

Appendice. Nota tematica

Antonio Cantaro

1. Una nuova fase della crisi

Più che in una *nuova fase di crescita*, i Paesi dell'Unione sembrano essere entrati in una *nuova fase della crisi*. La *“retorica della ripresa”* che, nella seconda metà del 2013, aveva cominciato a prendere il posto della *“retorica dei sacrifici”* si è già ampiamente esaurita.

I contraddittori segnali di stabilizzazione dello scorso biennio sembrano, in verità, da attribuire prevalentemente alla drastica riduzione del costo del lavoro e del welfare, più che ad uno strutturale superamento dello scarto di produttività dell'economia europea rispetto a quella statunitense e a quella delle economie emergenti.

La timida ripresa, dove c'è, ha i caratteri - come è stato osservato - di una *ripresa “a mezzo di impoverimento”*. Le manifestazioni quotidiane della crisi dei Paesi dell'Unione, in particolare di quelli dell'area mediterranea, continuano, infatti, ad essere molteplici e visibili agli occhi di tutti i suoi cittadini. E crescenti. Stagnazione, se non proprio recessione. Disoccupazione ai massimi storici. Crescita delle disuguaglianze sociali e territoriali. Insicurezza diffusa.

Nel 2011 Draghi ha forse salvato l'euro, ma l'Unione nel suo complesso continua a non produrre crescita e occupazione. Continua, anzi, a bruciare ricchezza. E i provvedimenti finora adottati per contrastare la crisi, sottoponendo i paesi dell'Europa meridionale agli insostenibili vincoli di austerità asimmetricamente fissati a livello europeo, hanno ampliato il solco fra i Paesi del Nord e i Paesi del Sud, investiti da una progressiva erosione del loro modello sociale e di sviluppo, da una progressiva deindustrializzazione, da un generale impoverimento.

2. L'integrazione perduta

La crisi economica è solo la punta dell'iceberg. Ciò a cui stiamo assistendo è, più in profondità, il *declino* delle motivazioni storico-politiche che hanno sostenuto per oltre mezzo secolo la costruzione europea. Ciò che è in discussione è il *telos* del processo integrativo: il *progetto costituzionale* di una *“Unione sempre più stretta dei popoli europei”* e delle declinazioni tramite le quali esso ha concretamente preso forma.

Non solo l'*integrazione monetaria*, indubbiamente la più eclatante dal punto di vista materiale e simbolico. Ma, altresì, l'*integrazione geografica* (l'integrazione orizzontale, la *“politica”* dell'allargamento), l'*integrazione economico-giuridica* (l'integrazione verticale, l'approfondimento), l'*integrazione sociale* (il modello sociale europeo).

Il venir meno della fiducia in queste declinazioni del processo di integrazione è il cuore della *crisi esistenziale dell'Unione*. È la manifestazione più evidente dello smarrimento delle finalità della costruzione europea.

La finalità fondamentale che ha informato tutti i Trattati europei è sempre stata, infatti, quell'“unione sempre più stretta fra i popoli europei” già postulata nel Preambolo del Trattato Cee del 1957. Ed anche nelle fasi storiche più difficili e contrastate, i padri fondatori della Comunità e dell'Unione hanno sempre esplicitamente sottolineato la natura fondante dell'integrazione nel suo *significato progressivo* dell'instaurazione di un comune quadro economico-giuridico per l'Europa tutta.

Un “obiettivo costituzionale” riaffermato anche con la scelta strategica dell'*unione monetaria* e con la scelta, altrettanto strategica, “di politica estera”, di favorire la *stabilizzazione dell'ex blocco di Varsavia*. L'allargamento (l'integrazione geografica) ai Paesi dell'Europa centro-orientale andava perseguito, si disse allora, senza pregiudicare l'*approfondimento* (l'integrazione economico-giuridica).

3. Un deficit di senso

Persino la (a lungo) dominante “filosofia” funzionalista e comunitarista dell'integrazione non aveva mai smarrito, almeno sino agli anni ottanta del secolo scorso, il significato storico-politico della costruzione europea. L'*orizzonte di senso* delle sue diverse declinazioni.

L'allargamento (l'integrazione geografica) quale primaria forma di politica estera diretta a garantire la stabilizzazione del Continente. La costruzione del mercato interno (l'integrazione economica e giuridica) quale motore permanente della costruzione di un “*sense of community*”. L'Euro (l'integrazione monetaria) quale strumento per un accresciuto ruolo geo-economico e geo-politico dell'Europa nella globalizzazione. Il modello sociale europeo (l'integrazione sociale) quale segno distintivo dell'“*european way of life*”.

Tutto per una lunga fase è sembrato convergere nella direzione della costruzione di un *autonomo spazio europeo*. E ciò persino quando alcuni “soci” dell'impresa comune privilegiavano, secondo il “paradigma anglosassone”, la prammatica del grande mercato, abborrivano la teologia federalista, sentivano come primaria l'appartenenza transatlantica.

I Trattati dell'ultimo ventennio hanno mantenuto inalterate le originarie formulazioni in ordine al significato costituzionale dell'integrazione. E a questa “regola” non si è formalmente sottratto nemmeno il Trattato di Lisbona¹.

L'orizzonte di una “Unione sempre più stretta” è, tuttavia, sempre più vissuta come una formula di rito largamente smentita dalle scelte di fondo codificate nel Trattato di Maastricht, in quello di Lisbona e nel successivo *diritto della crisi*. Un'*ipocrisia costituzionale* che alimenta il distacco verso le istituzioni sovranazionali, verso il burocratismo e il tecnicismo che ne coprono il *deficit di progetto e di senso*.

La *sfida storica*, ‘esistenziale’, di preservare la specificità dello spazio europeo è da tempo largamente ignorata dalle élites che governano l'Unione, dal dibattito pubblico, dalla riflessione scientifica. Una “pigrizia” politica e intellettuale spia anch'essa di un profondo declino delle motivazioni del processo integrativo.

¹ Si veda la formulazione dell'articolo uno (“Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”). E quelle contenute nel Preambolo, al primo capoverso (“Decisi a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione intrapreso con l'istituzione della Comunità europea”) e al quattordicesimo (“In previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea”).

4. L'integrazione attraverso la liberalizzazione

L'*europèismo critico* data l'origine del declino del *telos* originario della costruzione europea agli anni ottanta del secolo scorso, quando al *paradigma dell'integrazione attraverso il diritto* subentra il *paradigma dell'integrazione attraverso la liberalizzazione*. La cosiddetta integrazione "negativa" che, secondo i suoi critici più radicali, avrebbe trasformato l'Unione in una "macchina per la liberalizzazione", funzionale esclusivamente all'interesse del capitalismo europeo ad un'espansione dei mercati del tutto svincolata dai meccanismi di formazione della volontà politica tipici dell'epoca keynesiana e post-bellica.

Alla base di questa svolta si colloca la "costituzionalizzazione", ad opera delle sentenze Dassonville² e Cassis de Dijon³, del *principio del mutuo riconoscimento*, cardine del progetto di riforme del mercato interno contenute nel Libro Bianco del 1985. Principio che, codificando "un diritto di accesso al mercato in tutto lo spazio europeo per tutte le merci che siano state legalmente prodotte in ciascuno Stato membro, secondo le regole proprie dello Stato di origine" è alla base di un'autentica rivoluzione copernicana nelle "tecniche" di costruzione giuridica del mercato integrato. Di un vero e proprio cambiamento di paradigma normativo.

Alla "tecnica" dell'*armonizzazione verso l'alto*, "l'armonizzazione nel progresso", affidata a direttive che fissano standard comuni quale preconditione per la circolazione delle merci, subentra, infatti, l'opposta "tecnica" della *concorrenza tra ordinamenti*, una "competizione regolativa" (de-regolativa) fondata sulla *presunta equivalenza* tra gli standard stabiliti nel paese d'origine e in quello di destinazione. Da un lato, l'armonizzazione viene limitata al rispetto dei livelli minimi di sicurezza, affidata ad un processo ampiamente delegato ad organismi di standardizzazione; dall'altro, l'accesso al mercato del produttore "straniero" può essere derogato solo eccezionalmente in presenza di ragioni imperative di interesse generale.

5. La liberalizzazione integrale

Il principio del *market access*, quale fondamentale criterio di determinazione del contenuto delle libertà economiche fondamentali protette dai Trattati, dopo essere stato codificato nelle "leggi europee" si è progressivamente propagato dal mercato delle merci a quello dei servizi. E, in significativa coincidenza con l'esplosione della crisi finanziaria, la competizione (de)regolativa si è poi trasferita a quello del lavoro, con il palese obiettivo di incentivare le imprese a scegliere gli standard degli ordinamenti meno costosi (in particolare quelli dei nuovi Stati membri dell'Europa centro-orientale).

A sancire la legittimità della concorrenza transnazionale delle imprese sul costo del lavoro sono poi sopravvenute le decisioni con le quali la Corte di Giustizia ha sancito la prevalenza costituzionale delle libertà economiche comunitarie sui diritti di azione collettiva (contrattazione e diritto di sciopero) riconosciuti ai lavoratori europei dagli ordinamenti nazionali⁴. E da quel momento, le pressioni de-regolative sui sistemi di

² Corte di giustizia CE, 11 luglio 1974, causa 8/74, in Racc., 1974, p. 837

³ Corte di giustizia CE, 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, in Racc., 1979, p. 649.

⁴ V. Corte Giust., 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking*, e Corte Giust., 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval*; Corte Giust., 3 aprile 2008, causa C-346/06, *Riiffert*; Corte Giust., 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*.

diritto del lavoro e di relazioni industriali degli Stati membri dell'Unione si sono accentuate, specialmente nei paesi più in difficoltà, parallelamente all'irrigidimento delle politiche europee di austerità.

L'ennesima conferma, secondo l'*europesismo critico*, di una strutturale e irrisolta ambiguità del *telos* dell'integrazione. Sempre oscillante tra l'astratta tensione a ripristinare a livello sovranazionale la perduta sovranità normativa degli Stati nazionali (la "sovranità condivisa") e la concreta organizzazione in senso funzionalista e de-territorializzato dei poteri pubblici europei (la "depoliticizzazione della sovranità").

6. Americanizzazione e occidentalizzazione

Si può concordare o meno sulla radicalità di questa chiave di lettura. È indubbio, in ogni caso, che il prevalere del *paradigma della liberalizzazione* segni uno spostamento dell'equilibrio tra le finalità originarie dell'integrazione in direzione di una sua marcata declinazione mercatista. Una declinazione che gli sviluppi più recenti del *diritto della crisi* stanno ulteriormente accentuando, rafforzando la diffusa sensazione di un profondo declino della pluralità delle finalità alla base della costruzione europea.

Il progetto dell'instaurazione dello spazio europeo come di uno spazio relativamente autonomo di sviluppo (la motivazione storico-politica della costruzione sovranazionale) cede sempre più il passo al progetto dell'integrazione *tout court* nello spazio della globalizzazione. Al postulato, insomma, che l'unica integrazione oggi possibile sia quella della *liberalizzazione integrale dei mercati*.

Ciò non significa, peraltro, che l'integrazione sovranazionale sia giunta al capolinea. Nella fase attuale il declino e la crisi "esistenziale" dell'Unione si manifestano soprattutto come *sostanziale metamorfosi del telos del processo integrativo*, più che come un suo formale abbandono.

Nessuna delle forme del processo integrativo è, infatti, espressamente accantonata. Ma né l'integrazione geografica, né quella economico-giuridica, né quella monetaria, né quella sociale, sono da tempo più vissute e rappresentate quali tasselli di una progressiva ed irreversibile costruzione di un autonomo spazio europeo di sviluppo e di civiltà.

Tutto sembra convergere, in realtà, in direzione di una sorta di "*americanizzazione*" e "*occidentalizzazione*" dell'integrazione. In direzione di una diluizione dello spazio europeo in un più vasto spazio euro-atlantico.

Uno spazio sempre più atlantico e sempre meno europeo, con riferimenti sempre più labili a quella autonomia, sia pur relativa, che la Comunità e l'Unione hanno rivendicato e praticato sino ad almeno all'introduzione della moneta unica. Come testimoniano tanto la recente "politica estera" dell'Unione (Ucraina, Medio Oriente, Iraq) quanto la tentazione di aderire passivamente e silenziosamente all'opaco Accordo di Partenariato Trans-Atlantico (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Ttip).

7. Il “mercato comune” Usa-Europa

Il Ttip non è un qualsiasi trattato commerciale (un accordo “leggero” sul taglio dei dazi e qualche riduzione tariffaria), ma “il più grande accordo commerciale del mondo”⁵. L’Ue e gli USA rappresentano, infatti, il 45 per cento circa del Pil mondiale e il Ttip intende abbattere le barriere non tariffarie al commercio (le differenze nei regolamenti tecnici, nelle norme e nelle procedure di omologazione) e aprire entrambi i mercati dei servizi, degli investimenti e degli appalti pubblici.

L’obiettivo dichiarato è quello di pervenire ad una *totale liberalizzazione* del commercio transatlantico. Di dare vita ad un *mercato comune Europa Usa* che dovrebbe procurare sensibili vantaggi all’industria automobilistica delle due sponde dell’Atlantico e a quella chimica e farmaceutica del Regno Unito, ma che quasi certamente penalizzerebbe il settore agro-alimentare dei paesi mediterranei.

I fautori dell’accordo provano, in verità, a mettere tutti d’accordo, enfatizzandone i potenziali benefici “sistemici”. Rimuovere la duplicità di regolamentazione farà diminuire - si sottolinea - i costi di produzione. Una famiglia media dell’Ue, grazie ai prezzi più bassi, dovrebbe vedere crescere entro il 2027 il proprio reddito di 545 euro all’anno. Con un beneficio annuo di 120 miliardi per l’Ue e di 95 per gli Usa⁶.

Con quali costi sociali? Qui gli interessati sponsor delle “magnifiche sorti e progressive” del Ttip sorvolano. Sorvolano sul fatto che l’Accordo riguarda praticamente tutti i settori. La chimica-farmaceutica, la sanità, l’auto, l’istruzione, l’agricoltura, i beni comuni, gli strumenti finanziari. Cosicché, la rimozione delle barriere non tariffarie finirebbe per compromettere consolidate garanzie europee a tutela dei lavoratori e dei consumatori, della salute e dell’ambiente. Controlli, etichettature, certificazioni potrebbero essere considerate “barriere indirette” al libero scambio⁷.

Non meno grave. Il Ttip rende possibile citare in giudizio l’Unione europea e gli Stati nazionali⁸, rendendo problematica la prerogativa pubblica di esercitare il potere giudiziario sul proprio territorio. Le controversie commerciali verrebbero affidate non a tribunali ordinari, ma a speciali corti extraterritoriali. Le multinazionali sarebbero autorizzate a trascinare in giudizio governi, aziende, servizi pubblici ritenuti non competitivi, a esigere compensazioni per i mancati guadagni dovuti a regimi del lavoro troppo vincolanti, a leggi ambientali troppo severe.

⁵ Così il sito della Commissione: http://ec.europa.eu/trade/policy/infocus/ttip/index_it.htm (3 febbraio 2014).

⁶ Centre for Economic Policy Research, London, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, An Economic Assessment*, marzo 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

⁷ È tipicamente il caso degli organismi geneticamente modificati, la cui introduzione massiva nell’agricoltura europea è stata finora rallentata da una serie di regole ispirate all’europeo “principio di precauzione”. Le grandi multinazionali dell’agro-industria stanno combattendo da tempo contro queste regole che considerano una barriera commerciale indiretta nei confronti di prodotti “sostanzialmente equivalenti”. Nel caso in cui il Ttip diventasse operativo molte di queste regole diverrebbero illegittime e i grandi gruppi della chimica e della genetica agricola (spesso aziende dominanti anche nel settore della salute) non avrebbero più ostacoli nella commercializzazione di massa dei loro prodotti in una delle tre più grandi agricolture mondiali.

⁸ Come già sta accadendo con il NAFTA (North-American Free Trade Agreement).

8. “Re dormienti”?

Un accordo, insomma, colmo di agguati. Che, nei termini sin qui prefigurati, rischia di spazzare via molto del c.d. *acquis communautaire*. Sono in discussione discipline e diritti dei quali la Comunità e l’Unione hanno fatto in questi decenni un fiore all’occhiello, un elemento identificativo della *civiltà europea*, della sua autonomia ed “eccezionalità”.

Perché, di fronte all’evidente pericolo della cancellazione dei frutti più positivi e condivisi dell’integrazione, i governi dell’Unione tacciono? Barbara Spinelli ha proposto una rappresentazione spietata di questo silenzio dei governi. “Re dormienti” che hanno dimenticato cosa siano una corona e uno scettro, ignari di un mondo che attorno a loro muta, aggrappati ad un’Alleanza politico-militare in declino che il Ttip vorrebbe replicare in chiave economico-commerciale. Una Nato economica, come peraltro espressamente si sottolinea nel mondo anglosassone.

Difficile non condividere. Difficile non vedere *la dimensione insieme geo-economica e geo-politica* della diluizione dello spazio europeo nello spazio atlantico.

Una scelta gravida di conseguenze, ma forse non del tutto inconsapevole. Più realisticamente una scelta frutto del c.d. *consenso trasversale delle élites*. La maggioranza dell’establishment europeo pensa ciò che la quasi totalità dell’establishment statunitense dice ad alta voce: che è la Cina il convitato di pietra del Ttip, l’ultimo volano per rallentare il declassamento dei mercati euro-atlantici da una posizione di preminenza ad una di semplice predominanza.

Non è un caso che gli Stati Uniti stiano nello stesso tempo negoziando un vasto accordo di libero scambio con un gran numero di paesi delle Americhe e dell’Asia-Pacifico (la *Transpacific Partnership*, TPP) da cui la Cina è esclusa. Per gli Usa l’obiettivo strategico è sempre quello di costringere Pechino ad allinearsi agli standard “occidentali” del commercio internazionale.

Ancora una volta la domanda è: con quali costi per l’Europa? Di quelli più strettamente sociali si è già detto. Accanto a questi ve ne sono altri, altrettanto rilevanti, che attengono allo status e al ruolo economico e politico del Continente nel mondo globalizzato.

Il valore simbolico e commerciale della rinnovata “attenzione” degli Usa nei confronti dell’Europa, non sembra compensare i costi che questa rinnovata “attenzione” sta già producendo. Come testimoniano la vicenda Ucraina e il deterioramento dei rapporti con la Russia che ne è derivato.

A prescindere dalle numerose insidie che il Ttip comporta per alcuni specifici comparti produttivi europei, è sempre più evidente che la “proposta” statunitense della costruzione di diverse aree trans-oceaniche di libero scambio è parte di un progetto più complessivo di natura neo-egemonica: stringere in una morsa, dall’Atlantico e dal Pacifico, l’Eurasia russo-cinese.

Ma è, altresì, evidente che la cooptazione degli europei in un sistema guidato da Washington (di cui resterebbero i junior partners, costretti a far propria la debole *regulation* statunitense) colpisce al cuore il significato che ha storicamente avuto il processo di integrazione sovranazionale. Un’area a tassi di regolamentazione differenti, il mercato comune Europa-Usa, danneggerebbe il sistema produttivo europeo nel suo complesso. E questo per “sopravvivere” si appellerà, in nome del superiore interesse a non deindustrializzare il Vecchio Continente, all’inderogabile esigenza di ulteriori tagli alla spesa pubblica e al welfare. In definitiva, al benessere dei popoli europei.

9. L' "oceanizzazione" dello spazio europeo

Siamo ben oltre il paradigma dell'*Europa mercato*. L'orizzonte "costituzionale" dell'integrazione sembra del tutto cancellato a vantaggio del paradigma di una *Europa oceanizzata*, articolazione e appendice di uno dei blocchi geo-economici e geo-politici mondiali senza alcuna funzione e identità propria.

Mentre, insomma, i grandi spazi extraeuropei (i BRIC *in primis*) si consolidano è, paradossalmente, il Vecchio Continente, il soggetto storico-politico precursore dei grandi spazi, a dubitare del "suo" spazio. A dubitare tanto dell'allargamento ad Est e nel Mediterraneo (l'integrazione geografica) quanto della bontà della scelta di una forte coesione interna (l'integrazione economico-giuridica, l'integrazione monetaria, l'integrazione sociale).

Americanizzazione e occidentalizzazione dell'Unione, sua riduzione alla dimensione transatlantica. Un'Unione - predica il mainstream - della sicurezza, della difesa, dell'energia. Un'Unione alla quale serve un "grande" accordo strategico fra le due sponde dell'Atlantico che razionalizzi gli approvvigionamenti strategici, che riduca le dipendenze più rischiose, che diversifichi le fonti di energia, che accresca il commercio e gli investimenti euro-americani.

Tutto, apparentemente, ragionevole, frutto di una valutazione non priva di realismo in ordine alle sfide del mondo globalizzato, all'aspra competizione geo-economica e geo-politica che in esso si svolge.

Ma un'Europa che rinuncia all'autonomia del suo spazio che Europa è? È ancora Europa? O è destinata ad essere la "provincia" di *una civiltà occidentale ormai del tutto de-europeizzata*?

10. La crisi "esistenziale" dell'Unione

Sono questi gli interrogativi che intendiamo mettere al centro del nostro seminario. La domanda che tutti li riassume - *Quo vadis Europa?* - non allude a risposte precostituite, né prefigura intenti polemici. Non è una domanda retorica, ma un interrogativo realmente aperto nel senso in cui lo ha recentemente sollevato lo storico inglese Donald Sassoon.

Noi non crediamo che l'Unione sia finita, destinata a dividersi, se non a disintegrarsi. Ma neppure che i Paesi dell'Unione siano avviati lungo un percorso che li conduce alla fine del tunnel della crisi.

Non siamo insomma alla ricerca di immagini ad effetto. "Incubi" da contrapporre a quel "sogno europeo" di cui ancora pochi anni fa discettavano autorevoli protagonisti e brillanti osservatori della costruzione europea.

Siamo, tuttavia, persuasi che la storia stia cambiando direzione. La crisi finanziaria, monetaria, ed economica apertasi nel 2008 ha sgretolato anche le residue certezze sulle magnifiche virtù progressive degli avanzamenti dell'integrazione europea. E ha fatto venire plasticamente allo scoperto quella *crisi esistenziale dell'Unione* che il Trattato di Lisbona aveva vanamente provato a rimuovere.

Nessun *De profundis*, dunque. Ma nemmeno il volontarismo, leggero e disinvolto, dei tanti che hanno in questi anni continuato a preconizzare per l'Europa un futuro luminoso.

Post Scriptum. Quo vadis Mundo?

Mentre lavoravamo a queste brevi note, l'interrogativo che le accompagna si dilatava sino ad apparirci sempre più inafferrabile.

In questa dilatazione ed inafferrabilità giocano certamente molto i limiti soggettivi di chi le ha scritte. Ma anche la crescente sensazione che il mondo nel suo complesso, il mondo post guerra fredda, non sappia bene più dove sta andando e che sono rimaste solo le parole semplici e dirette di Papa Francesco (“una terza guerra mondiale a pezzi”) a rappresentare il nostro smarrimento.

Per questa ragione penso che l'interrogativo del nostro seminario (Quo vadis Europa?) farà bene a tenere sullo sfondo il più generale interrogativo (Quo vadis Mundo?) che i “re dormienti” che decidono quotidianamente i nostri destini sembrano aver dimenticato.