

ATLANTIDE

Periodico
della
Fondazione
per la Sussidiarietà

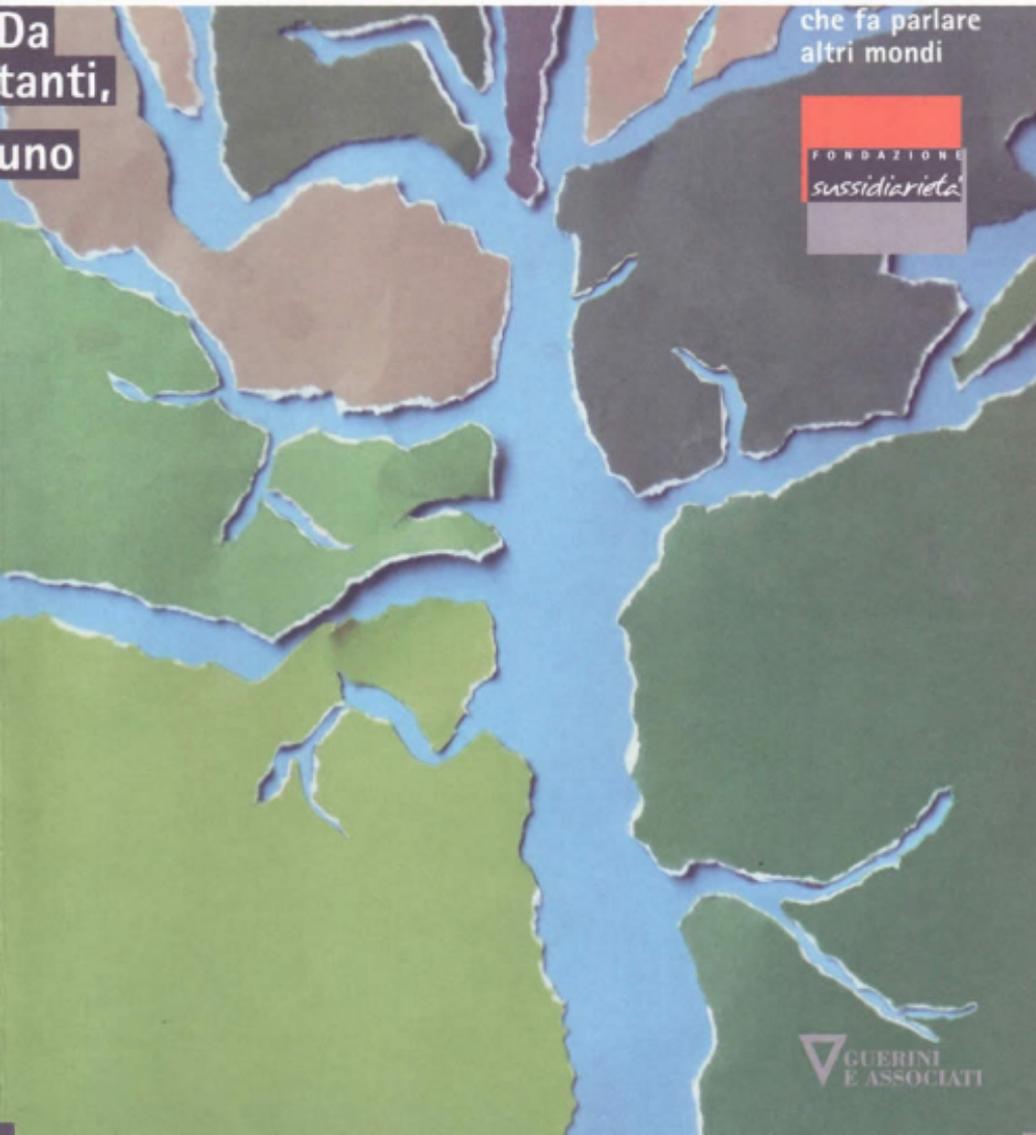
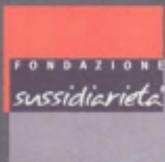
Direttore
Giorgio Vittadini

Anno V
3.2009
numero 18
€ 5,00

18

un mondo
che fa parlare
altri mondi

Da
tanti,
uno



GUERINI
E ASSOCIATI



Per un modello europeo delle sovranità bilanciate

di Carlo Pelanda

di Politica
mia
onale,
a della Georgia,

Un esercizio molto utile, anzi urgente, di "ingegneria istituzionale" riguarda l'individuazione della migliore architettura politica dell'Unione europea, con lo scopo di armonizzarne le dimensioni sovranazionale, nazionali e di governo locale entro questi. Nel seguito cercherò di definire i termini di riferimento per tale missione, prima cognitiva e poi, sperabilmente, politica.

La priorità di ridisegnare una nuova architettura della UE

Ci vorrà molta ricerca, più di quanto oggi mediamente si pensi. L'UE non è in costruzione attraverso un atto imperiale. Un eventuale autocrate vincente, piegati gli avversari, imporrebbe il proprio *imperium* e ordinerebbe a legulei e intellettuali di corte di trovare una formula che dia equilibrio, legittimità convenzionale e solidità al suo dominio. Tale eventualità semplificherebbe il disegno grazie alla forza e concentrazione in un luogo del potere costruttore. Ma, appunto, l'UE è in strutturazione attraverso un processo non-imperiale che richiede il consenso delle nazioni. Ciò rende estremamente complesso il disegno e lo porta a basare la sua qualità sull'architettura di bilanciamento tra interessi nazionali. Non c'è esempio al mondo da cui trarre ispirazione per disegnare una composizione delle nazioni europee e dobbiamo inventarcela.

Il tentativo di Francia e Germania, in particolare dal 1996 al 2000, di assumere una diarchia imperiale dell'UE per strutturarla rapidamente, in base alla visione di ambedue che l'Europa sia un moltiplicatore di potenza del loro interesse nazionale, è semifallito. Con questo è semifallito anche il tentativo di costruire l'Europa togliendo poteri ai suoi Stati sovrani a favore di un'agenzia centrale, cioè il Trattato di Maastricht (1993) che forzava l'edificazione di una Unione puntando a un assetto confederale guidato formalmente da istituti sovranazionali di fatto dominati dalla diarchia franco-tedesca. L'ambiente europeo si è "rinazionalizzato" e ha preso una configurazione intergovernativa, cioè di luogo dove le nazioni si accordano e possono vietare, senza cedere vera sovranità a un'agente sovranazionale.

Da Unione è diventata Alleanza. Anzi, è più di un'alleanza, ma molto meno di un'unione. La Costituzione europea ora approvata è semplicemente un tampone, con un nome pomposo, che organizza il sistema intergovernativo per dargli sintesi in relazione all'esterno. Da un lato, è certamente un passo in avanti dopo lo stallo seguito al Trattato di Nizza del 2000. Dall'altro, non è un passo di architettura. L'UE

resta in bilico tra configurazione confederale e intergovernativa, con istituzioni operanti in modo coerente ad ambedue le alternative, per esempio le funzioni europarlamentare e della Commissione tipiche della prima e quella del "tavolo dei governi", che ha il vero comando, tipica della seconda, con la complicazione di una Banca centrale europea priva di un interlocutore di governo economico altrettanto europeo. Tale situazione definisce la prima e più importante missione di "ingegneria istituzionale": come rendere sistema coerente tale insieme di pezzi frammentati e organizzati in modo contraddittorio. Non per lirismo europeista, ma per far funzionare sul serio una UE in modo che sia utile a tutte le sue nazioni.

Il nuovo modello della "sovranità bilanciata"

La letteratura corrente e le espressioni politiche in materia tendono o a persistere sul disegno confederale – con invocazioni più valoriali che tecniche – o ad arrendersi alla de-evoluzione rinazionalizzante, alcuni celebrandola sottovalutandone il pericolo sia morale che storico. Proposte che prendano atto realisticamente del fallimento del Trattato di Maastricht sul piano dell'architettura e che spingano verso un accordo di nuova configurazione non se ne vedono in giro. La cosiddetta Costituzione europea, come detto, non lo è. Si dice che manca la volontà politica. Ma, in realtà, manca anche un'idea tecnica che possa aiutare a formarla.

Qui propongo un modello di composizione delle sovranità nazionali che sviluppi, insieme al professor Paolo Savona, nell'ambito di un programma di ricerca congiunto che partiva dalla seguente tesi: non può esistere un mercato integrato senza un'architettura politica che lo sia altrettanto.

Con questa visione di "economia istituzionalista" cercammo un modello che potesse sostenere la formazione sia di un mercato globale più stabile, sia di un mercato europeo unico realmente funzionante. Il risultato è valutabile dai cultori della materia in due libri: *Sovranità Et ricchezza*, 2001 e *Sovranità Et fiducia*, 2005, ambedue per i tipi di Sperling Et Kupfer. Savona e io, in sostanza, ci siamo chiesti quale fosse l'unità d'analisi, e operativa, principale di un mercato internazionale. La risposta, inevitabile, fu: lo Stato nazionale. Non fu così ovvia, pur lapalissiana, perché l'ambiente di ricerca in materia tendeva e tende a privilegiare altre unità. Inoltre c'è un vizio negli economisti che li porta a sottorappresentare le dimensioni politologiche, e viceversa. Per inciso, Savona, da economista monetarista, ha inaugurato una scuola di pensiero chiamata di "geopolitica economica" proprio per mixare meglio politica ed economia. Chi scrive vi aderì volentieri provenendo dalla politica economica. In sintesi, ci trovammo a lavorare sulla relazione tra sovranità e ricchezza come fattore chiave per analizzare la stabilità/instabilità di un mercato internazionale in atto o da disegnare.

L'applicazione di tale criterio al modello europeo, in particolare dell'Eurozona, mostrò un evidente cortocircuito nel "ciclo delle sovranità". Le nazioni erano chiamate a cedere la sovranità economica e di bilancio a un agente centrale, Patto di stabilità e BCE, ma, semplificando, senza ricevere qualcosa in ritorno. La sovranità andava via e non tornava. Evidentemente tale sovranità senza ritorno è fonte basilica di squilibri perché i singoli Stati partecipanti non hanno strumenti per produrre adattamenti interni alle contingenze economiche. Per questo abbiamo pensato a un

modello dove la sovranità economica di una nazione viene ceduta a un agente centrale monetario e di controllo dei bilanci pubblici nazionali, ma poi viene anche fatta tornare alla nazione cedente in forme compatibili con i requisiti di stabilità del sistema complessivo.

Tali problema e soluzione non sarebbero oggetto di studio se l'Unione europea si fosse data un governo integrato dell'economia con capacità sia di bilanciare gli squilibri in un territorio o l'altro sia di manovrare la leva fiscale e della spesa pubblica. Ma - pur tentato in occasione del dibattito precursore del Trattato di Amsterdam nel 1997 - l'UE non se lo è dato. E non c'è alcun segno che se lo darà, al momento. Per tale motivo esiste il problema di ammorbidire un modello troppo rigido affinché tutte le nazioni si sentano a proprio agio pur nell'unico sistema monetario e di parametri. L'idea è quella di creare un ciclo di andata e ritorno della sovranità dove, nel secondo, l'autonomia decisionale è tenuta entro argini compatibili con la stabilità monetaria. Questa è l'idea base della teoria della "sovranità bilanciata" applicata all'Eurozona.

Per esempio, l'Italia, come gli altri, ha mantenuto la sovranità sul debito, ma l'ha ceduta sui mezzi per ripagarlo, cioè la flessibilità di bilancio. Se, per ipotesi teorica, fosse concesso a una nazione di restare in deficit oltre la soglia ammessa per un periodo superiore a un anno, allora quella nazione potrebbe tentare una detassazione stimolativa che favorirebbe la crescita. Il suo deficit pluriennale, cioè il debito temporaneamente crescente, verrebbe retrogarantito da tutti gli altri Stati, immaginiamo un "bollino blu" certificante in cambio di una garanzia nazionale sui



limiti di sfondamento, e l'azione non comporterebbe una ulteriore riduzione dell'affidabilità del debito nazionale stesso. Ora il modello non permette tali operazioni con sofferenza di parecchi Stati, tale da rendere l'euro una gabbia impoverente per molti, a detrimento del capitale politico europeo e quindi della stabilità futura della moneta unica. Il concetto di "sovranità bilanciata", con ritorno di una flessibilità nazionale sotto il controllo di compatibilità, potrebbe sanare questo problema.

In generale, l'architettura della UE richiede una rielaborazione del ciclo delle sovranità in modo tale che ogni nazione possa cederne una parte crescente a un agente centrale, ma sapendo di poterne usare una aliquota sufficiente a risolvere problemi nazionali contingenti, in caso di necessità, entro protocolli di consenso europeo. Il modello della sovranità bilanciata porterebbe (nell'Eurozona) a una progressiva convergenza delle nazioni senza necessità di un passo traumatico. Si ridurrebbe di molto la differenza tra configurazione confederale e intergovernativa per la nuova

Si siamo chiesti quale fosse l'unità d'analisi, e operativa, principale di un mercato internazionale. La risposta, inevitabile, fu: lo Stato nazionale.

facoltà di ogni nazione di ricorrere a un ritorno contingente di sovranità per quella o altra materia, appunto, con il "bollino blu" rilasciato dall'agenzia sovranazionale.

Ovviamente ci vorrebbe un Trattato di Maastricht 2 per generare tale modello, ed è ciò che qui auspico.

L'evoluzione della "sovranità convergente"

Nella costruzione europea gli Stati nazionali hanno ceduto pezzi di sovranità, ma non si sono modificati per meglio far parte di un sistema. C'è un modello standard di Stato che dovrebbero perseguire? Al momento tale domanda non è stata formulata perché gli Stati nazionali europei hanno accettato il principio di riconoscere gli statuti altrui nell'ambito di standard comuni in alcune materie. Restano sassi, con superfici solo un pò più spugnose.

Non c'è un codice civile unico europeo pur potendo gli europei fare mercato dappertutto entro i confini dell'Unione. Gli ordinamenti legislativi non sono stati adattati al nuovo regime europeo, in teoria, senza frontiere interne. Alcuni, come l'Italia, hanno inserito il principio di importazione pressoché automatica della legislazione europea entro quello nazionale.

Ma è una soluzione pericolosa per la mancanza di un filtro nazionale. Altri filtrano troppo. In generale, gli Stati nazionali europei mantengono configurazioni che ostacolano l'affermazione di standard europei pur lasciando fluire nel loro territorio processi "europei". Non è una buona configurazione per la costruzione del mercato unico, infatti non ancora realizzato nemmeno nei suoi primordi. E senza mercato integrato il premio, in termini di più ricchezza, a compensazione di tutti gli sforzi fatti, e costi subiti, nella costruzione europea non ci sarebbe. E si instaurerebbe il disincanto.

Ma quali modifiche principali sarebbero utili per innescare il modello di "sovranità convergenti" nell'ambito europeo?

Una breve lista di ipotesi:

- Non ha senso un Parlamento europeo eletto direttamente in un'Europa delle nazioni. Ha senso, invece, che in ogni Parlamento nazionale venga selezionata una rappresentanza di parlamentari anche europei. In tal modo sarebbe chiaro il più realistico e legittimo modello di nazioni che restano tali, ma convergono sempre di più.
- Per ottenere un mercato unico sarà inevitabile dargli un'architettura altrettanto unica di diritto civile, amministrativo, regole contabili private e pubbliche e, alla fine, anche di diritto penale.

Qui lo spazio non è sufficiente, quanto detto però serve a dare l'idea di una varietà di modifiche nazionali per rendere convergenti le sovranità nell'ambito europeo.

L'equilibrio tra standard europei e di governo locale

L'architettura europea ideale, e allo stesso tempo realistica, deve partire da elabo-

razioni della sovranità nazionale. Ma se fosse realizzato il modello delle sovranità bilanciate e convergenti, quale sarebbe il suo impatto sulle autonomie locali?

Certamente il concetto di sovranità convergente implica che entro il territorio di una nazione non si verifichino fenomeni di divergenza, per esempio commerciali. Il requisito di formazione del mercato unico implica che in ogni luogo vi siano le stesse regole. In tal senso lo Stato nazionale, con responsabilità nei confronti del sistema europeo, deve avere un potere di controllo in materia e un privilegio che limita le facoltà della legislazione concorrente degli organi locali. Ma la costruzione dell'Europa implica veramente una restrizione delle autonomie locali? Certamente no. Ma ancora non possiamo studiare il tema in dettaglio perché non esiste una dimensione europea così strutturata da farci vedere dove possano essere i problemi a questo livello e le eventuali soluzioni. Speriamo che presto esista.