

*Un'altra Europa è necessaria?*¹

Maurizio Cotta

Magnifico Rettore. è per me un grande onore poter pronunciare la prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico 777° dell'Università di Siena. Questa occasione è per me anche fonte di una certa commozione visto che tra soli cinque giorni compirò i fatidici 70 anni con i quali si concluderà la mia vicenda presso l'ateneo senese iniziata nel lontano 1976. Quarantuno anni sono un periodo lungo, dovuto forse alla scarsa mobilità tipica dell'università italiana, o forse al fatto che mi sono trovato bene qui e l'università senese ha accettato di sopportare per tanto tempo un "barbaro allobrogo" per riprendere le parole usate dal mio conterraneo Vittorio Alfieri.

Ma veniamo al tema della mia lezione. Un'altra Europa è necessaria? Ho scelto questo tema per la sua rilevanza politica e naturalmente scientifica come si conviene a questa occasione, ma anche perché le sue problematiche hanno negli anni animato un attivo gruppo di ricerca senese e internazionale al quale hanno preso parte molti validi colleghi del mio dipartimento.

E' sotto gli occhi di tutti che in questi ultimi anni, come mai accaduto in precedenza, questa peculiare entità economico-politica che chiamiamo Unione Europea, ha attraversato una crisi profonda e che, come mai prima, sono state oggetto di intensa discussione politica e intellettuale la sua identità, le sue modalità organizzative, le sue politiche e persino la sua sopravvivenza nel formato attuale.

Può sembrare paradossale, o forse non lo è affatto, che tutto ciò sia avvenuto al culmine di un processo di crescita molto significativo della UE sia sul piano territoriale che su quello funzionale. Con l'immissione dei paesi dell'Europa centro-orientale il *widening* territoriale ha portato i confini dell'Unione fino ai bordi di quella pianura sarmatica che nel corso dell'ultimo secolo ha visto drammatici spostamenti di confini geopolitici, ma anche con la piccola Cipro vicino alle coste di un sempre più inquieto medio oriente. D'altro canto il *deepening* funzionale ha portato a compimento l'integrazione del mercato unico, lo spostamento a livello europeo della sovranità monetaria (se ad oggi non per tutti i paesi membri, certo per la parte più importante di essi) e, su un piano che va ben oltre la dimensione

¹ Prolusione pronunciata il 25 Novembre 2017 in occasione dell'inaugurazione del 777° anno accademico dell'Università degli Studi di Siena nell'Aula Magna del Rettorato.

economica, si è realizzato un grande spazio di libera mobilità delle persone e si è formalizzato il concetto di cittadinanza europea.

Nel momento in cui questa costruzione così imponente e il suo futuro sono al centro di profonde e spesso laceranti discussioni è opportuno soffermarci a riflettere su alcuni aspetti di questa realtà che la rendono peculiare e che ci aiutano a comprendere meglio la situazione odierna.

Anche se è un tratto, che un poco irrita noi scienziati politici abituati a utilizzare la comparazione per validare le nostre spiegazioni della realtà, bisogna prima di tutto ricordare l'unicità dell'esperienza dell'integrazione europea. Mentre abbiamo nella storia molti esempi di grandi unità territoriali create per conquista e incorporazione, con strumenti di dominio, l'Unione Europea ci presenta un caso veramente singolare di una grande unione costruita a partire da ben affermati stati nazionali che per libero consenso, e dunque pacificamente, si sono legati tra loro e hanno ceduto aspetti via via più importanti della propria sovranità ad autorità sovranazionali, o comunque li hanno messi in comune affidandoli a processi di decisione intergovernativa. Forse solo la costruzione degli Stati Uniti e della Confederazione svizzera ci offrono qualche possibilità di raffronto, ma comunque limitate se pensiamo alle caratteristiche delle unità componenti e al tempo storico della loro formazione.

Questo processo, che è stato possibile solo per via incrementale ed in uno spazio temporale prolungato, ha impresso caratteristiche molto specifiche alla costruzione europea. Merita sottolinearne alcune che sono particolarmente rilevanti per capire la situazione attuale: in primo luogo uno sviluppo che si è presentato più nelle vesti di una costruzione economica – il mercato comune - che non in quelle di una classica costruzione politica – certo non di un superstato; la prevalenza di regole decisionali consensuali invece che maggioritarie; l'attribuzione alle autorità europee di poteri prevalentemente regolatori invece che di natura distributiva e redistributiva o di fornitura di servizi (e in parallelo una dotazione di risorse finanziarie centrali molto limitata rispetto ad altri sistemi di tipo federale, si ricordi che il bilancio della UE è pari a poco più dell'1% del PIL europeo); lo sviluppo di competenze in settori meno solidamente presidiati dagli stati membri o là dove le capacità di azione degli stati si rivelavano gravemente insufficienti. Dunque uno sviluppo più complementare che sostitutivo e antagonistico rispetto agli stati.

Pur se con qualche rischio di circolarità, si potrebbe dire che sono proprio queste caratteristiche che hanno consentito il successo di questo grande esperimento politico-economico abbassando la soglia di accettazione del processo di

trasferimento di competenze a Bruxelles. Gli stati membri hanno potuto in questo modo conservare più facilmente l'illusione della mantenuta sovranità (e manifestarla nei processi decisionali).

Questo modello di sviluppo ha anche comportato sinora che questa costruzione per darsi una legittimità politica (in qualche modo democratica come ci si aspetta in Europa) si affidasse alla legittimazione indiretta fornita dalle democrazie degli stati membri (rappresentate attraverso i loro governi nel Consiglio Europeo). Non sembrava esserci bisogno invece di una forte legittimazione democratica veramente europea, cioè non canalizzata nazionalmente. Per riprendere il termine coniato da una brillante studiosa greca piuttosto che di una democrazia si è trattato di una *demoicrazia* (appoggiata dunque sulle spalle dei distinti *demoi* nazionali e non di un *demos* europeo integrato).

Dopo anni di gravissime crisi che hanno lasciato tuttora importanti conseguenze e che in parte non sono ancora risolte, e guardando ad un futuro che, per quanto ottimisti, non possiamo considerare sgombro da nubi, la domanda che si pone oggi (e che mi pongo qui) è dunque se l'Europa che abbiamo conosciuto sia in grado di affrontare il presente e il futuro con sufficiente tranquillità, o se un'altra Europa sia necessaria. Anticipando le conclusioni toglierei immediatamente il punto interrogativo dal titolo di questa prolusione – un'altra Europa è necessaria - e aggiungerei un sottotitolo: sì ma quale?

Crisi esogene o endogene?

Una riflessione sull'Europa di oggi e di domani non può che partire da una pur sintetica valutazione di che cosa sia successo durante questi anni di crisi. Può essere utile fare un passo indietro.

A Lisbona, nel Marzo 2000, il Consiglio Europeo constatava il buono stato di salute dell'Europa: "L'Unione vanta il miglior contesto macroeconomico di tutta una generazione. Conseguentemente a una politica monetaria orientata verso la stabilità, supportata da politiche di bilancio sane in un contesto di moderazione salariale, l'inflazione e i tassi d'interesse sono bassi, i disavanzi del settore pubblico sono stati notevolmente ridotti e la bilancia dei pagamenti dell'UE è in equilibrio. L'euro è stato introdotto con successo e sta procurando i vantaggi che si attendevano per l'economia europea. Il mercato interno è in larga misura realizzato e sta fornendo vantaggi tangibili sia ai consumatori sia alle imprese". Poi lanciava la strategia per il decennio successivo: "diventare l'economia basata sulla conoscenza

più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”².

In quel contesto si guardava anche con ottimismo al prossimo allargamento nel 2004 all’Europa centro-orientale, alle relazioni positive con la Russia, eccetera.

Ebbene non sarebbero trascorsi molti anni e una bufera economico-finanziaria di prima magnitudine avrebbe investito l’Unione, ai confini orientali sarebbe esplosa la questione Ucraina con la messa in questione militare di frontiere nel cuore dell’Europa, le instabilità dell’Africa settentrionale (la Libia in particolare) e del Medio Oriente avrebbero oscurato l’orizzonte internazionale, generato una inedita ondata di terrorismo in Europa e attivato fenomeni migratori di grande portata.

Molto rapidamente l’Unione sarebbe passata dall’ottimismo (un po’ presuntuoso invero) degli anni 2000 agli allarmi sulla tenuta del sistema, al pessimismo e persino alla perdita di un pezzo importante dell’Unione stessa con la *Brexit*.

Detto per inciso, ogni tanto guardare indietro alle previsioni di medio periodo piene di sicurezza fatte da autorità politiche e agenzie internazionali ci può servire ad applicarci a questi esercizi con più prudenza!

Crisi serie come quelle di questi anni offrono l’occasione per guardare più in profondità la realtà, coglierne le problematicità e studiare le vie d’uscita. Per usare una formula, applicata in questi anni al turbolento settore delle banche, le crisi possono essere usate come uno *stress test*, in questo caso però non un test simulato, ma reale! Uno strumento cioè per capire se una organizzazione disponga di sufficiente capitale e degli strumenti adatti per far fronte agli choc esterni che minacciano di comprometterne funzionalità e forse esistenza. E’ abbastanza chiaro che il “capitale” di cui hanno bisogno le banche e una grande organizzazione politica non sono proprio dello stesso tipo. Nel caso di una organizzazione politica si tratterà anche di risorse finanziario, ma soprattutto di capitale di legittimità delle sue autorità, di fiducia dei suoi cittadini, di identità e solidarietà condivise tra le parti componenti.

Di fronte alle crisi che in questi anni hanno investito l’Europa si potrà certo dire, in prima battuta, che si è trattato di crisi esogene, che hanno avuto origine non da disfunzionalità interne delle UE ma di altri sistemi (la finanza americana, gli assetti instabili del medio Oriente e dell’Africa settentrionale e quelli dell’area post Unione Sovietica). C’è molto di vero in questo e tuttavia non si può non rilevare immediatamente che la possibilità di crisi esogene deve essere messa in conto da un

² http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

sistema politico che non viva nell'isolamento (l'UE per fortuna non è un *regno eremita!*). Un sistema che non ha strumenti per fronteggiare quello che succede attorno a sé è destinato a soccombere.

Ma c'è una seconda riflessione da fare se si vuole capire fino in fondo le crisi di questi anni. Bisogna cioè guardare con più attenzione alla dimensione interna di queste crisi. Un po' come le onde sismiche si diffondono in maniera diversa a seconda del tipo di terreno che incontrano lo stesso potremmo in qualche modo dire degli choc economico-politici esterni. Fuor di metafora uno choc economico o politico avrà conseguenze diverse a seconda della struttura e funzionalità del sistema economico e politico che ne è investito. Quindi una riflessione su queste sarà certamente necessaria.

La riflessione si deve quindi rivolgere verso l'interno. Si può qui forse avanzare qualche spiegazione dell'impreparazione dell'UE nei confronti di choc esterni. Di nuovo torna utile ragionare in termini di *path dependence*. La crescita dell'UE è avvenuta per lungo tempo all'interno di un contesto "protetto", all'ombra dello scudo americano nell'epoca della guerra fredda. E finita la guerra fredda abbiamo vissuto in un'epoca di assenza dalla scena internazionale della Russia ripiegata sui suoi problemi interni. Questo ha consentito di accantonare le preoccupazioni di sicurezza internazionale. Sul piano economico la fiducia nelle sorti progressive della globalizzazione e dell'apertura dei mercati e sull'efficacia dei meccanismi di governance internazionale dell'economia (WTO, FMI, ecc.) (di nuovo largamente dipendenti dal ruolo mondiale degli Stati Uniti) ha fatto sottovalutare la possibilità di onde anomale (peraltro con qualche dimenticanza sul passato ove si pensi per esempio al *Dollar shock* del 1971 che mandò in soffitta il sistema di Bretton Woods).

Se vogliamo capire appieno queste crisi e il loro andamento ci si deve anche interrogare più direttamente sulle eventuali responsabilità della UE stessa e dei suoi assetti. La domanda che dobbiamo porci è se la crescita della Unione Europea e le sue modalità, non abbiano pesato in qualche modo sulla genesi e lo sviluppo delle crisi, o comunque siano state tali da dare alle crisi che vengono dall'esterno conseguenze del tutto particolari. Proviamo ad esplorare brevemente questa linea di riflessione per ciascuna delle tre crisi che abbiamo citato.

Partiamo da quella economico-finanziaria, quella che ha scosso più profondamente l'Unione e ha messo in dubbio ad un certo momento la sopravvivenza stessa della sua realizzazione più avanzata, l'Unione economica e monetaria. E' indubbiamente nel campo economico che, con il completamento del mercato unico e poi la creazione della moneta comune, si è spinta più avanti la creazione di uno spazio

economico-finanziario comune senza barriere tra gli stati membri. Uno spazio di libera circolazione di merci e capitali. Parallelamente è in questo campo che, con tutto l'apparato regolatorio comune che questi sviluppi hanno richiesto, si è limitata maggiormente la libertà di azione dei governi nazionali. Una serie di strumenti che bene o male i governi nazionali avevano utilizzato in passato per fronteggiare le crisi (e quindi per rispondere nel processo democratico alle domande dei cittadini che da queste crisi nascevano) – mi riferisco agli interventi diretti nelle crisi industriali e bancarie, ai controlli sui flussi finanziari, alle politiche espansive di bilancio, e alle svalutazioni monetarie – sono venuti meno, o comunque sono ormai sottoposti a controlli esterni piuttosto invasivi (divieto di aiuti di stato, controlli europei sui bilanci pubblici, procedure di infrazione, raccomandazioni, lettere di richiamo della Commissione). Dunque ci troviamo in una situazione nella quale le crisi investono le economie degli stati, ma questi hanno perso molta della loro capacità autonoma di intervento. La domanda è allora se questa capacità di azione degli stati sia stata rimpiazzata da una capacità di intervento corrispondente delle autorità sovranazionali. Come abbiamo visto in questa crisi, questa capacità era invece largamente mancante. Il modello di integrazione negativa e fondato su una logica prevalentemente regolatoria che è prevalso nella UE non la prevedeva.

Più rapidamente un cenno alle altre crisi. Quanto alla sfera della sicurezza internazionale l'Unione europea nella sua progressiva espansione che l'ha portata a comprendere larga parte dell'Europa si è avvicinata, quasi senza accorgersene (un po' come gli *sleepwalkers* degli anni che hanno portato alla Prima Guerra Mondiale), ad aree del mondo attraversate da faglie di instabilità e non facilmente trattabili con gli strumenti tipici dell'Unione, come l'integrazione economica e gli accordi commerciali, senza avere adeguatamente tematizzato i problemi che ne potevano nascere. Emblematica è la questione Ucraina dove le altalenanti politiche di integrazione economica discusse dalla UE con quel paese hanno sottovalutato del tutto quanto queste azioni potessero toccare tasti molto delicati per il grande vicino russo, impegnato a ristabilire il suo ruolo di grande potenza e nostalgico della grande area dell'Unione sovietica. Il brusco passaggio dal piano delle politiche commerciali a quello delle politiche militari ha trovato l'UE naturalmente del tutto impreparata e sostanzialmente costretta a inseguire la situazione e le politiche degli attori internazionalmente più forti (la Russia e gli Stati Uniti)

Infine per passare alla crisi migratoria è opportuno ricordare che lo spazio di libero movimento interno, creato nell'Europa con Schengen ha contribuito a generare inedite aspettative nei potenziali migranti (e nelle organizzazioni criminali che ne gestiscono i flussi): "si entra dal paese più vicino e più penetrabile e da lì si va nel

paese più attraente economicamente”. Di fronte a questo fenomeno la Unione non ha però significativi strumenti di intervento per gestire a monte (alle frontiere) e a valle (nei processi di integrazione) le conseguenze di questi flussi. Le frontiere dell’Unione ricadono nella responsabilità dei paesi membri e le regole europee (il famoso regolamento di Dublino) scaricano sul paese di primo arrivo l’accoglienza dei migranti.

Per concludere: lo sviluppo stesso dell’Unione se non ha originato le crisi, ha dato però ad esse una “curvatura” speciale, una dimensione europea che ha messo gli stati membri, in quanto singoli, in una condizione di minore capacità di gestione di queste crisi stesse e spesso ha posto gli uni contro gli altri.

Le reazioni alla crisi

Ma vediamo meglio come ha funzionato lo stress test. La risposta è abbastanza semplice: all’aprirsi della crisi su tutti e tre questi fronti l’Unione europea si è trovata decisamente impreparata e senza strumenti adeguati di intervento. Se nel caso della crisi economica ha reagito in maniera più significativa, nelle altre è stata ad oggi sostanzialmente incapace di sviluppare (o di applicare) strumenti di azione significativi.

Per mancanza di tempo mi soffermerò soltanto e sinteticamente sulla crisi economica per la sua particolare importanza e durata e anche perché ha investito quello che può essere definito il cuore dell’Unione europea, che dell’integrazione economica ha fatto il suo obiettivo principale. Ed è qui anche che, per effetto delle diverse manifestazioni della stessa crisi (recessione economica e disoccupazione; crisi dei debiti sovrani, crisi bancarie), si è manifestata la minaccia più grave alla stessa esistenza dell’Unione.

E’ stato presto chiaro che gli strumenti dei quali la UE era dotata all’ingresso della crisi erano insufficienti per farvi fronte: la UE non era dotata di stabilizzatori automatici (ad es. un sussidio di disoccupazione europeo) che potessero in qualche modo attenuare gli effetti più gravi della crisi sulla popolazione e redistribuirne gli effetti tra i paesi, il bilancio della UE non disponeva di risorse significative proprie per contrastare la recessione con una azione massiccia come quella intrapresa dal governo US con il programma TARP, la Banca centrale Europea da poco in vita era ancora incerta sui suoi poteri e semmai più guidata dalla esigenza di affermare l’autorevolezza dell’Euro e dalla sua missione di contrasto dell’inflazione (art. 2 statuto BCE).

Quello che è emerso rapidamente è che la crisi, dopo avere colpito più o meno tutti i paesi, trovava in questi capacità di risposta molto differenziate al punto che alcuni paesi risultavano incapaci di uscire in tempi rapidi dalla recessione, di garantire la sostenibilità del sistema bancario o quella del debito sovrano. Si generava quindi una più forte polarizzazione tra gli stati membri. Ma in un sistema politico-economico altamente integrato il default di uno o più paesi si presentava come il potenziale innesco di una crisi di sistema complessiva, quindi i problemi di singoli paesi si riflettevano necessariamente su tutta la comunità.

Non è il caso qui di ripercorrere tutta la complessa vicenda di questi anni; è sufficiente evidenziare alcuni aspetti più rilevanti. Prima di tutto si deve notare che, in un contesto in cui: *a.* l'autorità sovranazionale della Commissione è fondamentalmente di natura regolatoria (e dunque concepita soprattutto a difesa delle regole di tutela del mercato interno e poi del patto di stabilità e crescita); *b.* questo organismo non dispone di munizioni significative per interventi diretti a sostegno di economie in crisi, e *c.* la scelta politica fondamentale si colloca in una istituzione intergovernativa come il Consiglio Europeo governata dalla logica del consenso, la risposta è stata lenta e faticosa e all'inizio del tutto insufficiente. Di fronte al precipitare in alcuni paesi della crisi e con il rischio di un contagio che si estendesse anche agli altri la necessità di andare oltre gli strumenti tradizionali dell'Unione si è manifestata con urgenza crescente. Come sappiamo la strada seguita è stata da un lato quella della creazione (al di fuori del quadro formale UE) prima di un fondo provvisorio, l'EFSF e poi di uno stabile, l'ESM, finanziati con contributi proporzionali dagli stati membri e in grado di erogare prestiti agli stati che rischiavano di perdere l'accesso al mercato. Dall'altro lato la Banca Centrale Europea ha corretto la sua iniziale politica attendista ed è scesa in campo con strumenti sempre più massicci per fornire liquidità alle banche, abbassare i tassi di interesse e ridurre la pressione sugli stati indebitati. Il contrappeso di queste azioni è stata l'istituzione di un meccanismo molto invasivo di controllo sugli stati che ricevevano direttamente gli aiuti, con la famosa *troika* che, in stile FMI, ha imposto cambiamenti drastici alle politiche pubbliche nazionali e, per tutti gli stati, l'adozione attraverso un trattato di un vero e proprio patto di austerità –il cosiddetto Fiscal Compact - con le sue clausole in merito alla riduzione del deficit e del debito pubblico.

In questo contesto la linea di divisione fra paesi virtuosi e paesi cicala, tra paesi che dovevano ricevere un aiuto e paesi che lo fornivano, è emersa con particolare visibilità generando tensione e risentimento tra i paesi della Unione non solo a livello delle elites politiche ma ancor più a livello delle opinioni pubbliche.

Quale EU esce dalle crisi ? E che prospettive ha?

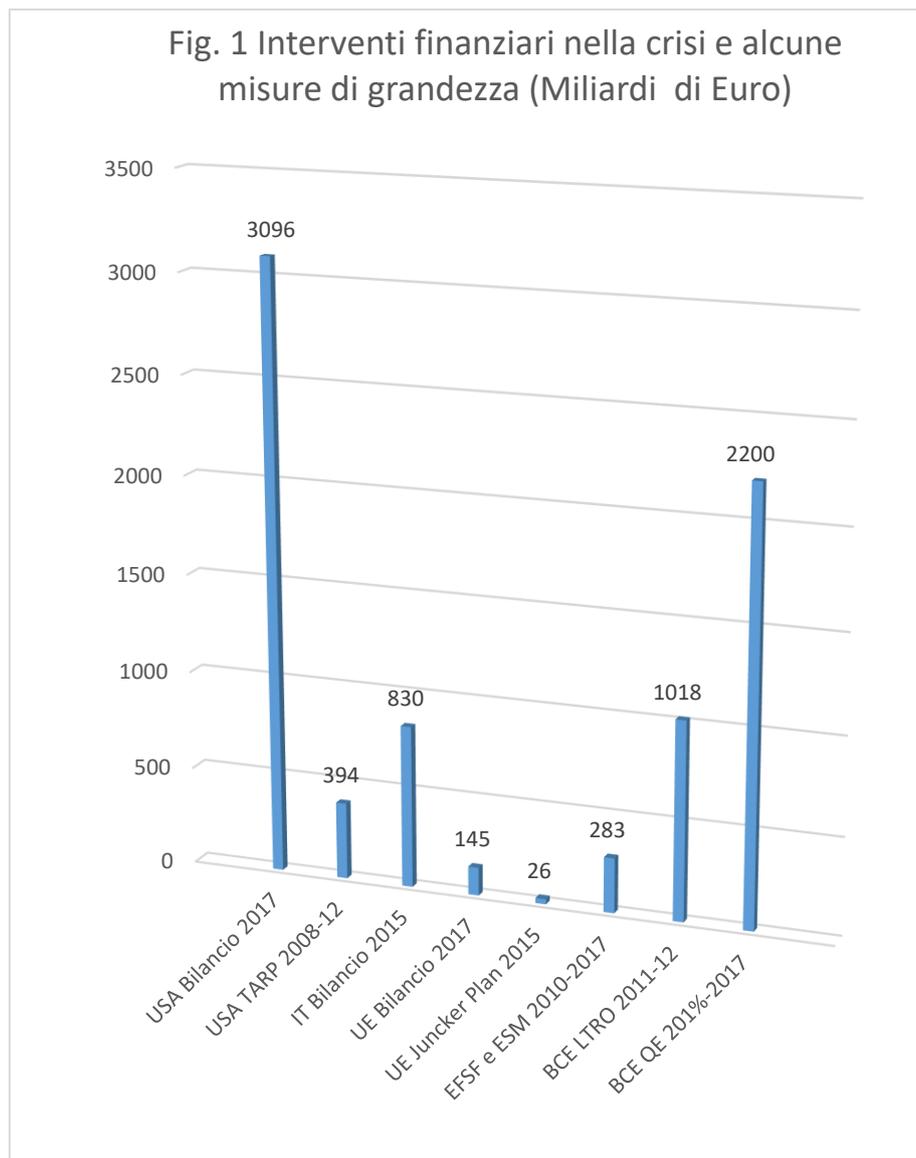
Tiriamo le somme. Come esce l'UE dalle crisi? Intanto è chiaro: in entrata delle crisi l'UE non aveva gli strumenti per affrontarle efficacemente. Li ha oggi? e sono sufficienti e consolidati per il futuro prossimo?

Per brevità possiamo dire che dalle crisi internazionali l'UE esce senza aver fatto significativi passi avanti (se non qualche inizio di accordo sulla spesa militare comune). Qui d'altra parte mancavano le basi. Gli stati nazionali considerano la politica estera e di difesa terreno ancora prevalentemente riservato. L'Europa intesa come UE rimane quindi del tutto esposta ad eventuali aggravamenti di queste crisi nelle sue aree vicine e fondamentalmente dipendente dalle azioni dei vicini più forti (USA, Russia) o più suscettibili di generare instabilità (Arabia Saudita, Iraq, Iran, Israele, Libia) e da qualche iniziativa non sempre coordinata di alcuni dei suoi stati membri. Dunque molto debole e con scarse capacità di difendere i propri interessi. Sul fronte della crisi migratoria l'UE esce da un pesante fallimento: la politica di redistribuzione con quote obbligatorie dei migranti è naufragata per le resistenze incoercibili degli stati membri.

Sulla crisi economica, che si è andata attenuando complice la ripresa avviatasi negli ultimi due anni, l'Unione ha messo in campo, come si è visto, le risposte più forti e che certo hanno contribuito a superare il punto più basso e a favorire l'inversione di rotta. Oggi la crescita è tornata nell'Unione Europea e anche nei paesi che più avevano sofferto. Tutto bene dunque? In realtà il mix di *policies* attuato rivela i problemi strutturali della UE nell'affrontare la crisi. E lascia aperti molti dubbi per il futuro. Innanzitutto la risposta si è prodotta solo con grande lentezza il che ha consentito alla crisi di approfondirsi e di accrescere i suoi effetti negativi (con importanti tracce tuttora visibili). I due strumenti principali messi in campo nel momento in cui la crisi sembrava giungere ad un punto di non ritorno - il fondo di stabilizzazione ESM (usato per le crisi di bilancio greca e quelle bancarie spagnole e irlandesi) e le azioni della Banca centrale (finanziamenti di lungo termine alle banche e QE) – sollevano dubbi sulla loro sostenibilità e insieme rivelano alcuni accresciuti squilibri del modello attuale di Unione. Il punto più importante: quando è stato chiaro che i problemi di uno o più paesi non potevano essere affrontati da questi singolarmente, pena una crisi drammatica e con effetti gravi anche sui paesi meno esposti, e si è capito che c'era bisogno, come fu detto allora di un *bazooka*, cioè di un fondo di grandi dimensioni, non si è avuto il coraggio politico di dotare l'Unione stessa di questa potenza di fuoco e di affidarla alla Commissione. Si è scelta invece

la strada, da una parte di un fondo costituito dai versamenti diretti e proporzionali dei paesi membri e amministrato da un'autorità tecnocratica a sé stante, dall'altra si è aperta la strada a interventi massicci della banca centrale, cioè di un'altra istituzione tecnocratica. Per bilanciare (e legittimare presso le politiche nazionali) queste due imponenti azioni finanziarie si sono strette le regole dell'austerità con il Fiscal Compact che, almeno in teoria, impone severi impegni di rientro agli stati. Quanto alla Commissione europea, cioè l'unica istituzione europea che è, seppur imperfettamente, responsabile verso il popolo europeo attraverso il PE e le elezioni europee, le si è lasciato essenzialmente il compito di guardiano dei conti pubblici nazionali e il lancio di un piccolo fondo di promozione dell'economia (*Juncker Plan*).

Giusto per rendere visivamente chiara almeno la dimensione quantitativa delle forze in gioco si veda la Fig. 1 che mette a confronto gli interventi adottati in Europa, il bilancio della UE, quello dell'Italia, il bilancio USA e il fondo TARP (Troubled Assets Relief Programme) adottato immediatamente allo scoppio della crisi. Credo che le cifre e le date parlino da sole.



Se è vero che la crisi economica sembra superata almeno per il momento ci si deve chiedere guardando al passato ma ancor più al futuro se l'assetto che ne è emerso sia soddisfacente e sostenibile. Quali sono i problemi di questo assetto? Mi pare si debba attirare l'attenzione su una serie di importanti squilibri. Il fondo di stabilità che può intervenire per fronteggiare direttamente le crisi di un paese non è frutto di un intervento comunitario collettivo (e per così dire anonimo, non direttamente riconducibile ai singoli stati) ma invece ha caricato sui singoli stati doveri cospicui di solidarietà. Come è già emerso questa scelta crea da un lato una situazione di dipendenza per i paesi che ricevono non da una autorità politica comune ma da altri paesi e da organi tecnici esterni, dall'altro risentimento nei paesi non in crisi che devono versare un contributo per paesi "non virtuosi". Sull'alto fronte si è chiesto alla banca centrale un impegno molto spinto non solo per salvaguardare la moneta

ma anche per promuovere l'economia, mettendo quindi una istituzione tecnocratica per certi versi nei panni di un governo europeo dell'economia. Una situazione che, per quanto lungimirante e saggia sia stata la guida del suo vertice, la espone inevitabilmente e sempre più a potenziali contestazioni sulla legittimità politica delle sue azioni. Ne stiamo vedendo un esempio proprio in questi giorni in cui una branca della BCE ha voluto intervenire dettando linee guida (ma di fatto regole) per le banche in merito ai crediti deteriorati aprendo un conflitto con il Parlamento europeo e con i governi di alcuni stati.

Dunque, da un lato l'UE si affida a un meccanismo, quello intergovernativo, basato sull'accordo tra governi, ciascuno responsabile verso il proprio elettorato domestico e dunque attento a non essere accusato di tradire gli interessi nazionali; un meccanismo poco adatto a produrre una visione veramente europea dei problemi economici se non nella forma di compromessi tanto più difficili quanto più a livello nazionale si manifestano fragilità politiche crescenti (persino in quel paese, la Germania, considerato fino ad ora la colonna della stabilità europea). Dall'altro abbiamo un'autorità tecnocratica che svolge un ruolo molto impegnativo di supplenza. E infine quella che si configura come l'autorità di governo europea, cioè la Commissione, si trova relegata nel ruolo di guardiana delle regole ma senza vera capacità di governo.

Ci si deve stupire se in questo contesto la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti dell'Unione Europea come comunità politica sia a livelli molto bassi, se trovino spazio spinte centrifughe, se la sfida dei partiti euroscettici sia forte in molti paesi e in definitiva il sostegno a politiche concrete di condivisione dei pesi delle crisi sia così basso?

Quali sono allora le strade che si prospettano oggi per l'UE?

Meno Europa? La crescita di partiti e movimenti euroscettici ha dato molto fiato negli ultimi anni a questa opzione a partire dalla soluzione estrema: l'*exit* di uno o più stati membri. Questa ipotesi che fino a poco fa sembrava puramente di scuola o sostenuta da forze politiche marginali, la vediamo invece in corso di realizzazione per uno dei paesi più importanti dell'Unione, dopo un referendum convocato con buona dose di irresponsabilità da un primo ministro inglese per risolvere problemi interni al suo partito. Il vaso di Pandora di problemi che la *Brexit* ha aperto in Inghilterra ha però probabilmente smorzato le imitazioni proposte con forse ancora maggiore leggerezza da altri leader continentali.

Se l'*exit* di altri paesi oggi sembra più improbabile (ma già quello in corso rappresenta un vulnus molto grave per la UE), in forma più leggera aleggia la opzione di restituire poteri agli stati nazionali e di contare essenzialmente sulla cooperazione tra governi. La domanda che si pone immediatamente è come seguendo questa strada si potrebbe far fronte alle prossime crisi quando si manifestassero? Se una cosa ha insegnato la crisi economica è quanto sia stata faticosa e generatrice di tensioni la via della cooperazione intergovernativa. D'altra parte la crisi migratoria, rispetto alla quale i poteri restano essenzialmente in capo agli stati, mostra come sia difficile costruire una efficace rete di solidarietà che non lasci qualche stato solo di fronte ai gravi problemi che in questo campo possono nascere.

Dunque più Europa? A favore di questa opzione c'è la constatazione emersa con sufficiente chiarezza in questi anni di quanto sia difficile tenere in vita una costruzione così grande e complessa come l'Unione Europea senza rafforzare gli strumenti attuali e magari affiancarne altri, là dove si è già costruito qualcosa. Si è parlato molto di questo dopo le elezioni del presidente francese Macron e la battuta di arresto di qualche partito e leader eurocritico. Da un lato, soprattutto tedesco, si è ventilato di dare più capacità di intervento all'ESM facendone un Fondo Monetario Europeo e di stringere contemporaneamente le briglie regolatorie sui bilanci nazionali affidandone la regia non più alla Commissione considerata troppo politica e quindi meno rigorosa, ma ad un organismo più tecnocratico come appunto il nuovo Fondo Monetario Europeo che deciderebbe sulla base di regole predefinite. Da altri di creare un vero ministro delle finanze europeo (per la Eurozona) e magari di dotarlo di un più cospicuo bilancio. Entrambe le proposte ma in modo particolare la prima mostrano di non aver capito come il rafforzamento dei poteri di controllo di autorità europee (tanto più se tecnocratiche; ma anche se politiche) trascuri macroscopicamente il problema crescente della legittimità di simili poteri. Un problema che poteva essere accantonato senza troppo danno in una Unione più piccola e con meno ambizioni, ma che in una Unione rafforzata si acuirebbe ulteriormente. A quale mandato (e deciso da chi) ancorerebbero i propri criteri di scelta queste autorità? Si crede forse che basterebbe replicare in Europa una specie di tecnocratico *Brussels consensus* su imitazione dell'ormai deprecato *Washington consensus* del FMI?

Allora di che cosa ha veramente bisogno oggi l'Unione europea per poter sostenere quei compiti accresciuti che la sua crescita e l'esperienza di gravi crisi le hanno attribuito e dai quali appare problematico tornare indietro, per non dire del fatto che dovrebbero essere potenziati? Correggendo il proclama della rivoluzione

americana *no taxation without representation*... si potrebbe dire *no more Union without representation*! Il tema della democrazia e della rappresentanza europea discusso negli anni passati un po' accademicamente, oggi mi pare diventato cruciale non tanto per ragionamenti tratti da un po' astratta ideologia politica democraticistica, ma per una assai concreta esigenza funzionale. I meccanismi intergovernativi, cioè basati sull'accordo tra i governi dei paesi membri, e quindi costantemente dipendenti dalle diverse spinte che si generano nei vari paesi, dai calendari politici e dalle instabilità di questi, hanno già mostrato tutta la loro difficoltà nel costruire una visione comune (europea appunto) dei problemi dalla quale estrarre in tempi adeguati decisioni efficaci e tali da tenere insieme i molteplici interessi presenti nell'Unione. Non a caso di fronte al momento di vera crisi si è dovuto far ricorso al potere tecnocratico e centralizzato della Banca centrale Europea che non deve tener conto delle opinioni pubbliche dei vari stati. Ma pensare che su questa e altre autorità tecnocratiche si possa scaricare il peso del governo dell'economia (per non parlare ovviamente di altri settori) di una grande comunità politica come l'Unione Europea significa non riconoscere i limiti intrinseci della tecnocrazia e non capire che la sopravvivenza dell'Unione ha bisogno non solo di decisioni tecnicamente efficaci, ma anche del sostegno e della fiducia dell'opinione pubblica che solo attori e processi politici possono mobilitare.

Mi pare quindi oggi ineludibile la necessità che acquistino maggiore vigore processi di rappresentanza a dimensione europea e non solo nazionale, capaci quindi di portare a Bruxelles nelle sedi dei processi decisionali dell'Unione non 27 posizioni programmatiche di impronta nazionale tra le quali faticosamente cercare compromessi, ma un numero ridotto di piattaforme veramente europee in competizione. Una vera europeizzazione della rappresentanza politica appare sempre più come la condizione necessaria per legittimare gli ampi poteri (tecnocratici e non) di Bruxelles e forse ancor più per costruire le basi sulle quali impostare decisioni di governo di ampia portata e condivise.

La condizione perché ciò avvenga è che le elezioni europee da appendice quali sono adesso dei processi politici nazionali acquisiscano un dimensione europea che finora non hanno avuto. Questo però può accadere solo se su questa scena si presentano partiti e programmi a base europea, e leader politici disposti a scommettere sulla possibilità di candidarsi su scala europea e quindi pronti a parlare non solo alle orecchie del proprio elettorato nazionale. In qualche misura e per paradosso i partiti più critici dell'Europa hanno già cominciato a guardare con attenzione alla scena europea. I grandi partiti, che tradizionalmente hanno appoggiato il processo di integrazione europea (socialisti, popolari, liberali...), sono finora in ritardo su questo

piano anche se l'esperimento dei cosiddetti *Spitzenkandidaten* (i candidati alla guida della Commissione presentati da ciascun partito europeo alle elezioni europee del 2014) è stato un timido ed embrionale passo in questa direzione. Se questi passi prendessero vigore nelle prossime elezioni del 2019 potrebbero aprire la strada a un cambiamento vero anche se lento della Unione, nel quale accresciuti poteri di governo della Commissione potrebbero trovare un ancoraggio rappresentativo più significativo e i robusti poteri tecnocratici ai quali non sembra ragionevole rinunciare troverebbero però una interlocuzione politica necessaria per tenerli nella carreggiata di loro compiti.

Un'altra Europa più democratico-rappresentativa è necessaria. Sarà anche possibile? Questo ce lo diranno i prossimi mesi e anni. Sappiamo che il futuro si appoggia sulle spalle del passato, ma cammina sulle gambe del coraggio, dell'inventiva e della speranza. Speriamo che queste virtù non manchino per sostenere e sviluppare una realtà molto imperfetta ma senza la quale il nostro continente sarebbe senz'altro peggiore.