

RIFLESSIONI SUI MALI DELL'EUROPA

di Gianfranco Verderame (*)

L'analisi dei fattori per così dire contingenti che hanno portato all'attuale situazione di crescente disaffezione, quando non di ripulsa delle opinioni pubbliche nei confronti dell'Unione Europea - e cioè le conseguenze della crisi economica, in particolare per i paesi meno strutturalmente attrezzati a farvi fronte, la crisi di fiducia che ne è derivata nel rapporto fra gli Stati membri e la manifesta incapacità dell'Unione di affrontare in maniera coerente e solidale la questione migratoria - da sola non è sufficiente a dare conto dei rischi di involuzione ai quali oggi si assiste nel processo di integrazione. E' necessario inquadrarla nel più ampio contesto internazionale, nel quale una globalizzazione mal gestita ha confinato ai margini dei rispettivi sistemi sociali larghi settori dei ceti medi in Europa e in altre economie avanzate.

Da questo punto di vista, il processo che sperimenta l'Europa è lo stesso che negli Stati Uniti ha portato alla rivolta elettorale di una parte dei ceti medi impoveriti che si sono identificati in Donald Trump e ne hanno propiziato l'ascesa alla Casa Bianca. È la sfiducia verso una gestione politica considerata incapace di contrastare la crescita delle disuguaglianze, mettere un freno alla finanziarizzazione dell'economia e rimediare a squilibri di sviluppo che diventavano sempre più profondi e coinvolgevano settori sempre più ampi della società. Negli Stati Uniti di Trump tutto questo si è tradotto nella convinzione che l'ordine internazionale costruito dopo la seconda guerra mondiale aveva fallito e che, per ritornare nuovamente grande, l'America dovesse esercitare con maggiore convinzione il suo potere a tutela degli interessi nazionali tanto sul piano economico che su quello politico. In Europa è stato il concetto stesso di integrazione sovranazionale che ne ha fatto le spese, con l'avanzata dei sovranismi e il ritorno di pulsioni nazionalistiche che proprio l'avventura dell'integrazione europea aveva inteso esorcizzare.

*Di fronte a questa situazione, qualunque riflessione sul futuro dell'Europa non può che partire dalla consapevolezza che questo processo di involuzione **deve** essere invertito. L'affermazione delle tendenze contrarie all'integrazione avrebbe infatti conseguenze deleterie per tutti, che bisogna contrastare con convinzione. Un percorso di pace e di sviluppo che dura da sessant'anni ne verrebbe drammaticamente interrotto, e verrebbero ricreate le condizioni per nuove tensioni e nuove rivalità. L'Europa sarebbe ridotta all'irrilevanza sulla scena internazionale e in particolare nel rapporto tra Stati Uniti e Russia, soprattutto se questo rapporto smettesse gli attuali contenuti confrontazionali per assumere contorni più cooperativi, in una relazione alla quale l'Europa non avrebbe altro da opporre che le disunioni tra gli Stati che la compongono (e non è un caso che entrambi i protagonisti non sono o non si comportano come sostenitori dell'integrazione europea).*

Di fronte alla tendenza sempre più diffusa di contrapporre le sovranità nazionali alle sovranità condivisa a livello europeo, il problema delle integrazioni differenziate assume una dimensione più ampia e più impegnativa di quando il concetto cominciò a farsi strada nel lessico e nelle soluzioni tecniche a disposizione degli Stati membri. All'inizio si trattava di consentire agli "able and willing" di precorrere gli altri in conquiste che prima o poi sarebbero diventate comuni. Oggi il problema dell'"able" è passato in secondo piano rispetto a quello del "willing", che ha assunto una dimensione di profonda divaricazione sulle finalità stesse del processo di integrazione. In altri termini, la prospettiva di integrazioni differenziate è diventata oggi molto meno episodica e molto più strutturale di

quanto non fosse in passato. Il futuro si costruisce intorno ed a partire da esse, mentre è al tempo stesso indispensabile difendere le conquiste comuni realizzate sino ad oggi.

Ma il problema non è per questo automaticamente risolto. Perché se è vero che, secondo un'opinione largamente condivisa, l'eurozona dovrebbe essere il motore naturale degli auspicati sviluppi dell'Unione verso livelli di superiore integrazione, è anche vero che essa è percorsa da contrasti e la sua governance non è certo ottimale anche sotto il profilo democratico. La prospettiva di un bilancio della zona euro è ancora lontana. La crisi di fiducia tra gli Stati dell'area dell'euro è lungi dall'essere stata superata, come confermato dalle recenti decisioni dei Ministri finanziari sull'Unione bancaria. Il nodo di nuovi strumenti finanziari che potrebbero aprire prospettive di maggiore condivisione dell'obiettivo di favorire la crescita non è risolto. La dimensione politica dell'Unione Monetaria è praticamente inesistente. In queste condizioni, solo coraggiose riforme, con una maggiore sensibilità da parte di tutti ai temi della crescita, potranno consentire all'euro di resistere alla costante crescita nelle opinioni pubbliche di alcuni paesi europei, tra cui il nostro, della sensazione di un profondo squilibrio nei rapporti fra i soci della zona euro e della disaffezione per quelli che vengono avvertiti come tradimenti delle promesse iniziali.

Il funzionamento della zona euro, con il superamento delle sue debolezze originarie e di quelle venute alla luce successivamente, è interesse obiettivo di tutti. La rigidità delle regole va misurata sulla necessità di evitare che i paesi più deboli si avvettino nella spirale di una rincorsa alla crescita resa sempre più difficile dalla mancanza di meccanismi di riequilibrio a livello centrale di cui potersi avvalere per favorire il rilancio dell'economia, e dalla contemporanea necessità di rispettare i severi parametri convenuti per la riduzione del debito. Ecco perché l'ipotesi di riforma della zona euro basata su un bilancio comune per sostenere gli investimenti produttivi e gestire le politiche comuni anche con ricorso al mercato finanziario, senza che questo comporti una mutualizzazione dei debiti pregressi, resta la strada da percorrere. Intanto, la decisione di scorporare dal debito gli investimenti la cui efficacia sia stata valutata in comune e con meccanismi assistiti dalla necessaria legittimità democratica sarebbe un primo passo per superare la sfiducia reciproca di cui sono ancora ostaggio le prospettive di riforma dell'Eurozona.

Ma nella crisi dell'Europa vi è qualcosa di più profondo. Per coglierlo è necessario partire da lontano, e cioè dalle origini del processo di integrazione europea. I padri fondatori volevano fare molto di più che "risciacquare" gli Stati nazione dalle scorie del disastro delle due guerre civili europee del ventesimo secolo nelle acque di un coordinamento a livello continentale. E volevano farlo a partire da una analisi serrata delle conseguenze cui poteva condurre (ed aveva in effetti condotto) la mistica dello "Stato sovrano" e dei nazionalismi che ne conseguivano e che non riguardava solo i limiti degli stati nazionali, ma anche quelli della semplice cooperazione intergovernativa, che era iniziata ben prima della fine della seconda guerra mondiale.

In una lettera indirizzata a Luigi Albertini, allora direttore del Corriere della Sera, nel lontano giugno 1918 Luigi Einaudi ricordava che gli anni trascorsi tra la prima costituzione americana uscita dal congresso del 1776, che configurava una unione di stati indipendenti pur se confederati, e la seconda, approvata dalla convenzione nazionale nel settembre del 1787, che derivava da un atto di volontà dell'intero popolo e dava vita alla federazione che conosciamo oggi, furono "anni di disordine, di anarchia e di egoismo tali da far rimpiangere a molti patrioti il dominio inglese e da far desiderare l'avvento di una monarchia forte". Ed è così, prosegue il futuro Presidente della Repubblica, che "sotto la prima costituzione, l'unione era costantemente minacciata di dissoluzione. Sotto la

seconda gli Stati Uniti divennero giganti”. L'estrema attualità di queste considerazioni non richiede di essere ulteriormente sottolineata.

In altri passaggi la prosa di Einaudi, che scriveva nel pieno del dibattito sulla creazione della Società delle Nazioni, assume contenuti profetici: “Se si vuole fra venticinque anni una nuova guerra che segni la fine dell'Europa, si scelga la via della società delle nazioni; se si vuole tentare seriamente di allontanare lo spettro della distruzione totale, si vada verso l'idea federale. La via sarà tribolata e irta di spine, né la meta potrà essere raggiunta di un tratto. Quello che importa è che la meta finale sia veduta chiaramente e si intenda strenuamente raggiungerla”.

Entrambe le profezie si sono avverate: la prima, anzi, con qualche anno di anticipo rispetto a quanto vaticinato da Einaudi, con la catastrofe di una nuova guerra intereuropea che assunse presto una dimensione mondiale, la seconda quando, costruendo sul tragico avveramento di quella, alcuni spiriti illuminati intrapresero il percorso dell'integrazione, basato sin dall'inizio sulla sovraordinazione dell'edificio comunitario rispetto agli stati nazionali nei settori che questi ultimi avevano convenuto di affidare all'azione comune attraverso le Istituzioni. Jean Monnet, che non può essere certamente sospettato di furori federalisti, lo disse chiaramente nel discorso alla prima seduta dell'Alta Autorità della CECA: “Per la prima volta le relazioni tradizionali tra gli Stati sono trasformate... I metodi del passato (si sono rivelati) incapaci di eliminare gli antagonismi nazionali che inevitabilmente si manifestano fin tanto che non sono superate le stesse sovranità nazionali..”

La creatura che in quell'agosto del 1952 iniziava il suo percorso era così la prima che metteva insieme (Monnet usa la parola “fondere”) parti delle sovranità nazionali, sottoponendole all'interesse comune attraverso le Istituzioni, e quindi superandole in una visione che non poteva che avere una proiezione federale. Questo modello, che si proponeva di raggiungere l'obiettivo dell'unità per gradi, in base ad una progressione che tenesse conto delle condizioni storiche e culturali che nutrivano, radicandole nella coscienza delle relative popolazioni, le identità dei singoli stati europei, è stato applicato a tutti gli sviluppi successivi del processo di integrazione, pur se con esitazioni, rallentamenti ed ostacoli di varia natura. Nel Trattato di Roma era iscritta sia la previsione del passaggio del voto a maggioranza - che costituisce una, se non la principale, caratteristica della sovranazionalità - sia quella della elezione diretta dei membri del Parlamento Europeo, attraverso la quale la struttura avrebbe acquistato una legittimazione ulteriore e diversa rispetto a quella originariamente conferitagli dalla volontà degli stati che l'avevano costituita.

Ad un certo punto, però, il processo si è inceppato. Via via che il raggio dell'azione comune si allargava a settori sempre più importanti per la vita quotidiana degli europei, si affievoliva il “consenso permissivo” che aveva accompagnato l'azione della Comunità dalle origini, per cui gli impegni presi a livello europeo venivano quasi sempre accettati senza difficoltà dalle opinioni pubbliche e dalle forze politiche nazionali. Ci siamo illusi che una volta messo in moto il processo fosse inarrestabile e si è sottovalutata l'importanza dell'adesione delle opinioni pubbliche, specie quando l'integrazione si estendeva a settori che toccavano da vicino non gli interessi di questo o quel gruppo, ma delle società nel loro complesso, e si allargava senza approfondirsi. Ma soprattutto ci siamo allontanati dall'impostazione originaria rafforzando la dimensione intergovernativa con la istituzionalizzazione del Consiglio Europeo, i cui meriti come organismo di propulsione politica al massimo livello sono peraltro indiscutibili, e “costituzionalizzando” il potere di veto.

¹ Giandomenico Majone, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in Osservatorio sull'impatto della regolamentazione, settembre 2010

Nei nuovi spazi aperti all'azione dell'Unione, ed in particolare nell'Unione Monetaria, il tradizionale equilibrio interistituzionale è stato alterato a favore della dimensione intergovernativa: ed i rapporti di forza hanno ripreso la centralità della scena. Mentre al Mercato Interno ed agli ambiti ad esso collegati continuava ad applicarsi il metodo comunitario sovranazionale, nell'Eurozona prevalentemente intergovernativa si è diffusa la percezione - e talvolta qualcosa in più della semplice percezione - che qualcuno fosse più uguale degli altri e potesse dettare la linea, ed in altri settori cruciali per le opinioni pubbliche, come quello della gestione dei flussi migratori, le contrapposte spinte nazionali hanno prevalso, impedendo ogni tentativo di approccio condiviso.

In sostanza, da una legittimità europea che stava progressivamente emergendo dalle potenzialità del modello originario si è tornati alla prevalenza del contrasto, quando non dello scontro, tra le legittimità nazionali e le istanze spesso divergenti di cui esse non potevano che essere portatrici. Nella misura in cui non originava più da un potere terzo indipendente progressivamente rafforzato nella sua legittimità democratica, ma dalle stesse parti che avrebbero dovuto applicarlo, in un gioco inevitabilmente segnato dal disequilibrio delle forze in campo, il vincolo esterno ha perso di legittimità e di credibilità, assumendo il carattere di una ingiustificata e talvolta incomprensibile imposizione. E ciò è avvenuto parallelamente ad una strisciante opera di delegittimazione, in particolare, della Commissione per l'equivoco, spesso volontariamente e colpevolmente alimentato, tra la sua struttura funzionale ed amministrativa, necessariamente tecnico/burocratica, e la legittimità politico/democratica del collegio dei Commissari attraverso la designazione nazionale e il rapporto fiduciario con il Parlamento Europeo. Se i venti del nazionalismo e del sovranismo hanno ripreso a soffiare, lo si deve anche a tutto questo.

Intendiamoci: che l'Unione "importi" le tensioni che nutrono le democrazie degli Stati che la compongono appare del tutto naturale. Così come del tutto naturale è il fatto che questo fenomeno si accresca a misura della crescita delle competenze esercitate in comune a livello europeo e della loro estensione a materie che toccano sempre più profondamente la gente nelle sue esperienze ed esigenze quotidiane. Ma in un sistema nel quale l'organismo propulsivo sia caratterizzato in senso fortemente intergovernativo, come avviene oggi nell'Unione con la progressiva e sempre più accentuata prevalenza del Consiglio Europeo sulle altre Istituzioni, i condizionamenti nazionali hanno una rilevanza ben maggiore di quella che hanno invece in un sistema in cui l'organismo propulsivo sia caratterizzato in senso sovranazionale. Ancor di più quando la struttura abbia una propria legittimità democratica, come nella dialettica Commissione - Parlamento Europeo. In questo caso i singoli condizionamenti nazionali - che pure continuano ad esistere - emergono e diventano rilevanti per l'azione comune solo se raggiungono una massa critica che oltrepassa i confini puramente nazionali e si afferma come maggioritaria a livello sovranazionale.

Ed invece, lo spazio politico europeo è rimasta allo stato embrionale: le elezioni per il Parlamento Europeo rimangono ancora sostanzialmente ancorate a logiche nazionali e i partiti europei sono poco più che centri di coordinamento dei gruppi politici nell'assemblea di Strasburgo. Molti leader europei, privi della visione dei grandi del dopoguerra, invece che guidare le opinioni pubbliche, se ne fanno condizionare, quando non le incitano verso improbabili recuperi di sovranità o non ne alimentano le paure più profonde.

In conclusione, manca ancora il "demos" europeo, né molto si è voluto fare per suscitarlo. La conseguenza è che le divisioni nazionali crescono, l'azione comune si indebolisce e la coesione europea rimane argomento per bei discorsi. L'esperienza di molti Stati nazionali (tra i quali l'Italia e la Germania) porta a ritenere che sia possibile far scaturire da un processo politico quello che Habermans chiama "la solidarietà civica fra estranei". Anche a rischio di perdere qualche pezzo per strada. Ma senza forti iniziative

per rafforzare nelle opinioni pubbliche la condivisione del progetto europeo il rischio sempre più incombente è che l'identità europea si faccia, ma contro l'Europa. Anche in questa prospettiva, sarà bene tornare a riflettere sugli aspetti per i quali l'ammonimento di Altiero Spinelli, quando nel Manifesto di Ventotene scriveva: "se la lotta (resta) ristretta nel tradizionale campo nazionale, (sarà) molto difficile sfuggire alle vecchie aporie", appare ancora drammaticamente attuale nell'Europa dei muri, dei nuovi nazionalismi e delle incomprensioni e della sfiducia reciproca.

() Intervento al dibattito sull' Europa promosso dal CeSPI (Centro di Studi di Politica Internazionale)*