



ISSN 2037-6677

2015/4

Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea

The discreet charm of the competition. Solidarity bonds and competitive pressure in the European integration process

Edmondo Mostacci

Abstract

The economic and financial crisis, mainly in the EU area, profoundly impacted the perception of the role of the Union and the functioning of the institutions. The paper purports to affirm that a lack in solidarity among communities in Europe increases the weight of competition aspects, and that the European constitution itself has a competitive vocation. In order to do so it will analyze: the political integration through the internal market, the neutrality of the Central Bank, the prohibition on bail-out, the debts crisis. Finally, will be retraced the link between the competitive vocation and the resort to the intergovernmental method.

Tag: financial, crisis, EU, competition, solidarity



Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea

di Edmondo Mostacci

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'integrazione politica attraverso il *mercato interno*. – 3. La necessaria neutralità del banchiere centrale. – 4. Il divieto di *bail out* e la competizione tra politiche economiche statali. – 4.1. La cd. crisi del debito e il principio di stretta condizionalità. – 5. Considerazione conclusive.

1. – Introduzione

La crisi economica e finanziaria, potentemente emersa nel corso del 2007 e perdurante, pur secondo un'evoluzione non perfettamente lineare, ancora al termine del 2015, ha investito in misura assai significativa l'Unione europea (UE) e, in particolare, l'Unione economica e monetaria (UEM). Questa incidenza di carattere più generale, che ha necessitato un processo di riforma ampio e non ancora terminato, non ha mancato di inerire a due direttrici, distinte ma non per questo prive di forti correlazioni, entrambe relative al livello di solidarietà o, all'inverso, di competizione connaturato all'architettura complessiva dell'Unione.

In primo luogo, la crisi ha inciso profondamente sul modo di guardare all'Unione di larghi strati delle cittadinanze europee. Se in una grande parte dei Paesi dell'Europa unita, il processo *lato sensu* federativo è stato per molti anni un potente aggregatore di energie morali ed intellettuali, l'orizzonte di senso dell'operato di larga

parte delle classi dirigenti e uno dei più stabili centri di gravità dell'indirizzo politico perseguito dagli organi istituzionalmente competenti, al termine della prima decade del nuovo millennio tale panorama ha subito una profonda trasformazione: per un verso il dibattito pubblico ha iniziato ad interrogarsi con maggiore consapevolezza sui costi e le rinunce derivanti dalla *more perfect union* al di qua dell'atlantico e a porre il progredire dell'integrazione non più come una finalità valida in sé, ma come scopo da perseguire in quanto compatibile con altre esigenze, a partire dal mantenimento di un certo tenore di vita per i cittadini del proprio Paese; per l'altro, tale mutamento di paradigma si è accompagnato, specie (ma non esclusivamente) negli ordinamenti della fascia mediterranea, alla crisi dei partiti tradizionalmente europeisti, a tutto vantaggio di soggetti il più delle volte di nuova costituzione e accomunati dall'aperto scetticismo circa la desiderabilità di forme ulteriori di integrazione e dalla corrosiva critica al frutto dell'integrazione già compiuta¹.

Dal punto di vista del radicamento sociale del progetto di integrazione, inoltre, l'autopercezione dei singoli cittadini europei circa la partecipazione a un'unica comunità politica sovranazionale, come messo in luce dai dati semestralmente raccolti da Eurobarometro², ha subito nell'ultimo lustro un significativo decremento, solo parzialmente compensato da una recente inversione di tendenza.

La seconda direttrice riguarda il versante istituzionale: la crisi ha evidenziato come la complessiva costruzione europea sia permeata soprattutto da istanze competitive, le quali derivano a loro volta tanto dalla strategia di integrazione interordinamentale attraverso il mercato interno – preconizzata sin dagli anni settanta dalla Corte di giustizia³ e, da Maastricht in avanti, apertamente perseguita dai diversi attori coinvolti⁴ – quanto dai fondamenti economico-politici posti a fondamento della costruzione complessiva.

¹ Il p.to è analizzato con dovizia di particolari nei contributi raccolti nella sezione monografica *I partiti antipartito nella crisi della rappresentanza politica*, pubblicata sul n. 3/2015 di *Dir. pubbl. comp. eur.*, pp. 581 ss., alla quale si rimanda.

² Disponibili all'url ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD

³ V. J.H. Weiler, *The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of Free Movement of Goods*, in P. Craig, G. De Burca (Eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1998, 349 ss.

⁴ Sul p.to, v. M.E. Streit, W. Mussler, *The Economic Constitution of the European Community: From "Rome" to "Maastricht"*, in *Eur. L.J.*, 1995, 5 ss.

Almeno in prospettiva funzionalista, nel disegno originario, queste istanze competitive avrebbero dovuto trovare il proprio naturale riequilibrio in quella che si definiva una spontanea convergenza tra i singoli sistemi economici nazionali. In particolare, quest'ultima sarebbe dovuta essere il prodotto del co-agire di tre distinti fattori e di quello che è considerato il loro necessario corollario: da un lato il mercato comune, la moneta unica e l'implementazione di politiche fiscali virtuose; dall'altro politiche economiche strutturali incentrate sul buon funzionamento del mercato concorrenziale, in entrambe le sue articolazioni fondamentali (prodotti e fattori della produzione)⁵. Tuttavia, negli anni successivi all'adozione della moneta unica, gli andamenti macroeconomici dei diversi Paesi aderenti all'EMU hanno mostrato una evidente dinamica divergente che, con lo scoppio della crisi, non soltanto si è ripercossa sul versante finanziario – originando la cd. crisi del debito sovrano e destabilizzando la stessa costruzione sottesa alla moneta unica – ma ha pure esaltato gli elementi di competizione che già caratterizzavano il disegno complessivo, facendone la cifra essenziale delle innovazioni nella *governance* europea dello scorso lustro.

I due piani ai quali ci si è testé riferiti – vale a dire quello più propriamente politico-sociale e quello istituzionale – non sono del tutto irrelati. Al contrario, si influenzano vicendevolmente, motivo per il quale i diminuiti legami di solidarietà tra le diverse comunità politiche europee, tanto dal punto di vista obiettivo che da quello non meno rilevante dell'autopercezione, accrescono l'impatto degli elementi di competizione e ne rafforzano il ruolo; al contempo, questi ultimi retroagiscono sui primi, enfatizzandone la sensazione e, di conseguenza, la portata.

All'interno di questa macrocornice, lo scopo del presente contributo è quello di offrire una chiave di lettura delle innovazioni istituzionali della *governance* dell'UEM e dei suoi presupposti, incentrata sulla prevalenza – da un punto di vista strutturale – delle dinamiche competitive sull'operare di istituti volti a preservare e implementare i legami di solidarietà tra i diversi tasselli della costruzione europea. A tal fine, si affronteranno essenzialmente tre questioni. In primo luogo, ci si soffermerà sulle conseguenze che derivano dalla strategia incentrata sul mercato comune prescelta per l'integrazione ordinamentale (par. 2); successivamente, lo sguardo verrà rivolto a

⁵ V. J.A. Frankel, A.K. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, in *The Economic Journal*, 1998, p. 1009.

due elementi che qualificano l'UEM, quale sostanziale "avanguardia" dell'UE: la posizione della Banca centrale europea (BCE), chiamata a attuare una precisa regola monetaria (par. 3), e il divieto di *bail out* (par. 4), con le sue più recenti trasformazioni (par. 4.1). Il par. 5, infine, cercherà di trarre le somme del percorso ricostruttivo precedentemente offerto e svilupperà quindi alcune riflessioni di carattere conclusivo.

2. – L'integrazione politica attraverso il *mercato interno*

Il nerbo competitivo della costruzione comunitaria si sviluppa in primo luogo in conseguenza della scelta di costruire un ordinamento sovranazionale per il tramite del *mercato interno*.

Per la precisione, non si tratta del semplice rilievo che, sin dal tempo del trattato di Roma, il *mercato comune* ha avuto nella costruzione della comunità economica europea. In origine, infatti, la costruzione tripartita – CECA, CEE, CEEA – mostrava un atteggiamento tutt'altro che monolitico rispetto al rapporto Stato-mercato e, quindi, al tema dell'intervento pubblico nell'economia e a quello non meno rilevante della politica economica. Da un lato, in una pluralità di settori, a partire da quello carbossiderurgico⁶, i poteri di stampo pubblicistico di direzione del mercato e di correzione dei quei suoi esiti socialmente indesiderabili permangono pressoché intatti, per quanto soggetti a forme anche penetranti di coordinamento sovranazionale. Dall'altro, l'integrazione dei singoli mercati nazionali in un'unica struttura comune, denominata *mercato europeo comune*, ha conosciuto un processo evolutivo segnato da una pluralità di fasi che non è possibile ripercorrere in questa sede con la calma e la precisione che sarebbero opportune. Sia quindi sufficiente rammentare almeno quelle che sembrano essere le due tappe di maggiore rilievo di questo processo. Si allude in primo luogo agli sviluppi della giurisprudenza *Dassonville*⁷, con la quale la Corte di giustizia, soprattutto in seguito a *Cassis de dijón*⁸, ha fornito un'interpretazione degli art. 28 e 30 del TCE (oggi art. 34 e 36 TFUE) ostativa nei confronti di gran parte delle ipotesi di regolazione pubblica delle attività

⁶ Sul p.to v., ad esempio, M. Pilotti, *C.E.C.A. (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio)*, in *Novissimo Digesto it.*, vol. III, Torino, 1961, 76 ss.

⁷ Corte giust., sent. 11-7-1974, causa c-8/74.

⁸ Corte giust., sent. 20-2-1979, causa c-120/78.

economiche, con ciò alterando in misura significativa il rapporto tra Stato e mercato sotteso ai trattati istitutivi delle tre comunità, a tutto beneficio del secondo di questi termini. In secondo luogo, viene in rilievo la decisione – assunta dapprima con la direttiva del Consiglio 88/361/CEE, del 24 giugno 1988 e, poi, definitivamente consacrata nel diritto primario con il Trattato di Maastricht – che ha parificato, a far data dal 1 luglio 1990, la libera circolazione dei capitali, senza alcun genere di specifica restrizione, alle altre libertà comunitarie.

Questa complessiva evoluzione pone il mercato comune in una posizione strategica, sia in prospettiva statica, sia soprattutto dal punto di vista del processo di integrazione sovranazionale.

In prima istanza, come accennato, si modifica il rapporto Stato-mercato in senso assai favorevole al secondo di tali termini: la *taxis* sottesa all’approccio ai rapporti economici del trentennio successivo alla seconda guerra mondiale finisce per lasciare spazio ad una visione incentrata sulla tendenziale autosufficienza del *cosmos*⁹. Ciò si riflette, tra l’altro, nel progressivo scivolamento, per ciò che concerne il governo delle istituzioni comuni, da un’idea di progressiva e perfettibile legittimazione dal basso¹⁰, verso un paradigma a ciò alternativo, incentrato sull’*output* e quindi sulla bontà del risultato complessivo¹¹. Di conseguenza, si modifica a tutto vantaggio del secondo termine anche il rapporto tra teologia politica e *praxis* tecnica.

Da un punto di vista diacronico, questo rovesciamento non è a sua volta privo di specifiche conseguenze: da questo momento, il processo di integrazione sovranazionale è chiamato a svilupparsi attraverso il mercato e il suo rafforzamento, a discapito del ruolo giocato dagli Stati e soprattutto dai decisori politici nazionali¹², il cui primo compito, per ciò che concerne lo sviluppo della costruzione europea, è quello di non intralciarne il “naturale” sviluppo.

⁹ Si riprende sul punto la nota terminologia usata da F.A. von Hayek, *Law, Legislation, and Liberty*, London, 1973.

¹⁰ Emblematica, a questo proposito, la visione di Altiero Spinelli, espressa in numerosi scritti, oggi raccolti nel volume *Una strategia per gli Stati Uniti d’Europa*, Mulino, 1989.

¹¹ V. K. Tuori, *La Constitution économique parmi les constitutions européennes*, in *Rev. Internat. Dr. Éc.*, 2011, 587.

¹² Si noti come ciò operi un radicale rovesciamento della cifra essenziale del costituzionalismo democratico. Laddove questo si era caricato sulle spalle il compito rivoluzionario di sottoporre la sfera dell’economico – e il potere ad esso immanente – alla “*vis* ordinante” – e cioè limitatrice e distributrice – della Costituzione (v. M. Luciani, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 160 ss.), l’integrazione attraverso il mercato marginalizza lo Stato in quanto vettore politico, per embricare l’ordine attorno alla formula – invero economicistica più che economica – del *cosmos*.

A ben vedere, non si tratta soltanto di una conseguenza del mutare dei tempi a cavallo di accadimenti – a partire dal crollo di *bretton woods* e dalla prima crisi petrolifera – che hanno determinato un vero e proprio riorientamento gestaltico nella visione economico-politica egemone del mondo occidentale. Piuttosto, tale riorientamento ha offerto una nuova prospettiva capace di recidere il nodo gordiano costituito dall'inconciliabilità di due necessità reciprocamente contraddittorie: quella scaturente dal processo di rafforzamento della costruzione comunitaria di accrescere i poteri e le funzioni del livello sovranazionale in materie politicamente sensibili e quella, all'opposto derivante dalla piena realizzazione del principio democratico, di allocare poteri e funzioni in quelle stesse materie in favore di soggetti pienamente rappresentativi. Da questo punto di vista, il superamento della politicità della dimensione statale, grazie a una rinnovata fiducia nelle capacità autoregolatrici e allocative del mercato, ha permesso di procedere sulla strada dell'integrazione, in assenza di una comunità politica europea sufficientemente strutturata al fine di sorreggere processi democratici e partecipativi di livello sovranazionale.

In buona sostanza, il potenziamento del ruolo del mercato comune o interno ha costituito il fulcro del processo di integrazione comunitaria, almeno dalla seconda metà degli anni settanta, e ha probabilmente consentito di addivenire a un livello di reciproca interdipendenza tra i tasselli nazionali di cui l'Unione si compone altrimenti irraggiungibile. Parimenti, esso ha anche permesso di perseguire livelli di armonizzazione giuridica, grazie sia all'adozione di atti di diritto derivato, sia al ruolo omogeneizzante di procedure di coordinamento *soft* come il quelle del *metodo aperto*¹³, sia infine all'accresciuto ruolo di regolatori tecnici, a loro volta strutturati in reti articolate attorno a un coordinatore continentale¹⁴.

Se tali risultati sono stati innegabilmente colti, poco proficuo sarebbe negare le conseguenze che sono scaturite da questo indirizzo strategico dal punto di vista dei legami di solidarietà sottesi alla costruzione complessiva. Si tratta, al contrario, di una questione cruciale al fine di comprendere appieno le dinamiche che hanno caratterizzato i più recenti sviluppi dell'UE e della sua *governance*.

¹³ Sul p.to v. S. Deroose, D.K. Hodson, J. Kuhlmann, *The Broad Economic Policy Guidelines: Before and after the Re-Launch of the Lisbon Strategy*, in *J. Comm. Mkt Stud.*, 2008, 827 ss.

¹⁴ Sul tema v. C. Franchini, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, 659 ss.

L'analisi in merito si dipana a partire da alcuni assunti in merito alla macrostruttura dell'Unione, la quale può essere alternativamente vista come spazio unitario, speculare ad un mercato unico ormai privo di frontiere e, almeno a nell'area euro, di segmentazioni, o, al contrario, come costruzione complessa in cui coesistono il mercato interno e appartenenze nazionali ancora significative. Nel primo caso, l'Unione e il suo mercato vedono di fronte a sé una serie di operatori – privati cittadini, imprese, istituzioni pubbliche – privi di legami specifici di carattere territoriale, i quali dal punto di vista economico competono e raggiungono accordi di carattere sinallagmatico, con l'ovvia eccezione di quanto posto in essere, per le finalità di pubblico interesse ammesse dai trattati, dalle istituzioni pubbliche.

Nel secondo caso, lo schema finisce per essere decisamente più complesso. Per un verso, ciascun soggetto è chiamato a relazionarsi e, nel mercato interno, a competere con operatori di diversi Paesi, come nello schema sopra delineato. Per altro verso, questa competizione si incrocia con le singole appartenenze nazionali. Di conseguenza, la capacità di ciascun agente di stare sul mercato interno è direttamente condizionata dal sistema economico di appartenenza e dalle sue *performances*: giusto per limitarsi a qualche esempio più significativo, la capacità di questo di formare capitale umano, di fornire le infrastrutture essenziali, di erogare i necessari servizi pubblici ad un costo – che si ripercuote sulla fiscalità e quindi sull'onere tributario imposto a ciascuno – competitivo, di rendere disponibile credito ad un tasso di interesse moderato, e via dicendo. Inoltre, è necessario sottolineare come, a sua volta, il sistema economico nazionale necessita di operatori economici dinamici e capaci di farsi valere sul *mercato interno*: in caso contrario, la perdita di rilievo sul mercato europeo si ripercuote sul reddito dell'intero sistema, con conseguenze di varia natura che vanno dalla perdita di risorse da impiegare in investimenti e spese produttive, alla maggiore incidenza dei costi dell'operatore pubblico sulla più ristretta platea di soggetti economici competitivi¹⁵.

In buona sostanza, la scelta strategica di perseguire l'integrazione attraverso il mercato interno ha sicuramente inciso in senso riduttivo sul *ruolo* giocato – almeno nei rapporti economici – dallo Stato apparato; al contempo, esso ha tutt'altro che esaurito il *rilievo* dello Stato-comunità e dello stesso operato dei poteri pubblici. Di

¹⁵ V. W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 3 ss.

conseguenza, la competizione che caratterizza il mercato interno – e che concerne in prima battuta gli operatori economici che sul mercato si muovono – si riflette in misura altrettanto significativa sui sistemi economici nazionali, ognuno chiamato a migliorare le proprie *performances* sia in termini assoluti, sia e soprattutto in termini relativi (e cioè, nel confronto con gli altri tasselli statuali dell'Unione). Ciò conduce a una contraddizione drammaticamente emersa con la cd. crisi del debito e a cui una delle innovazioni più significative nella *governance* economica europea – e cioè la procedura per gli squilibri macroeconomici – cerca di porre rimedio: la competizione tra gli agenti nel mercato interno è fortemente influenzata da quella tra sistemi economici nazionali e può concretamente funzionare a beneficio del complessivo sistema solo laddove la seconda si mantenga entro un certo equilibrio. A sua volta, però, questo equilibrio è continuamente minacciato e reso instabile sia dalla competizione stessa tra i sistemi nazionali, sia dall'incidenza su questa della competizione degli agenti economici.

3. – La necessaria neutralità del banchiere centrale

La struttura competitiva della costruzione europea emerge in modo particolarmente evidente a livello di UEM, la cui struttura mostra alcune peculiarità degne di grande considerazione. Tra queste, un ruolo di primo piano è rivestito dalla posizione della BCE e del Sistema europeo di banche centrali (SEBC).

La posizione di indipendenza della BCE e la sua devozione alla stabilità monetaria sono note, al punto da poter essere date per scontate in questa sede: per un verso, al SEBC non è consentito né accettare né sollecitare alcun tipo di istruzione da organi di governo della Comunità o degli Stati aderenti; per l'altro, ciò è primariamente volto a garantire che la politica monetaria perseguita sia volta alla garanzia dell'obiettivo principale, normativamente indicato, senza che essa sia distolta da quest'ultimo, in favore di scopi diversi e individuati da un qualche decisore politico, europeo o nazionale. Anzi, come sottolineato da autorevole dottrina, all'interno dell'architettura disegnata a Maastricht la stabilità dei prezzi è innalzata a vera e propria *grundnorm*¹⁶ dell'UEM.

¹⁶ V. A. Manzella, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, 1489.

Questa scelta è sicuramente coerente con gli assunti economici e politici posti alla base dell'UEM – e sostanzialmente condivisi oggi da tutta la complessiva costruzione europea – derivati dalle teorizzazioni di una specifica scuola del pensiero economico¹⁷. Infatti, e in estrema sintesi, il paradigma articolato dalla *New Classical Macroeconomics* (NCM) respinge recisamente l'approccio al governo dell'economia dei “trenta gloriosi” per esaltare, di converso, l'insostituibile contributo alla crescita economica degli operatori privati¹⁸. Di conseguenza, alla luce dello schema teorico della NCM, la migliore politica economica possibile è quella che mette i singoli soggetti privati nella condizione di meglio svolgere il proprio indefettibile ruolo e, in particolare, di operare le previsioni più accurate possibili sullo sviluppo del contesto economico, onde meglio calibrare le proprie strategie e scelte di investimento. In altre parole, per un verso le politiche discrezionali sono da evitare poiché prive di effetti benefici, in quanto finiscono, al più, per indurre in errore gli agenti economici; per l'altro, la politica monetaria deve favorire l'equilibrato sviluppo diacronico dei valori monetari e quindi garantire la stabilità del tasso d'inflazione, modificando, possibilmente attraverso formule prestabilite e condivise con la platea dei soggetti interessati, il tasso di interesse.

Tuttavia, la coerenza con i dettami della scuola del pensiero economico più influente dell'epoca in cui l'UEM è stata progettata e successivamente implementata non è di per sé una ragione in grado di rendere compiutamente conto delle motivazioni sottese alla particolare posizione di autonomia della BCE e alla primazia della stabilità monetaria. Anzi, al contrario, sembra corretto sottolineare come vi sia una corrispondenza – quasi dei «longs échos qui de loin se confondent» – storicamente fondata tra gli assunti della NCM e le necessità scaturenti da quel processo di integrazione europea attraverso il mercato interno di cui si è detto al paragrafo precedente. In altre parole, oltre ad essere il frutto del momento storico e della particolare evoluzione del ciclico susseguirsi di paradigmi interpretativi della realtà economica, il ruolo centrale della NCM è anche la specifica conseguenza delle dinamiche dell'integrazione, in quanto gli assunti di tale scuola del pensiero economico permettevano un sufficiente livello di ottimismo quanto alla realizzabilità

¹⁷ Sul p.to, v. tra i molti A. Verde, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012.

¹⁸ Sulla NCM, V. E. Marelli, *Scuole macroeconomiche ed il dibattito di politica economica*, Torino, 1997, 121 ss.

della Unione monetaria e, nello specifico, di fornire una risposta soddisfacente ad alcune istanze fondamentali, legate a doppio filo con il carattere genuinamente competitivo dell'architettura istituzionale in costruzione, che se non soddisfatte avrebbero minato alla base la possibile riuscita del progetto.

In particolare, la scelta in favore di un'istituzione sovranazionale, cui affidare la politica monetaria dell'UEM, in posizione di marcata indipendenza risponde all'esigenza, evidentemente ineludibile all'interno di un contesto caratterizzato dalla chiara prevalenza della pressione competitiva sui legami di solidarietà, di avere un banchiere centrale strettamente neutrale rispetto al confronto tra i sistemi economici nazionali e al loro esito. Parimenti, la stessa logica innerva ancor più candidamente la decisione di legare strettamente ogni futura decisione dell'autorità centrale a una regola monetaria, costruita attorno al mantenimento dell'inflazione al di sotto, ma vicina, al 2% annuo. Una maggiore discrezionalità della BCE nel comporre esigenze potenzialmente confliggenti, sulla falsariga di quanto posto in essere, ad esempio, dalla FED – che compenetra le esigenze di contenimento dell'inflazione con quelle derivanti dalla piena occupazione e dalla disponibilità di credito ad un costo sufficientemente contenuto per i diversi soggetti dell'economia americana – avrebbe revocato in dubbio la posizione di neutralità soggettiva, e quindi l'indipendenza, della BCE. Al contempo, una qualunque scelta discrezionale si sarebbe dimostrata nei fatti più favorevole ad alcuni Paesi dell'Unione e meno favorevole per gli altri; e ciò avrebbe inibito la neutralità oggettiva dell'istituzione¹⁹.

In prospettiva storica, l'esigenza di neutralità appare senz'altro più pregnante ed esplicativa della semplice conformità al paradigma interpretativo offerto da una scuola economica egemone nel periodo ma destinata, con ogni probabilità, ad essere superata da visioni con essa contraddittorie, in virtù dell'evoluzione non solo della scienza economica ma anche dello stesso oggetto che quest'ultima si propone di studiare ed esplicare.

¹⁹ Il termine neutralità viene inteso nel senso di equidistanza – oggettiva e soggettiva – rispetto alla competizione tra i singoli sistemi economici. Non è certo, invece, assenza di politicità del ruolo del Banchiere centrale, pur costretto all'interno della regola monetaria del 2%, e di irrilevanza dal punto di vista delle politiche economiche perseguibili e concretamente perseguite. Sul p.to v. A. Predieri, *Non di solo Euro. Appunti sul trasferimento di poteri al Sistema europeo delle Banche centrali e alla Banca centrale europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, p. 27 ss.

D'altra parte, l'esperienza del primo quindicennio di lavoro effettivo dell'istituzione conferma il ruolo imprescindibile della neutralità del banchiere centrale: sinché l'applicazione della regola del 2%, per il tramite di operazioni ortodosse di politica monetaria sostanzialmente incentrate sul principio di Taylor, è stata sufficiente a guidare l'opera della BCE e a raggiungere risultati ritenuti soddisfacenti, l'architettura istituzionale ha svolto appieno il suo ruolo e si sono evitate frizioni di qualche rilievo all'interno del Comitato esecutivo e del Consiglio direttivo o tra i diversi soggetti che compongono il SEBC. Viceversa, il quadro è mutato in modo significativo con l'emergere della crisi, soprattutto con i recenti acquisti di titoli, finalizzati a scongiurare il rischio deflazione, lanciati tra la seconda parte del 2014 e il gennaio 2015 (cd. *quantitative easing* della BCE)²⁰.

4. – Il divieto di *bail out* e la competizione tra politiche economiche statali

La natura intimamente competitiva dell'UEM è inoltre testimoniata da alcune regole sostantive concernenti il rapporto tra Stati nazionali e istituzioni dell'Unione.

In primo luogo, è da considerarsi il divieto di *bail out*, sancito dall'art. 125 del TFUE. Esso ha una sua specifica ragion d'essere – come messo in luce dalla dottrina²¹ – nel dare credibilità alle *fiscal rules* attraverso le quali è perseguita l'integrazione negativa delle politiche di bilancio. In buona sostanza, se la costituzione finanziaria europea prescrive finanze pubbliche nazionali virtuose – nel senso di tenute indenni da debito e indebitamento eccessivi – il divieto in parola serve a veicolare a tutti i soggetti interessati il messaggio per cui la partecipazione ad una stessa area valutaria non esime ciascun Paese dal tenere fede, ovviamente in via esclusiva, ai propri debiti.

Si tratta di un messaggio rivolto a tre diverse categorie di soggetti.

Il primo destinatario del messaggio è costituito dai singoli Stati membri, i quali sono così chiamati a condurre la propria politica di bilancio avendo ben presente la necessità di rimborsare autonomamente i debiti contratti alla loro scadenza, senza

²⁰ Sul Q.E. della BCE sia consentito il rinvio a E. Mostacci, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, 221 ss.

²¹V. M.L. Tufano, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.*, 2002, 505 ss.

coltivare illusioni circa una mutualizzazione delle passività sovrane a livello di eurozona, foriera di forme ancorché atipiche di *moral hazard*.

Secondo destinatario del divieto sono le opinioni pubbliche dei Paesi storicamente caratterizzati da finanze pubbliche “non avariate”, le quali erano ovviamente preoccupate dalla prospettiva di doversi fare carico delle passività accumulate dal decisore politico di ordinamenti spesso inclini a utilizzare il *deficit* più come strumento di rimozione delle questioni allocative in materia di spesa che come leva di politica economica propriamente detta²². Si tratta di un punto facilmente comprensibile, anche se questa narrativa ha talvolta nascosto divergenze culturali profonde tra Paesi europei circa il ruolo di debito e inflazione all’interno dell’indirizzo di politica economica.

Il terzo e forse più importante destinatario è costituito dai mercati. Almeno nella prospettiva primigenia, l’incerta definizione dei meccanismi di *enforcement* da parte del cd. *braccio correttivo* del Patto di stabilità e crescita avrebbe trovato una compensazione più che adeguata nel corretto funzionamento dei meccanismi di mercato²³. Al posto di una incerta valutazione politica, rimessa a sedi istituzionali eccessivamente permeabili ad istanze irriducibili alla fredda analisi economica, la sostenibilità della politica di bilancio messa in atto da un certo Stato membro è affidata al giudizio dei mercati finanziari, i quali assorbirebbero – questa la tesi – solo titoli del debito pubblico il cui tasso di interesse sia sufficientemente elevato da compensare il rischio di *default* anche solo parziali, con chiari incentivi ai decisori pubblici in senso contenitivo di debito e indebitamento. Tuttavia, presupposto indefettibile affinché i mercati operino in concreto questa valutazione è che non vi siano meccanismi di supplenza nel caso in cui il Paese in questione abbia difficoltà a onorare il proprio debito alla scadenza. La garanzia di tale ultimo presupposto costituisce la *ratio* fondamentale del divieto di *bail out*.

La vocazione del divieto di *bail out* che si è appena esposta è altresì confermata da alcune ulteriori circostanze. In primo luogo, è necessario considerare l’art. 125 nella sua interezza. Esso, dopo avere fatto divieto all’Unione di rispondere o di farsi

²² Sul tema, per un breve raffronto tra Italia, Germania e Francia negli anni ‘70, v. S. Rossi, *La politica economica italiana 1968-2007*, Roma-Bari, 2007, 43 ss.

²³ Sul p.to v. Corte giust., sent. 13-7-2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*. Sul tema, tra i molti, in dottrina v. G. Della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in *GDA*, 2004, 221 ss.

comunque carico degli impegni assunti dalle amministrazioni nazionali, precisa che gli Stati membri «non sono responsabili né subentrano agli impegni» delle stesse debentrici, con una sottile variazione lessicale: entrambi – Unione e Stati membri – non sono responsabili; la sola Unione *non si fa* neppure *carico*, mentre gli Stati *non subentrano*. Vi è in buona sostanza la possibilità per un singolo ordinamento di concedere un ausilio ad un altro membro della comunità in momentanea difficoltà finanziaria; tuttavia, sarà questa una sua scelta libera, *individuale* e slegata dalla condivisione della stessa valuta.

Il secondo elemento da tenere in considerazione è invece dato dalla possibile e parziale eccezione al divieto in parola. A norma dell'art. 122, c. 2, del TFUE, infatti: «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio» può concedere assistenza finanziaria.

In particolare, pregno di significato sembra essere il presupposto ineludibile per cui la difficoltà, a cui l'aiuto corrisponde, debba essere causata o da calamità naturali o da altre “circostanze eccezionali” che si caratterizzano per la totale non riconducibilità alle scelte del decisore pubblico in materia di politica economica. Ancora una volta, il messaggio al debitore e ai mercati è coerente con quanto disposto dall'art. 125: se il *default* è dovuto a una politica di bilancio non sufficientemente prudente, non vi sarà intervento suppletivo delle istituzioni europee, BCE in testa.

Lo schema appena delineato trova poi ulteriore conferma nel divieto recato dal primo comma dell'art. 123 di concedere facilitazioni creditizie alle amministrazioni pubbliche.

Il meccanismo teso a funzionalizzare ad esigenze di stabilità dell'area monetaria il controllo dei mercati sulle finanze pubbliche nazionali ha il proprio architrave nella definizione del tasso di interesse ad opera di questi stessi soggetti, sulla base delle aspettative in merito al rischio di credito scaturenti dalla politica di bilancio. Ciò ha richiesto l'ulteriore garanzia a che non tornassero alla ribalta le strategie di supporto del banchiere centrale alla finanza pubblica nazionale. Infatti, acquisti dei titoli rimasti invenduti sul mercato, eventuali scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, nel ridurre l'offerta effettiva di titoli del debito

pubblico, determinano un calo del prezzo e cioè del tasso di interesse offerto dal Tesoro agli acquirenti di titoli di Stato. In particolare, si vogliono evitare prassi come quella che ha caratterizzato tra gli altri anche il nostro Paese prima del divorzio del luglio 1981²⁴, per le quali la Banca centrale interviene al termine delle aste di collocamento acquistando tutti i titoli rimasti invenduti, al tasso di interesse deciso dall'emittente, le quali sposta(va)no recisamente l'equilibrio tra lo Stato (debitore) e il mercato (finanziario) a evidente beneficio del primo di detti termini.

Ultimo tassello di questa breve ricognizione è costituito dall'ultimo periodo dell'art. 123, c. 1, il quale fa esplicito divieto alla BCE di acquistare titoli del debito pubblico sul cd. mercato primario, onde evitare aggiramenti del divieto di concedere facilitazioni creditizie alle amministrazioni pubbliche. Tale previsione, ancora una volta, enfatizza il ruolo del mercato e degli operatori privati nei confronti degli Stati emittenti. In particolare, nell'attuale fase obbliga la BCE a coinvolgere – e, tra l'altro, a remunerare²⁵ – gli intermediari finanziari nella sua opera di acquisto dei titoli sovrani nell'ambito del cd. *quantitative easing*.

Il divieto di *bail out*, per come lo si è ricostruito nelle pagine precedenti, comporta tre conseguenze di rilievo dal punto di vista della prevalenza, nella struttura dell'UEM, di elementi di competizione tra i sistemi economici nazionali sui legami di solidarietà.

La prima, più evidente e immediata conseguenza del divieto è il rifiuto in via di principio di mutualizzazione del debito sovrano: ciascun ordinamento è responsabile delle passività accumulate negli anni e i trattati dichiarano che mai altri Stati o le istituzioni europee, in virtù della condivisione della stessa moneta, saranno chiamati a sopportarne il peso e a rimborsare prestiti contratti da altri.

Il secondo esito deriva dalla scelta di avere lasciato ciascuno Stato “solo di fronte ai mercati”. Ciò per un verso ha inciso nei rapporti tra potere pubblico e operatori economici a consolidamento evidente della posizione dei secondi. Per l'altro, ciascun Paese è chiamato a competere con gli altri per mostrarsi quanto più

²⁴ Sul quale v. G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1996, 427 s. V. anche la testimonianza di uno dei due protagonisti, il ministro del Tesoro dell'epoca, B. Andreatta, *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari, uno scritto per il Sole del 26 luglio 1991*, ora sul sito del Sole24ore, all'url www.ilsole24ore.com/fc?cmd=art&artId=891110&chId=30.

²⁵ Il punto non è, tra l'altro, privo di implicazioni. Sia ancora consentito rinviare a E. Mostacci, *Alla maniera di Agghar Farhadi*, cit., 233 ss.

possibile sicuro dal punto di vista dell'investitore, con potenziali ma evidenti ricadute circa gli equilibri finanziari e soprattutto per l'indirizzamento della spesa a favore di attività immediatamente produttive. In altre parole, la prospettiva dell'operatore pubblico, nella gestione della politica fiscale, finanziaria e di bilancio, è chiamata ad aderire e a schiacciarsi su quella degli investitori privati, con conseguenze il cui carattere strettamente positivo è ancora tutto da dimostrare.

Infine, la terza conseguenza incide sulla stessa funzionalità della UEM.

Il punto può essere compreso in seguito ad alcuni semplici ma concatenati passaggi. Punto di partenza, di cui si è già dato conto, è la necessità dello Stato di finanziarsi sul mercato finanziario, senza ausilio da parte della banca centrale. Questo, come visto, comporta che ciascun Paese paga sui titoli emessi dal Tesoro un tasso di interesse proporzionato al proprio rischio di credito. Ciò tuttavia non incide soltanto sul costo del debito pubblico. Infatti, i soggetti che svolgono l'indispensabile funzione di offrire crediti all'economia reale sono banche nazionali o locali, per le quali il rischio Paese – scontato sul mercato internazionale – è un presupposto implicito della propria attività di impresa. Di conseguenza, nessun istituto finanziario ha alcun tipo di incentivo a fornire credito a un'azienda o a una famiglia a condizioni più vantaggiose di quelle praticate allo Stato di appartenenza: se i titoli del debito pubblico spagnolo offrono un rendimento del 5% annuo, abbiamo la certezza che le banche che operano nel Paese praticheranno a tutti gli altri operatori ivi stabiliti tassi di interesse superiori al 5%.

Questa semplice regola è foriera di numerosi risultati. In primo luogo, dimostra al di là di ogni speculazione che le *performances* dell'attore pubblico incidono in misura significativa sui costi della produzione di aziende che poi sono chiamate a competere sul mercato interno dell'UE: l'azienda del Paese A, i cui tassi di interesse sono per ipotesi del 4% più alti, dovrà competere con quella del Paese B, i cui tassi sono inferiori, con ovvie e divergenti conseguenze sulla competitività di entrambe.

Inoltre, e più drammaticamente, divergenze nei tassi di interesse sui titoli pubblici mettono fuori giuoco i meccanismi di trasmissione della politica monetaria: il tasso ufficiale di sconto praticato dalla BCE alle banche dell'eurozona finisce per incidere assai meno del dovuto sul tasso di interesse praticato da queste ultime nei rispettivi sistemi economici. Si badi che ciò non incide soltanto sulla capacità del

banchiere centrale di attendere regolarmente alle sue funzioni. Al contrario, se si rammenta l'ovvia circostanza per cui una moneta non è soltanto un *set* di variopinte banconote, ma è soprattutto mezzo di scambio, di misura e di riserva di valore, ci si accorge che tassi di interesse significativamente differenziati rendono la *moneta comune* solo formalmente *unica* e, nella sostanza, portano l'euro ad essere un sistema di cambi fissi²⁶ particolarmente rigido e irreggimentato: una cosa del tutto diversa da quella che ciascun cittadino europeo (*rectius*: dei Paesi dell'UEM) ritiene di avere in tasca.

4.1. – La cd. crisi del debito e il principio di stretta condizionalità

A dispetto delle cautele mostrate dal trattato di Maastricht nel chiarire il principio della responsabilità di ciascuno Stato per le proprie passività, nei primi anni di vita della moneta unica, la logica stessa dell'integrazione in un'area monetaria ha prevalso e la convinzione diffusa tra gli addetti ai lavori sembra essere stata quella di un ben più elevato livello di solidarietà tra i Paesi aderenti all'eurozona: nonostante *performances* economiche disomogenee e rischi di credito anche molto divergenti, i tassi di interesse sui titoli sovrani hanno per lungo tempo converso su un valore comune, assai vicino a quello che era ragionevole aspettarsi per i Paesi più solidi e considerati più "virtuosi".

Il quadro è mutato recisamente con lo scoppio della crisi finanziaria del 2007: come è noto, nel torno di poco più di un anno, le crisi greca e irlandese hanno messo sotto scacco la moneta unica, proprio a partire dal tradimento di quella che era stata intesa come una promessa implicita – benché tutta politica e in evidente contrasto con il diritto primario dell'Unione – di tendenziale mutualizzazione del rischio sovrano a livello europeo. Quando l'atteggiamento assai prudente dei Paesi dell'area centrale della zona euro ha chiarito l'assenza di disponibilità in tal senso, la crisi del debito sovrano ha iniziato la sua drammatica epopea, in un mix di: **1.** rivalutazione critica delle capacità dei singoli Stati di fare fronte ai propri impegni; **2.** acuta sofferenza dei sistemi finanziari e bancari dei Paesi periferici (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia – GIPSI), chiamati a contrastare il deflusso di capitali di provenienza francese e tedesca che, negli anni precedenti, avevano alimentato la

²⁶ V. M. Minenna, *La moneta incompiuta. Il futuro dell'euro e le soluzioni per uscire dalla grande crisi*, Roma, 2013, 35 ss.

domanda aggregata nazionale; 3. e, infine, movimenti di capitale di carattere speculativo.

La contraddizione tra le istanze politiche tendenti alla responsabilizzazione dei Paesi indebitati e la logica propria di un'area valutaria – incompatibile, almeno in assenza di un bilancio *lato sensu* federale con il fallimento di uno Stato sovrano – ha portato all'enucleazione di un compromesso fondato su tre distinti pilastri: la costituzione di fondi di sostegno *ad hoc*; la concessione ai Paesi in difficoltà di prestiti a condizioni di favore; la sostanziale sostituzione (o, secondo i punti di vista, l'integrazione) del divieto di *bail out* con il principio di stretta condizionalità.

Ai fini dell'indagine sulla prevalenza di elementi di competizione all'interno della struttura dell'UEM e del loro rafforzamento sostanziale durante la crisi, il principio di condizionalità si mostra di grande interesse. Esso postula che la richiesta di ausilio di uno Stato sia necessariamente accompagnata dalla redazione di un piano di aggiustamento macroeconomico, volto al ripristino della normale capacità dell'assistito di finanziarsi sul mercato finanziario. Esso – e qui sta il cuore del principio in esame – va redatto con l'accordo della BCE, della Commissione e del Fondo monetario internazionale ed è soggetto all'unanime approvazione da parte dei Ministri delle finanze degli altri Paesi aderenti alla moneta unica. In buona sostanza, la stretta condizionalità sembra volta a garantire che l'aiuto sia temporaneo e immediatamente accompagnato da misure atte a garantire l'eccezionalità della situazione che lo ha reso necessario²⁷ – al fine di assicurare quegli stessi interessi posti alla base del divieto di *bail out* o, secondo alcune tesi, di salvaguardarne il rispetto²⁸ –, mentre l'idoneità delle misure concordate a perseguire la finalità appena segnalata è soggetto al giudizio insindacabile dei Paesi finanziatori.

Sotto un certo profilo, le cautele di cui l'assistenza dei Paesi aderenti alla moneta unica è circondata sono giustificate, dal momento che l'aiuto è posto in

²⁷ V., con particolare riferimento alla crisi greca, R. Cisotta, A. Viterbo, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal compact*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, 323.

²⁸ Per questa tesi, v. J.V. Luis, *The no bail out clause and rescue packages*, in *Comm. Mkt L. Rev.*, 2010, 971 ss. Tuttavia, se la condizionalità sembra finalizzata a garantire interessi simili a quelli sottesi al divieto di *bail out*, come ammesso dalla Corte di giustizia in *Pringle* (p.ti 135 e 136), ciò non significa affatto che essa sia volta a garantire (almeno da un punto di vista giuridico) il rispetto di questo divieto; al contrario è proprio perché si supera questo divieto che si è sentita l'esigenza di individuare un principio nuovo e diverso atto a svolgere una funzione del tutto simile. Sul p.to v. G. della Cananea, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, n. 3, 10 s.

essere con le risorse che questi mettono a disposizione²⁹. Tuttavia, la circostanza non esaurisce i punti di vista rilevanti. Infatti, essa conferma in modo chiaro la vocazione genuinamente intergovernativa dei *fondi salva stati* (EFSF e ESM) e dello schema fondamentalmente sotteso alla loro enucleazione. Esso testimonia altresì di relazioni tra ordinamenti improntate a una logica in buona misura sinallagmatica³⁰, in cui l'approccio al problema finanziario di uno Stato è affrontato non nell'ottica di preservare la funzionalità di un sistema economico in buona misura integrato, interdipendente e soprattutto innervato da legami non evanescenti di solidarietà, ma in quella di un collegio di pari che agisce in favore di un singolo membro e richiede a quest'ultimo garanzie circa la natura circostanziata e temporanea dell'intervento di favore.

La condizionalità, oltre a rimarcare la posizione di alterità tra i singoli Stati membri, è legata al carattere competitivo dell'Unione (europea, e non soltanto economica e monetaria) sotto un profilo ulteriore. Infatti, i piani di aggiustamento macroeconomico contengono in realtà più di quanto il loro nome lasci intendere e sono sostanzialmente finalizzati ad accrescere il livello di competitività dei sistemi economici degli Stati indebitati, soprattutto per il tramite della compressione del quantitativo di risorse assorbite dall'operatore pubblico e dei costi di produzione riconducibili alla remunerazione del fattore lavoro utilizzato nei processi produttivi. Qui, l'adesione in un certo senso forzata a un modello economico fortemente competitivo – sancito tra l'altro dall'art. 3 del TUE – da parte di ordinamenti caratterizzati, almeno a livello costituzionale, da un approccio meno mercatista al governo dell'economia appare di prima evidenza³¹.

Simili a quelle dei *memoranda* di aggiustamento macroeconomico sono oggi, almeno in via potenziale, le conseguenze che derivano da un altro importante lascito della crisi sulla struttura della *governance* europea: si allude alla procedura per gli squilibri macroeconomici, la quale istituzionalizza una procedura di controllo delle istituzioni europee operata non tanto sulla capacità di competere dei singoli sistemi economici nazionali che compongono il mercato interno, quanto piuttosto sui

²⁹ V. D. Triantafyllou, *Les plans de sauvetage de la zone Euro et la peau de chagrin*, in *Rev. Dr. UE*, 2011, 197.

³⁰ Evidenza e lamenta questa natura del supporto finanziario, come emerso dalle innovazioni recenti, R. Bieber, *Sans solidarité point d'Union européenne*, in *RTD Eur.*, 2012, 304 ss.

³¹ Sul p.to v. la ricostruzione operata da A. Somma, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, 2014, 224 ss.

risultati delle *performances* che ciascuno di essi realizza anno dopo anno. Se il controllo è sulle *performances*, le sue conseguenze attengono tuttavia alla competitività di ciascun sistema-Paese e, eventualmente, alla necessaria redazione di un piano d'azione in grado di riportare quest'ultimo verso uno *standard* di competitività adeguato alla partecipazione ad un contesto istituzionale incentrato sul mercato interno, quale quello descritto nelle pagine precedenti, e asserito dall'art. 3 del Trattato UE.

5. – Considerazioni conclusive

Le riflessioni sviluppate nelle pagine precedenti suggeriscono che, nel complesso, la costruzione europea – in specie la parte sottesa all'UEM – sia caratterizzata da una vocazione competitiva che supera e nasconde nel suo cono d'ombra gli istituti volti a rinsaldare i legami di solidarietà tra gli Stati e tra i cittadini dell'UE. Se da un lato è indubbio che il livello di armonizzazione giuridica e di integrazione economica ha raggiunto un livello di prim'ordine, sembra altrettanto manifesto che la competizione tra sistemi economici e giuridici sia un tratto distintivo del sistema costruito a partire dai trattati di Parigi e Roma.

Tale carattere, che pure ha avuto un ruolo indiretto ma significativo nelle dinamiche dell'integrazione e nel parziale superamento delle gelosie nazionali, oggi risulta essere il principale limite del percorso sin qui compiuto. In particolare, nel momento in cui emerge la necessità di forme più stringenti di coordinamento, soprattutto ma non solo in materie quali la politica economica onde rispondere alle sfide del mondo contemporaneo, un alto livello di competizione tra i diversi sistemi economici nazionali – alcuni dei quali minacciati significativamente nel proprio benessere e nella propria coesione sociale – diviene un ostacolo in apparenza – e forse anche fattualmente – insuperabile.

In primo luogo, l'attuale livello di competizione tra sistemi economici nazionali è – si crede – la prima e più rilevante causa del declino del metodo comunitario e della parallela crescita del rilievo del metodo intergovernativo. Complice anche la congiuntura economica sfavorevole, la concezione secondo cui il mercato e la competizione avrebbero prodotto un'efficiente divisione intracomunitaria del lavoro e prodotto vantaggi per tutti i “cittadini-consumatori” dell'Unione ha lasciato il

posto a visioni meno disincantate, caratterizzate da decise venature di mercantilismo, e a tentativi di produrre crescita grazie all'incremento delle esportazioni, a principale danno dei *partners* europei. In questo quadro, la delega di potere reale a soggetti propriamente europei, *in primis* la Commissione, diviene una scommessa il cui ritorno atteso non sembra più in grado di giustificare il rischio intrapreso.

D'altra parte, la pressione competitiva impedisce al metodo intergovernativo di funzionare nel medio periodo: come potrebbe infatti un ordinamento accettare che le scelte strategiche in ordine al proprio sviluppo economico vengano prese in una sede dove sono primariamente rappresentati i sistemi economici nazionali con i quali è chiamato a competere? Si tratta di un'eventualità destinata a realizzarsi soltanto in casi particolari, caratterizzati da una debolezza particolarmente accentuata del Paese destinatario delle raccomandazioni. Al di fuori di questa eventualità, la spinta contrastante degli interessi non potrà non dispiegare i suoi effetti paralizzanti.

Al contempo, l'adeguamento alla pressione competitiva – soprattutto nella fascia mediterranea, dove la debolezza del tessuto socio economico si è palesata con maggiore evidenza – riduce gli spazi e le risorse per immaginare, definire e realizzare percorsi di sviluppo nuovi, adeguati alle difficoltà di una congiuntura inedita per i moderni Stati del benessere; in sintesi estrema, un gioco a somma negativa dal quale sembra, oggi, quasi impossibile trovare riparo.