

ANTONIO CANTARO*

*L'ALLARGAMENTO DELLO SPAZIO GIURIDICO
ED ECONOMICO: OSSERVAZIONI PRELIMINARI*

SOMMARIO

1. *Il 'ritorno all'Europa': un evento costituzionale mancato?* 2. *Le vulgate dominanti: a) La rappresentazione allarmistica; b) La rappresentazione buonista.* 3. *Una rappresentazione realista.* 4. *Le sfide reali: a) La sfida politica; b) La sfida istituzionale; c) La sfida giuridico-costituzionale.* 5. *Per un'Europa europea.*

1. Il 'ritorno all'Europa': un evento costituzionale mancato?

L'attenzione della Comunità Europea e dell'Unione Europea verso gli Stati europei che non prendono parte al processo di integrazione è parte del suo stesso DNA. Risale fino ai tempi della 'piccola Europa'. Ne è esemplare testimonianza il preambolo del trattato della CE, che nella sua ultima versione¹, assai significativamente, recita:

Risolti a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e delle libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo.

Questa esortazione retorica e metapolitica è anche – come sappiamo – storia politica reale e concreta realtà costituzionale. Nel 1973 sono stati ammessi al *club* europeo Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Nel 1981 la Grecia. Nel 1986 Portogallo e Spagna. Nel 1995 Svezia, Finlandia e Austria. Il 1° maggio 2004 si sono aggiunti Malta, Cipro, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania. Sono aperti i negoziati di accesso per Romania e

* Professore straordinario di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

¹ Trattato che istituisce la CE (versione consolidata), in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, C 325, 24.12.2002.

Bulgaria² e sono state presentate le domande di accesso di Turchia³ e Croazia⁴.

Storia politica reale, ma anche concreta realtà costituzionale. I Trattati dell'Unione e il Trattato costituzionale dispongono che ogni Stato europeo che rispetti i valori dell'Unione può domandare di diventare membro.

Il dato storico e il dato costituzionale suggeriscono, con tutta evidenza, che tanto la decisione di chiedere di aderire all'Unione quanto la decisione di accogliere tale richiesta sono prettamente politiche. La storia, la geografia, la cultura c'entrano sino ad un certo punto. Forse la cultura della Russia è meno europea di quella della Turchia, paese candidato ad aderire all'Unione? E che dire dell'ipotesi riproposta, qualche tempo fa, da un autorevole leader politico italiano, di far aderire all'Unione Israele e l'Autorità palestinese?

L'allargamento è una decisione politica, di opportunità politica e che diventa via via più politica, a mano a mano che aumenta il grado di eterogeneità economica, sociale e istituzionale dei paesi candidati ad accedere all'Unione. L'allargamento è una politica, una delle più rilevanti politiche della Comunità e dell'Unione. La politica dell'allargamento, appunto.

Per le sorti del processo di integrazione e per il destino dell'Europa, l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale rappresenta, in realtà, qualcosa di ancora più significativo. Si tratta, in via di principio, della sfida storica e politica più difficile e impegnativa dai tempi dell'introduzione dell'euro e della nascita dell'Unione.

La potenziale rilevanza storico-costituzionale dell'evento non è sfuggita a Joseph Weiler:

la decisione sull'allargamento – ha sottolineato l'autorevole giurista – è stata l'unica e la più rilevante decisione costituzionale adottata negli ultimi dieci anni e probabilmente anche di più. Nel bene e nel male, il cambiamento del numero degli Stati membri, nell'ampiezza della popolazione, nella sua geografia e topografia, e la sua miscela culturale e politica si realizzano in una scala di magnitudine tale da rendere la nuova Europa

² Il 25 aprile 2005 la Romania e la Bulgaria hanno firmato il Trattato di adesione all'Unione Europea.

³ Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004 ha deciso che l'Unione Europea avvii i negoziati di adesione con la Turchia il 3 ottobre 2005.

⁴ La Croazia è paese candidato dal giugno 2004.

una comunità politica, molto diversa, *indipendentemente*, dalla struttura costituzionale che verrà adottata⁵.

Weiler coglie, indubbiamente, nel segno. L'allargamento a Est è allo stesso tempo la conseguenza e la sanzione della fine di un'epoca (il secondo dopoguerra) e, quindi, di una certa idea di Europa: *la fine dell'Europa occidentale* (l'Europa euro-atlantica nata con la guerra fredda) come l'unica Europa possibile⁶. *Un evento* nel senso forte del termine. Una novità storica e costituzionale che la parola e la nozione di allargamento non sono in grado di contenere.

È vero, infatti, che, in una visione di lungo periodo, l'Oriente europeo fa parte della storia del vecchio Continente. È vero che forzata è stata nel XX secolo la divisione tra le due dimensioni di Europa (Oriente ed Occidente). Ma proprio a ragione del fatto che questa volta si trattava (e si tratta) di unificare due dimensioni di Europa che in un secolo intenso, drammatico e cruciale si sono (ulteriormente) separate economicamente, politicamente e socialmente, questo allargamento è qualcosa di assai diverso da quelli che l'hanno preceduto.

Il paradigma dell'allargamento (inteso come ampliamento dello spazio giuridico ed economico) ha, tutto sommato, ben funzionato fino a quando si è trattato di integrare paesi caratterizzati da una relativa omogeneità politico-economica e unificati da una comune appartenenza geopolitica (Europa euro-atlantica). Sino a quando, insomma, si è trattato di includere nel blocco occidentale altri paesi occidentali, magari per accelerarne la modernizzazione se in posizioni di relativa arretratezza (è stato il caso, ad esempio, della Grecia, della Spagna, del Portogallo).

Altra cosa è un 'ritorno all'Europa'. Tanto per i paesi dell'Europa orientale, alle prese con un mutamento di regime economico-sociale (la 'transizione') che è processo assai più profondo e complesso di una 'semplice' modernizzazione. Quanto per i paesi dell'Unione, alle prese con un radicale ripensamento della loro recente, ma consolidata, identità geopolitica e geostorica (Europa occidentale) che è processo anch'esso assai più profondo e complesso di una 'semplice' espansione dello spazio giuridico ed economico.

⁵ J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 617.

⁶ Su questo rinvio ad A. CANTARO, "Costituzione europea e «partito americano»", in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2003, pp. 61-79; ID., *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003.

Tuttavia, tanto i paesi dell'Europa centro-orientale quanto i paesi dell'Europa occidentale hanno sin qui fortemente sottovalutato e ridimensionato la straordinaria portata storica del 'ritorno all'Europa'. L'adesione all'Unione è stata interpretata dai primi essenzialmente come uno strumento per essere ammessi al club dei paesi occidentali, come una condizione per raggiungere il più rapidamente possibile la prosperità economica e la sicurezza. L'immaginario dei secondi ha prevalentemente rappresentato l'allargamento come un'ulteriore tappa di espansione dello spazio giuridico ed economico.

La stessa scelta di dar vita a una Costituzione europea, originariamente collegata al progetto dell'unificazione continentale e agli inediti problemi che questo processo comporta, ha via via smarrito la sua portata costitutiva di una nuova comunità storico-politica. Come testimoniano tanto il permanere di un vecchio lessico (l'Unione, l'allargamento...), quanto il disincanto e il distacco dell'opinione pubblica, occidentale e orientale, di fronte al nuovo Trattato di Roma e all'ingresso dei nuovi 'soci'.

In questo quadro non desta meraviglia che circolino tra gli addetti ai lavori e tra i media rappresentazioni assai strumentali ed emotive dell'allargamento, delle sue implicazioni politico-sociali e politico-istituzionali. Da una parte una rappresentazione allarmista e catastrofica (par. 2a). Dall'altra una rappresentazione buonista e ottimista (par. 2b). Due declinazioni opposte e contrapposte. Entrambe frutto di una superficiale rappresentazione delle sfide reali di questo allargamento (par. 3) e, più in generale, delle sfide autentiche di questa tappa del processo di integrazione (par. 4).

2. *Le vulgate dominanti*

a) *La rappresentazione allarmistica*

La prima rappresentazione dell'allargamento è, come si è detto, una rappresentazione allarmistica e catastrofica. Il 1° maggio 2004 visto come 'l'ora x' a partire dalla quale saremmo stati invasi da lavoratori immigrati e il 'nostro' benessere – il benessere dei 15 – sarebbe stato travolto dal *dumping* sociale ed economico delle *new entry* e da nuovi e inediti costi finanziari (in termini di accresciuti oneri per il bilancio comunitario).

Secondo questa rappresentazione, l'allargamento a Est, rimuovendo

le barriere tariffarie e quantitative poste a protezione dell'Europa dei quindici e i vincoli di movimento delle persone e dei capitali, provocherebbe:

a) una perdita di competitività delle imprese europee sui mercati internazionali; b) un aumento dei flussi migratori dai 'nuovi' paesi caratterizzati da alti tassi di disoccupazione e da livelli di salari più bassi di quelli della 'vecchia' Europa (con il conseguente spiazzamento dell'occupazione autoctona da parte degli immigrati⁷); c) un'inevitabile riduzione del PIL medio *pro capite*⁸.

Si tratta di previsioni che nel loro complesso appaiono largamente infondate e, comunque, eccessivamente drammatizzate. È dal tempo della caduta del muro di Berlino – e comunque da quando questi paesi hanno riformato e liberalizzato i loro sistemi economici e giuridici – che beni e capitali si muovono senza restrizione e che le frontiere, anche per l'immigrazione, sono assai meno impenetrabili di un tempo.

D'altra parte, nel corso delle lunghe trattative di adesione alcuni paesi membri, soprattutto quelli che geograficamente sono più vicini ai 'nuovi', come ad esempio l'Austria, hanno posto ulteriori specifiche condizioni per l'ammissione anche in materia di immigrazione e di criminalità, convertendo alcuni specifici interessi politici in veri e propri criteri di adesione. Al contrario, altri Stati membri esercitano vere e proprie pressioni per accelerare il processo di adesione di alcuni paesi 'preferiti' per ragioni geografiche, culturali e, soprattutto, economiche. È stato il caso della Germania con la Polonia e, come è noto, della Francia, della Germania e della Gran Bretagna con la Turchia⁹.

⁷ F. SDOGATI, *Crescita, competitività, occupazione in un allargamento inevitabile*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 311-314.

⁸ Questo perché i dieci 'nuovi' paesi hanno livelli di reddito e di benessere assai inferiori alla media comunitaria (G. VIESTI, "Politiche di coesione per l'Europa", in *Il Mulino*, 2003, n. 6). Persino gli scenari di convergenza più ottimistici prevedono per alcuni dei nuovi membri, tra l'altro quelli più densamente popolati, dai trentacinque ai quarantacinque anni per avvicinare i livelli di reddito procapite di Grecia, Spagna e Portogallo (T. BOERI, T. CLORICELLI, *Europa: più grande o più unita?*, Bologna, Il Mulino, 2003).

⁹ F. FENUCCIO, "L'allargamento dell'Unione europea: i requisiti politici, giuridici ed economici", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, n. 4, p. 152. In merito all'adesione della Turchia, le "posizioni" degli Stati membri si sono oggi in parte modificate: se il Primo ministro britannico Tony Blair è stato il grande regista e Gerhard Schröder l'aiuto regista dell'accordo raggiunto il 17 dicembre 2004 a Bruxelles, Jac-

Per ciò che concerne la crescita economica va ricordato come, immediatamente dopo l'introduzione dell'euro, le economie europee abbiano registrato una grande espansione, realizzando un aumento del PIL del 3,6 per cento nel 2000¹⁰ per effetto della sua svalutazione nei confronti del dollaro. Ma va anche ricordato che dall'inizio del 2002 l'economia europea è venuta sistematicamente peggiorando, tanto che la zona euro ha chiuso il 2003 con una crescita media dello 0,4 per cento. Al contrario, la crescita del PIL dei 'nuovi' Stati membri (grazie anche alla strategia dell'allargamento/integrazione dell'Unione che prevede, oltre al progressivo smantellamento delle barriere commerciali esistenti, anche il supporto alla struttura produttiva delle economie in transizione) è da anni sistematicamente più alta di quella dei 'vecchi': nei paesi dell'Europa centrale la crescita oscilla tra il 2 e il 4 per cento, mentre in Lettonia, Lituania ed Estonia la media degli ultimi anni è intorno al 6 per cento¹¹; l'inflazione è sotto controllo – anzi in riduzione, a eccezione della sola Slovacchia – e il reddito *pro capite* continua a crescere a tassi elevati¹².

b) *La rappresentazione buonista*

La seconda e contrapposta rappresentazione dell'allargamento è, per così dire, una rappresentazione buonista e assai edulcorata. Dall'allargamento – si dice – deriveranno solo benefici economici commerciali e sociali per i Quindici e per i Dieci: crescita degli scambi commerciali, del prodotto interno lordo, diffusione del modello sociale europeo e dei valori giuridici dell'Europa occidentale all'Europa orientale. Alcuni dati sui quali si basano queste ottimistiche previsioni appaiono incontrovertibili. Ma in un eccesso di retorica si dimenticano

ques Chirac è stato considerato, invece, il 'grande frenatore' con la sua proposta di una *partnership* privilegiata come alternativa all'ingresso di Ankara. Fino all'ultimo la Francia ha chiesto a Recep Tayyip Erdogan di riconoscere il genocidio armeno del 1915 e, anche dopo la firma dell'accordo, Chirac ha precisato che "il potere di veto della Francia rimane intatto. Apertura delle trattative non vuol dire accordo" (*Il Manifesto*, 18 dicembre 2004).

¹⁰ Rapporto CISS, *Transazione economica e processi sociali nei paesi entranti*, CNEL, Roma 23 aprile 2004, p. 7.

¹¹ *Ivi*, p. 8.

¹² F. SDOGATI, *Stagnazione e allargamento*, in G. VACCA (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, 2004.

altre implicazioni, assai meno positive, che vanno anch'esse messe nel bilancio economico, politico e sociale dell'allargamento.

Una delle conseguenze dell'allargamento è, certamente, l'espansione del mercato unico, che passerà dagli attuali 379 a circa 450 milioni di consumatori e che, con l'ingresso della Romania e Bulgaria, supererà i 480 milioni di abitanti. Ne deriveranno vantaggi evidenti per i consumatori. Sia in termini di estensione della gamma delle merci e dei servizi che possono entrare nel loro paniere; sia perché tali merci prodotte nei paesi candidati verranno poste sul mercato interno a prezzi minori (grazie soprattutto ai bassi costi della forza lavoro) di quelli applicati alle condizioni di pre-adesione. È ragionevole, altresì, ipotizzare che con un mercato così ampio anche la posizione dell'Unione sulla scena internazionale si rafforzerà. Dal punto di vista demografico e commerciale, l'Unione Europea costituirà l'aggregazione più importante a livello planetario, superando anche il NAFTA – l'area di libero scambio formata dagli Stati Uniti, dal Canada e dal Messico – che conta una popolazione complessiva di 415 milioni¹³.

Questa rappresentazione sembra, tuttavia, dimenticare che la maggior parte dei benefici effetti economici si sono già realizzati nel corso degli anni Novanta. Gli scambi commerciali tra i 'nuovi' Stati membri e i 'vecchi' sono ormai ai livelli – due terzi – degli scambi extracomunitari. E discorso in parte analogo vale per gli investimenti; mentre è assolutamente improbabile che per effetto dell'allargamento ci sarà una crescita significativa del prodotto interno lordo dei Venticinque.

Nonostante le potenzialità positive attribuite all'ingresso nell'euro dei nuovi paesi, sono le stesse istituzioni internazionali a porre in evidenza come la transizione implichi l'adozione di un insieme stringente di regole che può risultare di ostacolo alla crescita e alla necessità di colmare il profondo divario economico di questi paesi rispetto all'Unione.

Il Fondo monetario sottolinea che i tassi d'inflazione tendono a elevarsi in presenza di una crescita accelerata com'è indispensabile in questi paesi. E che il disavanzo fiscale può essere condizionato dall'esigenza di una più intensa politica di investimenti infrastrutturali e dalla partecipazione finanziaria all'utilizzo dei fondi strutturali della Comunità. Inoltre, la flessibilità del cambio può essere una leva per un più favorevole equilibrio della politica commerciale. Tutti fattori

¹³ Rapporto CISS, *Transazione economica*, cit., p. 3.

che contrastano con la rigidità delle regole previste dalla partecipazione all'euro¹⁴.

È, poi, alquanto improbabile che i Dieci 'modificheranno' in profondità i propri sistemi giuridici, e in particolare i sistemi di protezione sociale, avvicinandoli a quelli dell'Europa comunitaria.

3. Una rappresentazione realista

Tanto la rappresentazione allarmistica quanto quella buonista, enfatizzando l'una le minacce, l'altra i benefici, occultano i problemi reali dell'allargamento dello spazio giuridico ed economico a Est e le risposte politiche e istituzionali necessarie per far fronte a queste sfide e a questi problemi.

Una rappresentazione realista dell'allargamento dovrebbe misurarsi con il fatto che questo è un allargamento che mette in campo problemi assai diversi da quelli del passato. Sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo; sia dal punto di vista economico che da quello giuridico; sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista politico.

Molti di questi problemi sono stati variamente richiamati e discussi anche nel corso di queste due giornate. Mi limito, qui, a sottolineare alcune di quelle che a me sembrano le sfide politiche, istituzionali e giuridico-costituzionali più autentiche e durature e che, se non governate, rischiano di fare di questo passaggio del processo di integrazione (di questo allargamento) non un'occasione di approfondimento del processo di integrazione, ma di un suo arretramento, impoverimento, scadimento.

4. Le sfide reali

a) La sfida politica

Inizierò da quella che è la sfida politica, perché sono persuaso che è a partire dalla comprensione di questa che è possibile rappresentare e governare in modo corretto e realistico le sfide istituzionali e giuridico-costituzionali che questo allargamento pone.

¹⁴ *Ivi*, p. 16.

La posta in gioco politica – altamente politica – che sta dietro all'allargamento è quella della globalizzazione, della forma che deve prendere il processo di globalizzazione. Siamo oggi di fronte a uno scontro senza precedenti su quale debba essere il centro dello sviluppo mondiale e su quali debbano essere, di conseguenza, le aree marginali del processo di globalizzazione. La tendenza 'naturale' è quella preconizzata da Braudel. Un declino del Mediterraneo a vantaggio dei paesi che si affacciano sulle sponde del Pacifico e dei loro retroterra continentali: gli Stati Uniti e il Giappone (come oggi li conosciamo) e la Cina e l'India del XXI secolo.

È chiaro che in questo contesto l'unità politica, economica, giuridica e sociale dell'Europa è stata sinora vista con sospetto dagli Stati Uniti. La costruzione di una soggettività politica a dimensione continentale prefigura un'idea diversa e pluralistica della globalizzazione, un mondo multipolare. Ora è del tutto evidente che il multilateralismo non è la strategia prescelta dagli Stati Uniti per governare il mondo dopo la fine del bipolarismo. Dall'11 settembre l'unilateralismo da opzione empirica della politica estera americana è diventato un imperativo cogente¹⁵.

Nell'ottica statunitense l'allargamento va bene se fa emergere due Europe: una 'vecchia Europa' ridotta all'asse franco-tedesco e una 'nuova Europa', un'Europa americana, avamposto del mondo anglosassone nell'Unione. Ciò è emerso clamorosamente con la vicenda irachena che ha fatto venire allo scoperto una diversa e antitetica declinazione dell'identità occidentale dell'Europa. Quella degli euroatlantici della 'nuova Europa' e quella degli euroautonomi della 'vecchia Europa'.

b) La sfida istituzionale

Collegata alla sfida politica vi è la sfida istituzionale in senso stretto.

Chi parteggia, del tutto legittimamente, per l'Europa americana è fautore di una idea dell'allargamento assai vicina al suo significato lesicale: un mero ampliamento dei confini geografici ed economico-commerciali dell'Unione, non un vero processo di unificazione e omogeneizzazione dell'Unione. Nessuna vera costituzione politica europea,

¹⁵ G. SCHMITT, "L'eccezionalismo come destino americano", in *Aspenia*, n. 19, 2002, p. 123.

ma un Trattato internazionale. Nessun assetto politico federale, ma al più un'Unione di stati sovrani che si muovono liberamente nel concerto europeo e in quello internazionale.

Il Trattato costituzionale non risponde a questa sfida. Non ci dice quale sia oggi l'identità costituzionale dell'Europa. Una confederazione, una federazione, o altro ancora?

c) *La sfida giuridico-costituzionale*

La mancata soluzione della sfida politica e della sfida istituzionale è il frutto anche di un equivoco culturale e teorico sulla natura della sfida giuridico-costituzionale che l'Europa ha di fronte a sé.

La sovranità della *polis* europea è generalmente raffigurata dalla nuova scienza giuridica come una *sovranità sui generis*. Inedita e originale: *la sovranità sovranazionale*. La formula magica che meglio condensa il carattere peculiare della sovranità europea è quella di *sovranità condivisa*. La formula, entrata ormai nel linguaggio di statisti e leader politici, è da tempo presente nella letteratura specialistica¹⁶. E vi è stato, persino, chi ha proposto che il progetto di Trattato costituzionale coniasse una nuova categoria di competenze, le 'competenze condivise'¹⁷.

L'esercizio in comune della sovranità è, in via di principio, una condizione senz'altro desiderabile. Certamente necessaria per chi auspica che le nazioni e i popoli degli Stati membri possano far valere la loro voce anche nell'epoca della globalizzazione. Questa aspirazione giustifica la domanda di 'sovranità politica condivisa'. Ma nulla ci dice sulla sua effettiva sussistenza. La suggestione di una formula – il suo uso retorico – non ha certamente il potere di rendere presente una realtà assente.

Soffermiamoci per un momento sul terreno nel quale la sovranità

¹⁶ J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne*, in R. DRAGO, A. BRUNOIS (a cura di), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 48; J.C. MASCLET, *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, in *La Documentation française*, Paris, 1999, pp. 48 ss. Della sovranità europea come una 'sovranità solidale' parla l'attento saggio di E. CANNIZZARO, "Esercizio di competenza e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea", in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996, n. 1, pp. 122 ss.

¹⁷ È l'ipotesi avanzata nel Paper, Astrid, 20 febbraio 2003, ora pubblicato in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 237 ss.

della Comunità e dell'Unione dovrebbe essere geneticamente ed elettivamente più sviluppata e dispiegata. Il campo dell'economia e del governo macroeconomico dell'Europa.

I Trattati dell'Unione dispongono – come è noto – lo stretto coordinamento delle politiche economiche di tutti gli Stati membri; la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica di cambio uniche; l'obbligo degli Stati membri di rispettare certi principi in materia di stabilità dei prezzi e di finanza pubblica. In linea di principio, dunque, un governo economico forte. In parte affidato alle 'competenze esclusive' della Banca centrale europea in materia monetaria. In parte affidato alle 'competenze condivise' degli Stati membri e dell'Unione in materia di politica economica.

La formula della 'sovranità condivisa' intende evocare l'immagine paradisiaca di una sovranità al tempo stesso europea e nazionale. In pratica viviamo nel purgatorio di una sovranità 'né veramente europea, né veramente nazionale': le autorità europee e nazionali non esercitano 'competenze sovrane' in quanto, per ragioni diverse, non sono deontologicamente 'interessate' a un governo politico dell'economia.

Non lo è la Banca centrale europea, "istituzione faro" nella gestione macroeconomica dell'area dell'euro, ma non responsabile di fronte ad alcuna sede rappresentativa.

Non lo è la Commissione europea nelle sue funzioni di autorità per la concorrenza.

Non lo è il 'segretario di Stato' per la sorveglianza dei bilanci pubblici dei paesi membri, un organo che istruisce le decisioni affidate a un Consiglio europeo largamente condizionato nella sua azione macroeconomica dai rigidi principi del patto di stabilità.

Non lo sono i governi nazionali che mantengono formalmente il potere fiscale, ma la cui libertà di azione in materia economica e finanziaria è anch'essa largamente vincolata dalle prescrizioni del patto di stabilità e da quelle della politica della concorrenza.

Da qui il 'paradosso europeo'. Il paradosso di un'Unione che, astrattamente, dal punto di vista dell'architettura globale, evoca la forma di una federazione, ma che nei fatti dà vita a modalità di governo economico più simili a una gestione mediante autorità indipendenti che a un processo politico di decisione¹⁸. Un 'governo delle regole',

¹⁸ J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 9.

più che ‘un governo delle scelte’ su cui possono pronunciarsi i cittadini. Un governo che, affidando la ricerca del bene comune prevalentemente alle regole del mercato e dell’efficienza economica, ha progressivamente svuotato le sedi della sovranità nazionale, senza però sostituirvi una sovranità europea¹⁹.

La formula magica della ‘sovranità condivisa’ è ancora assai lontana dal coprire il deficit di sovranità politica di cui oggi soffre l’Europa nel campo della politica macroeconomica.

5. Per un’Europa europea

Vorrei a questo punto trarre qualche rapida considerazione conclusiva.

È in campo ed è prevalente nell’immaginario europeo una declinazione minimalista dell’allargamento. Un’Europa attore di politica regionale e non attore globale. Un’Unione confederale e intergovernativa e non un soggetto costituzionale federale. Un’Europa come un’area di libero scambio e non come spazio giuridico-economico e come spazio culturale.

Questa declinazione minimalista è, in un certo senso, giustificata e legittimata (alimentata) dal fatto che mancano quei poteri (quello fiscale, in primo luogo), quelle entità sovranazionali (di governo economico e di formazione di una comune identità), quelle regole cogenti di strutturazione degli interessi e di composizione dei conflitti (partiti e sindacati europei, concertazione sociale a livello europeo) in grado di fare dell’Unione “la fonte e il centro propulsore della sicurezza sociale ed economica dei suoi cittadini”²⁰. Sono assenti, cioè, le risorse istituzionali e culturali capaci di far sentire i destinatari delle normative e delle politiche dell’Unione come appartenenti a una medesima comunità politica, a una società europea, nei cui confronti reclamare diritti individuali e collettivi, nutrire doveri e obblighi con la stessa fiducia e intensità dei cittadini dei ‘vecchi’ Stati nazionali.

Né la retorica sull’Europa sociale e l’invocazione delle virtù del cosiddetto modello sociale europeo possono coprire l’assenza di un ordine sociale veramente sovranazionale, europeo appunto.

¹⁹ *Ivi*, p. 7.

²⁰ C. OFFE, *Esiste, o può esistere, una “società europea”?*, in AA.VV., *Sfera pubblica e costituzione europea*, Roma, Carocci, 2002, pp. 95-119: 113.

Chi crede alle prospettive di un'Europa attore globale, di un'Europa con una identità politico-costituzionale di tipo federale, deve essere consapevole che l'Europa allargata non può essere semplicemente un'area di libero scambio, un'area senza un governo unitario della politica monetaria, fiscale, economica e sociale. La sovranità in campo economico, fiscale e sociale è importante per l'identità europea quanto quella nel campo della politica monetaria e della politica estera. Senza un fisco europeo e uno stato sociale europeo prevarrà nei dieci paesi che sono entrati a far parte dell'Unione l'idea che l'Europa è semplicemente un'opportunità per la crescita e per la modernizzazione dei propri sistemi giuridici ed economici, ma non è un'entità politica e giuridica in senso proprio. Un'entità che si prende cura degli interessi di tutti i suoi appartenenti e verso la quale, quindi, si nutrono doveri di appartenenza.

Una declinazione massimalista dell'allargamento – unificazione ed europeizzazione dell'Unione – non è, come spesso si tende ad accreditare, un'ipotesi, normativa e illuminista, vetero-federalista. È l'opzione politica, istituzionale e costituzionale di chi ritiene ancora possibile contrastare nel XXI secolo il declino dell'Europa, l'americanizzazione del suo modello economico e sociale e, in definitiva, la sua marginalizzazione dal mondo globale. Un'*Europa europea* che elabora, nel vivo delle contraddizioni del mondo, una sua originalità, una 'europeità' di interessi, di valori e istituzioni che contribuiscano a dare una diversa forma alla globalizzazione americana e al suo ordine unipolare²¹.

È un invito a 'immaginare' che, accanto e sopra i valori che legittimamente ci dividono, ci può essere – deve esserci – un comune destino che ci unisce e ci unifica. L'Europa come *nazione*. Gli europei come *demos*. L'Unione come comunità politica ed entità geopolitica. Una 'passione' che è contemporaneamente una deontologia. Un insieme di istituzioni 'immaginarie' e di istituzioni 'reali' che sappiano rappresentare, disciplinare, indirizzare le diverse etiche, culture, tradizioni.

Questa prospettiva e questo vissuto, che io chiamo *Europa europea*, non è né necessaria, né l'unica. Ma meriterebbe di essere consapevolmente discussa dagli europei vecchi e nuovi, di essere oggetto di un confronto politico pubblico e trasparente. Per evitare che in modo silenzioso e inconsapevole prevalga un'opzione extraeuropea. Quella che qui ho chiamato *Europa americana*.

²¹ A. CANTARO, "Costituzione europea", cit., p. 78.

Bibliografia

- B. AMOROSO, *Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro*, Bari, Dedalo, 2000.
- F. BASSANINI, G. TIBERI (eds), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- T. BOERI, T. CLORICE (eds), *Europa: più grande o più unita?*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- L. BRIACO, "La politica di coesione nella prospettiva dell'allargamento: un dibattito in corso", in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, XVII, n. 1, 2003, pp. 167-173.
- E. CANNIZZARO, "Esercizio di competenza e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea", in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1, 1996, pp. 122-150.
- A. CANTARO, "Costituzione europea e «partito americano»", in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2003, pp. 61-79.
- A. CANTARO, "L'Europa sociale e la costituzione 'virtuale' dell'Unione", in *Quaderni Rassegna Sindacale*, n. 1, 2004, pp. 23-41.
- A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003.
- R. DRAGO, A. BRUNOIS (eds), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996.
- S. FABBRINI, F. MORATA, *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Bari, Laterza, 2002.
- F. FENUCCIO, "L'allargamento dell'Unione europea: i requisiti politici, giuridici ed economici", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2004, pp. 148-159.
- J. P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- B. GALGOCZI, *L'allargamento: una minaccia o un'opportunità per il Modello Sociale Europeo?*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- B. GALGOCZI, *The Challenge of Enlargement*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- P. GUERRIERI, *L'allargamento e i suoi benefici economici*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- A. LETTIERI, *L'allargamento a Est e dilemmi del modello sociale europeo*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- J.C. MASCLÉ, *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, in *La Documentation française*, Paris, 1999, pp. 48-60.
- C. NIZZO, *L'impatto sui fondi strutturali*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (eds), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 361-380.
- C. OFFE, *Esiste, o può esistere, una "società europea"?*, in AA.VV., *Sfera pubblica e costituzione europea*, Roma, Carocci, 2002, pp. 95-119.
- RAPPORTO CISS, *Transizione economica e processi sociali nei paesi entranti*, CNEL, Roma, 23 aprile 2004.
- A. RIZZO, "L'allargamento dell'Unione: profili generali del Trattato e dell'Atto di adesione", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2003, pp. 114-146.
- C. SAINT-ÉTIENNE, *Quale Politica strategica per l'Europa allargata*, in *L'Europa forte*, Milano, Università Bocconi, Editore EGEEA, 2004.

- G. SCHMITT, "L'eccezionalismo come destino americano", in *Aspenia*, n. 19, 2002, pp. 123-180.
- F. SDOGATI, *Crescita, competitività, occupazione in un allargamento inevitabile*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (eds), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 311-314.
- F. SDOGATI, *Stagnazione e allargamento*, in G. VACCA (ed.), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, 2004, pp. 171-192.
- G. VIESTI, "Politiche di coesione per l'Europa", in *Il Mulino*, n. 6, 2003, pp. 1134-1144.
- G. VIESTI, F. PROTA, "Le prospettive della politica di coesione comunitaria in un'Europa allargata", in *Stato e Mercato in Europa*, n. 67, pp. 49-81.
- D. VAUGHAN-WHITEHEAD, *Dialogo sociale europeo: chiave di volta o tallone d'Achille dell'Europa allargata?*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.