

## **I piccoli Paesi sovranisti si smarcano ma tutti devono cercare la convergenza**

*di Marco Buti e Marcello Messori*

Le decisioni, raggiunte dal Consiglio europeo dello scorso 18 dicembre per effettuare un prestito di 90 miliardi di euro a favore dell'Ucraina, rappresentano un sostegno importante – anche se insufficiente – per respingere la guerra di aggressione che la Russia di Putin ha scatenato quattro anni orsono. Come è noto, tale finanziamento si fonda sull'emissione di titoli europei che alimentano un debito comune garantito dal margine positivo tra risorse proprie e preesistenti spese del bilancio comunitario. A loro volta, le garanzie di bilancio sono riassicurate da una garanzia comune ("joint and several") in capo agli Stati membri. Per evitare il blocco dell'iniziativa, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia hanno accettato di non esercitare il potere di veto e di dare la loro necessaria approvazione all'emissione di debito comune a patto di essere esentate dai conseguenti oneri. Come è stato chiarito dalla recente pubblicazione delle proposte legislative *ad hoc* da parte della Commissione, questi tre Paesi hanno goduto di un *opting out* sostanziato da uno strumentale meccanismo di "cooperazione rafforzata" fra gli altri ventiquattro Stati membri.

Molti governi europei hanno accettato l'emissione di nuovi eurobond per il finanziamento dell'Ucraina come il male minore rispetto all'alternativa di utilizzare attività finanziarie russe presenti nell'Unione europea (Ue) e dichiarate immobilizzate. Il rifiuto di fare ricorso alle attività russe è stato motivato da ragioni giuridiche ed economiche. Sebbene il dispositivo proposto non implicasse un disconoscimento formale del credito russo, l'operazione avrebbe potuto esporre la Ue (e, in particolare, il Belgio dove è

detenuta la maggior parte di quelle attività) all'accusa di sostanziale esproprio e alle ritorsioni giuridico-economiche (e non) da parte delle autorità russe. La reputazione della Ue come baluardo del diritto internazionale e gli interessi di varie imprese europee sarebbero stati, così, esposti a pesanti rischi. Di fatto, nell'osteggiare la "soluzione russa", vari Paesi europei si sono piegati alle forti pressioni dell'amministrazione Trump che, dietro le quinte, si è opposta a quella soluzione per tutelare gli interessi russi in Europa. La non commendevole subordinazione ai voleri di Trump ha prevalso specie negli Stati membri euroscettici che, per un'eterogeneità dei fini, hanno finito per sostenere un'opzione "quasi-federale". L'interrogativo è se si tratti di una soluzione che può rafforzarsi nel tempo. Al riguardo, vi sono due posizioni difficilmente conciliabili.

La prima sostiene che il raggiungimento di un accordo sull'emissione di titoli europei, in grado di aggirare il vincolo dell'unanimità pur se con l'abituale riferimento a circostanze eccezionali, costituisce un precedente di fondamentale rilevanza proprio perché è replicabile. Per i sostenitori di tale tesi, la creatività istituzionale della Ue ha depotenziato in via definitiva il vincolo dell'unanimità. Di conseguenza, come avevamo auspicato nel Manifesto sull'Europa dell'ottobre 2023, si sarebbe individuato un modo flessibile «per evitare che un dissenso isolato si trasformi in un veto» e che, «al contempo, il membro dissenziente debba pagare lo scotto degli effetti di una decisione osteggiata».

La seconda posizione nega la validità di questa implicazione, in quanto ritiene che mascherare le decisioni a maggioranza con decisioni all'unanimità corredate dall'*opting out* generi incentivi politici perversi. La possibilità di un ricorso sistematico all'*opting out* permette a chi dissente di adeguarsi alla decisione della maggioranza, evitando di pagare lo stigma istituzionale del ricorso al veto, ma di non essere coinvolto nei costi economici o politici della decisione presa con il suo assenso. Nel caso del prestito all'Ucraina, l'*escamotage* giuridico ha permesso di superare le obiezioni strumentali dei "soliti noti". In futuro però, di fronte a ogni decisione controversa e costosa che richieda l'unanimità, grandi

Paesi che non privilegiano opzioni federali (quali la Germania o l'Italia) avrebbero interesse a esercitare l'*opting out* e ad addossare tutti i costi (economici e politici) ai Paesi coinvolti nella surrettizia cooperazione rafforzata. Un'opzione del genere porrebbe una pietra tombale su ulteriori emissioni di eurobond.

È difficile scegliere fra le due posizioni su un piano astratto. Come si dice in tali casi, “la giuria è ancora in camera di consiglio”. Vi è però una prossima scadenza che potrebbe fornire qualche riscontro empirico. Proponendo nel luglio scorso una prima bozza del Quadro finanziario pluriennale 2028-34, la Commissione ha caldeggiato la creazione di un “meccanismo di crisi”. Se approvato, il nuovo strumento avrebbe la capacità di offrire fino a 400 miliardi di euro di prestiti, emettendo titoli europei garantiti dal bilancio comunitario. È possibile che l'iniziativa sia bloccata dagli Stati membri che non vogliono ulteriori emissioni di eurobond. Vi è però anche la possibilità che questi ultimi patteggino il loro consenso con la richiesta di quell'*opting out* legittimato dal modello-Ucraina. Se tale patteggiamento coinvolgesse grandi Paesi, si rivelerebbe molto difficile procedere con l'emissione di debito comune. L'*opting out* è quindi utile per superare le obiezioni di piccoli Paesi sovranisti, ma non dispensa gli Stati membri centrali dal ricercare una convergenza genuina sui beni pubblici, da offrire in comune, e sui mezzi, inclusi gli eurobond, per finanziarli.