

Il futuro dell'Europa

Integrazione differenziata e ortodossia neoliberale

Alessandro Somma

(Professore ordinario di Diritto comparato nell'Università di Ferrara, Italia)

Abstract While Europe is celebrating its 60th birthday, the Commission has started a debate on the future of the Union, which includes a reflection on the feasibility of flexible integration. For many the latter solution will benefit countries in trouble with the respect of the so-called Maastricht criteria as the backbone of the European Monetary Union. The author shows that, on the contrary, flexible integration aims at strengthening the supremacy of Germany as the center of the Eu and the submission of the countries representing its periphery: above all southern Europe, with its constitutionalism traditionally based on economic democracy. All this prevent from questioning the neoliberal inspiration of the Eu, wich therefore needs to be challenged by enhancing democratic social conflict at national level. The author suggests that this is the only way to promote a social value based fiscal policy and to derive from it a monetary policy in line with the purpose of promoting a Europe of rights.

Sommario 1. La Brexit e l'Europa e due velocità. – 2. Chi vuole di più fa di più. – 3. La dimensione sociale dell'Europa. – 4. Globalizzazione e Unione economica e monetaria. – 5. Difesa e finanze europee. – 6. Il sesto scenario: dentro o fuori?

Keywords Unione Europea. Integrazione differenziata. Unione economico monetaria. Diritti sociali.

1 La Brexit e l'Europa e due velocità

Nell'anno in cui ha compiuto sessant'anni, la costruzione europea viene diffusamente avvertita come un catalizzatore di povertà vecchie e nuove, disoccupazione soprattutto giovanile e chiusure xenofobe, tanto che la sua sopravvivenza non è più un dato scontato. Ovunque, in modo più o meno insistente, si discute apertamente di abbandonarla, mentre per la prima volta un Paese ha formalmente avviato le procedure per farlo. Il futuro dell'Europa è insomma più incerto che mai.

In tutto questo non stupisce certo che anche tra i principali leader europei sia oramai diffusa l'intenzione di accettare, se non incentivare, forme di integrazione differenziata. Neppure stupisce che l'ultima vicenda all'origine di questa intenzione sia stato il referendum sulla Brexit: in particolare la fase delle trattative tra la Commissione europea e l'allora Premier David Cameron, a cui si volevano offrire concessioni per convin-

cere i cittadini inglesi circa l'opportunità di restare nell'Unione europea¹.

Le concessioni principali ruotavano proprio attorno al riconoscimento dell'Europa a più velocità, esplicitato nella formula per cui vi sono «diversi percorsi di integrazione a disposizione dei diversi Stati membri». Di qui la precisazione che l'Unione economica e monetaria e l'Unione bancaria avrebbero rispettato i diritti e le competenze di Londra, soprattutto quelle in tema di vigilanza del sistema creditizio. L'Europa avrebbe cioè rinunciato a vigilare sugli istituti finanziari della City, una vera e propria enclave eretta a protezione di uno dei maggiori paradisi fiscali del pianeta.

Non erano da meno le concessioni sulle politiche sociali europee, e in particolare quelle per cui il Regno Unito avrebbe potuto giovare della libera circolazione dei lavoratori provenienti da altri Paesi membri, senza tuttavia riconoscere loro i medesimi livelli di welfare assicurati ai propri lavoratori: potendo discriminarli sulla base della nazionalità, graduando nel tempo l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. Il tutto completato da una norma di chiusura per cui si sarebbero previste «misure volte a limitare flussi di lavoratori di ampiezza tale da produrre effetti negativi».

Come è noto, queste concessioni non produssero il risultato sperato, e tuttavia la vicenda offre lo spunto per una prima messa a fuoco delle finalità perseguite dall'integrazione differenziata: non certo rimettere in discussione la costruzione europea, ma al contrario proteggerla dai ripensamenti di chi non intende prendere parte alle iniziative volte a consolidarla. Lo possiamo evidenziare in modo esemplare richiamando le parole con cui Angela Merkel ha riassunto il senso del vertice con Paolo Gentiloni, François Hollande e Mariano Rajoi, tenutosi a Versailles nel marzo 2016, in vista delle celebrazioni per il sessantesimo compleanno dell'Europa unita. Con l'occasione la Cancelliera ha sottolineato che, in materia di economia, la strada intrapresa è quella giusta, e che anzi occorre accelerare: «dobbiamo avere il coraggio di accettare che alcuni Paesi possano andare avanti più rapidamente di altri»².

In altre parole l'Europa a più velocità non viene concepita per promuovere la diversità, come si sarebbe tentati di ritenere pensando che i più lenti potranno scegliere percorsi autonomi rispetto a quelli tracciati dai più veloci. Non solo, ai primi si accorderanno eventualmente margini di manovra nella scelta della tempistica per l'adeguamento a quanto scelto per loro dai secondi, ma nulla di più: potranno discutere la tabella di marcia, ma non avranno diritto di parola nell'individuazione della direzione di marcia. In particolare non potranno mettere in discussione l'architettura

1 Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions.

2 *Merkel, Hollande, Gentiloni, vertice a Versailles: Serve Europa a velocità diverse* (7 marzo 2017), www.ansa.it/sito/notizie/politica/2017/03/06/gentiloni-a-versailles-vertice-a-4-con-hollande-merkel-e-rajoy-_fe690f7b-5c2d-498a-a854-1f91796df1ea.html.

prefigurata dal Trattato di Maastricht, alla base di un ordine economico pensato per favorire la stabilità dei prezzi e la circolazione dei capitali, e dunque per affossare la piena occupazione e la crescita sostenuta dalla domanda interna.

Il tutto sulla base del medesimo schema che caratterizza i numerosi negoziati con i Paesi in difficoltà nell'adeguarsi a quell'architettura, in particolare quanto al rispetto dei limiti al deficit. Di norma Bruxelles concede una dilazione dei tempi richiesti per l'adeguamento, senza tuttavia mettere in discussione la sua opportunità, o meglio ineludibilità. Con il risultato che i leader dei Paesi coinvolti, i quali presentano il compromesso come fosse una conquista, finiscono invece per dare ulteriore impulso alle riforme strutturali in linea con il Trattato di Maastricht, con ciò rendendole indiscutibili e mettendole al riparo dal conflitto sociale.

L'integrazione differenziata rappresenta cioè uno stimolo all'integrazione, e a monte un freno alla disintegrazione: è un rimedio all'ostilità dei Paesi intenzionati a contrastare lo sviluppo della costruzione europea, che consente loro di contestarla senza metterla in discussione, rendendoli dunque incapaci di resisterle³. Il tutto per non intralciare il fine ultimo della costruzione europea in quanto strumento per assecondare l'edificazione di un ambiente di favore per i mercati, ammettendo e anzi promuovendo nel contempo il sacrificio delle principali conquiste in campo sociale.

Peraltro l'integrazione differenziata allude a scenari che non sono stati immaginati per contrastare le forze centrifughe originate dalle vicende caratterizzanti l'attuale fase: la crisi economica e finanziaria e l'intensificarsi dei fenomeni migratori provocato dai conflitti mediorientali. La formula è risalente, e ricorre in occasione di altri passaggi critici nel processo di integrazione europea: primo fra tutti quello riconducibile al collasso del sistema monetario internazionale provocato al principio degli anni Settanta dalla decisione statunitense di sospendere la convertibilità del dollaro in oro. Ciò indusse l'allora Comunità economica europea a intensificare il cammino verso l'Unione economica e monetaria, che in particolare i tedeschi vollero però riservare ai Paesi le cui economie conoscevano accettabili livelli di inflazione⁴. Il tutto collocando in secondo piano l'obiettivo della piena occupazione, che pure veniva menzionato dal Trattato di Roma assieme alla stabilità dei prezzi, quindi preparando la svolta monetarista della politica europea e con essa l'affossamento del compromesso keynesiano.

Non si giunse a edificare l'Europa a più velocità, ma si crearono le condizioni per avviare l'Unione economica e monetaria, e soprattutto per

3 Cfr. D. WEBBER, *Successful and Genuine Failures: France, Germany and the Others in the History of Multi-Speed European political Integration* (2008), www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/125.pdf.

4 V. in particolare il cosiddetto Piano Tindemans: *European Union, Report by Mr Leo Tindemans to the European Council*, in *Bulletin of the European Communities*, 1976, Supplement 1.

concepirla come strumento per imporre una decisa impronta neolibérale alle politiche di integrazione. E ciò fu possibile perché ai Paesi riluttanti si accordarono concessioni quanto ai tempi di realizzazione, senza tuttavia cedere su altri fronti, con ciò assecondando le istanze dei mercati internazionali e dei leader europei che se ne resero interpreti.

Di integrazione differenziata si parlò poi insistentemente in occasione dell'allargamento a est, ovvero quando si trattò di accogliere Paesi che avevano da poco abbandonato l'ideologia socialista e aderito ai principi dell'economia capitalista. Furono nuovamente i tedeschi a stimolare la discussione su questo aspetto, convinti che si sarebbe in tal modo accelerata la marcia verso il rispetto dei parametri di Maastricht, e nel contempo evitato un'intromissione dei Paesi più lenti nella concreta definizione dell'Unione economia e monetaria. Anche qui l'idea di una doppia velocità serviva per incentivare il processo di integrazione, mettendolo nel contempo al riparo da eventuali tentativi di alterarne l'ispirazione intimamente neolibérale⁵.

Un nuovo dibattito sull'integrazione differenziata ha accompagnato le vicende legate alla bocciatura referendaria del Trattato sulla costituzione europea: si diceva che avrebbe consentito il definitivo consolidamento dell'Europa dei diritti oltre l'Europa dei mercati. Questa era la retorica utilizzata all'epoca, pensata per occultare quanto il Trattato avrebbe invece prodotto, e che è stato poi realizzato dal Trattato di Lisbona: l'ulteriore consolidamento dell'Europa dei mercati a scapito dell'Europa dei diritti. E non è un caso: tra coloro i quali hanno invocato l'Europa a più velocità spiccano i principali architetti di Maastricht, ovvero i custodi di un ordine economico incentrato sulla libera circolazione dei capitali e i vincoli al debito e al deficit pubblico, in quanto tale incompatibile con la promozione dell'Europa sociale⁶.

2 Chi vuole di più fa di più

Alla luce di quanto abbiamo detto, emerge in modo chiaro che la crisi dell'Europa dipende solo in parte dalle vicende che stanno segnando l'ultimo decennio. Queste hanno indubbiamente un peso non trascurabile, ma i vizi di fondo si collocano a monte, e hanno a che vedere con i fondamenti del modello economico incarnato da Maastricht. Ciò nonostante Bruxelles

5 Il riferimento è al documento predisposto a metà anni Novanta da WOLFGANG SCHÄUBLE e KARL LAMERS: *Überlegungen zur europäischen Politik* (1. settembre 1994), www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf.

6 Per tutti G. VERHEUGEN, *Europa in der Krise*, Köln, Kiepenheuer & Witsch, 2005, p. 61 s. e G. VERHOFSTADT, *Die Vereinigten Staaten von Europa*, 2006, Eupen, Grenz-Echo-Verlag, 2006, p. 83 s.

non solo si mostra ferma nel volerli ribadire, ma coltiva anche l'intenzione di consolidarli. Il tutto, nuovamente, evocando l'Europa a più velocità, formula recentemente impiegata, oltre che nel dibattito precedente il referendum sulla Brexit, anche in quello suscitato dal suo risultato e dedicato al futuro dell'Europa.

Ma procediamo con ordine e consideriamo innanzi tutto quanto detto al vertice dei Capi di Stato e di governo tenutosi a Bratislava proprio all'indomani dell'esito referendario. In quell'occasione si è espressa solennemente la volontà di rilanciare la costruzione europea recuperando la fiducia dei cittadini scossi da «paure riguardo a migrazione, terrorismo e insicurezza economica e sociale»⁷. E tuttavia il modo di attuare questi propositi ha fin da subito evidenziato una precisa gerarchia dei problemi che Bruxelles intende affrontare.

Le prime misure adottate sono state quelle volte a evitare «i flussi incontrollati dello scorso anno» e a «ridurre ulteriormente il numero dei migranti irregolari»: incluso lo sviluppo degli accordi con la Turchia e con il governo libico di unità nazionale⁸. Anche la volontà di rilanciare la costruzione europea come baluardo per la sicurezza interna ed esterna dei cittadini è stata declinata in modo concreto: si intensificheranno i controlli antiterrorismo e si amplierà la cooperazione in materia di difesa. Più fumose, e soprattutto più ideologiche, le ricette concepite per fronteggiare l'insicurezza sociale ed economica. Ci si affiderà alle soluzioni neoliberali, evidentemente ritenute la panacea di tutti i mali: saranno il mercato unico digitale e un ulteriore sviluppo della libera circolazione dei capitali, a produrre sicurezza economica e sociale.

Il tutto è stato ribadito in occasione del vertice dei Capi di Stato e di governo dedicato ai temi economici e sociali, tenutosi il 9 marzo 2017⁹. È stata l'occasione per mostrare ottimismo, per celebrare una ripresa incerta e ancora impercettibile sul piano dell'occupazione, e soprattutto dell'equa distribuzione della ricchezza. Sufficiente però per affermare trionfalmente che «devono essere proseguite le riforme strutturali volte a modernizzare le nostre economie»: si deve cioè ridurre ancora la spesa sociale, privatizzare ciò che è ancora pubblico, liberalizzare i pochi servizi ai cittadini rimasti, e soprattutto precarizzare ancora di più il lavoro. E si deve ribadire «l'importanza che riveste per l'occupazione, la crescita e la

7 Dichiarazione di Bratislava del 16 settembre 2016, www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/9/47244647412_it.pdf.

8 Cfr. Consiglio europeo del 15 dicembre 2016, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions e *Dichiarazione di Malta dei membri del Consiglio europeo sugli aspetti esterni della migrazione* del 3 febbraio 2017, www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2017/02/03-malta-declaration-it_pdf.

9 V. Consiglio europeo del 9 marzo 2017, *Conclusioni della Presidenza*, in www.consilium.europa.eu/it/european-council/conclusions.

competitività, un mercato unico funzionante basato sulle quattro libertà», ovvero la libera circolazione di merci, servizi, capitali e lavoratori europei. Il tutto, precisano i leader europei, da concepire come progetto da esportare oltre i confini dell'Unione. Se anche vi sono ostacoli lungo questa strada, come il recente affossamento del Trattato transatlantico di libero scambio (Ttip), si può avanzare con il Trattato tra Europa e Canada (Ceta), appena approvato dal Parlamento europeo, oltre che con nuovi accordi con l'America meridionale, il Messico, il Giappone e la Cina.

Insomma, il rilancio della costruzione europea è una combinazione di chiusure e aperture: le prime dedicate alle persone, le seconde riservate alle merci e ai capitali. Il tutto combinato con ampi riferimenti all'integrazione differenziata, celebrata se utile a presidiare lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria in linea con i parametri di Maastricht, e denigrata invece se utilizzata per favorire l'elaborazione di politiche sociali.

Che questa sia l'unica ricetta che i leader europei sono disposti a concepire, lo testimoniano in particolare le iniziative intraprese dalla Commissione in occasione dei sessant'anni dell'Europa, prima fra tutte la pubblicazione del Libro bianco dedicato al futuro dell'Unione, e più precisamente al suo possibile assetto nel 2025¹⁰. Lì si immaginano cinque scenari alternativi che vale la pena illustrare per dare conto della ristrettezza della visione, oltre che della distanza che separa la tecnocrazia europea dalla sensibilità e dai bisogni dei cittadini europei.

Gli scenari individuati non mettono in discussione il livello di integrazione finora raggiunto, ma semplicemente prevedono diversi gradi di intensità per gli sviluppi futuri. L'intensità minore è quella per cui l'Europa decide di sviluppare «solo il mercato unico», ovvero di concentrarsi sulla libera circolazione delle merci e dei capitali, trascurando in particolare le politiche economiche e monetarie. È più impegnativo lo scenario per cui si decide di andare «avanti così», giacché prevede un incremento della cooperazione nella politica estera e di difesa, oltre che in materia di migrazione e sicurezza. La cooperazione sarebbe invece particolarmente intensa se si decidesse di «fare meno in modo più efficiente», giacché in questo caso riceverebbero impulso anche le iniziative volte a consolidare l'Eurozona. Si potrebbe però anche «fare molto di più insieme», e in particolare sviluppare l'Unione economica, finanziaria e di bilancio con la partecipazione di tutti i Paesi membri.

L'ultimo scenario non è inquadrabile in modo certo dal punto di vista dell'intensità dell'integrazione, perché riguarda il caso in cui «chi vuole di più fa di più». È l'idea di un'Europa a più velocità, concepita come una sorta di via di mezzo tra la scelta di andare «avanti così» e la volontà di

10 *Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025* del 1. marzo 2017 (Com/2017/2025 fin.).

«fare molto di più insieme». Un'idea indefinita, dal momento che la sua concreta manifestazione dipende da quanto decidono «una o più coalizioni di volenterosi che operano in ambiti specifici»:

In questo modo nuovi raggruppamenti di Stati membri possono definire accordi specifici di tipo legale o finanziario per intensificare la cooperazione in settori selezionati. Come nel caso dello spazio Schengen o dell'euro, questo può avvenire sulla base del quadro UE27 comune, definendo tuttavia con chiarezza i diritti e le responsabilità. Lo statuto degli altri Stati membri è preservato e viene garantito loro il diritto di associarsi in un secondo tempo al gruppo che è andato più avanti.

Probabilmente a Bruxelles è sfuggita la paternità dell'espressione «coalizione di volenterosi»: fu scelta da George W. Bush per indicare i Paesi che lo appoggiarono nell'invasione dell'Iraq. Del resto il documento nel suo complesso denuncia la scarsa consapevolezza della posta in gioco, e ciò non solo perché tra gli scenari immaginati manca quello cui guardano i popoli europei stremati dall'austerità: quello della rottura o quantomeno della discontinuità rispetto all'Europa di Maastricht. A colpire sono anche le «immagini illustrative» scelte per esemplificare gli effetti dei cinque scenari descritti dalla Commissione, che non riguardano le vicende al centro delle preoccupazioni dei cittadini europei: come la possibilità di trovare o conservare un lavoro di qualità, il ripristino di un efficace sistema di sicurezza sociale, e più in generale il ritorno a forme di redistribuzione della ricchezza dall'alto verso il basso.

Nulla di tutto questo. Si dice ad esempio, per illustrare gli svantaggi nel caso in cui si decida di «andare avanti così», che si potranno «incontrare ostacoli giuridici e tecnici» nell'utilizzo di automobili connesse, ma andrebbe ancora peggio se ci si concentrasse sul mercato unico: gli europei sarebbero addirittura «restii a utilizzare automobili connesse». Le cose migliorerebbero invece se si volesse «fare meno in modo più efficiente», giacché si potrebbe istituire un'autorità «abilitata a liberare frequenze per i servizi di comunicazione transfrontalieri, come quelli necessari per utilizzare le automobili connesse». Peraltro i benefici sarebbero davvero notevoli solo deliberando di «fare molto di più insieme»: in tal caso «gli europei utilizzano le automobili connesse senza problemi in tutt'Europa».

3 La dimensione sociale dell'Europa

La riflessione sul futuro dell'Europa, con l'indicazione degli scenari possibili, non è stata condotta solo in termini generali. La Commissione ha prodotto anche alcuni approfondimenti dedicati a temi specifici: la dimensione sociale, la gestione della globalizzazione, l'Unione economica e monetaria e

la difesa europea e le finanze comuni. Anche in questo caso l'orizzonte è il 2025: un anno dal quale ci separano due elezioni per il Parlamento europeo e quindi almeno due rinnovi della Commissione europea (nel 2019 e nel 2024).

Il documento dedicato alla dimensione sociale ha visto la luce nello stesso giorno in cui è stata proposta la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali: un testo in verità meno ampio di quanto lasci intendere la sua intitolazione, dal momento che si concentra soprattutto sulle tematiche lavoristiche¹¹. Lì si dispone innanzi tutto in tema di «accesso al mercato del lavoro», e in particolare di formazione, pari opportunità e sostegno attivo all'occupazione. Si tratta poi di «condizioni di lavoro eque», che tuttavia non devono intralciare «la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico», sebbene nel rispetto del diritto alla «tutela della salute e della sicurezza» e a una retribuzione capace di assicurare «un tenore di vita dignitoso». Infine si forniscono indicazioni in tema di «protezione sociale e inclusione» comprendenti un diritto a «prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole», a un reddito minimo da coordinare con misure volte a spingere i disoccupati nel lavoro, alla pensione e in genere a risorse sufficienti per tutte le persone in età avanzata, all'assistenza sanitaria «a costi accessibili», all'«assistenza abitativa di qualità», e più in generale all'accesso ai «servizi essenziali di qualità compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali».

Come si vede, ci troviamo di fronte a un elenco di diritti che per un verso sono pensati per attutire i conflitti prodotti dalla conformazione dell'esistenza dei lavoratori alle necessità del sistema produttivo, ma che per un altro verso ben possono rappresentare un buon punto di partenza per costruire un'alternativa all'Europa dei mercati. Purtroppo, però, il Pilastro europeo dei diritti sociali, se anche venisse approvato, presenterebbe i medesimi limiti di tutti le disposizioni che si occupano di Europa sociale. Si precisa infatti che «non comporta un ampliamento delle competenze dell'Unione quali definite nei Trattati», in cui le politiche sociali e occupazionali sono di norma affidate agli Stati, con il livello europeo incaricato tutt'al più di operare un mero coordinamento (artt. 2 e segg. Trattato sul funzionamento Ue). In linea con questo schema si precisa poi che non viene intaccata «la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale», e soprattutto il loro «equilibrio finanziario»: i diritti sociali, diversamente dai diritti funzionali allo sviluppo del mercato unico, devono essere osservati e non anche rispettati, ovvero attuati nella misura in cui le misure a tal fine necessarie sono economicamente compatibili.

¹¹ *Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali del 26 aprile 2017 (Com/2017/151 fin.)*.

Insomma, se anche si dovesse realizzare lo scenario per cui i Paesi membri decidono di «fare molto di più insieme», scenario oltremodo irrealistico, la nascita dell'Europa sociale verrebbe impedita dalla necessità di rispettare i parametri di Maastricht. Pertanto il Pilastro europeo dei diritti sociali è, come del resto temuto dal Parlamento europeo, una mera «dichiarazione di principi e di buone intenzioni»¹².

E le cose non cambierebbero neppure per effetto di quanto detto nel documento della Commissione europea dedicato alla dimensione sociale dell'Europa¹³. Lì si premette che la dimensione sociale è «strettamente legata alle ambizioni economiche», e si individua di conseguenza il fondamento delle misure la cui adozione si attende dal livello europeo: non certo favorire l'emancipazione individuale e collettiva, bensì rimediare ai conflitti provocati dal funzionamento del mercato. È del resto questo ciò cui allude la locuzione «economia sociale di mercato», non a caso richiamata nel documento, che non concerne la costruzione di un capitalismo dal volto umano, bensì la riduzione dell'inclusione sociale a inclusione nel mercato. La locuzione vuole cioè evidenziare che il mercato costituisce di per sé un'istituzione sociale in quanto si fonda sul principio di concorrenza, e questo provvede alla migliore e più equa redistribuzione della ricchezza¹⁴.

Di qui la precisazione che, se «la forza lavoro deve far fronte al ritmo accelerato dei cambiamenti, tanto per acquisire nuove competenze, quanto per adattarsi a nuovi modelli commerciali o a nuove preferenze dei consumatori», il modello sociale europeo deve attrezzarsi per assecondare «l'emergere di modelli di lavoro e condizioni di lavoro sempre più vari e irregolari che mettono fine alla prospettiva di una carriera tradizionale». Il tutto per condurci senza conflitti al punto di arrivo delle trasformazioni in atto, ovvero alla situazione in cui la mercificazione delle condotte umane riguarderà ogni momento dell'esistenza: quando finalmente si lavorerà «in qualsiasi momento, ovunque» e nel segno di una assoluta «commistione lavoro-vita privata».

Anche qui resta da comprendere con quale livello di integrazione l'Unione europea deve muoversi verso l'obiettivo dato: se con un livello elevato, con i Paesi membri intenzionati ad «approfondire insieme la dimensione sociale», oppure con un livello basso, quello necessario e sufficiente ad alimentare lo sviluppo del mercato unico e dunque a «promuovere la circolazione delle persone oltre le frontiere». Non manca ovviamente l'op-

12 *Risoluzione del Parlamento europeo su un pilastro europeo dei diritti sociali* del 19 gennaio 2017 (P8_TA-PROV/2017/0010).

13 *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa* del 26 aprile 2017 (Com/2017/206 fin.).

14 Al tema mi sono dedicato diffusamente ne *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, DeriveApprodi, 2014.

zione per cui «chi vuole fare di più potrebbe fare di più in campo sociale», pensata in particolare per i Paesi dell'Eurozona, che tuttavia non viene considerata con particolare favore, a ben vedere per lo stesso motivo per cui in altri ambiti si preferisce invece l'integrazione differenziata. Bisogna infatti sostenere lo sviluppo dell'ordine economico in senso neoliberale, e questo significa innanzi tutto che occorrono sistemi della sicurezza sociale capaci di sostenere un'indisturbata socializzazione delle perdite, indispensabile ad assicurare la privatizzazione dei profitti:

A detta di molti, gli anni della crisi hanno dimostrato che i Paesi la cui moneta unica è l'Euro devono fare collettivamente di più in ambito sociale per preservare la forza e la stabilità dell'Euro ed evitare adeguamenti repentini del tenore di vita dei cittadini. Fermo restando che è preferibile adeguarsi preventivamente, questo non significa che i modelli sociali e i sistemi previdenziali di questi Paesi debbano diventare identici. Tuttavia, i loro mercati occupazionali e i loro sistemi sociali devono funzionare bene, in modo che, quando scoppierà la prossima crisi, la loro economia sia più resiliente e il benessere dei cittadini sia maggiormente tutelato.

Più in generale l'Europa sociale a più velocità va evitata in quanto, «laddove alla convergenza delle prestazioni economiche fa progressivamente riscontro la convergenza delle condizioni sociali, diminuiscono i timori di un dumping sociale e aumenta il sostegno a favore del mercato unico». Ecco il motivo principale per cui occorre armonizzare le misure che, se per un verso concernono l'ambito sociale, per un altro riguardano la possibilità di alimentare un ordine economico di tipo neoliberale, ovvero fondato sull'equazione che identifica l'inclusione sociale con l'inclusione nel mercato.

È una posizione, questa, ben rappresentata in area tedesca, dove detta legge la preoccupazione che, in assenza di un'armonizzazione dei sistemi sociali nell'ambito dell'Unione europea, si determinerebbe tra i Paesi membri una «rovinosa competizione tra sistemi»¹⁵. Il che non si reputa un male, tuttavia solo se alimenta l'ispirazione neoliberale della costruzione europea: se conduce alla sopravvivenza delle istituzioni e delle regole più adatte a promuovere la riduzione delle relazioni sociali a relazioni di mercato, quindi il loro essere plasmate dal principio di concorrenza. Diverso è il caso in cui la competizione tra sistemi determina la possibilità, per i Paesi in cui i sistemi di sicurezza sociale sono meno sviluppati, di contenere i costi di produzione e dunque di praticare forme di concorrenza sleale ai

15 P. FRIEDRICH e H.-J. SCHMEDES, *Letzte Ausfahrt Kerneuropa?*, in *Archiv Berliner Republik*, 2008, www.b-republik.de/archiv/letzte-ausfahrt-kerneuropa.

danni dei Paesi in cui questi sistemi sono invece più sviluppati. A meno che, aggiungono coloro i quali sono preoccupati da questa prospettiva, la competizione tra sistemi non produca forme di integrazione differenziata destinate a imporre ai Paesi meno veloci i modelli sviluppati dai Paesi più veloci.

4 Globalizzazione e Unione economica e monetaria

Il documento dedicato dalla Commissione alla gestione della globalizzazione costituisce un generico elenco di propositi ricavati dal dogma per cui le imprese e i cittadini europei ottengono da essa «immensi vantaggi»¹⁶. Ciò non toglie che sia opportuno «orientare la globalizzazione» con azioni volte a influenzare la produzione di regole a livello planetario, evidentemente ispirate al proposito per cui essa attiene alla costruzione di un ordine economico senza frontiere. Va da sé che si intendono qui le regole destinate a consentire alle imprese europee di «espandersi sui mercati internazionali», e non anche quelle concernenti la diffusione di un ordine politico incentrato sui diritti insidiati da una simile espansione.

La dimensione sociale viene evocata, ma come riflesso di iniziative pensate per l'area europea, entro cui occorre alimentare «politiche sociali solide», ritenute «un elemento indispensabile della nostra risposta alla globalizzazione». Il tutto deve però avvenire nel solco di quanto appena ricostruito a proposito del Pilastro dei diritti sociali, ovvero con modalità che preludono alla volontà di ridurre l'inclusione sociale a inclusione nel mercato. Di qui l'implicita condanna dell'Europa a più velocità in quanto fonte di soluzioni in danno all'ordine economico, e l'invito ad «agire insieme per gestire la globalizzazione»: tutto l'opposto di quanto si auspica per le azioni rivolte al livello planetario, dove si ammette invece «la cooperazione mediante coalizioni più ristrette». È del resto una cooperazione limitata alla disciplina dell'ordine economico, ambito nel quale l'ammissione di più velocità è finalizzata, come sappiamo, a impedire ai Paesi più lenti di influire sulla direzione di marcia imposta dai Paesi più veloci: i primi potranno semplicemente «aderire quando saranno pronti».

Troviamo riscontri di questo schema nel documento dedicato dalla Commissione ad approfondimenti sull'Unione economica e monetaria, posto in ideale continuità con un documento dedicato ai medesimi temi e presentato circa due anni or sono, conosciuto come Relazione dei cinque Presidenti: della Commissione europea (Jean-Claude Juncker), del Consiglio europeo e del Vertice Euro (Donald Tusk), dell'Eurogruppo (Jeroen Dijsselbloem),

¹⁶ Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione del 10 maggio 2017 (Com/2017/240 fin.).

della Banca centrale europea (Mario Draghi) e del Parlamento europeo (Martin Schulz)¹⁷.

La Relazione riguarda i soli Paesi dell'Eurozona, teatro delle distinzioni più odiose che caratterizzano il processo di integrazione europea: quelle che oppongono il centro ricostruito attorno all'asse franco-tedesco alla periferia composta da chi fatica a soddisfare i requisiti richiesti per l'appartenenza all'Unione economica e monetaria. Ciò nonostante non si parla di Europa a più velocità, ovvero di tabelle di marcia differenziate, bensì della direzione di marcia che, se anche può variare in base al contesto, è comunque unica e indiscutibile. Più precisamente si riconosce che «vi sono divergenze significative nella Zona Euro», per molti aspetti riconducibili alla sopravvivenza di approcci più o meno keynesiani alle fasi negative del ciclo economico: quelli per cui in alcuni Paesi «la politica di bilancio può essere utilizzata in senso anticiclico, mentre in altri ci vorranno anni di risanamento per recuperare margini di bilancio». E si precisa che proprio queste sono le distinzioni da superare attraverso «un'ulteriore condivisione della sovranità nel tempo», ovvero stabilendo «che gli Stati membri siano disposti ad accettare in misura crescente decisioni congiunte su elementi delle politiche economiche e di bilancio nazionali». Il tutto, come abbiamo detto, evitando per quanto possibile forme di integrazione differenziata: se per un verso occorre «modernizzare le strutture economiche» nazionali, per un altro è «nell'interesse di ogni membro che tutti gli altri lo facciano con la stessa rapidità». Precisamente:

Nell'ambito dell'Unione economica e monetaria la politica monetaria è centralizzata, ma parti importanti della politica economica restano nazionali. Tuttavia, come evidenziato in particolare dalla crisi, i membri della Zona Euro dipendono l'uno dall'altro per la loro crescita. È nell'interesse comune e di ogni singolo membro essere in grado di assorbire adeguatamente gli shock economici, di modernizzare le strutture economiche e i sistemi di protezione sociale e di assicurare che i cittadini e le imprese possano adattarsi alle nuove esigenze, sfide e tendenze e trarne profitto. È altresì nell'interesse di ogni membro che tutti gli altri lo facciano con la stessa rapidità (...). Ciò non significa, tuttavia, che tutti gli Stati membri che condividono la moneta unica siano o debbano essere simili o che debbano seguire le stesse politiche. In ultima analisi, ciò che conta è il risultato: che tutti gli Stati membri della Zona Euro perseguano politiche sane che consentano loro di riprendersi rapidamente dopo shock a breve termine, di essere in grado di sfruttare i vantaggi comparativi nel mercato unico e di attrarre gli investimenti, così da sostenere livelli elevati di crescita e di occupazione.

17 *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa* del 22 giugno 2015, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

Comunque sia, l'integrazione deve ruotare attorno agli assi portanti del modo neoliberale di concepire l'ordine economico su vicende ora escluse dal coordinamento: si dovrebbero definire «standard comuni» concernenti tra l'altro «i mercati del lavoro, la competitività, il contesto imprenditoriale e la pubblica amministrazione, nonché taluni aspetti di politica tributaria (ad esempio la base imponibile per l'imposta sulle società)». Si dovrebbero poi riformare le politiche sociali, viste però in chiave neoliberale, ovvero come politiche destinate a presidiare il principio di concorrenza. È del resto questo lo schema cui rinvia la locuzione «economia sociale di mercato», richiamata dalla Relazione dei cinque Presidenti, fondamento dell'equazione che identifica l'inclusione sociale con l'inclusione nel mercato.

La Relazione dedica ampio spazio anche all'istituzione dell'Unione del mercato dei capitali, utilizzata pure essa per scardinare il residuo di approcci keynesiani nella definizione del rapporto tra banche e imprese: approcci per i quali il rapporto deve essere incentivato onde favorire relazioni incrociate, e con ciò l'attenzione per il punto di vista dei territori nell'esercizio dell'attività creditizia tipica del capitalismo renano. E proprio a questi aspetti si dedica in modo diffuso il documento della Commissione dedicato all'Unione economica e monetaria¹⁸, con proposte pensate per fronteggiare una particolare conseguenza della crisi economica: il crollo dei prestiti interbancari e con ciò la dipendenza delle condizioni di finanziamento delle imprese «dalla loro posizione geografica». Ebbene, la soluzione coincide con il male, dal momento che l'exasperata finanziarizzazione dell'economia ha contribuito non poco alla crisi e proprio una sua ulteriore accentuazione viene ora riproposta come rimedio:

L'Unione dei mercati dei capitali deve essere assolutamente portata avanti per offrire alle famiglie e alle imprese fonti di finanziamento più innovative, sostenibili e diversificate, ad esempio attraverso un miglior accesso al capitale di rischio e al finanziamento con capitale proprio e un minor ricorso al finanziamento tramite il prestito.

In tutto questo si auspica anche «una maggiore diversificazione dei bilanci delle banche» per «risolvere il problema dell'interconnessione fra le banche e il loro Paese di origine». E si pensa di ottenere questo effetto inducendole a investire in titoli del debito pubblico di altri Paesi, ad esempio modificando la regola per cui, ai fini del bilancio delle banche, si considera che il rischio dei titoli di Stato sia pari a zero. È peraltro evidente che così facendo, come del resto riconosce la Commissione, si intacca il «loro particolare ruolo nel finanziamento della spesa pubblica» e la «loro natura di

¹⁸ Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria del 31 maggio 2017 (Com/2017/291 fin.). V. anche il *Libro Verde: Costruire un'Unione dei mercati dei capitali* del 18 febbraio 2015 (Com/2015/63 fin.).

attività a basso rischio per il sistema finanziario del Paese». E soprattutto si finisce per rendere appetibili i soli titoli del debito dei Paesi raccolti attorno all'asse franco tedesco, e per bloccare invece la circolazione di quelli dei Paesi in difficoltà: si finisce per trasformare il solco tra centro e periferia in una voragine incolmabile.

Eppure la Commissione non nasconde l'esistenza di questo solco, che anzi rileva essersi allargato per effetto della crisi: in particolare perché «i livelli di disoccupazione differiscono ancora sostanzialmente» e si è inoltre determinato «un forte aumento dei livelli di debito pubblico e privato». Peraltro, se così stanno le cose, un'Unione che aspira a intensificare il livello di integrazione e dunque di condivisione della sovranità dovrebbe porsi il problema di come realizzare forme di concreta solidarietà tra Paesi ricchi e Paesi poveri, ovvero di come istituzionalizzare forme di trasferimento di risorse dai primi ai secondi in funzione perequativa. Ovviamente, però, al netto di qualche generica dichiarazione di facciata, non vi è nulla di tutto questo, bensì solo il richiamo costante al risanamento dei bilanci, e a un più stretto coordinamento delle economie nazionali a partire da esso. E sopra tutto la fiducia fideistica nelle virtù salvifiche del mercato unico: «la garanzia della libera circolazione di beni, servizi, capitali e persone, è un potente motore per l'integrazione e la creazione di crescita e prosperità condivise in tutti gli Stati membri».

In linea con questa impostazione è l'accoglimento della proposta, contenuta nel Relazione dei cinque Presidenti, di istituire un non meglio definito fondo per la «stabilizzazione macroeconomica per reagire meglio agli shock che non si possono gestire al mero livello nazionale, a cui attingere in funzione del ciclo economico». Nel merito si evita accuratamente di indurre a pensare che il fondo possa rappresentare uno strumento attraverso cui realizzare trasferimenti di risorse tra Paesi ricchi e Paesi poveri, o anche solo interventi estemporanei in odore di keynesismo. E per questo «sarà importante ispirare l'impianto della funzione di stabilizzazione ai seguenti principi guida»:

La funzione non dovrebbe comportare trasferimenti permanenti tra Paesi o trasferimenti in un'unica direzione, ragione per cui la convergenza verso l'Unione economica è un presupposto per la partecipazione; non dovrebbe neppure essere concepita come strumento di perequazione dei redditi tra gli Stati membri. La funzione non dovrebbe compromettere gli incentivi a condurre una politica di bilancio sana a livello nazionale né gli incentivi a rettificare le debolezze strutturali nazionali; per scongiurare il rischio morale, dovrebbe quindi essere collegata strettamente alla conformità con il quadro complessivo di governance dell'Ue e a progressi nella convergenza verso le norme comuni.

Il documento della Commissione dedicato all'Unione economica e moneta-

ria non è da meno. Ribadisce che «l'accesso alla funzione di stabilizzazione dovrebbe essere tassativamente subordinato al rispetto di criteri chiari e all'attuazione continuativa di politiche solide, in particolare quelle che favoriscono una maggiore convergenza nella Zona Euro». Del resto non può esserci spazio per affermazioni di altro tipo da parte di chi coltiva l'aspirazione di rafforzare l'Euro «come fonte di prosperità condivisa e di benessere economico e sociale, sulla base di una crescita equilibrata e inclusiva e della stabilità dei prezzi».

Questa aspirazione detta l'agenda dell'integrazione europea, ovvero la progressiva sottrazione di spazi lasciati alla sovranità nazionale e dunque alla politica e al conflitto democratico, ritenuti a buon titolo incompatibili con la volontà di ridurre l'inclusione sociale a inclusione nel mercato. Da questo punto di vista l'integrazione può anche essere differenziata, ma non per questo perde il suo fine ultimo: concedere qualche spazio di manovra al livello nazionale, tuttavia solo se indispensabile a prevenire ostilità eccessive nei confronti del progetto neoliberale, e solo se questo non viene minacciato.

5 Difesa e finanze europee

Passiamo a considerare il documento della Commissione sul «futuro della difesa europea», introdotto da una panoramica sulle insidie più o meno nuove alla pace: da quelle provenienti da est, dove si fronteggiano «vulnerabilità militari, economiche, politiche e di sicurezza energetica», a quelle derivanti dalla sponda meridionale del Mediterraneo, dove «la diffusione di spazi non governati e di conflitti ha lasciato un vuoto nel quale prosperano terroristi e criminali», passando per la minaccia rappresentata dai «cambiamenti climatici» e dalla «scarsità delle risorse, associati alla crescita demografica e alla fragilità degli Stati»¹⁹.

Di fronte a questo scenario, a cui ha notevolmente contribuito l'inerzia europea di fronte ai problemi richiamati, o in alternativa la scelta di affrontarli nel modo meno indicato, la Commissione non si spende per un nuovo protagonismo politico del Vecchio continente, e a monte per la definizione degli assi portanti di una politica estera comune. O meglio, a questi ultimi aspetti si dedicano, in questa e in altre sedi, frasi di circostanza, clausole di stile consapevolmente destinate a cadere nel vuoto, mentre decisamente più concreta è la richiesta di un rafforzamento dell'apparato militare: si deve «spendere di più per la difesa, spendere meglio e insieme». Del resto occorre dar seguito alla richiesta sempre più pressante rivolta ai

¹⁹ Documento di riflessione sul futuro della difesa europea del 7 giugno 2017 (Com/2017/315 fin.).

Paesi dell'Alleanza atlantica, 22 dei quali sono anche membri dell'Unione europea: che decidano quanto prima di dedicare almeno il 2% del prodotto interno lordo per spese militari.

Segue poi, nuovamente scissa da un ragionamento sul senso politico di una simile iniziativa, una riflessione sul modo di giungere a un'Unione della sicurezza e della difesa, sul presupposto che, in questo ambito, è sostanzialmente unanime la richiesta di «vedere più Europa». Il tutto, si ammette, in un momento nel quale «la tensione tra vincoli di bilancio e priorità concorrenti di politica pubblica continuerà a caratterizzare l'economia politica di molti Stati membri».

Questo non impone però di riservare alle spese militari la medesima sorte riservata alla spesa sociale. Se per la seconda non si intravedono alternative a una politica di tagli crescenti, per la prima, come abbiamo detto, si deve operare nel modo opposto. Tanto più che, per massimizzare il risultato, si può contare sulle virtù benefiche del mercato: si può cioè istituire «un mercato unico della difesa il quale implica la necessità di incoraggiare la concorrenza, l'accesso transfrontaliero delle industrie più piccole alla catena di approvvigionamento, la specializzazione, le economie di scala per i fornitori, l'ottimizzazione della capacità di produzione, l'abbassamento dei costi di produzione e la sicurezza dell'approvvigionamento».

Se peraltro l'Unione della sicurezza e della difesa è un pezzo del mercato unico, non per questo essa non deve avere nulla a che vedere con lo schema dell'integrazione differenziata, se non altro perché in materia si devono considerare insopprimibili «interessi nazionali». Di qui l'identificazione di tre possibili scenari, riconducibili a tre «diversi livelli di ambizione per l'Unione della sicurezza e della difesa in termini di solidarietà, operazioni, capacità, industria e impiego delle risorse finanziarie»: quello della «cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa», in massima parte «volontaria» e dipendente da «decisioni *ad hoc* via via assunte all'emergere di nuove minacce o crisi», quello della «sicurezza e difesa condivise», attraverso cui instaurare «una solidarietà finanziaria e operativa molto maggiore», e quello della «sicurezza e difesa comuni», per il quale «gli Stati membri sincronizzerebbero totalmente la pianificazione della difesa» e nel definire «le priorità nazionali per lo sviluppo di capacità terrebbero conto delle priorità concordate a livello europeo».

La Commissione, che pure mostra di preferire il livello di integrazione più elevato, non sembra farsi troppe illusioni sulla possibilità che esso possa essere raggiunto in tempi brevi. Forse, però, l'obiettivo primo è respingere l'integrazione differenziata nell'individuazione dell'entità della spesa militare, così come chiede l'Alleanza atlantica. E visto che nello scenario dedicato all'integrazione più intensa delle politiche di sicurezza «la protezione dell'Europa diverrebbe una responsabilità sinergica dell'Ue e della Nato», forse ci troviamo di fronte all'ennesimo espediente per cui

l'integrazione differenziata costituisce un modo per ottenere prima o poi quella piena.

Comunque sia, mentre riflette su questi temi, la Commissione non manca di osservare come occorra un bilancio europeo «atto a rispecchiare una nuova ambizione nel settore della difesa», frustrata invece da una situazione nella quale manca un coordinamento sovranazionale della spesa: «la duplicazione delle iniziative intraprese separatamente da ciascuno Stato membro ha un impatto sull'interoperabilità dei rispettivi equipaggiamenti, così come può determinare una mancanza di preparazione e di reattività delle forze armate e lacune nelle capacità di difesa».

E proprio al ripensamento del bilancio europeo in funzione delle nuove ambizioni della costruzione europea viene dedicato l'ultimo documento, quello incentrato sul «futuro delle finanze dell'Ue»²⁰.

Che l'attuale bilancio sia poco adeguato a quelle ambizioni risulta evidente se solo si tiene conto di alcuni dati: riguarda appena il 2% della spesa pubblica in area europea, in particolare quella utilizzata per finanziare le politiche agricole (39%) e i fondi strutturali per la coesione economica, sociale e territoriale (34%). Proprio per questo si pensa da tempo di incrementare la capacità fiscale autonoma dell'Unione, fino a definire «un consistente bilancio centrale che derivi le sue risorse da un potere impositivo mirato e autonomo»²¹. Questo perché al momento la parte di gran lunga prevalente deriva dalle contribuzioni dei Paesi membri, quantificate in una percentuale del prodotto interno lordo, mentre in minima parte giungono da una quota sull'imposta sul valore aggiunto e dai dazi doganali riscossi alle frontiere esterne. Il tutto mentre all'Unione europea non è consentito, come ai Paesi membri, contrarre prestiti, sicché non vi sono alternative a immaginare un incremento delle risorse da destinare al bilancio: magari risorse proprie, per svincolare ulteriormente l'operato del livello europeo dal vaglio del livello nazionale, con ciò incrementando le possibilità di un'integrazione piena.

L'entità delle risorse deve evidentemente rispecchiare «il livello dell'ambizione politica», che viene graduata a partire dai medesimi cinque scenari ipotizzati nel primo documento della Commissione dedicato al futuro dell'Unione nel suo complesso. Il primo scenario è quello per cui si va «avanti così», ovvero l'Unione nel suo complesso «continua ad attuare il suo programma positivo di riforme»: in questo caso si manterrebbe la centralità della politica agricola e della coesione economica, sociale e territoriale, incrementando però gli sforzi in materia di sicurezza e difesa.

²⁰ *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Ue* del 28 giugno 2017 (Com/2017/358 fin.).

²¹ *Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo* del 30 novembre 2012 (Com/2012/777 def.).

Il secondo scenario, per il quale si decide di «fare di meno insieme», prevede una riduzione delle risorse dedicate ai settori tradizionali e nessuno stanziamento per nuovi settori. Il terzo scenario, nel quale «alcuni fanno di più», è quello che prelude all'integrazione differenziata, che richiede la «messa in comune di finanziamenti al di là del bilancio dell'Ue» per sostenere i Paesi disposti a incrementarla, ma anche e soprattutto fondi specifici per la «stabilizzazione macroeconomica della Zona Euro». Per il quarto scenario, quello della «riprogettazione radicale», l'Unione «fa di più in alcuni ambiti e meno in altri», e comunque destina risorse per la difesa e la sicurezza e per incentivare un rafforzamento del quadro macroeconomico dell'Eurozona. Infine il quinto scenario, per cui si vuole «fare molto di più insieme», compreso ovviamente quanto previsto nello scenario precedente, oltre a istituire un «bilancio della Zona Euro vero e proprio» e un «Fondo monetario europeo»: ovvero portare sotto l'ombrello dei Trattati il Fondo salva-Stati.

Come si vede, i cinque scenari appena riassunti esprimono solo formalmente l'intenzione di ammettere una pluralità di opzioni circa lo sviluppo della costruzione europea. In nessun caso viene in effetti intaccato il proposito di procedere al consolidamento dell'Unione economica e monetaria, che si conferma essere un obiettivo indiscutibile. Anche nello scenario meno impegnativo, quello per cui si decide di fare meno insieme, si prevede del resto il finanziamento di fondi per la coesione economica, sociale e territoriale, che assolvono a una funzione molto diversa da quella ricavabile dal loro nome: impongono la circolazione dei modelli neoliberali, la cui adozione costituisce la controparte per l'erogazione del finanziamento.

Ovviamente questa finalità è particolarmente amplificata nello scenario più impegnativo, quello che induce a fare molto di più insieme. Tanto che nel proporre un bilancio dell'Eurozona si evita accuratamente di attribuirgli la funzione cui normalmente assolve il documento contabile di un ente territoriale: realizzare trasferimenti di ricchezza dalle aree ricche alle aree povere, in questo caso dai Paesi ricchi ai Paesi poveri, più che mai indispensabili in un contesto nel quale si applica il principio della libera circolazione dei fattori produttivi²². Ma, come si è detto, la perequazione è affidata ai fondi per la coesione, e questi sono in verità pensati per consolidare l'Unione economica e monetaria, piuttosto che per produrre inclusione sociale. O in alternativa sono fatti per ridurre l'inclusione sociale a inclusione nel mercato, il che costituisce la finalità prima dell'economia sociale di mercato, non a caso richiamata dal documento della Commissione proprio laddove menziona il proposito di «ridurre le divergenze economiche e sociali fra gli Stati membri e al loro interno».

22 Cfr. A. BARBA e M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2016, p. 106.

6 Il sesto scenario: dentro o fuori?

Tra le clausole di stile utilizzate dalla Commissione per riflettere sul futuro dell'Europa, quelle dedicate alla dimensione democratica sono tanto abbondanti quanto destinate a restare lettera morta. Esempio quanto riportato nel documento sull'Unione economica e monetaria, dove l'enfasi su quella dimensione viene utilizzata per bilanciare una richiesta di ulteriore cessione di sovranità nazionale. E dove si auspica un coinvolgimento maggiore del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, avendo tuttavia in mente il riconoscimento di meri «poteri di controllo», ma non anche un diritto pieno di iniziativa legislativa, o quantomeno la possibilità di assumere ruoli non solo passivi²³.

La verità è che in materia economica e monetaria, se i parlamenti nazionali sono oramai irrimediabilmente esautorati, il Parlamento europeo è condannato a non vedere riconosciute prerogative ulteriori rispetto alle poche di cui dispone. Tanto più che le richieste di maggiori poteri, sovente formulate nei suoi documenti, evitano di mettere in discussione i fondamenti della politica economica e monetaria dell'Unione²⁴. E questi sono intimamente incompatibili con l'idea di partecipazione democratica, quantomeno se mette in discussione la prevalenza dell'ordine economico sull'ordine politico, irrinunciabile per lo sviluppo del progetto neoliberale.

A ben vedere proprio il blocco del progetto neoliberale è quanto auspicano i popoli europei colpiti dalla compressione dei diritti fondamentali, ma questo non viene evidentemente contemplato dalla Commissione europea. Nelle sue riflessioni sul futuro dell'Europa manca cioè il sesto scenario, quello della rottura o quantomeno della discontinuità rispetto all'Europa di Maastricht. Occorre però chiedersi se si tratta di un'omissione voluta, o se semplicemente il sesto scenario sia stato tralasciato perché oramai inconciliabile con la costruzione europea così come si è sviluppata nel corso dei decenni. Occorre cioè domandarsi se vi sono alternative tra l'abbandono della costruzione e la sua accettazione così come si presenta ai nostri occhi, ovvero se esiste un «terzo spazio» utilizzabile per ripensare la costruzione europea attorno ai valori della «democrazia, solidarietà, eguaglianza e dignità».

L'idea di un terzo spazio, curiosamente da riempire entro il medesimo orizzonte temporale utilizzato dalla Commissione nelle sue riflessioni sul

²³ Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria del 31 maggio 2017, cit.

²⁴ V. ad es. quanto affermato a proposito del Meccanismo europeo di stabilità, considerato «un elemento importante di un pacchetto globale di misure intese a definire un nuovo quadro, atto a rafforzare la disciplina di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri»: così la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2011, P7_TA(2011)0103.

futuro dell'Europa, viene avanzata da chi reputa che l'Europa di Maastricht si possa democratizzare²⁵, e che ciò sia sufficiente a innescare un ritorno agli anni precedenti l'affermazione del pensiero neoliberale: gli anni del compromesso keynesiano. Sarebbe cioè possibile riattivare forme di incisiva redistribuzione della ricchezza e piani di investimento a sostegno della domanda. E si potrebbe persino andare oltre, prevedendo per un verso un reddito di esistenza, e per un altro forme di democrazia economica ricalcate sulla pratica dei beni comuni, da valorizzare per consentire persino un controllo parlamentare sull'operato delle banche centrali²⁶.

Se questo è il sesto scenario, ed effettivamente le vicende appena richiamate lo esemplificano al meglio, occorre dire che presuppone trasformazioni troppo ambiziose perché possano scaturire da questa Europa. Per realizzarlo, i Paesi europei dovrebbero prima elaborare una politica economica, fiscale di bilancio volta a favorire la piena occupazione, piuttosto che la stabilità dei prezzi²⁷. Dovrebbero poi mettere in comune i loro sistemi di sicurezza sociale, il loro mercato del lavoro, e soprattutto i loro debiti. Infine dovrebbero delineare una politica monetaria ricavata da questi propositi, quindi ripensare radicalmente la moneta unica. Ma non possono farlo, perché le leve del potere necessario a produrre queste trasformazioni sono a Bruxelles. E Bruxelles ha costruito l'Unione economica e monetaria esattamente nel modo opposto: ha prima edificato una politica monetaria di matrice neoliberale, e l'ha poi utilizzata per imporre agli Stati una politica economica dello stesso segno. Il tutto nel disprezzo dell'assetto per cui la politica monetaria è di competenza del livello europeo, ma non così quella economica, che appartiene al livello nazionale.

Per i teorici del terzo spazio una via di uscita può essere ciò nonostante individuata, se solo si attivano forme di partecipazione ricavate dal conflitto. Non solo il conflitto sociale, a partire da quello prodotto nelle città per il riconoscimento dei diritti sociali, ma anche quello istituzionale: anche le istituzioni, dalle amministrazioni comunali ai governi, possono disobbedire all'Europa dell'austerità. Promuovendo così un circuito di «élite insubordinate» capace realizzare il sesto scenario senza mettere in discussione la costruzione europea in quanto tale, e soprattutto determinandone una lenta ma inesorabile trasformazione²⁸.

Per quanto lo si possa ardentemente sperare, è lecito dubitare che tut-

25 Per tutti J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 69 s.

26 L. MARSILI e Y. VAROUFAKIS, *Il terzo spazio. Oltre establishment e populismo*, Roma e Bari, Laterza, pp. ix ss. e 67 ss.

27 Cfr. A. SOMMA, *Maastricht, l'Europa della moneta e la cultura ordoliberal. Storia di una regressione politica*, in A. Barba et al., *Rottamare Maastricht. Questione tedesca, Brexit e crisi della democrazia in Europa*, Roma, DeriveApprodi, 2016, p. 57 ss.

28 L. MARSILI e Y. VAROUFAKIS, *Il terzo spazio*, cit., pp. 71 ss. e 101 ss.

to ciò possa davvero accadere. Non si vede un ceto politico disponibile a impugnare le armi della disobbedienza istituzionale. E neppure si vede la tensione sociale che dovrebbe attivare il conflitto nelle città: vi sono qua e là movimenti capaci anche di ottenere qualche successo, ma si tratta di iniziative effimere e sporadiche, instabili e prive di un coordinamento a livello europeo, in ogni caso scollegate da un luogo nel quale operare la sintesi indispensabile tra rappresentanza e mediazione.

Comunque sia, su una cosa i teorici del terzo spazio si esprimono in modo condivisibile: affermano che le possibilità di un cambiamento sono direttamente proporzionali al livello di conflitto sociale prodotto attorno all'idea di Europa democratica e solidale, in quanto tale radicalmente ostile al progetto neoliberale. Solo che il conflitto non può essere unicamente quello acceso dalle élites insubordinate, neppure se affiancato a quello dei movimenti per la rivendicazione dei diritti sociali. Occorre il contributo dei lavoratori, di chi è più direttamente colpito dalla rottura del patto fondativo del costituzionalismo del dopoguerra: quello per cui il lavoro, in quanto concorso al benessere collettivo, deve assicurare mezzi sufficienti a condurre un'esistenza libera e dignitosa²⁹.

Se peraltro i lavoratori sono indispensabili a contrastare l'Europa dei mercati, allora diviene altrettanto indispensabile una riconsiderazione della dimensione nazionale, la dimensione del conflitto distributivo³⁰. È questa la sede in cui i lavoratori hanno ottenuto un'accettabile mediazione tra capitalismo e democrazia: quella, alla base del compromesso keynesiano, per cui non si mettevano in discussione proprietà privata e principio di concorrenza, ma lo Stato operava in cambio una redistribuzione della ricchezza attraverso politiche fiscali e di bilancio di sostegno alla domanda³¹. Di qui l'aperto contrasto con la costruzione europea così come si è consolidata a partire dal Trattato di Maastricht, che ha imposto politiche economiche incentrate sul solo controllo dei prezzi, fondamento per il varo della moneta unica. E che a monte ha liberalizzato la circolazione dei capitali, imponendo così agli Stati di comprimere i salari e ridurre la pressione fiscale per attirarli: con ciò rendendo irreversibile il rovesciamento del compromesso tra capitalismo e democrazia ottenuto dai lavoratori.

Il tutto senza considerare che il capitale non conosce, diversamente dal lavoro, il radicamento territoriale, e che a partire da questo si definiscono i termini dello scontro attuale: quello tra i «luoghi in cui vivono i corpi di

29 Cfr. A. SOMMA, *Dal lavoratore al consumatore. Cittadinanza e paradigma giuslavoristico nell'economia sociale di mercato*, in G. BALANDI e G. CAZZETTA (a cura di), *Diritto e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 131 ss.

30 Per tutti S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia. Conoscenze necessarie per capire la crisi più lunga (e come uscirne)*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2016, p. 247.

31 Cfr. A. BARBA e M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit., p. 15 ss.

coloro che chiedono cibo, casa, lavoro e affettività» e i «flussi di segni di valore, merci, servizi, informazioni e membri delle élite che li governano»³². È dunque il lavoro ad avere bisogno di rappresentanza politica: ancora una volta quella assicurata, alle condizioni attuali, dal solo livello nazionale. Del resto l'Europa è per un verso un'entità tecnocratica, messa al riparo dalla politica prima ancora che dalla democrazia, funzionante secondo schemi numerici in quanto tali indiscutibili. Ma per un altro verso è pur sempre una costruzione governata dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri, che non a caso compongono il Consiglio europeo: l'organo che «dall'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici e le priorità politiche generali» (art. 15 Trattato Ue). E i Capi di Stato e di governo possono divenire cinghia di trasmissione delle istanze del lavoro solo se i parlamenti nazionale si svincolano dai condizionamenti derivanti dalle cessioni di sovranità finora utilizzate per alimentare l'Europa neoliberale.

Ovviamente tutto ciò non cancella la necessità di momenti forti di coordinamento sovranazionale, all'altezza della dimensione alla quale si sviluppa il progetto neoliberale. E neppure esclude che il ripiegamento sulla dimensione nazionale debba poi cedere il passo a una riespansione del livello sovranazionale, da riattivare anzi non appena la costruzione europea si trasforma effettivamente in un motore di democrazia e solidarietà. Tanto meno impedisce di vedere che i richiami al compromesso keynesiano, e dunque al Novecento, non si possono intendere come il tentativo di recuperare un passato che per molti aspetti non può tornare, se non altro per i limiti insormontabili del modello di sviluppo a cui ha dato vita.

Si commette dunque un errore grave a ritenere, come fanno i teorici del terzo spazio, che il livello nazionale non debba tornare protagonista: che questo significhi automaticamente «rifugiarsi in un'immaginaria autarchia nazionale», o gettare «benzina sulla xenofobia già dilagante»³³. Certo, la dimensione nazionale non implica di per sé un potenziamento della sovranità popolare, e dunque dei processi di democratizzazione. E ciò nonostante occorre liberarsi dalla convinzione, ricorrente del discorso pubblico, che la dimensione sovranazionale sia in quanto tale da preferire alla dimensione nazionale. L'omaggio a schemi preconfezionati impedisce sempre di vedere i motivi di forza e i motivi di debolezza delle opzioni in campo, e a monte la loro pluralità: porta a riprodurre l'insidiosa logica politicizzante del Tina (*There is no alternative*).

Tanto più che il rifugio nella dimensione nazionale è sempre più la reazione all'invadenza della costruzione europea e della sua ispirazione neo-

32 C. FORMENTI, *La variante populista. Lotta di classe nel neoliberismo*, Roma, DeriveApprodi, 2016, p. 256.

33 L. MARSILI e Y. VAROUFAKIS, *Il terzo spazio*, cit., p. 32 s.

liberale, che si sviluppa anche secondo lo schema del nazionalismo economico: l'utilizzo dei muri per bloccare la circolazione dei fattori produttivi, al fine di alimentare la lotta tra Stati in competizione per la conquista dei mercati internazionali. E probabilmente questi sviluppi sono anche l'esito di una ritrosia a discutere della dimensione nazionale come strettamente connessa alla sovranità popolare: così come del resto induce a fare la Costituzione italiana nel momento in cui afferma che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione» (art. 67), espressione da ritenersi un equivalente del termine «popolo».

Altrimenti detto non ci sarebbe il solo nazionalismo economico a contendere il campo al neoliberalismo, se solo si valorizzasse la dimensione nazionale come punto di riferimento per condurre non tanto la lotta tra Stati per la conquista dei mercati, ma una lotta di Stati per arginare l'invasione dei mercati: per subordinare l'ordine economico all'ordine politico, al fine di ripristinare l'equilibrio tra capitalismo e democrazia. E per smascherare il nazionalismo economico come variante del neoliberalismo, la cui affermazione ha talvolta bisogno di uno Stato discreto, ma talaltra di interventi più incisivi dei pubblici poteri, sempre però destinati a imporre e non a contrastare il funzionamento del mercato.

Insomma, ci sono molte valide ragioni per riflettere su un recupero non nazionalista di una dimensione nazionale, da ritenersi non tanto un fine, bensì un mezzo per ottenere una riscrittura dei fondamenti della costruzione europea. Occorre farlo senza pregiudizi, dal momento che non ci muoviamo qui nel campo delle certezze assolute, e che dunque abbiamo bisogno di studio approfondito e confronto serrato. Senza imporre limiti diversi da quelli che riguardano l'individuazione dell'obiettivo: combattere il neoliberalismo, incluso evidentemente quello che si esprime attraverso il nazionalismo economico. Valorizzando la circostanza che il lavoro è il motore di questa lotta, e che questa si fonda su conflitti tradizionalmente efficaci nella misura in cui possono condizionare il modo di essere della statualità.

È evidente che così non si risolveranno tutti i problemi. Ma se non altro si eviterà di lasciare il campo a chi cavalca il moto verso la riscoperta della dimensione nazionale per rendere ulteriormente instabile l'equilibrio tra capitalismo e democrazia.

