

“Aggiungo che vedo rischi oggettivi che quel processo[di coerente avanzamento del processo di integrazione e unificazione europea] possa compiere dei passi indietro, rischi impliciti nella dinamica di un allargamento che non fosse sorretto dal chiaro disegno di un’Europa più forte e non solo più ampia. Perciò considero incerto l’avvenire dell’Unione e, in senso più ampio, dell’Europa. Comprendo e ammiro la fede che animava i pionieri nell’irreversibilità del processo messi in moto negli anni cinquanta: la loro convinzione che il viaggio intrapreso verso gli Stati Uniti d’Europa fosse “una corsa senza ritorno”. Ma non si può eccedere in sicurezza, non si può fare affidamento oltre misura sulla forza delle cose, sull’effetto trainante di quel che si è già costruito, sullo stimolo delle circostanze storiche. Certo, se ci si volta indietro a guardare la strada percorsa in cinquant’anni, e ci si ricorda quante volte si era gridato alla crisi fatale dell’Europa comunitaria, si può trarre conforto dal superamento di tutti i momenti difficili vissuti anche angosciosamente, si può sostare ammirati dinanzi all’edificio che nonostante tutto si è tirato su – quasi un prodigio – e tendere a sdrammatizzare le prove che ci attendono. Ma bisogna comprendere bene qual’è questa volta la posta in gioco.” (Giorgio Napolitano, Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso, Donzelli editore, 2003)

Salvatore Biasco

LA GOVERNANCE DELL’ECONOMIA NELLA COSTITUZIONE EUROPEA*

1. la Costituzione economica in sintesi

52

53

1.1 A differenza di altre costituzioni, quella europea non nasce da rotture profonde o ripudi del passato, né ha il compito di costituire ex novo una nuova *polis* e inventare per essa un’architettura di governo. Il testo cui perviene è soprattutto diretto a consolidare l’esistente, introducendo in molti campi aggiustamenti nella struttura istituzionale (voto a maggioranza qualificata, composizione della Commissione, prerogative del Parlamento e altro) in risposta alle esigenze emerse negli anni – anche di legittimazione democratica – e all’allargamento a nuovi Paesi. Diverso sarebbe stato se il mandato dei costituenti fosse stato di superare, almeno in parte, il carattere interstatale dell’Unione, e creare un sistema di istituzioni politiche assimilabile, almeno in parte, a quello di un ordinamento statale. Il mandato, tuttavia, manteneva una distinzione accurata tra la costituzionalizzazione dell’Unione e una sua trasformazione verso una forma federata .

Si trattava, quindi, di trasformare una *costituzione materiale*, con radici nei vari Trattati che avevano finito per accumulare dispositivi disordinati e sovrapposti, in una *costituzione formale*. I costituzionalisti spiegheranno l’importanza e la forza normativa di un testo scritto nei confronti di una costituzione materiale (soprattutto in relazione alla codificazione sancita in un testo formale dei principi e dei diritti, nonché della supremazia delle fonti normative comunitarie su quelle nazionali). Ma una costituzione materiale esisteva comunque e, per ciò che concerne

* Il saggio è pubblicato anche nel libro _____, curato da Coopsette in celebrazione dell’approvazione del suo 70° bilancio. Recenti lavori dell’Autore sull’argomento sono in ItalianiEuropei n. 5 (dicembre), 2004 (*Solo la crescita puo’ salvare il modello sociale europeo*) e in Gli Argomenti Umani, febbraio 2005 (*Meglio due Europee*)

l'architettura di *governance* dell'economia, essa è stata recepita con aggiustamenti circoscritti nella Costituzione formale.

1.2 Nelle politiche economiche settoriali e nella conduzione macroeconomica e di bilancio comunitario, la costituzione concentra nel Consiglio dei ministri dell'Unione europea, le più ampie responsabilità (come, con vari gradi, fa in campi estranei all'economia). Il Consiglio è un'istituzione unica, ma nelle singole articolazioni – finanze, ambiente, trasporti, energia, concorrenza, ecc. – è frequentato dai ministri competenti di ogni singolo Stato che rappresentano, però, l'intero governo di quello Stato. Risiede nel Consiglio dei ministri la responsabilità di approvare e promulgare le leggi comunitarie talvolta, congiuntamente al Parlamento europeo - ma con netta primazia del Consiglio in caso di discordanza - di supervedere le politiche economiche generali degli Stati membri, di approvare il bilancio della comunità (in congiunzione col Parlamento europeo). Risiede nella Commissione la responsabilità di proporre la legislazione al Consiglio e al Parlamento, di mettere in opera le politiche relative al bilancio comunitario e sorvegliare l'adempimento delle politiche europee (con la Corte di giustizia come ultimo giudice). Il Consiglio degli affari economici e finanziari (detto Ecofin), frequentato dai ministri delle finanze, è quello centrale per ciò che concerne le politiche macroeconomiche e finanziarie.

Relativamente ad esse, la costituzione recepisce in uno dei suoi allegati l'intero impianto delle garanzie reciproche che governa tali politiche e va sotto il nome di Patto di stabilità e sviluppo. Come è noto, questo prevede sia limiti (3%) al deficit strutturale di bilancio pubblico (depurato dalla congiuntura sfavorevole) che un singolo stato può conseguire sia al debito complessivo. Limiti ancora più stringenti («close to balance» durante il ciclo) prevede il Patto tra i paesi che aderiscono all'euro, a cui la Carta pure conferisce valore costituzionale attraverso il riconoscimento dello statuto che lega tra loro questi paesi. Tuttavia, è esplicitamente dichiarato che il recepimento non pregiudica modificazioni nella configurazione del Patto, facendo quindi salve le discussioni in corso per una modifica che ne riduca il carattere pro ciclico che ha manifestato e che distingua tra le situazioni di bilancio per paesi diversamente indebitati. L'istituzionalizzazione dell'Eurogruppo e i suoi poteri di coordinamento in materia di bilancio dei paesi appartenenti sono probabilmente l'esito obbligato dei timori che si allarghi stabilmente il novero dei paesi non appartenenti all'area dell'euro.

La costituzione dedica molta attenzione anche alle procedure di infrazione e alle sanzioni (di prerogativa dell'Ecofin) per sconfinamenti dalle linee di condotta sottoscritte conferendo alla Commissione il potere (che non aveva in precedenza) di rivolgere un avvertimento allo Stato membro che non rispetti tali indirizzi senza passare per il Consiglio; le conferisce, inoltre il potere di proposta nella decisione del Consiglio che constata l'esistenza di un disavanzo eccessivo; ma tale potere non si estende al contenuto delle raccomandazioni né alle fasi successive della procedura, relativa all'applicazione di sanzioni, che rimangono saldamente nelle prerogative del Consiglio.

2. Un bicchiere più vuoto che pieno

2.1 Un conto è il punto delle garanzie reciproche interpretate del Patto, un altro è quello del coordinamento delle politiche economiche, e un altro conto ancora è l'obiettivo di assicurare l'innalzamento del potenziale di sviluppo. Più là ancora si colloca il governo in senso proprio dell'economia europea. In un certo senso il testo unifica questi obiettivi nel rispetto e nella cornice del Patto stesso. Mentre le garanzie reciproche sono comprensibili, in relazione agli effetti negativi che ricadrebbero su tutti in conseguenza di debiti eccessivi accumulati da un paese membro o da una sua spesa ricorrentemente superiore alla produzione (effetti, in primo luogo, in termini di saggi di interesse, di valore della valuta comune e di trasferimenti di reddito), il coordinamento richiederebbe qualcosa di più del rispetto del Patto e degli indirizzi di massima

affidati a una raccomandazione del Consiglio, il quale rimane privo di effettivi poteri operativi in materia. Ancor meno, l'obiettivo della crescita scaturisce automaticamente dal rispetto del Patto. E, sebbene quest'ultimo sia posto come contesto necessario alla realizzazione dei traguardi posti dalla Conferenza di Lisbona (esplicitamente citata) di competitività, innovazione, riforme economiche e rafforzamento dell'investimento e del consumo privato (a loro volta, come viatico alla creazione di lavoro e alla coesione sociale), tale realizzazione è rimandata alla composizione dei bilanci nazionali, e rimane di prerogativa nazionale. L'unica novità è che l'Unione acquista con la costituzione competenza diretta per condurre azioni nei settori della ricerca e dello spazio (con una complessa procedura imperniata su una legge quadro di prerogativa del Consiglio).

Il punto di partenza implicito di questo disegno è che ogni attivismo macroeconomico sia dannoso e che solo interventi nella microsfera e nelle strutture che incentivano gli imprenditori a produrre e investire conducano allo sviluppo. Ma per tali interventi l'agenda di Lisbona non individua né regole, né procedure; né tanto meno un'apposita istituzione comune che miri a realizzarli per tutta l'Unione. Essa disegna una serie di traguardi e azioni desiderate in vari campi – dall'innalzamento del capitale umano a quello del potenziale tecnologico e informatico – con l'obiettivo di innalzare il reddito pro capite dell'Unione al livello di quello degli Stati Uniti entro il 2010 (ora è fermo da un decennio al 75% di quel livello, con qualche ampliamento del gap), creando le stesse condizioni favorevoli all'offerta produttiva e al cambiamento tecnologico che, si suppone, abbiano determinato il balzo produttivo degli Usa negli ultimi 15 anni. Ma non si chiede se la propensione all'investimento e alla produzione in quel paese sia in qualche modo anche il prodotto di una soddisfacente e continua pressione della domanda. Né si chiede se sia stata frutto degli indirizzi seguiti dai singoli Stati americani o sia dovuta piuttosto all'azione intrapresa dal Governo centrale nell'interesse comune.

2.2 L'architettura risente quindi delle opzioni culturali e dei convincimenti scientifici nei quali l'Unione è stata concepita nell'attuale configurazione (essenzialmente, a Maastricht nel 1992). Era comune convinzione che, una volta allargato il mercato con la libera circolazione di merci e capitali, lo sfruttamento delle economie di scala, la caduta dei costi burocratici, la maggiore concorrenza (per inciso, con la nuova costituzione l'Unione diviene competente anche per i servizi, la proprietà intellettuale e gli investimenti diretti, oltre che per le merci), e, inoltre, la sparizione delle industrie inefficienti e la riallocazione del capitale verso quelle più efficienti, l'eliminazione dell'incertezza dovuta ai cambi, nonché la messa sotto controllo del bilancio pubblico e il ritiro dello Stato dall'economia avrebbero provocato una stagione di fervore produttivo; stagione nella quale i compiti delle autorità centrali sarebbero stati solo di sorveglianza per mantenere la concorrenza, estendere la liberalizzazione dei mercati, impedire che si tornasse all'indietro da una impostazione di probità finanziaria. Non è andata così. E, mentre al tempo di questa elaborazione, il declino che gli Usa manifestavano non conferiva all'esempio di quel paese una forza esemplare, la grande stagione degli Usa in un ampio tratto degli anni '90 e la delusione delle aspettative in Europa hanno fatto sorgere nel continente una seconda ondata di visioni di «economia dell'offerta», centrate questa volta sull'imitazione delle virtù attribuite a quel modello (di flessibilità e di propensione all'innovazione tecnologica); visioni che lasciano ancora la Comunità scoperta in quanto a strumenti di gestione dell'economia al fine di regolarne l'attività economica, proprio mentre emerge con forza la necessità non tanto di una gestione europea della politica economica dei diversi paesi (tuttora molto parziale), quanto della gestione europea di una politica economica europea.

2.3 Il bilancio comunitario, come concepito dalla costituzione materiale (e ora formale), difficilmente può essere strumento adatto allo scopo. Su tre punti vi è innovazione nelle procedure e riguardano:

a) il limite massimo delle risorse proprie che derivano essenzialmente dai contributi dei singoli Stati – oggi pari all'1,27% del Pil comunitario – e le categorie delle entrate. Essi saranno

fissati da una legge europea del Consiglio dei ministri, deliberata all'unanimità, previa parere consultivo del Parlamento europeo e sempre dentro il vincolo del pareggio del bilancio.

b) La programmazione finanziaria pluriennale delle spese e delle entrate. Essa sarà deliberata con legge europea del Consiglio dei ministri, previa approvazione a maggioranza da parte del Parlamento europeo.

c) Il bilancio annuale dell'Unione. Esso sarà approvato col metodo comunitario dal Consiglio e dal Parlamento europeo, su proposta della Commissione e in coerenza col quadro pluriennale. Innovazione di non poco conto, visto che in precedenza la procedura era sottratta a tale metodo per l'esistenza di spese obbligatorie tra cui quelle politicamente delicate nel settore agricolo (che venivano decise all'unanimità dal Consiglio agricoltura).

Nella sostanza, l'assunzione di responsabilità sul bilancio resta al Consiglio. Non averla sottratta ad esso rischia di perpetuare la visione nazionalistica, che guarda al calcolo del dare e avere a carico dei singoli bilanci statali e difficilmente porterà a un suo potenziamento, men che meno a un vero e proprio bilancio con entrate proprie dell'Unione al posto dei (o accanto ai) trasferimenti statali. L'esiguità del bilancio rende problematico il suo utilizzo come strumento di politica economica, neppure settoriale (oggi l'80% delle risorse è assorbito dalle spese per l'agricoltura e le politiche di coesione; domani, con il rientro delle spese agricole nelle procedure ordinarie, si potrà avere una diversa composizione di uscite).

Quella esiguità è anche figlia di un circolo vizioso. Man mano che ci si allontana da un disegno effettivamente comunitario per attestarsi su un traguardo che è poco più di un mercato comune, i paesi finanziatori trovano sempre meno motivazioni per puntare alla coesione e ad ambiziosi programmi affidati a una Unione che non riconosce loro un ruolo adeguato al loro status.

In definitiva, mentre la politica monetaria resta affidata alle mani indipendenti di un'autorità (la Banca centrale europea, la quale, tuttavia, continua a non rispondere ad alcuno del suo operato), la responsabilità primaria delle politiche economiche rimane agli Stati membri, anche se questi accettano, sottoscrivendo la Carta, di considerare le rispettive politiche economiche una «questione di interesse comune» e di coordinarle nell'ambito del Consiglio dei ministri, a cui ne affidano la sorveglianza. L'armonizzazione fiscale rimane, comunque, materia soggetta al diritto di veto (e perfino sulla collaborazione per la lotta all'evasione, all'elusione indebita e alle frodi fiscali il voto a maggioranza è subordinato al fatto che non incida sui sistemi fiscali nazionali).

3. Un confronto impietoso

3.1 Basta ciò per dotare l'Unione di meccanismi decisionali efficaci? Forse in settori specifici sì, ma per l'ambito generale il risultato lascia qualche dubbio. Nei settori specifici, toccati dalla legislazione comunitaria, il superamento dei veti è importante. Questo presumibilmente non cancellerà anche il metodo della contrattazione e delle concessioni reciproche, ma può far fare passi avanti in tempi meno biblici sulla via dell'armonizzazione, delle regole comuni, soprattutto nel campo della regolazione finanziaria, dei servizi pubblici, degli standard, delle procedure che rendono effettivamente unificati i mercati. Senza ciò, è difficile contrastare la forza di attrazione esercitata in modo spontaneo sulle singole legislazioni dalla regolazione e dagli standard di un mercato effettivamente unificato e funzionante, come quello degli Usa.

3.2 Sul piano dell'architettura macroeconomica e delle politiche di sviluppo, se il *benchmark* sono gli Usa, forse avrebbe meritato qualche considerazione il fatto che lo svantaggio dell'Europa rispetto a quel Paese, prima che nella «dotazione di fattori favorevoli alla crescita», è nella presenza di un governo che sa dove vuole arrivare, che è attore nel processo, e offre a quei fattori un contesto in cui possono affermarsi. Questo in Europa non c'è, in un duplice senso.

In primo luogo negli Usa, c'è una guida pubblica dell'economia nelle questioni strategiche e della tecnologia, nella destinazione della spesa al punto giusto e con masse critiche, nell'affermazione degli standard, nell'utilizzo della spesa militare a fini industriali. In sé questo potrebbe essere solo una faccenda di politiche e non di architettura istituzionale, ma la farraginosità dei meccanismi decisionali e delle competenze codificate dalla Carta, nonché la collocazione delle responsabilità in prevalenza sui singoli paesi, rende molto dubbio che possano determinarsi azioni comunitarie decisive in questi campi.

In secondo luogo – ed è qui lo svantaggio maggiore che l'architettura della costituzione produce nei confronti degli Stati Uniti – si perpetua un gap irrecuperabile nella leva di comando centrale per la conduzione macroeconomica: quel gap è insito nella libertà con cui la leva viene usata nelle scelte dei mix di politica economica, nel loro cambio repentino, nella loro intelligibilità e capacità di costituire orientamento per ogni singola parte del sistema.

Questo in Europa non c'è ancora e non è in vista. E, senza questo, la crescita o è prodotta spontaneamente dal settore privato (e per trascinamento del mercato mondiale) o non avviene e le aspettative degli operatori europei difficilmente si orientano scontando la crescita futura, così che la propensione al rischio è bassa e altrettanto la fiducia nel futuro. Atteggiamenti cauti di spesa e di comportamento economico degli operatori convalidano, poi, il quadro che li genera, con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista della dinamica produttiva e competitività, cui interventi pubblici e incentivi nelle sfere settoriali non possono che opporsi debolmente.

3.3 In un certo senso, la debolezza politica dell'Europa, riflessa nella farraginosità del suo meccanismo decisionale, ha i suoi effetti più dirompenti sull'economia. Non si può pensare che sia di supplenza a una conduzione macroeconomica degna di questo nome il coordinamento delle politiche economiche nelle modalità previste e che questo possa essere di guida e di sprone per gli operatori. Né si può pensare che l'Europa debba continuare a coltivare un modello di crescita basato sulle esportazioni (o, meglio 25 modelli di crescita di questo tipo), quindi tributario degli effetti che la domanda statunitense produce sulla domanda mondiale. Un'economia, il cui interscambio con l'esterno supera di poco il 10% del Pil, deve tendere a uscire da (o attenuare) questo modello, rendendosi più autonoma dal ciclo mondiale e trovando il propellente primario della crescita anche nella domanda interna. Su tale strada, essa non solo renderebbe un servizio a se stessa, ma anche all'economia globale, dotandola di un motore supplementare e contribuendo al riequilibrio del deficit esterno statunitense.

4. Una potere attivo, ma non a fini di deroga dal rigore finanziario

4.1 La costruzione di condizioni istituzionali per una conduzione macroeconomia efficace non avrebbe affatto comportato deroghe alla stretta osservanza del vincolo di sostenibilità finanziaria di lungo periodo dei programmi pubblici in capo ai singoli stati (riflesso nella formula del *close to balance*) e alla sollecitazione a orientare tali programmi verso una migliore qualità in funzione strutturale. Né avrebbe comportato la rinuncia dell'Unione sia a guidare una politica per una popolazione destinata all'invecchiamento e indirizzata verso la liberalizzazione di alcuni servizi essenziali, sia a puntare sulla ricerca e il progresso tecnico come fonti indispensabili di competitività, a vigilare perché l'ambiente economico rimanga favorevole all'investimento, alla libera intrapresa, alla competizione. Non era in gioco questo, ma l'unilateralità di un'impostazione tutta sbilanciata a produrre dal lato dell'offerta una risposta microeconomica (che tarda, infatti, a venire) e che affida il quadro macroeconomico solo ai vincoli di garanzia reciproca.

Anche su questo tema è bene che non vi siano fraintendimenti: ben venga anche il quadro di garanzia reciproca, ma proprio la sua esistenza avrebbe richiesto un contrappeso nelle prerogative assegnate ai vari livelli istituzionali e quindi l'affidamento di sovranità economica al

centro del sistema, fuori da un regime strettamente ancorato alla contrattazione interstatale, con un mandato definito a regolare l'economia europea nel suo complesso attraverso l'attivazione, all'occorrenza, di una spesa autenticamente comunitaria.

Non si può chiedere ai singoli Paesi di reindirizzare la spesa interna, fare aggiustamenti, rendere sostenibili i programmi e orientarli a quegli indirizzi che migliorano efficienza, conoscenza, allargamento della capacità produttiva, ricerca e progresso tecnico (Agenda di Lisbona) in un contesto di economia frenata o dipendente per la domanda solo dall'esterno; e, al contempo, non si può neppure lasciare in alternativa che ciascun paese dia il via libera a programmi di spesa pubblica resi inevitabili dalla necessità di conciliare quegli indirizzi con il compromesso sociale interno (come rischia di fare una interpretazione estensiva del Patto di stabilità, soprattutto relativo alla contabilizzazione delle spese interne in infrastrutture). Di conseguenza, per evitare questo dilemma, sarebbe occorso il trasferimento al centro di prerogative discrezionali necessarie a decidere l'entità di spesa comunitaria per contrastare il ciclo, mantenendo in capo ai singoli paesi la funzione allocativa e distributiva che loro compete – e che deve rimanere loro autonoma prerogativa – dentro una stretta e definita disciplina fiscale, ma offrendo loro il bene pubblico, «responsabilità centrale nella regolazione dell'economia».

4.2 È discutibile che l'economia europea non abbia un alter ego dell'Agenzia di governo monetario (la Banca centrale europea, Bce) costituito da un'Agenzia di spesa, che presieda al bilancio comunitario anche al di là delle risorse proprie e che all'occorrenza sia in grado di spendere in conto capitale (infrastrutture europee, ricerca, programmi tecnologici comuni, ecc.) emettendo debito comunitario. Un organo cioè a responsabilità politica, capace di costituire, in coordinamento con la Bce, una politica economica coerente e intellegibile che sia di guida e orientamento per l'intero sistema europeo, così come non è pensabile che manchi di un'istituzione specifica per le azioni settoriali di sviluppo. Non è questo il luogo per sostare sul come l'Agenzia avrebbe potuto essere concepita, sui limiti da congegnare per l'indebitamento, sulle modalità e indirizzi di spesa (in deficit), sui rapporti istituzionali interni tra Agenzia, Commissione, Ecofin e Parlamento europeo.

L'occasione è stata sacrificata sull'altare di un'ortodossia dubbia e di un'altrettanto dubbia interpretazione dell'esperienza statunitense, dove la favorevole risposta di offerta è stata a volte più effetto che causa della favorevole condizione macroeconomica e della spinta di crescita indotta da una più libera finanza pubblica. Si può immaginare l'obiezione che i fattori esterni di contorno a una gestione attiva e espansiva della domanda, sui quali hanno potuto contare gli Stati Uniti (essenzialmente il ruolo del dollaro), non possono entrare in gioco per l'Europa. Ed è un'obiezione corretta, se ci riferiamo a questa Europa. Non sarebbe vero in un'Europa che avesse le istituzioni per governare il quadro generale di un'economia integrata e armonizzata, che certo non troverebbe vincoli più alti di quella statunitense, se lo ritenesse desiderabile, né alle importazioni nette di capitale né (sua controparte) all'assorbimento netto di merci mondiali.

5. Sarebbe stato necessario un più audace adeguamento dell'architettura

5.1 In definitiva, le sfide che attendono l'Europa in campo economico avrebbero richiesto forse qualcosa di più audace del faticoso e complicato compromesso raggiunto. Soprattutto una maggiore abdicazione delle competenze statali per sfuggire al pericolo di imbrigliare la conduzione dell'economia e mortificarne la crescita. Non è, tuttavia, un compromesso da giudicare negativamente se consente di superare la barriera dei veti incrociati. Ma ciò avviene con molta cautela; tali e tante sono le salvaguardie (con inventiva linguistica: “minoranza di blocco”, “freno di emergenza”, ecc.) da far pensare che nella pratica il cambiamento non renderà facile coagulare una maggioranza; le materie cui viene conferita competenza all'Unione sono limitate, le prerogative degli Stati ancora gelosamente custodite (e d'altra parte, la costituzione proclama che l'origine dei poteri giace presso gli Stati membri e che «l'Unione coordina le

politiche degli Stati membri dirette al conseguimento degli obiettivi comuni ed esercita con il metodo comunitario le materie ad essa conferite»).

Ma non si tratta solo di economia. La scelta di fondo e' stata quella di tenere una Commissione debole, schiacciata tra i Governi, sempre più protagonisti, e un Parlamento che amplia la sua sfera di azione in modo non lineare (quindi reso soggetto a sussulti e a scatti di orgoglio). Poco cambierà rispetto a un potere decisionale così lento da risultare il più delle volte tardivo e alla effettiva possibilità di mettere in campo un potere europeo decisivo rispetto alla scena mondiale.

5.2 La costituzione è, tuttavia, una costituzione aperta. Sia perché prevede esplicitamente le procedure di revisione (con proposte che possono venire dagli Stati membri, dal Parlamento europeo e dalla Commissione, ma con decisioni che appartengono saldamente alla conferenza degli Stati, che si esprime all'unanimità). Sia perché è stato allargato lo spazio per le cosiddette «cooperazioni rafforzate», che preludono ad aggregazioni di «avanguardie» di paesi disposti a stabilire tra loro vincoli istituzionali più ambiziosi, che comunque devono ricevere il via libera all'unanimità (tra l'altro, viene a cadere la finzione secondo cui le geometrie variabili sarebbero sempre temporanee e destinate a scomparire con il ritorno a una uniformità dei legami istituzionali). Eventuali avanzamenti istituzionali in futuro (che pure vi sono stati sul terreno della giustizia, della sicurezza, della difesa e della politica estera) si misureranno proprio sul terreno del governo dell'economia.

5.3 Il tesoro che si può fare oggi, come si e' sempre fatto in passato, dei piccoli passi di avanzamento verso una costruzione più integrata e' magra consolazione. È in gioco la sfida tra modelli sociali (che alla lunga è sfida per l'egemonia culturale internazionale in senso lato, con maggior impatto rispetto a quella che si svolge sul piano delle potenzialità militari); sfida che l'Europa non può vincere senza dimostrare che il proprio modello (sicuramente più giusto sul piano sociale di quello statunitense) è capace di generare crescita produttiva costante, autonoma, sostenibile. E che può perdere, anche in termini di ruolo, se la frustrazione di tutto ciò la conducesse non verso il modello statunitense in senso lato, ma verso il modello sociale statunitense in senso stretto, alla ricerca di male interpretate fonti di crescita, senza la quale e' lo stesso disegno istituzionale (e forse, l'avvenire stesso dell'Europa, come ci ricorda Napolitano) a essere a rischio. In altre epoche si è dato tempo al tempo per gli aggiustamenti istituzionali e per il conferimento dei poteri necessari all'Unione: ma appunto erano altre epoche. La forza e la rapidità dei meccanismi di riorganizzazione spontanea dell'economia mondiale non concedono più la gradualità dei processi integrativi che abbiamo conosciuto in passato.