

Fiducia

Il tassello perduto della costruzione europea?

Non è facile indagare sulla presunta crisi del processo di integrazione europea. La crisi, intesa come momento delle decisioni importanti, è stata infatti una costante di tale dinamica di integrazione,¹ al punto che viene attribuita a Jean Monnet l'affermazione secondo la quale «l'Europa sarà la somma delle risposte date alle crisi attraverso le quali il progetto europeo dovrà passare».

La crisi fiscale in alcuni Stati aderenti alla moneta unica – effetto della crisi originatasi nel settore finanziario, soprattutto nei suoi centri nevralgici situati nel mondo anglo-americano – potrebbe essere stata il prologo di un processo irreversibile di ritorno verso una “Europa degli Stati-nazione” che condividono a livello sovranazionale solo una porzione molto limitata – il minimo indispensabile – delle proprie prerogative statuali, ma potrebbe anche rivelarsi, col senno di poi, semplicemente un altro passo (dal non indifferente costo so-

* Presidente dell'European Group for Public Administration e professore presso la University of Northumbria di Newcastle (UK), è membro del comitato scientifico di «Munera».

¹ Teorie come il neofunzionalismo, che ipotizzavano l'operare di meccanismi quasi-automatici che avrebbero portato dall'unione doganale a una espansione delle competenze europee verso sempre nuovi settori di politica pubblica per il cosiddetto “effetto *spill-over*” (basato sull'assunto che l'integrazione economica in un settore economico avvia processi di integrazione in altri settori e che un'economia integrata avrebbe portato gradatamente all'integrazione politica), hanno lasciato il posto a un più articolato (e frammentato) mosaico di approcci teoretici che mirano a occuparsi delle specifiche dinamiche dell'integrazione europea e dei processi di formulazione delle specifiche politiche pubbliche, lasciando indeterminata la questione dello “stato finale” o punto di arrivo di tale processo.

ziale) verso una più profonda integrazione sovranazionale, almeno dei Paesi aderenti alla moneta unica.²

Tuttavia, un elemento che sembra indicare la profondità della crisi attuale, e dunque forse persino la sua irreversibilità, è rappresentato dal venire meno di un ingrediente fondamentale per ogni processo di costruzione di un nuovo sistema politico: la fiducia reciproca. Sembra cioè essersi incrinata (almeno in termini relativi, rispetto cioè a una situazione pre-esistente) la fiducia reciproca tra i principali attori – persone e istituzioni – che hanno una qualche influenza sul processo di integrazione europea.

Tale affermazione necessiterebbe ovviamente di essere sottoposta a verifiche empiriche, con i metodi di ricerca e gli *standard* di validazione propri delle scienze sociali. In queste pagine manterrò tale assunto a livello di ipotesi di lavoro, esaminandone le implicazioni e suggerendo alcuni “rimedi” (dove la qualificazione di “rimedio” fa riferimento al fatto che, fautore di una più profonda integrazione europea, considero la crisi di questa come un problema). Pur trattandosi di una ipotesi di lavoro, va però anche detto che copiosi appaiono, purtroppo, gli elementi che sembrano confermarla.

Fiducia: definizioni e impieghi nelle scienze sociali

Vi sono molteplici definizioni di *fiducia*,³ termine che, tra l’altro, ha la stessa radice di *fede*. In generale, con esso si indica non solo uno

² Si fa qui riferimento alla tesi secondo la quale la scelta di adesione alla moneta unica rappresenta un vero e proprio spartiacque nella storia dell’integrazione europea: secondo tale prospettiva, i Paesi aderenti alla moneta unica saranno viepiù forzati a una maggiore integrazione, sia nella direzione di una accresciuta condivisione delle competenze statuali, sia per l’influenza che istituzioni e organi sovranazionali, quali la Commissione Europea o la Banca Centrale Europea (che è forse l’istituzione dell’unione più autenticamente “federale”), saranno in grado di esercitare sugli Stati. Viceversa, i Paesi che anche a lungo termine si chiameranno fuori dalla moneta unica tenderanno a rimanere al di fuori dei processi più importanti di integrazione, anche a prescindere dal loro *status* formale nell’Unione.

³ Si vedano a proposito Van Thiel e Yesilkagit (S. VAN THIEL – K. YESILKAGIT, *Good Neighbours or Distant Friends: Trust between Dutch Ministries and their Executive Agencies*, «Public Management Review», 6, 2011 (XIII), pp. 783-802), che qui seguiamo sistematicamente, e Van de Ven e Ring (A.H. VAN DE VEN – P.R. RING, *Relying on Trust in Cooperative Inter-Organizational Relationships*, in R. BACHMANN – A. ZAHEER [eds.], *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham 2006).

stato psicologico-cognitivo riferibile alle aspettative positive verso la competenza e l'affidabilità di un altro – o degli altri in generale –, ma anche uno stato volitivo in ragione del quale chi nutre fiducia si comporta coerentemente a tale aspettativa anche in assenza di una garanzia che l'altra parte assumerà un comportamento effettivamente conforme ad essa.

La fiducia avviene sempre *tra*: si interpone tra due o più persone e diventa elemento costitutivo del loro rapporto reciproco. La letteratura fa spesso riferimento alla dimensione interpersonale della fiducia, ma essa può essere riferita anche a rapporti tra istituzioni e organizzazioni, ed è proprio a quest'ultima dimensione che si farà prevalentemente riferimento in questo articolo.

Svariati benefici sono attribuiti alla presenza di elevati livelli di fiducia in un sistema sociale: la riduzione del rischio di comportamenti opportunistici, i minori costi nell'effettuazione di transazioni economiche e, soprattutto, la diffusione di motivazioni e comportamenti facilitanti lo sviluppo del sistema sociale stesso.

Ogni trattazione nell'ambito delle scienze sociali della nozione di fiducia incontra formidabili problemi di misurazione – che forse ne rivelano il carattere *trascendente* (che cioè si colloca, per una importante componente, al di fuori dell'ambito di investigazione proprio delle scienze sociali). Una conseguenza di ciò è che non si dovrebbe parlare genericamente di “perdita di fiducia”, bensì inquadrare il problema in termini specifici, individuandone l'ambito di applicazione: fiducia tra due o più specifiche organizzazioni; fiducia reciproca all'interno di un ben definito sistema di istituzioni/organizzazioni; ecc.. Inoltre, la fiducia va rilevata su basi *fattuali*, osservando i comportamenti effettivi – e non solo dichiarati – messi in atto e le modalità

*Sembra essersi
incrinata la fiducia
reciproca tra i
principali attori che
hanno una qualche
influenza sul processo
di integrazione
europea.*

con le quali le decisioni (specialmente quelle che influenzano l'effettivo impiego di risorse a vario titolo “condivise”) vengono effettivamente prese. Cruciale è, inoltre, l'andamento temporale: cioè se la tendenza – ammesso che sia possibile identificarne una – sia quella verso una maggiore o una minore fiducia.

Quest'ultima osservazione ci porta a soffermarci su un aspetto sul quale vi è ampia convergenza fra gli studiosi che si

sono occupati del tema (e fra questi e il senso comune): la constatazione che è più facile – e di solito anche molto più rapido – *distruggere* piuttosto che *creare* fiducia reciproca. Si tratta cioè di una risorsa, in senso economico, difficile da costituire e facile da dissipare.

Vi è poi un problema che ha dei risvolti metodologici molto sofisticati che qui si accenneranno soltanto. Il fatto che la fiducia debba essere in qualche modo *attivata* per produrre effetti sociali (affinché essa diventi un fattore in grado di influenzare un determinato sistema, sociale o politico, attraverso l'attivazione e il ripetersi nel tempo di comportamenti dei singoli che siano di beneficio per il sistema nel suo complesso) suggerisce che essa debba essere concettualizzata come un *potenziale*. Tuttavia, le scienze sociali, a differenza di quelle naturali (si pensi al concetto di energia potenziale in fisica e a come tale grandezza venga trattata con compiuto rigore matematico nelle applicazioni di fisica tecnica) incontrano notevoli difficoltà nella gestione dei potenziali. Eppure di questo si tratta: di un potenziale da attivare – e qui entra in gioco il termine usato e spesso abusato di *leadership*.

Leadership è un termine inglese (da “lead”, “condurre, guidare”, per indicare colui o colei che conduce) usato per riferirsi a figure che assurgono a ruoli capaci di influenzare in modo marcato i comportamenti di altre persone. La letteratura⁴ identifica due tipi, o modi, di esercitare tale funzione, indicati rispettivamente come *leadership transazionale* e *leadership trasformativa* (o *trasformativa*).

La *leadership transazionale* è propria di quei leader che stabiliscono rapporti di convenienza reciproca con coloro che conducono, facendo leva sulle convenienze dei *follower* per costruire e consolidare la propria *leadership*. La *leadership trasformativa* è, invece, una tipologia di *leadership* che si basa sul convincimento e sulla adesione profonda dei *follower*: il leader trasformativo è tale perché in effetti *trasforma* le persone, rendendole simili a se stesso in quanto viene riconosciuto come un *role model*, ossia come modello di esercizio di un certo ruolo formale da parte di coloro che ne accettano la *leadership*.

⁴ M. VAN WART, *The Dynamics of Leadership in the Public Service: Theory and Practice*, M.E. Sharpe, New York 2005.

Fiducia e costruzione europea

Se accettiamo l'analisi fin qui schizzata, ciò che manca alla costruzione europea per progredire – considerando tale progresso come un *valore* da perseguire – sono, più di ogni altra cosa, due ingredienti: la (ri)costruzione della fiducia reciproca tra tutte le parti interessate, e la presenza di leader trasformativi capaci di fungere da *catalizzatori*, capaci cioè di trasformare una energia *potenziale* (la fiducia) in una energia *cinetica*, che faccia muovere un processo di trasformazione dell'ordine politico esistente.

Tale *leadership* si può collocare su diversi piani. A un primo livello, emerge la necessità di una *leadership politica*, forse più ampiamente politico-amministrativa (considerando il ruolo spesso invisibile ma fondamentale di tanti funzionari che operano nell'Unione Europea, alle volte supplendo a carenze della politica e fornendo una funzione di governo in vece dei governi stessi). Su un altro livello, complementare al primo, si ravvisa l'urgenza di una *leadership ideale-ideologica* (come quella svolta dai padri fondatori dell'Unione Europea, tra cui Jean Monnet). Infine, una *leadership economico-sociale* che, combinandosi con le due precedenti forme, permetta una più ampia mobilitazione sociale e culturale in grado di rinvigorire le istituzioni e le politiche pubbliche europee esistenti – e forse anche di immaginare nuove architetture istituzionali, nuovi modelli di *governance* e nuove politiche pubbliche europee.

Tuttavia, se l'analisi fin qui schizzata viene ritenuta convincente, il primo ingrediente, in ordine sia logico che cronologico, è proprio la fiducia – che deve realizzarsi ai più diversi livelli: tra i popoli come

È più facile – e di solito anche molto più rapido – distruggere piuttosto che creare fiducia reciproca. Si tratta cioè di una risorsa difficile da costituire e facile da dissipare.

tra i funzionari che operano a Bruxelles, tra i governi locali e quelli nazionali, tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie e, non da ultimo, tra le istituzioni comunitarie fra loro medesime. Si tratta, dunque, di un lungo lavoro di ricostruzione di un potenziale di fiducia reciproca che si è probabilmente, almeno in parte, perso negli ultimi dieci o venti anni e che attende i fautori di un rilancio dell'integrazione europea. Un lavoro senza il quale gli innumerevoli

appelli a forme di integrazione (dagli *eurobond* all'elezione diretta di un presidente, magari unico per Commissione e Consiglio e dunque di tutta l'Unione Europea) che, a intervalli regolari, appaiono copiosi sui principali giornali italiani (il che rappresenta il segnale di un europeismo non tramontato in Italia) non avranno e non potranno avere alcun seguito (e magari rischierebbero solo di produrre disillusione, oltre che di manifestarsi come auto-referenziali).

È questo il terreno su cui nuovi leader (termine quanto mai abusato) – se adeguatamente preparati, formati, capaci e meritevoli essi stessi di fiducia – potranno e dovranno seminare per un rilancio del processo di integrazione europea.