

# Unione Europea. Una governance economica da cambiare

di Sebastiano Fadda\*

## Sommario

Alla globalizzazione non si è accompagnata una governance efficace dell'attività economica su scala globale. Essa presenta due principali problemi: l'inefficienza e l'inefficacia delle organizzazioni di regolazione internazionale e la loro compatibilità con la sovranità dei singoli Stati nazionali. Le istituzioni sovra-nazionali, inoltre, difettano di due fondamentali requisiti per essere considerate democratiche: la partecipazione dei cittadini e l' "accountability" dei policy makers. La politica economica dell'U.E. di fronte alla crisi è stata inadeguata a causa sia di visioni sbagliate sul funzionamento dell'economia, sia dell'assenza di una adeguata governance economica. Questa è caratterizzata dalla predominante influenza degli Stati nazionali più potenti e delle istituzioni finanziarie. Di fatto l'Unione Monetaria Europea è un ibrido: non è né un vero Stato federale né una vera organizzazione internazionale di Stati. È dubbio che l'Europa stia convergendo verso uno Stato federale, ma anche dubbio che questo sia possibile nell'attuale momento storico.

*Classificazione JEL:* F550,H770,O520.

*Parole chiave:* Governance economica globale, governance europea e democrazia, crisi economica

## The EU economic governance needs to be improved

### Abstract

Globalisation has not been accompanied by an effective governance of economic activity. Two principal problems have arisen: the inefficiency and ineffectiveness of international regulation bodies, and their compatibility with the sovereignty of individual nation states. Supra-national institutions appear to lack two fundamental features of democracy: participation of people and accountability of policy makers. The measures taken by the EU to cope with the crisis, are inadequate owing to some incorrect views about the working of the economy and to the lack of proper European economic governance - the decisions being dependent either on the interests of some of the most influential member States or on the financial establishment. In fact the European monetary Union is a hybrid: neither a federal State nor an international organization of States. It's doubtful whether Europe is converging towards a federal State and whether this is at all possible at the present time.

*JEL Classification:* F550,H770,O520.

*Keywords:* Global economic governance, European governance and democracy, European economic crisis, globalization and democracy.

\* Professore Ordinario di Economia Politica, Facoltà di Economia, Università Roma Tre.  
E-mail: fadda@uniroma3.it.

“La globalizzazione non opera primariamente come inevitabile, o per natura o per evoluzione storica. Molte dinamiche della globalizzazione sono guidate da interessi potentemente motivati, di natura sia pubblica che privata; di questi, qualunque tentativo di migliorare la governance deve prendere atto”. (Smith and Naim, 2000).

“Se misure di politica economica risultano erranee, ciò si deve all’azione di gruppi interessati, che ne traggono comune vantaggio” (Caffè, 1986).

## **Introduzione**

Alle recenti elezioni del parlamento europeo si è giunti senza un vero confronto sui reali problemi dell’Unione, mettendo invece in scena uno scontro iper semplificato tra “chi è favorevole e chi è contrario all’Europa”. Se il giudizio sulle misure di politica economica adottate dall’Unione Europea per il superamento della crisi non può certo essere positivo, ancor più negativa e sicuramente più preoccupante è da considerare l’architettura di governance da cui tali misure scaturiscono. Per analizzare compiutamente le caratteristiche e i limiti di tale architettura è bene inquadrare il problema nel contesto della struttura di governance dell’economia a livello mondiale, messa seriamente in difficoltà dalle dinamiche della globalizzazione e dalla crisi del ruolo degli Stati nazionali.

In realtà, a una certa tendenza del neo-liberalismo si può attribuire la convinzione che nessuna politica macroeconomica (e ancor meno una politica industriale) sia necessaria (e neanche di alcuna utilità) poiché i mercati sono perfettamente capaci da soli di funzionare in maniera efficiente e di assicurare l’allocazione ottimale delle risorse e la migliore performance economica. In realtà questa visione è relativamente temperata a livello dei singoli Stati, alcuni dei quali praticano politiche economiche molto “invasive”, mentre è pressoché illimitata sotto il profilo dei mercati globali, dando così luogo a un sistema che vede la compresenza di regolamentazione e governance economica di carattere gerarchico all’interno dei singoli stati e invece una pressoché totale assenza di governance a livello globale, e cioè una anarchica completa libertà dei mercati nelle relazioni e nelle transazioni internazionali. Se si aderisse a questa visione liberistica non si porrebbe neanche il problema di definire contenuti e obiettivi della politica economica, né tanto meno la questione delle appropriate forme di governance economica mondiale: un assoluto principio di “laissez faire”, una totale deregolamentazione, una generalizzata privatizzazione costituirebbero la guida

della politica economica, i cui unici obiettivi resterebbero il controllo del bilancio pubblico e il controllo dell'inflazione.

Sfortunatamente, gli eventi del 2008 e quelli successivi legati ai debiti sovrani hanno dimostrato che precisamente l'assenza di una appropriata governance mondiale e la conseguente insufficienza di regolamentazione (specialmente nei mercati finanziari) sono state alla radice della crisi che, paradossalmente, ha poi spinto gli stessi mercati e gli operatori finanziari a implorare il soccorso degli interventi statali e delle banche centrali per la loro salvezza. Non si può continuare ad ignorare questi fatti e cercare di superare la crisi senza porre quindi il problema di una appropriata governance economica sia a livello globale sia livello dell'Unione Europea.

## **1. Stati nazionali e mercati globali**

I problemi tra stati nazionali e mercati hanno incominciato ad emergere nel momento in cui la dimensione degli stati nazionali e quella dei mercati hanno incominciato a divergere. Tre fattori si possono considerare all'origine della configurazione globale dei mercati: lo sviluppo della tecnologia dell'informazione, lo sviluppo delle reti di comunicazione e la riduzione dei costi e dei tempi di trasporto. Ma va precisato che queste sono state condizioni che hanno soltanto reso possibile la realizzazione di mercati globali; condizioni necessarie, quindi, ma non sufficienti. In realtà il fattore determinante è stata la deliberata decisione dei governi nazionali di abolire totalmente confini, regole e restrizioni ai movimenti di merci e capitali. I governi eventualmente esitanti in proposito sono stati incoraggiati con argomenti molto persuasivi ad opera del Fondo Monetario Internazionale. La rete globale di relazioni tra gli agenti economici operanti su scala globale ha assunto quindi due caratteristiche peculiari: da un lato il volume delle transazioni (specie quelle finanziarie) internazionali ha raggiunto una dimensione esorbitante anche rispetto alle dimensioni dei bilanci degli Stati nazionali e dall'altro asimmetrie informative (molti movimenti rimangono addirittura sconosciuti ai regolatori) e mutati rapporti di forza tra gli operatori globali hanno reso estremamente difficile e relativamente impotente una qualsiasi attività regolatoria degli Stati nazionali (Cooper, 2003). I confini degli Stati nazionali divengono praticamente irrilevanti quando una fitta rete di transazioni inter-nazionali si sviluppa al di fuori dei controlli statali di vecchio tipo e addirittura al di fuori della stessa capacità di rilevazione da parte degli Stati. È chiaro che in queste condizioni tutta l'attività regolatoria, per essere efficace, dovrebbe spostarsi a livello internazionale, o

globale. Ma a questo proposito emergono due problemi di estrema rilevanza. Il primo è dato dalla stessa inefficienza e inefficacia degli organismi regolatori internazionali; il secondo è dato dalla loro compatibilità con la sovranità dei singoli Stati nazionali. Da ciò deriva che, se si assume una relazione inversa tra efficacia dell'attività regolatoria degli organismi internazionali e sovranità dei singoli Stati, si verifica una sorta di dilemma, che è particolarmente evidente nel caso dell'Unione Europea. Se si mantiene, come formalmente è, la sovranità nazionale relativamente alla regolazione dei mercati finanziari e in altri campi della politica economica, l'attività regolatoria sarà necessariamente poco efficace; se al contrario tutto il potere viene attribuito agli organi sovrastatali dell'Unione Europea si porrà un grave problema di democrazia. Di fatto si registra una progressiva erosione della sovranità nazionale, da un lato ad opera delle istituzioni sovranazionali e dall'altro ad opera delle istituzioni regionali o locali. Riesce difficile interpretare tutto questo, come fa Castell, come una consapevole e anzi intenzionale conversione verso un modello di Stato-rete (network State) finalizzata a preservare un proprio ruolo e un proprio potere (Castell, 2000). Appare più ragionevole e più realistico considerare questi processi come una progressiva resa degli Stati nazionali di fronte alle forze della globalizzazione da un lato e del decentramento verso le autonomie regionali e locali dall'altro. Si può considerare ancora aperta la questione se l'internazionalizzazione dei processi di produzione e la globalizzazione dei mercati finanziari siano una sorta di fenomeno naturale, subito dagli Stati nazionali in una maniera deterministica e irreversibile. Tuttavia sta di fatto che si registra una contraddizione tra la forza ancora esercitata da alcuni forti Stati nazionali nella gestione della loro politica economica (si pensi agli Stati Uniti, alla Gran Bretagna e alla Germania da un lato e alla Cina, all'India e al Brasile dall'altro), che impedisce la realizzazione di una piena governance globale post-nazionale, e l'idea di globalizzazione dei mercati che invece richiederebbe proprio una tale governance globale con conseguente ridimensionamento del ruolo degli Stati nazionali.

## **2. Governance globale: problemi di efficacia e di democrazia**

Non si può non riconoscere come l'attuale governance economica mondiale sia totalmente inadeguata e come sia particolarmente inefficace a livello europeo, dove è acuta la contraddizione tra l'unificazione monetaria e il mercato unico da un lato e la persistenza della sovranità degli Stati nazionali dall'altro. Di fatto lo scenario internazionale rivela uno stridente disal-

lineamento tra la capacità delle istituzioni internazionali e i bisogni di una efficace governance globale. In tale scenario opera una pluralità di attori (alcuni dei quali possono essere qualificati come “formali”; altri come “informali”) la cui azione non è nel complesso né coordinata né efficace sul piano della governance.

Tra quelli formali vanno incluse quelle organizzazioni internazionali che svolgono attività regolatorie sulla base di accordi formali tra gli Stati. Tra le più importanti si possono menzionare l’ONU, il Fondo Monetario internazionale, l’Organizzazione Mondiale per il Commercio (WTO), la Banca Mondiale e tutte le loro rispettive agenzie. Possiamo invece considerare come istituzioni informali l’insieme di quegli attori che, sebbene non delegati a svolgere alcuna attività regolatoria, sono tuttavia capaci di esercitare una forte influenza sul comportamento degli agenti economici e degli Stati sia attraverso singole azioni, sia attraverso alleanze con altri attori. Tra questi possiamo menzionare le grandi “*corporations*”, le banche d’affari, le agenzie di rating, alcune organizzazioni non governative, movimenti sociali, reti politiche e così via; senza trascurare gli accordi informali tra alcuni soggetti che sono parte di organizzazioni internazionali formali.

A proposito delle istituzioni formali internazionali possono formularsi due fondamentali considerazioni. La prima concerne la loro efficacia e la loro capacità; la seconda concerne una questione di democrazia. Generalmente il basso livello di efficacia è principalmente dovuto all’assenza di cooperazione tra gli Stati nazionali. In materia di trasparenza, di apertura, di concorrenza e di politiche regolatorie, sono proprio le difficoltà di trovare soluzioni agli interessi conflittuali degli Stati nazionali ad impedire l’adozione di decisioni efficaci in seno a tali organismi. Per il caso del Fondo Monetario Internazionale, le cui decisioni invece raggiungono generalmente alti livelli di efficacia, sembrano appropriate le ben note considerazioni di Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2003), secondo cui la propensione ad imporre politiche erranee (consistenti sostanzialmente nell’imporre politiche recessive in cambio della concessione di aiuti anziché concedere ai paesi in difficoltà l’erogazione di prestiti necessari per evitare la recessione) è dovuta da un lato al principio del voto pesato in base alle quote di partecipazione (cosa che lascia sottorappresentati alcuni Stati e sovrarappresentati altri, in particolare il G1, cioè gli Stati Uniti, con diritto di veto) e dall’altro lato alla sua composizione, limitata ai Ministri delle Finanze e ai Governatori delle Banche Centrali.

La questione della democrazia dell’attuale sistema di governance internazionale è complicata dal problema della definizione stessa del concetto di democrazia. Per semplificare il problema possiamo individuare due requisiti-

ti fondamentali per la sua esistenza. Il primo è dato dalla partecipazione dei cittadini ai processi attraverso cui si prendono vincolanti decisioni collettive che li riguardano, il secondo è dato dalla “*accountability*” e dalla responsabilità dei policy makers di fronte ai cittadini congiunta all’esistenza di praticabili procedure che consentano una loro possibile sostituzione. Come si può facilmente vedere, nessuna delle istituzioni internazionali di cui si è detto può qualificarsi come “democratica” in base a questi criteri. E poiché nelle attuali moderne culture il principio democratico si afferma sempre più come una fondamentale esigenza ed aspirazione, le istituzioni internazionali che non rispondono a queste caratteristiche sono esposte ad un calo di reputazione e ad una crisi di legittimazione.

### **3. La politica economica dell’Unione Europea di fronte alla crisi**

Se si osserva la struttura della governance economica dell’Unione Europea si rileva una simile compresenza di istituzioni formali e informali. Ma prima di procedere ad un esame di essa è bene richiamare brevemente le linee di politica economica adottate in sede europea per fronteggiare la crisi; sarà utile poi analizzare da quali processi decisionali sia emerso questo insieme di misure e chiedersi se da questi processi potesse emergere un diverso insieme di misure. In caso negativo emergerebbe con urgenza la necessità di una nuova governance. In sintesi, la sostanza della politica economica europea di fronte alla crisi dei “debiti sovrani” può essere riassunta come segue.

a) Disponibilità della Banca Centrale Europea a operazioni di “*bailout*” per le banche in difficoltà. Tali iniezioni di liquidità hanno consentito alle banche di acquistare titoli di stato nei paesi il cui rating è stato abbassato dalle agenzie di rating. Va ricordato che la BCE, a differenza di tutte le banche centrali, non ha la possibilità, per statuto, di acquistare titoli del debito pubblico all’emissione. Conseguentemente, la modalità indiretta di finanziamento del debito pubblico attraverso l’erogazione di liquidità alle banche genera un effetto particolare, che può essere considerato di fatto come un finanziamento degli speculatori nei mercati finanziari. Infatti, anziché imporre una sorta di “tetto” al tasso d’interesse sui titoli del debito con la disponibilità ad acquistarli all’emissione, si viene a creare un finanziamento per acquistare ai prezzi stabiliti sul mercato secondario i titoli sotto attacco speculativo. Inoltre, la missione statutaria della banca Centrale europea non include l’obiettivo della crescita economica, essendo limitata

soltanto alla tutela della stabilità monetaria, peraltro intesa abitualmente solo come controllo dell'inflazione.

b) Disponibilità di prestiti per i paesi a rischio di “default” attraverso l'*European Financial Stability Facility* e attraverso l'ESM (*European Stability Mechanism*). Va notato che queste erogazioni sono state tardive e anche di modesta entità rispetto a quanto sarebbe stato necessario per evitare la recessione economica nei paesi in difficoltà. Tuttavia è stato saggiamente evitato, contrariamente alla posizione della Germania, l'intervento del Fondo Monetario Internazionale, lasciando all'Unione Europea il compito di gestire i problemi e gli squilibri degli stati membri.

c) Infine, il provvedimento più pesante è stato l'imposizione di rigorose regole fiscali attraverso il “Fiscal Compact”. Queste regole, che si richiamano al vecchio e mitico parametro del 60% nel rapporto debito/Pil, impegnano gli Stati ad eliminare entro un ventennio (quindi per una frazione di 1/20 all'anno) il debito eccedente questo valore, a prescindere dalle specifiche condizioni economiche di ciascun paese e alla sua posizione rispetto al ciclo. Il rispetto di questo vincolo, che si configura come una misura di politica economica a “taglia unica” applicabile a tutti i paesi, comporta quindi drastiche riduzioni di spesa pubblica o drastici aumenti delle tasse nei paesi col maggior rapporto debito/Pil. Il colmo di questo approccio è stato poi raggiunto con l'esortazione (immediatamente e quasi clandestinamente recepita dal Parlamento italiano) di inserire nella Costituzione di ciascuno Stato la regola del bilancio pubblico in pareggio. La conseguente impossibilità di adottare politiche economiche anticicliche (il riferimento al pareggio “strutturale” è praticamente privo di operatività data la ambiguità concettuale e la conseguente difficoltà di misurazione del “reddito potenziale”), e addirittura la incorporata presenza di un meccanismo automatico di destabilizzazione pro-ciclica, accentua la recessione nei paesi con difficoltà economiche e rende ancora più difficile l'obiettivo di ridurre il rapporto debito/Pil, obiettivo in nome del quale queste regole sono state proposte.

Se queste sono le erronee misure di politica economica adottate, ancor più gravi sono le carenze e le omissioni relative alle appropriate misure che qualunque Autorità economica di qualunque paese responsabilmente governato avrebbe preso. Tra queste possiamo brevemente ricordare:

a) misure di regolamentazione dei mercati finanziari. In questo campo non sono state adottate sufficienti misure. La creazione del “Systemic Risk Board” con le tre connesse agenzie non può considerarsi uno strumento adeguato, visti i loro poteri e la loro composizione. Nei mercati finanziari non sono stati toccati né l'illimitata libertà in materia di derivati, né l'operatività dei mercati non regolamentati(OTC) dove si svolge circa il

90% delle transazioni finanziarie, né il potere e il ruolo delle agenzie di rating, né la commistione tra banche d'affari e banche commerciali, né la tassazione delle transazioni finanziarie.

b) Misure di aiuti finanziari per i paesi membri in difficoltà. Per evitare la recessione in questi Stati e per arrestare la spirale della crisi ( che nuoce anche alla “fiducia” dei mercati e quindi anche alla stabilità dell’Unione monetaria e dello stesso Euro) sarebbero state necessarie tempestive e consistenti erogazioni finanziarie a carico del bilancio europeo. Ma il bilancio dell’Unione Europea ha una dimensione talmente ridotta (circa 142 miliardi di euro per il 2014, pari all’1% del reddito complessivamente prodotto dai paesi dell’Unione), da non consentire significativi interventi straordinari, mentre interventi straordinari quali una sorta di “Piano Marshall” o l’emissione di Eurobonds sono stati ventilati, abbastanza confusamente, ma mai realizzati.

c) Misure per la crescita. La crescita economica sembra non far parte degli obiettivi della politica economica europea, nonostante il ricorrente uso del termine in vari documenti. Sicuramente non rientra nella “mission” della BCE, e la sua presenza nell’ambizioso programma 2020 risulta meramente nominale, anche perché nello stesso programma è specificato che le linee di politica economica ivi contenute non possono considerarsi super imposte ai singoli Stati membri i quali, in questa materia sono liberi di fare le proprie scelte. In realtà a livello di Unione Europea non esiste una politica a sostegno della crescita, né reali politiche economiche comuni in materia di innovazione, di sviluppo industriale, di energia, di lavoro, di welfare e di relazioni industriali. Forse l’unica effettiva politica europea, se pur sottoposta a forti critiche, è la politica agraria.

d) Infine, non esiste alcuna politica fiscale comune né alcuna armonizzazione dei sistemi tributari. La politica fiscale comune dovrebbe essere uno strumento armonizzato con la comune politica monetaria per governare il ciclo economico ed imprimere un trend di crescita all’economia. Invece si è in presenza di una serie di regole rigide per il bilancio pubblico, peraltro basate su parametri molto arbitrari. Il controllo sul rispetto di tali regole e le sanzioni sono poi largamente “automatizzate” e affidate a organismi tecnici, per non dire “burocratici” dell’Unione. Questa situazione integra la violazione di due fondamentali principi: quello della discrezionalità necessaria per operare quegli aggiustamenti di *fine tuning* necessari per il conseguimento degli obiettivi della politica economica, e quello cosiddetto del “*no taxation without representation*”.



#### 4. La struttura della governance economica dell'UE

Bisogna domandarsi ora da quale tipo di governance economica provenga questo insieme di scelte di politica economica composto di “azioni e omissioni” sopra schematizzato; quali autorità europee abbiano deciso questo approccio.

La prima osservazione da fare è che la fondamentale istituzione democratica dell'Unione Europea, e cioè il Parlamento Europeo, non svolge praticamente alcun ruolo nei processi decisionali, né costituisce l'organo di fronte al quale devono essere rendicontate le politiche. Stando così le cose, l'Unione Europea non può essere considerata propriamente uno Stato federale. Il processo decisionale vigente nell'Unione sembra piuttosto appartenere alla categoria della cooperazione internazionale e dei trattati internazionali. Infatti i principali organismi più coinvolti nel processo decisionale sono il Consiglio Europeo e l'Eurogruppo. Il primo è composto dai capi di Stato o di Governo dei paesi membri più il suo presidente eletto, mentre ha diritto a partecipare agli incontri anche il presidente della Commissione Europea. Il secondo è composto dai ministri delle finanze degli Stati membri che hanno adottato l'Euro; di solito si incontra il giorno precedente la riunione del Consiglio degli affari economici e finanziari (Ecofin), che a sua volta è la configurazione assunta dal Consiglio dell'Unione Europea quando sono all'ordine del giorno questioni di bilancio e di finanza pubblica. Va notato che questi organismi, soprattutto il primo, nonostante fossero molto attivi nel determinare le linee di politica economica dell'Unione rivestivano soltanto un carattere informale fino al 1 dicembre 2009, quando sono invece divenuti formali nel nuovo trattato dell'Unione, pur restando privi di un formale potere legislativo; nonostante ciò essi esercitano il ruolo principale nella definizione delle direzioni della politica economica dell'Unione Europea.

Ma nel processo di decisione delle linee di politica economica (e particolarmente di quelle adottate di fronte alla crisi) entrano anche con peso determinante diverse realtà “informali”. La prima di queste è la Banca Centrale Europea. Vengono poi le intese informali tra un ristretto numero di paesi (generalmente la Germania più qualche partner temporaneo in funzione ancillare). Infine, esercitano una forte influenza la cosiddetta “Troika” (cioè la BCE, il FMI e il Presidente della Commissione Europea) e un'altra struttura informale che pur avendo una dimensione super europea è molto influente nel campo della politica economica dell'U.E.: si tratta del *Financial Stability Forum*, una sorta di club di Governatori di Banche Centrali, regolatori e altre organizzazioni internazionali, nato nel 1998 dopo la crisi Russa in

supporto del G7, che ha visto crescere la sua influenza nei successivi G8 e G10.

Ciò che va sottolineato è il carattere prevalentemente informale di questa complessa e composita struttura di *governance*, non nel senso che i loro componenti (per esempio, Angela Merkel o la BCE e il suo governatore) siano “informali”; ma nel senso che il potere, l’influenza che essi si arrogano e di fatto esercitano nel processo decisionale dell’Unione Europea va ben oltre quanto è formalmente definito.

Le decisioni infatti, si può dire, maturano in tali sedi informali, dove un peso preponderante è esercitato dai paesi (o dal paese) più forti, e poi vengono “passate” alle istituzioni comunitarie per la loro formalizzazione; ma non sempre è così. Anzi, talvolta trattati e accordi fra gli Stati (come per esempio il “Fiscal Compact”) neanche transitano attraverso gli organi legislativi dell’Unione; ma, essendo espressione della cooperazione internazionale interna all’Unione, vengono direttamente trasmessi agli organismi tecnici, burocratici dell’Unione per la loro implementazione, per il controllo del loro rispetto e per le eventuali sanzioni.

Nascono così quei meccanismi sanzionatori automatici che in base all’art. 7 del TSCG (“*Treaty on Stability, Coordination and Governance*”, firmato dai capi di Stato e di Governo il 2 marzo 2012) possono essere bloccati soltanto da un voto contrario del Consiglio Europeo a maggioranza qualificata (“*the rule of reverse qualified majority*”) senza che il paese in questione possa prendere parte al voto. Si deve sottolineare che in questi trattati esiste la chiara consapevolezza dell’obiettivo di ridurre il peso degli organi democratici dell’Unione nei processi decisionali: infatti si specifica negli art. 12 e 13 del TSCG che “i capi di Stato e di Governo delle parti contraenti si incontreranno *informalmente* in riunioni dell’ Euro Summit”, “almeno due volte all’anno”. Peraltro, il presidente della Commissione Europea “*può partecipare*” a tali incontri; “il Presidente della BCE è invitato a partecipare” e il presidente del Parlamento Europeo “*può essere invitato per essere sentito*”. È auspicabile poi che non prendano corpo i suggerimenti avanzati dal comitato di esperti economici nominati da Barroso, i quali, lamentando che nonostante l’obbligatorietà del parere della commissione sullo schema di bilancio introdotta dal “*two pact*” tutte le decisioni finali in materia di bilancio continuano ad essere prese a livello nazionale e al momento non esistono strumenti legali per impedire ex ante che uno stato membro le prenda o per imporre emendamenti, suggeriscono addirittura che in caso di mancata “*compliance*” rispetto alle indicazioni della commissione sia erogata una sanzione che vada dal già esistente deposito infruttifero fino alla sospensione dei trasferimenti dei fondi europei, fino anche

alla sospensione del diritto di voto nelle istituzioni europee. Peraltro, la possibilità di sospendere i trasferimenti dei fondi strutturali è già prevista tra le “condizionalità” introdotte dalla Commissione nella nuova programmazione 2014-2020. La Governance dell’Unione Europea appare dunque come uno strano ibrido: non è né quella di un vero Stato Federale né quella di una vera organizzazione intergovernativa.

## **5. I limiti della governance economica europea**

Siamo quindi di fronte da un lato ad un insieme di misure di politica economica e dall’altro ad una chiara struttura di governance da cui queste provengono. Purtroppo il contenuto delle misure di politica economica adottate è manifestamente infondato dal punto di vista della teoria economica e empiricamente provato come destabilizzante e recessivo. A questo si obietta talvolta che occorre “attendere”, perché “nel lungo periodo” si manifesteranno tutti gli effetti positivi. Certo è possibile che nel lungo periodo vengano neutralizzati, a caro prezzo, gli effetti negativi di queste misure; ma il lungo periodo potrebbe essere talmente lungo da configurare quella ipotesi di Keynes per cui “siamo tutti morti” e configurare comunque un lungo processo di ricostruzione sulle macerie create proprio dalle politiche sbagliate.

Il processo di decisione di queste misure che si è brevemente descritto sopra non può essere qualificato come democratico in base ai requisiti che sono stati menzionati. Infatti esso difetta sia di partecipazione che di “*accountability*”. In aggiunta a questo esso rivela, sia nei suoi aspetti formali sia in quelli informali, due ulteriori caratteristiche negative. La prima è la dominante presenza nel processo di decisione delle politiche economiche dei Ministri delle Finanze e della Banca Centrale Europea. A nessun altro ministero, a nessun altro settore, come quello della politica industriale o della politica del lavoro, è attribuito un simile peso nel processo decisionale. La seconda caratteristica riguarda il ruolo ancora dominante degli Stati nazionali. Questi non sono disponibili ad attribuire maggiori poteri alle istituzioni democratiche dell’Unione Europea; preferiscono piuttosto che le materie fondamentali vengano decise attraverso negoziazioni, alleanze e accordi tra Stati, sottraendo quanto più possibile le decisioni agli organi “costituzionali” dell’Unione. In tal modo la finanza e gli Stati più potenti giocano il ruolo principale nel definire non solo le direzioni della politica economica europea ma anche le modalità della loro implementazione. Possiamo chiederci se questa struttura di governance europea sia efficiente. Se

si usassero le misure standard di efficienza connesse all'ottima allocazione delle risorse o alla riduzione dei "costi di transazione" o ad altre variabili relative alla performance economica si dovrebbe dire di no. Ma sicuramente tale struttura è efficiente nel tutelare gli interessi dei grandi gruppi finanziari, delle banche d'affari e dei paesi che si pongono obiettivi di tipo "neomercantilista".

Infatti, tale struttura è perfettamente rispondente allo scopo di garantire alti rendimenti sul debito pubblico, a prescindere dagli effetti di ciò sulla recessione e sulla disoccupazione. È pure ammirevolmente idonea per adottare misure che indeboliscono la struttura produttiva di alcuni paesi, a tutto vantaggio delle esportazioni di altri paesi (almeno fino a quando la recessione non produrrà una riduzione della loro propensione ad importare) e delle opportunità di "take overs". È anche adatta a stimolare una svalutazione salariale competitiva in sostituzione della svalutazione monetaria nei paesi dove esistono grandi ritardi di produttività, come pure a smantellare lo stato sociale come soluzione alla crisi. Davanti a queste caratteristiche istituzionali è opportuno ricordare le parole di Lord Eatwell: "le istituzioni sono soltanto istituzioni, non sono l'espressione di mercati efficienti. Se le istituzioni inibiscono il raggiungimento degli obiettivi economici della società, comunque siano articolati, allora le istituzioni devono essere cambiate" (Eatwell, 2012).

Per concludere, si può affermare che l'attuale governance economica dell'Unione Europea tende a procedere sulle erranee linee di politica economica su richiamate fondamentalmente perché gli interessi finanziari e gli Stati nazionali giocano in essa un ruolo preponderante. E questo può essere ricollegato al fatto che *l'Unione monetaria* Europea è una sorta di ibrido: non è né uno Stato federale né una organizzazione internazionale di Stati, ma un miscuglio delle due diverse forme senza peraltro assumere gli aspetti migliori di esse. Una vera politica macroeconomica (monetaria e fiscale) e una propria serie di politiche economiche reali a livello europeo sarebbe possibile solo con un unificato Stato Federale. Non vi è, naturalmente, alcuna garanzia, che le giuste politiche economiche verrebbero adottate in questo caso; ma per lo meno esse sarebbero possibili; mentre con l'attuale governance, vista la sua struttura, esse continuerebbero ad essere altamente improbabili, se non addirittura impossibili.

## **7. Verso uno Stato federale europeo?**

Ci si deve quindi chiedere a questo punto se l'Unione Europea stia convergendo verso il modello dello Stato Federale e, ancora, se una sorta di Stati Uniti d'Europa sia possibile in questo momento storico.

In relazione alla prima questione sembra doversi dare una risposta negativa, perché è evidente che molti fattori si oppongono attualmente a tale convergenza. Tra questi vanno sicuramente segnalati: il rafforzamento dei nazionalismi, la tendenza a mantenere quanto più possibile i poteri nazionali in materia di politica economica e sociale, l'acuirsi delle disparità economiche tra gli Stati, l'accentuarsi da un lato dei conflitti di interesse e dall'altro delle alleanze bi o multilaterali tra Stati. Il progressivo allargamento dell'Unione Europea a un numero crescente di Stati rende sicuramente più problematica l'evoluzione verso il modello di Stato Federale, e per questa ragione si può affacciare l'ipotesi di due Unioni Europee: un nucleo di Stati con elevato grado di integrazione economica e politica e una confederazione più larga che comprenda anche gli altri Stati. Quest'ultima si configurerebbe sostanzialmente come un'area di mercato unico (una sorta di area di mercato ottimale piuttosto che un'area valutaria ottimale), non certo come una unione politica. L'esistenza di questi due insiemi che si intersecano creerebbe però forse più contraddizioni e più problemi. Sta tuttavia il fatto che l'attuale situazione dell'Unione si configura, piuttosto che come un'Unione politicamente integrata, come un'area di mercato unico con la peculiarità di una moneta unica tra alcuni Stati membri, per giunta con forti rischi di disgregazione della stessa eurozona (Eichengreen, 2007). A voler essere pessimisti si potrebbe anche pensare che questa configurazione, e non la realizzazione di una unione europea politicamente integrata secondo il modello dello Stato federale sia più corrispondente agli interessi delle lobbies finanziarie e delle "corporations" transnazionali.

La seconda questione, se cioè sia attualmente possibile un'integrazione sul modello degli Stati Uniti d'Europa appare ancora più problematica. Se la costruzione di una Unione europea politicamente integrata fosse solo una questione di erigere appropriate formali strutture democratiche, come per esempio l'elezione di un parlamento e di un governo sopranazionale dotati di effettivi poteri legislativi e amministrativi, che rispondesse effettivamente davanti ai cittadini europei, questo sarebbe forse possibile una volta superata la resistenza di alcuni Stati membri e con l'aiuto di abili specialisti di ingegneria istituzionale. Ma il problema è molto più complesso.

Le istituzioni democratiche non possono essere considerate soltanto come una tecnica parlamentare o elettorale. Esse sono il riflesso di un insieme di relazioni sostanziali di carattere culturale, identitario, storico e anche linguistico. Poggiano su un substrato di interessi, di valori sociali, di credenze, che trovano espressione in posizioni politiche rappresentate dagli eletti che si confrontano per trovare una mediazione nelle sedi istituzionali e rispondono del loro operato verso gli elettori. Se tale piattaforma, su cui si gioca

il confronto e il processo decisionale, è troppo eterogenea le istituzioni democratiche non possono funzionare in maniera sostanziale e rimangono soltanto delle costruzioni formali. Poiché questa sembra essere la situazione attuale relativamente alla platea di Stati che compongono l'Unione Europea sembra doversi considerare impossibile in queste condizioni la prospettiva di uno Stato Federale Europeo. (Jachtenfuchs, 1997). Se quindi le istituzioni democratiche non possono essere dissociate dal legame con tutti quegli elementi che compongono una comunità, allora istituzioni democratiche sembrano possibili soltanto a livello degli Stati nazionali, dove tali legami esistono. Istituzioni europee di tipo autenticamente federale saranno possibili soltanto nel momento in cui una effettiva comunità europea si formerà con il rafforzamento di quegli elementi che sono alla base di essa. Pertanto la creazione di queste istituzioni non può non essere differita nel tempo. Naturalmente il processo di creazione di tale base può essere accelerato attraverso specifiche iniziative e si può in realtà considerare che anche il potenziamento delle attuali istituzioni democratiche formali dell'Unione possa (e debba) esso stesso costituire un catalizzatore di questo processo.

## **8. Quale via d'uscita?**

Come si è visto, sia le scelte di politica economica generate dalla governance economica dell'Unione, sia la stessa sua struttura sono molto al di sotto delle attese e di quanto il superamento della crisi e il sostegno alla crescita del livello di attività economica richiederebbero. Ma il miglioramento della politica economica presuppone anche il miglioramento della struttura di governance. Qui, tuttavia, appare il rischio di venire intrappolati tra un desiderabile ma per il momento impossibile Stato Federale e una più realistica ma inadeguata configurazione di cooperazione inter-nazionale. Eppure bisogna pur trovare una via d'uscita da questa trappola se non si vuole accettare il fallimento del grande disegno dell'Unificazione Europea concepito e contenuto nell'originale trattato di Roma.

Non è un compito facile, ma si potrebbe suggerire di dirigere gli sforzi simultaneamente verso due direzioni. La prima è quella di cambiare gli obiettivi e le priorità della politica economica europea, individuando come obiettivi principali (in vista dei quali organizzare gli strumenti) la crescita del livello di attività economica, la piena occupazione, la stabilità monetaria e l'equilibrio nella bilancia commerciale di tutti gli Stati membri. Si tratta, in fondo dei tradizionali obiettivi fondamentali della politica economica, piuttosto trascurati dalle effettive linee di politica economica adottate dalla

Unione Europea e sostituiti da altri obiettivi arbitrariamente elevati a questo rango dal più modesto ruolo di meri strumenti di politica economica (il riferimento è in particolare alla politica di bilancio). Tutto questo richiede un radicale riorientamento delle politiche, come si può desumere dalla disamina precedentemente fatta; ma, come già detto, con l'attuale struttura di governance questo compito appare di difficile realizzazione. Di conseguenza, la seconda direzione verso cui indirizzare gli sforzi è proprio il cambiamento della governance dell'Unione Europea.

Ma anche questo compito non è certo facile. Un primo passo per progredire in questa direzione potrebbe consistere nel riportare i processi decisionali dentro i canali dei più importanti organi istituzionali dell'Unione, che sono il Parlamento e il Consiglio dell'Unione Europea. In particolare, il Consiglio dell'Unione Europea potrebbe essere la sede in cui le decisioni relative alla politica economica potrebbero assumere una compiuta formalizzazione per essere poi sottoposte al Parlamento per l'approvazione. Ma lo stesso Consiglio dell'Unione Europea dovrebbe essere oggetto di alcuni aggiustamenti. In primo luogo, al suo interno il ruolo dell'Ecofin dovrebbe essere ridimensionato rispetto agli altri campi della politica economica, in particolare alle politiche pubbliche reali; in secondo luogo l'Eurogruppo dovrebbe subire qualche revisione soprattutto nella sua composizione interna, che (come in quella di altri organismi comunitari) dovrebbe essere riequilibrata con la presenza di Ministri di altri settori e con rappresentanti delle regioni, nonché con rappresentanti della società civile, come le Associazioni degli industriali, i sindacati dei lavoratori, le associazioni dei consumatori. La partecipazione di questi soggetti e il loro rapporto con il Consiglio dovrebbero essere formalmente regolati. Il Consiglio dell'Unione dovrebbe poi, nella definizione delle politiche, individuare il miglior equilibrio possibile tra le decisioni da prendere a livello Europeo e quelle da lasciare ai singoli paesi o alle regioni. Non sorprenderebbe, anzi potrebbe rappresentare una buona strategia, che diversi equilibri vengano trovati tra questi livelli nei diversi campi e settori (una sorta di, come si diceva un tempo, di "geometria variabile" nei rapporti tra i due livelli), ma la tendenza dovrebbe comunque essere quella di una progressiva crescita del ruolo del livello europeo.

In questo quadro il Consiglio Europeo rimane un problema. Infatti, quello è il luogo in cui gli Stati nazionali esercitano ancora un forte potere e in cui gli Stati più potenti possono sistematicamente prevalere nella difesa dei propri interessi. Sarà quindi difficile riuscire a ridimensionarne il ruolo. Un tentativo di rendere almeno più corretto ed equilibrato il processo decisionale all'interno di questo gruppo potrebbe consistere nell'adottare quella

forma di governance così detta “reticolare”, o “interattiva”, in cui le decisioni collettive vengono raggiunte attraverso negoziazione, cooperazione e consenso. Pur tuttavia, la cooperazione e la risoluzione dei conflitti di interesse non sono facili da raggiungere; essi richiedono le soluzioni preliminari di alcuni problemi comuni a tutti gli organismi che adottano questo approccio di governance interattiva. Ne richiamiamo brevemente tre che forse sono i più importanti.

Il primo nasce con riferimento al ben noto “teorema dell’impossibilità”. I ventotto capi di stato e di governo costituiscono un numero elevato di portatori di potenziali conflitti di interesse, tale da rendere quasi impossibile il raggiungimento di coerenti decisioni collettive col semplice meccanismo del voto. Occorre quindi che la “governance interattiva” faccia un intensivo ricorso a negoziazioni e compensazioni e promuova una progressiva convergenza verso visioni condivise dell’evoluzione dell’Unione Europea per poter facilitare un consenso decisionale. Il secondo problema è quello ben noto dell’agenzia. Esso nasce quando tra il principale e l’agente esistono asimmetrie informative e diversità di interessi; può quindi configurarsi tra i cittadini, considerati come “principali”, e i governi, considerati come “agenti”. La più importante via di soluzione consiste nella riduzione delle asimmetrie informative, il che significa rendere trasparenti e costantemente osservabili le posizioni dei rappresentanti dei governi in seno agli organismi europei e nello stesso tempo sviluppare la capacità dei cittadini di comprendere le materie che sono oggetto dei processi decisionali. Se si pensa a come molti dei recenti “trattati” europei siano stati definiti e approvati pressoché all’oscuro dei cittadini, risulta evidente la lunga strada da percorrere da un lato in materia di circolazione delle informazioni e dall’altro in materia di capacità di interpretare tali informazioni da parte dei cittadini. Simile a questo è il problema delle asimmetrie informative tra i partners coinvolti nei processi decisionali cooperativi. È chiaro che quando l’informazione non è uniformemente distribuita o per deficienze di carattere tecnico o per intenzionali strategie legate magari ad alleanze nascoste tra alcuni partner, il processo decisionale viene distorto e alcuni partner possono essere disincentivati dal cooperare. Infine, un ultimo problema è dato dalla necessità di avere una qualche intesa (esplicita o implicita) sulle variabili distributive. Se la distribuzione tra i paesi partner dei costi e dei benefici delle decisioni fosse squilibrata e alcuni paesi si ritenessero danneggiati o se non si avesse da parte di tutti un consenso basato su una chiara visione di queste variabili sarebbe difficile raggiungere decisioni collettive attraverso un processo cooperativo.



Dato il ruolo chiave giocato attualmente dal Consiglio Europeo nei processi decisionali dell'Unione, la soluzione di questi problemi riveste un'importanza fondamentale. Se essi sono lasciati irrisolti si può avere un incremento della diffidenza verso la stessa Unione Europea, una percezione di scarsa democrazia e un'accentuazione della riluttanza a cedere poteri alle istituzioni europee. Al contrario, una loro positiva soluzione può migliorare l'atteggiamento cooperativo all'interno dello stesso Consiglio Europeo, può favorire una crescita di fiducia dell'opinione pubblica verso le istituzioni europee e ridurre l'ostilità verso il trasferimento di poteri dal livello dei singoli Stati nazionali al livello dell'Unione. Tutto questo potrebbe contribuire a far maturare il processo di evoluzione dell'Unione Europea verso una struttura di tipo federale.

### **Riferimenti bibliografici**

- Caffè F. (1986). *In Difesa del Welfare State*. Rosenberg & Sellier, p.42.
- Castell M. (2000). *End of Millennium*. Oxford. Blackwell.
- Cooper R. (2003). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. Atlantic Books. London.
- Eatwell J. (2012). The Theory of Value and the Foundations of Economic Policy. Memoriam Pierangelo Garegnani, Roma Tre University, 24<sup>th</sup> February (mimeo).
- Eichengreen B. (2007). The Break-up of the Euro Area. *NBER Working Paper*, n. 13393.
- Jachtenfuchs M. (1997). Democracy and Governance in the European Union. *European Integration online Papers (EIoP)*, n. 2.
- Smith G., Naïm M. (2000). *Altered States. Globalization, Sovereignty and Governance*. International Development Research Centre, Ottawa, p.XIV.
- Stiglitz, J. (2003). Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium. *Industrial and Corporate Change*, n. 1, pg. 3-26.