

Francesco Passarelli

Governance, democrazia ed *exit strategies* nell'Europa della crisi

Dopo un travagliato iter durato otto anni, l'Europa ha finalmente il suo nuovo Trattato, il quale prevede, oltre a un riordino delle aree decisionali su cui Bruxelles avrà competenza, anche un nuovo assetto istituzionale. Con il **Trattato di Lisbona**, l'Unione si prepara a una nuova fase in cui la governance sui temi di interesse comune per i paesi membri risulti più efficiente e, forse, più democratica.

Il nuovo Trattato sarà chiamato presto alla prova dei fatti. Avremo modo di vedere se, nella fase di coordinamento delle strategie per uscire dalla crisi economica, l'Europa avrà finalmente fatto un salto strutturale verso una maggiore efficienza e una migliore democraticità.

Cercheremo qui di inquadrare il nuovo assetto istituzionale proprio sotto questa duplice lente: l'efficienza decisionale e la democrazia. Ci concentreremo sulle modifiche che riguardano in particolare il nuovo sistema di voto per il Consiglio dei Ministri e la nuova figura del Presidente del Consiglio Europeo.

L'efficienza decisionale

Nel dicembre del 2000, all'indomani della firma del

Trattato di Nizza, molti osservatori avevano sollevato il problema della scarsa efficienza del sistema di voto in esso previsto: la **riponderazione dei voti** per paesi e l'adozione di una soglia di **maggioranza qualificata** troppo alta provocavano una drastica riduzione della cosiddetta "probabilità di passaggio", ovvero della probabilità che una proposta presentata al Consiglio (indipendentemente dal suo contenuto politico) possa trovare l'appoggio di una coalizione di paesi, con voti sufficienti per l'approvazione della proposta stessa. In particolare, questo indice misura a priori l'**efficienza decisionale** di un organo politico. Alti valori dell'indice denotano facilità nel prendere decisioni comuni, mentre valori bassi rivelano una sostanziale difficoltà a raggiungere accordi politici. In una prospettiva diversa, si può dire che alti valori danno un'idea di quanto il Consiglio sarà in futuro in grado di prendere decisioni coraggiose, in grado di mutare lo status quo in modo sostanziale. Questo indice è molto sensibile (in negativo) a ritocchi verso l'alto della soglia di maggioranza qualificata e ad aumenti del numero dei membri. Con il Trattato di Nizza, l'indice si riduceva a un misero 2%. Questo, secondo

N. 173 - DECEMBER 2009

Abstract

The introduction of the Lisbon Treaty will inevitably have a strong impact on the European governance in terms of power distribution among member states and EU Institutions, democratic representation of national interests and efficiency of the decision making process (especially in the Council).

The Policy Brief provides an original analysis of these aspects and inscribes them in the framework of the current economic crisis.

A first test-bed for the Treaty is represented by its ability to set the stage for effective "exit strategies". This task will probably be tougher than the coordination of national crisis responses at the European level because it cannot be taken for granted and may give rise to "political opportunism" (with potentially huge effects in terms of respect of the Stability and Growth Pact) by member states.

Francesco Passarelli is ISPI Associate Senior Research Fellow and Professor at the University of Teramo and Bocconi University.

gli osservatori, avrebbe significato il blocco della capacità decisionale del Consiglio, principale organo legislativo dell'Unione. Qualsiasi decisione a maggioranza avrebbe richiesto l'assenso di troppi paesi. Ne sarebbero risultati compromessi al ribasso, decisioni modeste, mancanza di slancio. Altri, invece, argomentarono che si trattava di una misura teorica, di scarso significato pratico, perché la politica e il desiderio di integrazione dei paesi avrebbero ovviato a questa scarsa efficienza sul piano tecnico. A ben vedere, probabilmente i primi avevano ragione: l'Unione non ha fatto in questi otto anni nessun progresso sostanziale. Se ci interrogassimo su quali siano i traguardi più recenti dell'integrazione europea, probabilmente molti penserebbero alla moneta unica e all'allargamento a Est. Si tratta tuttavia di risultati raggiunti grazie a decisioni prese agli inizi degli anni Novanta, più di quindici anni fa. La moneta unica, come è noto, nasce con il Trattato di Maastricht nel 1991, mentre l'allargamento viene lanciato a Copenaghen nel 1993. L'impressione è che da allora sia successo ben poco di straordinario e che l'Europa sia dedicata piuttosto all'ordinaria amministrazione. La ragione probabilmente risiede proprio nella scarsa capacità degli organi legislativi dell'Unione, e in primo luogo del Consiglio, di uscire dall'impasse decisionale nella quale si erano ritrovati dopo Nizza.

Con il Trattato di Lisbona l'indice di efficienza decisionale del Consiglio passa dal 2% al 14%, tornando ai valori dell'Unione a sei o nove

membri. Pertanto, almeno sul piano teorico, il nuovo sistema di voto in Consiglio annulla l'effetto negativo dei vari allargamenti sull'efficienza decisionale. La ragione per cui l'indice torna in alto è rappresentata dal radicale cambiamento del metodo di voto. Non più voti ponderati con soglia di blocco elevata, ma una doppia maggioranza fondata sul numero dei membri (non meno del 55%) e sulla popolazione rappresentata (non meno del 65%). La prima maggioranza tutela l'interesse dei paesi più piccoli a non subire la tirannia dei grandi. La seconda maggioranza dà maggiore potere ai paesi più popolosi.

In conclusione, il Trattato di Lisbona migliora la capacità del Consiglio dei Ministri di formare maggioranze. Questo dovrebbe riflettersi in decisioni più ambiziose, meno soggette al vincolo della ricerca del compromesso con chi fa ostruzione o difende lo status quo. Veniamo ora alla questione del tipo di decisione. Anche su questo punto, è possibile tracciare un collegamento fra teoria e realtà. Faremo prima riferimento al Consiglio dei Ministri, per poi guardare al Consiglio europeo e alla nuova figura del Presidente.

Il ruolo di *agenda setter*

Uno dei problemi teorici fondamentali quando si parla di decisioni collettive è quello della stabilità della decisione stessa. Se immaginiamo un meccanismo semplice di formazione della maggioranza in Consiglio, nel quale ogni membro può suggerire delle

proposte o emendare quelle già fatte, una decisione finale è stabile quando ogni possibile emendamento non raggiunge l'appoggio sufficiente a batterla. La teoria ha mostrato che quando la soglia di maggioranza è "bassa", è molto probabile che non esista il modo di arrivare a decisioni stabili. Fortunatamente, un contributo molto importante della teoria della scelta pubblica mostra che per "bassa" si deve intendere inferiore al 64%¹. Questo significa che il Consiglio che viene fuori da Lisbona sarà capace di prendere **decisioni stabili** (in esso infatti una delle due soglie è del 65%). Tuttavia, il costo di questa stabilità è quello che in teoria si chiama "molteplicità di equilibri", cioè l'esistenza di troppe decisioni stabili per ogni profilo di preferenze dei paesi. Tradotto in termini più semplici, questo implica che con Lisbona il Consiglio avrà la possibilità di prendere decisioni stabili, senza essere soggetto agli emendamenti, alle alterazioni, alle richieste individuali da parte dei singoli paesi membri durante il processo di formazione della decisione stessa. Tuttavia, almeno in linea teorica, le decisioni potranno essere al tempo stesso sia ambiziose che conservatrici, a seconda di come evolve la dinamica decisionale interna al Consiglio stesso. Cioè avremo in futuro sia maggiori possibilità di prendere decisioni volte al cambiamento che decisioni volte alla conservazione. Di conseguenza,

¹ Si veda, A. CAPLIN - B.J. NALEBUFF, *On 64%-Majority Rule*, in «Econometrica», 56, 4, pp. 787-814, July 1988.

il costo della stabilità consiste nel maggiore rischio di avere decisioni conservatrici.

Pertanto, il Consiglio dei Ministri disegnato a Lisbona non sarà immune dal potere di blocco esercitato dagli euroscettici. Proprio perché tale potere emerge in funzione delle dinamiche interne di formazione del consenso, un ruolo fondamentale verrà esercitato dagli organi che hanno il compito di “fissare l’agenda”. Questo ruolo è stato tradizionalmente giocato dalla Commissione e dalla presidenza di turno. Con il Trattato di Lisbona, si aggiunge anche la figura del nuovo Presidente.

La questione che ci poniamo è la seguente: la Commissione avrà con il Trattato di Lisbona maggiori chance di orientare la formazione delle maggioranze interne al Consiglio? Se abbiamo in mente uno schema teorico semplificato, la risposta è “no”: abbiamo infatti richiamato sopra che con il Trattato di Lisbona esiste un insieme di possibili decisioni stabili (da quelle più conservatrici a quelle più euroentusiaste), tuttavia è possibile dimostrare che questo insieme è più ristretto rispetto al Trattato di Nizza, pertanto il potere della Commissione di guidare il Consiglio verso la decisione che essa preferisce è più basso². La risposta cambia se invece ci avviciniamo alla realtà e consideriamo che il Trattato di Lisbona disegna un assetto più coerente sul piano interistituzionale. In particolare, il Pre-

sidente della Commissione siede, assieme all’Alto rappresentate per la politica estera, in un Consiglio europeo il cui nuovo Presidente è un organo interno dell’Unione. Lo scenario che presumibilmente avrà luogo è quello di una forte integrazione fra la macchina amministrativa della Commissione e la nuova Presidenza del Consiglio europeo. Il consenso all’interno di quest’ultimo sarà facilitato dall’azione del suo Presidente. Tale azione non potrà che svolgersi in raccordo con il Presidente della Commissione. Di conseguenza, il consenso sulle questioni politiche generali all’interno del Consiglio europeo avrà una ricaduta diretta sulle possibilità di consenso all’interno del Consiglio dei Ministri, grazie proprio all’azione della Commissione. In sintesi, il **ruolo di agenda setter** della Commissione risulta potenziato nel Trattato di Lisbona, in relazione alla presenza del nuovo Presidente, con cui la Commissione presumibilmente intratterrà un importante rapporto di collaborazione.

Torniamo alla figura del Presidente del Consiglio europeo. Si tratta di una figura non tipica; probabilmente la vera novità del Trattato sul piano istituzionale. Entrerà a far parte del Consiglio dei capi di stato e di governo e dovrà, secondo il Trattato, «presiedere ed animarne i lavori». Dovrà assicurare la «preparazione e la continuità» del Consiglio e «facilitare la coesione e il consenso». Dovrà inoltre presentare al Parlamento una relazione dopo ciascuna riunione del Consiglio. Non è facile valutare a priori quale sarà il peso reale del nuovo

Presidente. È tuttavia chiaro che, data l’ambiguità e la flessibilità con cui il Trattato ne disegna la figura, molto dipenderà dalla capacità con cui individualmente chi ricoprirà questo incarico sarà in grado di interpretare un ruolo proattivo, all’interno di uno spazio invero molto ristretto, fra gli interessi specifici degli stati, e gli slanci verso l’integrazione che provengono da Commissione e Parlamento. Quindi un ruolo di sintesi e di facilitazione del consenso.

Di tale ruolo si avvertiva da tempo la necessità. Con l’allargamento a 27 membri il Consiglio europeo era divenuto un organo difficilmente gestibile, dalle dinamiche interne molto complesse, se non caotiche. Le decisioni per consenso rendevano il Consiglio europeo spesso ostaggio dell’euroscettico di turno. Al nuovo Presidente spetterà il compito di prevenire situazioni di blocco decisionale. Egli dovrà trovare la **sintesi politica**, ovvero la “moneta di scambio” per ottenere la giusta ponderazione degli interessi. Inoltre, il Presidente svolgerà un forte ruolo di **bilanciamento interistituzionale**, assicurando un dialogo più stretto fra Consiglio dei Ministri, Parlamento e Consiglio europeo. Si aggiunga che il nuovo Presidente avrà un budget limitato e scarsa leva formale sulla Commissione; dovrà pertanto dialogare con essa, evitando contrapposizioni.

In questa prospettiva, la nomina di una figura, come quella di Herman Van Rompuy, con indubbie capacità di mediazione e con un profilo che non prelude necessariamente

² Si veda al riguardo, D.C. MUELLER, *Public Choice III*, Cambridge University Press, 1995.

a eccessivi protagonismi personali, è da salutare con favore. Siamo sicuri che egli avrà l'abilità di interpretare un ruolo in cui le attitudini chiave rimangono la capacità di proposta, la flessibilità e l'orientamento al compromesso.

Per ragioni simili riteniamo che anche la nomina di Catherine Ashton per il posto di Alto rappresentante per gli affari esteri costituisca una scelta positiva. Indubbiamente, la candidatura di Massimo D'Alema sarebbe stata altrettanto positiva per l'Unione, e avrebbe premiato l'esperienza e il prestigio. Nel caso della Ashton, tuttavia, riteniamo che possa giocare a favore la capacità di coabitare con le altre istituzioni e con l'azione autonoma dei 27 stati membri. In questo spazio, una figura di minore prestigio potrebbe risultare più efficace nella ricerca del delicato equilibrio fra i diversi poteri.

Il deficit democratico

Un altro problema al quale il Trattato di Lisbona pone rimedio è la scarsa democraticità delle istituzioni, ovvero quello che normalmente si chiama deficit democratico. Sempre con riferimento al Consiglio, il Trattato di Nizza assegnava troppo peso ai paesi medio-piccoli, e dava poco potere ai grandi. Per esempio, il Lussemburgo aveva in Consiglio un potere che era solo otto volte inferiore a quello della Germania, a fronte di una popolazione che è inferiore di 180 volte. Come dire che ogni cittadino tedesco contava in Consiglio 23 volte meno di un cittadino lussemburghese. Questo dà

l'idea, in numeri, di quanto poco democratica fosse l'Unione disegnata a Nizza. Si potrebbe contro-argomentare che il problema del deficit democratico abbia poco a che fare con il Consiglio, essendo questo la "camera degli stati" dell'Unione, in cui teoricamente ogni stato dovrebbe avere lo stesso peso, piuttosto che un peso proporzionale alla popolazione. La proporzionalità dovrebbe invece essere assicurata all'interno del Parlamento, in uno schema che richiama quello del Congresso americano. Si tratta tuttavia di un'argomentazione debole, per almeno due motivi. Primo, il Consiglio è in una posizione preminente rispetto al Parlamento ogni volta che il processo legislativo non è soggetto alla procedura di codecisione. Secondo, anche all'interno della procedura di codecisione, il fatto stesso di prevedere in Consiglio una maggioranza qualificata contro quella semplice del Parlamento, pone il primo in una posizione di vantaggio rispetto al secondo. Pertanto, il Parlamento non supplisce al deficit democratico del Consiglio. Con il Trattato di Lisbona si riduce notevolmente il problema della scarsa **democraticità del Consiglio**. La distribuzione del potere politico riflette molto di più la popolazione dei paesi.

Il problema della democraticità si era aggravato negli ultimi anni con l'allargamento, perché i nuovi 12 membri sono in gran parte paesi medio-piccoli. La loro quota di potere era infatti circa un terzo del totale, a fronte di una popolazione di poco superiore ad un quinto di quella totale dell'Unione. Oggi, con il Trat-

tato di Lisbona la quota di potere assegnata ai nuovi membri è esattamente pari alla quota della loro popolazione³.

Se poi misuriamo il grado di euroscetticismo/euroentusiasmo di ciascun paese e ne consideriamo il peso nella formazione delle future alleanze, in uno scenario in cui coalizioni fra paesi simili sono più probabili che fra paesi diversi, allora possiamo dire che l'attuale sistema di voto ristabilisce la **centralità dell'asse franco-tedesco**, che invece era stata compromessa proprio dal Trattato di Nizza⁴. Infatti, con l'allargamento il baricentro dello spazio politico europeo si era eccessivamente spostato a favore dei nuovi membri, per almeno due fattori. Il primo consisteva nel fatto che Nizza attribuiva un peso proporzionalmente maggiore ai paesi medio-piccoli; quasi tutti i nuovi membri sono paesi medio-piccoli. Il secondo derivava dal fatto che questi paesi tendono in media ad essere piuttosto "euroentusiasti" quando si discute del rafforzamento delle politiche dell'Unione in specifiche aree, come la politica regionale, i trasporti, le politiche di coordinamento fiscale. Con Lisbona si riduce lo sbilanciamento dovuto al primo fattore. Inoltre, per quanto riguarda il secondo, l'abbassamento della

³ F. PASSARELLI - J. BARR, *Preferences, the Agenda Setter, and the Distribution of Power in the EU*, in «Social Choice and Welfare», 28, 1, pp. 41-60, January 2007.

⁴ Si veda anche J. BARR - e F. PASSARELLI, *Who Has the Power in the EU?*, in «Mathematical Social Sciences», 57, 3, pp. 339-366, May 2009.

soglia di maggioranza sottrae peso ai paesi con preferenze più estreme, e in particolare ai nuovi membri. Di conseguenza, il ruolo politico dei paesi risulta più bilanciato, e l'asse franco-fedesco, riemerge. Questo presumibilmente darà nuovo slancio all'Unione, che aveva sofferto negli ultimi anni di una cronica mancanza di leadership anche a livello intergovernativo.

Insomma, ci sono buone ragioni per sperare che all'Unione di Nizza, ferma, incapace di decidere e soggetta all'opposizione dei paesi meno rappresentati, si sostituisca l'Unione di Lisbona, con i tradizionali assi portanti e con nuovi ed efficienti meccanismi interni per facilitare il consenso.

Il nuovo Trattato e l'uscita dalla crisi

In un'area economica fortemente integrata come l'Unione, il grado di **interdipendenza** delle politiche fiscali fra i paesi è molto elevato. Quindi, è molto forte il rischio che si inneschino meccanismi di **free-riding** nelle politiche economiche nazionali.

Il **coordinamento** è pertanto necessario per evitare che le soluzioni adottate dai singoli stati in modo indipendente risultino "Pareto sub-ottimali", ovvero non ottimali in un'ottica collettiva. In una fase acuta della crisi, questa opportunità di giocare a fare il *free-rider* può essere anticipata dai mercati, che quindi potrebbero assegnare un minore grado di credibilità agli annunci di politica economica dei governi. In questa circostanza il

"vantaggio" di avere la chance di giocare da *free-rider* si ritorcerebbe contro i governi stessi sotto forma di minore efficacia delle proprie politiche economiche.

Ad inizi 2008, nella fase acuta della crisi, il rischio di scarsa credibilità degli annunci di politica economica dei governi europei si è presentato in tutta la sua rilevanza. Solo un sufficiente grado di coordinamento dei piani anti-crisi avrebbe ridotto sostanzialmente questo rischio. Oggi, possiamo affermare che i paesi europei sono stati in grado di raggiungere un livello sufficiente di coordinamento grazie a un forte sforzo sul piano intergovernativo. Non tanto le istituzioni centrali dell'Unione, quanto i governi stessi sono stati in grado di coordinarsi. Davanti alla prospettiva di una recessione senza precedenti, i governi nazionali hanno assunto responsabilità precise nei confronti dei partner, adottando impegni forti che sono stati interpretati in modo credibile dai mercati. È evidente che, rispetto a quella assicurata dal Trattato di Nizza, una migliore governance europea avrebbe reso il coordinamento dei piani anti-crisi più semplice ed efficace. Tuttavia, il risultato è stato comunque soddisfacente.

Nella fase di **uscita dalla crisi** che si prospetta per il prossimo anno, un adeguato livello di coordinamento è altrettanto necessario come nella fase di lotta alla crisi, ma forse meno scontato. Per esempio, i governi saranno soggetti alla tentazione di procrastinare la fase di risanamento dei conti pubblici. Oppure essi tenteranno di

adottare interventi che agiscono in modo asimmetrico, per favorire le imprese nazionali a scapito di quelle dei partner. È possibile che le economie che sono più avanti nella fase di ripresa decidano di anticipare la chiusura dei pacchetti di stimolo fruendo, senza pagarne il costo, delle esternalità positive di chi, avendo subito più pesantemente la crisi o essendo in ritardo nella ripresa, continua ad adottare politiche espansive. Gli stessi interventi per assicurare la stabilità dei mercati finanziari potrebbero essere compromessi da egoismi nazionali e politiche non cooperative.

Un primo tavolo di prova per il nuovo Trattato sarà il coordinamento delle politiche di uscita dall'attuale crisi economica, le cosiddette *exit strategies*. Proprio perché il coordinamento delle politiche di uscita non è altrettanto scontato del coordinamento delle politiche di lotta alla crisi, il Trattato di Lisbona dovrà assicurare una governance più efficace, e sventare il pericolo che la dinamica intergovernativa si risolva in azioni scoordinate ed indipendenti.

Tuttavia, a questo proposito, occorre un ultimo avvertimento, che in parte è suggerito dalle considerazioni sulla stabilità degli equilibri decisionali di cui si è discusso sopra. Dal fatto che il Trattato di Lisbona rende più facili coalizioni di paesi, e che tali coalizioni possono generarsi sia su decisioni conservative che su decisioni ambiziose, deriva che il rischio di "**opportuno politico**" dei singoli paesi aumenta. Sarà in altri termini più probabile, se un

numero non molto alto di paesi viola le norme di stabilità dei conti pubblici, ottenere deroghe nella applicazione del Patto di Stabilità e Crescita. Questo pericolo è particolarmente serio se si guarda agli ampi margini "interpretativi" che il Patto stesso consente, dopo la sua ultima riforma. In questo contesto, esiste la possibilità che il contrasto politico raggiunga livelli di elevata intensità. La Commissione si troverà a giocare un ruolo chiave, nient'affatto semplice, di "difesa dei Trattati" dagli egoismi nazionali.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009