L'EUROPA AL BIVIO

ANDREA MANZELLA

Le istituzioni non sono "cose che si mangiano", certo. Ma solo con istituzioni efficaci si possono impostare politiche che facciamo "mangiare". Negli ultimi cinque tempestosi anni le istituzioni dell'Unione europea sono materialmente cambiate nelle loro funzioni. La forma è rimasta quella raccontata nei Trattati: le loro azioni e interazioni non sono più quelle di prima. Questi diversi strumenti di governo possono dar vita a politiche economiche e sociali al di là della scelta unica della austerità fiscale?

Questa è la scommessa di chi vede ancora nell'Unione multistatale il solo ordinamento giuridico strutturato al mondo che possa porsi come scudo e filtro agli effetti perversi della globalizzazione. Il solo ordinamento, insomma, che possa accampare una vera "sovranità" di fronte a quella rivoluzione caotica, povera di regole e di diritti e senza storia. Una sovranità sovranazionale per riportare la politica al centro delle decisioni sul modo di vivere e d'essere delle persone nel territorio. Mentre gli Stati nazionali, singolarmente presi, sono divenuti centri di sovranità fittizia, dominio in effetti dei mercati e di altre forze a-politiche.

Chi non riesce a "vedere" questa transizione istituzionale dell'Unione, non crede a questa scommessa. Il 25 maggio voterà così per i "no-Europa", per i "no-euro". Voterà cioè per una rottura costituzionale al buio. Perché, dopo quasi 60 anni di compenetrazione nell'Unione, sarebbe impossibile delimitare la frattura all'esterno dei confini statali: senza coinvolgere dal di dentro l'intero ordinamento nazionale. Credere in quella scommessa significa invece capire i mutamenti che hanno rimodellato la fisionomia dell'Unione. E possono ri-orientarne le politiche, evitandone gli errori.

L'area che più ha cambiato è stata naturalmente quella dell'euro: all'anonima signoria delle regole, si è mano a mano affiancata una trama di istituzioni governative. I 18 Stati a moneta comune ora formano una vera "unione dell'Unione". Nell'Eurozona è visibile, insomma, il passaggio da una fluida *governance* (senza veri poteri, né vere responsabilità) ad un governo che va gradualmente marcando una sua fisionomia fatta appunto di poteri e responsabilità: come seguendo i tratti di una sinopia. E in questo passaggio, dalla *governance* al governo, ogni istituzione si è rinnovata.

Il Consiglio europeo — anche come Eurosummit — è divenuto governo nell'Unione. Spesso ha governato male e in ritardo. Ma, all'ultima spiaggia, ha dimostrato una capacità di reazione e di invenzione. Di questo metodo *last minute* la Merkel si è molto lamentata. "Se qui riusciamo ad agire solo quando siamo sull'orlo del precipizio, ogni volta, allora torniamo a casa e aspettiamo. Vedrete cosa succederà e chi raccatterà i pezzi!". Era il 20 dicembre scorso, a Bruxelles, e contro i "sonnambuli" aveva ritrovato, per una notte, i toni di "ragazza" cresciuta nel duro Est comunista. Sfogo giusto. Ma il bilancio finale del Consiglio "di governo" non è negativo. Specie quando ha offerto una indispensabile sponda politica alla Banca Centrale di Draghi e alle sue misure non convenzionali, di natura sostanzialmente economica: con una interpretazione centrata sullo scopo delle sue competenze monetarie.

Con un Consiglio "governante", la Commissione europea ha perso il suo scettro. Ma è stata molto rafforzata dalla legislazione della crisi: nei suoi poteri di garante dell'*interesse dell'Unione*, nei nuovi meccanismi di controllo finanziario dell'Eurozona. Soprattutto, i suoi poteri sono stati "blindati" contro possibili invasioni, con criteri "al ribasso", degli Stati. Il Parlamento europeo si è potenziato di riflesso: nella misura delle sue funzioni di controllo quasi-fiduciario sulla Commissione. Anche assai grande è stata la sua influenza sulla legislazione della crisi (con il trio di deputati-negoziatori presso il Consiglio: Helmar Brok, Guy Verhofstadt e il nostro Roberto Gualtieri). Si è aggiunta la titolarità di nuove garanzie. Come il "dialogo economico" con l'Eurosummit. Come, perfino, l'elezione del presidente e del vice-presidente del consiglio di sorveglianza bancaria europea. Ma il vero salto istituzionale nella capacità di rappresentanza democratica del Parlamento europeo è stato nell'inizio di una cooperazione di tipo nuovo con i parlamenti nazionali. Con la creazione di "conferenze" congiunte nel campo della politica estera e in quello della politica finanziaria (i campi dove, per la natura intergovernativa delle decisioni, è più necessaria la connessione tra i controlli parlamentari sovranazionali e quelli nazionali). Così i parlamenti nazionali che sembravano avere, in campo europeo, solo poteri "negativi" acquistano funzioni pro-attive. Si profila quella "sovranità parlamentare europea condivisa" di cui parlano nel loro manifesto Piketty e Rosanvallon (*Repubblica*, 6 maggio). Da qui anche l'apertura di prospettive verso una autonoma capacità di bilancio dell'Eurozona che, accanto agli strumenti di sicurezza finanziaria, comprenda finalmente stru-

menti propulsivi di crescita economico-sociale. Emerge così il disegno, ancora incompiuto, di un governo dell'Eurozona in equilibrio tra istituzioni governanti e istituzioni interparlamentari: con la Bce in posizione di indipendenza "attiva".

"Il voto giunge un po' troppo presto" ha detto perciò il presidente del Consiglio europeo. Ma forse non è così. Le elezioni vengono quando devono venire. Ed è bene che l'elettore del 25 maggio abbia di fronte due posizioni. Da un lato, questo lavoro istituzionale in progresso (e la possibilità di utilizzarlo per politiche migliori). Dall'altro, la proposta di rompere la costituzione dell'Unione (e con essa, inevitabilmente, quella nazionale) per riconquistare una sovranità immaginaria. Magari la sovranità perduta quando ci siamo indebitati come cicale per i nostri consumi e non per costruire infrastrutture. O la sovranità perduta quando, peggiori nell'Eurozona, non abbiamo saputo organizzare una qualsiasi vigilanza contro la speculazione che, appena introdotto l'euro, ha prodotto quell'abnorme rialzo dei prezzi al consumo: vero inizio del disastro italiano. È una strana coincidenza della storia che tocchi ora proprio a noi — nei sei mesi di presidenza nostra dell'Unione e dopo le cruciali elezioni vicine — tirare le somme degli errori e degli avanzamenti, dell'Unione e dei suoi Stati, per proporre una nuova partenza di istituzioni e di politiche.