



## L'Europa in stallo. Qual è la prossima mossa?

di Francesco Farina, Roberto Tamborini

23 giugno 2014

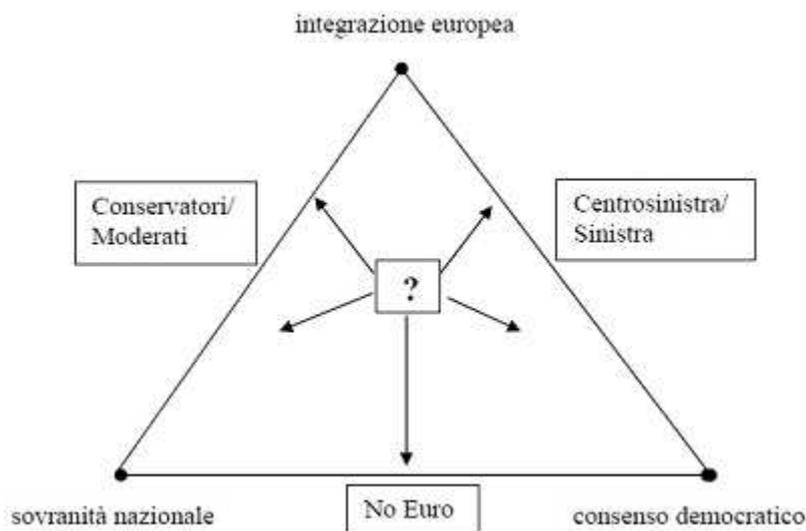
*Dopo il voto del 25 maggio, l'Unione Europea rimarrà imbrigliata nello status quo, o farà una mossa per recuperare la legittimazione democratica che sta venendo meno? E in quale direzione: più o meno sovranità nazionale, più o meno integrazione sovra-nazionale? Alla vigilia del semestre italiano alla guida dell'Unione, che nel gergo politico nostrano si annuncia come "costituente", offriamo ai lettori la nostra previsione sull'esito probabile, e una proposta per trasformarlo da un rischio in una opportunità.*

Le cause profonde della crisi attuale dell'Unione Europea non sono comprensibili se non si riflette sul passato. L'Unione concluse negli anni'80 la fase in cui le economie di scala conseguibili con l'accesso delle imprese ad un unico e vasto mercato, con l'abbattimento delle barriere tariffarie e non tariffarie, consentirono accordi di "mutuo vantaggio" fra i paesi membri. Da allora in poi, i progressi sulla strada dell'integrazione hanno comportato difficili compromessi, con distribuzione squilibrata del "surplus", se non "a somma zero". Il completamento della liberalizzazione dei movimenti di capitale nel 1990 rappresentò uno spartiacque a causa del noto "Quartetto impossibile" di Tommaso Padoa Schioppa: sovranità monetaria, tassi di cambio stabili, libertà di movimento dei capitali, libero commercio. Di qui, il progetto di sacrificare il primo "bene" per conservare gli altri accelerando l'unificazione monetaria. Fu però un errore, al momento della firma del Trattato di Maastricht nel 1991, assumere che mercato unico e moneta unica, da soli, potessero garantire più integrazione e meno diseguaglianza. A partire dalle regole dello SME e dalle stringenti *guidelines* per guadagnarsi l'ammissione all'euro, i crescenti conflitti d'interesse sono stati gestiti nell'ottica della soluzione egemonica: la Germania alla guida dell'integrazione monetaria, invece di una struttura sovra-nazionale che opponesse una *governance* cooperativa al potere dei mercati finanziari. Con il varo dell'euro, ovvero con la BCE come sola nuova istituzione (e per giunta con poteri limitati), l'esposizione di sistemi produttivi molto diversi alle stesse "regole del gioco" comportò che la strategia dell'integrazione venisse a poggiare esclusivamente sul "livellamento del campo di gioco", e cioè sull'idea di dare briglia sciolta alla ferrea competizione fra i sistemi-paese.

Le rilevanti esternalità reciproche generate dalle diverse strategie di competizione nazionali non hanno favorito la convergenza verso la virtù, ma la divergenza tra paesi diseguali all'interno dell'Unione. Priva di contrappesi istituzionali che la correggessero, l'Europa ha fallito nell'ambizione di rappresentare l'impulso ad una maggiore crescita per tutti. Allo stato attuale delle cose, l'integrazione europea si configura in termini molto diversi rispetto al progetto di rinascita civile, economica e sociale immaginato dai padri fondatori. Per un tale esito, da tempo temuto, fu coniata la definizione di "integrazione negativa". E' mancata, soprattutto negli ultimi decenni di crescente conflitto sulla distribuzione dei "vantaggi" dell'integrazione, la consapevolezza che un processo di integrazione fra diseguali richiede una *governance* che compensi le forze del mercato laddove tendono ad accentuare la divergenza dei sentieri di crescita e benessere dei paesi.

I risultati del recente voto per il Parlamento Europeo dimostrano come tale deficit di *governance* rappresenti il pendant economico del "deficit democratico" dell'Unione. Un numero crescente di cittadini europei - probabilmente molto superiore alla somma fra l'elevato astensionismo ed il 20% che ha votato le liste euro-scettiche e nazionaliste - è fortemente deluso. Alla perdita di attrattiva dell'Unione contribuiscono in pari misura il carente carattere democratico del processo decisionale - in mano ai governi dei paesi leader (ormai solo la Germania, dopo la crisi di identità che attanaglia la Francia) e alle tecnoburocrazie - e la stagnazione economica, con tassi di crescita negativi, disoccupazione crescente e contrazione dell'apparato produttivo che in molti paesi hanno generato il convincimento che gli annunci dei benefici dell'euro fossero un imbroglio.

Così dal "Quartetto impossibile" di Padoa Schioppa siamo finiti nella versione europea della "Tripletta impossibile" ideata da Dani Rodrik per descrivere i dilemmi della globalizzazione. Nei tre vertici sono rappresentate tre dimensioni costitutive dell'Unione: "*integrazione europea*", "*sovranità nazionale*", "*consenso democratico*". Ciascuno dei tre è incompatibile con gli altri due. Uno fra i tre va necessariamente sacrificato.



< !--[endif]-->

La "*integrazione europea*", nella forma realizzata negli ultimi decenni, si sta rivelando, o così è percepita, non compatibile con l'autonomia dei paesi membri di decidere sia su regole dei mercati che non penalizzino l'economia nazionale (il vertice "*sovranità nazionale*"), sia su istituzioni economiche espressione del consenso democratico e ad esso rispondenti (il vertice "*consenso democratico*"). Le regole fiscali, a cui sono attribuite le conseguenze negative dell'austerità, sono emblematiche. Lo stallo dell'Europa è descrivibile come equidistanza dai tre vertici del triangolo. Va sottolineato che lo stallo ha sì radici nei nodi del disegno istituzionale europeo venuti al pettine della storia, ma anche nella percezione confusa dell'Europa che ha l'opinione pubblica.

A quale rinunciare fra i tre obiettivi? A quale dei tre esiti sui lati del triangolo punteranno i governi? Ammesso che il Parlamento Europeo riesca ad esercitare i poteri più estesi conquistati con il Trattato di Lisbona, quale indirizzo può esprimere e con quale maggioranza politica? Il composito raggruppamento dei "No Euro" è lontano dagli altri due per la netta opposizione all'integrazione europea (o quanto meno all'euro, giudicato come una grave violazione della sovranità nazionale). Ma escludiamo possa realizzarsi una maggioranza favorevole ad un processo di avvicinamento all'equilibrio *sovranità nazionale + consenso democratico* sul lato in basso (si ricordi che, a norma dei Trattati, la frantumazione dell'euro implicherebbe anche la dissoluzione dell'Unione Europea come oggi la conosciamo). D'altra parte anche coloro che si dichiarano pro euro sono compositi e hanno obiettivi diversi. Il raggruppamento Centrosinistra/Sinistra punta, almeno vocazionalmente, ad un'accelerazione dell'integrazione europea in chiave democratica, idealmente federalista, cioè verso il lato destro del triangolo. L'obiettivo di breve termine è una modifica, se non abrogazione, del sistema delle regole fiscali automatiche. Il raggruppamento Conservatori/Moderati, guidato dalla Merkel, rimane naturalmente freddo di fronte a tali istanze. Avendo vinto le elezioni, porterà l'Europa verso il lato sinistro, con il consolidamento del "metodo intergovernativo"? Ossia incrementi d'integrazione europea in dosi omeopatiche con la sovranità nazionale garantita ed espressa dai governi come veicolo indiretto del consenso democratico? Nessuno può avere certezze in questo momento, ma offriamo ai lettori la nostra previsione sull'esito probabile, e una proposta per trasformarlo da un rischio in una opportunità.

1. La debolezza del candidato popolare alla presidenza della Commissione, Junker. a) Junker è troppo comunitario (troppo in alto a sinistra) per i Conservatori/Moderati molto "intergovernativi" (Gran Bretagna), ed è troppo intergovernativo (sta sul lato opposto) per Centrosinistra/Sinistra b) Non è del tutto vero che la sua nomina sarebbe rispettosa della volontà popolare. Il sistema elettorale europeo è proporzionale, e il Ppe non ha la maggioranza assoluta. Quindi occorre una coalizione, e se questa non si forma su Junker occorre un altro candidato, come da normale prassi parlamentare (vedi A. Manzella, La Repubblica, 17 giugno).

2. Viste le forze in campo, a nostro giudizio ci sono per il momento poche chance di andare sul lato destro. Anche perché si percepisce una discrasia tra i leader del Centrosinistra/Sinistra (orientati *in alto* a destra) e i loro elettori (orientati *in basso* a destra). Esempio. In cima all'agenda delle riforme della *governance* c'è, da tempo, la creazione di un'autorità fiscale sovranazionale. Come, con che poteri e con quale buon grado di accettazione di decisioni sgradite ai singoli paesi? In altri termini: l'elettorato (finora) pro euro è veramente pronto per un salto genuinamente federalista? E' ragionevole dubitarne. E comunque occorrerebbe una tal quantità di tempo non compatibile con l'urgenza della situazione.

3. Se è probabile trovarsi da qualche parte lungo il lato sinistro, c'è modo di limitare i danni e far meglio dello status quo? La nostra idea, che qui lanciamo in modo molto semplice e provocatorio, è di prendere il toro per le corna, ossia arrivare alla *méta* lungo il percorso *consenso democratico* → *sovranità nazionale* → *integrazione* (ci conforta che non sia troppo lontana da quella di J. Habermas, Corriere della Sera, 18 giugno). L'ambito prioritario in cui intervenire è, come si diceva, quella della politica fiscale comune *vis-à-vis* la banca centrale. In sintesi: "metodo intergovernativo", *ma senza lo schermo pseudo-tecnocratico delle regole fisse e automatiche*. In sostanza un "upgrade" di Ecofin ad autorità fiscale europea pienamente autonoma e indipendente. In fondo si tratta di un consiglio di ministri economici legittimati

dalla sovranità popolare, e in questo momento ci pare l'unico "espediente" per arrivare a decisioni *comuni* e *vicine* alle fonti della legittimazione, che rimangono quelle nazionali.

4. Non si tratta di eliminare totalmente le regole (i parametri), né tantomeno i principi generali della politica fiscale sanciti dai Trattati, ma di renderle degli indicatori di guida alle decisioni fiscali a ricaduta sui singoli stati, che vengono *esplicitamente negoziate e concordate* nelle contingenze macroeconomiche. Quali sono i benefici? a) L'idea di sostituire regole all'esercizio dell'autonomia politico-economica dei governi, sebbene motivata dall'assenza di un vero governo europeo, è stata fallimentare, non solo sul piano della gestione della crisi, ma anche, e ancor peggio, per i danni strutturali inferti all'edificio dell'Unione. b) Perdipiù le regole fiscali attuali non sono "tecniche" (se ne esistono): sono la ibernazione dei rapporti di forza tra governi che ha preceduto la creazione dell'euro. In particolare il ruolo di *dominus* della Germania. c) Se la Germania intende, ed ha la forza di esercitare quel ruolo nelle scelte di politica fiscale di Eurolandia, lo faccia alla luce del sole negoziando con gli altri paesi, senza lo schermo di regole fissate venti anni fa. d) Ciò rende più trasparente "chi guadagna e chi perde", ed elimina l'equivoco del dominio tecnocratico, che è in realtà un dissimulato dominio del/i governo/ egemone/i. Infatti, quando le regole non sono state accettabili per governi (o coalizioni) sufficientemente forti non sono state applicate. e) In questo quadro è più probabile che emergano soluzioni di coordinamento delle politiche piuttosto che in quello attuale. f) Questo "nuovo Ecofin" deve darsi delle regole decisionali efficaci (per esempio votazioni a maggioranza, senza potere di veto); i governi in minoranza accetteranno le decisioni della maggioranza? Giriamo la domanda: i governi nazionali (e i loro elettori) pensano di avere più chance di avere una politica fiscale cooperativa nel sistema attuale? g) Tra le fonti del consenso nelle contese elettorali nazionali ci sarà anche quella, ben tangibile, di avere governi (e personale politico) forti e credibili in Europa.

5. Tolta la retorica e la vernice tecnocratica, questo è, in fondo, il *modus operandi* della BCE, la quale rispetta norme statutarie e linee guida generali, ma opera in completa autonomia nelle contingenze, mediante decisioni negoziate tra le varie componenti (infatti, qualche volta la Germania "perde"). E la BCE è l'unica istituzione europea che è stata all'altezza delle sfide della crisi.

“ Commenti

”

Solo gli utenti registrati possono scrivere commenti.

Effettua il logi o registrati.