



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

I RISCHI DELLA “SCOMPOSIZIONE” DELL’UNIONE FEDERALE

*Roberto Castaldi **

19 luglio 2012 – La storia del processo di unificazione europea mostra che gli Stati europei sono maestri nell'elaborare meccanismi e procedure complicate, e nel trasformare in questioni tecniche problematiche vitali per la vita politica europea. Eppure, le grandi intuizioni e innovazioni di Monnet e di Spinelli che hanno segnato il cammino del processo in alcune fasi – dalla cessione di sovranità come preconditione per partecipare alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) alla linearità e brevità del Progetto di Trattato di Unione Europea del 1984 – erano invece semplici e chiare, così come i poteri affidati per gestire le competenze federali. La CECA, la prima Comunità europea, disponeva di poteri fiscali sui settori di sua competenza, e poteva contrarre debiti. Poteri di cui l'Unione oggi non dispone pienamente e di cui avrebbe invece un enorme bisogno.

La crisi del debito sovrano mette a rischio l'unione monetaria, e con essa il mercato unico e la stessa UE. La contraddizione tra una moneta unica, un mercato unico e 27 politiche economiche e fiscali si sta mostrando in tutta la sua forza. Al dunque il problema è che non può esistere una moneta senza Stato, una Banca Centrale non affiancata da un vero Tesoro europeo. Nell'ambito della crisi del debito sovrano di alcuni Stati americani, Hamilton riuscì a creare il Tesoro americano, poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione americana. Qualcosa di simile sarebbe necessario oggi in Europa.

Per affrontare problemi complessi può essere utile scomporli e predisporre delle tappe volte a raggiungere il risultato finale e complessivo desiderato. Purtroppo, l'impressione è che oggi i leaders europei cerchino invece di "scomporre" il problema dell'unione federale, per renderlo "tecnico" parlando di "unione bancaria", "unione fiscale", "unione economica" e infine "unione politica". La "scomposizione" permette di mettere in mora le istituzioni europee costruite finora, e di inventare nuovi strumenti, sempre più complicati e meno democratici.

Così, invece di creare un Tesoro europeo, di attribuire all'Unione adeguati poteri fiscali e di rafforzarne il bilancio – sempre fermo all'1% del PIL europeo – sottoponendoli ai meccanismi decisionali esistenti, che prevedono un ruolo centrale della Commissione europea, e la co-decisione tra Parlamento e Consiglio dei Ministri, ci inventiamo nuovi strumenti come lo *European Financial Stability Facility* e poi lo *European Stability Mechanism*, che utilizzano in parte le istituzioni europee (Commissione e soprattutto BCE), ma non rispondono loro. Non va dimenticato che lo ESM – il cosiddetto fondo salvastati – adotta le sue decisioni con un voto ponderato legato alle risorse investite nel fondo stesso, esattamente come una società per azioni, in cui gli azionisti votano sulla base della loro quota di azioni. E la soglia minima per prendere le decisioni varia tra l'80 % (per le decisioni a maggioranza qualificata) e l'85% (per la procedura d'emergenza, attivabile dalla Commissione e dalla BCE insieme, in deroga alla regola dell'unanimità) garantendo in entrambi i casi alla Germania un potere di veto, e nel secondo caso assicurandolo anche alla Francia e all'Italia. Questo rende anche difficilmente applicabili gli accordi per un uso più "flessibile" dello ESM, perché la Germania continua a mantenere un potere di veto su qualunque singola decisione operativa dello stesso.

Al contempo, è significativa l'assenza del Presidente del Parlamento Europeo dal gruppo dei Presidenti chiamato a redigere il piano di uscita dalla crisi. Come se l'unica istituzione europea che rappresenta direttamente i cittadini europei non fosse titolata a partecipare a un negoziato che si vuole rigorosamente intergovernativo, con l'ausilio "tecnico" della Commissione e della BCE. Eppure, uno studio dell'UBS suggerisce che l'uscita di un Paese dall'euro comporterebbe una caduta del PIL del 50%; è quindi evidente che i problemi sul tappeto non sono affatto tecnici, ma eminentemente politici, poiché ne va della vita di milioni di persone. Ma c'è di più: questa crisi è la dimostrazione del fallimento del metodo intergovernativo. Il tentativo di creare un'istituzione federale, la BCE, per la gestione della moneta e della politica monetaria, mantenendo invece un coordinamento intergovernativo della politica economica e fiscale è fallito. Oltre 20 riunioni dei capi di Stato e di governo si sono succedute senza riuscire a risolvere la crisi. E questo nonostante i fondamentali europei siano migliori di quelli americani e giapponesi rispetto a deficit, debito, e riserve. La crisi europea non è una crisi economico-finanziaria, ma una crisi di fiducia sull'assetto politico-istituzionale dell'Unione e dell'Eurozona.

La "scomposizione" dei problemi può essere utile alla loro soluzione, a patto di tenere conto della loro interazione, e di avere una visione complessiva della soluzione strutturale. Il rischio attuale è che porti in direzione opposta, verso un'ulteriore complicazione e scarsa credibilità dell'assetto politico-istituzionale dell'UE e dell'Eurozona, con la marginalizzazione delle istituzioni sovranazionali europee come la Commissione e il Parlamento, e il mantenimento di una fallimentare gestione intergovernativa, che finora ha prodotto soltanto il progressivo peggioramento della crisi e delle condizioni di vita degli europei.

La crisi ha già comportato costi economici, sociali e morali molto alti. La solidarietà europea è a rischio. Il nazionalismo, nella sua nuova veste del populismo, è nuovamente in ascesa. Eppure, mai come ora la sovranità nazionale è palesemente e manifestamente solo un simulacro: "il re è nudo". Negli ultimi anni sono cambiati 12 dei 17 governi dell'Eurozona. Spesso non a causa di nuove elezioni, ma per la pressione dei mercati e/o delle istituzioni e/o dei partners europei. L'interdipendenza assoluta insita nella moneta unica è ormai evidente: la Grecia rappresenta il 2% del Pil dell'Eurozona, ma è in grado di scuotere le fondamenta dell'unione monetaria. Le elezioni nazionali spesso non sono risolutive e addirittura vengono ripetute. Mai come oggi il giudizio di Einaudi "gli stati nazionali sono ormai polvere senza sostanza" si mostra con pericolosa chiarezza a tutti coloro che non mettono la testa sotto la sabbia del nazionalismo.

I cittadini europei hanno perduto la vecchia sovranità nazionale, ma ancora non hanno conquistato la possibilità di esercitarla insieme, come europei, nell'ambito dell'Unione, a causa dell'assenza di un vero governo federale europeo. In una fase storica in cui le modalità di uscita dalla crisi segneranno anche il ruolo delle varie aree del mondo nello scenario mondiale dei prossimi decenni, gli europei continuano a perdere tempo e terreno. Già dopo la seconda guerra mondiale, l'ascesa degli USA e dell'URSS al rango di "super-potenze" testimoniava del mutamento delle dimensioni statuali necessarie per essere un attore internazionale di primo piano. L'ascesa dei BRIC – Brasile, Russia, India e Cina, tutti Paesi di dimensioni territoriali e demografiche continentali – sta completando tale processo. La scelta per gli europei resta quella individuata da Aristide Briand: "unirsi o perire". Il tempo stringe.

* Vice-editor *Perspectives on Federalism e Bibliographical Bulletin on Federalism*; Ricercatore alla Scuola Superiore Sant'Anna; Direttore Centro Studi, formazione e documentazione sull'Unione Europea.

(Le opinioni espresse sono dell'autore e non impegnano necessariamente il CSF)

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO
Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (TO)
Tel. 011.6705024 Fax 011.6705081
www.csfederalismo.it info@csfederalismo.it