

Emanuele Felice

Tre idee di Europa. Anzi due

(doi: 10.1402/93153)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 2, marzo-aprile 2019

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Emanuele Felice

in Europa

Tre idee di Europa. Anzi due

Ci sono tre visioni dell'Europa oggi in campo. Tre idee diverse su cosa dovrebbe essere l'Unione e su quale ruolo può giocare nello scacchiere mondiale. Ciascuna è europeista, ciascuna si contrappone alle chiusure nazionaliste, ripiegate sulle antiche sovranità. Ma queste tre visioni vanno in altrettante, diverse direzioni. Giacché la divisione è non solo ideale, filosofica e culturale, ma pragmatica: sulle politiche da seguire, nel concreto. Come tale si riflette anche nelle formazioni che si presentano alle elezioni per il rinnovo del Parlamento. Dalle sponde italiane, qui dove le forze nazional-populiste mietono i più alti consensi, può sembrare che la partita sia semplicemente fra europeisti e sovranisti. Ma è un'approssimazione a uso del nostro dibattito interno, che nasconde la vera partita. Probabilmente l'ampio e variegato schieramento europeista uscirà ammassato da queste elezioni, ma ancora nel complesso maggioritario. Proprio per questo, dovrà decidere come organizzare la riforma e il rilancio dell'Europa, scegliendo fra posizioni ideali e interessi divergenti. E qual è il posto che il Vecchio continente potrà occupare nel mondo.

Vi è anzitutto l'idea di un'Europa liberista, e liberale, quella che nella sostanza è risultata prevalente dagli anni Ottanta in poi. A essa si contrappongono due diverse visioni che rivendicano una possibile Europa sociale: la prima aperta al mondo, e inclusiva, che potremmo definire social-liberale; la seconda chiusa, e identitaria, dunque un'Europa social-conservatrice. Chiariamo che «sociale» qui è aggettivo che si riferisce principalmente alla sfera economica, all'auspicabilità di un intervento pubblico che riduca le disuguaglianze, governi l'impatto dell'innovazione tecnologica e favorisca la transizione ambientale. Si oppone quindi all'aggettivo «liberista», anch'esso prettamente economico e che predilige, al contrario, le virtù di efficienza e auto-regolazione del mercato. «Liberale», invece, è termine che attiene alla sfera politica (la divisione dei poteri propria del liberalismo, che poi ha trovato forma nella democrazia liberale) e culturale (l'umanesimo liberale).

L'ascesa dei sovranismi ha messo in crisi l'idea dell'Europa che si era andata strutturando fra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, e che ha forgiato, in parte maggiore benché non esclusiva, anche le istituzioni comuni. Secondo questa visione, l'Europa deve essere per prima cosa un'unione economica e monetaria: è il luogo al cui interno circolano liberamente persone, capitali e merci, e che proprio per questa ragione si dota di una Banca centrale, di indirizzi comuni sui saldi di bilancio (al fine di uniformare tassi di interesse e tassi di inflazione) e di strutture di *governance* di tipo confederale. L'Europa si prefigura come pilastro di una concezione aperta dell'economia e delle relazioni internazionali, incardinata nelle politiche di deregolamentazione che, non a caso, prendono corpo a livello globale in quello stesso ventennio, l'ultimo del Novecento: la liberalizzazione dei movi-

menti di capitale e merci nel continente altro non sarebbe, quindi, che la punta di diamante di un più ampio processo di dimensioni mondiali, che va sotto il nome di seconda globalizzazione – e che però non ha la stessa coerenza per quel che riguarda i movimenti delle persone. L'Europa vorrebbe essere un'unione regionale che precorre i tempi e anticipa una più ampia dinamica di unificazione economica su dimensione planetaria, e che come tale trova epigoni in altre grandi unioni regionali, dal Nafta in Nord America, al Mercosur in America Latina, all'Asean in Asia sud-orientale: tutte limitate alla sola sfera economica, nessuna mai propostasi come embrione di una futura unità politica fra i Paesi membri (sebbene nel Mercosur vi siano spinte in questo senso).

Un'Europa di questo tipo, che non prevede l'armonizzazione fiscale fra i Paesi membri (ma solo appunto obiettivi di massima sui saldi di bilancio), ma al tempo stesso consente la piena libertà nei movimenti di capitali e lavoratori, oltre che di merci, favorisce – per dirla con i termini dell'analisi economica – il capitale, libero di muoversi dove le imposte sui fattori produttivi sono più basse e di attirare lì i lavoratori di cui può aver bisogno. Cosa che in parte è avvenuta. Va detto però che la visione liberale dell'Europa, anche nel suo versante liberista in ambito economico, presenta una certa articolazione al proprio interno. Vi è sempre stata, fra i liberali e anche fra i liberisti europei, una dialettica fra quanti (gli inglesi soprattutto) volevano che l'Europa fosse solo un'unione commerciale e monetaria, con essenziali funzioni di *governance* per tenerla in piedi, e quanti invece auspicavano l'evoluzione dell'Unione verso una sorta di super-Stato confederale, o addirittura

Che la partita si giochi fra europeisti e sovranisti è un'approssimazione a uso del nostro dibattito interno

federale (cioè con sovranità preminente su quella dei singoli membri). I fautori di un'evoluzione anche politica delle istituzioni comuni rivendicavano l'unità economica e monetaria come il primo passo, in direzione magari degli Stati Uniti d'Europa; prendendo come modello di riferimento ciò che era stata, in parte, l'unione doganale tedesca, lo *Zollverein*, nell'Ottocento.

Questo auspicio prefigura anche, piaccia o meno, la base indispensabile per una futura Europa sociale. Non era allora (e non è oggi) velleitario. A ben vedere, nella storia dell'Unione europea integrazione economica e politica sono spesso andate avanti insieme o, meglio, in maniera sinergica. I passi in direzione dell'unità economica hanno anticipato quelli verso l'unità politica, per tutta la seconda metà del Novecento. I primi però sono stati più ampi e decisi, i secondi incerti e contraddittori (e a volte anche complicati da seguire). Il primo problema dell'Europa è proprio qua.

Proviamo a vedere meglio. Nel 1951, la Comunità economica del carbone e dell'acciaio, la Ceca, fu premessa della Comunità economica europea, la Cee, istituita nel 1957 con il Trattato di Roma. Già la Ceca prevedeva un'«assemblea comune», che tuttavia aveva solo poteri consultivi ed era composta da 78 membri designati dai rispettivi Parlamenti

Nella storia dell'Unione europea, integrazione economica e politica sono spesso andate avanti in maniera sinergica

nazionali. Quest'organo venne ereditato dalla Cee e nel 1962 prese il nome di Parlamento europeo. Benché nel Trattato di Roma si prevedesse l'elezione dei parlamentari europei da parte dei cittadini, in concreto si poté arrivare a questo passo solo nel 1979: con ritardo, ma il Parlamento europeo divenne

così la seconda istituzione democratica al mondo per estensione del corpo elettorale, dopo il Parlamento indiano, e la prima in assoluto per dimensione trans-nazionale. Contemporaneamente, cessava di avere un ruolo meramente consultivo e allargava il suo raggio d'azione. Alle prime forme di unione economica seguivano quindi, anche se in ritardo, vere e proprie forme di unione politica di tipo federale (più che confederale). Queste a loro volta avrebbero dovuto spingere per un'ancora maggiore integrazione economica, e poi politica.

Senonché, fra gli anni Ottanta e Novanta, questo sincronismo prese un'altra strada. Nel 1984, il Parlamento europeo redasse la prima bozza del trattato istitutivo dell'Unione ma, fatto significativo della dialettica tra le due visioni dell'Europa, non fu questa la base di riferimen-

to della successiva integrazione. La guida del processo rimase infatti nell'ambito intergovernativo, venendo affidata al Consiglio europeo, che dal 1961 riunisce (informalmente fino al 1974) i primi ministri dei Paesi membri. Sarà in concreto il Consiglio, vale a dire un accordo tra i capi di governo, a lanciare l'Atto unico europeo, firmato nel 1986, che definisce l'iter che porterà alla nascita dell'Unione europea. Il Consiglio europeo verrà poi consacrato a tutti gli effetti come organo dell'Unione con il successivo Trattato di Maastricht (1992) e vedrà potenziate notevolmente funzioni e incisività con il Trattato di Amsterdam (1997). Soprattutto, però, il Trattato di Maastricht istituiva il Consiglio dell'Unione europea, strettamente collegato al Consiglio europeo, che ha potere legislativo assieme al Parlamento. È formato da rappresentanti dei governi di tutti i Paesi membri, scelti a seconda della titolarità delle aree di competenza. Infine, Maastricht prevedeva la creazione di una Banca centrale europea, che infatti vedrà la luce nel 1998: in pratica è l'unica istituzione federale dell'Europa, la quale non a caso presiede la sola area in cui la politica europea è veramente diventata federale, quella monetaria.

Maastricht e Amsterdam, espressione di una visione dell'Europa liberale e liberista, in sostanza hanno fatto pendere l'architettura istituzionale dell'Europa in direzione della confederazione, dove nella definizione delle politiche i governi dei singoli Stati hanno un ruolo preminente sulle istituzioni comuni. Con la significativa eccezione della politica monetaria, appunto: l'Europa come comunità economica e monetaria, con alcuni meccanismi unitari (confederali o federali, a seconda delle aree) indispensabili a farla funzionare.

Nella dialettica interna all'Europa, i fautori dell'assetto intergovernativo (o confederale) hanno avuto quindi la meglio sui fautori dell'assetto federale, oltretutto lasciandoci con procedure particolarmente barocche. Ma questa dialettica è proseguita, e prosegue, tuttora. Rimaneva infatti la speranza che l'unificazione economica e monetaria sarebbe stata la premessa di quella politica. Dopo Amsterdam e la nascita dell'euro, tale speranza poggiava nell'elaborazione di una Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea (la Carta di Nizza, 2000), e quindi di una vera e propria Costituzione europea (2003). La Costituzione tuttavia non fu mai adottata, dopo la bocciatura nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. La Carta enunciava i valori e diritti fondamentali dell'Unione in sei grandi ambiti – Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza, Giustizia – ma alla sua applicazione fin da subito si sono sottratti Regno Unito e Polonia, seguiti dalla Repubblica Ceca.

I sostenitori di un'Europa politica non hanno però abbandonato il campo. Il successivo Trattato di Lisbona (2007) ha in parte salvato la

Carta, recependone molti aspetti e assegnandole il medesimo valore vincolante dei trattati (benché la sua effettiva cogenza resti dubbia, secondo la giurisprudenza). E non solo. Al di là di alcuni tratti cosmetici che possono far pensare a un regresso sulla strada unitaria (soprattutto nella terminologia scelta), il Trattato di Lisbona ha in effetti segnato alcuni passi avanti in senso federale. Al Parlamento europeo è stata concessa autorità sull'intero budget dell'Unione, equiparando i suoi poteri legislativi a quelli del Consiglio dell'Unione europea, e sull'approvazione del presidente della Commissione e dei commissari (proposti rispettivamente dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'Unione europea).

Secondo quanto previsto dal Trattato, come accennato, la funzione legislativa è esercitata congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio. Pochi sanno come effettivamente ciò avviene, ma è un tema di una certa importanza. Le leggi, proposte dalla Commissione, vanno prima al Parlamento che le approva a maggioranza semplice, poi al Consiglio

che le approva a maggioranza qualificata; in caso di divergenze, tornano al Parlamento che può ribadire i suoi punti a maggioranza qualificata, per poi andare di nuovo al Consiglio; eventuali ultimi disaccordi vengono affidati a trattative di

Rimaneva la speranza che l'unificazione economica e monetaria sarebbe stata la premessa di quella politica

conciliazione. Si tratta nella sostanza di un bicameralismo simile per certi aspetti a quello tedesco, ma con una differenza fondamentale. In Germania il *Bundesrat* (composto da delegati dei singoli *Länder*) ha effettivamente poteri pari al *Bundestag* (il Parlamento eletto da tutti i cittadini) solo in alcune aree di competenza regionale. In tutte le altre, un voto contrario del *Bundesrat* può essere superato da un voto di segno opposto del *Bundestag*, con una maggioranza pari o superiore a quella espressa dal *Bundesrat*. Cosa che fra l'altro riduce i passaggi e quindi accelera l'iter.

Nell'ordinamento europeo la procedura è più complessa e comunque, dopo ben quattro passaggi, la parità è totale. Senza contare che il Parlamento europeo non può legiferare in tutte le aree. Ve ne sono alcune, di grande rilievo, per cui l'assetto intergovernativo è in tutto prevalente: le questioni tributarie (ad esempio soglie massime e minime comuni nella tassazione) vengono decise solo dal Consiglio europeo, cioè dai capi di governo; e nemmeno a maggioranza qualificata, ma all'unanimità.

Il superamento di una situazione del genere dovrebbe essere una priorità di quanti ambiscono a riformare l'Europa, specie delle forze

progressiste che vogliono andare verso un'Europa sociale in economia, che sia ancorata ai principi del liberalismo in politica: dare maggior forza al Parlamento europeo, creare la struttura di un'Europa veramente federale. Non mi pare che lo sia. Lo stesso Trattato di Aquisgrana recentemente siglato tra Francia e Germania si muove tutto all'interno della logica intergovernativa.

Nell'insieme, possiamo dire che con il Trattato di Lisbona abbiamo avuto un rafforzamento del versante federale. Ma l'assetto confederale è rimasto prevalente: il divario fra unificazione economica e unificazione politica non è stato colmato (anzi, per certi versi è aggravato dalla farraginosità dei meccanismi). Si è detto che questo è il primo problema dell'Unione. Solo il primo, però. Il secondo è la quasi totale assenza di progressi nel campo dell'integrazione culturale o, se vogliamo, «ideale»: la terza gamba fondamentale del progetto europeo, da non sottovalutare, è la creazione di un'identità comune, di un senso di appartenenza che si affianchi nei cittadini alle identità nazionali, o locali. In questo, il progetto di Costituzione aveva un grande valore sul piano simbolico, così come l'ha avuto, in negativo, la sua bocciatura. L'unificazione sul piano ideale è fondamentale anche per l'unità politica. Fra l'altro, se non ci si sente legati da un comune vincolo identitario, è difficile fare insieme scelte difficili di politica economica: difficile che scatti un legame di solidarietà, ad esempio, da parte dei tedeschi nei confronti dei greci (riflettiamo: sarebbe stato possibile imporre a un territorio appartenente al nostro stesso Stato politiche così draconiane, giuste o meno che fossero?). Non stupisce quindi che nella visione risultata prevalente negli ultimi decenni quest'aspetto sia rimasto in secondo piano. Non è però un tema più eludibile da quanti auspicano una riforma in senso federale delle istituzioni comuni. Qui però si pone l'interrogativo: quale comune terreno culturale dare all'Europa? Ed è su questo che si confrontano le due idee alternative. Con implicazioni che, come accennato, non riguardano solo il piano culturale ma anche, più in concreto, le politiche da mettere in campo.

Secondo la visione sociale e liberale, l'Europa deve avere una vocazione universale e aperta al mondo. Il nostro è il continente dove trovano applicazione i valori dell'Umanesimo e dell'Illuminismo: quelli incardinati nel liberalismo democratico che si è via via rafforzato e allargato, nel corso del Novecento, fino a includere i diritti sociali, i

È sul terreno culturale e sulle politiche da mettere in atto che si confrontano le visioni social-liberale e social-conservatrice

nuovi diritti civili, i diritti ambientali. L'identità europea si fonda quindi sull'universalismo dei diritti umani, che supera le vecchie barriere e i conflitti nazionali. L'Europa è un esempio pioniere di pace, democrazia e qualità della vita: e può essere per questo un punto di riferimento per il mondo intero. Questa, a ben vedere, è anche l'idea originaria che aveva mosso i padri fondatori, coltivata nella lotta al nazi-fascismo: non è un caso che quella lotta sia stata vinta anche grazie all'alleanza con le grandi democrazie liberali d'Oltremania e d'Oltreoceano, e che poi il progetto europeo sia nato proprio in quel campo. La critica ai fautori della visione liberista, che sono venuti dopo, è stata quella di aver dimenticato questa lezione: e di aver costruito di conseguenza un'Europa limitata all'economia, che trascurava i diritti sociali e poi ambientali e che, sul piano ideale, restava prigioniera dei vecchi interessi nazionali. Proprio come è rimasta a mezza strada sul cammino dell'unità.

Rispetto a questa concezione, quella di un'Europa social-conservatrice, o comunitaria se vogliamo, è molto diversa. Rifiuta la pretesa universalistica e insiste invece sulle specificità della cultura europea, rispetto alle altre, così come sui rischi di volerla parificare alle altre. Sul piano ideale la rottura con l'Europa liberista è qui ancora più netta, dato che l'Europa comunitaria non è globalista, ma regionalista.

È chiaro che ambedue le narrazioni sono costruzioni ideologiche – come tutte le operazioni di fabbricazione di un'identità collettiva, in fondo. Entrambe presentano forzature sul piano storico e analitico, o ingenuità. Ma nei confronti delle tragedie che la cultura europea ha prodotto nel Novecento (quelle sì, vere), è l'idea di un'Europa social-liberale che sembra essere più consapevole, e in fondo anche più onesta. Ad esempio nel riconoscimento del legame verso quanti hanno contribuito a liberarci, o verso le culture extraeuropee che hanno combattuto l'imperialismo europeo e che poi, attraverso l'immigrazione, sono diventate anch'esse parte delle nostre comunità. L'idea social-conservatrice si basa invece sulla rimozione della nostra storia più drammatica, storia recente (se non addirittura su una sua valorizzazione, per alcune frange).

Ma al di là del terreno culturale, dietro queste due concezioni vi sono differenze fondamentali per quel che attiene alle politiche. Intanto va detto che alcuni tratti dell'una o dell'altra visione si possono già osservare: nella tutela dei consumatori e nei fondi di coesione, per l'Europa social-liberale; mentre la politica agricola comune, in fondo e specie in passato una misura protezionistica, è in linea con l'idea di un'Europa social-conservatrice, dai dubbi risvolti ambientali (peraltro, è storicamente la voce principale del nostro bilancio). Insomma, entrambe rappresentano già una realtà, pur se l'impostazione liberista ri-

mane prevalente in un assetto confederale. Ma forse è più interessante guardare a quel che può essere.

Un'Europa sociale, ma liberale, si batte per la riduzione delle barriere all'immigrazione e al commercio, su scala globale. È contro l'abbandono del multilateralismo nei trattati commerciali, si oppone quindi al ritorno di negoziati bilaterali, se pur fra grandi potenze continentali, e ancor di più alle chiusure protezionistiche. Ed è consapevole che l'immigrazione rappresenta una grande opportunità, a condizione di sapere integrare chi arriva nel nostro sistema fondato, appunto, sull'universalismo dei diritti. Di più. Un'Europa social-liberale offre al mondo il suo attivo contributo per ridefinire, secondo un principio di giustizia, le istituzioni internazionali: fra queste il sistema finanziario, così da dare a problemi globali come i paradisi fiscali e l'incontrollata speculazione finanziaria risposte efficaci – che possono essere efficaci solo se altrettanto globali. E un'Europa social-liberale rivendica il diritto di richiedere, agli altri Paesi, il rispetto dei diritti umani e l'applicazione delle regole di democrazia (sì, anche contro il relativismo culturale, dietro cui si ripara l'Europa comunitaria). Insomma, un'Europa social-liberale non abbandona affatto la visione universalista ma, se mai, la rafforza e le dà coerenza, anche grazie alla sua esperienza di «multilateralismo democratico». Proponendo così all'umanità intera una piattaforma ideale, istituzionale e politica per affrontare i grandi problemi del nostro tempo: dal degrado ambientale alla gestione della nuova rivoluzione tecnologica in una direzione che non esacerbi le disuguaglianze, alla più ampia questione della relazione fra sviluppo economico, etica e democrazia.

Al contrario, l'Europa social-conservatrice è, a ben vedere, una riproposizione in scala continentale dei vecchi sovranismi. Proprio per questo la sua capacità di presa non va sottovalutata. Quando quei sovranismi si accorgeranno che, in un nuovo mondo multipolare guidato da Trump e Xi Jinping (e poi da Bolsonaro, Putin, Erdogan), gli interessi nazionali si tutelano meglio rafforzando l'Europa e non certo disintegrandola (e certo vale anche per l'Italia, forse anche più che per gli altri Paesi), ebbene allora forse abbandoneranno la loro dimensione tradizionale e ricadranno in un nuovo, più ampio, sovranismo: quello europeo. Nello stile dell'*America first* di Trump, per intenderci.

Su questo dalle elezioni per il Parlamento europeo verranno indicazioni importanti. Se il Partito popolare, tradizionalmente su posizioni liberali e liberiste, potrà e vorrà fare maggioranza con le forze sovraniste nazionali, o se sarà esso stesso conquistato da quelle forze (come la Lega di Salvini), allora forse l'Europa social-conservatrice si paleserà finalmente all'opinione pubblica – e sarà anche egemone. Sull'altro

versante i socialisti e i Verdi, soprattutto (ma anche una parte piccola dei liberali e alcune formazioni più a sinistra), incarnano con diversi accenti l'ideale di un'Europa sociale, ma ancorata ai principi universali del liberalismo democratico. Incalzata dalle alternative ai suoi due fianchi, l'impostazione liberista ha invece oggi meno forza, se non quella che le è data dall'inerzia delle istituzioni e dei legami esistenti. Può darsi addirittura che il suo tempo stia per concludersi. Presto saremo tutti chiamati a scegliere: se continuare a sostenere una società aperta nell'unico modo possibile, cioè con una riforma dell'Europa che la renda più democratica, e quindi inclusiva, o se lasciare campo libero ai fautori di una società chiusa.

.....
Emanuele Felice insegna Economia applicata nell'Università D'Annunzio di Pescara. Con il Mulino ha pubblicato *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia* (2007), *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia* (2016²), *Perché il Sud è rimasto indietro* (2015) e *Storia economica della felicità* (2017).