**Federale, intergovernativa o … dissociativa:**

**quale Europa nel XXI secolo?**

Il titolo volutamente provocatorio prescelto richiede che nel mio breve intervento tenti almeno di mettere in questione (se non di sovvertire), per quanto possibile, l’accelerazione e l’infittirsi dei giudizi negativi sull’Europa, o meglio sull’UE. Il tentativo è particolarmente difficile se solo si pensa che proprio oggi si svolge una riunione del Consiglio Europeo che ha all’odg questioni rilevanti e di difficile soluzione: dal futuro referendum in Gran Bretagna alla situazione economica di alcuni paesi membri, per concludere con i temi scottanti del terrorismo. Eppure, fino a non molto tempo fa, «più Europa» o, come si dice a Berlino, «*Mehr Europa*» è stata la formula corrente che una quota importante (anche se non più maggioritaria) dell’opinione pubblica europea ha usato per stimolare l’impegno comune a riparare i profondi danni economici, sociali e politici prodotti dalla crisi finanziaria che coinvolge, pur in maniera diversa (o molto diversa), da oltre un decennio i Paesi dell’Unione. «Più Europa», quindi, per affrontare le sofferenze che accompagnano quotidianamente gli spesso incontrollati flussi migratori dal Sud e dal Sud-est del mondo; «più Europa» per mitigare gli effetti nefasti della disoccupazione; per sviluppare politiche unitarie nel nevralgico campo degli approvvigionamenti energetici; «più Europa» soprattutto nella politica estera e nella riconsiderazione delle politiche di pace dell’Unione. Oggi tale formula è in rapido disuso, ma non annullata: purtroppo, specie nei paesi latini, è evidente l’incremento dei complessi e pur spiegabili fenomeni populisti antieuropei (e antieuro) o, semplicemente, lo sfumare di quel sentimento europeista che aveva ispirato gli sforzi di un paio di generazioni per la costruzione di un avvenire di pace e di benessere diffuso nel vecchio continente. Eppure resiste, non senza ragioni, l’idea alternativa che la crisi o le crisi in corso abbiano la loro causa nel fatto che si sia realizzato o vi sia ancora «troppo poca Europa».

La crisi economica e finanziaria ha fatto emergere delle forti debolezze sostanziali e procedurali dell’Ue; l’Unione Economica e Monetaria che doveva essere il nucleo principale della fusione delle sovranità per tentare di risolvere i problemi strutturali dell’UE ha operato in realtà una regressione. Quando l’Unione si è trovata a dover prendere delle soluzioni urgenti per risolvere i problemi dell’area euro, ha dovuto farlo creando diversi dispositivi intergovernativi a causa delle falle dell’architettura dell’Unione Economica e Monetaria. I principali atti che sono stati adottati, come il trattato fiscale che ha costituzionalizzato la regola del pareggio di bilancio nella costituzione degli stati membri che sono parte dell’unione monetaria, sono stati fatti con trattati internazionali, non con atti europei. In sostanza, le debolezze strutturali che l’unione monetaria si trascinava dietro sono esplose con la destabilizzazione dell’euro per cause endogene ed esogene. E la crisi dell’euro è stata tamponata ancora con provvedimenti non di diritto comunitario, ma intergovernativo, e con degli atti operativi della Banca centrale europea, facendo perdere giustificazione pubblica (*accountability*) all’intero sistema.

Si tratta di crepe e limitiche sono gravie paiono a molti sempre più difficilmente rimediabili. Non solo l’Europa non è divenuta quel *global player* sognato dai Padri Fondatori, ma, con lo scomparire progressivo dei miraggi egualitari di pacificazione e di benessere promessi dai profeti della globalizzazione, non si è realizzato neanche quel «sogno europeo», per il quale la progressiva integrazione economica avrebbe prodotto, pressoché in automatico, l’unità politica dell’Unione e, verosimilmente, il sorgere di un’identità democratica comune, se non di un popolo comune, cioè di un *Demos* europeo.

Un sogno quest’ultimo che con l’accrescersi di sentimenti antieuropei è costantemente messo in questione: al di là dei 28 cicli elettorali nazionali che segnano le legislature dei paesi europei o le più numerose elezioni locali (regionali e federali) – come quelle di Francia dei giorni scorsi – trasformate in referendum a favore o contro l’UE; al di là di tutto ciò, si denuncia l’accelerazione addirittura di una crisi funzionale e identitaria che non solo tende a oscurare i caratteri e i modelli istituzionali e culturali, davvero eccezionali, che permisero l’origine e lo sviluppo, attraverso varie tappe, della stessa UE, ma che rende gli attori/protagonisti dell’attuale politica europea quasi i depositari di quello che Ulrick Beck ha chiamato un «nazionalismo metodologico», che esprime ancora i principali elementi istituzionali della superata stagione della «modernità» e che è ancora saldamente collegato alle visioni particolaristiche degli Stati-nazione. E tutto questo è più chiaro dopo l’ampia esibizione di visioni ‘patriottiche’ del Front National di Marine Le Pen nelle recenti elezioni regionali francesi. Visioni queste ultime che sembrano mal combinarsi con le rinnovate interpretazioni dei fenomeni sociali, economici e politici nella loro valenza globale e planetaria. Tornano nel linguaggio corrente termini e stilemi di altre, e per l’Europa terribili, stagioni storiche, come «legittimi egoismi nazionali», le «visioni territoriali», i confini (il limes) se non più sacro, viene invocato, non senza ragioni, come «inviolabile» e via discorrendo.

Sorge quasi l’idea (non peregrina!) che in questi ‘ritorni nazionalistici’ si vadano annullando sia i princìpi per la cooperazione tra popoli e tra nazioni sia gli sviluppi di una identità comune europea: insomma, quella connessione di progetti e di indirizzi tale da rendere plausibile l’idea che l’Europa divenga una comunità di destino. In altre parole, per una sorta di eterogenesi dei fini, nella storia dell’Europa mentre si accumulavano le rigidità intergovernative connesse a procedure e regole comuni pare si sia prodotto un rafforzamento del ruolo e del potere negoziale dei singoli Stati, con scarsa o nessuna incidenza della partecipazione popolare ai processi di formazione delle decisioni pubbliche e con l’allontanarsi dell’obiettivo primario e conclamato di un *Nation Building* europeo. Nel tempo anche nell’opinione pubblica le questioni relative ai processi di democratizzazione sono arretrate rispetto all’attenzione (quando c’era) verso i diffusi obiettivi raggiunti nel *Welfare* attraverso l’applicazione del metodo funzionalista con cui si valutava il successo o il fallimento delle iniziative comunitarie degli Stati non sul consenso che producevano, bensì solo sul successo di specifiche attività economiche settoriali, sottratte ai vincoli e agli interessi nazionali. Quindi, alla condivisione di responsabilità dei governi nella politica intergovernativa (*shared-rule*) non corrispondeva una contestuale politica di integrazione sociale e culturale della CE.

Quel che più raramente viene in mente agli studiosi è di rilevare che in questa sorta di processo inverso che rischia di vivere l’UE (dall’unità alla frammentazione) la posta in gioco è molto alta e riguarda gli stessi cardini della democrazia europea; ce l’ha ricordato di recente Jurgen Habermas quando ha scritto che «noi stiamo nei fatti vivendo per la prima volta nella storia dell’UE uno smantellamento della democrazia» nei nostri paesi. Del resto, alla patriottica denuncia delle carenze dell’intero sistema, fa da sfondo nei singoli Stati membri una imprevista crisi dei processi partecipativi ed egualitari che nella percezione comune avrebbero dovuto ormai avanzare senza remore, una volta che, dopo la caduta del muro di Berlino, è uscito di scena il totalitarismo comunista. Invece, sono documentate per paesi europei di democrazia matura (come Inghilterra e Italia) situazioni di *postdemocrazia*: cioè si è considerato (con Colin Crouch) che dopo l’affermazione nel XX secolo della «piena democrazia», specie per l’applicazione diffusa delle politiche economiche keynesiane, i sistemi democratici europei decadono: si manifesta la crisi delle sovranità statali e si deprime la qualità della partecipazione dei cittadini, mentre si favorisce l’ascesa di leadership legittimate solo dalla raffinata manipolazione dei mezzi d’informazione. Oppure, con Pierre Rosanvallon, si è rilevata l’origine, sempre nei paesi europei, di forme di «*controdemocrazia*» causate dagli atteggiamenti sempre più ostili o, addirittura, umilianti di quote della società contro le istituzioni democratiche.

Naturalmente, non si può negare che in Europa l’impegno indirizzato ai progressi sociali innescati dall’integrazione economica ha prevalso, pur senza soffocarla, sull’aspirazione alla costruzione di un’architettura istituzionale (di una *polity*) degna dell’esperienza costituzionale postbellica degli Stati democratici. Per il progressivo approfondirsi delle carenze rappresentative del sistema (per il cd. *deficit* democratico), la legittimazione della nuova costruzione europea è assunta, pressoché esclusivamente, dalla competenze degli *appointed burocrats,* come li definiva con un malcelato disprezzo, Margaret Thatcher, cioè quei tecnoburocrati nazionali vincolati agli interessi e agli indirizzi degli Stati e senza mandati elettivi. L’eccedenza di ‘realismo tecnocratico’, così come si è sviluppata fino a noi, va fatta risalire a un filone di filosofia sociale niente affatto secondario nella cultura positivista francese ed europea. Da tale filosofia sociale nasce quella che si può chiamare l’idea di una «democrazia senza costituzione», cioè senza poteri sovrani istituzionalizzati: una democrazia, quindi, che si fonda su processi decisionali affidati a poteri tecnocratici (non bisognosi di legittimazione popolare), mettendo ai margini quella che nelle democrazie occidentali è l’area della politica, cioè l’area del consenso, della partecipazione (dei partiti) e del controllo.

In tale prospettiva, per esempio, va letto l’intervento solenne che François Hollande, nel pieno della crisi greca, pronunciò sui destini finanziari dell’Europa nel maggio 2013. Il Presidente francese, richiamando l’esempio di Alexander Hamilton che nel 1790 impose una gestione unitaria dei debiti degli Stati della giovane federazione americana, ha chiesto al governo dell’Unione di ridurre il debito degli Stati membri per inaugurare una stagione di «convergenze sociali» nelle politiche europee. L’idea che Hollande esplicita dell’UE, però, è quella di un governo economico spoliticizzato nel quale il potere viene trasmesso a oligarchie di tecnici che rispondono direttamente ai governanti, mentre questi ultimi rispondono alle ‘oggettive’ urgenze dei mercati.

Il contraltare a tale concezione efficientista (in quanto non sottoposta ai controlli previsti nei sistemi democratici) ha prodotto da tempo vari ripensamenti sui modelli di integrazione ai quali ci si riferiva: via via è apparso chiaro che i processi di ‘approfondimento’ e di ‘allargamento’, ovvero le cd. ‘integrazioni verticali’ e ‘orizzontali’, non possono essere perseguite unicamente attraverso l’armonizzazione di legislazioni anche profondamente diverse tra loro, bensì che occorre un democratico ‘mutuo riconoscimento’ tra le legislazioni degli Stati, individuando obiettivi politici comuni, con il rispetto pieno delle identità e particolarità nazionali e senza cercare una regolamentazione che risulti troppo invasiva.

Tale modello di integrazione a ‘geometria variabile’ o ‘a cerchi concentrici’ è stato quello dispiegato da Jacques Delors con l’intento di ripensare il metodo comunitario e federalistico e di rinnovare il modello funzionalistico, investendo tutte le istituzioni intergovernative e sovranazionali per la realizzazione del mercato interno entro il 1992 (definito “l’obiettivo ‘92”). Quelle che Delors chiamava le sue «tre ambizioni ragionevoli» erano intese a dare sostanza al processo di «cooperazione politica» fissato dall’Atto Unico europeo del 1987: si trattava di fissare un’area di pace e di sicurezza alle frontiere europee, di costruire il contesto politico «per uno sviluppo sostenibile ed equo», e, soprattutto, di fare dell’Europa democratica «un’espressione arricchita delle nostre diversità». Attraverso tali processi è certamente avanzato il rapporto intergovernativo, ma si è giunti a costruire solo una parvenza della Federazione di Stati europei; anche le più brillanti teorie europeiste si sono arenate su opposte sponde espresse da teorie politiche.

Ogni teoria per quello che si definiva il “mutuo riconoscimento” tra le legislazioni dei Paesi membri si muoveva da ottiche nazionali e per accumulare vantaggi ai singoli Stati; queste teorie, peraltro, – come si è acutamente notato – hanno condotto solo a «due chiavi di lettura della politica e dell’integrazione europea: il federalismo, che porta a un super-stato federale, o l’intergovernativismo, che porta a una confederazione di stati»; entrambi tali modelli sono risultati «empiricamente inadeguati, non riuscendo a cogliere gli elementi essenziali né dell’Europa né delle nazioni che la compongono» (Beck). Su un versante, l’antico e ancora vivo sospetto della tradizione liberale (funzionalista e neofunzionalista) verso ogni forma di intervento pubblico nelle attività sociali ha alimentato l’idea che la definizione di una legislazione comune (o di una vera e propria costituzione europea) apre inevitabilmente la strada alla creazione di un ‘grande Stato europeo’ (vagheggiato dal primo federalismo europeista), che, invece di amalgamare tra loro le varie società nazionali e colmare le evidenti fratture (*cleavages*) tra i settori produttivi e i territori, può solo burocratizzare la capacità di autoregolazione delle istituzioni sociali, soffocando la libertà dei rapporti economici. Su un altro versante, a lungo ha dominato l’idea che la partecipazione democratica dei cittadini al controllo dei processi decisionali europei troverebbe la sua ragione d’essere in condizioni di uguaglianza e di solidarietà che solo uno Stato sovranazionale e federale è in grado di promuovere. In realtà, i federalisti più lucidi – e tra questi Spinelli - hanno avuto presente in fretta la situazione di eccezionalità nella quale versano gli Stati europei, sia per l’ampliarsi della disparità di condizioni economiche e sociali tra paesi del Nord e paesi del Sud mediterraneo, sia per quello che si considera il declino, almeno teorico, della categoria stessa di sovranità, su cui si reggono tutti gli assetti statali, per cui è impensabile sostituire a tanti Stati un Superstato europeo, con difetti moltiplicati. Piuttosto, per questi ‘neofederalisti’ la «rivoluzione europea» deve avere come obiettivo l’abbattimento di tutte le degenerazioni accumulatesi nelle sovranità nazionali attraverso il rafforzamento della sovranità europea (cioè con «più Europa») con il relativo incremento, ma senza sovrapposizioni, di diritti e doveri nazionali e comunitari.

A cavallo dei due ultimi secoli, trascorreva senza esiti concreti il *Trattato che adotta una costituzione per i cittadini europei* (opera della Convenzione sovranazionale presieduta da Giscard d’Estaing), poi solo in parte rifluito nel Trattato di Lisbona, di matrice intergovernativa (come tutti i Trattati). E Prodi con il Libro Bianco del 2001 denunciava ancora una volta la carenza centrale della *governance* europea, cioè la mancanza di legittimazione costituzionale democratica delle istituzioni politiche. Da allora, e in modo più intenso che in passato, di fronte all’ennesimo bivio nella storia unitaria europea tra l’arretramento (o il disfacimento) di ogni conquista e la ripresa di un processo che conducesse l’UE a divenire un soggetto politico riconosciuto a livello globale, ci si interrogò in più modi sulla reale necessità che l’Europa si dotasse di una Costituzione di qualsiasi tipo confederale o federale. Una risposta importante venne dal gruppo di neocostituzionalisti europeisti; per questi Ingolf Pernice precisò che «l’Unione ha già una Costituzione multilivello composta dalle costituzioni degli Stati membri collegate insieme da un corpo costituzionale complementare costituito dai Trattati europei e si presenta come un sistema di poteri separati, in cui ciascun livello di governo – regionale, nazionale e sovranazionale – riflette una delle due o più identità politiche dei cittadini rispettivamente coinvolti»[[1]](#footnote-1).

Si tratta anche (come a molti studiosi pare essenziale) di mettere da parte, almeno come inutilizzabile in sede di Unione, l’importante e novecentesca concezione *statalista* della costituzione che pone come fine primario di quest’ultima la legittimazione dell’esercizio del potere politico; in tal modo si ovvierebbe, tra l’altro, alla tentazione che ha funzionato lo scorso secolo (come colse da Carl Schmitt) e che potrebbe funzionare ancora di legittimare una volontà politica cd. sovrana a riconoscere uno stato di eccezione (di qualsiasi tipo) per decidere di porvi fine con il suo incontrastabile intervento (non necessariamente violento, ma certamentwe antidemocratico. Gli spazi che si aprono (e di cui si discute) sono questi: innanzi tutto, di non identificare più la costituzione europea come *Grundnorm* generata da un improbabile Stato europeo, bensì come il prodotto di una libera contrattazione politica tra le rappresentanze politiche dei cittadini di varie nazioni; in secondo luogo, di potere definire attraverso contratti costituzionali i limiti dei poteri legittimi nazionali e sovranazionali (presenti e futuri) nei riguardi delle libertà dei cittadini e dell’autonomia della società.

Si tratta, in sostanza, come propongono con buoni argomenti i vari Pernice, Franz Mayer e altri, di legittimare l’integrazione più che la stessa semplice condivisione di norme costituzionali di varia origine nazionale, per concepire l’odierno ordine costituzionale non come un ordine statico, bensì come un processo normativo che coinvolge l’intero sistema in quello che comunemente viene chiamato il *multilevel constitutionalism* (o a Berlino il *Verfassungsverbund*), cioè un sistema composto di più piani (nazionali e sovranazionali) di potere pubblico che coinvolgono in più dimensioni i cittadini in quanto primari soggetti di diritto. In generale, questo sistema costituzionale sempre *in fieri* (in quanto emendabile dai successivi Trattati) riflette tutte le possibilità espresse dalle integrazioni del passato e del futuro e rifiuta ogni idea di gerarchizzazione dei sistemi costituzionali per rifarsi a un’idea di cooperazione tra piani di governo e di istituzioni per esercitare poteri comuni integrando capitoli dei diversi ordinamenti, cioè per rifarsi a un “nuovo contratto sociale europeo”. In questa percorso i cittadini guarderanno agli gli Stati e non all’UE per verificare la specifica responsabilità di ciascuno verso l’interesse comune europeo.

In più questo sistema essenzialmente sciolto da vincoli nazionalistici e da nostalgie stataliste risponderebbe alle urgenti esigenze della politica europea ancora una volta richiamate dal Presidente Junker nel discorso dell’Unione del settembre scorso quando ha affermato che “le enormi sfide con cui l'Europa deve ora fare i conti, sia all'interno che all'esterno, non ci lascino altra scelta se non quella di fronteggiarle in una prospettiva molto politica, con piglio molto politico e tenendo ben presenti le conseguenze politiche delle nostre decisioni”. In altre parole, “i recenti avvenimenti sono la prova di quanto l'Unione europea abbia urgente bisogno di siffatto approccio politico”, e di quanto “abbiamo bisogno di più Europa, abbiamo bisogno di più Unione”.

Per non dissociarci dalla patria europea, rimane aperto il problema affrontato da vari pensatori di come almeno facilitare la creazione di un tessuto culturale comune e secolarizzato, tollerante e cosmopolitico per riconoscere e garantire i diritti da condividere con lo straniero. Ma questo discorso ci porterebbe lontano.

**Nicola Antonetti**

°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°°

1. I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: Europea Constitution-Making revisited?*, in CMRL, 1999, 707 [↑](#footnote-ref-1)