



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

GIANDOMENICO MAJONE

# Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico

settembre 2010



# INDICE

1. Le radici del deficit democratico .....	4
2. Crisi di autorità e fine del “consenso permissivo” .....	7
3. Tecnorazia, efficienza, e legittimità .....	12
4. L’analisi comparata dei costi di transazione .....	16
5. I limiti dell’integrazione tecnocratica .....	19
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	24

---

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: G. Majone, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010.

## 1. Le radici del deficit democratico

Alla domanda: “L’Europa che prova ha dato di sé [nella crisi finanziaria globale]”? David De Rothschild risponde: “L’Europa è una cosa complicata, è difficile giudicarla globalmente. Mi sembra che i Paesi grandi che sono stati in prima linea come Francia, Germania, Spagna, Inghilterra, Italia, hanno fatto fronte ai problemi” (La Stampa del 14 settembre 2009). Questa risposta di uno dei maggiori finanziari europei, nella quale non vengono nemmeno menzionate le istituzioni europee, a partire dalla Banca Centrale Europea (BCE), non può non sbigottire chiunque abbia seguito il processo di integrazione non solo attraverso i documenti, le politiche sopranazionali, e la retorica ufficiale, ma anche facendosi guidare da una letteratura accademica in larga parte apologetica. Per oltre mezzo secolo si è cercato di inculcare l’idea che la Comunità Economica prima e l’Unione Europea poi erano l’indispensabile supporto, se non la naturale evoluzione, dello stato nazionale, ormai incapace di affrontare le sfide della interdipendenza e della globalizzazione. Il Libro Bianco della Commissione Prodi su La Governance Europea (Commissione 2001) inizia con la frase: “L’integrazione europea ha consentito cinquanta anni di stabilità, pace e prosperità economica, ha contribuito ad alzare il tenore di vita e ad instaurare un mercato interno e ha reso più forte la voce dell’Unione nel mondo: ha conseguito risultati che non sarebbero stati possibili per i singoli Stati membri, agendo individualmente”. Concetti molto simili venivano ripetuti nel 2007 da Angela Merkel, quale presidente di turno della UE, in occasione delle celebrazioni per il cinquantenario della firma del Trattato di Roma.

Eppure proprio la Germania si è opposta, un anno dopo, alla creazione di un fondo comune europeo per affrontare in modo più solidale l’attuale crisi globale — progetto di fondo europeo anticrisi sostenuto da diversi membri dell’Unione, tra i quali Francia e Italia, e naturalmente dalla Commissione europea. Di conseguenza ogni Paese sta combattendo le difficoltà attuali con i propri mezzi e seguendo proprie strategie; mentre le istituzioni europee hanno dimostrato di non avere né l’autorità, né le risorse, e nemmeno le capacità tecniche, per affrontare problemi di tale dimensione. La debolezza della UE è particolarmente evidente nei nuovi Stati membri dell’Europa orientale, i quali trovano interlocutori più disponibili ed aiuti più sostanziosi a Washington — presso il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale — che a Bruxelles e Francoforte (BCE).

Le teorie tradizionali non offrono alcuno strumento analitico utile a comprendere la progressiva ed apparentemente inarrestabile perdita di autorità e di legittimità del progetto

europeo. Al contrario, la prima, ed ancora oggi influente, teoria dell'integrazione europea — il “neofunzionalismo” — prevedeva un continuo travaso (*spillover*) di risorse normative dal livello nazionale a quello sopranazionale, fino alla trasformazione dell'Europa comunitaria in una Europa federale. Come si vedrà in seguito, la previsione si fondava sull'ipotesi della superiore efficienza di istituzioni tecnocratiche quali la Commissione e, in prospettiva, una Banca Centrale Europea. La superiore efficienza dei tecnocrati sopranazionali avrebbe convinto settori sempre più vasti della popolazione a cercare la soluzione dei loro problemi “in Europa”. Pertanto, il problema di un possibile deficit di democrazia non si poneva neppure: i benefici materiali dell'integrazione europea sarebbero stati tali da assicurare il tempo necessario affinché l'autorità e legittimità del sistema sopranazionale potessero svilupparsi su basi nuove. Le cose non sono andate così, proprio perché la UE non è riuscita a soddisfare le aspettative della maggioranza dei cittadini europei — come del resto è stato ammesso dai ministri degli esteri della EU riuniti a Bruxelles nel giugno 2008 per valutare le conseguenze del “no” irlandese al Trattato di Lisbona (Majone 2009).

Oggi quasi tutti riconoscono che un serio deficit di democrazia esiste a livello europeo, ma nessuno sembra in grado di proporre soluzioni efficaci. Le istituzioni europee, alcuni leader politici più europeisti, e la maggior parte dei commentatori continuano a sostenere la necessità di delegare maggiori poteri al livello sopranazionale — soprattutto più poteri al parlamento di Strasburgo. La prima elezione diretta del parlamento europeo, nel 1979, aveva suscitato la speranza che una forte partecipazione al voto avrebbe fornito la necessaria legittimazione democratica. Il 10 febbraio 1977, parlando al Parlamento italiano in occasione del dibattito per la ratifica della Convenzione per le elezioni dirette del Parlamento Europeo (PE), Altiero Spinelli aveva detto: “Se la parola “popolo” significa un insieme di uomini che sono e che si sentono partecipi di comuni istituzioni, attraverso le quali esprimono e cercano di realizzare impegni comuni, con questa elezione diretta assisteremo alla nascita del “popolo europeo” (citazione in Paolini 1988, p.234). In realtà, l'aumento continuo dei poteri del PE è stato accompagnato da una parallela, costante diminuzione del tasso di partecipazione alle elezioni europee. Se nel 1979 la partecipazione media era stata pari al 63 per cento degli aventi diritto al voto (85,5 per cento in Italia), nel 1989 essa era calata al 58,5 e al 56,8 nel 1994 (81,5 e 74,8, rispettivamente, in Italia). Nelle elezioni del 1999 la partecipazione scendeva per la prima volta sotto la soglia del 50 per cento, con valori minimi inferiori al 30 per cento non solo nella Gran Bretagna ma anche nei Paesi Bassi, uno dei Paesi fondatori dell'Europa comunitaria. Il trend negativo è continuato in occasione delle elezioni del

giugno 2004. Nella maggior parte dei membri della UE a quindici la percentuale di votanti è stata ben inferiore al 50 per cento, mentre lo scarto tra le ultime elezioni nazionali e le elezioni europee del 2004 è stato superiore ai trenta punti in Svezia, Danimarca Germania, Ungheria, e nei Paesi Bassi. Nelle elezioni europee del 2009, infine, il tasso di partecipazione è ulteriormente sceso al 43,08 per cento, nonostante lo stanziamento da parte del PE di fondi considerevoli per le relazioni pubbliche. In tutti questi anni i poteri del parlamento sopranazionale sono costantemente cresciuti, tanto che oggi, in campo legislativo, tali poteri sono quasi equivalenti a quelli del Consiglio dei Ministri della UE.

Il fatto é che le radici del deficit democratico affondano non in una mancanza di equilibrio tra le istituzioni europee, ma negli stessi metodi di integrazione seguiti per oltre mezzo secolo: nel cosiddetto metodo comunitario, che affida il monopolio dell’iniziativa legislativa ad un organo esecutivo, la Commissione, privo di legittimazione democratica; nella strategia di Monnet del fatto compiuto, che rende inutili discussione ed opposizione, e che ha prodotto, tra l’altro, un unicum nella storia delle democrazie moderne — un’unione monetaria senza unione politica; nella poca trasparenza dei processi decisionali, e nella mancanza di idonei meccanismi per valutare le responsabilità dei diversi attori; infine, nello squilibrio sempre più pronunciato tra l’ampiezza dei compiti affidati alla UE e la limitatezza delle sue risorse normative. Nessuno di questi difetti strutturali può essere corretto aumentando i poteri del PE. Al contrario, è la legittimità dello stesso parlamento sopranazionale che oggi viene messa in dubbio: una sentenza della Corte Costituzionale tedesca del 30 giugno 2009 — che ha costretto il Bundestag a riscrivere la legge di ratifica del Trattato di Lisbona in senso più restrittivo per quanto concerne il trasferimento di nuovi poteri alla UE — parla esplicitamente di “deficit democratico strutturale” di cui soffrirebbe il PE.

E’ l’intero progetto europeo, pertanto, che deve essere ripensato con l’aiuto di strumenti analitici nuovi, e dopo una seria riflessione critica sulla qualità dei risultati ottenuti finora. In precedenti lavori (Majone 2005, 2009) ho presentato una valutazione critica dei risultati prodotti da mezzo secolo di integrazione europea — risultati assai meno brillanti di quanto affermato dal Libro Bianco della Commissione. Nel presente saggio cercherò di dimostrare che il deficit di democrazia al livello europeo ha implicazioni non solo normative, ma anche in termini di efficienza decisionale — una dimensione del problema che non mi sembra sia stata esplorata in precedenza. A questo scopo mi servirò di un approccio metodologico relativamente nuovo nello studio dei sistemi politici — l’analisi comparata dei costi di transazione — usando tale approccio, in particolare, per una valutazione critica del ruolo

della BCE. Come nessuna altra banca centrale al mondo, la BCE opera in un vuoto politico quasi completo; pertanto le mie conclusioni suggeriscono l'esistenza di limiti intrinseci all'efficacia (oltre che alla legittimità) delle soluzioni tecnocratiche.

## 2. Crisi di autorità e fine del “consenso permissivo”

La storia della Comunità/Unione Europea, soprattutto a partire dal dibattito sul Trattato di Maastricht del 1992, è contrassegnata dalla continua perdita di autorità del progetto di integrazione, e dalla fine di quella che è stata chiamata l'era del consenso permissivo: “consenso” in quanto le élite europee erano concordi nel sostenere tale progetto; “permissivo” perché la generale fiducia nelle autorità nazionali durante i primi decenni del dopoguerra implicava che gli impegni presi dai leader politici a livello europeo fossero quasi sempre accettati senza difficoltà dai loro elettori. Si trattava, è vero, di una accettazione passiva piuttosto che di una domanda attiva di “più Europa”, ma ciò era sufficiente per gli obiettivi ancora limitati e relativamente concreti del progetto europeo. Nel presente contesto il termine “autorità” va inteso come “facoltà di indurre gli altri al consenso”, come “qualità di fare accettare le proposte formulate” (Bertrand de Jouvenel 1955; traduzione italiana, 1971). L'autorità in questo senso si esercita solo su chi è disposto ad accettarla, e dunque si distingue dal potere. A questo proposito de Jouvenel nota che ai leader politici basta avere autorità su una parte dei loro soggetti, affinché questi diano loro la forza necessaria a ricondurre gli altri sotto il loro potere. Tra le cause più importanti della perdita di autorità il politologo francese elenca la distruzione dell'aureola che la sorregge: “Gli uomini [...] hanno sempre inventato delle qualità prestigiose che accrescono la statura dei loro governanti. Quando lo scetticismo corrode questo prestigio, ne rivela la mistificazione, minaccia la capacità di consenso dei cittadini, indebolisce pertanto la cooperazione volontaria” (de Jouvenel 1971, p. 43). E' quanto è successo in Europa quando ci si è resi conto che nonostante le tante promesse miracolistiche — come quella del vertice di Lisbona del marzo 2000, di trasformare l'Europa nel sistema politico ed economico più avanzato del mondo entro il 2010 — la UE non era in grado soddisfare nemmeno le aspettative più elementari dei cittadini europei.

Per comprendere le ragioni della crisi attuale, pertanto, occorre partire dalla constatazione che l'idea di una Europa unita economicamente e politicamente, e quindi in grado di superare

le guerre fratricide del passato, e di giocare ancora un ruolo significativo sullo scacchiere geopolitico mondiale, è sempre stata la visione di ristrette élite politiche ed intellettuali: uomini come Coudenhove-Kalergi, fondatore nel 1923 del movimento Paneuropa; come Aristide Briand, ministro degli esteri e primo ministro francese negli anni 1920, autore della prima proposta ufficiale di federazione europea; come il filosofo spagnolo Ortega y Gasset, che in *La Rivolta delle Masse* (1930), prevedeva la fine degli stati nazionali e sognava una federazione europea, ed un mercato unico che (con le colonie della federazione!), includesse cinque o seicento milioni di consumatori; come Altiero Spinelli che nel famoso *Manifesto di Ventotene* (*Manifesto per un'Europa libera e unita* del 1941) proponeva una federazione europea con poteri sovrani quale unica soluzione possibile per evitare l'anarchia internazionale e salvare la libertà in Europa. E ancora: lo scrittore svizzero Denis de Rougemont; economisti come Luigi Einaudi, Maurice Allais e Lionel Robbins (un futuro presidente della repubblica e due futuri premi Nobel per l'economia); l'uomo politico belga Paul-Henri Spaak (conosciuto come "Mister Europe" per la sua dedizione alla causa federalista, e fautore, alla fine della seconda guerra mondiale, degli Stati Uniti Socialisti d'Europa); fino ai padri fondatori dell'Europa comunitaria: Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer. Elite intellettuali e politiche certamente non meno prestigiose di quelle che in passato avevano elaborato le idee di sovranità popolare, di democrazia rappresentativa, di nazione e di stato nazione.

E' certamente vero che tutti i concetti chiave della storia politica moderna sono stati "inventati" da élite intellettuali e politiche. *Inventing the People* è il titolo di un importante studio dello storico americano Edmund Morgan sull'origine dell'idea di sovranità popolare in Inghilterra e in America. E' noto che James Madison è stato l'inventore dell'idea di un popolo americano, distinto dai popoli dei tredici stati confederati, ed ad essi superiore. Scrive Morgan: "Come la Camera dei Comuni nell'Inghilterra degli anni 1640 aveva inventato un popolo sovrano per sconfiggere un re sovrano, così Madison inventò un popolo americano sovrano per sconfiggere gli stati sovrani [cioè le tredici ex colonie inglesi]. Non si trattava di una di quelle invenzioni per le quali il mondo è impreparato, ma di un'invenzione che implorava di essere realizzata" (Morgan 1988, p.267). Invenzioni concettuali di questo tipo dimostrano la loro vitalità con la loro capacità di mobilitare il popolo e di spingerlo all'azione politica. Anche nel caso dei concetti di nazione e stato nazionale abbiamo a che fare con "il frutto di elaborazioni intellettuali più o meno raffinate e più o meno spontanee, il risultato di un'intensa attività di produzione mitografica nella quale un ruolo da protagonisti



hanno svolto più che i pensatori politici veri e propri, poeti e scrittori, storici e filosofi, linguisti e filologi, studiosi delle tradizioni popolari e musicisti, storici delle religioni e antropologi” (Campi 2004, p.128). E tuttavia, ciò che più colpisce di questi “miti” non è tanto la loro origine ideologica ed elitaria, quanto il loro diventare “una realtà in grado non solo di accendere grandi passioni intellettuali entro ristretti circoli di letterati, ma anche di mobilitare politicamente e psicologicamente le masse e di spingerle all’azione” (ib., 129).

A differenza di tali idee forti della storia moderna, l’ideologia federalista non è mai riuscita a mobilitare politicamente le masse europee, e tanto meno a spingerle all’azione. Se nell’arco di mezzo secolo di integrazione comunitaria c’è stata una certa “europeizzazione” delle élite (studenti e docenti universitari, professionisti, imprenditori e dirigenti d’azienda, in certa misura anche il personale politico) questo processo non ha toccato la grande maggioranza della popolazione dei diversi Paesi membri. Il sostegno profuso dalla Commissione europea a favore di attività sportive, ricreative e musicali su base supranazionale, la produzione di simboli e miti (bandiera stellata, Inno Alla Gioia, passaporti standardizzati, cittadinanza europea, ecc.) non hanno prodotto alcun risultato tangibile in tal senso: nessuna europeizzazione delle masse anche remotamente paragonabile a quel processo di “nazionalizzazione delle masse” così acutamente analizzato da George Mosse nel caso della Germania del XIX secolo ma che, con modalità diverse, ha avuto luogo in buona parte del vecchio continente a partire dalla fine delle guerre napoleoniche (Mosse 1975).

Al contrario, nella maggioranza dei casi in cui popoli europei — norvegesi, danesi, svizzeri, irlandesi, e da ultimo francesi, olandesi, e ancora gli irlandesi — hanno avuto l’occasione di esprimersi per via referendaria, essi hanno manifestato la loro opposizione all’Europa comunitaria, alle sue regole e alle sue istituzioni. Paradossalmente, uno dei referendum popolari più favorevoli all’integrazione europea è stato quello britannico del 1975 che ha dato una maggioranza del 67,2 per cento a favore dell’appartenenza alla Comunità Economica Europea, contro 32,8 di contrari, ed un tasso di partecipazione del 64,6 per cento. Oggi, tutti gli osservatori politici concordano che un referendum britannico sul trattato di Lisbona avrebbe portato alla bocciatura del trattato stesso, e come possibile conseguenza addirittura all’uscita del Regno Unito dalla UE. I risultati dei referendum tenuti negli ultimi trent’anni rivelano una stretta correlazione negativa tra sostegno popolare ed allargamento dei poteri delegati alle istituzioni europee: quanto maggiori tali poteri, tanto più debole il sostegno popolare, rafforzando così la tendenza già osservata per le elezioni europee. Nel giugno 1992 la Danimarca metteva l’Europa comunitaria in

subbuglio respingendo il Trattato di Maastricht. Ciò che più sorprende ed impensieriva era il carattere di protesta del voto danese, diretto contro le élite politiche, economiche e culturali accusate di aver dipinto a tinte fosche le conseguenze di un voto contrario alla ratifica. A favore del “sì”, infatti, si erano schierati cinque degli otto partiti rappresentati nel parlamento danese, tutte le associazioni industriali, commerciali, finanziarie ed agricole, la maggior parte dei sindacati, e praticamente tutti gli organi di stampa. Solo esentando la Danimarca dall’obbligo di aderire all’unione monetaria, e da altri aspetti poco graditi del trattato è stato possibile procedere alla ratifica, dopo un secondo referendum.

Nel 2005 gli elettori francesi ed olandesi respingevano il Trattato Costituzionale che avrebbe dovuto dare alla UE la legittimazione popolare che le è sempre mancata, e stimolare quel “patriottismo costituzionale” che il filosofo Juergen Habermas vede come il cemento normativo capace di tenere insieme i diversi popoli europei. La mancata ratifica del trattato non ha solo infranto queste speranze: essa ha sollevato la questione, per troppo tempo elusa, della finalità del processo d’integrazione. Sia in Francia che nei Paesi Bassi, i governi nazionali ed i leader dei maggiori partiti di maggioranza e di opposizione, i sindacati (soprattutto quelli olandesi), le associazioni imprenditoriali, i maggiori organi di informazione e, naturalmente, i vertici delle istituzioni europee, erano tutti schierati a favore della ratifica. A meno di due settimane dal referendum francese, anche i ministri degli esteri della UE avevano ammonito gli elettori che un rigetto del trattato costituzionale avrebbe seriamente compromesso la capacità dell’Unione di giocare un ruolo più incisivo sullo scacchiere mondiale. In Francia i partiti ufficialmente favorevoli alla ratifica avevano ottenuto complessivamente almeno due terzi del voto popolare nelle ultime elezioni politiche. Nei Paesi Bassi due terzi dei membri del parlamento avevano votato a favore della ratifica del trattato costituzionale; lo stesso trattato era stato respinto da quasi la medesima proporzione di votanti nel referendum. Il rifiuto degli elettori francesi ed olandesi di ratificare il Trattato Costituzionale firmato con tanta solennità a Roma nell’autunno del 2004 dai leader degli allora venticinque membri della UE, ha reso palese il fatto che, mezzo secolo dall’inizio del processo d’integrazione, il progetto delle élite non è riuscito mobilitare le masse, politicamente e psicologicamente.

Il Trattato di Lisbona, una versione “light” del Trattato Costituzionale, è stato deliberatamente formulato in modo da minimizzare il ricorso alla ratifica per via referendaria. Di qui la cura nell’evitare qualsiasi riferimento ad una costituzione europea o alla prospettiva di una futura unione politica, e perfino a innocui simboli statuali quali l’inno di Beethoven e la bandiera stellata dell’Unione. Questa modestia e la generosa concessione di esenzioni

(in gergo: *opt-out*) dall'obbligo di accettare alcune parti del trattato, avevano indotto anche paesi fondamentalmente euroscettici quali la Gran Bretagna, la Polonia e la Repubblica Ceca, a promettere di non seguire la via referendaria. In Irlanda, tuttavia, il ricorso alla consultazione popolare era un obbligo costituzionale. Il referendum fu tenuto a metà giugno del 2008, e gli elettori irlandesi, in particolare una larga maggioranza di giovani e di donne, votarono contro la ratifica del trattato di Lisbona. Ammaestrati dall'esperienza della debacle costituzionale del 2005, i leader europei decisero di non isolare l'Irlanda, tanto meno di escluderla di fatto dall'Unione come era stato avventatamente suggerito da qualcuno dopo lo shock iniziale. Si preferì invece chiedere al governo di Dublino di avanzare proposte su come uscire dall'impasse in una riunione del Consiglio europeo da tenersi in ottobre 2008 — una strategia che, come si è visto, alla fine ha pagato. I problemi, però, rimangono irrisolti, e non tanto a causa della perdurante riluttanza del presidente della Repubblica Ceca a firmare il trattato, o per la minaccia dei conservatori britannici di indire un referendum in caso di loro vittoria alle prossime elezioni nazionali.

Queste ed altre difficoltà sono solo il sintomo di problemi più profondi che i governi nazionali e le istituzioni europee preferiscono ignorare. La tendenza a cercare la soluzione di vecchi problemi nella creazione di nuove istituzioni fa parte della cultura politica dell'Europa comunitaria. I padri fondatori ritenevano che il modo migliore per creare una “unione sempre più stretta tra i popoli europei” fosse l'istituzionalizzazione del processo d'integrazione. Paul-Henri Spaak, in particolare, riteneva che la creazione di una organizzazione europea costituisse di per sé un fattore positivo, indipendentemente dalla natura dei compiti e dalla sua efficacia nello svolgerli: Euratom è solo l'esempio più clamoroso di ente diventato quasi subito inutile, ma che per ragioni politiche continua ad essere praticamente insopprimibile. Questa filosofia ha fatto dimenticare che “non sono le istituzioni che creano un senso di appartenenza, ma è il senso di appartenenza che rende accettabili i vincoli istituzionali” (Guéhenno 1993, p.79). Anche il Trattato di Lisbona tenta di superare le difficoltà attuali per mezzo di soluzioni istituzionali: un presidente del Consiglio Europeo che dura in carica per due anni e mezzo, invece di sei mesi come attualmente, e la nuova figura di un ministro degli esteri della UE. Ma non si vede come tali innovazioni istituzionali possano contribuire in modo significativo a ristabilire l'autorità e la legittimità dell'Unione. Ad esempio, la creazione di un “ministro degli esteri” della UE non è sufficiente a produrre una politica estera più coerente ed incisiva di quella attuale, in mancanza di un accordo sull'esistenza di interessi dell'Unione in quanto tale, cioè distinti

dalla somma di interessi nazionali spesso incompatibili. L'impossibilità di raggiungere una posizione comune a proposito della proclamazione unilaterale dell'indipendenza del Kosovo è solo uno dei tanti esempi della mancanza di interessi comuni in politica estera (v. anche p.11).

Considerazioni di questo tipo spiegano il pessimismo di alcuni politici che non avendo responsabilità di governo possono esprimersi più apertamente. Secondo il socialdemocratico tedesco Jo Leinen, presidente della commissione costituzionale del PE, la crisi aperta dal primo voto irlandese è stata più grave della crisi costituzionale del 2005 — a sua volta la più seria dalla fondazione dell'Europa comunitaria. Ancora più pessimista un altro parlamentare europeo, il democristiano tedesco Elmar Brok, il quale non aveva escluso che il “no” irlandese al trattato di Lisbona potesse significare la fine della UE nella sua forma attuale (Der Spiegel del 16 giugno 2008). Brok, che è un ascoltato consigliere del cancelliere Angela Merkel su questioni europee, ipotizzava una spaccatura della Unione in due parti: una “piccola Europa”, guidata da Francia e Germania, e una meno strutturata unione economica formata da tutti gli stati contrari all'unione politica del continente. Un fattore importante nel referendum irlandese, come già nei referendum francese ed olandese del 2005, è stata la preoccupazione per l'immigrazione proveniente dai nuovi membri dell'Europa dell'est e, in futuro, dai Balcani, dall'Ucraina e forse anche dalla Turchia e dalla Georgia. Non a caso Michel Barnier, ministro francese dell'agricoltura e già membro della Commissione Prodi, aveva detto che il voto irlandese dimostrava che gli europei hanno paura di una UE “senza confini e senza limiti”. Queste ed altre paure hanno segnato la fine definitiva del consenso permissivo.

### 3. Tecnocrazia, efficienza, e legittimità

E' di Pascal Lamy — già stretto collaboratore di Jacques Delors e Commissario europeo, oggi direttore generale della Organizzazione Mondiale del Commercio — la caratterizzazione più pregnante del metodo di integrazione seguito per oltre mezzo secolo: “Sin dagli inizi l'Europa è stata costruita secondo (la filosofia tecnocratica di) Saint Simon, era questo il metodo di Monnet: il popolo non è pronto a sostenere l'integrazione, pertanto è necessario andare avanti senza parlare troppo di quanto si sta facendo”. Aggiunge però Lamy: “L'approccio

tecnocratico è condannato. Esso non può funzionare quando si deve affrontare l'opinione democratica" (Citazione in Ross 1995, p.191). Un tale metodo presuppone un controllo molto stretto dell'agenda legislativa da parte di una ristretta élite tecno-burocratica, e tale controllo è assicurato dal cosiddetto metodo comunitario — versione giuridica del metodo Monnet. Come ci dice il Libro Bianco della Commissione Prodi: "Spetta esclusivamente alla Commissione europea presentare proposte legislative ed in tema di politiche"(p.12). In questo ed in altri modi, il metodo comunitario ha creato le premesse per la realizzazione dell'obiettivo di "fare l'Europa senza gli europei". Un tale programma era del tutto omogeneo alla filosofia tecnocratica dei neofunzionalisti americani i quali, non a caso, hanno offerto la prima interpretazione teorica dell'integrazione europea. Ernst Haas, il loro caposcuola, sosteneva che la burocratizzazione degli stati europei esigeva che tutte le decisioni più importanti fossero prese da ristrette élite politiche, economiche, e sindacali. Secondo questo studioso, sono i gruppi di élite più intensamente interessati ad una data questione ad avere il maggior impatto sulle decisioni politiche. Pertanto, Haas concludeva, una maggioranza non è strettamente necessaria per sostenere le politiche pubbliche (Haas 1958, pp.17-18).

Come già accennato, i neofunzionalisti ritenevano che la superiore capacità delle istituzioni sopranazionali di risolvere i problemi di economie sempre più interdipendenti avrebbe evitato l'insorgere di seri problemi di legittimità: i risultati ottenuti avrebbero indotto un progressivo trasferimento del senso di appartenenza (*loyalty*) e delle domande politiche di gruppi sociali sempre più vasi dal livello nazionale a quello europeo. Ed è proprio questo che Haas intendeva per integrazione politica: "Integrazione politica è il processo per cui attori politici in diversi contesti nazionali si persuadono a trasferire il loro senso di appartenenza, le loro aspettative ed attività politiche ad un nuovo centro, le cui istituzioni possiedono o domandano autorità sopra i preesistenti stati nazionali". Purtroppo, i risultati concreti non sono stati tali da persuadere i cittadini europei a comportarsi secondo lo schema ipotizzato da Haas e dai suoi seguaci. E' facile dimostrare che le celebrazioni dei documenti ufficiali e dei leader politici ("L'integrazione europea ha consentito cinquanta anni di stabilità, pace e prosperità economica") si basano in larga misura sulla fallacia del *post hoc ergo propter hoc* (Majone 2009, pp.81-90). E' certamente vero che nei primi decenni del dopoguerra l'Europa ha conosciuto un periodo di prosperità senza precedenti. Tuttavia, economisti e storici economici sono concordi nel ritenere che il mercato comune ha contribuito solo marginalmente a tale risultato. La crescita eccezionale di quel periodo ha interessato tutti i Paesi dell'Europa occidentale, anche quelli che non facevano parte della

Comunità Economica a sei, e persino i regimi dell'Europa orientale.

Il miracolo economico ha avuto fine negli anni 1970. Come si legge nel rapporto di un gruppo di economisti di alto livello, incaricati dalla Commissione di Bruxelles di studiare le ragioni della perdita di competitività internazionale della UE: “Lo sviluppo economico, già rallentato negli anni 1970, si è ulteriormente ridotto a partire dagli anni 1980, nonostante importanti riforme sia macroeconomiche (consolidamento delle finanze pubbliche, controllo dell'inflazione, unione monetaria) che microeconomiche (mercato unico, Uruguay Round e alcune riforme del mercato del lavoro)” (Sapir et al. 2004, p. 25). Ciò spiega perché le maggiori iniziative messe in campo dalla UE negli ultimi decenni — dal progetto del mercato unico (“Europa 1992”) che avrebbe dovuto essere la risposta alla “euro-sclerosi” degli anni 1970 e '80, all'integrazione monetaria degli anni 1990, fino alla “Strategia di Lisbona” del decennio successivo che, come già ricordato, avrebbe dovuto fare della UE l'economia più avanzata del mondo entro il 2010, assicurare un tasso medio di crescita di 3 per cento, e creare 20 milioni di nuovi posti di lavoro. In realtà le statistiche economiche mostrano che la UE continua a perdere competitività rispetto ai suoi maggiori concorrenti internazionali in termini di occupazione, produttività, e tassi di crescita.

Anche l'affermazione, tante volte ripetuta, che l'integrazione avrebbe consentito cinquanta anni di pace in Europa si basa sul sofisma del post hoc ergo propter hoc. Già nel 1981 Albert Hirschman aveva capito che “la Comunità Europea è arrivata storicamente troppo tardi per la tanto proclamata missione di impedire nuove guerre tra gli stati più importanti dell'Europa occidentale; anche se la Comunità non fosse esistita, dopo due terribili guerre mondiali in mezzo secolo il tempo delle guerre europee era ormai passato” (Hirschman 1981, p.281). Quanto a rendere più forte la voce la voce dell'Unione nel mondo, onestà intellettuale impone di riconoscere i tanti fallimenti anche in aree confinanti con la UE. Quando nel giugno del 1991 scoppiò la crisi della ex Jugoslavia, il lussemburghese Jacques Poos, allora presidente di turno del Consiglio Europeo affermò, troppo affrettatamente, “Questa è l'ora dell'Europa, non l'ora degli americani” (W. Wallace 2005, p.437). Purtroppo, la UE si rivelò del tutto incapace di imporre stabilità e coesistenza pacifica tra i diversi popoli della vecchia federazione, e dovette ricorrere all'aiuto degli Stati Uniti. La guerra civile in Bosnia ebbe fine solo grazie all'intervento della superpotenza americana, che rese possibile e garantì l'accordo di Dayton del novembre 1995 tra serbi, croati e mussulmani. Anche nel 1999, questa volta in Kosovo, la UE fu costretta a chiedere l'aiuto militare degli Stati Uniti; un aiuto che il presidente Clinton concesse solo a condizione che la guerra fosse

condotta secondo regole imposte dagli americani, cioè esclusivamente come guerra aerea, e contro obiettivi scelti dallo stato maggiore americano. Le conseguenze per la popolazione e l'infrastruttura civile della Serbia sono ben note.

Anche in occasione della proclamazione unilaterale dell'indipendenza del Kosovo, la UE è stata incapace di agire in modo unitario, tanto che nel suo commento sul Corriere della Sera del 19 febbraio 2008 Bill Emmott parlava di “scacco dell'Europa” e di “fallimento del potere morbido”. Dopo il G-20 di Strasburgo, Angelo Panebianco parlava di “Europa marginale” (Corriere della Sera del 6 aprile 2009), e dopo il G-20 di Pittsburgh gli esperti non ritenevano nemmeno necessario parlare del possibile ruolo dell'Europa nel nuovo ordine mondiale. Così, si esprimeva, David Rothkopf, già alto funzionario dell'amministrazione Clinton: “Se vuoi sapere in che direzione si muoverà il mondo, prendi la posizione degli Stati Uniti, poi la posizione della Cina e quindi traccia una linea all'incirca a metà” (Financial Times del 27 settembre 2009). Per rendersi conto del crollo dell'autorità internazionale della UE è utile notare che ancora quindici anni fa The Economist (una pubblicazione tendenzialmente euro-scettica) includeva la UE, sia pure con alcune riserve, nel nuovo quartetto che avrebbe fissato le grandi linee del nuovo ordine mondiale (“The New World Order”, The Economist dell'8 gennaio 1994).

Sarebbe fuori luogo, oltre che deprimente, elencare in questa sede questi insuccessi della UE (e l'elenco potrebbe essere allungato di molto) se non fosse per il fatto che l'abbondante letteratura sul deficit democratico sembra ignorare che la scarsa efficacia dell'Unione ha rilevanti implicazioni per la sua legittimità ed autorità. Eppure, già nel 1960 Martin Lipset faceva notare che legittimità ed efficacia, pur essendo concetti distinti, sono intimamente collegati tra loro, specialmente nel caso di nuovi sistemi politici. Come si è già osservato, un sistema non tradizionale deve essere in grado di soddisfare le aspettative di gruppi importanti della popolazione per un periodo abbastanza lungo, per dare modo a nuove forme di legittimità di svilupparsi. Se ciò non avviene, Lipset avvertiva, una seria crisi di legittimità diventa molto probabile. La previsione del sociologo americano si è puntualmente avverata nel caso della UE. Mentre Lipset corroborava la sua tesi per mezzo di esempi storici, oggi è possibile dimostrare la relazione tra legittimità ed efficacia/efficienza anche mediante nuovi strumenti metodologici. E' ciò che faremo nelle pagine seguenti.

#### 4. L'analisi comparata dei costi di transazione

“Per concludere una transazione economica è necessario scoprire con chi si vuole trattare, informare la persona che si desidera trattare, ed in quali termini si intende farlo, condurre la negoziazione che deve condurre all'affare, scrivere un contratto, fare i controlli necessari per assicurarsi che i termini del contratto siano rispettati, ecc.”. Così Ronald Coase introduce il concetto di transazione, e relativo costo, nel suo classico lavoro “Il Problema del Costo Sociale” (1960, ora in Coase 1988). In un'economia di mercato il costo di una transazione ha tre componenti: il costo dell'informazione necessaria per preparare un “contratto”; il costo della trattativa per concludere il contratto; ed il costo di monitorare l'applicazione degli obblighi contrattuali — dove il concetto di contratto si applica a qualsiasi accordo volontario, con o senza valore legale. I costi di transazione sono evidentemente diversi dai costi di produzione — gli unici costi considerati dalla teoria neoclassica — ma sono altrettanto importanti. Oliver Williamson (1985) suggerisce di concepire i costi di transazione, sia che essi sorgano in un sistema economico, oppure in un sistema politico o sociale, come l'equivalente della frizione nei sistemi fisici. Lo stesso studioso — uno dei fondatori della “nuova economia istituzionale” — ha sempre insistito sulla natura comparativa dell'analisi dei costi di transazione. Tale analisi consiste dunque nel confrontare i costi necessari a concludere una certa transazione assumendo assetti istituzionali alternativi. I lavori di Coase, Williamson, e specialmente Douglass North (1990), hanno dimostrato che i costi di transazione sono la ragione principale per cui i mercati competitivi non sempre sono così efficienti come vorrebbe la teoria neoclassica.

Il concetto di costo di transazione è stato introdotto nel contesto di una economia di mercato, ma esso si è rivelato utile anche in altri contesti. A partire dai primi anni 1990 si sono moltiplicate le applicazioni di questo tipo di analisi a sistemi politici e burocratici. Anche in queste applicazioni il contratto — sempre inteso come accordo volontario che specifica il tipo di azioni che ogni contraente deve intraprendere, le regole e procedure per decidere in futuro, ed i comportamenti che ciascuno può aspettarsi dagli altri contraenti — è l'unità fondamentale di analisi. In un contratto politico i contraenti sono, da un lato, gli elettori o gruppi di interesse, dall'altro politici e/o burocrati. Il contratto stesso è la promessa di una certa politica pubblica in cambio di voti (o donazioni). In questo senso è lecito parlare di mercato politico e di scambio politico. Ora, gli economisti della scuola di “public choice” (o “scuola di Chicago”) hanno reso popolare l'idea che mentre i mercati di



beni e servizi tendono ad essere efficienti, i mercati politici sono affetti da varie forme di “fallimento”, associate a problemi di informazione, credibilità, opportunismo, difficoltà di valutare i risultati conseguiti, e così via. D'altra parte, Anthony Downs, il primo studioso che si è occupato seriamente del problema dell'informazione politica nelle moderne democrazie di massa, faceva osservare che gli elettori sono “razionalmente ignoranti”, cioè sono in grado di arrivare ad una decisione di voto senza la necessità di acquisire un'informazione completa circa la sostanza ed i dettagli delle varie proposte politiche. Concentrando la loro attenzione solo sui dati più rilevanti — che spesso vengono forniti a costi molto bassi, o gratuitamente, dai partiti d'opposizione, da movimenti sociali, gruppi d'interesse, e organi d'informazione — gli elettori possono “superare l'enorme difficoltà di sapere tutto quello che il governo ha fatto dalle ultime elezioni, e ciò che i suoi oppositori avrebbero fatto al suo posto” (Downs 1957, p.217). Il punto importante, trascurato dagli economisti della public choice, è che i regimi democratici, pur con tutti i loro difetti, sono superiori a regimi alternativi, non solo da un punto di vista normativo, ma anche in termini di efficienza. Come l'analisi dei costi di transazione in economia ha chiarito perché i mercati competitivi non sempre sono così efficienti come vorrebbe la teoria neoclassica, senza con ciò concludere che altri sistemi economici sono preferibili, così l'analisi comparata conferma che le democrazie dispongono di strumenti efficaci — e comunque migliori di quelli usati da altri regimi politici — per ridurre i costi di transazione che si presentano in qualsiasi società avanzata. Più recentemente alcuni economisti, come lo statunitense Wittman (1995) ed il canadese Breton (1996), hanno elaborato modelli sofisticati per dimostrare che i sistemi democratici sono altamente competitivi, e che le istituzioni democratiche sono organizzate in modo da ridurre i costi di transazione; mentre in regimi non democratici la concorrenza è soffocata ed i costi di transazione sono più elevati. Ad esempio, la mancanza di partiti di opposizione significa, per quanto visto sopra, che diventa molto più difficile per i cittadini formarsi un'opinione sufficientemente precisa circa la qualità delle decisioni prese dal governo, ed impossibile punire con il voto i responsabili delle decisioni sbagliate.

Arriviamo così al punto centrale di questa presentazione. Il “deficit democratico” della UE implica la mancanza, al livello europeo, degli strumenti più efficaci per ridurre i costi delle transazioni politiche. Nella UE non esiste, come è noto, un'opposizione parlamentare e nemmeno, a rigore, un vero governo; e anche le tradizionali distinzioni ideologiche sono prive, o quasi, di significato. Il PE non può formare un nuovo governo, così come non gode del potere di iniziativa legislativa, che spetta esclusivamente alla Commissione; d'altra parte,

non esiste una responsabilità parlamentare del Consiglio dei Ministri, mentre una mozione di censura nei riguardi della Commissione per disaccordi di natura politica è praticamente impossibile: essa richiederebbe l'accordo di tutti i maggiori partiti. Non sorprende, pertanto, che le elezioni europee non siano combattute su temi europei; esse sono "elezioni di secondo ordine", utili forse per stabilire la popolarità dei governi nazionali in carica, ma certamente non per scegliere tra politiche europee alternative, e tanto meno per misurare il livello di sostegno popolare per tali politiche. Insomma, i canali di informazione e di dibattito pubblico, ed gli strumenti di punizione di cui dispongono gli elettori a livello nazionale sono largamente inesistenti a livello europeo. E poiché gli elettori della UE non possono manifestare la loro insoddisfazione concretamente, essi disertano in modo sempre più massiccio le urne europee. E' significativo il fatto che i tassi di partecipazione ai referendum popolari per la ratifica dei trattati sono sempre molto più alti che i tassi di partecipazione alle elezioni europee.

In realtà, la UE non soffre soltanto di un deficit strutturale di democrazia; essa non soddisfa neppure il fondamentale principio costituzionale della separazione dei poteri. Come è noto, non esiste, nell'Unione, una corrispondenza biunivoca tra funzione ed istituzione: il più importante organo legislativo, il Consiglio dei Ministri, ha anche importanti poteri in campo esecutivo, ed è composto da rappresentanti degli esecutivi nazionali; la Commissione, che aspira ad essere l'unico esecutivo europeo, ha un ruolo strategico (che intende assolutamente mantenere) nel processo legislativo per il suo esclusivo potere di iniziativa. L'Europa comunitaria rappresenta realmente un unicum tra i sistemi politici contemporanei. Per trovare dei precedenti occorre cercare nella storia delle istituzioni dei secoli precedenti la rivoluzione francese e l'avvento dello stato liberale, specialmente tra quelle forme di governo note come "Stato di corpi", o anche "governo misto" (Mannori e Sordi 2001, pp.17-31; per l'applicazione di questi modelli al caso della UE, v. Majone 2005, pp.46-53). Questo sottofondo pre-moderno dell'assetto istituzionale aiuta a capire perché le istituzioni europee sono sempre così diverse dalle omonime istituzioni nazionali. E' il caso del parlamento di Strasburgo, come si è visto, ma anche della Banca Centrale Europea, come vedremo nelle pagine seguenti. Ma c'è di più. Come ha osservato Douglass North (1990), i sistemi politici ed economici tendono ad evolversi nella direzione più compatibile con i principi fondamentali del loro assetto istituzionale (principio di *path dependance*). Ora, si è visto quale importanza la filosofia tecnocratica di Monnet abbia giocato nella storia dell'Europa comunitaria; e anche se tale filosofia incontra difficoltà crescenti, nessun altro

approccio organico ha potuto sinora sostituirla. Al contrario, il già citato Libro Bianco della Commissione Prodi propone di affrontare tali difficoltà generalizzando il metodo comunitario, cioè la versione giuridico-burocratica del metodo Monnet. Anche l'unione monetaria — fino ad oggi il maggior trasferimento di sovranità nazionale a favore del livello europeo — è stata compiuta con la strategia del fatto compiuto, tipica del metodo Monnet.

### 5. I limiti dell'integrazione tecnocratica

La democrazia, ha scritto Juan Linz, è una forma di governo pro tempore. Il limite temporale imposto dall'obbligo di elezioni ad intervalli regolari è uno dei meriti maggiori di questa forma di governo; ma esso implica che le politiche della presente maggioranza possono essere legittimamente rovesciate da una nuova maggioranza con diverse priorità. Questa situazione riduce la credibilità degli impegni presi dal governo in carica. A questo problema si aggiunge quello della inconsistenza temporale che si presenta ogni qualvolta la politica ottimale di lungo periodo differisce da quella più conveniente nel breve periodo; nel qual caso i governanti saranno fortemente tentati di abbandonare gli obiettivi di lungo periodo. Ad esempio, essi possono dichiarare che una politica di stabilità monetaria è, nel lungo periodo, la migliore per il Paese, ma se non c'è un vincolo che li obblighi a perseguire l'obiettivo di lungo periodo, saranno tentati di adottare politiche più espansive all'avvicinarsi delle elezioni. Anche le democrazie più mature hanno sempre dovuto affrontare problematiche di questo tipo, ma la globalizzazione ha enormemente accresciuto l'importanza della credibilità degli impegni di lungo periodo: i governi ora devono convincere non solo i loro elettori, ma anche i mercati internazionali. Di conseguenza, sono aumentati i costi di transazione collegati alla difficoltà delle democrazie di mantenere impegni di lungo periodo.

Questo spiega perché, specialmente a partire dagli anni 1980, un numero crescente di Paesi democratici, in Europa e nel mondo, abbiano accettato il principio dell'indipendenza della banca centrale, sul modello della Bundesbank tedesca o della Federal Reserve americana. Per definizione, le decisioni di una banca centrale indipendente non sono condizionate dal ciclo elettorale; pertanto una banca indipendente appartiene alla categoria delle "istituzioni non-maggioritarie". Uno dei metodi per aumentare la credibilità del governo in campo monetario, secondo il classico modello di Kenneth Rogoff (1985), consiste appunto nel

delegare le decisioni in questo campo ad un banchiere centrale che sia più “conservatore” (ossia più impegnato a mantenere la stabilità dei prezzi) del governo. Il fatto che l’autorità monetaria abbia una funzione di utilità diversa da quella del governo democraticamente eletto — in quanto essa attribuisce maggiore importanza alla lotta all’inflazione rispetto ad altri obiettivi quali la crescita economica ed un alto livello di occupazione — dovrebbe aumentare la credibilità del Paese presso gli investitori nazionali ed internazionali. Si noti che il modello di Rogoff non assume esplicitamente l’indipendenza della banca centrale, che è piuttosto una condizione sottintesa del modello: senza indipendenza, l’autorità monetaria non sarebbe in grado di decidere secondo le proprie preferenze piuttosto che quelle del governo. D’altra parte, né questo modello né altri analoghi giungono alla conclusione che la banca centrale si deve preoccupare esclusivamente della stabilità dei prezzi, e non anche di altre variabili macroeconomiche. Al contrario, la funzione di utilità di una autorità monetaria “ottimale” deve includere sia la stabilità dei prezzi che un soddisfacente livello di occupazione; ciò che distingue la banca centrale indipendente dal governo eletto sono i pesi attribuiti a questi due obiettivi. La politica ottimale dal punto di vista del benessere generale consiste nel trovare un soddisfacente equilibrio tra rigore nella lotta all’inflazione e flessibilità nel caso di una seria recessione.

Vediamo ora come il problema della credibilità della politica monetaria è stato affrontato nel contesto dell’integrazione europea. La disponibilità a sacrificare la democrazia sull’altare dell’integrazione — che è uno dei tratti salienti della cultura politica della UE (Majone 2009) — non è mai apparsa così chiaramente come quando si è deciso di inserire nel Trattato di Maastricht l’indipendenza della BCE, attribuendo in tal modo valore quasi costituzionale allo status della banca centrale. Prima dell’unione monetaria l’indipendenza delle banche centrali, nei Paesi in cui esse erano effettivamente indipendenti, era assicurata da una legge ordinaria, che pertanto poteva essere cambiata qualora i responsabili politici ritenessero che la banca centrale usava la propria indipendenza in modo contrario all’interesse nazionale. Ad esempio, la Bundesbank tedesca è sempre stata considerata la più indipendente tra tutte le banche centrali dei Paesi avanzati, eppure nel 1978 il cancelliere Helmut Schmidt si era dichiarato pronto a chiedere al parlamento federale di modificare la legge istitutiva in senso limitativo dell’indipendenza, qualora la banca centrale continuasse ad opporsi all’introduzione del Sistema Monetario Europeo. Anche in occasione dell’unione monetaria tra la Germania occidentale e quella orientale, dopo la caduta del muro di Berlino, ed anche in occasione dell’Unione Monetaria Europea, il governo tedesco non ha tenuto conto delle

obiezioni della Bundesbank, in nome di un superiore interesse nazionale che non poteva essere definito dai tecnocrati di Francoforte.

Per modificare lo status della BCE, invece, è necessario un nuovo trattato, che deve poi essere ratificato da tutti i Paesi membri della UE — un'operazione difficile al limite dell'impossibilità per la prevedibile opposizione della Germania. Come si ricorderà, i cittadini della RFT erano estremamente riluttanti a cambiare l'amato marco per la nuova moneta europeo, e tale riluttanza ha costretto i loro governanti a promettere solennemente che l'euro sarebbe stato forte "almeno quanto il marco". Per questa ragione tutti i governi tedeschi si sono sempre opposti, e continuano ad opporsi anche nella presente crisi globale, a qualsiasi cambiamento che possa essere interpretato come un affievolimento dell'impegno della BCE a combattere l'inflazione, quale che sia il costo in termini di altri obiettivi socioeconomici. La priorità attribuita alla stabilità monetaria dalla maggioranza degli elettori tedeschi si spiega, come è noto, con il ricordo della iperinflazione degli anni 1920. La maggior parte degli altri membri della zona euro non assegna la stessa priorità alla lotta all'inflazione, ma ha dovuto accettare le condizioni imposte dai rappresentanti tedeschi sia al tempo del Trattato di Maastricht, che nel 1997 in occasione dell'introduzione del Patto di Stabilità, fortemente voluto dal governo di Berlino. La posizione di forza della Germania deriva dal fatto che senza l'adesione della Germania una unione monetaria europea sarebbe stata praticamente impossibile dal punto di vista politico, ed avrebbe comunque goduto di scarsa credibilità sui mercati internazionali. La diversità delle priorità nazionali all'interno della zona dell'euro diventa però evidente ogni volta che la situazione economica impone di fare delle scelte politicamente e socialmente difficili. In occasione della crisi finanziaria globale diversi membri dell'unione monetaria, a cominciare da Francia ed Italia, e lo stesso Fondo Monetario Internazionale, hanno auspicato una politica monetaria più attenta ad altri obiettivi, in particolare al livello d'occupazione, ma inutilmente. Di conseguenza, la politica monetaria europea continua ad essere concepita quasi esclusivamente in difesa della stabilità monetaria, da esperti economici che operano in un vuoto politico praticamente totale. Per rendersi conto di quanto unico sia questo esempio di tecnocrazia allo stato puro, è sufficiente confrontare il comportamento della BCE con quello della Federal Reserve americana. La banca centrale degli Stati Uniti opera all'interno di una struttura politica nella quale il Presidente, il Congresso ed il Tesoro sono in grado di fornire tutti i contrappesi politici necessari. Al contrario, la BCE può operare esclusivamente in base a criteri tecnici perché non esiste un vero governo europeo, e nemmeno un organismo con l'autorità necessaria

per coordinare le politiche fiscali dei Paesi della zona euro. Il consiglio dei ministri delle finanze, o del tesoro, dei Paesi dell'unione monetaria avrebbe potuto svolgere tale funzione, ma la Germania si è sempre opposta a che la funzione di questo “eurogruppo” — sospettato di riflettere priorità diverse da quella assegnata dal trattato alla BCE — andasse oltre il semplice scambio di informazioni. La BCE stessa si oppone a qualsiasi forma di cooperazione o coordinamento, non solo con i governi nazionali, ma con le stesse istituzioni europee. Per questa ragione, rifiuta di essere considerata formalmente una istituzione europea come la Commissione, il Consiglio dei Ministri, o lo stesso Parlamento Europeo. La ragione è che i trattati impongono un obbligo di leale cooperazioni tra gli organismi riconosciuti ufficialmente come “istituzioni europee”.

Questo completo isolamento dei tecnocrati della moneta da qualsiasi contatto di natura politica o semplicemente istituzionale ha conseguenze molto serie non solo dal punto di vista della legittimità democratica, ma anche dell'efficienza. Come si è detto, il modello monetarista di Rogoff riconosce che la massimizzazione del benessere generale impone che i responsabili politici devono avere la possibilità di modificare le decisioni della banca centrale in certe situazioni di particolare gravità dal punto di vista socioeconomico. La perdita di efficienza economica è dovuta all'esistenza di un trade-off tra il rigore di una politica monetaria come quella della BCE, e la flessibilità necessaria in situazioni d'emergenza. E' vero che delegando i poteri in campo monetario ad una banca centrale indipendente è possibile rendere più credibile la promessa di contenere l'inflazione, ma come ha scritto un autorevole economista dell'università di Princeton, “se il governo non è in grado di rispondere in modo flessibile a future congiunture sfavorevoli, ciò potrà comportare a sua volta dei costi in termini di performance economica” (Dixit 1996, p.66). La soluzione suggerita da Dixit, come da altri economisti, consiste nel contemperare rigidità e flessibilità mediante una regola di decisione che permette alla banca centrale di decidere autonomamente in certe situazioni, al governo di intervenire in altre situazioni,; e che definisce certi livelli di congiuntura in corrispondenza dei quali la linea di politica economica cambia da un regime rigido ad uno flessibile: “il passaggio dal regime rigido a quello flessibile dovrebbe avvenire quando lo squilibrio diventa così grave, ed il beneficio netto della flessibilità rispetto al regime rigido è così grande da compensare il costo della transizione da un regime all'altro. Il cambio di regime in senso inverso dovrebbe aver luogo quando lo squilibrio si è ridotto abbastanza da giustificare un ritorno alla linea di rigore, in base ad un calcolo simile” (ibid., pp. 67-8). Purtroppo, una strategia economica così flessibile non può essere realizzata nella UE: in

mancanza di un governo europeo democraticamente legittimato o almeno di un ministro europeo dell'economia sufficientemente autorevole, come sarebbe possibile stabilire ed applicare procedure trasparenti per interferire nelle decisioni della BCE? Secondo il Direttore Generale del Fondo Monetario Internazionale, il francese Dominique Strauss-Kahn, il potere della BCE è eccessivo proprio per l'assenza di un contropotere politico: la mancanza di un contrappeso politico significa che nella UE le preoccupazioni per l'inflazione finiscono sempre per prevalere su quelle concernenti la crescita.

L'unione monetaria ha messo in luce un altro problema, quello dell'armonizzazione delle politiche nazionali, che ha importanti implicazioni sia in termini di efficienza che di legittimità. I Paesi della zona dell'euro hanno trasferito al livello europeo la loro sovranità in campo monetario. Questo significa che una politica monetaria comune — decisa in pressoché totale autonomia dall'autorità monetaria europea — sostituisce le politiche nazionali: un'operazione nota nel linguaggio giuridico come “armonizzazione totale”. L'armonizzazione è il principale strumento di cui dispone la Commissione per creare un mercato unico europeo. I vantaggi dell'armonizzazione per gli operatori economici sono evidenti: è certamente più efficiente applicare un solo sistema di regole, o tener conto di una sola politica pubblica, piuttosto che adattare le strategie aziendali ad una varietà di regole e politiche nazionali. Entro certi limiti, anche i consumatori traggono vantaggio da una maggiore standardizzazione dei prodotti. L'armonizzazione ha però dei costi, forse meno evidenti dei benefici ma non meno significativi. Il costo maggiore è dovuto al fatto che un unico sistema di prescrizioni non può tener conto degli specifici bisogni e delle priorità delle varie comunità nazionali, se non nel senso di una media statistica delle diverse condizioni; e tutti sanno quanto una media può essere forviante se si ignora la variabilità attorno al valore centrale (cioè lo “scarto standard”). Ad esempio, le decisioni della BCE non possono tenere conto della situazione socioeconomica dei singoli Paesi della zona euro, ma solo della situazione media, ed al crescere del numero dei Paesi che adottano la moneta comune, la media diventa sempre meno rappresentativa. La ragione è che l'allargamento di eurolandia comporta un aumento della eterogeneità socioeconomica all'interno del gruppo, e quindi una maggiore variabilità delle preferenze nazionali. Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per tutte le politiche europee che risultano dall'armonizzazione (più o meno completa) delle politiche nazionali. Quando l'eterogeneità supera un certo livello (come nel caso della UE con ventisette, e in futuro oltre trenta, membri molto diversi dal punto di vista socioeconomico) i vantaggi dell'armonizzazione possono non essere tali da compensarne i

costi. Di qui un'altra potenziale fonte di problemi di legittimità per una UE “senza confini e senza limiti”.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Breton, A. (1996) *Competitive Governments*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 Coase, R.H. (1988) *The Firm, the Market and the Law*. Chicago ILL.: The University of Chicago Press.  
 Commissione Europea (2001) *La Governance Europea*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.  
 Campi, A. (2004) *Nazione*. Bologna: Il Mulino.  
 De Jouvenel, B. (1971 [1955]) *La Sovranità*. Milano : Giuffré.  
 Dixit, A.K. (1996) *The Making Of Economic Policy*. Cambridge, MA.:The MIT Press.  
 Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper&Row.  
 Guéhenno, J.M. (1993) *La fin de la démocratie*. Parigi: Flammarion.  
 Linz, J.J. (1998) “Democracy’s Time Constraints,” *International Political Science Review*, 19: 19

37. Lipset, S.M. (1960) *Political Man*. Garden City, N.Y.: Anchor Books.  
 Majone, G.(2005) *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.  
 Majone, G.(2009) *Europe as the Would-be World Power*. Cambridge: Cambridge University Press.  
 Mannori, L., Sordi, B. (2001) *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Laterza

Morgan, E.S. (1988) *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*. New York: W.W. Norton.  
 Mosse, G.L. (1975) *The Nationalization of the Masses*. New York: New American Library.  
 North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Paolini, E. (1988) *Altiero Spinelli*. Bologna: Il Mulino.

Rogoff, K. (1985) “The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 100, pp.1169-90.  
 Ross, G. (1995) *Jacques Delors and European Integration*. London: Polity Press.  
 Weatherill, S. (1995) *Law and Integration in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.  
 Williamson, O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.  
 Wittman, D. (1995) *The Myth of Democratic Failure*. Chicago, ILL.: The University Of Chicago Press.