



ISPI

Policy Brief

numero 10
Luglio 2004

Giochi di politica nell'Unione europea

Francesco Passarelli

Sintesi

Il reale oggetto della contesa in sede di conferenza inter-governativa non era una questione specifica, o una diversa visione dell'architettura istituzionale dell'Unione. I paesi dividevano pressoché tutto del lavoro fatto dalla Convenzione di Giscard, a parte gli aggiustamenti su temi particolarmente innovativi, come la politica estera e l'istituzione di un Consiglio legislativo.

La convergenza è invece mancata su di una questione meramente tecnica: il sistema di voto all'interno del Consiglio dei ministri.

E' proprio da questo che dipende l'influenza dei paesi membri della Ue.

Modificare la soglia di maggioranza ha grosse conseguenze: alzandola si favoriscono gli estremisti, abbassandola si avvantaggiano i moderati.

L'ultima fase delle negoziazioni intergovernative per l'approvazione della Costituzione europea è stata caratterizzata da un forte conflitto fra Spagna e Polonia, da un lato, ed il resto dei membri, dall'altro. La mediazione della presidenza italiana non è riuscita a sanare le divergenze nel Vertice di dicembre 2003. Si è dovuto attendere la mediazione irlandese per il raggiungimento dell'accordo.

Comunque la proposta iniziale della Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing è stata rivista su molti punti. In particolare, le due soglie per la maggioranza in Consiglio (metà dei paesi membri, che rappresentino il 60% della popolazione europea) sono state aumentate di cinque punti. Questa revisione, apparentemente marginale, ha conseguenze insospettatamente rilevanti sull'equilibrio dei poteri fra gli stati

membri.

Il reale oggetto della contesa non era una questione specifica, o una diversa visione dell'architettura istituzionale dell'Unione.

I paesi dividevano pressoché tutto del lavoro fatto dalla Convenzione di Giscard, a parte gli aggiustamenti su temi particolarmente innovativi, come la politica estera e l'istituzione di un Consiglio legislativo.

La convergenza è invece mancata su di una questione meramente tecnica: il sistema di voto all'interno del Consiglio dei ministri. La proposta Giscard cambiava radicalmente le regole per formare una maggioranza, di fatto prevedendo che i paesi più popolosi, come Germania o Italia, pesassero di più, mentre quelli piccolissimi, come Malta o Estonia, contassero perché "fanno numero". Rispetto alle regole decise a Nizza nel 2000, la proposta appariva sfavorevole ai paesi di medie dimensioni. I due paesi

sin dall'inizio più riluttanti sono stati Spagna e Polonia. Il nuovo metodo li privava di una specie di "regalo" ricevuto a Nizza: la stessa capacità di blocco dei quattro paesi più grandi.

Il problema non è quindi né una decisione specifica né una questione di principio, ma il modo con cui le decisioni verranno prese in futuro dal Consiglio. Mai come in questo caso è apparso evidente che l'Europa è un grande gioco politico, in cui ogni paese cerca di avere le carte migliori, o di aumentare le sue *chances* di trovarsi in una posizione decisiva. In una parola, di avere "potere".

Il "potere" non è affatto semplice da quantificare. Il concetto evoca qui la capacità di influenza sugli altri al momento in cui una decisione collettiva deve essere presa. E l'influenza può essere esercitata in diversi modi, dalla persuasione fino alla costrizione. E' indubbio che si tratta di categorie fortemente qualitative e legate a contingenze difficilmente anticipabili. Ma è proprio vero che la capacità di esercitare influenza non possa essere in qualche modo "misurata"?

Proviamo a fare un esempio numerico. Immaginiamo quattro paesi (A, B, C e D) che decidono di costituire un'unione e di creare un collegio di rappresentanti dove le decisioni comuni sono prese a maggioranza. I quattro paesi hanno rispetti-

vamente 30, 30, 30 e 10 milioni di abitanti. Per rispettare un ragionevole criterio di democrazia, si decide che i quattro loro rappresentanti abbiano voti proporzionali alle popolazioni dei rispettivi paesi. Quindi vengono assegnati 30, 30, 30 e 10 voti rispettivamente e la maggioranza si ottiene con 51 voti. E' immediato vedere che il quarto paese non darà mai un contributo decisivo ad alcuna coalizione: qualsiasi coalizione che lo include è vincente anche se lo esclude. Certo, potrà allearsi; potrà seguire posizioni comuni dei gruppi di paesi politicamente più vicini, oppure promuovere interessi comunitari e non particolari. Ma c'è da ritenere che i suoi 10 voti varranno meno di un terzo dei voti degli altri. E che un suo cittadino avrà meno peso di un cittadino degli altri paesi. Anzi, se volessimo attribuire una valutazione quantitativa potremmo anche ritenere che i primi tre paesi hanno un terzo del potere e che il quarto ha un potere pari a zero.

In questo esempio abbiamo implicitamente assunto che il potere di un paese sia in qualche modo in relazione con la sua capacità, tramite il voto, di tramutare una coalizione da perdente in vincente. In gergo questa è la capacità di svolgere il ruolo di "pivot". Nella formazione di coalizioni politiche il pivot ha un ruolo speciale: le coalizioni che non hanno ancora raggiunto la maggioranza corteggiano i pivot

per ottenerne il voto e sono spesso disposte ad offrire concessioni in cambio. Chi si trova spesso nella posizione di pivot viene dagli altri considerato potente ed in grado di ottenere grossi vantaggi dalla sua posizione di potere.

E' evidente dall'esempio fatto sopra che se un paese ha più voti, anche il suo potere aumenta. E' altrettanto evidente, tuttavia, che non sempre c'è una relazione diretta e proporzionale fra voti e potere: il paese D, pur avendo un terzo dei voti degli altri, ha un potere pivotale nullo.

Nei contesti reali, come si è detto, il potere dipende da circostanze molto complesse, spesso determinate da situazioni contingenti. Ad esempio, nell'Unione europea i paesi fondatori sono da sempre considerati capaci di esercitare un'influenza speciale rispetto agli altri; ancora, le coalizioni sui grandi temi si formano su iniziativa dei Grandi, ed alcuni di essi, come Francia o Germania, non è pensabile che vengano esclusi, anche quando i loro voti non sono strettamente necessari. In altre parole, l'argomento del potere pivotale non è certo in grado di cogliere per intero la realtà e va adottato con attenzione. Ci possono cioè essere circostanze specifiche in cui il potere pivotale è solo una delle componenti del gioco politico.

Tuttavia, quando si scrivo-

no le regole di voto, come nel caso della proposta di Giscard, queste circostanze specifiche non possono essere formalizzate. Non si possono cioè attribuire ad un paese più voti semplicemente perché, a parità di altre circostanze, è un paese fondatore o è politicamente 'essenziale'.

Inoltre, le contingenze politiche perdono di rilevanza in un'ottica di lungo periodo, come quella nella quale ci si pone quando si discute di "Costituzione". Il peso di ogni paese deve quindi essere valutato sulla base di caratteristiche oggettive, come la popolazione, o la forza economica o qualsiasi altra misura che prescindano dalla "identità" di un paese membro. Allora l'oggetto della contesa rimane la distribuzione dei voti. Se, sulla base di un determinato criterio, un paese ottiene più voti allora avrà maggiori possibilità nel futuro di far valere il suo potere pivotale.

La Spagna e la Polonia hanno compreso che la riponderazione dei voti in Consiglio sottraeva loro potere, riducendo di circa il 10% la possibilità di essere determinanti nelle coalizioni future. E per questo motivo si sono opposte, ritenendo che il loro status nei contesti negoziali del Consiglio ne uscisse ridimensionato. Chi ha operato nelle negoziazioni internazionali sa perfettamente quanto lo status conti a priori per influenzare a proprio favore il risultato finale.

Tuttavia, Spagna e Polonia non sono fra i paesi che perdono di più del loro potere pivotale. Ad esempio, paesi medi come Belgio o Austria perdono più del 30%; inoltre, gran parte dei paesi dell'Est, di medio-piccole dimensioni, sono in condizioni simili. Perché allora si sono opposte solo Spagna e Polonia?

Per rispondere abbiamo bisogno di aggiungere un altro elemento: la vicinanza di interessi e di vedute politiche. Ad esempio, ci sono tre votanti D, C, S con un voto a testa e D è politicamente a destra, S è a sinistra, mentre C è in una posizione intermedia. E' facile intuire che le coalizioni che includono C con sia D che S saranno molto più probabili di quelle che includono D ed S, ma escludono C. In poche parole, per C sarà molto più facile sfruttare il suo potere pivotale facendo da "ago della bilancia". Oppure, se i votanti fossero sette e la maggioranza si facesse con 5 voti (71%), allora gli aghi della bilancia sarebbero i due più prossimi al votante centrale. Se poi la maggioranza venisse ulteriormente alzata, i paesi con posizioni politiche più estreme verrebbero premiati.

Quindi, modificare la soglia di maggioranza ha grosse conseguenze sul potere: alzandola si favoriscono gli estremisti, abbassandola si avvantaggiano i moderati. Questo ci aiuta a comprendere perché ad opporsi a Giscard non siano stati an-

che i paesi di medie dimensioni che, come abbiamo visto, sulla base di un ragionamento squisitamente statistico perdevano di più. Se si guarda allo scenario politico europeo si nota come la maggior parte dei paesi di dimensioni medio-piccole sono moderati e vicini alle posizioni di Francia e Germania, che ragionevolmente assumiamo essere il baricentro politico dell'Unione.

La proposta Giscard ha abbassato al 60% dei voti la soglia di maggioranza, che invece a Nizza arrivava al 74% dopo l'allargamento. Quindi molti paesi medi hanno realizzato che la perdita di voti sarebbe stata compensata all'interno di un sistema in grado di premiare la loro posizione politica di "moderati". Spagna e Polonia, invece, hanno visioni sostanzialmente euroentusiaste (nel senso che sono pronte a votare ciò che gli altri decidono), che risultano enfatizzate dal metodo di Nizza e penalizzate dalla proposta Giscard. A conferma di ciò arriva il fatto che a giugno 2004 è stato sufficiente alzare di 5 punti la soglia della popolazione per ottenere l'adesione di questi due paesi.

Non è facile dire quanto questi modelli di competizione politica, fondati sulla teoria dei giochi, riproducano i processi mentali dei negoziatori della conferenza intergovernativa. Non sappiamo quanto sofisticata sia stata la logica seguita dai paesi. Sono giunte notizie di

Per saperne di più

- ✓ I documenti ufficiali delle istituzioni europee (comunicati stampa, legislazione) possono essere trovati sul portale: www.europa.eu.int. Tale sito fornisce un resoconto completo delle attività del Parlamento europeo, della Commissione e delle altre istituzioni comunitarie.
- ✓ Altre informazioni sull'attualità dell'Unione europea possono essere trovate sui seguenti siti: www.agenceurope.com (Bollettino internazionale di informazione che fornisce notizie aggiornate sulle politiche dell'Unione europea); www.ceps.be (Centre for European Policy Studies): centro studi specializzato in ricerche relative alle sfide e alle problematiche della Ue.
- ✓ Tutti i Trattati che hanno segnato le diverse fasi dell'Unione su: http://www.ispionline.it/it/ric_oss_eu_ropa_cittadinie_u_documenti.htm

negoziatori che, in sede di conferenza intergovernativa, erano accompagnati da esperti statistici pronti a calcolare le implicazioni di ogni nuova proposta di modifica delle soglie.

E' tuttavia molto probabile che nelle negoziazioni abbiano giocato anche altri fattori, più contingenti. Fra questi, certamente vi è il fatto che Francia e Germania hanno voluto appoggiare un metodo di voto che spostasse il potere verso il centro politico dell'Unione, saldamente occupato dall'asse Parigi-Berlino.

Probabilmente i paesi dell'Est nel loro complesso hanno compreso che all'interno del Consiglio potranno facilmente coalizzarsi fra loro su posizioni comuni. Il Regno Unito ha verosimilmente appoggiato il metodo della doppia mag-

gioranza per evitare uno spostamento eccessivo del potere verso un Est imprevedibile ed euroentusiasta. I britannici hanno preferito non forzare sul sistema di voto per spuntare il mantenimento dell'unanimità su tematiche per loro cruciali, come fiscalità, welfare e politica estera. Spagna e Polonia si sono ritrovate nel 2003 su posizioni simili anche perché avvicinate dalla comune linea filo-americana sulla crisi irachena.

L'Italia durante il secondo semestre 2003 era nella difficile posizione del mediatore. Successivamente, durante la presidenza irlandese ha assunto la solita posizione euroentusiasta. Rimangono i dubbi sulla reale possibilità di giungere ad un accordo sotto presidenza italiana. Forse ha giocato la riluttanza del nostro governo ad isolare Spagna e Polonia, con le quali ha condiviso la posizione sull'Iraq. Ma queste sono questioni su cui è difficile formulare valutazioni numeriche.

L'ultima conferenza intergovernativa ha dimostrato quanto rilevante per gli stati sia acquisire una posizione di vantaggio nel gioco negoziale dell'Unione. Sono state per questo motivo elevate accuse a quei paesi che con posizioni intransigenti hanno provocato una battuta d'arresto nel cammino verso la firma della Costituzione. Tuttavia il meccanismo intergovernativo è intrinsecamente conflittuale ed ha uno spazio eccessivo

nell'architettura politica dell'Unione.

Nella nuova Costituzione resta ancora forte lo sbilanciamento a sfavore del Parlamento. Ad esempio, se mettere d'accordo gli stati nel Consiglio è difficile, perché le soglie di maggioranza sono alte, allora a poco serve l'estensione della codecisione: nel gioco politico il Parlamento si troverà spesso nella situazione di dover accettare le decisioni del Consiglio solo perché decisioni alternative sarebbero difficili o impossibili.

Di questo effetto abbiamo il sospetto che neanche la presidenza irlandese fosse consapevole. Alcuni studiosi hanno dimostrato che, sulla base di modelli di teoria dei giochi difficilmente controvertibili, il passaggio della soglia dal 60 al 65% riduce di un terzo il potere del Parlamento nel confronto politico con il Consiglio (all'interno del Comitato di conciliazione). L'equilibrio del potere fra le istituzioni è dunque fortemente sensibile ad ogni caratteristica del meccanismo decisionale di tali istituzioni. Anche circostanze apparentemente ininfluenti possono incidere sul cosiddetto deficit democratico dell'Unione e spostare il baricentro della sua architettura politica a favore delle istituzioni a natura intergovernativa, come il Consiglio o il Consiglio europeo.

Negli ultimi anni l'applicazione della teoria dei giochi ai contesti politici ha permesso di scoprire problemi altrimenti non evi-

denti nei sistemi di voto o negli assetti istituzionali. Certamente la questione del potere è molto più complessa e sarebbe illusorio pensare di ridurla ad un mero calcolo probabilistico. Altrettanto erroneo sarebbe tuttavia ignorare completamente i suggerimenti che l'analisi matematica è in grado di dare.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- Europa
- Politica di prossimità
- Asia/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

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

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