

L'Unione europea tra crisi e rilancio: le urgenze della crisi e le sfide del futuro

Pier Virgilio Dastoli – Guido Formigoni

La storia dell'integrazione europea è piena di momenti di crisi e di «rilancio». Qualche volta è sembrato addirittura storicamente necessario un passaggio critico, proprio perché solo la condizione estrema di difficoltà ha permesso di superare resistenze e conservatorismi di vario tipo e produrre quindi piccoli o grandi salti di qualità, che hanno ispirato un percorso ormai altamente strutturato e articolato (forse fin troppo). Quindi potrebbe non essere un'eccezione quello che stiamo attraversando nell'ultimo turno di tempo. Però sembrano esserci elementi e situazioni sicuramente originali, che meritano una considerazione più ricca e meno rituale.

Le crisi dell'Unione

Il punto di partenza è la difficoltà dell'Unione, del progetto europeo e del consenso attorno ad esso, sviluppatasi in modo palese ed eclatante dopo la grave crisi finanziaria mondiale del 2007-2008, con la conseguente crisi greca e la crisi speculativa contro il debito pubblico dei paesi più fragili dell'Ue. Tra 2010 e 2011, fino alla svolta imposta dalla Banca centrale europea, la crisi è sembrata mettere in difficoltà la stessa persistenza dell'euro e compromettere ogni spazio di solidarietà continentale, con una divisione radicale tra paesi.

Gli Stati con la struttura dei conti internazionali e della finanza pubblica più solida hanno polemizzato contro i «derelitti» Piigs (Portogallo, Italia, Spagna, Grecia, con qualche inclusione anche dell'Irlanda). Si era compiuto l'equivoco e paradossale percorso per cui una crisi nata nel settore finanziario privato era ormai attribuita a responsabilità pubbliche, causando una narrazione favorevole all'austerità nella spesa e nella tassazione. Questa vicenda ha avvolto le istituzioni europee in una spirale tra il prevalente rigorismo finanziario – ispirato dall'inevitabile centralità dell'approccio tedesco – e un'ampia serie di critiche e polemiche, che ha allontanato sia da destra che da sinistra (per semplificare) molti consensi tradizionali. L'austerità è diventata un mantra, tradotto in molti vincoli imposti per poter ottenere prestiti e sostegni in caso di necessità.

La crisi dei migranti a partire dal 2013 (la strage di Lampedusa è di quell'ottobre) è stato un altro passaggio disarmante, con le resistenze a rivedere l'accordo di Dublino e il rifiuto dei meccanismi di riallocazione proposti da parecchi paesi (tra l'altro quelli a minor tasso di popolazione di origine straniera, oltre che percettori netti di risorse europee).

A questa situazione critica si è aggiunta la ferita del referendum sulla Brexit del 2016: la decisione popolare sull'uscita del Regno Unito certamente veniva a valle di un ruolo spesso limitante svolto da quel paese, che aveva sempre in linea di principio favorito un approccio all'integrazione europea impostato sui meccanismi di mercato, ma privava comunque in prospettiva l'Unione di un protagonista di rilievo in molti settori (tra cui quello della difesa, oltre che della finanza).

Si era creato insomma un circolo vizioso: ogni intervento europeo provocava più vocanti proteste dei movimenti estremisti e condizionava quindi esplicitamente o surrettiziamente i partiti moderati e formalmente europeisti a ricorrere sempre meno alla risorsa identitaria europea. Con il

risultato che la riduzione timorosa e difensiva di ogni forma di Europa causava ancora più lontananza del senso comune dalla giudicata algida «burocrazia di Bruxelles» (anche se la responsabilità principale non era certo la sua), e quindi ulteriori risposte critiche e fughe nella paura e nel disincanto antieuropeo.

Il tutto in un quadro di veloci cambiamenti geopolitici, con l'emergere della Cina e la sua crescentemente assertiva politica estera, cui si è contrapposta la vocante *America First* di Trump, in un quadro internazionale caratterizzato dall'ascesa al potere di altri leader populistici. Nelle trame di questa nuova competizione, si è apertamente delineata una crisi del modello multilaterale e cooperativo della globalizzazione, che per certi versi sembra irreversibile (vedremo se con Joe Biden ci sarà un cambiamento, che per ora è incerto). L'Unione, che si è sempre identificata fortemente in questo orizzonte, non può che essere indotta anche sotto questo profilo a un forte ripensamento per garantire la sua autonomia strategica pur mantenendo il sostegno al multilateralismo.

Dalle elezioni del Parlamento una risposta politica

Il punto più critico è stato forse raggiunto nelle elezioni del Parlamento europeo del 2019. Sono sembrate elezioni decisive, in cui per la prima volta ci sarebbe potuto essere un crollo complessivo delle forze europeiste, contrastate dall'emergenza dei nuovi sovranismi antieuropei. Per la verità, tali aspettative si sono rivelate infondate, e per contrasto con le attese apocalittiche il risultato di quelle elezioni è apparso fin troppo rassicurante. Quasi bastasse un messaggio «europeista» contro una serie di feroci «antieuropeismi», e la questione non fosse invece la necessità di una coraggiosa revisione della politica europea stessa, sotto diversi capitoli: dalla coesione interna ai meccanismi decisionali, dall'austerità finanziaria alla debole capacità di esprimere un senso comune come attore a livello internazionale.

Il nuovo Parlamento europeo – dopo alcune schermaglie tra le forze politiche maggiori – ha potuto costituire attorno alla proposta di candidatura di Ursula von der Leyen alla guida della Commissione una maggioranza, seppur risicata (Ppe-S&D-Liberali non hanno avuto la compattezza necessaria e senza i voti di 14 pentastellati italiani e di una parte del gruppo conservatore la presidente non avrebbe ottenuto il via-libera). La Commissione, comunque, si è costituita con un forte accento sui temi della lotta al cambiamento climatico (*Green Deal* europeo), della digitalizzazione del continente e di un'economia «al servizio delle persone». Cioè è apparsa una linea non convenzionale, piuttosto aperta in via di principio a una revisione politica complessiva.

Tale svolta si è scontrata con la crisi pandemica, al tempo stesso crisi dei rapporti collaborativi e normali tra i paesi e crisi dura e profonda dell'economia provata dalla minaccia sanitaria. Qui si è verificato il passaggio cruciale di un salto di qualità nella gestione della crisi, che a molti è parso un segnale di un vero e proprio modello innovativo dimostrare l'incertezza, peraltro, i primi approcci all'emergenza sanitaria sono senz'altro stati imbarazzati e anche controproducenti, di taglio fondamentalmente nazionalista: si ricordi l'infelice battuta della presidente neominata Christine Lagarde della Bce contro la solidarietà *antispread*. Il Consiglio europeo di marzo 2020 è stato ancora dominato da un approccio competitivo ed esclusivistico su questioni come l'approvvigionamento di apparati sanitari.

La pandemia come spartiacque potenziale

Ma proprio dopo questo passaggio incerto, la percezione della crescente gravità di una inedita condizione comune ha provocato una scossa. La complessità dello scenario europeo ha portato quindi a diverse linee di sviluppo, in parte convergenti, in parte autonome e specifiche. Sommando assieme questi progetti e queste azioni, possiamo però forse identificare una convergenza di tendenze e poi delle decisioni comuni non banali.

Da una parte, la Bce ha rilanciato già nello stesso marzo il programma di acquisto di titoli di debito pubblico nazionale per creare liquidità, avviato al tempo di Mario Draghi per salvare l'euro, con un rilancio quantitativo importante, che va sotto il nome di PEPP (*Pandemic emergency purchase programme*). In un certo senso, una delle istituzioni più aperte a un senso federale, è stata la prima a superare le esitazioni e a muovere risorse cospicue per reagire alle difficoltà.

In secondo luogo, il meccanismo comunitario è stato al centro di una svolta indubbia. Si sono annunciati e resi operativi abbastanza presto da parte del Consiglio dell'Ue, a fronte delle difficoltà dei paesi più colpiti (inizialmente soprattutto l'Italia) fondi integrativi per il pagamento delle forme di sostegno al reddito di chi aveva difficoltà indotte dalla crisi. Si tratta del meccanismo SURE (*Support to mitigate unemployment risks in an emergency*) varato tempestivamente secondo l'art. 122 del trattato, e previsto per ora in vigore per due anni, fino al 2022. Esso garantisce fino a cento miliardi di euro di prestiti agevolati ai paesi che ne facciano richiesta alla Commissione. La base sono risorse raccolte direttamente sui mercati finanziari (i primi bond europei emessi in ottobre a questo fine hanno ottenuto accoglienza favorevolissima dai mercati). L'Italia ha già ottenuto impegni che arrivano fino a 27,2 miliardi per finanziare cassa integrazione e sostegni ai redditi di lavoratori autonomi.

In coerenza, la Commissione ha deciso abbastanza rapidamente di sospendere il patto di stabilità (che pone limiti ai deficit annuali di bilancio), per dare alle finanze pubbliche dei paesi membri un certo respiro, di fronte alla prevedibile crisi (e la sospensione è stata confermata per il 2021) e di rendere più flessibili le regole sugli aiuti di Stato.

Un ulteriore fronte progettuale si è poi aperto. È stato ipotizzato di estendere ai fini delle spese emergenziali sanitarie le possibilità di uso del MES (Meccanismo europeo di stabilità), il fondo interstatale – quindi, si badi bene, non comunitario – costituito nel 2012 per difendere la zona euro in difficoltà, proprio dopo la crisi del debito. L'ipotesi genetica di questo fondo era quella di attivarsi per impedire in futuro nuove crisi come quella del 2011, che mettersero in difficoltà tutto il sistema finanziario europeo.

La possibilità di utilizzare il fondo per la crisi pandemica – fino al 2% del Pil di ogni paese, è stato deciso dall'Eurogruppo – presenta alcune controindicazioni, perché inizialmente i finanziamenti ottenuti da uno Stato avrebbero impegnato i riceventi a sottoporsi a severi meccanismi di controllo delle proprie finanze. Una volta dichiarato che si sarebbe fatta eccezione per le spese sanitarie relative alla pandemia, peraltro, l'ipotesi di qualche forma di condizionalità politica è continuata ad aleggiare. Al momento – e questo non appare affatto un caso – nessun paese ha chiesto fondi Mes per la sanità (nonostante i prestiti siano a tassi piuttosto favorevoli anche in questo caso). Peraltro, il fondo è stato soggetto proprio recentemente a una riforma, che rafforza

la garanzia europea sui denari per i salvataggi di istituti bancari di rilievo che si trovino in difficoltà ed è stata contemporaneamente confermata la condizionalità dei prestiti per spese sanitarie legata alla crisi della pandemia.

Il Next Generation EU: uno strumento innovativo

Proprio a contrasto con la specificità e i limiti dell'ipotesi di sostenere i paesi in difficoltà con i fondi MES, risalta il progetto di un piano di ricostruzione più impegnativo, maturato e presentato dalla Commissione con il nome *Next Generation Ue*. Questo piano ha sostituito le prime proposte franco-tedesche di un fondo di emergenza per i paesi più colpiti dalla pandemia, il quale si è trasformato via via in qualcosa di più impegnativo.

Nel luglio 2020 il Consiglio europeo ha approvato sotto questo nome un massiccio strumento di salvataggio e ricostruzione di 750 miliardi di euro, collegato al bilancio Ue 2021-2027. Una metà circa di questi fondi saranno attribuiti attraverso prestiti a tassi agevolati, un'altra parte attraverso sovvenzioni. Qui le caratteristiche sono importanti, sia per la dimensione inedita e massiccia, sia per il fatto che si prevede ampiamente il ricorso all'indebitamento diretto comunitario, oltre alla quota di risorse proprie dell'Unione (in prospettiva da aumentare, con tasse di impronta ecologista, sui giganti del web e di lotta all'elusione fiscale che la Commissione europea sta mettendo a punto sotto la guida del commissario Gentiloni). Naturalmente queste risorse non sono del tutto garantite, perché dipendono dalla ratifica di tutti gli Stati membri sia dell'accordo intervenuto per l'aumento del massimale delle risorse proprie al 2% del reddito globale dell'Unione (attualmente è al 1,2%) sia delle nuove risorse proprie.

Lo sviluppo di questo progetto ha comunque mostrato al suo nocciolo duro una certa svolta soprattutto nella posizione tedesca, sollecitata come accade frequentemente in questi anni dalle intuizioni di Angela Merkel. Qui sta la forza e anche il limite politico di questa nuova situazione, dato che è tutto da dimostrare che si tratti di una svolta duratura, soprattutto considerando la condizione a termine del ruolo della *kanzlerin* e il dibattito elettorale tedesco, in vista del cruciale rinnovo del Bundestag il 26 settembre (per ora la scelta del nuovo leader CDU va nel senso della continuità merkeliana, ma non è ancora chiaro se sarà anche candidato alla cancelleria). Potrebbe anche essere comunque che proprio il nuovo clima di aspra competizione geopolitica e geoeconomica internazionale stia per convincere la classe dirigente tedesca che sia ormai maturo un mutamento delle proprie convenienze rispetto allo status quo degli ultimi anni.

Comunque, il semestre di presidenza tedesco dell'Unione (luglio-dicembre 2020) ha portato il risultato di portare a compimento un complesso negoziato che ha strutturato progressivamente il progetto. In luglio, nell'assenza delle classiche riserve britanniche contrarie all'aumento di spesa, si è affrontata la polemica dei cosiddetti rimanenti paesi «frugali» (Paesi Bassi, Austria, Svezia, Danimarca, Finlandia), che si sono opposti inizialmente al principio stesso di un intervento di solidarietà nei confronti dei paesi maggiormente in crisi: il loro veto è stato aggirato confermando per loro una serie di sconti sui contributi al bilancio europeo purtroppo anche proponendo di ridurre alcune poste di bilancio strutturale dell'Unione, tra cui anche quelle più innovative, una proposta parzialmente corretta dall'intervento del Parlamento europeo.

Si è anche evitato in dicembre con un compromesso (secondo alcuni piuttosto al ribasso) il minacciato veto ungherese-polacco sull'aumento del tetto delle risorse europee, motivato con il loro rifiuto della condizionalità di ogni aiuto finanziario al richiamo del rispetto dello Stato di diritto. Condizione che avrebbe dovuto essere ovvia, riferendosi a uno degli elementi fondanti dell'Unione, ma che per i governi sovranisti in questione configura un rischio di inaccettabili strumentalizzazioni politiche, da loro considerate arbitrarie. Purtroppo, si è ancora spesso parlato del progetto nella limitata ottica degli «aiuti», mentre la questione vera che lo sottende è quella della costruzione di una integrazione stabile e funzionale nella capacità di risposta alle crisi, che dovrebbe essere un interesse comune. Nel Consiglio europeo di metà dicembre il progetto ha assunto così una forma che sembra stabile, in accordo con il Parlamento europeo.

La Commissione ha inquadrato la proposta struttura di recupero e resilienza (la parte finanziariamente più importante di *Next generation Eu*) nel quadro della politica di coesione dell'Ue (art. 174 e 175 del Trattato di Lisbona): scelta importante perché ne fa una componente strutturale delle politiche europee (ancorché per ora a tempo, nella sua durata triennale, anche se non è escluso che possa essere un tempo in futuro prolungato), facendola regolare in modo paritario dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Ue.

La distribuzione delle risorse tra i paesi membri è stata ipotizzata per il 70% sulla base del reddito pro-capite e del diverso tasso di disoccupazione interno per i primi due anni (2021-22), e poi per il 30% nel 2023 sulla base delle perdite del rispettivo Pil nel primo biennio nella crisi. Queste regole fanno sì ad esempio che un paese come l'Italia, che è in generale un contributore netto al bilancio dell'Unione, in questo caso figurerà tra i maggiori percettori proporzionali di queste ingenti risorse. Ogni paese deve quindi presentare un piano (che deve essere definitivo entro l'aprile 2021) per l'allocazione di queste risorse che dovrà essere approvato dalla Commissione e – in caso di ostacoli – dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Le linee-guida parlano di un'attenzione particolare, secondo le già ricordate priorità generali fissate dalla Commissione, in particolare all'impatto verde, la digitalizzazione e le riforme interne come quella della pubblica amministrazione

Le sfide del futuro

Su questo percorso si giocherà molto del futuro europeo: un successo del progetto potrebbe condurre a farlo uscire dall'eccezionalità e quindi introdurre una sorta di meccanismo permanente di gestione e finanziamento di beni pubblici europei, rilanciando investimenti comuni su ampia scala. Il che a sua volta porrebbe interessanti questioni di innovazione nella sua governance democratica.

In attesa, comunque, di riuscire a vedere questi sviluppi, peraltro, si può notare come la conclusione provvisoria del negoziato sulla Brexit non abbia coinciso – come avevano profetizzato alcuni falchi britannici – con uno sfaldamento dell'Unione. Il progetto europeo è sopravvissuto a questo trauma, anzi sembra predisporre a un certo rafforzamento, e questo non deve essere sottovalutato, come risultato di un travaglio non banale.

C'è sul terreno la necessità di costruire un nuovo rapporto con l'amministrazione Biden negli Stati Uniti. Il primo proposito espresso dal neoeletto presidente sembra quello di tornare a

valorizzare gli alleati democratici, nella competizione geopolitica con la crescita cinese. Questo orizzonte naturalmente non significa che ci sia una precondizione favorevole per l'Unione, che a sua volta dovrà saper dimostrare di poter parlare con una voce convergente. Il rischio di una frammentazione in ordine sparso delle scelte di ogni paese in vista della competizione per ottenere udienza a Washington potrebbe essere un altro segnale del complesso di inferiorità europeo.

Resta ancora aperta sullo sfondo di questo potenziale salto di qualità dell'esperienza di integrazione europea la questione del ripensamento delle sue complesse e farraginarie regole interne. La presidente della Commissione von der Leyen ha già trovato il ripetuto sostegno del Parlamento europeo sulla proposta – inizialmente lanciata da Emmanuel Macron - di avviare una Conferenza sul futuro dell'Europa, che avrebbe dovuto iniziare nel 2020, ma che è stata più volte rinviata per la pandemia in corso e per i contrasti fra il Parlamento europeo e i governi.

La Conferenza partirà a maggio e dovrebbe concludersi nella primavera del 2022 anche se il ritardo nel suo avvio potrebbe farne slittare la conclusione al 2023 eventualmente sotto presidenza spagnola durante il secondo semestre e alla vigilia dei congressi dei partiti europei, ma appare evidente il rischio di una mancata revisione delle regole, che permetta di uscire dallo stallo troppo frequentemente ancora possibile per i veti dei paesi membri e l'insufficienza delle occasioni di procedure a maggioranza se prevalesse la linea immobilista del Consiglio che rifiuta qualunque ipotesi di revisione dei trattati, sostenuta invece dal Parlamento europeo. In questa ottica si colloca la rivendicazione del Parlamento europeo di voler svolgere un ruolo di leadership nel dibattito sul futuro dell'Europa collegandolo da una parte ad una alleanza più strutturata con i parlamenti nazionali e d'altra parte ad un dialogo con le associazioni rappresentative e i cittadini europei e agora tematiche e transnazionali come è stato affermato in due recenti relazioni della commissione affari costituzionali insieme alla richiesta di attribuire alla assemblea poteri di iniziativa legislativa e di decisione sulle risorse proprie e regole più stringenti sulle elezioni europee sia dal punto di vista della procedura elettorale ("liste transnazionali") che della scelta del presidente della Commissione (con il sistema degli «Spitzenkandidaten»).

Insomma, la democrazia europea attende ancora di dotarsi di meccanismi istituzionali all'altezza delle prospettive politiche che si sono ormai aperte per il suo futuro e perché questo avvenga appare sempre più necessaria la costruzione di solide alleanze politiche tra le forze più innovative e lungimiranti, ma anche una mobilitazione della società civile nei paesi membri.