

PERCHE' CAPIRE L'INTERDIPENDENZA EUROPEA?

Spiegare l'Europa

Questo volume raccoglie buona parte degli editoriali che ho scritto, tra il marzo 2019 e l'agosto 2020, per il quotidiano "Il Sole 24 Ore". Per dirla con il titolo del film di Peter Weir, si è trattato di un anno (e più) vissuto pericolosamente, per i cambiamenti intervenuti in Italia e in Europa, a loro volta accelerati dallo sviluppo della pandemia. Ho deciso di raccogliervi, su proposta della Direzione del quotidiano (che ringrazio), per sistematizzare il mio contributo alla discussione in corso sul futuro dell'Europa. Ovvero della forma organizzata che ha assunto l'Europa integrata, l'Unione europea (Ue). Almeno nelle mie intenzioni, gli editoriali hanno rappresentato lo sforzo di spiegare il funzionamento di una organizzazione cruciale per lo sviluppo economico e la stabilità democratica del nostro continente, eppure poco conosciuta per via della sua complessità istituzionale e funzionale. Come è possibile che l'Ue sia così poco conosciuta? Come spiegare ciò che avviene in Europa in modo da aumentare la consapevolezza pubblica sulle scelte fatte o da fare? Ecco perché quegli editoriali hanno talora le caratteristiche (come hanno fatto notare alcuni lettori) di mini-lezioni sulle interdipendenze tra i Paesi che costituiscono l'Ue, sul sistema decisionale che caratterizza quest'ultima, sulle implicazioni delle politiche pubbliche promosse dall'Ue. Dopo tutto, ricordava Luigi Einaudi, occorre conoscere per decidere.

In un'epoca di polarizzazione culturale, in Italia come altrove, il compito di uno studioso dovrebbe essere quello di spiegare la natura dei problemi che si discutono, la complessità dei contesti in cui quei problemi emergono, le culture di riferimento degli attori che debbono affrontarli, le conseguenze delle decisioni da prendere per risolverli. Lo studioso dovrebbe rimanere tale anche quando scrive sui giornali, essendo suo dovere intellettuale quello di illuminare, nei limiti delle sue capacità, i grandi problemi collettivi che una società deve affrontare. Di fronte a tanti intellettuali più o meno organici all'una o all'altra parte politica, ha scritto Ralf Dahrendorf, c'è bisogno di studiosi che siano invece organici alla democrazia e ai valori liberali della società aperta, dell'economia di mercato e della giustizia sociale. Valori che trovano oggi la loro sintesi più coerente nel progetto dell'Europa integrata. Se la cattedra universitaria non è il posto per i profetti, per dirla con Max Weber, neppure la prima pagina di un quotidiano dovrebbe esserlo. E' compito degli studiosi difendere la causa dei beni pubblici, beni di cui possono beneficiare i molti e non i pochi. L'Ue è il più grande bene pubblico di cui oggi disponiamo. Ecco perché deve essere al centro della discussione nazionale. Contribuendo ad essa, lo studioso deve difendere l'indipendenza della sfera in cui agisce,

quella della cultura (cioè della competenza). Se sottoponesse quest'ultima ai condizionamenti partigiani, vanificherebbe la propria missione sociale, quella di sottrarre le grandi questioni alla disputa faziosa perché motivata da interessi particolaristici e scarsa conoscenza.

L'Europa interdipendente

L'integrazione europea non è il risultato di scelte tecnocratiche, ma è la risposta ai drammi storici del continente. Quei drammi hanno avuto nomi molto precisi: guerra, miseria, autoritarismo, ingiustizia. Con la nascita e poi lo sviluppo dell'Ue, quei drammi sono stati risolti. In modo pacifico, è stata abolita la guerra, è stato costruito il più grande mercato unico al mondo, sono state create solide democrazie liberali, è stato costituzionalizzato il principio che le società aperte rimangono tali finché sono giuste (per dirla con Karl Popper). Attraverso l'integrazione europea è stata ricomposta la frattura ideologica della guerra fredda, dando vita ad un sistema di interdipendenze tra Paesi europei che ha accentuato la necessità della loro reciproca e leale collaborazione. Tuttavia, se l'integrazione europea è nata storicamente dall'esigenza di rispondere ai drammi del passato, il suo sviluppo ha dimostrato di essere la risposta anche alle sfide del futuro. Oggi, la magnitudine dei problemi che i Paesi debbono affrontare è di gran lunga superiore alle loro capacità (in termini di poteri, competenze, risorse, personale). Un Paese europeo, da solo, non potrebbe risolvere i problemi derivanti dall'inquinamento ambientale, dalla speculazione finanziaria, dalla criminalità internazionale, dai flussi migratori. Né potrebbe disporre delle risorse per competere con grandi potenze, come gli Stati Uniti e la Cina, sul piano dell'innovazione tecnologica, dello sviluppo digitale, della ricerca scientifica, oltre che della sicurezza e della difesa.

L'interdipendenza tra i Paesi europei si è consolidata per ragioni strutturali, dunque, non già per macchinazione burocratica. Molti problemi, naturalmente, sono rimasti nazionali o addirittura locali. Tuttavia, per affrontare sfide divenute esistenziali, gli stati nazionali o i governi sub-nazionali (regionali o comunali) non sono più strutturalmente attrezzati per farlo. L'epoca degli stati territoriali indipendenti (avviata dalla Pace di Vestfalia del 1648), con i loro correlati sentimenti nazionalisti, è stata bruscamente interrotta dalla Seconda Guerra Mondiale. Quegli stati nazionali avevano raggiunto grandi conquiste, ma avevano anche prodotto enormi guasti. Lo stesso nazionalismo aveva alimentato, nello stesso tempo, protezione e aggressione. Eppure, anche là dove aveva avuto tratti democratici, ha mostrato Ernst Haas, esso aveva finito per giustificare atteggiamenti divisivi, antagonistici, spesso aggressivi. L'Ue nasce propriamente per addomesticare quei sentimenti, per pacificarne gli effetti esterni ed interni. Inevitabilmente, ciò ha finito per sfidare istituzioni, culture e interessi che si erano formati intorno alla realtà e al mito dello stato nazionale indipendente.

In generale, non è stato semplice (per le classi dirigenti e le opinioni pubbliche dei Paesi europei) rielaborare quel mito per adeguarsi al nuovo contesto postbellico dell'interdipendenza. In specifico, tale rielaborazione ha incontrato più difficoltà in quei Paesi che non avevano fatto i conti con la propria storia. Nondimeno, con le diseguaglianze sociali accentuate dalle crisi multiple dello scorso decennio, il mito nazionalista è stato riabilitato come l'alternativa all'integrazione sovranazionale. Così, il nazionalismo, che sembrava sepolto nelle macerie della Seconda Guerra Mondiale, è risorto in molti Paesi europei. E' andato al governo nei Paesi (dell'Europa dell'est) entrati recentemente nell'Ue, ma ha conquistato anche le leve di comando di importanti Paesi occidentali. Come il Regno Unito, il Paese dell'Europa occidentale con la democrazia più longeva o gli Stati Uniti, il Paese dell'Occidente con la costituzione democratica più longeva. Tuttavia, la rinascita del nazionalismo ha incontrato non poche resistenze sulla sua strada. L'interdipendenza non è un'opinione. Donald Trump non ha ricomposto il suo Paese, ma lo ha reso ancora più polarizzato. I Paesi dell'Europa dell'est hanno preso una direzione che è destinata ad allontanarli di nuovo dal resto del continente. Brexit non ha diviso l'Ue, bensì ha diviso il Paese che l'ha promosso. Proprio l'esperienza britannica si è rovesciata nel suo opposto. Visti i costi del recesso, gli altri nazionalismi europei hanno dovuto reinventarsi come sovranismi. Si è trattato di una reinvenzione confusa, in quanto rivendicano di trasferire più competenze da Bruxelles agli stati, ma non è chiaro quali e perché.

Come è fatta l'Europa

L'obiettivo degli editoriali qui raccolti è quello di spiegare le ragioni dell'interdipendenza europea, della sua forza e dei suoi limiti, sottraendo quelle ragioni alla critica ideologica che non si basa su evidenze empiriche oltre che su conoscenze istituzionali. Se l'interdipendenza è la condizione strutturale dei Paesi europei, la forma (il regime istituzionale e di politica pubblica) da essa assunta è tuttavia il risultato di processi politici, cioè dei negoziati tra gli stati europei così come dei compromessi tra i leader nazionali e sovranazionali. Sul piano teorico, l'errore delle posizioni sovraniste è quello di pensare che sia possibile regredire dalla condizione di interdipendenza (tra Paesi) a quella di indipendenza (di ogni singolo Paese), trasformando l'Ue in una sorta di organizzazione internazionale. Sul piano pratico, l'errore delle posizioni sovraniste è quello di sottovalutare le implicazioni drammatiche che avrebbe una simile regressione, se si realizzasse. Basti pensare alle implicazioni sul mercato unico europeo, il più vasto e integrato del mondo. Quest'ultimo rappresenta il frutto più maturo dell'interdipendenza sovranazionale, a sua volta irrobustita dall'adozione dell'euro (da parte della maggioranza, 19, degli attuali 27 stati membri dell'Ue). Quel mercato unico, tuttavia, non è caduto dal cielo della cooperazione internazionale, ma è stato reso

possibile dalla formazione di un sistema sovranazionale di regole. Regole approvate dai governi nazionali (attraverso il Consiglio dei ministri nazionali) e dal Parlamento europeo (che rappresenta i cittadini europei dal 1979), sulla base di proposte avanzate dalla Commissione europea (che detiene il monopolio della iniziativa legislativa), sotto la supervisione costituzionale della Corte europea di giustizia (CEG). Se è così, come è possibile rifiutare la sovra-nazionalità e, contemporaneamente, difendere i suoi effetti economicamente benefici?

Il sovranismo è irrimediabilmente semplicistico. Mette in discussione l'interdipendenza, mentre dovrebbe discutere la forma da essa assunta in Europa. Quella forma, infatti, non è stata mai decisa attraverso un chiaro dibattito pubblico. Anche perché, ogni volta che si è cercato di farlo, i nazionalisti, mobilitando idiosincrasie domestiche, lo hanno impedito. Il risultato è quindi un'organizzazione ibrida, basata su istituzioni che rappresentano sia i governi nazionali che i cittadini europei, le cui relazioni sono tuttavia incerte, cambiando nel tempo e con le politiche. Se l'equilibrio tra quelle istituzioni è preservato nelle decisioni relative alle politiche di regolazione del mercato unico, lo stesso non può dirsi relativamente alle politiche che sono entrate nell'agenda europea con la fine della guerra fredda e l'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992. Si tratta, nel caso di queste ultime, delle politiche che avevano tradizionalmente sostanziato i *core state powers*, per dirla con Markus Jachtenfuchs e Philippe Genschel. Cioè, i poteri centrali della statualità nazionale, come la politica di difesa e di sicurezza, la politica estera, la politica dell'ordine interno e dell'asilo, la politica bilancio e fiscale. In queste politiche, divenute sempre più cruciali con l'approfondimento del processo di integrazione, i governi nazionali (attraverso il Consiglio europeo dei loro leader, primi ministri o presidenti) hanno rivendicato una preminenza decisionale, che non hanno potuto spesso onorare (per via delle divisioni al loro interno). Le crisi multiple (finanziaria, migratoria, della sicurezza) dello scorso decennio hanno ulteriormente rafforzato la pretesa decisionale dei governi nazionali, anche perché quelle crisi sono esplose in ambiti di *policy* che erano stati assegnati alla decisione intergovernativa sin dal 1992. Certamente, il Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel 2009) ha abolito le divisioni in pilastri introdotte nel Trattato di Maastricht (con la separazione delle politiche sovranazionali del mercato e le politiche intergovernative dei *core state powers*), tuttavia esso ha lasciato intatte le differenti logiche decisionali caratterizzanti le une e le altre politiche. Attraverso tale distinzione, i governi nazionali hanno mantenuto il controllo di cruciali politiche, come la difesa, la sicurezza, la fiscalità, l'immigrazione. Se tali politiche hanno generato risultati insoddisfacenti (ed è così avvenuto, basti pensare alla politica migratoria), ciò è stato dovuto alle difficoltà del coordinamento tra i governi nazionali, non già all'inadeguatezza delle istituzioni sovranazionali. Tant'è che la crisi pandemica, con la sua dirompenza, sta obbligando l'Ue a rivedere il regime di distribuzione delle competenze e risorse tra organismi intergovernativi e sovranazionali.

L'Europa e l'interesse nazionale

L'interdipendenza tra i Paesi europei implica necessariamente la ridefinizione del concetto (oltre che della realtà) di interesse nazionale. Un concetto che, in Italia, era stato rimosso dalle forze politiche che avevano costruito la Repubblica e che quindi avevano gestito il Paese (dal governo e dall'opposizione) nella seconda metà del secolo scorso. Quel concetto, infatti, richiamava il sentimento nazionalista che aveva condotto all'ascesa del fascismo, alla drammatica esperienza della guerra (militare e civile), alla umiliazione internazionale del Paese. Per di più, poiché il nazionalismo continuò ad essere coltivato nei decenni post-bellici dalle frange anti-sistemiche dell'estrema destra italiana, la presa di distanza da esso ha rappresentato la condizione per consolidare il nuovo patto costituzionale. Così, essendo il nazionalismo un sentimento che aveva portato alla rovina il Paese, si è cercato di toglierlo dal dizionario politico della Repubblica. Tuttavia, insieme al necessario rifiuto del nazionalismo, le élite repubblicane avevano finito per trascurare altre componenti identitarie, come l'identità nazionale e l'interesse nazionale. Anzi, con l'avvio del processo di integrazione, le migliori élite repubblicane avevano finito per far coincidere l'interesse nazionale con quello europeo, affidandone la rappresentanza all'istituzione europea per eccellenza, la Commissione. Così, la rinascita del Paese è venuta a consistere con la diluizione della sua identità nella più larga entità dell'Europa integrata.

L'Italia, più di altri Paesi, si è affidata all'Europa per governare sé stessa. L'idea del "vincolo esterno" costituisce la conseguenza logica della nostra difficoltà all'auto-governo, anche perché incapaci ad elaborare un nostro interesse nazionale. Il salto integrativo avviato dal Trattato di Maastricht del 1992 ha accentuato le nostre difficoltà. Il Trattato mostrò che l'Ue non poteva essere la forma di un nuovo stato europeo (al cui interno si sarebbero sciolti i vari stati nazionali), bensì sarebbe stata la forma di un'organizzazione regionale costituita necessariamente di stati (in collaborazione ma anche in competizione) e di cittadini (con le loro distinte e non facilmente conciliabili identità nazionali). Con Maastricht, come hanno argomentato Alberta Sbragia e Christopher Bickerton, gli stati europei sono diventati stati membri dell'Ue. Cioè, si sono trasformati in stati interdipendenti, portatori nello stesso tempo di interessi nazionali specifici e di interessi europei condivisi. L'Italia continua a faticare per realizzare tale trasformazione, oscillando tra la richiesta di avere "più solidarietà dall'Europa" e la critica a quest'ultima in quanto "espressione dei Paesi più forti". E' difficile uscire da tale oscillazione se non si definisce un nostro interesse nazionale, oltre che una nostra identità nazionale, adeguati alla condizione di interdipendenza in cui siamo inseriti. L'Italia deve sapersi auto-governare così come deve saper contribuire al governo dell'Europa.

Fondamentali riforme debbono essere introdotte nel nostro Paese (si pensi solo alla riforma dell'amministrazione pubblica) non perché "ce lo chiede l'Europa", ma perché sono necessarie per far crescere l'Italia all'interno dell'interdipendenza europea. La nuova concezione sia dell'interesse nazionale che della identità nazionale deve contenere al suo interno, nella sua stessa fondazione, sia componenti esclusive (nazionali) che componenti condivise (europee). L'interesse nazionale è efficace quando si armonizza con l'interesse europeo. L'identità nazionale è solida quando si concilia con l'identità europea. L'interesse nazionale non può sciogliersi nell'interesse europeo (come pensano i sostenitori dello stato europeo), né l'interesse europeo può coincidere con la somma degli interessi nazionali (come pensano i sostenitori dell'unione intergovernativa). La stessa cosa vale per l'identità nazionale, che non può coincidere con quella europea ma non può neppure rappresentare l'alternativa a quest'ultima. Tra interesse nazionale ed interesse europeo, così come tra identità nazionale e identità europea, c'è una necessaria (e benefica) tensione che la Grande Politica dovrebbe saper ricomporre. Naturalmente, più un Paese è strutturalmente debole, più sarà difficile ricomporla.

In non pochi degli editoriali qui raccolti c'è lo sforzo di riabilitare il concetto di interesse italiano in Europa, più che mai necessario in contesti intergovernativi che accentuano la competizione tra gli stati membri dell'Ue. Allo stesso tempo, c'è anche il richiamo alla necessità di ricondurre il nostro interesse all'esigenza di promuovere l'interesse europeo. I due interessi vanno tenuti distinti, ma non contrapposti. La forma dell'interdipendenza europea deve istituzionalizzare tale pluralismo in modo tale da favorire esiti aggregativi tra le sue componenti, preservandole però nello stesso tempo. Possiamo chiamare questo progetto *e pluribus unum* oppure *in varietate concordia*, l'importante è che esso trovi una sua coerente costituzionalizzazione. E di ciò discuterò nelle Conclusioni di questo volume.

Prima l'Europa

Insomma, *prima l'Europa* significa che le scelte nazionali debbono essere fatte in coerenza con l'interdipendenza europea, oltre che con le preferenze della maggioranza degli elettori del Paese. Con l'interdipendenza, la democrazia ha acquisito due fonti di legittimazione, una interna (gli elettori nazionali) ed una esterna (gli elettori degli altri Paesi europei rappresentati dai loro governi). Non si governa più un Paese solamente con il consenso della prima fonte, trascurando la seconda. Tale duplicità di legittimazioni rappresenta una discontinuità radicale nella storia della democrazia europea. Siamo di fronte ad un vero e proprio cambiamento di paradigma. Gli editoriali raccolti in questo volume vogliono essere un contributo per comprenderne le conseguenze.