

L'Unione europea Si può riportare in mare una nave incagliata?

Maurizio Cotta

The European Union in the crisis. Can a ship stranded on the rocks be rescued before sinking? The multiple crises that the EU has been facing over the last years are somewhat paradoxically the consequence of the success itself of the supranational polity. At the same time, they have shown all the weaknesses of the European institutional system. The article suggests that only a revitalisation of the representation and accountability mechanism of the Union can provide a solution to the current situation and prevent the legitimacy crisis from escalating.

Key words: European Union, European crisis, Euroscepticism, Representation, Supranational governance

Parole chiave: Unione europea, Crisi europea, Euroscetticismo, Rappresentanza, Governance sovranazionale

A chi osserva in questi ultimi tempi l'Unione europea l'immagine più appropriata sembra quella di un grande veliero che, arenato tra gli scogli, è battuto dalle onde e si inclina minacciosamente senza riuscire a liberarsi e a rimettersi in condizione di navigare. Colpiscono la sproporzione tra la massiccia, poco agile mole dell'imbarcazione e le condizioni sfavorevoli delle acque nelle quali essa tenta di rimettersi a navigare, senza risultato. E, nonostante gli sforzi di una ciurma mal assemblata e senza nocchiero per rimettere in galleggiamento la nave, sembra che sempre una nuova onda la ricacci nelle secche. Uscendo dalla metafora, gli ultimi difficilissimi anni, dal 2008 al 2016, hanno mostrato un'Unione europea squassata da continue crisi – quella economica, finanziaria e dei debiti sovrani, quella dell'immigrazione e quella dei problemi di sicurezza ai suoi confini e al suo interno – e in grande difficoltà nel dare risposte pronte ed efficaci. Parallelamente il livello delle critiche all'Unione in sé, ai suoi assetti istituzionali, alle sue politiche, è notevolmente cresciuto: si vedano in proposito i dati degli Eurobarometri di questi ultimi anni e ancor più la crescita dei partiti eurocritici, sia nelle elezioni nazionali che in quelle europee. Alcune delle sue recenti conquiste –

l'euro, la libera circolazione delle persone – sono parse sul punto di saltare e gli esiti del referendum inglese sulla cosiddetta Brexit ha posto per la prima volta all'ordine del giorno l'uscita di uno Stato membro dall'Unione. Perché è successo tutto ciò? Che conseguenze può avere questa situazione? E infine può (e deve?) essere invertito questo stato di crisi?

Il paradosso (ma lo è davvero?) di questa situazione indubbiamente critica è che essa si manifesta dopo una lunga e per molti aspetti straordinaria fase di crescita e di successi del processo di integrazione europea. Ricordiamone solo per grandi tratti gli elementi essenziali: il completamento del mercato unico e gli accordi di Schengen, la creazione dell'unione monetaria e la grande espansione territoriale degli anni 2000. Il mercato unico prefigurato con l'Atto unico europeo del 1987 e realizzato nel 1993 nei suoi elementi essenziali, ha conseguito (pur con alcune persistenti limitazioni) la libera circolazione di persone, merci e servizi all'interno di uno spazio di grandi dimensioni in termini di popolazione e ricchezza economica. A questi sviluppi si è aggiunta (rafforzandoli) anche la formalizzazione del principio di cittadinanza europea, con potenzialità non ancora del tutto esplorate. L'unione monetaria (seppur parziale, vista l'autoesclusione di Gran Bretagna e Danimarca e la non inclusione per mancanza delle condizioni richieste di un numero ancora cospicuo di paesi membri) ha poi creato un'area valutaria unificata di rilievo mondiale, con tutti gli importanti vantaggi per gli scambi commerciali che questo comporta. Con essa è nata anche un'istituzione pienamente sovranazionale, la Banca centrale europea, di grande rilievo sia interno che esterno. Infine l'allargamento geografico, prima ai paesi neutrali dell'Europa centro-settentrionale (Austria, Finlandia e Svezia) nel 2001, poi ai paesi dell'Europa centro-orientale nel 2004 e ancora – almeno parzialmente – a quelli dell'area balcanica, ha sancito il pacifico superamento della lacerante divisione tra Europa occidentale e orientale seguita alla seconda guerra mondiale. Attribuire all'Unione europea il merito della pacifica transizione alla democrazia della maggior parte di questi paesi (va comunque sempre ricordato che nella ex-Jugoslavia le cose non sono proprio andate così bene) è sicuramente esagerato, ma altrettanto sicuramente si può sostenere che la prospettiva prima e la realizzazione poi dell'integrazione hanno avuto un ruolo positivo nel sostenere le forze fautrici di un assetto liberaldemocratico e nel ridurre i rischi di conflitti etnico-territoriali tra paesi che quell'area europea presentava¹.

Dunque, l'Unione europea si è presentata alle soglie del XXI secolo come un'entità più estesa, più integrata e, almeno apparentemente, destinata a giocare un ruolo più importante nelle vicende politiche ed economiche del continente – e non solo. Forti di queste realizzazioni, e con un autocompiacimento un po' esagerato, i rappresentanti dell'Unione hanno potuto sostenere che l'U-

¹ Cfr. J. Zielonka-A. Pravda, *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2, *International and Transnational Factors*, Oxford UP, Oxford 2001.

nione europea (anzi l'Europa, con la quale sempre più si poteva con qualche ragione dire che l'UE coincidesse) rappresentava per il mondo un modello nuovo di promozione della democrazia e della pace attraverso l'integrazione. L'Europa come «potenza civile» o «normativa»², «forza gentile», «modello sociale»³ non esitava a sentirsi migliore degli Stati Uniti, potenza che non rinunciava all'uso della forza (ma senza ottenere grandi successi) e che restava indietro rispetto all'Europa nel tutelare il welfare dei cittadini.

A uno sguardo più attento però questi sviluppi, pur indubbiamente importanti, non potevano nascondere alcuni seri limiti della costruzione europea⁴. Il mercato unico incontrava ostacoli rilevanti nel campo – peraltro sempre più importante – dei servizi, sopravvivevano importanti aree non concorrenziali, i mercati finanziari erano solo parzialmente integrati, la segmentazione degli ordinamenti fiscali creava forme di concorrenza sleale. Alcuni economisti segnalavano poi che l'Unione monetaria costituiva tutt'altro che un'area valutaria ottimale e che i poteri attribuiti alla Bce non erano sufficienti per governare efficacemente questo nuovo grande spazio monetario⁵. Più in generale, c'era chi, come Fritz G. Scharpf, sottolineava il fatto che l'integrazione economica e monetaria avesse assunto prevalentemente la forma di un'«integrazione negativa», cioè di una rimozione delle barriere agli scambi e anche ai movimenti delle persone, ma senza essere sufficientemente riequilibrata da forme di integrazione positiva capaci di compensare i costi dell'unificazione e di ridurre gli squilibri esistenti tra le diverse aree dello spazio europeo⁶. Infine, per quel che riguarda gli assetti interni di *governance*, da più parti si faceva notare come, nonostante gli accresciuti poteri del Parlamento europeo, i meccanismi della rappresentanza e dell'*accountability* a livello europeo restassero molto deboli generando un deficit democratico importante⁷.

Quanto poi alla dimensione esterna, non si poteva non notare che ai confini dell'Unione si addensavano nubi abbastanza preoccupanti. A est dell'U-

² H. Bull, *Civilian power Europe: A contradiction in terms?*, «Journal of Common Market Studies», 21 (1982), pp. 149-64; I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, Working Paper 38, Copenhagen Peace Research Institute, 2000; R. Rosecrance, *The European Union: A new type of international actor*, in J. Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, The Hague 1998, pp. 15-23.

³ European Commission, *White Paper – European Social Policy: A Way Forward for the Union*, Office for official publications of the EC, 1994; F.W. Scharpf, *The European social model*, «Journal of Common Market Studies», 40 (2002), pp. 645-70.

⁴ Cfr. G. Majone, *Europe as the Would-be World Power: The EU at Fifty*, Cambridge UP, Cambridge 2009.

⁵ Cfr. M. Feldstein, *The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability*, Working Paper 6150, National Bureau of Economic Research, 1997; e per un'ampia discussione del tema P. De Grauwe, *Economics of a Monetary Union*, Oxford UP, Oxford 2014.

⁶ F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford UP, Oxford 1999; Id., *The European social model* cit.

⁷ Cfr. A. Follesdal-S. Hix, *Why there is a democratic deficit in Europe. A response to Majone and Moravcsik*, «Journal of Common Market Studies», 44 (2006), pp. 533-62.

nione si collocava un grande stato europeo, ma anche asiatico, come la Russia che, uscito con molti problemi dal crollo del regime sovietico, era certo diventato un appetibile partner economico per l'export europeo, ma poneva anche questioni non indifferenti di convivenza strategica negli spazi incerti di confine lasciati dalla caduta dell'Urss, dove Ucraina, minoranze russofone nei paesi baltici, gruppi etnici a cavallo delle frontiere minacciavano di suscitare crisi. Più a sud c'erano poi i problemi aperti dell'area medio-orientale che gli interventi americani non avevano affatto pacificato. Di fronte a questi potenziali focolai di crisi gli strumenti tradizionali di politica estera dell'Unione, come l'allargamento e la condizionalità, oppure gli accordi commerciali, non potevano certo essere considerati sufficienti. Per poter essere affrontati, essi richiedevano una vera politica estera comune della quale però c'era a stento l'embrione⁸.

In sintesi si poteva parlare di una crescita significativa ma abbastanza squilibrata. Un fatto che tutto sommato era comprensibile: con un'Unione basata sulla regola del largo consenso e senza un attore-guida lo sviluppo era andato lungo le linee della minore resistenza, lasciando inevase le scelte più difficili e politicamente costose. Tanto per esemplificare: il bilancio dell'Unione era rimasto incredibilmente modesto (poco più dell'1% del Pil dell'Unione) comprimendo quindi gravemente le risorse disponibili per attivare meccanismi di solidarietà tra diverse zone dell'Europa; il mandato della Bce non contemplava la funzione di prestatore di ultima istanza; l'unificazione dello spazio interno non aveva comportato anche una vera unificazione del controllo delle frontiere esterne dell'Unione. Una serie di mutamenti incrementali e di aggiustamenti *ad hoc* avevano comunque tenuto a galla la barca e consentito di stare in mare aperto finché le acque non erano divenute troppo agitate. Ma le tempeste esterne avrebbero presto messo a dura prova la tenuta della costruzione.

Che la crisi finanziaria, la crisi delle migrazioni e le crisi in materia di sicurezza, abbattutesi a partire dal 2008 sulla UE e sui suoi paesi membri in sequenza ininterrotta, abbiano avuto in larga parte una origine esterna si può certo sostenere (anche se la crisi ucraina è precipitata in parte anche per le mosse incerte della UE); tuttavia sarebbe pericoloso non comprendere che l'impatto di queste crisi e i loro sviluppi hanno una stretta connessione proprio con il grande sviluppo dell'Europa nei decenni precedenti. Mi spiego meglio. Il fatto che queste crisi si siano presentate come crisi europee e non come una pluralità di crisi nazionali (o internazionali classiche) indipendenti è proprio dovuto al fatto che in qualche modo l'Unione europea (le sue politiche, le sue istituzioni) è diventata significativamente «presente» su quel fronte e ha «unificato» quindi anche le crisi. Senza l'unione monetaria e i

⁸ Cfr. B. Tonra-T. Christiansen (eds.), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester UP, Manchester 2004.

vincoli che questa ha introdotto, la crisi economico-finanziaria sarebbe stata affrontata, magari con costi molto severi, dai singoli Stati con gli strumenti dei quali questi avevano tradizionalmente fatto uso (default sul debito, svalutazioni competitive, interventi pubblici in deficit spending, ecc.). Un'Unione Europea meno estesa ad oriente avrebbe forse assistito senza grande interesse (seppure con miopia...) alle tensioni tra Ucraina e Russia e avrebbe lasciato eventualmente agli Stati Uniti la responsabilità di gestire la crisi. Infine, per un'Unione senza un vero spazio interno comune di movimento delle persone i problemi dell'immigrazione sarebbero anch'essi ricaduti sulle spalle dei singoli Stati, che avrebbero gestito le proprie frontiere secondo le modalità preferite e sulla base delle loro effettive capacità. Invece, stante lo sviluppo raggiunto dalla costruzione europea, tutti questi problemi (pur restando anche nazionali, visto che le conseguenze hanno continuato a ricadere sugli Stati) sono diventati inevitabilmente problemi europei, nel senso che le difficoltà e le risposte unilaterali degli Stati hanno prodotto immediatamente ricadute anche sui meccanismi di funzionamento dell'Europa.

Era quindi naturale che le risposte fossero attese dall'Europa. Ma, come ci ha insegnato l'esperienza di questi anni, le capacità dell'Europa di dare risposte soddisfacenti ai problemi che nascono da crisi profonde e complesse si sono rivelate (e in larga parte rimangono ancor oggi) limitate. Innanzitutto è emersa la mancanza o debolezza degli strumenti di intervento di un'Unione con funzioni prevalentemente di regolazione⁹. In secondo luogo si sono palesate con chiarezza le difficoltà del sistema istituzionale europeo nel produrre decisioni nei tempi rapidi richiesti dalle crisi. Il prevalere della cosiddetta modalità intergovernamentale, se era tutto sommato efficace nel proteggere conservativamente gli interessi dei singoli paesi, si è rivelato insufficiente nel promuovere politiche attive per l'intera Unione¹⁰. La Banca centrale europea era stata costruita intorno al precetto della lotta all'inflazione e non le erano state riconosciute le funzioni di prestatore di ultima istanza per fronteggiare le tensioni sui debiti sovrani. Il bilancio europeo non aveva le munizioni (il *bazooka* come si è detto) per contrastare situazioni di profonda recessione con programmi massicci di investimenti nel sistema produttivo, né vi erano stabilizzatori automatici (per esempio sussidi di disoccupazione europei) in grado di redistribuire risorse verso i settori della popolazione europea più colpiti dalla mancanza di lavoro. E, mentre lo spazio interno era stato aperto, non c'erano autorità di frontiera comuni in grado di controllare l'afflusso dei migranti, né regole e strutture adeguate per distribuire equamente il peso di

⁹ Cfr. G. Majone, *From regulatory State to a democratic default*, «Journal of Common Market Studies», 52 (2014), pp. 1216-23.

¹⁰ U. Puetter, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, «Journal of European Public Policy», 19 (2012), pp. 161-78.

flussi massicci di rifugiati. Infine, di fronte a sfide militari vicine ai confini dell'Europa e con potenziali ricadute minacciose su alcuni paesi membri (come nel caso dell'Ucraina), mancavano gli strumenti per elaborare e mettere in atto rapidamente una risposta di politica estera ed eventualmente militare. L'integrazione negativa aveva largamente sopravanzato l'integrazione positiva.

È vero che non è mancata del tutto la capacità dell'Unione Europea di mettere a punto e porre in atto nuovi strumenti di azione per far fronte ai problemi emersi. I poteri e le capacità di intervento della Bce sono cresciuti, si è creato un fondo di solidarietà (lo European Stability Mechanism) per fronteggiare le crisi finanziarie degli Stati membri e dei sistemi bancari, è stato predisposto il «piano Juncker» per rilanciare gli investimenti, i paesi dell'Unione si sono coordinati per mettere in atto sanzioni nei confronti della Russia a sostegno di un piano di pacificazione dell'Ucraina orientale, si è avviata l'unione bancaria per assoggettare le banche europee a regole comuni di risoluzione e si è cominciato a rafforzare l'agenzia di controllo delle frontiere Frontex. Di fronte a queste pur utili innovazioni non si può però fare a meno di notare che si è trattato per lo più di passi molto timidi e sottodimensionati rispetto alla portata della crisi, che questi passi sono giunti in genere con grande ritardo e che in molti casi sono stati fortemente condizionati nella loro operatività istituzionale dalla necessità del consenso dei paesi membri. L'eccezione che si staglia in questo quadro ampiamente insoddisfacente è quella della Banca centrale europea; qui, pur con difficoltà non piccole e dopo notevoli sforzi per superare le resistenze di alcune banche centrali nazionali, c'è stato un vero balzo in avanti nelle capacità operative e di fatto (anche se non di diritto) una significativa ridefinizione del ruolo di un'istituzione europea. Le grandi immissioni di liquidità che, a partire dal dicembre 2011, la Bce ha messo in atto in varie forme sono state probabilmente l'unico intervento europeo di taglia quantitativamente adeguata alla crisi. Vale la pena di notare che paradossalmente questo salto di qualità nella capacità di reazione (e anche nello svolgere una funzione di leadership politica durante la crisi) è avvenuto da parte dell'istituzione più tecnocratica della UE. Si può ragionevolmente ritenere che abbia giocato un ruolo positivo in questa direzione il fatto che si trattasse di un'istituzione alla quale era stato riconosciuto un forte grado di indipendenza rispetto alle interferenze degli Stati membri e con una struttura di leadership piuttosto verticalizzata. Si può aggiungere anche che si trattava di un'istituzione la cui esistenza stessa era minacciata dalla difficile congiuntura economico-finanziaria connessa alla crisi dell'euro.

Assai peggiore è stata la performance di altre istituzioni dell'Unione europea. Di fronte alle crisi di questi anni la Commissione europea non è riuscita ad andare molto al di là di una difesa spesso miope e pedante delle regole esistenti e ha dimostrato limitate capacità di sviluppare piani di azione innovativi. Il Parlamento europeo non è stato capace di sfruttare i suoi accresciuti poteri per diventare una tribuna vigorosa di discussione sui problemi della

Unione. E infine il Consiglio europeo ha messo in luce tutte le enormi difficoltà della concertazione intergovernativa nel raggiungere in tempi proporzionati alle urgenze della crisi decisioni di portata adeguata. *Too little, too late* è stato quindi il leitmotiv prevalente di questi anni.

Le conseguenze di tutto ciò sono ben visibili: oltre agli effetti diretti sull'andamento delle crisi – in sostanza un prolungarsi delle stesse con rilevantissime ricadute in termini di sofferenze per i settori delle popolazioni che sono stati più direttamente investiti – gli effetti indiretti sull'edificio europeo così come sugli Stati membri sono stati non meno rilevanti. I livelli di fiducia nei confronti del sistema europeo, come documentato regolarmente dall'Eurobarometro, sono calati, le voci critiche nei confronti delle istituzioni e delle politiche europee si sono molto rafforzate, le asimmetrie all'interno dell'Unione sono cresciute e le tensioni tra gli Stati membri e tra questi e le istituzioni dell'UE si sono significativamente rafforzate. Se poi guardiamo a quello che è successo all'interno dei paesi dell'Unione vediamo che in un numero crescente di essi i partiti tradizionali, generalmente favorevoli al processo di integrazione europea, sono stati sfidati con successo da nuovi partiti e movimenti assai più critici verso l'Unione¹¹.

Capire perché l'Unione europea si trovi in questa situazione non è forse troppo difficile, è la sua storia evolutiva che lo spiega; più complicato è immaginare come possa uscire da questa impasse. Tralasciando aspetti minori, mi sembra che la radice del problema consista nello squilibrio ormai sempre più rilevante che si manifesta nei processi di decisione e di rappresentanza europea, con ricadute molto significative sulla legittimità delle istituzioni della UE. Un'Unione che si riserva un esteso potere di decidere (ma spesso di non decidere) su questioni che incidono in misura tanto profonda e direttamente percepibile sulle persone, non può più affidarsi a istituzioni con capacità decisionali ormai palesemente inadeguate e a meccanismi di rappresentanza democratica fortemente indiretti, gracili e schiacciati sul livello nazionale. Finché perdura questo assetto si determina un doppio e pericoloso circuito di debolezza: a livello nazionale, dove funzionano ancora i processi di rappresentanza e di *accountability*, i governi hanno perso molto dei loro poteri di decisione, ma continuano ad essere messi sotto accusa dalle opposizioni per l'incapacità di risolvere i problemi; a livello europeo, dove sono state trasferite le decisioni più importanti, manca invece un efficiente canale di legittimazione rappresentativa capace di sostenere un processo robusto e competitivo di costruzione di interessi europei comuni. Le elezioni del Parlamento europeo sono infatti tuttora "catturate" dai sistemi politici nazionali, mentre il

¹¹ N. Conti-V. Memoli, *The multi-faceted nature of party-based Euroscepticism*, «Acta Politica», 47 (2012), pp. 91-112; D. Pasquinucci-L. Verzichelli L. (a cura di), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2016.

Consiglio europeo è solo un'assemblea di leader nazionali che rispondono ai loro elettorati domestici.

La difficile via di uscita da questa situazione, che ove permanesse è destinata ad alimentare lo scontento e la sfiducia sia a livello nazionale che europeo e forse a mettere in crisi l'Unione europea stessa, dovrebbe passare da un potenziamento proprio dei canali di legittimazione e *accountability* delle istituzioni europee. Poiché i canali istituzionali per questa bisogna esistono, anche se ad oggi sono insufficientemente attivati, è da una più vigorosa politicizzazione di essi che dovrebbero arrivare le risposte. Su questo dissenso da coloro che come Stefano Bartolini¹² vedevano nella politicizzazione dell'Europa un rischio per la sua esistenza. La politicizzazione delle tematiche europee è in realtà già avvenuta, ma solo a livello nazionale, mentre manca un controbilanciamento a livello europeo che produca uno spazio politico di discussione e deliberazione adeguato ai problemi in ballo. Ma perché il circuito «elezioni europee-Parlamento europeo-Commissione» acquisti la capacità di diventare un vero canale di rappresentanza di interessi non solo nazionali ma a raggio più ampio, e così anche una vera fonte di legittimità politica delle decisioni europee, è necessario un più forte processo di europeizzazione dei partiti che competono in quelle elezioni e l'affacciarsi di leader con ambizioni europee capaci di «immaginare», come direbbe Benedict Anderson¹³, interessi comuni e non solo nazionali. Sarebbe importante che questo avvenisse prima che le riserve che ancora esistono a sostegno di un'Europa integrata si esauriscano. C'è ancora un po' di tempo, ma forse non troppo, per togliere la nave dalle secche sulle quali rischia di sfasciarsi sotto i colpi delle onde.

¹² Cfr. S. Bartolini, *Should the Union be "politicised"? Prospects and risks*, in S. Hix-Id., *Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Policy Paper n. 19, Notre Europe, Paris 2006.

¹³ Cfr. B. Anderson, *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso, London 1983.