

If no(w) Europe

Dubbi, perplessità e qualche modesta utopia.

Angelo M. Buongiovanni

Un piccolo appunto metodo/tecnologico: se si vuole che “If no(w) Europe” sia un wikiseminar, l'interfaccia proposta non è felice, perché manca proprio delle caratteristiche wiki, cioè della possibilità di intervenire a modificare, ampliare, correggere gli interventi esistenti. Inoltre lasciare ai contributori il solo spazio dei commenti implica già che la posizione ufficiale sia quella consolidata negli articoli e gli apporti esterni siano per così dire di secondo ordine. Sono certo che non è intenzionale da parte degli organizzatori, ma si rischia di dare un'idea poco partecipativa di una iniziativa che invece si nutre di partecipazione.

Suggerisco almeno di creare uno spazio per l'upload di documenti e di articoli un po' più pensati ed organici di quello che si può scrivere in un commento – e parallelamente di definire una policy di pubblicazione dei contributi. L'ideale poi sarebbe creare – per la stesura del position paper – un vero e proprio wiki, accessibile in modifica almeno a coloro che vorranno eventualmente registrarsi.

Un altro appunto, questa volta metodologico/politico: immagino che sia un modo di sfuggire alla prassi romana di valutare le iniziative sulla base dei nomi e delle affiliazioni che “ci sono dietro” – ma personalmente mi lascia un po' perplesso che non ci sia scritto da nessuna parte di chi è stata l'idea, chi ha partecipato all'organizzazione – e anche chi paga i costi, se costi ci sono. Credo che responsabilità, trasparenza e accountability siano valori che non possono non far parte del sogno che vogliamo riprenderci.

E ora vengo al merito. Aggiungo soltanto che ho ragionato “a prescindere” – cercando di disegnare un quadro che ci permetta di cominciare a “riprenderci il sogno”. Come tutti i sogni, implica una serie di distorsioni e di forzature della realtà – e di cose che, nel confronto con la realtà, appaiono tanto fragili quanto improbabili. Ne sono consapevole. Ma forse abbiamo bisogno *anche* di questo sguardo, per non rinunciare.

1. **Europa politica e non solo Europa economica e monetaria.** Volendo riassumere con uno slogan le cose che ho letto, credo che sarebbe questo. Anzi, senza Europa politica, anche quella economica e monetaria muore. E se muore, è la catastrofe per tutti noi Europei – e per gli stati nazionali che si illudono di governarci.

Non potrei essere più d'accordo. Ho sperato con molti che l'integrazione economica e monetaria potesse fare da volano a quella politica, che il modello dello *Zollverein* si potesse ripetere. Evidentemente non è stato così –

Angelo M. Buongiovanni – *If No(w) Europe*

angelo@buongiovanni.eu

in gran parte per la miopia dei governi nazionali, ma in parte credo anche per l'errore strategico di un *Drang nach Osten* troppo veloce e troppo indiscriminato: l'allargamento a ventisette senza un'architettura costituzionale comunitaria sufficientemente consolidata e senza una coesione forte già raggiunta dal “nucleo duro” del Continente ha esposto l'Europa a tutte le peggiori manifestazioni dei sacri egoismi nazionali (da parte dei vecchi membri non meno che dei nuovi) ed ha impantanato/diluito qualunque prospettiva di integrazione politica. In fondo l'unificazione ottocentesca della Germania ebbe come preconditione la scelta di una prospettiva piccolo-tedesca e l'accantonamento delle ipotesi pangermaniche. C'è concretamente da chiedersi perciò se una rifondazione dell'Europa politica non debba necessariamente partire da un restringimento dei confini, che passi o meno attraverso il meccanismo delle cooperazioni rafforzate. Ovviamente non si può pensare ad un nucleo troppo ristretto, che finirebbe per non avere la massa critica necessaria, né necessariamente ad un nucleo di *stati nazionali*: di qui il fascino dell'ipotesi di un Blue Banana Club come cuore di una nuova iniziativa europea¹. Ma quel che è certo è che il nuovo nucleo fondativo dell'Europa, che sia costituito originariamente da stati nazionali o da regioni, non può che avere come preconditione una certa omogeneità e come obiettivo un rapido trasferimento di quote importanti di sovranità *politica* al livello comunitario.

2. ***Europa delle Regioni vs. Europa delle Nazioni.*** Il secondo caposaldo politico del ragionamento esposto mi pare proprio l'accento su un regionalismo forte, capace di scardinare la logica degli stati nazionali, che ha finito per rendere l'Europa prigioniera del metodo intergovernativo. Vedo in questa idea una serie di punti di forza e una serie di rischi. Si tratta certamente di un'idea condivisibile nei principi; personalmente ho sempre creduto che un'Europa politica forte sia il solo contesto in cui i piccoli nazionalismi regionali che attraversano vaste aree del continente possono trovare un orizzonte di riferimento non velleitario, non dirompente e soprattutto sostenibile sia sul piano dell'organizzazione statale che dell'integrazione economica. Dai Paesi Baschi alle Fiandre, dall'Ulster alla Scozia al Sud-Tirolo – e perfino all'improbabile Padania, soltanto

¹ Resta ovviamente il dubbio di come le aree economicamente più deboli del continente potrebbero reagire all'ipotesi di un “Europa dei forti” quale sarebbe quella centrata sulla Blue Banana: non è ovvio che si avvierebbe il meccanismo dell'emulazione/adesione e non quello dell'ostilità, così come non si può escludere la nascita di progetti geopolitici concorrenti – se non altro in chiave difensiva, con nuove complessità che oggi mi par difficile prevedere – e men che meno governare.

un'integrazione europea che scavalchi il più possibile i confini degli stati nazione può costituire uno sbocco ragionevole e in alcuni casi ridurre il costo improprio della pacificazione attraverso lo stemperamento dell'eccezionalità delle situazioni.

E' inoltre un'idea che ha certamente momento – da almeno trent'anni a questa parte – nel vocabolario politico e nelle convinzioni di parti significative dell'Europa. Gli esempi delle Fiandre e del Nord Italia costituiscono forse gli aspetti più sgradevoli e clamorosi, anche per le connotazioni accessorie di xenofobia e di discriminazione che trascinano con sé, ma è innegabile che il regionalismo – più o meno nazionalista e più o meno vociferante e becero – è la tendenza politica che più visibilmente ha attraversato l'Europa tra l'ultimo quarto del XX secolo e l'inizio del XXI. Spingere sul regionalismo in chiave federalista ed europeista ha perciò l'indubbio vantaggio di far leva su un sentimento politico presente e consolidato nelle opinioni pubbliche.

Proprio qui vedo il rischio principale: quello di cavalcare strumentalmente i regionalismi non tanto perché se ne condividano le spinte e le esigenze, quanto perché si condivide – maoisticamente – lo stesso nemico, identificato nei governi degli stati nazionali. Se sono gli stati nazionali ad avere – con la loro miopia ed i loro egoismi – portato allo stallo la costruzione dell'Europa, e se gli unici movimenti ad avere messo in difficoltà parecchi stati nazionali europei sono quelli regionalisti – come sottrarsi alla tentazione dell'alleanza? Il rischio tuttavia è quello di liberarsi dei sacri egoismi nazionali per essere incatenati a un numero ancora maggiore di sacri egoismi ancora più ristretti. Dover ballare alla musica dei catalani e dei fiamminghi, per non parlare di quella dei lombardo-veneti, potrebbe essere perfino peggio che ballare a quella dei polacchi e degli irlandesi. Si può obiettare che gli egoismi regionali sono troppo deboli per potersi affermare e che anzi per reggersi in piedi non possono che cercare l'appoggio di un'Europa forte: il che è certamente vero fin dove la politica è *problem solving* razionale; ma questa è una fiducia che ho perduto da tempo.

D'altronde i movimenti regionalisti esistenti sono in gran parte anti-europei tanto quanto sono anti-nazionali. La Lega che evoca Forcolandia non è solo folklore politico – e non è soltanto un epifenomeno brianzolo-bergamasco. In parte, certo, si tratta della chiusura particolaristica in un orizzonte ristretto e locale, del rifiuto a priori di un soggetto regolatore percepito come lontano e incomprensibile. Tuttavia, in parte non secondaria e non a torto, nella

percezione politico-culturale dei movimenti regionalisti, l'Europa non è dalla parte delle regioni, ma dei governi nazionali – anzi è in gran parte l'espressione più estranea e lontana dei governi nazionali. E ciò al di là e nonostante le ingenti risorse iniettate dall'Unione nello sviluppo regionale. Se si vuole conquistare i regionalismi alla causa dell'Europa, quindi, occorre cambiare radicalmente questa percezione adottando la prospettiva regionale in una maniera non strumentale – e per far questo occorre pensare a un nuovo regionalismo, per molti aspetti ortogonale a quello dei movimenti esistenti. Il che trasforma i movimenti localisti in concorrenti da superare nell'acquisizione di consenso, più che in potenziali alleati.

3. *Una nuova visione della sussidiarietà.* Il percorso delineato implica un ripensamento radicale della sussidiarietà verticale: non tanto a livello concettuale, quanto a quello dell'effettiva articolazione dei poteri e delle competenze, che dovrà andare a privilegiare i due livelli delle regioni e dell'Unione, ridimensionando fortemente le attribuzioni degli stati nazionali. Ovviamente sarebbe stupido e velleitario ipotizzare una scomparsa del livello nazionale, che riflette realtà storiche, culturali, economiche, di tradizione normativa ed organizzativa che non si cancellano con un tratto di penna. Ma occorre capire quali funzioni di pubblica utilità possono (e quindi debbono) essere esercitate più efficacemente a livelli diversi da quello nazionale, liberandosi dalle pastoie dell'*acquis* comunitario su questo tema ed affrontando la questione con la radicalità necessaria ad una vera e propria rifondazione dell'edificio europeo. Se si vuole che veramente nasca una nuova Europa, al livello comunitario dovrebbero essere assegnate (senza compartecipazioni e limitazioni) le funzioni tipiche (ed indivisibili) della sovranità:

- La definizione della cittadinanza e dei diritti e dei doveri dei cittadini: in altri termini le grandi questioni di respiro costituzionale – che solo in una vera e propria Costituzione possono trovare il respiro necessario. In questo senso l'esperienza recente dei Trattati è assolutamente fallimentare e dev'essere superata con un autentico processo costituente.
- Il governo della moneta, delle politiche macroeconomiche e dell'unificazione dei mercati. L'esperienza dell'Euro – che per altro, non condividendone una lettura negativa e riduttiva, considero più incompiuta che fallimentare – dovrebbe infatti aver insegnato che

scindere la politica monetaria dai poteri di indirizzo macroeconomico porta all'inefficacia di entrambi nella gestione delle crisi. *A fortiori*, la creazione di un mercato unico, ragione originaria del processo di integrazione europea, deve ricevere dal livello comunitario una accelerazione tanto più forte in quanto i governi nazionali e locali non avrebbero più leve per proteggere i sistemi economici locali.

- La politica estera e la difesa. Soltanto un effettivo trasferimento di tutte le competenze sulla politica estera al livello dell'Unione può permettere all'Europa di superare il suo attuale nanismo politico e di assumere un ruolo adeguato alle sue ambizioni; la mancanza di coordinamento delle diplomazie dei paesi membri è stata negli anni passati una delle peggiori palle al piede del continente, e l'esistenza dell'Alto Rappresentante non è altro che una miseranda foglia di fico. D'altra parte una politica estera comunitaria non può non essere fondata sull'assunzione a livello comunitario anche delle esigenze di difesa e di sicurezza: tra l'altro, con l'integrazione delle forze armate, dei modelli di difesa e dei programmi militari sarebbe probabilmente possibile attivare un dispositivo di sicurezza e di proiezione molto più efficace di quelli attuali anche con bilanci ridotti – grazie alle economie di scala.

Questi aspetti costituiscono – ripeto – gli attributi essenziali della sovranità e non potrebbero essere sottratti al livello comunitario, pena la replica dell'attuale, fallimentare incapacità dell'Europa di far valere il suo ruolo sullo scacchiere mondiale. Ad essi occorrerebbe aggiungere anche il governo (almeno ad alto livello e per linee generali) degli strumenti di coesione e costruzione effettiva dell'unificazione europea, dai grandi progetti infrastrutturali, alla ricerca avanzata, alla pianificazione degli strumenti di perequazione e di convergenza tra le diverse realtà regionali.

Al livello degli stati nazionali dovrebbero essere riservate tutte quelle competenze legate alla tutela e alla salvaguardia delle comunità (se non più “d'armi”) “di lingua, d'altare, di memoria, di sangue, di cor”. In altri termini, non le funzioni della sovranità, ma quelle dell'identità, disgiunte finalmente dalle precedenti. E' chiaro che questo ha senso laddove in uno stato nazionale si riconosce effettivamente una comunità culturale, identitaria, linguistica – e perfino religiosa ove occorra. Sarà certo difficile dirimere la controversia tra regionalismi più o meno radicati e identitari

(come quello catalano o quello fiammingo: escludo ovviamente dal discorso quello padano, per la sua stessa inconsistenza culturale) che rivendicheranno a sé questo livello di competenze – e i nazionalismi “unitari” più o meno centralisti e forti di una tradizione statuale di lunga data. Non ho in mente soluzioni capaci di tagliare di netto questo nodo: ma mi aspetto che gli aspetti identitari di molti particolarismi regionali finiscano per stemperarsi e per perdere di interesse e di rilevanza con l'affievolirsi delle funzioni di sovranità e di governo dell'economia del livello istituzionale nazionale. Penso quindi che il livello nazionale debba mantenere per lo meno le competenze relative alle politiche culturali (ivi compresa la tutela del patrimonio artistico e naturale) e linguistiche, ai sistemi educativi e formativi, ai sistemi giudiziari – al netto di un livello *minimo* di omogeneizzazione delle norme definito a livello comunitario.

E' invece al livello delle regioni che dovrebbero essere concentrate – anche in questo caso al netto di disposizioni comunitarie sugli standard minimi – le funzioni di servizio ai cittadini (dalla sanità ai sistemi previdenziali), l'organizzazione e il coordinamento delle autonomie locali e dei corpi amministrativi sul territorio, la programmazione economica su scala locale, le politiche di sostegno allo sviluppo (anche laddove finanziate da fondi comunitari), quelle del lavoro, il governo e la tutela del territorio, l'ordine pubblico. Più in generale si potrebbe ipotizzare una clausola di competenza residuale, *grosso modo* simile a quella esistente nella Costituzione italiana, che concentri sul livello regionale tutte le materie non coperte da riserva legislativa comunitaria o nazionale.

A un ventaglio così ampio di competenze, in un disegno ordinato, non può che corrispondere il trasferimento alle regioni dell'imposizione fiscale, ovviamente con una significativa quota destinata ai trasferimenti verso l'Unione e i rispettivi stati nazionali, a copertura dei costi delle funzioni esercitate a quei livelli.

Inutile dire che un disegno come quello delineato qui sopra troverebbe resistenze durissime tra i paladini dell'interesse nazionale, ma probabilmente non riscuoterebbe nemmeno un facile consenso da parte dei fautori dei regionalismi, che non si vedrebbero affrancati dalle *identità* nazionali; è anche probabile che nel merito si possano fare ripartizioni diverse, migliori e più efficaci di questa, che ho tratteggiato più che altro come esercizio

intellettuale: ma un'Europa funzionale non può prescindere da una ristrutturazione delle competenze di questa profondità – che non potrà essere attuata senza opposizioni e rotture. E richiederà *tempo*.

4. ***Il terremoto in arrivo.*** All'orizzonte del nostro ragionamento vi è tuttavia la crisi economica e finanziaria presente, caratterizzata in Europa da un drammatico deficit di *governance*, che lascia presagire sviluppi potenzialmente (probabilmente) dirompenti. E' impossibile, a non essere miopi o in cattiva fede, non considerare questa crisi economica come un punto di svolta in cui si giocano tanto il benessere e la stabilità dell'Europa, quanto il suo ruolo e il suo peso a livello globale – quanto infine e soprattutto la speranza e il futuro di milioni di cittadini europei, posti di fronte alla concreta, immediata prospettiva di vivere una vita peggiore di quella dei loro padri. In questo senso l'impatto della crisi economica rischia di essere devastante a tutti i livelli, da quello delle esistenze personali, a quello della tenuta degli assetti istituzionali comunitari e nazionali, a quello della stessa conservazione di uno stile di vita e di una civiltà europei, che potrebbero implodere nel nuovo quadro di relazioni economiche e politiche disegnate dagli sconvolgimenti dei mercati.

Per far fronte a questo terremoto, di cui si sono già avvertite le prime scosse, è palese che l'Europa com'è non basta – e men che meno potrebbero bastare gli stati nazionali lasciati ai loro egoismi. C'è bisogno di una trasformazione radicale dell'Unione, del calibro se non esattamente lungo le linee che ho indicato sopra: ma tutto ciò da un lato ha come precondizione una profonda mutazione delle classi politiche e degli equilibri interni agli stati nazionali, dall'altro richiederà un lungo processo di maturazione e di applicazione. Uno scenario che – con i normali tempi della politica – si proietta su molti anni, se non sulla scala dei decenni.

Ma tanto tempo davanti non lo abbiamo. Un'accelerazione drastica delle dinamiche della crisi è nell'ordine delle cose – e ci lascia da pochi mesi a pochi anni per tentare di invertire il corso degli eventi – troppo poco per completare una trasformazione così radicale in anticipo sulla catastrofe. Quindi o si ragiona in termini di che cosa avverrà dopo il terremoto – e si spera che il terremoto stesso faccia da acceleratore e catalizzatore del cambiamento – e ci si prepara a pilotarne gli esiti (con tutti i rischi che corre chi si illude di mettersi alla guida di fenomeni che non può aver la forza di arrestare o deviare), oppure bisogna ragionare di interventi sulla politica a

breve termine, da realizzare nel giro di mesi e non di anni, che ci permettano di puntellare la casa alla bell'e meglio, di guadagnare tempo e di prepararci alla ricostruzione avendo da un lato attutito gli effetti peggiori del sisma, dal lato già predisposto le linee e gli strumenti per ripartire. Non è il momento di un pensiero lungo – o meglio, è un momento in cui il pensiero lungo deve necessariamente sposarsi a programmi d'azione a brevissimo termine, sotto pena di esser travolto dagli eventi.

5. *Un'altra rivoluzione senza popoli?* Uno dei mali fondamentali del processo di integrazione europea è che è stato il sogno di pochi illuminati – e che non è mai diventato popolare. L'Europa è – a livello di opinioni pubbliche – qualcosa di astratto e lontano nella migliore delle ipotesi, nella peggiore una burocrazia oscura, lontana ed ostile da cui difendersi. Non certo una vera patria comune, men che meno un obiettivo per cui vale la pena di battersi e di spendere le proprie forze. Questo ne fa una costruzione debole ed esposta ad ogni soffio di demagogia. I risultati dei referendum sul trattato costituzionale, ma anche banalmente delle elezioni per il Parlamento europeo, sempre ed ovunque condotte come estensione della battaglia politica nazionale, ne sono la testimonianza più evidente. Perciò, anche se ipotizzassimo un (improbabile) colpo di reni della politica, un'assunzione di responsabilità del Parlamento europeo di fronte alla crisi – e l'accelerazione improvvisa del processo di integrazione, come auspicato nei documenti di “If no(w) Europe”² – ci troveremmo comunque alle prese con una rivoluzione giacobina, condotta da ristrette *élites* senza consenso di massa. E' perfino troppo facile immaginare quale potrebbe essere l'esito di una simile rivoluzione, priva di strumenti di potere effettivo e di capacità di sollevare a proprio favore le opinioni pubbliche.

L'accelerazione rivoluzionaria necessaria per ridare un futuro all'Europa non può fare a meno di una condivisione diffusa nell'opinione pubblica: e questa è interamente da costruire – e dev'essere il compito di nuove forze politiche nativamente europee, non vincolate ai teatri nazionali.

2 Così <http://www.noweurope.eu/?p=77&lang=it;> “*The Parliament, through a non-violent revolutionary act, should proclaim with a politically relevant majority an emergency legislature, creating a cross-party alliance between the parliamentary groups, announcing a reform programme for Europe and openly passing a vote of no confidence against the Commission.*
Directly addressing the European electors in the single regions and electoral districts, a political body should be created that would include the Committee of the Regions and induce the urge to create a parliamentary constituent assembly in charge of writing a truly European constitution, subject to plebiscite on regional base.
It would be the largest ever seen coloured revolution, which would completely transform the map of Europe also because the constitution would be voted by all European citizens regardless of their nationality.”

6. *Una nuova scala per le forze politiche.* L'agenda delle forze politiche esistenti – in Italia in modo forse più esasperato che altrove, ma è un dato generale – è ossessivamente ripiegata sul livello nazionale. L'Europa è al massimo un vago orizzonte di riferimento, positivo o negativo, da impiegare come palcoscenico o come leva per battaglie squisitamente interne; le scelte dei governi regionali sono legate più all'appartenenza a schieramenti politici nazionali che al perseguimento effettivo degli interessi locali. La più insignificante delle leggi *ad personam* del governo Berlusconi occupa molto più spazio nei media e molta più energia del ceto politico rispetto al fallimento del processo costituente europeo o allo scacco devastante della strategia di Lisbona per la creazione di una società fondata sulla conoscenza. In queste condizioni è illusorio pensare che l'Europa possa diventare una priorità politica, ma anche soltanto un vero tema del dibattito pubblico. Il fatto è che le forze politiche sono ancora essenzialmente nazionali – e in quanto tali non sono capaci di porsi la questione dell'Europa se non in termini strumentali rispetto alla questione della presa di potere a livello nazionale; si tratta di un meccanismo talmente forte che perfino partiti regionalisti come la Lega Nord in Italia finiscono per diventare funzionali a una logica che vede nella gestione del potere dello stato nazionale il cardine di ogni scelta politica. Anche la questione dell'appartenenza alle grandi “famiglie politiche” europee finisce per essere declinata strumentalmente rispetto a dibattiti interni (si pensi allo stucchevole e sterminante dibattito sull'adesione o meno del PD al gruppo socialista) – tanto che i gruppi parlamentari europei non sono mai arrivati a trasformarsi in un vero strumento di integrazione politica transnazionale. Da questi partiti, nel loro complesso e al di là dei meriti di qualche singolo “illuminato”, non ci si può aspettare alcun respiro europeo – e *quindi* nessuna capacità di progettare un futuro al di là della crisi attuale.

Ciò di cui abbiamo bisogno, invece, in questo momento, è la nascita di forze politiche autenticamente europee, che siano *fin dalla nascita* sovranazionali e che abbiano l'Europa al centro della loro agenda, della loro azione e della loro comunicazione quotidiana – e che siano al tempo stesso presenti sul territorio per orientare anche le scelte dei sistemi politici locali in direzione della costruzione della nuova Europa. Se si crede che il futuro stia in un'Europa delle regioni, le forze politiche di cui abbiamo bisogno devono avere una gamba in Europa e l'altra nelle regioni.

Ovviamente nessuno ipotizza qui di “saltare” il livello nazionale, in cui si

dovranno combattere battaglie importanti e che ancora tiene molte redini del potere: ma non dev'essere quello il livello determinante dell'identità di una forza politica, né il suo fondamentale assetto organizzativo.

Tutto è ancora da fare, in questa direzione. Il lavoro è immenso e il tempo è poco: già sarebbe un grande successo andare incontro al terremoto prossimo venturo avendo gettato le prime basi solide dei nuovi partiti europei – ed essendo tra la gente a far crescere l'idea che dalla catastrofe si esce in Europa o non si esce affatto. Non è un obiettivo esaltante – ma è da qui che dobbiamo partire se vogliamo davvero “riprenderci il sogno” – e più concretamente se vogliamo evitare di essere spazzati via dalla crisi.

Torino, giugno 2010