

Prime reazioni delle istituzioni europee alla crisi della finanza globale

1. L'assetto istituzionale vigente e il Trattato di Lisbona. 2. La reazione dell'Unione alla crisi della finanza globale. 3. Le decisioni del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre. 4. Le comunicazioni della Commissione del 29 ottobre e del 26 novembre. 5. Proposte di riforma più comprensive. 6. Variabili esogene (livello di gravità della crisi e tempi di fuoriuscita dalla crisi, riforme delle istituzioni internazionali a partire dal FMI) ed endogene (nuove possibili funzioni della BCE, eventuale adesione all'euro di altri Stati membri, rimedi alla crisi in termini di politiche) che condizionano gli scenari di riforma istituzionale.

1. L'assetto istituzionale della politica economica e monetaria dell'Unione europea, quale definito dai trattati vigenti e operante nella prassi, accentua fortemente la distinzione fra componenti sovranazionale e intergovernativa tipica del sistema istituzionale europeo. Mentre le funzioni monetarie sono assegnate alla BCE con una piena integrazione sovranazionale (ma solo per gli Stati membri dell'eurogruppo), la politica economica rimane affidata agli Stati membri, pur nell'ambito di obiettivi prefissati in comune, definiti "indirizzi di massima".

Questo assetto, deciso a Maastricht e arricchito ad Amsterdam per quanto concerne il Patto di stabilità, fa sì che "la politica monetaria è chiaramente definita negli strumenti e negli obiettivi; quella economica stabilisce vincoli all'azione dei Governi, i famosi parametri, e meccanismi di coordinamento, ma nulla di più. La sproporzione fra l'obiettivo di una politica economica comune e gli strumenti esistenti a livello europeo è quindi molto grande"¹. Si è infatti auspicata da tempo e da più parti l'individuazione di un interlocutore politico credibile della BCE, che concordi sul contesto generale delle politiche e sulle principali priorità macroeconomiche e si occupi delle crisi: solo così l'Unione potrebbe agire in modo discrezionale piuttosto che con regole rigide, come richiede una politica macroeconomica².

Un primo passo si ebbe con la creazione, al Consiglio Europeo di Amsterdam del giugno 1997, di un gruppo informale che riuniva i Ministri delle finanze degli Stati membri dell'area dell'euro (Eurogruppo), accompagnata dalla precisazione che l'Ecofin restava la sola autorità decisionale dell'Unione monetaria, resa necessaria dalla fortissima opposizione britannica ad accettare il nuovo organismo. Tuttavia, una volta raggiunto il consenso fra i membri dell'Eurogruppo (che di solito si riunisce la sera prima delle sedute dell'Ecofin), l'Ecofin diventava (perlomeno prima dell'allargamento) poco più di un organo di registrazione di decisioni già adottate. L'Eurogruppo ha assunto, fra gli altri, i compiti di sorvegliare l'evoluzione macroeconomica e lo stato delle finanze pubbliche degli Stati membri, nonché di discutere, fra i paesi dell'euro più Regno Unito, Danimarca e Svezia, la preparazione delle riunioni del G-7, che consentono all'Eurogruppo di elaborare i grandi orientamenti economici formalizzati poi dal Consiglio Ecofin.

Il giudizio dei politologi sul funzionamento dell'Eurogruppo è molto positivo, nella misura in cui vi vedono un caso da manuale di efficace "informal governance"³. Peraltro il Protocollo n. 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ha riconosciuto e quindi entro certi limiti formalizzato la prassi formatasi al riguardo, prevedendo che le riunioni dell'Eurogruppo, cui è invitata la BCE e a cui partecipa la Commissione, siano preparate dai rappresentanti dei ministri delle finanze dell'Eurosistema e della Commissione, e che il presidente è eletto per un periodo di due anni e mezzo a maggioranza degli Stati membri della zona euro.

¹ R.Perissich, *L'Unione europea. Una storia non ufficiale*, Longanesi, Milano, 2008, 267.

² Da ultimo L.Tsoukalis, *La globalizzazione, l'euro e la governance globale*, in *Italianieuropei*, 2008, 3, 73.

³ U.Puetter, *Governing informally: the role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, in *Journal of European Public Policy*, October 2004, 855 ss.

La formazione dell'Eurogruppo rimane però solo un primo passo sulla strada del coordinamento delle politiche economiche nazionali, che ancora non è ritenuto in grado di prevenire comportamenti da *free rider*.⁴ D'altra parte il Trattato di Lisbona ha lasciato inalterata la fase di formazione degli "indirizzi di massima" delle politiche economiche nazionali stabilite in sede europea, e ha introdotto alcune innovazioni solo per quanto riguarda la fase di sorveglianza sulla loro attuazione, rafforzando il ruolo della Commissione, che può rivolgere autonomamente "un avvertimento" allo Stato membro la cui politica economica si riveli incoerente con gli indirizzi di massima e diventa titolare di un potere di "proposta" e non più di mera "raccomandazione" dell'atto con cui il Consiglio decide dell'esistenza del deficit eccessivo, con la conseguenza di rendere necessaria l'unanimità dei voti in Consiglio per contrastare la proposta stessa⁵.

Che tali innovazioni, per quanto significative, investano la sola fase di sorveglianza sull'attuazione degli "indirizzi di massima" e non quella della loro formulazione, è testualmente confermato dall'art. 2 TFUE, che dopo aver elencato le competenze dell'Unione ("esclusiva" e "concorrente con quella degli Stati membri" a seconda dei settori), aggiunge la seguente distinta locuzione: "Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione" (par. 3), nonché dall'art. 5, par. 1, TFUE, secondo cui "Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche. Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche".

Il trattato di Lisbona, dicevo, non aggiunge nulla di nuovo da questo punto di vista. Non è dunque esatta l'affermazione che attualmente il coordinamento sulle competenze concorrenti si estrinseca "attraverso Regolamenti (come nel Patto di stabilità e crescita) o Direttive (come nel caso dei servizi), secondo criteri *top-down*"⁶. In realtà un coordinamento sulle competenze concorrenti non può esistere, anzitutto perché la stessa definizione di "competenze concorrenti" viene introdotta dal Trattato di Lisbona, ancora non entrato in vigore, poi perché quest'ultimo specifica il concetto di competenza concorrente nei termini seguenti: "Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria" (art. 2, par. 2, TFUE).

Le "politiche economiche", alle quali si riferisce il Patto di stabilità e crescita, fuoriescono necessariamente da questo quadro, e continuano come oggi a formare oggetto di coordinamento tramite indirizzi di massima e successiva vigilanza sugli stessi.

2. Anche lasciando da parte le traversie del processo di ratifica del Trattato di Lisbona, e già prima che scoppiasse la crisi della finanza globale, ci si poteva chiedere se un simile quadro istituzionale fosse all'altezza dei problemi che l'Unione deve fronteggiare. Ci siamo soffermati sull'incongruenza fra obiettivi e strumenti e sulla rigidità degli automatismi, ma non andrebbero dimenticate la scarsa trasparenza e democraticità dei processi decisionali, denunciate da un'ampia letteratura⁷.

La crisi della finanza globale viene ritenuta così eccezionale da poter ricorrere una sola volta nel corso di una generazione⁸, e ci si può chiedere, anzitutto dal punto di vista della scienza

⁴ S.Collignon, *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance*, in *Journal of European Public Policy*, October 2004, 911; M.De Andreis e M.Marè, *La crisi finanziaria e l'Unione Europea. quali insegnamenti per la governance europea?*, Gruppo di studio ASTRID, 4.

⁵ G.P.Manzella, *La politica economica e il governo della moneta unica*, in F.Bassanini e G.Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, 2008, 274 ss.

⁶ F.Kostoris, *Il coordinamento delle politiche economiche*, in S.Micossi e G.L.Tosato (a cura di), *L'Unione europea nel XXI secolo. "Nel dubbio, per l'Europa"*, il Mulino, 2008, 72.

⁷ V. in particolare J.-P.Fitoussi, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, il Mulino, 2003.

⁸ J.Pisani Ferry, A.Sapir, J.von Weizsacher, *A European Recovery Program*, in *Bruegel policy brief*, November 2008.

economica, fino a che punto sia destinata a modificare i presupposti su cui si regge la governance economica europea. Per il momento gli studiosi delle istituzioni europee sono chiamati a ricercare, più modestamente, quali indicazioni per un riassetto della governance si possano trarre dalle prime reazioni dell'Unione alla crisi.

Inizialmente le scansioni procedurali previste dai trattati europei sono state soppiantate da un interventismo dei maggiori Stati membri, e solo in seguito le istituzioni europee (ma, fra di esse, soprattutto il Consiglio europeo) hanno recuperato terreno. Quanto accaduto si spiega proprio col carattere eccezionale della crisi, ma ha anche lasciato un segnale ambiguo, perché se la Commissione ha agito di rimessa rispetto agli Stati membri, mai come in questa occasione i loro governi hanno realizzato di non poter procedere in ordine sparso, e di dover quindi concertare per il futuro le loro decisioni (perlomeno, diciamo genericamente) più di quanto non le abbiano concertate finora.

Quando il 4 ottobre il Presidente di turno del Consiglio invitò a Parigi i governi degli altri tre Stati dell'Unione membri del G8 per concordare un'azione comune, l'Unione, si è detto, toccò il suo nadir; ma il 12 ottobre i rappresentanti degli Stati membri dell'eurosistema si riunivano a Parigi insieme a Gordon Brown e adottavano un piano d'azione ispirato alla decisione dello stesso Brown di ricapitalizzare le banche e garantire il prestito interbancario, e il Consiglio europeo del 15 e 16 dello stesso mese "faceva propri" i principi di tale piano, accogliendo le conformi misure adottate dagli Stati membri, anche non appartenenti all'eurosistema. A stare ai primi commenti, l'amministrazione Bush non avrebbe reagito alla crisi in maniera più rapida ed efficace di quanto ha fatto l'Unione⁹.

3. Nella stessa occasione il Consiglio europeo ha adottato un paio di decisioni molto interessanti per il futuro della governance.

Anzitutto ha istituito un "meccanismo informale di allarme, scambio di informazioni e di valutazione (cellula di crisi finanziaria)", che assocerà rappresentanti della Presidenza di turno, dei Presidenti della Commissione, della BCE, dell'eurogruppo e dei governi nazionali, e ha demandato al Consiglio il compito di fissarne le modalità di costituzione e funzionamento. La "cellula", attivabile in qualsiasi momento da uno Stato membro che si trovi a fronteggiare una crisi, assicura l'informazione immediata e riservata delle istituzioni e degli Stati membri, ma viene anche preposta a "provvedere al buon coordinamento delle azioni intraprese o da intraprendere". L'attività della "cellula" non si esaurisce dunque nella gestione delle emergenze finanziarie; e dal momento che più volte collegi informali, istituiti o formati spontaneamente, si sono poi stabilizzati fino ad acquisire veste formale, a cominciare dallo stesso Consiglio europeo, si può ipotizzare che lo stesso potrebbe capitare nel nostro caso, tanto più perché la composizione del collegio rappresenta effettivamente tutte le istituzioni e gli enti interessati, secondo la tradizione e lo stile tipici dell'Unione.

In secondo luogo il Consiglio europeo, sottolineata la necessità di rafforzare la vigilanza del settore finanziario europeo, in particolare dei gruppi transnazionali, e di attuare con urgenza la tabella di marcia del Consiglio Ecofin per migliorare il coordinamento della vigilanza, si è compiaciuto della creazione di "un gruppo ad alto livello" da parte della Commissione, invitando in un primo tempo le autorità di vigilanza nazionali a riunirsi almeno una volta al mese per procedere a scambi di informazioni. Il "gruppo ad alto livello", presieduto da Jacques de Larosière, è stato istituito con il compito di assicurare fra l'altro una maggiore cooperazione europea in ordine alla vigilanza sulla stabilità finanziaria.

E' questo il secondo risvolto della crisi in corso. Poiché le direttive europee si traducono in regole diverse negli Stati membri, i gruppi bancari plurinazionali non sono in grado di operare con regole omogenee, senza contare che le informazioni su queste banche non sono condivise fra le Autorità nazionali; inoltre le banche europee, analoghe a quelle americane per dimensione e debito,

⁹ Centre for European Reform, *Beyond banking: What the financial crisis means for the EU*, October 2008, 4.

sono soggette alla regolamentazione di Stati molto più piccoli degli Usa: sono banche troppo grandi perché un singolo Stato possa salvarle. Per queste ragioni si propone di costituire una nuova autorità di vigilanza presso la BCE, che delinea linee di condotta almeno per le banche dell'eurozona, nonché requisiti comuni di capitalizzazione e di supervisione¹⁰. Il mandato conferito al gruppo de Larosière sembra comprendere l'esame di proposte del genere, come dimostra pure l'invito del Consiglio europeo alle autorità di vigilanza a riunirsi "in un primo tempo" a Bruxelles una volta al mese.

4. A sua volta, in una comunicazione del 29 ottobre¹¹, la Commissione ha precisato che una vigilanza sulle banche organizzata su base nazionale limita la portata di una effettiva vigilanza sovranazionale, e si è impegnata ad operare congiuntamente agli Stati membri per assicurare che la ristrutturazione di parti del sistema bancario sia compiuta in modo da restituire le banche al settore privato, in modo da tornare a garantire la concorrenza e l'accesso al credito dei privati nel quadro di un sistema bancario stabile ed efficiente.

In una comunicazione al Consiglio europeo del 26 novembre la Commissione ha poi proposto un "European economic recovery plan" imperniato su uno stanziamento finanziario UE per stimolare l'economia degli Stati membri nel quadro del Patto di stabilità e crescita, che del resto, osserva, dopo la revisione del 2005 assicura la necessaria flessibilità in ordine al rispetto del rapporto deficit/PIL, e risulta finalizzato a realizzare gli obiettivi della Strategia di Lisbona¹².

Come a proposito dei sostegni finanziari alle banche, anche in riferimento allo stanziamento volto a stimolare l'economia reale la Commissione sembra assumere che la crisi possa venire fronteggiata con iniezioni mirate di liquidità, senza introdurre incentivi e penalizzazioni, come quelli proposti appositamente per l'occasione¹³, che imporrebbero qualche significativo ritocco alla governance economica europea. Lo stesso vale per l'assetto istituzionale. La comunicazione insiste infatti a più riprese sulla necessità di coordinamento fra Stati membri, ma senza indicare strumenti, sedi o procedure innovative.

A dire il vero, non c'è contrasto fra Consiglio europeo e Commissione: nell'occasione, ciascuna istituzione ha fatto il suo mestiere e avanzato le proposte che le spettavano. Rimane però il fatto che la sperimentazione di nuovi organismi di coordinamento (soprattutto la "cellula") acquistano un senso diverso a seconda del contesto in cui sono chiamati ad operare; e se i ruoli dell'Unione e degli Stati membri rimangono invariati dopo la crisi, il senso risulterà più modesto.

5. Una proposta di un più comprensivo e ambizioso riassetto è stata avanzata da Guy Verhofstadt¹⁴. Prevede:

- a. la creazione di un'agenzia europea di regolazione finanziaria nell'ambito di una rete globale di agenzie analoghe tutte vincolate alle stesse regole e standard;
- b. un'istituzione, possibilmente nell'ambito della BCE, avente il compito di fissare *clearances* per le richieste del prestito interbancario, vista come alternativa migliore alla fissazione di cospicue garanzie statali o all'istituzione di un fondo di intervento europeo, equivalente alla europeizzazione/collettivizzazione dei costi delle nazionalizzazioni;
- c. un'autorità di governo dell'eurozona chiamata a perseguire una politica socio-economica di convergenza, che al contrario dell'armonizzazione implica la fissazione di parametri entro i quali le economie degli Stati membri dell'Unione o dell'eurozona devono svilupparsi per

¹⁰ F. Targetti, *Politiche finanziarie e macroeconomiche globali in periodo di crisi*, Gruppo di studio ASTRID, 15 ss.

¹¹ Commission of the European Communities, *From financial crisis to recovery: A European framework for action*, Brussels, 29.10.2008, 4.

¹² Commission of the European Communities, *A European Economic Recovery Plan*, Brussels, 26.11, 2008.

¹³ J. Pisani Ferry, A. Sapir, J. von Weizsacher, *A European Recovery Program*, in *Bruegel policy brief*, November 2008.

¹⁴ G. Verhofstadt, *The Financial Crisis – Three Ways Out for Europe*, Gutersloh, November 2008.

raggiungere, insieme, il traguardo di un'economia europea più integrata e più competitiva, così come anticipato dal primo summit dell'eurozona nello scorso ottobre.

La terza proposta, aggiunge Verhofstadt, presuppone che la crisi finanziaria comporterà inevitabilmente un generale rallentamento della crescita nei prossimi anni, e l'ascesa definitiva di paesi come la Cina, l'India e il Brasile. Questo imporrà drastici cambiamenti alle economie occidentali, non nel senso di un ritorno all'economia regolata, ma nel senso di una combinazione fra un'accresciuta regolazione della finanza e un'accresciuta liberalizzazione nei settori dell'economia reale. L'ipotesi che il deficit spending possa combattere la recessione appare illusoria, perché, nelle attuali condizioni, le iniezioni di liquidità nei portafogli delle famiglie servirebbero a un maggior risparmio, non a una maggiore spesa; quanto poi ai paesi ad elevato livello di indebitamento e/o carenti di fondi previdenziali, il deficit spending non è nemmeno un'ipotesi credibile.

6. Quanto riportato dimostra che i problemi di riforma della governance europea non consistono tanto nella difficoltà di individuare un assetto istituzionale alternativo a quello vigente, quanto in questioni di contesto, ossia nella presenza di una serie di variabili che ne condizionano la fattibilità e di interazioni fra di esse allo stato largamente imprevedibili.

Con la crisi finanziaria, l'istituzione di un'autorità di governo dell'economia in sede europea meno frammentata dell'attuale, e sostanzialmente incentrata sui Ministri dell'economia degli Stati membri, non è più richiesta soltanto dall'esigenza interna all'Unione di individuare un interlocutore politico della BCE, ma anche dall'incertezza delle prospettive della finanza globale. A più forte ragione, in quello che può considerarsi l'epicentro della crisi, la dispersione di interventi prodotta dalla dislocazione a livello nazionale delle autorità di vigilanza sul credito appare veicolo di rischi insostenibili anzitutto per gli stessi Stati membri.

In prima approssimazione, si rendono dunque necessari un vero coordinamento intergovernativo *ex ante* sul versante della politica economica, e un coordinamento interbancario, o qualcosa di più, sul versante della vigilanza. E' significativo che lo stesso Consiglio europeo abbia previsto, rispettivamente, l'istituzione di una "cellula" non solo per l'emergenza finanziaria ma anche per "provvedere al buon coordinamento delle azioni intraprese o da intraprendere", e misure immediate di coordinamento fra autorità di vigilanza.

Problemi maggiori vengono fuori non appena si tratta di precisare i contorni di questo disegno. Quanta discrezionalità dovrebbe affidarsi al 'governo europeo' dell'economia? Come si collegherebbe con il Patto di stabilità e crescita? E quali ripercussioni avrebbe sul governo di settori più strettamente collegati, come le politiche sociali e ambientali? L'elenco degli interrogativi è sicuramente incompleto.

Verhofstadt conclude osservando che all'Europa non mancherebbe la capacità di misurarsi con il nuovo scenario multipolare che si sta configurando, ma che continua a mancare la volontà dei suoi leader politici di avviare chiare e decise innovazioni. Per una volta, non credo che i problemi si possano riassumere in una questione di volontà politica (il che non significa che non possano diventare alibi per non muoversi).

Anzitutto, vi sono variabili in larga misura esterne all'attitudine decisionale dell'Unione. La profondità della crisi della finanza globale, i tempi di fuoriuscita dalla crisi, la possibilità di concertare misure strutturali per prevenirne altre, a cominciare da una riforma delle istituzioni internazionali che più direttamente potrebbero provvedere, come il FMI.

Poi vanno messe nel conto variabili endogene all'Unione.

La possibile, se non probabile, attribuzione alla Banca Centrale Europea o ad organismi comunque ad essa strettamente legati di funzioni di vigilanza attualmente assegnate in esclusiva alle autorità nazionali determinerebbe un rafforzamento del polo bancario europeo, che aumenterebbe lo squilibrio già segnalato con la controparte politica, e la conseguente esigenza di colmarlo.

In secondo luogo, la crisi della finanza globale ha costituito una lezione per gli Stati membri esterni all'eurozona, che hanno subito pressioni sulle loro monete molto superiori a quelle dei paesi

dell'eurozona¹⁵. Se la riapertura del dibattito sull'opportunità di adottare l'euro in alcuni Stati preludesse a un allargamento dell'eurozona, risulterebbe corrispondentemente attenuata l'attuale asimmetria fra unione monetaria e unione economica.

La terza variabile è la più importante ma anche la meno automatica, poiché si riferisce al genere di rimedi alla crisi che si vorranno e si potranno mettere in campo. D'accordo, ci vuole un "buon coordinamento". Ma l'aggettivo apposto al sostantivo dal Consiglio europeo non cambia le domande: per fare cosa e in quale scenario? Si possono formulare tre ipotesi principali.

La prima corrisponde allo scenario auspicato dalla Commissione nelle sue comunicazioni: un po' di soldi in più per sollecitare la domanda, deroghe temporanee nel settore bancario (con salvataggi o nazionalizzazioni) alle regole del mercato, mantenimento dei due assi fondamentali su cui, in teoria, ruota attualmente il coordinamento (Patto di stabilità e crescita e Strategia di Lisbona), oltre che naturalmente del principio di concorrenza e del regime degli aiuti di Stato. Non si pongono le premesse per rivedere le regole sul coordinamento: quello *ex ante* continuerebbe a mancare, e quello *ex post* continuerebbe a non funzionare, ora perché gli strumenti per sanzionare gli Stati inadempienti non sono credibili, anzitutto per la coincidenza fra vigilanti e vigilati (Patto di stabilità e crescita), ora perché mancano (Strategia di Lisbona)¹⁶.

Le altre due ipotesi cambierebbero invece l'assetto dei rapporti fra Unione e Stati membri, anche se in direzioni profondamente diverse.

La seconda ipotesi si può riassumere nella frase "il vento è cambiato": non si può escludere che l'accresciuto coinvolgimento degli Stati nel settore finanziario contagi il mercato unico e le regole sulla concorrenza, o che almeno ciò costituisca alla lunga una tentazione per un numero di governi maggiore di quello che abbiamo potuto contare nelle settimane passate; in ogni caso, è verosimile che i leader politici utilizzino la crisi per opporsi a nuove liberalizzazioni, come nel campo dei servizi, o per sollecitare aiuti di stato nel settore automobilistico¹⁷.

Le comunicazioni della Commissione riflettono la consapevolezza che è necessario arrestare tentazioni del genere, e d'altra parte, secondo Mario Monti, proponendo agli Stati interventi di spesa, mirano a dimostrare che "Maastricht non è più un alibi per non investire nella crescita"¹⁸.

Tuttavia la Commissione non sembra aver incoraggiato l'idea, sempre di Monti, che "un sistema di regole rigide debba evolvere verso il primato del judgement, della valutazione discrezionale", nella misura in cui essa deve tradursi in meccanismi innovativi di governance.

La terza ipotesi è quella già ricordata di Verhofstadt, o di un Piano europeo di durata temporanea che usi risorse finanziarie aggiuntive a quelle degli Stati e ricavate dall'emissione di debiti dell'Unione (*eurobonds*), con l'obiettivo di sostenere la domanda di investimenti delle imprese che producono servizi di pubblica utilità o di imprese private nella forma del credito agevolato¹⁹. In questo caso, data la natura altamente politica della scelta relativa all'allocazione di tali risorse, vi sarebbe la necessità di un coordinamento intergovernativo *ex ante* caratterizzato da un certo grado di discrezionalità, con una trasposizione in sede europea dei tipi di scelta sulle politiche economiche tradizionalmente svolte a livello statale.

Le prime due ipotesi sono opposte nello spirito, ma di fatto suscettibili di interagire con esiti negativi per il futuro dell'Unione. Più le istituzioni europee mostreranno di credere che la crisi non tocca gli attuali presupposti della governance economica, al fine di modificarne il meno possibile le regole, più cresceranno le contestazioni interessate di un approccio del genere. La terza ipotesi consiste invece in una proposta sicuramente innovativa, non tanto, o comunque non necessariamente, per il suo impatto economico, quanto perché sottintende per la prima volta un abbozzo di politica economica dell'Unione, e mette così in evidenza la presenza di un invitato di

¹⁵ Centre for European Reform, *Beyond banking*, cit., 5-6.

¹⁶ F.Kostoris, *Il coordinamento delle politiche economiche*, cit., 81.

¹⁷ Centre for European Reform, *Beyond banking*, cit., 5.

¹⁸ M.Monti, Intervista al *Corriere della sera*, 30.11.2008, 2.

¹⁹ La proposta è in M.T.Salvemini, *Tre opzioni per una risposta europea alla crisi finanziaria*, in *AffarInternazionali. Rivista online di politica, strategia ed economia*, 8.11.2008.

pietra, il bilancio comunitario, che costituisce in assoluto l'elemento dell'intera costruzione europea più sganciato da ogni *idem sentire de re publica*.

In altri tempi una soluzione genuinamente europeista come questa sarebbe stata impraticabile per le resistenze politiche e culturali di alcuni Stati membri, e il loro timore di un mostruoso "Stato europeo". Con l'emergenza finanziaria quelle resistenze potrebbero indebolirsi, e un progetto simile potrebbe guadagnare gradualmente consensi, a condizione che si avvertano la necessità e l'urgenza di interventi attivi e promozionali dell'Unione quale è attualmente, non quale soggetto destinato a dar vita a una federazione. Dovrebbe trattarsi di una visione capace di superare la tradizionale rappresentazione dell'Unione quale agente solo di liberalizzazione dei mercati, e nello stesso tempo di reinventarne il ruolo in un mondo nel quale davvero "il vento è cambiato".

E' su questo terreno concreto, più che sul piano dell'ingegneria istituzionale, che potrebbe radicarsi una convincente modifica degli assetti della governance economica.