

Maurizio Ferrera (A CURA DI)

# COME COSTRUIRE UN'EUROPA PIÙ LIBERALE? UN DIALOGO A PIÙ VOCI

CONTRIBUTI DI

Paul Magnette, Maurizio Ferrera  
Antonella Besussi, Vivien A. Schmidt

workingpaper



Centro Einaudi

N2 2009

Laboratorio di Politica Comparata  
e Filosofia Pubblica

MAURIZIO FERRERA (A CURA DI)

**COME COSTRUIRE UN'EUROPA PIÙ LIBERALE?  
UN DIALOGO A PIÙ VOCI**

CONTRIBUTI DI  
PAUL MAGNETTE, MAURIZIO FERRERA,  
ANTONELLA BESUSSI, VIVIEN A. SCHMIDT

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica  
*con il sostegno della Compagnia di San Paolo*

Working Paper-LPF n. 2 • 2009

© 2009 LPF • Centro Einaudi

**Paul Magnette**, professore di Scienza politica all’Institut d’Etudes Européennes – del quale è stato direttore – presso l’Université Libre de Bruxelles, è attualmente ministro del Clima e dell’Energia del Governo federale belga.

[pmagnet@ulb.ac.be](mailto:pmagnet@ulb.ac.be)

**Maurizio Ferrera** è professore di Scienza politica all’Università degli Studi di Milano, dove presiede la Graduate School in Social, Economic and Political Sciences. Inoltre dirige il Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF) del Centro Einaudi, è membro del consiglio di amministrazione del Collegio Carlo Alberto di Moncalieri (Torino) ed è editorialista del «Corriere della Sera».

[maurizio.ferrera@unimi.it](mailto:maurizio.ferrera@unimi.it)

**Antonella Besussi** è professore di Filosofia politica nella Facoltà di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Milano, dove insegna anche Etica pubblica e coordina la sezione di Teorie politiche normative del Dottorato in Studi politici della Graduate School in Social, Economic and Political Sciences.

[antonella.besussi@unimi.it](mailto:antonella.besussi@unimi.it)

**Vivien A. Schmidt** è titolare della Jean Monnet Chair di Integrazione europea e professore di Relazioni internazionali alla Boston University, dove dirige il Center for International Relations. È inoltre *visiting professor* presso l’Institute d’Etudes Politiques di Parigi.

[vschmidt@bu.edu](mailto:vschmidt@bu.edu)

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica** promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L’attività del Laboratorio, sostenuta dalla Compagnia di San Paolo, si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all’interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate.

L’idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberali-

smo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi  
Via Ponza 4 • 10121 Torino  
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691  
e-mail: [segreteria@centroeinaudi.it](mailto:segreteria@centroeinaudi.it)  
[www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it)

## WORKING PAPERS PUBBLICATI

Antonella Besussi

*Assoluti terrestri? Le sfide al liberalismo in una società post-secolare*

WP-LPF 1-08

Chiara Martucci

*Tre concetti di libertà: una rassegna critica*

WP-LPF 2-08

Laura Cataldi

*Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*

WP-LPF 3-08

Emanuela Ceva e Andrea Fracasso

*Seeking Mutual Understanding. A Discourse Theoretical Analysis of  
the WTO Dispute Settlement System*

WP-LPF 1-09

I Working Papers e le notizie sull'attività

del Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF)

si trovano esclusivamente online:

<http://www.centroeinaudi.it/centro/laboratorio-di-politica-comparata-e-filosofia-pubblica-lpf.html>

## INDICE

COME COSTRUIRE UN'EUROPA PIÙ LIBERALE? UN DIALOGO A PIÙ VOCI	7
Presentazione ( <i>m.f.</i> )	7
■ La fragilità dell'Europa liberale <i>di Paul Magnette</i>	9
■ Un'Europa meno fragile, se più liberale <i>di Maurizio Ferrera</i>	21
■ Per un liberalismo non più terzo <i>di Antonella Besussi</i>	32
■ L'Europa come «Stato regionale»: uscire dalla fragilità <i>di Vivien A. Schmidt</i>	41

## PAROLE CHIAVE

liberalismo, Europa, integrazione



## COME COSTRUIRE UN'EUROPA PIÙ LIBERALE? UN DIALOGO A PIÙ VOCI

### PRESENTAZIONE

Questo Working Paper raccoglie quattro contributi usciti sulla rivista del Centro Einaudi, *Biblioteca della libertà*, fra l'estate del 2006 e l'autunno del 2008. Scritto all'indomani della bocciatura del Trattato costituzionale da parte dei francesi e degli olandesi, il contributo di Paul Magnette propone tre tesi «forti»: 1) le crisi ricorrenti del processo di integrazione europea (compresa quella attuale) sono da ricondurre alla fragilità dei fondamenti liberali del progetto europeo; 2) questa fragilità è in parte da attribuire al debole radicamento della cultura liberale in molti paesi membri, ma è in parte anche «costitutiva» del liberalismo in quanto tale: il liberalismo poggia infatti sull'accettazione delle divisioni, sulla valorizzazione del pluralismo, sulla ricerca di compromessi ragionevoli; 3) la strada maestra per contrastare la fragilità è quella di promuovere la diffusione, fra tutti gli europei, di una cultura civica che accetti fragilità e incertezze, rifugga dalla «politica delle alternative secche» e sappia apprezzare la razionalità di decisioni moderate e mutamenti incrementali. I tre contributi successivi discutono queste tre tesi, approfondendone le implicazioni e tratteggiando proposte e scenari per il futuro.

Maurizio Ferrera articola innanzitutto la diagnosi di Magnette, mettendo a fuoco alcune dinamiche del processo di integrazione che hanno reso i fondamenti liberali assai più fragili di quanto essi non siano per loro intrinseca natura. Nella seconda parte del suo contributo, l'autore formula una serie di proposte volte a irrobustire tali fondamenti sia dal punto di vista delle procedure sia da quello degli obiettivi: il progetto europeo deve essere riformulato nell'ottica di un nuovo liberalismo più attento al tema della limitazione del potere e insieme alla promozione delle *chances* di vita dei cittadini. Anche per Antonella Besussi il processo di integrazione deve rispondere alla sfida della fragilità proprio «lasciando agire» la fragilità stessa e rilanciando con forza il nucleo duro del liberalismo come progetto politico. Più che sull'accentuazione del «nuovo», secondo Besussi tale rilancio dovrebbe poggiare sulla riaffermazione del *quid sui* della tradizione liberale: la priorità della libertà negativa rispetto ad altri valori (come egualianza o appartenenza) e la centralità del linguaggio dei diritti. Vivien Schmidt sostiene infine nel suo articolato contributo che l'Europa ha bisogno oggi non solo di una nuova visione normativa, ma anche

di una efficace «narrativa» o discorso pubblico capace di coinvolgere tanto le *élites* quanto i propri cittadini. Questo nuovo discorso dovrebbe essere in grado di intrecciare fra loro quattro diverse idee di Europa, tutte strettamente collegate alla matrice liberale: l'Europa come grande mercato, come comunità di valori (innanzitutto, valori liberali), come unione post-nazionale e infine come nuovo attore globale impegnato a «civilizzare» i rapporti internazionali (*m.f.*).

## ■ LA FRAGILITÀ DELL'EUROPA LIBERALE

*di Paul Magnette*

All'indomani della bocciatura del Trattato costituzionale da parte dei francesi e degli olandesi, si può dire che l'attuale crisi dell'Unione Europea fosse prevedibile. Dopo Maastricht, numerosi segnali indicavano che i cittadini hanno perso fiducia nel progetto europeo: il calo continuo del «sostegno all'integrazione europea», misurato dall'Eurobarometro; la crescita dei movimenti alter-mondialisti che additavano l'Europa come cavallo di Troia di una globalizzazione selvaggia; i successi elettorali ripetuti dei partiti populisti e xenofobi; il rifiuto per via referendaria del Trattato di Maastricht da parte dei danesi, del Trattato di Nizza in Irlanda e dell'euro in Svezia. Tutto ciò avrebbe dovuto metterci in guardia.

Le cause profonde di questa tendenza continuano a essere oggetto di polemiche. Oggi è diventato semplicistico, e politicamente ben poco utile, denunciare la persistenza di sentimenti nazionalisti ogni volta che il progetto europeo sembra respinto. Benché ampi segmenti dell'opinione pubblica rimangano ostili a qualsiasi attacco alla sovranità nazionale, una spiegazione basata su una logica binaria di questo tipo non convince più: ormai, sono spesso proprio gli europeisti convinti a criticare la piega che sta prendendo il processo di integrazione.

All'improvviso, un'altra ipotesi si fa strada: il rifiuto dell'Europa sarebbe, in effetti, un rifiuto del liberalismo. Ovvero, ciò che i cittadini respingono non sarebbe l'idea europea in sé, né la forma istituzionale che essa ha assunto, bensì l'orientamento liberista sempre più marcato che le politiche europee hanno preso a partire dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht.

I grandi sacrifici e gli adattamenti accettati per realizzare il mercato unico prima e la moneta unica poi avrebbero finito con il preoccupare le popolazioni, attaccate non tanto alle rispettive nazioni, quanto ai regimi sociali e agli stili di vita che esse consentono. Il risveglio delle nazioni non sarebbe dunque un ritorno ai sentimenti politici dell'anteguerra, quanto piuttosto una riscoperta delle virtù della politica di fronte a un progetto europeo che, concentrandosi sul mercato e ricorrendo più alla tecnocrazia e al diritto che alla deliberazione collettiva, avrebbe posto le basi per il proprio fallimento.

## LA CRISI DELL'EUROPA LIBERALE?

Questa tesi è particolarmente diffusa in Francia, dove la cultura liberale ha sempre avuto difficoltà a radicarsi. Qui si dice spesso che il peccato originale del progetto

europeo è aver creduto che fosse possibile ignorare la storia e aggirare la politica. La «rivoluzione cosmopolita silenziosa»<sup>1</sup> del dopoguerra fu abbastanza forte da evitare il ritorno a uno spirito di vendetta nazionale, ma troppo debole per fornire basi morali e politiche per un vero e proprio progetto europeo. In queste condizioni, i Padri fondatori non ebbero altra scelta che fare ciò che credevano necessario senza dirlo. Dato che non si poteva lavorare esplicitamente per formare una nazione europea, occorreva arrivarci gradualmente e senza farlo troppo trasparire. La costruzione di un grande mercato da parte dei funzionari della Commissione avrebbe posto le basi per una società civile europea. La formazione di una «Comunità di diritto» ad opera dei giudici del Lussemburgo avrebbe scritto in filigrana una costituzione comune. Liberati dai gravami nazionali, una volta scoperte le gioie di un mercato privo di barriere e il fascino di una cittadinanza giuridica, gli europei si sarebbero abituati a tali nuove strutture e sarebbero passati da una benevola indifferenza a un sostegno diffuso al progetto europeo. La vaghezza dei fini, sapientemente alimentata, avrebbe permesso di evitare questioni controverse.

La crisi che covava dai tempi di Maastricht, acuita dal dibattito costituzionale, sarebbe allora da considerare semplicemente come un inizio. Pierre Manent dice una cosa di buon senso quando scrive che «una tale ambiguità ha costituito con tutta probabilità un fattore positivo nelle prime tappe della costruzione europea, ma più questa si prolunga, più rischia di diventare rovinosa. Bisognerà che gli europei che fanno l'Europa, in corso d'opera, dicano quel che vogliono fare»<sup>2</sup>. Un'Europa indefinita – negli obiettivi, nei mezzi e nei confini – finisce per far paura. Così il diritto e il mercato, risorse dell'Europa, vengono interpretati come un sintomo della dissoluzione dei «modelli sociali» nazionali. Mantenuta in vita dal rituale dell'espiazione degli errori nazionali, aggravata dal superamento di un ordine bipolare che si credeva eterno e da un invadente discorso sulla globalizzazione, all'origine del malessere europeo ci sarebbe una «crisi di significato» politico. Pronuncian-dosi con un «no», i cittadini francesi e olandesi avrebbero rivelato un'apprensione diffusa in tutto il corpo sociale europeo e avrebbero espresso il loro desiderio di controllo politico, ribadendo, al contempo, il carattere insuperabile dello statonazione, unica forma conosciuta del politico.

Gli intellettuali francesi ripetono il ritornello che la crisi costituzionale non è altro che una fortuna. L'Europa che è stata respinta rappresentava la punta più avanzata di una politica iper-liberista: interamente concentrata sul consumatore e sul soggetto di diritto, essa non prestava attenzione ai cittadini; dimentica della propria storia, alla ricerca di una uniformità sociale e morale, voleva trasformare il patriottismo in un sentimento di cui vergognarsi. L'Europa del Trattato costituzionale, che altro non era se non l'Europa di Maastricht, costituiva tanto la conseguenza quanto il moltiplicatore di una società di mercato che non ha occhi che per l'individuo e che sminuisce tutte le entità collettive. In fin dei conti, ci viene data l'occasione

<sup>1</sup> Secondo l'espressione di Marcel Gauchet, *La condition politique*, Gallimard, Paris 2005, p. 501.

<sup>2</sup> Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique*, Fayard, Paris 2001, p. 107.

di mondare l'Europa dal suo peccato originale, di rifondarla, stavolta, in piena coscienza della sua storia e sul confronto e la deliberazione collettivi.

I difetti di questa tesi saltano subito agli occhi. Opporre l'Europa del mercato a quella politica, il liberale al sociale, l'espiazione al senso storico e, per concludere, l'idea di nazione all'Europa, significa cedere a un certo manicheismo. Decretare il fallimento improvviso dell'Europa dei Padri fondatori significa trascurare la sua evoluzione storica. Le tensioni che attraversano l'impresa europea non sono né tanto nuove né tanto semplici quanto ci vorrebbe far credere la tesi incentrata sul «recupero del politico». Eppure, la critica che questa muove merita di essere presa sul serio, poiché rivela la fragilità dei fondamenti liberali del progetto europeo che sono stati dati troppo presto per acquisiti.

#### L'EUROPA, FIGLIA DELLA MONDIALIZZAZIONE

La storiografia dell'integrazione europea ci ha presentato per molto tempo la nascita dell'Unione come il frutto di una rivoluzione mentale: improvvisamente illuminati dagli orrori delle due guerre mondiali, gli europei adulti alla fine degli anni Quaranta avrebbero deciso di abbandonare il «mito dello stato sovrano», per richiamare un'espressione di Luigi Einaudi<sup>3</sup>. Rifacendosi all'argomento di Kant – ripreso in tutto il XIX secolo da grandi pensatori liberali come Benjamin Constant, Victor Hugo, Giuseppe Mazzini, Richard Cobden –, avrebbero scelto coscientemente di inserire i propri Stati in un'associazione fondata su un mercato comune e retta dal negoziato e dall'arbitrato.

Questa mitologia non regge però alla prova dei fatti. L'Europa, in effetti, non è frutto dell'entusiasmo. Quali che siano state la sincerità e l'ampiezza – ancora molto discusse – della spinta federale all'indomani della Seconda guerra mondiale, non sono state determinanti. L'Unione si fece, lentamente e prudentemente, perché i dirigenti degli Stati dell'Europa occidentale non avevano altra scelta: incitati dagli Stati Uniti a coordinare i loro sforzi per la ricostruzione, convinti della necessità di entrare nel blocco occidentale per evitare il contagio della «minaccia sovietica», conscienti che il futuro stava in un capitalismo internazionale sempre più aperto nel quale non sarebbero sopravvissuti divisi, i leader europei hanno accettato i vincoli della cooperazione poiché vi hanno scorto il solo modo per salvare lo Stato dal naufragio<sup>4</sup>.

Da questo punto di vista, Valéry aveva visto giusto: l'Europa si sarebbe fatta, nel caso, per sfuggire la minaccia del declino. Nel suo famoso *Crisi del pensiero* del 1919, egli sviluppava il seguente «teorema fondamentale»: dal momento che «la pura

<sup>3</sup> Luigi Einaudi, *Il mito dello stato sovrano* [gennaio 1945], in *Scritti sull'Europa*, Istituto per gli studi filosofici, Napoli 1995.

<sup>4</sup> Cfr. il sempre stimolante lavoro storiografico di Alan Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992 e 2000.

quantificazione materiale, gli elementi di statistica, i numeri – popolazione, superficie, materie prime –, determinano esclusivamente la graduatoria dei settori della terra», l'Europa non può più dormire sugli allori della propria supposta superiorità spirituale; se non reagisce, «da disuguaglianza che per tanto tempo si [è] notata in favore dell'Europa [deve], *per necessaria conseguenza*, tramutarsi progressivamente in una disuguaglianza di senso opposto»<sup>5</sup>.

La paura del declino di fronte all'ascesa di altri giganti commerciali e militari nonché la volontà di ammortizzare il costo della mondializzazione restano il motore originario dell'integrazione continentale. Il citato «rilancio» della costruzione europea degli anni Ottanta, simboleggiato dall'Atto Unico europeo del 1987, non aveva altro movente: i dieci Stati membri dell'epoca decisero di completare il mercato unico, la cui costruzione era iniziata trent'anni prima, proprio perché si erano convinti della necessità di riacquisire competitività rispetto a una crescita sfacciata di Stati Uniti e Giappone. La «rifondazione» di Maastricht risponde alla stessa logica. Senza il crollo del Muro di Berlino, senza la caduta del contrafforte che costituiva un avversario chiaramente identificabile, senza i timori suscitati da una dispersione delle minacce; senza la rivitalizzazione della «paura della Germania» data dalla prospettiva della sua riunificazione, gli europei avrebbero trovato la volontà politica di rinunciare alla propria sovranità monetaria e di esercitare in comune le proprie regali prerogative in materia di politica estera e di sicurezza interna? Probabilmente no.

Al contrario, la crisi dell'Europa nel periodo successivo a Maastricht si comprende facilmente: dal momento che non c'era più una minaccia chiara e che nessun progetto si imponeva come una necessità evidente, gli europei non trovavano più alcun motivo per intraprendere un percorso comune. Gli sforzi compiuti da Jacques Delors alla fine del suo mandato per convincere i capi di stato e di governo dell'imperativa necessità di un rilancio coordinato di ispirazione keynesiana al fine di promuovere la competitività europea furono vani. Nel 1997 ad Amsterdam, al vertice della *vague rose*, i dirigenti, in stragrande maggioranza socialdemocratici, furono incapaci di intendersi su una politica di crescita e di sostegno all'occupazione. Poi vennero il Trattato di Nizza e la Convenzione costituente presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, sforzi significativi per adattare le istituzioni alle nuove dimensioni dell'Europa allargata. Insomma, nel decennio che seguì Maastricht l'Europa riuscì a tener fede agli impegni – realizzare la moneta unica e far entrare i paesi candidati dell'Europa centrale – ma non poté darsi nuovi traguardi da raggiungere. E, in assenza di un progetto in grado di mobilitare, la riforma istituzionale si impantanò, confermando un'altra «degge» dell'integrazione: gli Stati membri riescono ad accordarsi sui meccanismi decisionali soltanto quando si intendono preventivamente sull'oggetto delle decisioni.

<sup>5</sup> Paul Valéry, *La crise de l'esprit* [1919, trad. it. *La crisi del pensiero e altri «Saggi quasi politici»*, Il Mulino, Bologna 1994, pp. 37-38], riprodotto in Yves Hersant e Fabienne Durand-Bogaert, *Europes. Anthologie critique et commentée*, Laffont, Paris 2000, pp. 412-413.

Se questo richiamo storico oggi sembra necessario è perché il progetto europeo resta circondato da potenti miti. L'Unione non ha, né ha mai avuto, la vocazione di sostituirsi alle nazioni: essa al contrario è stata, e lo è tuttora, un'ancora di salvezza per degli Stati feriti. Il famoso «metodo comunitario», fatto di istituzioni banali, ma originali una volta che le si fa interagire – il monopolio dell'iniziativa conferito alla Commissione, il voto a maggioranza qualificata e la presidenza del Consiglio a rotazione, i ricorsi giudiziari –, aveva un unico scopo: condividere la leadership, prevenire le tentazioni egemoniche, rendere possibile, se non certa, una negoziazione leale tra Stati sovrani.

L'Europa sovranazionale, apolide, ossessionata dall'uniformità, alla ricerca di una dispersione delle identità in una vasta e fiacca nazione europea, non è mai esistita se non nei fantasmi dei suoi più ferventi critici. Sin dall'inizio l'Europa è stata un luogo di tensioni, un insieme di Stati che si governavano collettivamente, accettando talvolta i vincoli dell'azione comune, ma spesso sottraendovisi.

Fare una simile affermazione non equivale a sottovalutare la realtà della crisi europea – chi può negare che, dopo Maastricht, il senso dell'impresa europea si sia stemperato? – ma a intenderla in un altro modo. Le tensioni tra gli Stati e le norme europee non sono patologie o incidenti di percorso: sono costitutive dello stesso progetto europeo. Ciò che caratterizza una politica liberale è l'indebolimento delle tradizioni, per lo meno quando esse limitano l'integrità fisica e morale dell'individuo. Questo è esattamente ciò che rappresenta il progetto europeo fin dagli inizi.

#### IL CONSOLIDAMENTO DELLO STATO, LA DISTENSIONE DELLA NAZIONE

Considerata nel lungo periodo, l'integrazione europea non è altro che una tappa di un movimento plurisecolare di riavvicinamento dei mercati europei. L'Europa riprende una lunga tradizione di mobilità di beni, capitali, persone e idee che ha subito interruzioni temporanee a causa dell'esplodere dei nazionalismi virulenti e dei conflitti. La formazione dell'Unione costituisce un nuovo stadio nella dinamica continua dell'integrazione che caratterizza il mondo occidentale, come del resto avevano già intuito lo storico Fernand Braudel<sup>6</sup> e il sociologo Norbert Elias<sup>7</sup>. Lo Stato ne è influenzato, ma non è destinato a dissolversi in essa. Ancora oggi che l'Unione ha raggiunto un livello di integrazione senza precedenti, gli Stati cedono alle istituzioni comuni unicamente delle minuscole porzioni delle proprie preroga-

<sup>6</sup> Fernand Braudel ha dedicato soltanto qualche pagina della sua *Grammaire des civilisations* [1963, trad. it. *Una grammatica delle civiltà*, Einaudi, Torino 1966] alla costruzione europea. Egli si diceva «affascinato dalla continuità dei problemi che dobbiamo affrontare. Proprio come se una gara di velocità fosse iniziata tra l'economia e lo Stato, nella quale la prima, rischiando continuamente di essere raggiunta, è finora sempre riuscita – probabilmente, ai nostri occhi, più che mai – a riguadagnare il proprio distacco dal secondo», p. 463.

<sup>7</sup> Cfr. Norbert Elias, *Les transformations de l'équilibre Nous-Je*, in *La société des individus*, Fayard, Paris 1991 (trad. it. *La società degli individui*, Il Mulino, Bologna 1991).

tive; peraltro, esercitano la propria sovranità in comune e accettano con prudenza i vincoli del voto a maggioranza e del controllo sovranazionale. Lo Stato resta la pietra angolare dell'Unione. I successivi allargamenti hanno reso sempre più improbabile la prospettiva che le entità che la costituiscono si dissolvano in un'Europa centralizzata.

Tuttavia, l'integrazione europea intacca in qualche modo gli Stati e le nazioni che la costituiscono. Le identità nazionali si trasformano come conseguenza della libera circolazione delle persone, dei beni e dei capitali. I cittadini europei restano orgogliosi della propria appartenenza nazionale, come dimostrano i sondaggi, ma questo attaccamento non è più né esclusivo né aggressivo<sup>8</sup>. L'apertura delle frontiere, il moltiplicarsi dei viaggi, i flussi sempre più intensi delle comunicazioni, tutto ciò produce una certa omogeneità negli stili di vita e una relativa standardizzazione dei costumi, ma non implica la dissoluzione dei legami civici, come temeva Rousseau. Scoprendo altri modi di essere europei, i cittadini prendono coscienza delle proprie peculiarità; rivisitando la loro storia, guardano con maggior distacco le mitologie nazionali<sup>9</sup>. L'attaccamento alla nazione, ai gusti, alle idee e alle abitudini che essa racchiude continua a esistere, alleggerendosi però degli aspetti più arroganti. Le identità si fanno più critiche, più riflessive.

Una tale tendenza si è manifestata inizialmente nella sfera del diritto. Il principio cardine della «non discriminazione», chiave di volta del diritto europeo, ha costretto gli Stati ad adattare le proprie leggi e procedure amministrative per sbarazzarsi delle restrizioni nazionali. Ciò si ritrova anche sul piano della rappresentanza: i cittadini che attraversano le frontiere per vivere e lavorare in uno Stato membro diverso da quello di origine godono ormai appieno dei diritti civili e sociali e di alcuni diritti politici. Essi vivono così in modo molto concreto l'esperienza di nazioni che restano fiere delle proprie peculiarità, ma si fanno più accoglienti nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri.

La coesistenza dell'Unione e delle nazioni produce rivalità e tensioni, ma questi contrasti si rivelano politicamente più virtuosi di quanto usualmente non si ritenga. I «vincoli» che il diritto europeo e la cooperazione tra i governi pongono allo Stato, come quelli che la vita in società impone all'individuo, rendono paradossalmente più stabili gli Stati. Non potendo farsi una concorrenza troppo brutale, incoraggiati a regolare i propri conflitti di interesse col negoziato o l'arbitrato giudiziario, gli Stati sono meno inclini all'aggressività. Obbligati a espellere dal diritto le pratiche discriminatorie, spinti a rileggere la propria storia, si fanno più tolleranti. Costretti a rispettare i principi della democrazia e dello Stato di diritto sotto l'occhio vigile dei propri partner, si sottraggono a eventuali sbandate autoritarie<sup>10</sup>. La co-

<sup>8</sup> Cfr. Hartmut Kaelble, *Vers la démocratie européenne*, Belin, Paris 2005.

<sup>9</sup> Cfr. Jean-Marc Ferry, *La question de l'Etat européen*, Gallimard, Paris 2000 e *Europe: la voie kantienne*, Le Cerf, Paris 2005.

<sup>10</sup> Cfr. Joseph H. Weiler, «To Be a European Citizen – Eros and Civilization», *Journal of European Public Policy*, vol. 4, 1997, n. 4, pp. 495-519.

struzione dell'Europa rende civili i rapporti tra le nazioni e mette sotto controllo gli Stati. Ciò non significa che le nazioni saranno presto ridotte allo stato di comunità culturali e affettive, spogliate di significato politico. Separata dalle nazioni, l'Unione non sarebbe altro che una burocrazia fredda e anonima, un vasto forum di negoziati diplomatici e di trattative basate sull'interesse. Astratta, lontana, essa minaccerebbe di volgere in una burocrazia arbitraria e di scivolare nel dogmatismo giuridico. Le critiche all'integrazione europea, nutrita da riferimenti nazionali più o meno esplicativi, la mettono in guardia da tali eccessi. I sindacati che denunciano i danni del *dumping* sociale, gli agricoltori che protestano contro la tirannia della produttività, i fanatici del calcio che rifiutano la sottomissione dello sport alle regole del mercato... tutti traggono i motivi e le argomentazioni delle loro critiche da mondi vissuti radicati nelle nazioni; tutti costringono gli attori dell'Unione a tener conto delle solidarietà e degli affetti di cui le comunità storiche costituiscono il crogiuolo. L'opposizione civile dei sentimenti nazionali ai principi europei argina le derive tecnocratiche così come le violenze nazionaliste. L'euroscetticismo non può essere ridotto a una patologia passeggera, associata talvolta alla semplice sopravvivenza di un'aggressività nazionalista, talvolta a una vergognosa xenofobia, talvolta vista come semplice strumento di ambizioni personali; la critica dell'Europa portata avanti in nome di valori nazionali è anche, spesso, vettore di sane opposizioni politiche. Perciò, essa è probabilmente più durevole di quanto non si possa immaginare<sup>11</sup>.

#### UN MERCATO SENZA STATO

Questo tratto essenziale del regime europeo fa pensare che l'equilibrio raggiunto nella ripartizione delle competenze tra lo Stato e l'Unione si sia, a sua volta, stabilizzato. L'Europa non è, né può diventare, un *welfare state*. Il suo bilancio irrisorio le impedisce di portare avanti delle vere e proprie politiche redistributive – anche se la politica agricola e i «fondi di coesione» costituiscono forme di riallocazione delle ricchezze tra categorie professionali e tra regioni, al di là delle frontiere statuali. L'attaccamento viscerale degli Stati alle proprie prerogative fiscali e alle filosofie economiche e della solidarietà che queste incarnano rendono impossibile, in un futuro prossimo, la messa a punto di veri meccanismi di solidarietà che oltrepassino le frontiere. L'Unione Europea ha formato e regola il grande mercato, ma lascia ai propri Stati membri le politiche che definiscono le relazioni tra i gruppi sociali e tra le diverse generazioni. L'analogia con altre esperienze federali potrebbe far pensare che questo limite non sia necessariamente invalicabile: dopo tutto, l'istituzione di un mercato comune ha sempre preceduto le politiche sociali negli Stati Uniti come in Germania e in Svizzera. Tuttavia, l'Unione Europea presenta una

<sup>11</sup> Norbert Elias vi vedeva un segno di transizione: «Il problema centrale risiede, come si può constatare, nel carattere specifico del passaggio da un grado di integrazione a un altro. Nel periodo di transizione c'è una fase evolutiva, spesso piuttosto prolungata, durante la quale il gruppo di rango inferiore perde, agli occhi dei propri membri, un'ampia parte del suo valore come unità del Noi, senza però che il gruppo di rango superiore sia ancora in grado di assumere la funzione di unità del Noi che produrrebbe sul piano affettivo una giustificazione equivalente», *op. cit.*, p. 292.

peculiarità che la distingue da queste altre esperienze: se la creazione di politiche redistributive risulta difficile, ciò non dipende unicamente dalle regole decisionali che ostacolano la formazione di maggioranze politiche, ma anche dal fatto che tali politiche esistono già all'interno degli Stati. Creare un *welfare state* europeo non equivarrebbe quindi a introdurre nuove politiche, ma a spostarle da un livello all'altro. Ora, ciascuno dei regimi fiscali e di sicurezza sociale riassume in sé una certa concezione di uguaglianza che è profondamente radicata nel substrato delle nazioni; armonizzare queste norme o spostare il centro di redistribuzione della ricchezza verso l'Europa presupporrebbe una convergenza delle ideologie sociali nazionali, oggi altamente improbabile. Nella fase attuale dell'integrazione europea, lo spirito è piuttosto quello di riconoscere e proteggere una «diversità legittima»<sup>12</sup>.

Anche qui, la tensione è probabilmente strutturale e costitutiva del gioco politico europeo. Da un lato, i «modelli sociali» nazionali sono destinati a entrare continuamente in conflitto con le norme europee – la prossima tappa sarà la formazione di un libero mercato dei servizi – contribuendo di conseguenza a modellare il mercato europeo. Dall'altro lato, perdurerà l'opposizione delle logiche di integrazione «negativa» (la soppressione delle norme nazionali per creare un mercato comune) e «positiva» (l'adozione di norme comuni per regolare questo mercato unificato), esistente fin dal principio. L'analisi dei programmi elettorali dei partiti europei rivela che le divergenze ideologiche tendono ad affermarsi soprattutto tra le formazioni politiche attaccate alla «regolazione» del mercato europeo e quelle che ne difendono una visione più liberista<sup>13</sup>. La frattura non contrappone direttamente i «possidenti» e i «lavoratori», non si concentra sulla pressione fiscale o sulla redistribuzione della ricchezza come nella configurazione sinistra-destra classica del XX secolo, ma ne costituisce in qualche modo un equivalente funzionale adattato alla natura del potere europeo, più «regolatore» che «redistributivo».

#### NÉ FEDERALE NÉ INTERGOVERNATIVO: UN REGIME IBRIDO

L'Unione Europea non è una democrazia maggioritaria, né lo sarà mai. Ridurre le scelte politiche a un'alternativa equivarrebbe a una mutilazione delle diverse identità che non sarebbe affatto positiva; l'alternanza esigerebbe una lealtà in primo luogo nei confronti dell'Unione di cui non v'è traccia. Teoricamente preferibile, la via parlamentare resta politicamente improbabile. Si può immaginare che, alla stregua del re nella storia inglese, il Consiglio europeo venga progressivamente indebolito a favore di un'assemblea eletta direttamente: il Parlamento europeo. I governi designerebbero allora un presidente della Commissione vicino al partito che ha vinto le elezioni europee. Beneficiando della legittimità parlamentare e del potere di

<sup>12</sup> Cfr. Fritz Scharpf, «La diversité légitime: nouveau défi de l'intégration européenne», *Revue française de science politique*, vol. 52, 2002, n. 6, pp. 609-639.

<sup>13</sup> Cfr. Matthew J. Gabel e Simon Hix, «Defining the EU Political Space. An Empirical Study of the European Elections Manifestos 1979-1999», *Comparative Political Studies*, vol. 35, 2002, n. 8, pp. 934-964.

organizzare il lavoro della Commissione, il presidente sarebbe dunque una sorta di primo ministro. Per lo meno in apparenza, la Commissione Barroso si inscrive in questa prospettiva federalista: vicina al principale gruppo del Parlamento europeo (il Ppe-De); costituita per due terzi da conservatori e liberali. Avendo lo stesso presidente della Commissione assegnato le responsabilità all'interno della sua squadra, egli potrebbe fare affidamento principalmente sui gruppi conservatori e liberali del Parlamento, come farebbe ad esempio un governo tedesco di centro-destra. In un tale schema, il Consiglio dei ministri sarebbe l'equivalente europeo del *Bundesrat*, col compito di limitare l'erosione delle prerogative statali da parte della legge europea. Un simile scenario sottovaluta, tuttavia, la capacità di resistenza dei governi nazionali. I trattati che rappresentano la costituzione dell'Unione continuano a conferire al Consiglio europeo poteri importanti non soltanto in materia di politica estera e di sicurezza, dove resta l'organo dominante, ma anche nell'ampia area coperta dall'Unione economica e monetaria e dal «coordinamento aperto» delle politiche sociali e del lavoro. Occorre inoltre valutare i pericoli che corre un presidente della Commissione quando rende più «politica» la sua équipe. Scegliendo di privilegiare i propri alleati italiani, inglesi, spagnoli e polacchi a spese della coppia franco-tedesca, il presidente Barroso sapeva di rischiare: i due governi in questione, sentendosi emarginati all'interno del collegio e continuando a considerarsi il motore dell'integrazione europea, collaborano soltanto il minimo indispensabile con la Commissione.

D'altro canto, neppure la prospettiva di una rinazionalizzazione rampante dell'Unione Europea è del tutto plausibile. Si può immaginare che il Consiglio europeo si riappropri di molti poteri, riducendo il presidente della Commissione a mero esecutore degli orientamenti decisi dai governi. Si può anche ipotizzare che i governi sfruttino sempre più il «proprio» commissario come rappresentante dell'interesse nazionale a Bruxelles e che accentrino il loro controllo sui parlamentari europei, contribuendo così a rinazionalizzare i tre poli del triangolo istituzionale. Seppure non privo di fondamento, un simile schema è caricaturale quanto quello parlamentare. Infatti, nel regime dell'Unione, anche modificato dal Trattato di Nizza, il presidente della Commissione gode di ampi margini di azione, e la netta separazione dei poteri conferisce al collegio una certa autonomia. Inoltre, la cultura europea del negoziato rende difficile una rinazionalizzazione completa. All'interno della Commissione, ogni membro sa che deve evitare di apparire come il fedele emissario del governo che l'ha nominato se vuole conservare la fiducia e l'appoggio dei propri colleghi, senza i quali peraltro non può agire. In Parlamento, i deputati sanno che resterebbero senza poteri se non entrassero in una logica di azione collettiva con i colleghi del proprio gruppo, il che li obbliga spesso ad allontanarsi dagli interessi nazionali. Il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo non sono esonerati da questa regola: i governi incapaci di creare alleanze (il che equivale a fare delle concessioni) si ritrovano emarginati.

Se l'Unione non può diventare un regime parlamentare, né un'organizzazione internazionale classica, è costretta a conservare questa natura ibrida sovranazionale-

intergovernativa che l'ha resa originale sin dall'inizio<sup>14</sup>. Dato che i trattati possono essere modificati unicamente da un voto all'unanimità, si troverà sempre almeno un governo che le impedisca di cadere del tutto dall'una o dall'altra parte.

#### LA POTENZA DIVERSA

L'Unione non è neanche una potenza militare, né può diventare tale nel breve periodo. Gli indugi dei governi in occasione della crisi irachena nella primavera 2003 hanno ricordato tutta la fragilità dell'intesa fra gli Stati europei. Le visioni sono talvolta così profondamente differenti che i meccanismi della cooperazione non sono in grado di renderle conciliabili – o i governi non ci provano neppure. La «difficoltà maggiore» di una politica estera europea resta quella identificata da Raymond Aron trent'anni fa: «occorre che essa sia sufficientemente diversa da quella degli Stati Uniti affinché coloro che tengono all'identità europea (i francesi) ne siano soddisfatti; occorre che essa non venga considerata aggressiva dal governo degli Stati Uniti, altrimenti gli europei che sono particolarmente legati al Patto atlantico la rifiuterebbero»<sup>15</sup>. Tuttavia, Aron suggeriva un modo per aggirare il problema: se nell'ambito della grande politica, «quella che scrive col sangue degli uomini, sulla quale l'apporto delle forze militari esercita un'influenza decisiva», gli sembrava improbabile che gli europei «potessero esercitare una forza che non fosse quella morale, derivata dalla loro saggezza e dal non essere direttamente implicati», egli vedeva anche «un altro tipo di grande politica nella quale gli europei potrebbero essere autonomi, intelligenti, efficaci, che è la grande politica economica», attraverso la quale «i paesi europei possono proiettare all'esterno le proprie idee e la propria potenza economica senza sottomettersi od opporsi sistematicamente agli Stati Uniti»<sup>16</sup>.

Da allora, l'Europa ha iniziato a percorrere la strada della «potenza civile». Al di là delle crisi nelle quali bisogna scegliere tra un'Europa europea e un'Europa atlantica, l'Unione riesce ad agire in modo unitario e a pesare sulle questioni mondiali, senza allinearsi con gli Stati Uniti né opporvisi frontalmente. Prima potenza commerciale del pianeta, nelle organizzazioni internazionali dedicate alla regolamentazione degli scambi essa viene rappresentata da un commissario che agisce su mandato e sotto il controllo dei governi, senza per questo che la sua capacità di negoziazione ne risenta. L'Unione Europea è anche il più grande fornitore di aiuti allo sviluppo del mondo e l'entità politica più presente nelle operazioni di mantenimento della pace e di sostegno alle transizioni democratiche. La sua moneta sta diventando, insieme al dollaro, una delle valute mondiali di riferimento. Gli europei riescono a fare fronte comune ovunque si predispongano accordi internazionali

<sup>14</sup> Cfr. Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, Paris 2004 (quinta edizione).

<sup>15</sup> R. Aron, *L'Europe face à la crise des sociétés industrielles*, conferenza all'Istituto degli Studi Europei dell'Università Libera di Bruxelles, 28-30 aprile 1975, ripresa in Pascal Ory (a cura di), *Europe? Europe*, Omnibus, Paris 1998, p. 896.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 896-897.

legati alla protezione ambientale, allo sviluppo, alla sanità pubblica o ai diritti sociali. Nei negoziati internazionali relativi alla criminalità transnazionale e alla cooperazione in materia penale, l'Unione porta avanti la propria concezione dei diritti fondamentali e le proprie norme. Essa non è una potenza militare, ma aspira a essere una «superpotenza tranquilla»<sup>17</sup>.

In un mondo che resta dominato dall'equilibrio di potenza, questo idealismo kantiano può sembrare ingenuo o ipocrita. Gli europei, presentandosi come una potenza civile, non hanno semplicemente teorizzato la propria debolezza<sup>18</sup>. Dopotutto, due secoli fa questo discorso pacifista basato sulla pace commerciale e la risoluzione pacifica delle controversie era tipico degli americani, che si misuravano con la potenza delle grandi monarchie europee. Probabilmente le circostanze producono la dottrina, ma sarebbe sbagliato sminuire la forza di questa aspirazione. Dietro la retorica giustificatrice, vi è anche la forza dell'esperienza. Gli europei hanno conosciuto più di tutte le altre regioni del mondo gli effetti della violenza della coercizione e delle armi. Da cinquant'anni a questa parte hanno sperimentato la cooperazione, il diritto e l'interdipendenza commerciale. L'impresa europea ha segnato le menti dei dirigenti europei senza che questi ne fossero sempre consapevoli. L'abitudine di «negoziare all'ombra del diritto» ha modificato i comportamenti. Fedeli alla propria storia, gli europei continuano a esportare quello che considerano il proprio «modello»: anzitutto, verso i territori vicini, associati e poi integrati all'Unione, man mano che i regimi autoritari e gli imperi crollavano; successivamente, verso le contrade più distanti, dove l'esperimento europeo viene minuziosamente studiato<sup>19</sup>. È ancora lontano il tempo in cui l'integrazione regionale modellerà l'ordine mondiale, ma l'oscillazione tra le politiche estere nazionali, che si definiscono in rapporto a quella degli Stati Uniti, e una politica estera comune che si sottrae a questo determinismo, costituisce probabilmente anch'essa un elemento strutturale stabile dell'Unione.

## CONCLUSIONE

La storia degli Stati Uniti ci ricorda che una guerra civile, una crisi economica drammatica e due guerre mondiali non sono state sufficienti a imporre un regime monista contro i sottili equilibri della Costituzione del 1787. Più recentemente e in modo diverso, proteggendo anzitutto i diritti degli Stati membri, l'Europa ha molte possibilità di conservare – con grande dispiacere dei federalisti e per la gioia dei ricercatori – una vita politica fatta di compromessi complessi e oscillatori.

Improvvisamente, la «crisi di significato» che credevamo di scorgere non è più così evidente come appariva. Si è pensato a lungo che un giorno l'Europa avrebbe do-

<sup>17</sup> Secondo l'espressione di Andrew Moravcsik, «The Quiet Superpower», *Newsweek*, 17 giugno 2002.

<sup>18</sup> Questa, come è noto, è la tesi di Robert Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2003.

<sup>19</sup> Cfr. Mario Telò, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari 2003.

vuto risolvere le contraddizioni che si porta dietro fin dall'inizio: area o potenza, mercato o solidarietà, tecnocrazia aperta o democrazia continentale, Europa europea o Europa atlantica... Riconoscere che le tensioni tra gli Stati e le norme europee sono costitutive dell'Unione forse ci permette di capirla meglio. Il motore del progetto europeo, che lo salva anche dalla tentazione dell'uniformità, non risiede appunto nel persistere di queste diverse aspirazioni? Perché non dovremmo riconoscere che queste dicotomie, antiche come l'Europa stessa, ne costituiscono il principio politico – come la lotta tra religioso e laico, tra individuo e collettività, tra territorio e universalismo... sono stati e continuano a essere il principio attivo della nazione?

Esiste d'altronde, probabilmente, un limite intrinseco agli sforzi volti a chiarire ciò che si può fare per rispondere alla «crisi di significato» del progetto europeo. Sempre che non si ricominci con le illusioni di omogeneizzazione, l'Europa resterà divisa, mutevole e complicata. Il compromesso resterà il modo prevalente di risoluzione dei conflitti – giacché non esiste una complessità semplice, e il compromesso è l'unico modo di decidere che non teme le divergenze e che non soffoca le diversità.

Senza dubbio è qui che oggi sta il «problema europeo»: come creare una cultura civica che si adegui all'incertezza e che apprezzi la razionalità – o addirittura la bellezza – di decisioni moderate? Come fare perché i cittadini, plasmati dallo stampo semplificatore della «politica delle alternative secche» e dal mito del potere infallibile, riconoscano senza paura che esiste una politica più umile e più fluida? Come fare, insomma, per mantenere e diffondere lo spirito della politica liberale?

**■ UN'EUROPA PIÙ LIBERALE, SE MENO FRAGILE***di Maurizio Ferrera***UNA TESI DA APPROFONDIRE**

L'attuale crisi dell'Europa è in larga misura dovuta alla fragilità dei suoi fondamenti liberali: questa la tesi del bel saggio di Paul Magnette. Secondo l'autore, l'integrazione europea è stata sin dai suoi esordi un progetto autenticamente liberale. Libertà di circolazione, non discriminazione, libera concorrenza: questi i principi ispiratori del progetto, esplicitamente iscritti nei Trattati. La progressiva attuazione di questi principi – che ha comportato la rimozione di moltissime barriere e protezioni statal-nazionali – è stata realizzata con modalità e procedure anch'esse tipicamente liberali: la definizione di norme condivise da tutti, il rispetto di un «metodo comunitario» attento alle preferenze delle minoranze e orientato al compromesso, il primato del diritto e della giurisdizione, in particolare di quella sovranazionale.

Questa Europa liberale è rimasta tuttavia politicamente fragile: la sua fragilità è anzi andata crescendo a partire dall'Atto Unico e dal Trattato di Maastricht. Il liberalismo come corrente culturale non ha mai poggiato su robuste radici in molti dei paesi membri (a cominciare dai tre grandi paesi fondatori: Francia, Italia e Germania). Inoltre, l'ultimo decennio ha registrato l'emergenza di una vera e propria ondata «anti-apertura», anti-globalizzazione, anti-immigrazione, spesso accompagnata dal revival di orientamenti populisti, protezionisti, nazionalisti, etno-regionalisti, anti-capitalisti. Orientamenti che s'ispirano a matrici ideologiche disparate, ma che certo non appartengono alla tradizione del liberalismo.

In questo nuovo clima l'Europa liberale è diventata un vaso di coccio, quando non addirittura il capro espiatorio di tutto ciò che non va, la madre di tutti i problemi. I fondamenti liberali del progetto di integrazione non riescono più a scaldare i cuori, a dare un senso al cammino percorso e a quello da percorrere. Accettare l'incertezza, la fluidità, la complessità del mondo reale, apprezzare la razionalità – persino la bellezza, come dice Magnette – delle decisioni «moderate», del pragmatismo, del *piecemeal engineering*, per dirla con Popper: i punti forti del liberalismo come visione del mondo, come metodo per arrivare a decisioni collettive appaiono inadeguati, *démodés*, in alcuni casi vengono addirittura tacciati di essere strumenti tattici al servizio dei «poteri forti» (vecchi e nuovi). Come fare – si chiede Magnette alla fine del suo scritto – per mantenere e diffondere lo spirito della politica liberale in Europa?

La tesi di Magnette è largamente condivisibile, ma può essere articolata e approfondita. Nelle note che seguono proverò ad articolare e approfondire in due direzioni. La prima direzione riguarda la diagnosi. È sicuramente vero che i fondamenti del processo d'integrazione sono di matrice liberale. Ma la parte visibile del processo rivela in modo predominante solo i tratti del liberalismo economico. Gli altri tratti della matrice non si vedono abbastanza (o sono del tutto assenti). In altre parole: l'Europa liberale non ha sfruttato, non sta sfruttando tutte le potenzialità, tutti i punti di forza del liberalismo, inteso sia come *Weltanschauung* generale, capace di «dare senso» ai progetti e alle dinamiche di cambiamento, sia come insieme di proposte istituzionali per organizzare i rapporti fra società, economia e politica. La seconda direzione procede naturalmente dalla prima. L'Europa liberale può diventare meno fragile se diventa... più liberale. Suona come un paradosso, ma è questa, mi sembra, la risposta corretta alla domanda finale di Magnette. Una risposta che deve poggiare sul ragionamento che proporrà in merito alla prima direzione, ma che deve anche formulare – come cercherò di fare – alcune proposte su come rilanciare le idee liberali in Europa e soprattutto su come ricollegare queste idee al progetto di integrazione.

#### L'IRRESISTIBILE SCIVOLAMENTO ECONOMICISTICO DEL LIBERALISMO EUROPEO

«Liberismo», «neo-liberismo», «ultra-liberismo»: in pressoché tutti i paesi europei queste sono diventate brutte parole, etichette cariche di connotazioni negative (spesso rafforzate dall'aggettivo «selvaggio»). Nelle lingue ove «liberismo» non esiste o è poco usato, è il termine «liberalismo» (accompagnato o meno da prefissi o aggettivi) ad aver accumulato valore negativo. Il caso francese è particolarmente emblematico a questo riguardo. Nel dibattito sul Trattato costituzionale avviato nel corso del 2005 la parola *libéralisme* è diventata una specie di parafulmine per tutte le tensioni, le contrarietà, le paure di svariate forze politiche e movimenti sociali. *L'escalation* denigratoria ha raggiunto il suo culmine durante il Congresso del Partito socialista tenutosi a Le Mans nel novembre del 2005. L'opposizione dura e a volte astiosa nei confronti di tutto ciò che sa di *libéral* è stato il tema dominante e unificante di quel Congresso. Nel discorso politico del Ps il liberalismo è associato quasi esclusivamente al mercato, alla logica della concorrenza, all'individualismo «egoista». In Francia il nuovo Trattato costituzionale è stato osteggiato (e infine bocciato) proprio perché espressione e veicolo di una Europa troppo *libérale* (nel senso riduttivo appena ricordato) e dunque programmaticamente nemica e ostile rispetto a *le social*: alla coesione, alla solidarietà, alla redistribuzione (ma anche, come sottolinea Magnette, all'identità nazionale, ai tratti distintivi dell'identità repubblicana *à la française*). Quali specifiche dinamiche del dibattito politico in Francia – la patria di Tocqueville, Montesquieu e Constant – siano responsabili di una simile svalutazione diminutiva del campo semantico liberale è un interrogativo interessante, ma che esula dal mio ragionamento. Il punto che invece mi preme fare è il seguente: una parte di responsabilità va imputata proprio all'Europa, o più precisamente al liberalismo dell'Europa. I socialisti francesi (ma non solo loro) parlano

per caricature e hanno costruito dei veri e propri fantocci polemici. Resta tuttavia il fatto che il progetto di integrazione ha attinto in maniera predominante da un solo ramo – quello economico – del grande albero del liberalismo: un ramo, peraltro, non fondativo rispetto alla *Weltanschauung* di questa nobile e articolata tradizione di pensiero. Ma spieghiamo meglio.

In un bel saggio pubblicato in italiano per la prima volta su *Biblioteca della libertà*, Sartori (1980 e 2004) ha efficacemente argomentato che per i padri fondatori della tradizione liberale (da Locke agli autori dei *Federalist Papers*, da Montesquieu a Constant) «liberalismo» significava essenzialmente *rule of law*, il predominio del diritto rispetto all’arbitrio: la libertà che stava a cuore a questi autori era la libertà *politica* (essenzialmente intesa come libertà dall’oppressione dei vari poteri e in particolare di quelli dei sovrani assoluti), non la libertà *economica*, il libero scambio fra agenti «calcolanti» nel mercato. Nel corso del XIX e XX secolo il liberalismo si è arricchito di nuovi significati. Ma vi è un significato primigenio, quello che Sartori chiama «il liberalismo che precede i liberalismi». Per usare le parole di questo autore: «il liberalismo, nella sua connotazione storica fondamentale, è la teoria e la prassi della protezione politica, attraverso lo Stato costituzionale, della libertà individuale» (Sartori 2004, 25).

Da questo seme originario è nata una numerose progenie. Tramite un processo di progressiva differenziazione dottrinaria, sul tronco del liberalismo «padre» sono nate molteplici scuole e correnti di pensiero, che hanno non solo irrobustito il tronco ma anche dato vita a molti rami. Durante il XIX secolo le due principali ramificazioni sono state, da un lato, la liberal-democrazia (con la sua enfasi sulla partecipazione del *demos*, il suffragio universale, l’egualanza dei cittadini) e, dall’altro, il liberalismo economico o liberismo, con la sua enfasi sulla proprietà privata, il libero mercato e la concorrenza. La congiunzione fra liberalismo, proprietà, mercato (e in generale la prospettiva dell’individualismo utilitarista) ha portato a sviluppi importanti e fecondi sul piano teorico e a molte realizzazioni virtuose sul piano pratico. Tuttavia, come osserva ancora Sartori, in nessun modo «il liberalismo può essere ridotto a premesse o presupposti economici, neppure *in nuce*... Il liberalismo prege e difende l’individuo e lo difende con quella sicurezza che gli dà la sua proprietà: una proprietà che è garanzia e che non ha nulla da spartire con una visione economica della vita» (p. 23).

Le ramificazioni del tronco liberale apparse nel corso del XX secolo sono troppo numerose e articolate per essere qui anche solo sommariamente richiamate. Al fine del mio ragionamento è tuttavia importante evidenziare almeno tre snodi critici. Il primo è l’emergenza, nei primi decenni del secolo scorso, di un «nuovo liberalismo» (il *new liberalism* di autori come Green e Hobhouse) a vocazione chiaramente «sociale» (Freedman 1978). Il punto di partenza di questa nuova corrente è la concezione di John Stuart Mill, secondo cui lo Stato costituzionale deve non solo proteggere la libertà degli individui, ma anche favorire lo sviluppo delle loro «capacità» razionali e cooperative. Il nuovo liberalismo aggiorna e articola il pensiero di Mill

alla luce delle dirompenti trasformazioni avvenute nella società industriale ed elabora proposte innovative in tema di «libertà di», egualanza di opportunità, coesione, solidarietà e diritti sociali, gettando un ponte fra la tradizione liberale e quella socialista. È da notare che ai primi del Novecento la Francia sviluppò una sua variante di liberalismo sociale o «solidarismo» (Bourgeois, Foulliée, Duguit, lo stesso Durkheim) della quale sembra oggi essersi persa ogni traccia<sup>1</sup>.

Il secondo snodo critico è il sottile intreccio che si è andato intessendo nella prima metà del XX secolo fra il liberalismo economico come ideologia politica e la teoria economica come disciplina accademica. Come ho osservato più sopra, la congiunzione fra il connotato primigenio del liberalismo (*rule of law*) e i concetti di proprietà, mercato e concorrenza ha prodotto esiti indubbiamente apprezzabili e fecondi in termini di dottrina e di prassi politica. La scienza economica neo-classica, basata sugli assunti dell'individualismo metodologico e sul paradigma della scelta razionale, ha dal canto suo fornito un enorme contributo sul terreno scientifico, affermandosi come disciplina sicuramente più rigorosa e avanzata fra le scienze sociali. L'intreccio fra i due piani di riflessione ha tuttavia prodotto una sorta di cortocircuito sul piano simbolico. Da astrazione analitica utile per generare ipotesi scientifiche e analizzare i fatti sociali, l'*homo economicus* si è trasformato in un ideal-tipo sostanzivo e spesso normativo della «natura umana» (egoista, calcolatrice, competitiva) in base alla quale ricostruire il tronco stesso della tradizione liberale classica<sup>2</sup>. Proprietà privata, mercato e concorrenza sono così stati reinterpretati e presentati come premesse o presupposti della società liberale, come i più efficaci (quando non gli unici) baluardi a difesa degli interessi e delle preferenze sovrane dell'individuo, inteso come agente mosso unicamente dalla ricerca dell'utile. Questo mutamento di prospettiva (a mio avviso fallace) ha ispirato molti esponenti del pensiero liberale dell'ultimo mezzo secolo e ha specularmente ispirato molti dei suoi detrattori, soprattutto quelli d'ispirazione marxista.

Il terzo snodo riguarda infine le grandi e ambiziose riformulazioni del nucleo dottrinario liberale ad opera del cosiddetto «liberalismo filosofico» alla Rawls, fiorito soprattutto nelle università americane a partire dagli anni Sessanta. Non v'è dubbio che questa corrente di pensiero rappresenti una delle ramificazioni più eleganti e persuasive del vecchio tronco lockiano o kantiano (il riferimento è, di nuovo, a Rawls). Opere come *A Theory of Justice* (presentata in Italia per la prima volta dalla rivista *Biblioteca della libertà* nel 1977)<sup>3</sup> hanno posto non solo un robusto argine teoretico agli scivolamenti economicistici sopra menzionati, ma hanno offerto ricchissime e sofisticatissime rifondazioni sia del «liberalismo che precede i liberalismi» sia dei suoi più importanti composti (il liberalismo democratico, quello economico e

<sup>1</sup> Per una rassegna critica di questa corrente rimandiamo a Freeden 2000, pp. 279-291.

<sup>2</sup> Un argomento non troppo dissimile dal mio si trova in Freeden 2000, p. 360 e seguenti. Secondo questo autore, molti «economisti politici» sarebbero addirittura dei «falsi liberali».

<sup>3</sup> Per una ricostruzione dell'«introduzione» di Rawls in Italia e del ruolo svolto dal Centro Einaudi e da *Biblioteca della libertà*, si veda il fascicolo n. 164-165 (2002) della rivista e in particolare il testo di Piero Gastaldo.

quello sociale)<sup>4</sup>. Ai fini del mio ragionamento, il difetto sta però nell'eccesso di sofisticazione. Il liberalismo filosofico ha dato origine, appunto, a dibattiti fra filosofi o comunque fra accademici. Alcune sue scintille hanno raggiunto le arene di dibattito intellettuale allargato, persino l'arena politica in qualche caso (pensiamo ad alcune dotte interviste rilasciate da Blair o, più recentemente, Zapatero, in cui compaiono esplicativi riferimenti ad autori e proposte del «liberalismo egualitario» alla Rawls o alla Walzer). Ma la controffensiva lanciata da questo nobile ramo non è riuscita a contrastare lo scivolamento economicistico della dottrina liberale, soprattutto in Europa (diverso il caso degli Stati Uniti, come attestato dalla connotazione dell'aggettivo *liberal* in quel paese). La vulgata liberale europea è ancora impregnata di *homo economicus*, porta ancora con sé il rovesciamento di prospettiva che Sartori denunciava nel 1980. Nella misura in cui il liberalismo filosofico americano è riuscito a percolare in arene diverse da quella strettamente accademica, in Europa ciò è andato per lo più a vantaggio della tradizione socialista: è il vecchio *lab* che si è lasciato sedurre dal nuovo, elegante *lib*, mentre il vecchio *lib* ha continuato ad alimentarsi di linfa utilitarista, perdendo i primigeni legami con la linfa dei Locke, dei Kant o dei Mill.

#### INTEGRAZIONE EUROPEA E MULTI-LEVEL LIBERALISM: LE RADICI DELLA FRAGILITÀ

Ma torniamo all'Europa, o più precisamente all'Unione Europea. Ho detto all'inizio che il progetto di integrazione europea ha attinto solo (o comunque principalmente) da un ramo del grande albero liberale: il ramo del liberalismo economico. Perché questa limitazione? In parte la spiegazione è già contenuta nella ricostruzione storica proposta nella sezione precedente, ossia nello scivolamento economicistico del liberalismo europeo e nella scarsa efficacia sul piano politico-simbolico della rifondazione dottrinaria offerta dal liberalismo filosofico statunitense. Ma dobbiamo considerare due importanti fattori aggiuntivi.

Il primo ha a che fare con la divisione del lavoro politico (nel duplice senso di *politics* e *policy*) fra livello sopranazionale (Bruxelles) e livello nazionale. Il progetto di unificazione europea prese forma e slancio negli anni Cinquanta all'interno di un *humus* dottrinario filo-federalista, intriso di venature autenticamente liberali, nel senso ampio e composito del termine. Ma il pensiero federalista uscì fortemente ridimensionato dal «patto fondativo» della Cee (un punto sottolineato anche da Magnette). Come è stato dimostrato da accurate ricostruzioni storiche (in parti-

<sup>4</sup> È da notare che il liberalismo filosofico americano ha offerto, tramite Nozick (1981 e 2000), una rifondazione in chiave libertaria del liberismo. Pure quella di Nozick resta tuttavia una «teoria della giustizia» e prevede forme anche *tranchantes* di correzione (Nozick parla di «rettificazione») del mercato ove esso violi i principi di questa teoria. Le idee di Nozick si sono fatte strada anche nel dibattito intellettuale e politico europeo. Ma questo dibattito ha tratto ispirazione quasi unicamente dalla *pars destruens* di Nozick, dal suo attacco al *big government* e il suo elogio del mercato e della proprietà privata, trascurando quasi completamente la sua *pars construens*, ossia i principi che dovrebbero essere rispettati per salvaguardare l'equità del mercato, in prospettiva libertaria.

colare Milward 1992), i governi nazionali raggiunsero un compromesso politico-istituzionale sulla missione della neo-nata Comunità che può essere così riassunto: a Bruxelles il compito di integrare i mercati e promuovere le libertà economiche, ai governi nazionali il compito di «coltivare» la democrazia (libertà politiche) e di promuovere la coesione sociale (le libertà di, l'egualanza, la solidarietà e così via). Il motore dell'integrazione economica avrebbe dovuto aumentare il benessere materiale dei consumatori (lavoratori, imprenditori) europei, generando al contempo anche pingui dividendi fiscali da spendere ai fini del consenso e della legittimazione dei governi. Il compromesso originario si mise a funzionare negli anni Sessanta e mantenne le sue promesse. L'Europa dei Sei registrò in quel decennio il famoso miracolo economico – che fu particolarmente pronunciato, come è noto, in Italia e in Germania. Le classi politiche nazionali consolidarono la democrazia e costruirono il *welfare state*, legando a doppio filo l'uno all'altra per il tramite della competizione elettorale e l'intermediazione di partiti e gruppi di interesse (Ferrera 2005).

Questa divisione del lavoro politico condusse *naturaliter* anche a una divisione del lavoro ideologico tra i diversi liberalismi. Bruxelles divenne la paladina del liberalismo economico, mentre gli altri filoni restarono appannaggio delle arene simboliche e discorsive statali-nazionali. Qui essi subirono una pesante competizione da parte delle altre tradizioni politiche europee: marxismo, socialismo democratico, cristianesimo popolare, conservatorismo, populismo di destra. Dovendo poi giustificare sul piano simbolico il processo di apertura economica, anche all'interno dei sistemi politici nazionali i liberali finirono per coltivare soprattutto il filone liberista (pensiamo in Italia alla figura di Luigi Einaudi).

Come hanno dimostrato i giuristi (Giubboni 2003), il processo di integrazione europea si è ampiamente avvalso della *rule of law* e dei suoi strumenti di formazione delle decisioni collettive e non ha riguardato soltanto i mercati, neppure negli anni Sessanta e Settanta. In altre parole, sin dall'inizio l'integrazione europea è stata nei fatti qualcosa di più ampio di un processo di costruzione del mercato, imperniato sulle sole libertà economiche. Questo punto è peraltro messo bene in luce da Magnette, che opportunamente ricorda nel suo saggio gli effetti «civilizzatori» dell'integrazione in molte sfere sociali, soprattutto dovuti al principio di «non discriminazione». Ma questi effetti si sono dispiegati in modo lento e incrementale, spesso ad opera di un attore politicamente poco visibile come la Corte di Giustizia. E sono rimasti privi di una cornice di giustificazione e valorizzazione simbolica capaci di ancorarsi agli altri liberalismi, distinti da quello economico. I diversi rami dell'albero liberale avevano ormai «afferito» a diversi livelli di governo: un quadro di *multi-level liberalism*, che tendeva peraltro ad alimentare il ramo del liberalismo economico (iscritto nei Trattati e dunque vaso di materiale più resistente rispetto ai vasi di qualsiasi altra tradizione ideologica) e a togliere respiro ai rami collocati ai livelli più bassi. La sindrome del soffocamento ha colpito in forma particolarmente acuta il ramo del liberalismo «sociale», stante la competizione serrata da parte delle altre tradizioni, che si sono rapidamente appropriate delle politiche di *welfare*, sempre più salienti per le dinamiche nazionali di formazione del consenso.

Il secondo fattore che ha contribuito all'egemonia del ramo liberista e al suo apparentamento sempre più stretto con il progetto di integrazione europea si situa, per così dire, a un livello di analisi più circoscritto e ha a che fare con la composizione dell'intellighenzia presente nelle principali cabine di pilotaggio di questo processo. Non è certo un segreto che in queste cabine (a cominciare, naturalmente, dalla Commissione) il personale di formazione economica e gli economisti di professione abbiano svolto un ruolo predominante, più influente persino di quello dei giuristi. Non poteva del resto andare diversamente, visto il contenuto del compromesso originario e la natura essenzialmente economica dei Trattati. Per evitare fraintendimenti, aggiungo subito che l'intellighenzia «economicizzante» di Bruxelles ha pilotato egregiamente il veicolo integrativo che le era stato affidato, conducendolo con successo dall'unione doganale al mercato comune e infine all'unione economica e monetaria. Ma anche in questo caso è avvenuto un progressivo (o ulteriore) scivolamento sul piano simbolico, che ha trasformato i beni strumentali prodotti dall'integrazione economica (più apertura, più concorrenza, più mercato) in beni finali: in obiettivi cioè meritevoli di essere perseguiti e difesi *in quanto tali* e non in quanto strumenti, appunto, per realizzare, sostenere, migliorare un qualche progetto di «società buona» (prosperta, libera, giusta). Lo scivolamento è stato un effetto non intenzionale: la teoria economica è programmaticamente più sensibile ai temi dell'efficienza che a quelli della giustizia, ma è ben consapevole del carattere essenzialmente strumentale dell'efficienza e della concorrenza e dunque della legittimità e della desiderabilità di prospettive teoriche e discorsi pubblici che si interroghino, appunto, sui progetti di «società buona», sui modi di intendere e di conciliare libertà ed egualianza, identità e riconoscimento dell'altro, appartenenze locali e principi universali. Anche se non voluto, lo scivolamento si è nondimeno verificato: soprattutto a partire dagli anni Novanta l'Ue è stata crescentemente percepita dall'opinione pubblica come l'«amica» del mercato e la «nemica» della solidarietà – per limitarci a una sola delle «antinomie» di cui parla Magnette (Ferrera 2006). Non è un caso che nel dibattito francese il discorso sui «pilastri» dell'edificio comunitario sviluppatisi a partire dal Trattato di Maastricht abbia dato vita a una metafora di matrice addirittura religiosa: l'Unione Europea come «tempio della concorrenza» (Lamy e Pisani-Ferry 2003). Da questo scivolamento alla «crisi di senso» il passo è stato breve e ci troviamo ora dove ci troviamo.

#### UN'EUROPA PIÙ LIBERALE: UNA BOZZA DI AGENDA

Tiriamo le fila: la fragilità dell'Europa liberale non deriva dalla fragilità del liberalismo *tout court*, ma dal fatto che questa Europa (nel senso di Unione Europea) si è storicamente servita e tuttora si serve di uno solo dei vari composti liberali, il liberalismo economico. Pur contenendo al proprio interno elementi istituzionali e finalità sostanzive che poggiano su altri composti, questa Europa non ha saputo utilizzarli e valorizzarli sul piano politico-simbolico, e per questo sta pagando oggi un caro prezzo in termini di legittimazione (il caso francese insegna).

Che fare? Alla fine del suo saggio Magnette chiede: come possiamo rimediare alla fragilità e superare la crisi di senso in cui versa oggi l’Unione? In realtà nel suo saggio è già contenuta una risposta. L’autore propone di elaborare un progetto di Europa capace di superare le antinomie (come quella fra «spazio di mercato» o «spazio di solidarietà», oppure fra «tecnocrazia aperta» e «democrazia di raggio continentale») che stanno alla base della crisi, anziché risolverle in una direzione o nell’altra. Il progetto è liberale perché volto a reinterpretare alcuni temi classici di questa tradizione di pensiero, ma anche perché fondato su un approccio pragmatico, moderato, incrementale, aperto all’incertezza, ai mutui aggiustamenti. La proposta di Magnette è senz’altro affascinante e mette sul tavolo un’ambiziosa agenda di elaborazione intellettuale.

Per parte mia aggiungerei tuttavia un’esortazione: quella di legare questa agenda in modo molto esplicito all’albero del liberalismo. Non per imprigionarla nel passato, ma per fornirle un solido trampolino verso il futuro: tutti i salti necessitano di un punto di appoggio da cui partire. Nella misura in cui risulterà davvero fattibile, il superamento delle antinomie menzionate da Magnette dovrà sforzarsi di mantenere stretti collegamenti con le bussole non solo metodologiche, ma anche sostanzive della tradizione liberale. Tre mi sembrano, in particolare, i collegamenti utili da mantenere e anzi rafforzare, che posso qui solo abbozzare per grandissime linee.

Il primo collegamento va effettuato con il tronco liberale classico. Come è stato messo in luce da alcuni commentatori, il Trattato costituzionale adottato nel 2004 lascia molto a desiderare sotto il profilo di quella «protezione politica della libertà individuale» che, seguendo Sartori, abbiamo identificato come il connotato primitivo, il nucleo duro del «liberalismo che precede i liberalismi». Cerchiamo pure di procedere oltre l’antinomia fra tecnocrazia e democrazia, fra regime internazionale e Stato sovrano, come suggerisce Magnette. Ma nel progettare nuove architetture istituzionali ricordiamoci di prestare la massima attenzione ai meccanismi di limitazione del potere: che devono essere chiaramente riconoscibili e accessibili anche dal singolo cittadino. La limitazione del potere è stato l’obiettivo cardine del costituzionalismo liberale. Considerati alla stregua di accordi internazionali (o poco più) e principalmente volti a identificare gli ambiti funzionali dell’intervento comunitario, i Trattati hanno mostrato sempre vistose lacune sotto il profilo della limitazione del potere (Ferrera 2003). Nella progettazione della nuova Europa liberale (anche al di là del Trattato costituzionale e quale che sia il suo destino) occorrerà essere più attenti a questo profilo, che ormai ha attirato l’attenzione anche dell’opinione pubblica (fin dove arrivano, esattamente, i poteri dell’Ue? Questa domanda è stata sollevata più volte nei dibattiti nazionali, soprattutto in Francia e Olanda). La sfida del controllo e della limitazione del potere riguarda sia i rapporti fra livelli di governo sia i rapporti fra governo (in tutti i suoi livelli) e singolo individuo.

Il secondo collegamento da effettuare è quello con il ramo democratico dell’albero liberale. L’Europa non ha e forse non avrà mai un suo *demos*: questa è un’altra asticella da superare se vogliamo elaborare un nuovo progetto politico (relativo a una

nuova *polity*). Ma ciò non deve impedire all'Unione di trasformarsi in un autentico spazio di cittadinanza e di rappresentanza, riconoscibile come tale dai propri *cives*. Attingendo e rielaborando creativamente dal pensiero liberal-democratico, l'Unione Europea deve consolidarsi, da un lato, come comunità di individui che hanno nazionalità e appartenenze etno-culturali diverse e spesso multiple, ma che condividono un nucleo di diritti fondamentali (Weiler 1997) – nel senso duro (*hard*) del termine, ossia di autentici «poteri garantiti»<sup>5</sup>. Per qualificarsi come spazio di rappresentanza, è necessario, dall'altro lato, perfezionare e codificare meglio i meccanismi di «ricettività» (*responsiveness*) e di responsabilità (*accountability*) dei poteri sopranazionali. Il rafforzamento dei canali e dei vincoli di rappresentanza dell'Ue è questione diversa da quella del controllo e della limitazione del potere. Tale questione è stata affrontata all'inizio di questo decennio dal dibattito sulla *good governance* avviato dalla Commissione (CE 2001), che ha trovato qualche riflesso nel Trattato costituzionale (soprattutto per quanto attiene a clausole di trasparenza, consultazione degli interessi e così via). Su questo fronte, tuttavia, si può e si deve fare di più. Lo stesso vale per la sfida della cittadinanza. Come è noto, il Trattato costituzionale ha incorporato nella sua seconda parte una lista fin troppo lunga e dettagliata di diritti fondamentali (la Carta di Nizza). Ma si è anche affrettato a delimitarne il campo di validità al diritto Ue, mentre sarebbe opportuno e desiderabile ancorare all'Ue (oltre che alle carte costituzionali nazionali) un vero e proprio *Bill of Rights* di tutti gli europei, da spendere anche sotto il profilo simbolico (Ferrera 2005).

Il terzo collegamento da effettuare è infine quello con il liberalismo sociale. Si tratta, forse, del collegamento più importante se davvero vogliamo rispondere al problema della fragilità, se vogliamo che l'Europa liberale ritorni a essere attrattiva sotto il profilo politico e recuperi la capacità di scaldare i cuori dei suoi cittadini. Nella prima metà del Novecento (soprattutto in Gran Bretagna, ma non solo) il *new liberalism* elaborò, come ho accennato sopra, un progetto originale di «società buona» che, pur restando saldamente ancorato al tronco della *rule of law* e delle «libertà da», cercava di rispondere alle sfide poste dalla società industriale al libero sviluppo delle capacità razionali e relazionali degli individui (la concezione milliana della libertà). Il *welfare state* e la cittadinanza sociale sono stati, in larghissima misura, una invenzione del *new liberalism*: su questo le ricostruzioni storiche sono concordi<sup>6</sup>. Per le ragioni brevemente richiamate più sopra, il nesso fra liberalismo e *welfare state* si è andato però progressivamente indebolendo nella seconda parte del XX secolo. Anzi: il liberalismo (e in particolare quello predicato dalle istituzioni europee) ha finito per essere percepito come il nemico del *welfare state*: non di alcune caratteristiche particolari, di alcuni tratti problematici che questa istituzione ha assunto nel corso del tempo, ma dell'istituzione in quanto tale. Sto parlando, si badi bene, delle percezioni dell'opinione pubblica. Nei documenti tecnici della Commissione Europea il lettore colto trova naturalmente argomentazioni articolate, in cui gli obiettivi dell'apertura, dell'efficienza del mercato e della concorrenza

<sup>5</sup> Il termine è ripreso dalla teoria politica di Mario Stoppino (2001).

<sup>6</sup> Si veda per tutti Ashford 1986.

sono correttamente presentati come strumenti per il conseguimento dell'obiettivo più generale del «maggior benessere», per il tramite della crescita economica e occupazionale. Ma queste argomentazioni fanno molta fatica ad arrivare tutte intere nelle arene politiche allargate, e in genere il pezzo che si perde per strada è proprio il valore finale, ciò che giustifica gli sforzi per aprire i mercati, accrescere l'efficienza, promuovere la concorrenza. Negli ultimi cinque anni l'obiettivo strumentale della strategia di Lisbona («trasformare l'Ue nell'economia della conoscenza più competitiva del pianeta») è stato ripetuto *ad nauseam*: ma cosa vuol fare esattamente l'Europa di quest'eccellenza competitiva – ammesso che riesca a conquistarla? Se il liberalismo non è più capace di parlare di beni finali, di proporre una sintesi (la sua sintesi) di quei valori che «scaldano i cuori» – libertà, egualanza, giustizia, identità, pace e così via –, non possiamo poi stupirci della fragilità dell'Europa liberale, né del preoccupante revival di tradizioni ideologiche anti-liberali al suo interno.

Se il linguaggio dell'efficienza, della concorrenza, del mercato non può e non deve essere l'unico discorso dell'Europa liberale, quale altro linguaggio utilizzare? Questa domanda apre, da sola, un'intera agenda di elaborazione intellettuale, forse più ampia e preliminare rispetto a quella prospettata da Magnette. Su questo fronte mi limito a suggerire un solo spunto, anch'esso tratto da un testo suggestivo di un altro *maitre à penser* liberale, pubblicato in passato su *Biblioteca della libertà*. Il testo è di Dahrendorf ed è intitolato *Le chances di vita*. La sfida del linguaggio è così sintetizzata da Dahrendorf: il liberalismo ha bisogno «di una nozione sociale in senso stretto – il che significa necessariamente anche storica – che descriva il processo delle società umane; vale a dire di una nozione che ci metta in condizione di dare sostanza tanto alle teorie della trasformazione [della società] quanto alla teoria politica della libertà» (Dahrendorf 1980, 26 e 2004, 7). Per Dahrendorf questa nozione è, appunto, quella di «*chances* di vita»: le quali sono un mix di opzioni (alternative o possibilità di scelta individuale) e legature (le identità e le appartenenze sociali). Le opzioni aprono, allargano l'orizzonte e i margini di manovra dell'individuo; le legature ancorano l'individuo a contesti sociali e simbolici e danno senso alle sue preferenze e alle sue scelte. Il concetto di *chances* di vita (il suo campo semantico, le sue implicazioni normative) può fornire al liberalismo un promettente punto di partenza per elaborare un nuovo discorso, in cui trovino spazio adeguato – in quanto costitutivi di un ordine liberale – anche quei valori o beni finali che stanno al di fuori del perimetro del liberalismo economico. È quasi superfluo sottolineare che questo nuovo discorso continuerebbe a valorizzare anche gran parte degli argomenti di quest'ultimo ramo: mercato e concorrenza sono formidabili veicoli di apertura, inesauribili generatori di opzioni. Nella nuova cornice discorsiva, tali strumenti troverebbero anzi ulteriori risorse di giustificazione simbolica: dire che il mercato e la concorrenza promuovono ed estendono le *chances* di vita dei cittadini europei suona meglio che dire che essi accrescono l'efficienza o la competitività, o che eliminano le rendite di posizione.

È chiaro che la nozione di *chances* di vita è solo un punto di partenza: il nuovo discorso liberale (soprattutto quello dell'Europa liberale) necessita di articolate elab-

borazioni capaci di arricchirlo di contenuti e proposte concrete. E qui torniamo, per concludere, all'agenda di Magnette, all'integrazione europea come ambizioso e temerario esercizio di equilibrismo e, se possibile, superamento di molte tradizionali polarità ideologiche e istituzionali. L'esercizio non riguarda, ovviamente, solo il linguaggio, ma riguarda anche la teoria e l'azione politica. La corda è tesa e, per con cadere, c'è bisogno dell'impegno di tutti i liberalismi, sul fronte della teoria, e di tutti i liberali sul fronte della prassi politica.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ashford, D. (1986), *The Emergence of the Welfare States*, Blackwell, Oxford
- CE, Commissione Europea (2001), *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles (COM 2001, 428 definitivo/2)
- Dahrendorf, R. (1980 e 2004), «Le chances di vita», *Biblioteca della libertà*, XVII, n. 76, pp. 23-43, ripubblicato in 1980-2000. *Vent'anni di cultura liberale nelle pagine di «Bdl»: un'antologia*, volume I, *Biblioteca della libertà*, XXXIX, n. 173-175, pp. 5-20
- Ferrera, M. (2003), «Decision-making, Competences and Legitimacy», *Europeos*, Institutional Reforms in the European Unions, Roma, Europeos (scaricabile dal sito [www.europeos.it](http://www.europeos.it))
- (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford
  - (2006), «Amici o nemici? Integrazione europea e modelli sociali nazionali», *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, pp. 3-25
- Freedon, M. (1978), *The New Liberalism*, Clarendon, Oxford
- (2000), *Ideologie e teoria politica*, Il Mulino, Bologna
- Giubboni, S. (2003), *Diritti sociali e mercato*, Il Mulino, Bologna
- Lamy, P. e Pisani-Ferry, J. (2003), *L'Europe de nos volontés*, Plon, Paris
- Milward, A. (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London
- Nozick, R. (1981 e 2000), *Anarchia, stato e utopia*, Le Monnier-Fondazione Einaudi, Firenze, riedito da Il Saggiatore, Milano
- Sartori, G. (1980 e 2004), «Il liberalismo che precede i liberalismi», *Biblioteca della libertà*, XVII, n. 76, pp. 127-139, ripubblicato in 1980-2000. *Vent'anni di cultura liberale nelle pagine di «Bdl»: un'antologia*, volume I, *Biblioteca della libertà*, XXXIX, n. 173-175, pp. 21-30
- Stoppino, M. (2001), *Potere e teoria politica*, Giuffrè, Milano
- Weiler, J. (1997), «To Be a European Citizen», *Journal of European Public Policy*, n. 4, pp. 495-519

## ■ PER UN LIBERALISMO NON PIÙ TERZO

*di Antonella Besussi*

### IL LEGAME CHE NON C'È

Le mie osservazioni useranno strumentalmente i problemi dell'integrazione europea per sollevare alcune questioni teoriche rilevanti in merito a qualche peculiare difficoltà del liberalismo nella sua carriera continentale. Generalmente il difetto di integrazione è stato percepito come una patologia da curare attraverso differenti terapie per tessere un legame mancante. Come si costruisce un'unione? A partire da una convergenza di interessi o dalla condivisione di criteri per selezionarne la rilevanza? Dall'equilibrio delle forze o dall'accordo su come vincolarle? E ancora: le unioni devono essere «fatte», sostituendo abitudini con regole e consuetudini con leggi, oppure si deve difendere la datità di assetti istituzionali che, proprio in quanto prodotti da cause accidentali e particolari, non possono essere alterati se non al costo di alterarne drasticamente i connotati peculiari? Sono problemi classici della teoria politica, e non è detto che le soluzioni disponibili e già sperimentate possano contribuire a tracciare il percorso di un'integrazione che è apparsa fin qui seguire percorsi inediti e difficilmente riconducibili a categorie interpretative tradizionali.

Per un verso si sono contrapposti approcci evolutivi e approcci costruttivistici, che dipendono da diverse valutazioni del mercato comune come generatore di relazioni di appartenenza e prevedono dunque un diverso contributo, residuale o costitutivo, della politica a irrobustire tali relazioni. Ma in contrasto sono state anche diverse prospettive sulla rilevanza della politica per la costruzione dell'Unione. Piuttosto che politica o mercato, in questo caso le alternative hanno messo in gioco diversi modi per colmare il deficit di legittimità che ha segnato il processo di integrazione, e che potrebbero sintetizzarsi nella contrapposizione tra una linea consensualistica (interpellare la volontà popolare) e una linea costituzionalistica (garantire diritti fondamentali dal dissenso delle maggioranze).

Uno dei tratti-base di questa divergenza ha riguardato l'indisponibilità di un popolo europeo a partire dal quale promuovere l'integrazione e le diverse conseguenze che da questa indisponibilità si devono trarre: bisogna cercare le condizioni minime per una volontà popolare europea o si deve pensare a operazioni costituenti<sup>1</sup>.

Testo originariamente pubblicato in *Biblioteca della libertà*, XLII (2007), aprile-giugno, n. 187, pp. 61-69.

<sup>1</sup> Cfr. D. Grimm, «Una Costituzione per l'Europa», in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino 1996; J. Habermas, «Una Costituzione per l'Europa? Commento a Dieter Grimm», in *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998.

I contrari alla via costituzionalistica riportano l'indefinitezza dell'oggetto politico «Europa» al fatto che un legame non si può intrecciare per via istituzionale o giuridica. Si chiedono: c'è tra gli europei una consonanza di opinioni e un universo comune di presupposti? Molto vagamente, rispondono, e nei limiti di una convergenza fattuale che non basta a produrre un legame, il quale d'altra parte non può essere prodotto artificialmente tramite l'iper-interventismo di élites politiche e giuridiche paternalistiche. Tanto vale lasciare il lavoro integrativo a meccanismi evolutivi e a pazienti lavori di aggiustamento. Nonostante i suoi eccessi artificialistici, però, l'opzione costituzionalistica avrebbe il merito di rifiutare per l'Unione la fisionomia «etnica» della comunità di popolo, ponendosi piuttosto alla ricerca delle condizioni che rendono possibile un *demos* nella condivisione politica tra estranei. Se si ritiene che il tema da sollevare sia quello dello standard politico europeo, occorre andare verso uno schema aperto e pluralista che però, per affermarsi, ha bisogno di una cornice di principi comuni, di un'appartenenza pattuita, di un senso del limite condiviso. Ma può un legame politico europeo rappresentato come artificioso e autoritario competere con i legami caldi delle «comunità attaccapanni»? Dove un legame di questo tipo potrebbe attingere per irrobustirsi?<sup>2</sup>.

#### LIBERALISMO E INTEGRAZIONE EUROPEA

Sullo sfondo di queste domande e contrapposizioni ormai convenzionali, che condividono in diverso modo l'esigenza di racchiudere l'Unione in un significato comune che produca legami tra stati e tra cittadini/e di stati diversi, la recente diagnosi di Paul Magnette è interessante perché suggerisce un modo creativo di riproporre il problema<sup>3</sup>. A spiegare la crisi sarebbe il fatto che i motivi liberali all'origine dell'integrazione non abbiano avuto impatto duraturo e persuasivo e non abbiano saputo modellare un atteggiamento verso l'Europa. Se così non fosse si capirebbe che il significato dell'Unione, per ora, sta proprio nella difficoltà di stabilirne un significato. Non si tratta quindi di invocare una impossibile omologazione degli stati nazionali né l'adesione centralizzata a una cultura politica delle alternative secche, ma piuttosto di acquisire consapevolezza che tensioni tra principi (e politiche che ne derivano) non sono patologie da curare, ma fatti costitutivi e strutturali del processo politico di unificazione, e che quindi i contrasti possono avere impatto virtuoso e non necessariamente vizioso sulle dinamiche di questo processo. L'Europa è un campo di tensioni, di un tiro alla fune tra valori nazionali e norme europee che può avere effetti benefici sugli uni e sulle altre. Coerentemente con un approccio liberale e pragmatico, Magnette esclude che un legame che non c'è possa essere prodotto normativamente o decisionisticamente, per decreto filosofico o legislativo. Valorizza quindi l'incertezza come inevitabile sfondo di un compito *in progress* e punta sul senso della condivisione di un progetto aperto,

<sup>2</sup> Cfr. A. Besussi, «Il ritorno di Lincoln. Sui vincoli del patto europeo», in A. Besussi e L. Leonini (a cura di), *L'Europa tra società e politica*, Guerini e Associati, Milano 2001, pp. 35-49.

<sup>3</sup> Paul Magnette, «La fragilità dell'Europa liberale», *Biblioteca della libertà*, XLI, 2006, n. 184, pp. 5-17, ripubblicato in questo Working Paper, pp. 11-22.

in cui le soluzioni politiche appaiano più fluide che fisse. Paradossalmente, quindi, solo nella consapevolezza che si aderisce a un progetto indefinito starebbero le radici sane di un'integrazione più efficace.

La tesi secondo cui l'approccio all'integrazione europea sconta un deficit di liberalismo inteso sia come tradizione politica sia come ideale filosofico permette di sollevare alcune questioni interessanti in merito al liberalismo stesso e alla sua marginale presenza nel discorso pubblico europeo in quanto opzione vitale lungo la quale schierarsi per leggere dinamiche e politiche di unificazione. Cultura minoritaria della quale si tende tuttavia ad avversare una misteriosa egemonia, il liberalismo è spesso chiamato in causa come uno dei motivi che spiegherebbero la disaffezione diffusa all'ideale europeista, visto che la ragione originaria dell'Unione sarebbe un'idea liberale di mercato comune prevalentemente decodificata come un'idea economicistica della sospensione di confini tra stati. In questa operazione gioca una costellazione di prese di posizione anti-liberali che vale la pena di esplicitare per l'impatto influente che sono state in grado di esercitare.

Si fornisce un resoconto deliberatamente riduttivo della ragione liberale a favore dell'Unione e si sostiene che, se il mercato è considerato incapace di generare relazioni di appartenenza in quanto lascia solo un ruolo residuale alla politica, irrobustire tali relazioni di appartenenza significa dare alla politica un ruolo costitutivo: anche assumendo che la familiare tensione tra mercato e politica sia equivalente a una tensione tra liberalismo e politica, la tesi prevede una interpretazione troppo ristretta delle dinamiche di mercato comune, mostrando una sottovalutazione significativa del loro impatto politico in termini di incremento di libertà. Ma questo non basta, perché se nel resoconto riduttivo le logiche del mercato comune tendono a interferire con logiche nazionali di patto sociale, si configura una seconda tensione tra dinamiche di liberalizzazione e dinamiche di protezione equiparandola a una tensione tra liberalismo e modello sociale europeo. Poiché logiche di patto sociale sono diffusamente percepite come capaci di configurare *ex ante* uno spazio politico comune agli europei, il liberalismo gioca più come motivo di disunione che di unione.

Il resoconto riduttivo ignora deliberatamente il significato politico dell'originaria ragione liberale a favore dell'Unione come superamento dei vincoli degli stati sovrani, e quindi come passaggio evolutivo della forma politica moderna in cui la libertà continua a svolgere il suo compito emancipatorio attraverso sempre nuove modalità istituzionali. Einaudi per un verso e De Ruggiero per l'altro, sia pure attraverso un lessico culturale che può apparire non più condivisibile, chiariscono adeguatamente questo aspetto alludendo al liberalismo come standard politico regolativo che permette di misurare i fallimenti europei nei termini di una deficitaria disponibilità a fare i conti con le esigenze della libertà in quanto ideale politico<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. L. Einaudi, *Scritti sull'Europa*, Istituto per gli studi filosofici, Napoli 1995 e G. de Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Laterza, Bari 2003.

Ma anche quando, meno riduttivamente, si prende in considerazione questo resoconto politico liberale delle ragioni dell'Europa, lo si fa per negare che la modernità politica europea debba essere raccontata attraverso la storia della libertà, rintracciandola piuttosto in un'oscillazione tra storie alternative segnata dalla resistenza ad accettare il liberalismo come unico riferimento di una politica della libertà<sup>5</sup>. La diffidenza europea verso la libertà individuale in quanto riferimento-base per un progetto di integrazione ha una sola spiegazione, che vale in teoria e in politica: poiché la libertà individuale non è in grado di produrre legami, la si sostituirebbe surrettiziamente con l'individualismo autointeressato, generando una neutralizzazione dell'impegno comunitario a favore di logiche privatistiche. La libertà non può cioè rispondere al bisogno di radicamento dell'Unione, che può essere soddisfatto o da comunanze precedenti o da una visione integrazionistica di bisogni e interessi sociali che le permettono di ricomparire, ma in una diversa dimensione, che non la mette in gioco in quanto ciò che *è*, ma in quanto ciò che *fa*.

#### LIBERALISMO «BUONO» E LIBERALISMO «CATTIVO»

La resistenza alla centralità della libertà come ideale politico riguarda infatti l'idea negativa di libertà, come libertà da interferenze arbitrarie, e un modo liberale di concepirla come valore intrinseco, come un bene che non può cioè essere apprezzato solo come mezzo per altri fini apprezzabili, ma resta apprezzabile anche quando non permettesse di conseguirli. È significativo che il resoconto più e meno riduttivo della ragione liberale originaria a favore dell'Unione arrivino allo stesso esito, che riguarda una svalutazione del liberalismo come fattore di unificazione e una svalutazione della libertà negativa come ideale politico autosufficiente. Nella prospettiva anti-liberale europea, insomma, il liberalismo è un giocatore affidabile nella partita dell'integrazione europea solo nel caso in cui superi la soglia negativa della libertà in quanto fine in sé per aderire a una visione positiva, che ne accetti il carattere strumentale ad altri fini apprezzabili, o almeno la consideri con essi commensurabile, in modo da produrre bilanciamenti che la rendano parzialmente sacrificabile.

D'altra parte, è vero che se l'etimologia suggerisce un'immediata associazione tra liberalismo e libertà, di libertà vi sono diverse concezioni che si contrappongono anche aspramente. Non a caso «liberalismo» è una *fighting word* per eccellenza e gran parte della filosofia politica e della politica liberale ha per oggetto il liberalismo stesso, e il tentativo di stabilirne l'interpretazione più plausibile. Per un verso, la scelta di stabilire un'equivalenza tra liberalismo e libertà sembra troppo vaga e astratta per essere utile, mentre d'altra parte la scelta di equiparare il liberalismo a una particolare concezione della libertà sembra troppo dogmatica<sup>6</sup>. Quest'ultima,

<sup>5</sup> Cfr. per esempio H. Friese e P. Wagner, «The Nascent Political Philosophy of the European Polity», *The Journal of Political Philosophy*, X, 2002, n. 3, pp. 342-364.

<sup>6</sup> J. Waldron, «Theoretical Foundations of Liberalism», *The Philosophical Quarterly*, 37, 1987, n. 147, p. 131.

però, è precisamente la strategia adottata dall'anti-liberalismo europeo per distinguere il liberalismo «cattivo» (libertà negativa) da quello «buono» (libertà positiva) e per ammettere un solo liberalismo a contare nel discorso pubblico europeo.

In questo senso, sottolineare l'opportunità di irrobustire i motivi liberali dell'Unione per riempire di progetto lo spazio dell'incertezza che un argomento come quello di Magnette invita ad abitare senza compulsioni o accelerazioni integrazioniste, e farlo ricorrendo a una terapia della fragilità liberale europea che insista sui punti di forza del liberalismo e sulla sua efficacia politica e simbolica, è un buon metodo se non si ricade nella trappola predisposta dal discorso anti-liberale europeo che costringe a scegliere tra il liberalismo come carro allegorico del liberismo e il liberalismo equalitario<sup>7</sup>. L'impressione, infatti, è che solo recuperando nel discorso pubblico europeo il valore politico della libertà in quanto ideale negativo sia possibile sfidare davvero l'interdizione anti-liberale, evitando contemporaneamente di contrarre il liberalismo a una delle sue possibili concezioni o di considerarlo rispettabile solo quando accetta tale contrazione. Utilizzare questa strategia significa anche respingere l'idea che il liberalismo equalitario detenga in esclusiva il controllo di ciò che si chiama liberalismo, sottolineando piuttosto un elemento di continuità tra diverse concezioni del liberalismo, vale a dire il riferimento minimo comune, nonostante significative divergenze, a una visione dissidente della libertà come opzione anti-autoritaria, anti-monopolistica, anti-conformataria<sup>8</sup>. Da questa opzione originaria prendono forma varie elaborazioni del liberalismo, impegnate in diversi modi a moderare o riequilibrare i suoi contenuti tranne nel caso di un liberalismo «negativo», che non ha avuto fortuna politica, rimanendo anche teoricamente del tutto minoritario<sup>9</sup>.

#### LIBERALISMO: LIBERTÀ ED EGUALIANZA

Il liberalismo è invece riuscito ad apparire politicamente «forte» quando è stato capace di sintetizzare culture politiche diverse se non addirittura antagoniste, cioè quando ha rifiutato di aderire a strategie disgiuntive: l'esperienza del New Deal

<sup>7</sup> Cfr. M. Ferrera, «Un'Europa meno fragile, se più liberale», *Biblioteca della libertà*, XLI, 2006, n. 184, pp. 19-31, ripubblicato in questo Working Paper, pp. 23-33: l'attenzione integrazionista che sembra assente dall'argomento di Magnette genera in questo caso una significativa oscillazione tra il recupero politico di una cultura politica della libertà negativa (limitazione del potere centralizzato, *Bill of Rights* dei cittadini europei) e il ricorso terapeutico al liberalismo equalitario.

<sup>8</sup> Cfr. G. Sartori, «Il liberalismo che precede i liberalismi», in 1980-2000. *Vent'anni di cultura liberale nelle pagine di «Bdl»: un'antologia*, vol. I, *Biblioteca della libertà*, XXXIX, 2004, n. 173-175, pp. 21-30: il suo tentativo di identificare il liberalismo «puro e semplice» può essere considerato affine al mio tentativo di rintracciare un minimo comun denominatore tra diverse concezioni del liberalismo. La libertà dissidente sarebbe la concezione originaria di un concetto (liberalismo) ormai essenzialmente contestato, se si vuole usare la ben nota terminologia di W.B. Gallie, «Essentially Contested Concepts», *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 1955-1956, n. 10, pp. 167-198.

<sup>9</sup> Per la distinzione tra liberalismo «negativo» e liberalismo «positivo» cfr. R. Flathman, «Fraternal, But Not Always Sisterly Twins: Negativity and Positivity in Liberal Theory», *Social Research*, 66, 1999, n. 4 e A. Gutmann, «How Limited Is Liberal Government?», in B. Yack (a cura di), *Liberalism without Illusions*, The University of Chicago Press, Chicago 1996, pp. 64-81.

americano è un esito politico di questo rifiuto così come il liberalismo rawlsiano ne è un esito teorico. La forza di questi esperimenti teorici o politici di *mixing*, tuttavia, è da considerarsi legata a irripetibili esperienze di ripensamento di vecchi patti sociali, ma soprattutto centrata su un ridimensionamento più o meno drastico della priorità della libertà sugli altri valori politici. L'aspetto opzionale della libertà appare qui sempre controbilanciato dalle esigenze della cittadinanza: l'attenzione è all'estensione della libertà a più persone, alla sua scomposizione in diverse facoltà e alle sue connessioni con nozioni sorelle, di cui la scomposizione fa emergere la rilevanza<sup>10</sup>. Il bilanciamento tra libertà ed egualità che fa da sfondo storico e teorico allo sviluppo della liberaldemocrazia fa emergere una tendenza a inflazionare l'idea di libertà fino a renderla virtualmente indistinguibile dall'idea di egualità, il che comporta di fatto una svalutazione della libertà, una sua perdita di valore distintivo<sup>11</sup>. Ma si va anche oltre. In un saggio molto noto del 1985, Ronald Dworkin osserva che se una tesi politica è fatta di posizioni costitutive, cioè di valori apprezzabili di per sé, e di valori derivati, desiderabili cioè come mezzi o strategie per conseguire scopi costitutivi, nel liberalismo l'egualità è il valore costitutivo e i diritti alle libertà specifiche derivano dal dovere del governo di trattare i cittadini con eguale considerazione e rispetto<sup>12</sup>.

Come si vede, in questa prospettiva non solo si giustifica la rinuncia «liberale» al valore intrinseco della libertà, ma si esclude anche qualsiasi potenziale conflitto tra l'egualità e la libertà, legandone l'eventualità a una definizione della libertà smentita dalle nostre intuizioni morali. Apparentemente conflittuali, libertà ed egualità devono essere riformulate in modo da apparire interdipendenti, in modo cioè che restrizioni alla libertà appaiano giustificate dal punto di vista di pretese dell'egualità. Ma da questa conclusione sul carattere legittimo di certe restrizioni non consegue che tutti gli esercizi di libertà siano necessariamente compatibili con le esigenze dell'egualità, né che sia da escludere la possibilità di conflitti che sospendano la compatibilità tra libertà ed egualità<sup>13</sup>. Evitare di confondere la valutazione della libertà in termini di libertà con la misurazione del suo valore in termini di egualità, d'altra parte, ha importanti conseguenze non solo analitiche, ma anche per la valutazione normativa delle politiche: la centralità della libertà costa in altri valori e gli innumerevoli tentativi di compromesso che hanno cercato in teorie e pratiche di quadrare il cerchio non sono riusciti a smen-tire le implicazioni radicali di una prospettiva anti-sacrificale nei confronti della libertà stessa, non sono riusciti cioè a mostrare che il sacrificio di qualcosa incrementa quello che viene sacrificato.

<sup>10</sup> Cfr. A. Besussi, *La società migliore. Principi e politiche del New Deal*, Il Saggiatore, Milano 1992, pp. 202-224.

<sup>11</sup> Cfr. I. Carter, *La libertà eguale*, Feltrinelli, Milano 2005.

<sup>12</sup> R. Dworkin, «Liberalismo», in *Questioni di principio*, Il Saggiatore, Milano 1990.

<sup>13</sup> Cfr. A. Plew, «Why monist critiques feed value pluralism: Ronald Dworkin's Critique of Isaiah Berlin», *Social Theory and Practice*, 30, 2004, n. 1.

### LIBERALISMO: DESTRA E SINISTRA

Sarebbe complicato spiegare qui perché il liberalismo è «passato» in paesi come Italia, Francia e Germania solo quando non ha rivendicato che la libertà è (soltanto) la libertà, assecondando la tendenza inflazionistica cui accennavo sopra. Si può ipotizzare, però, che l'eventuale rispettabilità del liberalismo in questi paesi sia stata associata alla possibilità di accettare una sua fisionomia «di sinistra» sullo sfondo di una lettura assai riduttiva della diaide destra/sinistra, dove la prima è convenzionalmente identificata per l'attaccamento al valore della libertà e la seconda convenzionalmente identificata per l'attaccamento al valore dell'eguaglianza («convenzionalmente» non vuol dire solo che la distinzione registra uno svolgimento storico, ma che da tale svolgimento si deduce un'indicazione positiva)<sup>14</sup>.

Sulla base di questa divisione di campo, la sinistra si è presa della libertà solo quelle dimensioni che appaiono immediatamente assimilabili all'eguaglianza: si pensi alla distinzione tra libertà formale e libertà sostanziale, all'assimilazione tra libertà e condizioni della libertà, all'appiattimento della libertà come concetto-opportunità sulla libertà come concetto-esercizio, al rifiuto di considerare, insomma, che la libertà è possibilità di agire, non agire o avere una scelta, non scegliere. Difendere la libertà negativa come valore intrinseco, d'altra parte, significa invece insistere sul valore non-specifico della libertà, vale a dire un valore che non dipende dalle cose particolari che si è liberi di fare, scegliere, desiderare, il che non esclude in alcun modo la possibilità di argomentare a favore di politiche di giustizia a partire da un valore costitutivo della libertà negativa se le si interpreta come condizioni di *empowerments* che permettano ai soggetti di sottrarsi a costrizioni e intimidazioni, repertorio di possibilità non deliberatamente ristrette o neutralizzate dall'esterno delle nostre vite, garanzie inviolabili sul fatto che i miei voleri vengono da me, sono miei, e solo io sono responsabile di assecondarli o meno.

Evidentemente, tenere ferma la priorità della libertà non significa promuoverla come unico valore, ma progettare politiche in cui la libertà sia valore costitutivo, mentre eguaglianza e appartenenza compaiono come valori derivati. Per questa via si potrebbero forse ridescrivere le tensioni tra libertà e *welfare* come tensioni tra il liberalismo e un'ideologia del sociale i cui tratti caratteristici sono già acutamente evidenziati nella polemica lettura arendtiana del fallimento della Rivoluzione francese<sup>15</sup>. Se è vero che il liberalismo equalitario è storicamente andato nella direzione di attenuare tali tensioni, le sue ricette appaiono attualmente deboli perché lo sbilanciamento della libertà verso l'eguaglianza che hanno promosso è stato investito da una pluralità e varietà di obiezioni normative e politiche. Rispondere a tali obiezioni, che riguardano desiderabilità e praticabilità delle ricette in questione, richiede di saggiare altre soluzioni. Penso ad esempio agli esiti interessanti di una ridescrizione dei diritti sociali dal punto di vista della priorità della libertà, una strategia già utilizzata dal New Deal (libertà sindacali e potere negoziale come libertà civili), an-

<sup>14</sup> Cfr. N. Bobbio, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli, Roma 2004.

<sup>15</sup> H. Arendt, *Sulla rivoluzione*, Comunità, Milano 1996.

che se con esiti non felici proprio perché prevalentemente ispirati da un'idea delle libertà civili come libertà garantite dallo stato. Ma penso più in generale a ragionare sulla possibilità di un *welfare* «protestante» che punti alla responsabilizzazione di agenti autonomi e allo sviluppo di individualità. C'è qualcosa da imparare nella difficoltà protestante a trattare l'idea di sicurezza, difficoltà che dipende dai rapporti controversi dell'idea protezionistica di *welfare* con l'idea di *self-reliance*: in questo senso si tratterebbe di fare della sicurezza un tramite dell'autonomia negativa, un inibitore delle casualità che impediscono agli individui di possedersi, di agire da sé e per sé<sup>16</sup>.

Proprio lungo questa via si è mosso il tentativo di elaborare una «terza via» che ha accomunato in anni recenti i nuovi democratici americani e i nuovi laburisti inglesi, e interessanti appaiono i loro sforzi volti a connettere una cultura dei diritti a una cultura delle responsabilità<sup>17</sup>. Tuttavia, l'obiezione di metodo che avanzerei all'etichetta dipende dal fatto che dove c'è un terzo ci sono un primo e un secondo: liberalismo e conservatorismo o neo-liberalismo e socialdemocrazia nei casi citati, cioè culture politiche primigenie e contrapposte tra le quali si deve trovare una mediazione. Applicato al liberalismo, è il metodo del *mixing* che qualifica il liberalismo equalitario. È il metodo secondo cui, dati due termini esclusivi ed esaurienti, il liberalismo fa da «terzo includente», che assorbe alcune parti di entrambi espellendone altre, proponendo cioè una sintesi paradossale che tiene insieme quello che sembrava incompatibile e alternativo<sup>18</sup>. In questa direzione è andato in effetti il paradigma rawlsiano quando, cercando di commisurare la libertà all'egualianza, ha prodotto senso della condivisione e appartenenza intorno a una nozione di giustizia: la metafora del gioco «giocato bene» illustra adeguatamente di cosa si tratta<sup>19</sup>. Strategie di questo tipo dipendono da una correzione del linguaggio dei diritti attraverso un linguaggio della fraternità che attenua – attraverso diversi dispositivi a seconda delle proposte – le implicazioni «avversariali» della cultura liberale. È difficile dire se, indipendentemente dal fatto che ci sembrino ancora desiderabili, ricette analoghe sarebbero strategie efficaci per curare la fragilità del patto europeo. Nell'incertezza, ci si può chiedere perché invece non lasciare agire la fragilità, provando a dare sostanza politica alla priorità della libertà e mostrando in che senso e in che modo l'Unione sia un progetto che la promuove in se stessa. Fare questa scelta significherebbe tornare a mettere al centro il linguaggio dei diritti, la possibilità che l'*ethos* possa coincidere con la mancanza di *ethos*, con la diffusione di un'abitudine a essere insufficientemente abituati, e quindi chiarire in che senso il linguaggio dei diritti incorpora di per sé un linguaggio del valore che può

<sup>16</sup> Cfr. A. Besussi, *La società migliore*, cit., pp. 272-280.

<sup>17</sup> Come si può vedere proprio attraverso la tesi che connette diritti a responsabilità, la *third way philosophy* non è una filosofia pubblica, ma un ampio terreno concettuale che aderenti a filosofie pubbliche diverse interpretano in modi diversi: nel caso specifico, si contrappongono argomenti centrati su autonomia e argomenti centrati su paternalismo, argomenti liberali e argomenti comunitaristici. Cfr. S. White, «“Rights and Responsibilities”: A Social Democratic Perspective», *The Political Quarterly*, 70, 1999, n. 1, pp. 166-180.

<sup>18</sup> Cfr. N. Bobbio, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>19</sup> J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1982.

legare estranei senza costringerli a somigliarsi sostanzivamente<sup>20</sup>. Forse irrobustire i motivi liberali dell'Europa richiede semplicemente di liberare il liberalismo dal vincolo di doversi misurare con i suoi estremi, sottraendolo finalmente alla necessità di essere «terzo».

<sup>20</sup> Qui c'è un aspetto ulteriore che non deve essere sottovalutato, e che riguarda il liberalismo come emancipazione dalle tradizioni quando esse contengano criteri o valori illiberali. In questo senso la tensione tra stati e norme unitarie è inevitabile. Quando i criteri liberali, anzitutto quello della priorità dei diritti sugli scopi sociali, diventano vincoli costitutivi, essi creano esclusioni e filtri: e non c'è liberalismo che possa consentire di eludere il problema che il significato di un'unione dipende soprattutto dalla qualità dello spazio circoscritto dai criteri di ammissione che la specificano.

**■ L'EUROPA COME STATO REGIONALE: USCIRE DALLA FRAGILITÀ***di Vivien A. Schmidt*

Secondo Paul Magnette, quanto sia fragile l'Europa liberale è dimostrato dal trionfalismo dei suoi detrattori (specialmente francesi). All'indomani della bocciatura del Trattato costituzionale, costoro hanno dipinto l'Unione Europea come il prodotto di una cospirazione di *élites* che impongono un progetto «liberale» (sotto il profilo economico) gretto, basato su regole e mercato, che mette da parte la volontà politica nazionale e l'impegno pubblico in campo sociale, producendo una «crisi di significato». A questa visione Magnette contrappone una narrativa alternativa, basata sulla storia. L'Unione Europea – sostiene – non è nata per ragioni ideali, ma per necessità, come risposta al rischio di declino e allo scopo di riacquistare competitività in un'economia mondiale sempre più globalizzata. Essa si è sviluppata in modo incrementale, attraverso continui compromessi tra membri che coltivavano aspirazioni differenti per l'Europa ed erano alla ricerca di un modo per esercitare congiuntamente la loro sovranità allo scopo di salvare stati ormai un po' acciaccati, non di liberarsene. L'Unione Europea non è un superstato neo-liberale che spazza via tutto ciò che incontra sul suo cammino, e non ha alcun progetto di trasformarsi in una «democrazia» sovranazionale che sostituisca quelle nazionali.

Sotto il profilo istituzionale, l'Ue costituisce una miscela ibrida di sovranazionalismo e intergovernamentalismo; in quanto attore globale, esercita un genere innovativo – *soft* – di potenza «civile» nel mondo; e in quanto mercato, essa sta completando un processo di integrazione economica in atto da secoli. Tale integrazione, che favorisce la libertà di movimento degli individui così come dei capitali, dei beni e dei servizi, innesca trasformazioni non soltanto nelle politiche economiche dei singoli paesi, ma anche negli stati e nelle identità nazionali. Ciò produce guadagni piuttosto che perdite in rapporto alla capacità di agire degli stati stessi e all'identità nazionale, pur generando continue tensioni perché alle politiche europee si imputa di ledere principi ai quali i vari paesi membri attribuiscono valore. Polemiche di questo tenore, che accompagnano quelle più generali alimentate dalle diverse aspirazioni che gli stati membri nutrono per l'Ue, sono parte integrante dell'Unione Europea – conclude Magnette – e si trovano proprio al centro del suo complessivo progetto liberale (sotto il profilo politico). Ciò perché il liberalismo dell'Unione Europea non è incarnato soltanto dalle sue politiche funzionali al mercato unico, dalla sua enfasi sullo stato di diritto e sui principi che riflettono il riconoscimento di diritti civili, umani e sociali, ma anche dallo stesso pluralismo dei suoi principi – politici, economici e sociali.

Ringrazio Daniela Caruso e Fritz Scharpf per le loro utili osservazioni al manoscritto.

Testo originariamente pubblicato in *Biblioteca della libertà*, XLIII (2008), ottobre-dicembre, n. 193, pp. 5-21.

Maurizio Ferrera, egualmente preoccupato per la fragilità del progetto liberale europeo, inizia dove Magnette si ferma. Egli sviluppa infatti un'ampia discussione della ricchezza filosofica del liberalismo, nel tentativo di dare più forza a quel progetto e conferire ulteriore legittimità alla narrativa proposta da Magnette. In quanto filosofia politica che ha sperimentato uno sviluppo storico, il liberalismo è molto più vario di quanto non si tenda a ritenere. Per mettere in luce questa sua caratteristica, lo si potrebbe rappresentare come un albero con un tronco liberale, costituito dallo stato di diritto e dai diritti individuali, che sorregge molti rami. Fra questi non vi sono soltanto i principi economici che sostengono il libero scambio, la proprietà privata e la concorrenza – con i relativi rami secondari costituiti dai presupposti metodologici circa le motivazioni individuali basate sull'interesse proprio dell'*homo economicus* –, più strettamente legati al progetto di integrazione europea. Dal tronco del liberalismo sono infatti cresciuti anche rami che promuovono i principi della liberaldemocrazia, che enfatizzano la partecipazione dei cittadini, la rappresentanza e l'eguaglianza (grazie a John Stuart Mill) e che fanno spazio alle preoccupazioni circa la solidarietà e la giustizia sociale tipiche dei *welfare states* contemporanei (attraverso John Rawls).

Il problema dell'Unione Europea – come Ferrera nota – è che il suo liberalismo è multilivello, diviso tra le idee liberali in campo economico, che rientrano nel progetto europeo, e le idee liberali sotto il profilo politico e sociale, che sono invece alla base dei progetti nazionali. La natura stratificata dell'Ue ha messo il livello sovranazionale in una posizione svantaggiata rispetto a quello nazionale, perché il progetto economico europeo è stato visto sempre più come in concorrenza piuttosto che come complementare ai progetti politici e sociali nazionali. Ciò non soltanto sminuisce il progetto europeo, ma lo fa apparire in rotta di collisione con quelli nazionali. Suggerendo che la nuova narrativa circa le origini e lo sviluppo dell'Ue offerta da Magnette venga integrata con una più profonda e ampia interpretazione del liberalismo, Ferrera si propone di fornire basi filosofiche a una concezione meno fragile, più liberale del progetto europeo. Egli conclude quindi con un appello a favore di un linguaggio liberale meno tecnico e più creativo, che consenta di parlare di una nuova Europa liberale che tuteli i diritti mettendo sotto controllo e limitando il potere a ogni livello, che promuova una cittadinanza politica e la rappresentanza al livello dell'Unione, e che consolidi il *welfare* migliorando le opportunità individuali in ambito nazionale.

Questo intervento, anch'esso imperniato sulla fragilità del progetto liberale europeo, inizia dove i due precedenti si fermano. Se Paul Magnette ha sviluppato una narrativa storica circa ciò che l'Unione Europea è in quanto progetto liberale e Maurizio Ferrera ha irrobustito quella narrativa ampliando le basi filosofiche del progetto liberale europeo, chi scrive si fa carico del problema di come procedere, a partire da quella narrativa storica filosoficamente fondata, per costruire un insieme di idee e un discorso che guardino al futuro del progetto liberale europeo. A questo fine occorre sollevare due ulteriori questioni. La prima riguarda il modo in cui gli stati membri concepiscono il progetto liberale europeo: vale a dire le loro idee e

il loro discorso riguardo a ciò che l'Europa è e dovrebbe essere. In proposito, suggerisco che gli stati membri abbiano adottato una o più fra quattro diverse visioni dell'Europa, caratterizzate dal fatto di concepire il progetto europeo come legato rispettivamente al mercato, alla comunità, ai diritti o all'azione globale.

La seconda questione riguarda *se e come* l'Europa sia in grado di conciliare queste differenti visioni: interrogativi che ci riportano al nodo di come essa possa essere ripensata e di che cosa possa diventare in quanto progetto liberale. La mia risposta tiene conto del richiamo di Magnette al fatto che il pluralismo di principi sarebbe intrinseco al progetto liberale europeo e dell'appello di Ferrera per una maggiore creatività del lessico liberale attorno all'Europa. Propongo, infatti, un nuovo insieme di idee e un discorso circa l'Ue che potrebbero contribuire a ridefinire il progetto liberale per il futuro, accogliendo al suo interno tutte e quattro le possibili visioni dell'Europa. Riconcettualizzando l'Ue come «stato regionale» costituito da comunità politiche che si sovrappongono – con il mercato unico, la democrazia e il rispetto per i diritti umani quale elemento unificante sottostante –, l'appartenenza degli stati membri può essere vista in termini di *intensità* piuttosto che di «tutto o nulla». Ciò apre uno spazio alla possibilità di combinare le quattro visioni: alcuni stati possono aderire soprattutto al mercato, partecipando magari anche all'azione globale, mentre altri possono procedere verso più profonde comunità di valori in una o più aree di *policy*. L'Ue è già in buona misura uno stato regionale, proprio come è già un progetto liberale pluralista. Semplicemente, per ora, non ne è consapevole.

#### QUATTRO IDEE DI CIÒ CHE L'UNIONE EUROPEA È E DOVREBBE ESSERE

Gli stati membri hanno visioni molto differenti di ciò che l'Unione Europea dovrebbe essere sotto il profilo istituzionale, di come dovrebbe regolare l'economia, di quanto dovrebbe ampliarsi in termini territoriali, di come dovrebbe agire nel mondo. Tali visioni – quattro, significativamente diverse fra loro – emergono spesso nei discorsi dei leader europei. Vi è un approccio di tipo pragmatico che rimanda all'Europa come entità sconfinata, impegnata a risolvere problemi e garante della libera circolazione di beni e servizi, nonché della sicurezza della regione. Il secondo è piuttosto un discorso di tipo normativo che guarda all'Europa come a una comunità circoscritta, fondata su valori condivisi. Il terzo è un discorso impennato sui principi che si riferisce all'Ue come unione post-nazionale, priva di confini e basata su diritti (Sjursen 2007). L'ultimo approccio privilegia le questioni strategiche e considera dunque l'Ue come un attore globale che gestisce i propri rapporti internazionali in modo diverso dagli altri (Howorth 2007).

Il discorso che ruota attorno all'Ue come entità votata alla soluzione di problemi tende a essere pragmatico; in questo ambito l'appartenenza viene concepita in termini di efficienza e utilità, spesso legata all'estensione del mercato interno e, più di recente, al rafforzamento della sicurezza. Si tratta di una visione che concepisce

l'Unione Europea ottimale come priva di confini, aperta ad accogliere nuovi paesi se e quando soddisfano i criteri per rientrarvi, e per questa via impegnata ad ampliare l'area di libero scambio e accrescere la sicurezza regionale. Di conseguenza l'adesione della Turchia, dell'Ucraina, della Georgia e di altri paesi sarebbe benvenuta. Questa opinione è tipicamente attribuita alla Gran Bretagna, ma anche ai paesi di recente adesione, in particolare quelli dell'Europa centro-orientale, nonché in qualche misura ai paesi scandinavi. Inoltre i leader di tutti gli stati membri usano in talune occasioni quanto meno gli elementi di tale discorso che si rifanno al mercato. Si tratta dunque di una visione che non appartiene in modo esclusivo al Regno Unito.

Ai detrattori francesi dell'Unione Europea menzionati da Magnette e ai molti che si collocano a sinistra dello spettro politico in vari paesi membri, la visione dell'Europa come mercato senza confini, associata *in primis* proprio alla Gran Bretagna, suona come un anatema e sembra condurre esattamente nella direzione che essi maggiormente temono: verso un'Europa motore di un liberalismo economico senz'anima (Schmidt 2007). Inoltre, molti europei continentali, tanto di destra quanto di sinistra, considerano l'argomento dell'inesistenza di confini «naturali», e dunque di un allargamento potenzialmente senza fine, come uno stratagemma inglese per distruggere l'Europa in quanto comunità basata su valori condivisi e/o futura unione politica.

Il discorso che si concentra sull'Europa come comunità costruita su una condivisione di valori ha poco a che vedere con gli interessi pratici circa i mercati o la sicurezza, in quanto origina dall'etica e dagli impegni morali assunti da uno specifico tipo di comunità unita da sentimenti di solidarietà o di appartenenza. Tale solidarietà può scaturire da un'azione comune, come il processo di costruzione di una comunità pacifica e prospera fatta di tolleranza e rispetto reciproco, ma può anche avere come fonte l'identità, quando si ritiene che il senso di appartenenza derivi da una storia comune, costruita attraverso guerre civili, e persino dalla tradizione religiosa (Sjursen 2007). Questo discorso normativo tende a giustificare le azioni in termini di bene comune, e legittima una ripartizione diseguale di costi e benefici della *membership* – come nel caso della Germania, che ha saldato gran parte del conto dell'integrazione europea. Esso è collegato ai progetti volti a rendere l'Ue una «unione politica» piuttosto che semplicemente un mercato integrato e tende dunque a collocare i confini della regione al di qua della Turchia – escludendo anche l'Ucraina e la Georgia. La tesi dei limiti all'allargamento può essere sostenuta sia richiamando il fatto che questi paesi non sembrano rientrare nella nozione di una comunità basata su valori condivisi, sia sostenendo che creare un'unione più profonda – creare cioè un'Europa politica – sia possibile soltanto entro i confini a 27 o al massimo a 33-34 (nel momento in cui i paesi balcanici dovessero essere pronti ad aderire). Questo discorso è stato solitamente ricondotto alla Germania, ma anche alla Francia e all'Austria.

Soprattutto per gli inglesi, un simile discorso normativo circa una comunità di valori condivisi e/o un'unione politica equivale a dichiararsi in favore di un supersta-

to. Inoltre essi temono che questo approccio metterà fine all'allargamento e che un pronunciato approfondimento produrrà un eccesso di rigidità sotto il profilo normativo, con effetti negativi sul funzionamento del mercato (Schmidt 2006b). Per altri, come la Polonia sotto i gemelli Kazyncsky, il problema sta piuttosto nel fatto che i valori alla base di questa comunità potrebbero essere quelli «sbagliati».

Il discorso incentrato sull'unione post-nazionale fondata sui diritti fa riferimento ai diritti umani fondamentali giuridicamente riconosciuti e alle procedure democratiche, piuttosto che ai sentimenti che nascono dalla cultura o dalla storia. Riguarda dunque l'ordine costituzionale dell'Unione Europea e il suo impegno universalistico nei confronti dei diritti umani, della giustizia e della democrazia. Questo discorso è adottato dalle élites «liberali» o «cosmopolite» in ogni parte d'Europa, oltre che dai funzionari europei, ed è esemplificato dagli argomenti proposti da Habermas (2001) nonché da Beck e Grande (2007). Il discorso della Commissione Europea sull'allargamento è stato chiaramente collocato in questa logica, con la sua enfasi sulla condizionalità e sul fatto che i paesi vadano accolti soltanto quando si siano democratizzati e liberalizzati in misura sufficiente, con il rispetto per i diritti umani come vincolo cruciale. Tale approccio è stato adottato inizialmente con i paesi del Mediterraneo e poi con quelli dell'Europa centrale e orientale, e potrebbe dunque essere ripreso in relazione alla Turchia, se quest'ultima soddisferà le condizioni per l'ammissione in termini di democratizzazione e rispetto dei diritti umani. Molti fautori dell'allargamento, inclusi quelli inglesi, sostengono l'argomento dell'inesistenza di confini predefiniti tanto in termini di utilità pratica ed efficienza quanto proprio richiamando l'idea dell'unione post-nazionale fondata sui diritti. Essi temono che stabilire dei confini impedirà di riprodurre il maggior successo ottenuto dall'Ue allargamento dopo allargamento, ovvero assicurare la democratizzazione dei propri confini progressivamente più ampi grazie alla sua fortissima «forza di attrazione» (Leonard 2005).

Da ultimo, il discorso basato sull'Unione come attore globale ruota attorno al suo ruolo nel mondo e a come potrebbe realizzare i propri interessi strategici. Tali interessi, tuttavia, non devono necessariamente essere definiti soltanto nei termini di un'entità pragmatica, impegnata a massimizzare la propria utilità intesa come promozione del libero mercato e della sicurezza regionale. Essi potrebbero altrettanto facilmente essere definiti in termini di norme di un'Unione Europea intesa come comunità basata su valori condivisi o in termini di impegno nei confronti dei diritti umani e della democratizzazione di un'Europa intesa come unione post-nazionale. Questa visione potrebbe riguardare tanto l'integrazione dei paesi dell'area centro-orientale allo scopo di stabilizzare i confini dell'Unione, quanto l'esercizio della sua potenza «civile» (Telò 2007) o «normativa» (Manners 2002, Laïdi 2008).

Il discorso in chiave umanitaria circa l'Ue come attore globale è tutto imperniato su una diversa conduzione dei rapporti internazionali – in particolare a confronto con stati «sovranî» tradizionali come l'America – che punti sul multilateralismo per interagire con il resto del mondo, impegnandosi nel *peacekeeping* e nei compiti fissati a Petersberg, promuovendo la democrazia attraverso la condizionalità e grazie

alla forza di attrazione dell'Europa nei confronti degli stati vicini, nonché legando gli scambi commerciali al rispetto delle clausole di condizionalità oltre che dei diritti umani. Per quanto attiene al coinvolgimento attivo dell'Ue nel mondo, inoltre, questo discorso si concentra soprattutto sull'intervento umanitario e sul *nation-building* ed enfatizza la transizione graduale verso un ordine post-westfaliano basato tanto sui diritti degli individui quanto su quelli degli stati (Howorth 2007). Si tratta dunque di un discorso incentrato in primo luogo sulla creazione di una comunità fondata su valori condivisi impegnata in interventi umanitari su scala globale in un ordine internazionale post-nazionale basato sui diritti. Come ha affermato Blair nel suo discorso di Chicago dell'aprile 1999: «attraverso l'intervento umanitario interessi e valori si intrecciano in modo inestricabile».

#### LE DIFFERENTI VISIONI DELL'EUROPA SONO CONCILIABILI?

Le differenti visioni, che pure si sono sviluppate autonomamente nel corso del tempo, hanno finito per avvicinarsi sempre più nei discorsi dedicati alla natura dell'Ue pronunciati dai leader politici nazionali e dell'Unione Europea. Questo fenomeno è comprensibile in quanto riflette la realtà dell'Unione, la quale è già qualcosa di più di un mercato, visto che include valori, diritti e una presenza sulla scena internazionale. Benché permangano differenze, in particolare fra le posizioni di chi ha fatto propria la visione del libero mercato e chi sposa invece quella impernata sui valori comunitari, tutti gli esponenti politici rendono omaggio nei loro discorsi alla visione che richiama il rispetto dei diritti umani, mentre hanno progressivamente spostato l'attenzione sulla visione che considera l'Europa come un attore globale. I discorsi di inglesi e francesi illustrano con particolare efficacia queste differenze.

Nonostante abbiano in mente soprattutto un mercato libero e senza confini teso alla soluzione di problemi, quando parlano dell'Europa i leader britannici fanno sempre più sovente riferimento ai valori comuni dell'Ue, alla sua importanza per la promozione dei diritti umani e al suo ruolo come attore globale. Ciò è stato evidentissimo nel trascinante discorso del primo ministro Blair al Parlamento europeo subito dopo la bocciatura del Trattato costituzionale in Francia e Olanda (23 giugno 2005). Egli ha allora insistito sul fatto che l'Ue è «un'unione di valori, di solidarietà fra nazioni e genti, non un semplice mercato comune nel quale scambiamo i nostri prodotti, ma uno spazio politico comune nel quale viviamo come cittadini [...] Io credo nell'Europa come progetto politico. Io credo in un'Europa – ha detto – con una forte e attenta dimensione sociale. Non accetterei mai un'Europa che fosse soltanto un mercato». Più di recente, anche se il primo ministro Brown ha parlato poco dell'Europa, il suo ministro degli Esteri David Miliband – in un discorso tenuto al Collège d'Europe a Bruges (15 novembre 2007) – ha affermato che è sua intenzione liberare l'Europa dai «demoni» dell'euroscetticismo e dalla chimera del «superstato», riferendosi all'Ue come a un «modello di potenza regionale», che spicca non soltanto per la sua «apertura» (in quanto mercato), ma anche per il «trionfo dei valori condivisi». Ciò – ha suggerito – mette l'Europa in

una posizione ideale per condividere i propri valori anche più ampiamente, attraverso un allargamento potenzialmente senza fine: una dinamica che non potrebbe che rafforzare il suo ruolo come attore strategico globale concentrato sul rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani, impegnato nella pratica dell'intervento umanitario e leader nel settore delle politiche ambientali.

Molto di recente anche esponenti politici francesi hanno mescolato le diverse visioni, seppure in modo differente dai loro omologhi inglesi. Benché, quando parlano dell'Europa, essi continuino ad avere in mente una comunità dai confini chiari e basata su valori, accettano che l'Europa sia anche un mercato aperto alla globalizzazione e con un ruolo significativo da giocare come attore globale. In un discorso al Parlamento europeo (Strasburgo, 2 luglio 2007), l'allora neo-eletto presidente Nicolas Sarkozy ha sostenuto che la Francia è tornata in Europa per costruire un'Unione politica definita da ciò che fa: dai suoi «progetti», cioè, più che dalle «procedure». Ha poi ripetuto le affermazioni fatte in campagna elettorale: i confini dell'Europa non sono infinitamente elastici e non includono la Turchia; l'Ue non è destinata a diventare un giorno una nazione e certamente neppure un superstato, ma rimarrà «un'Europa di nazioni che esercitano in comune la propria sovranità e che decidono di restare se stesse». Inoltre, definendo l'Europa «un progetto di civiltà», in contrapposizione a una «procedura legittima», egli ha suggerito che essa abbia come scopo la protezione della propria tradizione, fatta di valori e di rispetto dei diritti e fondata su secoli di civiltà e di umanesimo europeo. In quanto attore globale che gestisce le proprie relazioni internazionali in modo differente, l'Ue avrebbe fatto soltanto cose buone per difendersi dal terrorismo, nella gestione dell'immigrazione e nell'avviare progetti nei settori dell'energia, dello spazio, della protezione civile e della cooperazione giudiziaria, per concludere con quello dell'«Unione mediterranea». Allo stesso tempo la Francia non sosterrebbe «la pura competizione che nega un ruolo attivo alla politica» perché «l'Europa rifiuta la globalizzazione senza regole» e «si apre alla globalizzazione medesima e al libero scambio soltanto in un regime di reciprocità».

Le visioni francese e britannica restano significativamente differenti, dunque, ma quando si parla dell'Europa come attore strategico globale il discorso si fa corale: tutti vi si riconoscono. Di recente, dopo la calma seguita alla bufera provocata dalla bocciatura del Trattato costituzionale, i leader politici di molti paesi membri hanno cercato di iniettare un poco di dinamismo all'Europa medesima proprio richiamando il suo ruolo di attore globale. L'Ue è oramai tutta nei suoi «progetti» piuttosto che nelle «procedure», a partire dalle proposte concrete che ha formulato per affrontare i problemi mondiali lottando contro il cambiamento climatico, proteggendo l'ambiente, creando una politica estera comune che parli con una sola voce e una politica di sicurezza che fornisca una risposta efficace al terrorismo e agli stati falliti che si trovano nelle sue vicinanze, combattendo la povertà in Africa e nel mondo, affrontando le sfide poste dalla globalizzazione, elaborando una politica comune nei confronti dell'immigrazione, e altro ancora. Benché vi siano certamente differenze su ciò che i vari leader ritengono necessario per risolvere questi

problemi – in particolare con riferimento all'esigenza di imbrigliare o meno le varie dinamiche globali –, quanto meno si concorda sul fatto che questi siano effettivamente problemi e vi è una disponibilità a sedersi attorno a un tavolo per affrontarli. Inoltre, poiché l'allargamento alla Turchia, all'Ucraina e alla Georgia è lontano nel tempo, e dipende dalla capacità di questi paesi di soddisfare i vincoli posti dalla condizionalità secondo i criteri di Copenaghen – democrazia, un'economia aperta, *acquis communautaire* e stato di diritto –, la questione dei confini finisce per diventare irrilevante. I dibattiti sull'allargamento, che tante tensioni hanno creato nel periodo in cui veniva negoziato il Trattato costituzionale, sono stati utilmente tolti dal tavolo di comune accordo.

Resta un nodo: se, nella prospettiva dello sviluppo futuro dell'Unione, sia possibile conciliare queste quattro diverse visioni dell'Europa. Ovvero, nel caso esse non risultino conciliabili, se sia almeno possibile concepire l'Ue in modo tale che esse coesistano. Possiamo conservare quel senso di appartenenza che è proprio di una comunità fondata sulla condivisione di valori senza rinunciare all'unione postnazionale basata sul rispetto dei diritti? Allo stesso tempo, è possibile soddisfare le esigenze che emergono dal discorso – legato alla logica degli scambi e della sicurezza – impostato in termini di soluzione dei problemi e massimizzazione dell'utilità? Queste tre visioni apparentemente in contrasto fra loro possono stare insieme a quella che vuole un'Ue attore globale capace di gestire i suoi rapporti internazionali in modo diverso?

Forse una via c'è: pensare all'Unione Europea proprio nei termini suggeriti da Paul Magnette e Maurizio Ferrera. Il liberalismo che sostanzia il progetto di un'Europa più liberale dovrebbe, per definizione, essere in grado di far spazio a un pluralismo di principi, quelli che peraltro contraddistinguono le diverse visioni dell'Europa. Tutte e quattro, per cominciare, rientrano nella definizione di un'Europa più liberale proposta da Ferrera. La prima, quella incentrata sul mercato, si rifà al filone economico del liberalismo; la seconda, puntando sui valori, integra i filoni che privilegiano liberaldemocrazia e giustizia sociale. La terza visione, basata sui diritti, ha la medesima origine della precedente. E la quarta? Si tratta del liberalismo del XXI secolo, che consiste nel promuovere nel mondo i valori liberali e l'eguaglianza delle opportunità. Ma come potremmo concettualizzare il combinarsi delle varie visioni in termini concreti, di ciò che l'Ue è e sarà? Innestando sulla ricostruzione del percorso attraverso il quale l'Ue è divenuta ciò che è, proposta da Paul Magnette, una riflessione su ciò che è oggi e dove sta andando.

#### L'UNIONE EUROPEA COME «STATO REGIONALE»

Per Magnette, l'Ue è una miscela di processi decisionali sovranazionali e intergovernativi che garantiscono che essa non diventerà mai un superstato, ma che allo stesso tempo le conferiscono molte delle prerogative tipiche dello stato. Inoltre, mentre non vi è dubbio che l'Ue sia un mercato, è chiaro che essa coinvolge anche

una buona dose di politica, e non del genere tradizionalmente praticato all'interno dello stato. Essa ha trasformato i suoi membri, oltre alle identità dei loro cittadini, e molto di più. L'unica cosa che manca a questa formula è un nome.

Per quanto mi riguarda, ho scelto quello di «stato regionale» (Schmidt 2004, 2006a). Il termine «regionale» si giustifica perché questa è la portata della sua estensione geografica, che va dalla Gran Bretagna all'Europa centro-orientale e oltre. Uso poi quello di «stato» per sottolineare la natura statuale delle sue azioni, indipendentemente dal fatto che siano il prodotto di decisioni sovranazionali (in aree come la politica della concorrenza e quella monetaria), della Corte di Giustizia Europea, o piuttosto intergovernative (nei settori della politica estera e di sicurezza), o ancora congiunte (in settori come il mercato unico o la politica ambientale), o persino esito della *soft law* che scaturisce dal Metodo aperto di coordinamento (nelle politiche dell'impiego e in quelle sociali). Ma la ragione vera per la quale uso il termine «stato» è per enfatizzare quanto l'Ue sia diversa dalle entità alle quali è più spesso paragonata. Come Magnette e quasi tutti coloro che sono intervenuti sul punto hanno chiarito, l'Ue non è un potenziale stato-nazione e neppure uno stato-nazione mancato. Si tratta piuttosto del primo stato regionale, cui si aggiungeranno presto altre unioni regionali di stati come il Mercosur, l'Apec, l'Unione Africana e forse persino il Nafta.

In quanto stato regionale, la sovranità dell'Ue è condivisa dai suoi stati costituenti e dipende dal riconoscimento esterno degli altri stati sovrani e dall'accettazione di questa formula da parte dei suoi membri, area di *policy* per area di *policy*. Inoltre, non detenendo il monopolio della forza – un elemento che, nella concezione classica, definisce lo stato –, l'Ue dipende dai suoi membri per il potere coercitivo, che si parli di eserciti nazionali riorganizzati per dar vita a una forza di reazione rapida europea, oppure di polizie nazionali impiegate entro i confini dell'Ue, o di burocrazie nazionali impegnate nell'implementazione di direttive europee, o ancora di magistrati che amministrano e fanno rispettare norme europee. Al contempo, l'Ue non si sostituirà – né potrebbe – alla democrazia rappresentativa del genere che possiamo rinvenire a livello nazionale, come ricorda Magnette, data l'assenza di volontà generale e senso di appartenenza. L'Ue è più un «governo di governi», nelle parole di Fritz Scharpf (2007), e perderebbe la propria efficacia in termini di governo se dovesse sperimentare il genere di politicizzazione presente nelle democrazie nazionali.

La carenza di politica a livello di Ue ha però una serie di effetti deleteri (Mair 2006). In particolare, la *policy* senza *politics* dell'Unione Europea conduce a una *politics* senza *policy* negli stati membri, dato che sempre più le politiche pubbliche vengono decise a livello di Ue, mentre la politica in senso proprio resta principalmente a livello nazionale. Il pericolo, in questo caso, è che i cittadini si sentano sempre più espropriati dei loro diritti perché non possono partecipare all'elaborazione delle politiche pubbliche europee. E spesso, infatti, quando sono chiamati a esprimersi via referendum, manifestano la loro frustrazione nei confronti di questa situazione

respingendo i trattati, quale che ne sia il contenuto, come è accaduto in Francia e in Olanda nel 2005 in occasione del voto sul Trattato costituzionale (Schmidt 2006a, 2007).

Date le caratteristiche appena menzionate, almeno gli anti-federalisti non hanno motivo di preoccuparsi: l'Ue non è e non diventerà un superstato. In quanto comunità politica fortemente frammentata, nella quale l'attività di governo è dispersa tra molteplici autorità a vari livelli ed è esercitata in molti modi (Schmidt 2006a), l'Unione appare estremamente debole sul piano istituzionale: fra i tanti possibili ostacoli a un'efficace attività di governo, essa appare imprigionata soprattutto nella «trappola delle decisioni collegiali» (Scharpf 1988, 1999) e al suo meglio si avvicina al sistema composito in vigore in America, depurato degli attributi di potenza (Fabbrini 2007). Ciò non significa, però, che l'Ue non abbia forti poteri che la fanno assomigliare, in talune aree, a un superstato, o che le decisioni via via assunte non siano problematiche. È vero anzi il contrario, e ciò essenzialmente perché i poteri sovranazionali dell'Ue in quanto «stato regolatore» (Majone 1996) superano quelli degli stati membri: manca quindi un potere politico che – controbilanciandoli – li limiti. Tali poteri sovranazionali sono stati recentemente contestati in aree come le politiche monetarie della Banca Centrale Europea, oggi in particolare da paesi come la Francia e l'Italia (mentre in passato lo aveva fatto la Germania), per l'attenzione quasi esclusiva che la Banca riserva all'inflazione e per la sua politica monetaria restrittiva. La medesima sorte è toccata alle decisioni della Corte di Giustizia Europea che, nel tutelare il diritto alla libera circolazione (nella logica di mercato), sembrano minacciare i sistemi educativi e sanitari dei paesi membri, imponendo loro costi non dovuti – si vedano ad esempio la resistenza da parte dell'Austria all'annullamento delle restrizioni che essa aveva posto all'accesso degli studenti di medicina tedeschi, nonché le preoccupazioni del Lussemburgo relative al rimborso di prodotti medicinali acquistati in Belgio (come nel caso delle lenti da vista) e quelle inglesi circa il rimborso dei servizi medici resi in Francia nel caso degli interventi di protesi all'anca. Minacciati da Bruxelles si sono sentiti anche i sistemi di relazioni industriali nazionali, che vedono limitati i diritti sociali come il diritto di sciopero: la circostanza è quella delle obiezioni dei paesi scandinavi alle decisioni relative al caso Viking e Laval (Reich 2008).

Un altro tratto che definisce lo stato regionale è la mobilità dei suoi confini. Mentre gli stati nazionali hanno una determinata finalità per effetto dell'esistenza di confini teoricamente fissi, lo stato regionale europeo, per il momento, ha difficoltà a definire i suoi fini in quanto le sue frontiere si sono continuamente spostate. Si fermeranno nei Balcani? Oppure in Turchia? In Georgia e Ucraina? Saranno spostate sino a Vladivostok? Finiranno per includere la sponda meridionale del Mediterraneo? La mutevolezza dei confini dell'Ue non va, peraltro, concepita soltanto in termini territoriali, ma anche di politiche pubbliche e in aree diverse da quelle del mercato unico. I confini di Schengen non includono la Gran Bretagna e l'Irlanda o la Bulgaria e la Romania, ma racchiudono paesi che non sono membri, come l'Islanda, la Norvegia e più recentemente anche la Svizzera. La Danimarca non

partecipa alla Politica di sicurezza e difesa, ma tutti gli stati membri possono aderire o chiamarsi fuori (*opt-out*) dalle missioni. L'eurozona include 15 dei 27 paesi: alcuni di questi si sono formalmente autoesclusi (come la Gran Bretagna e la Danimarca), mentre altri non vi hanno aderito soltanto temporaneamente (si tratta dei paesi dell'Europa centro-orientale, con l'eccezione della Slovenia e, presto, della Slovacchia). La libertà di circolazione dei lavoratori per i prossimi anni esclude la Romania e la Bulgaria, e anche i paesi che sono stati ammessi nel 2004 per un periodo un po' più lungo, con l'eccezione della possibilità di viaggiare in Gran Bretagna, Svezia e Irlanda. Altrettanto importante è il fatto che i confini si fanno più sfumati per effetto del processo di «de-differenziazione» innescato dalle politiche di integrazione promosse dall'Ue (Bartolini 2005), e ciò non soltanto nelle sfere designate dai trattati, ma anche in quelle dalle quali l'Ue era stata esplicitamente esclusa, come il settore delle politiche sociali (Ferrera 2005).

Nell'ambito dell'Unione, questa mobilità dei confini potrebbe aumentare se e quando entrerà in vigore il Trattato di Lisbona per effetto della «cooperazione strutturata permanente» nel settore delle politiche di difesa e sicurezza e della «cooperazione rafforzata» in tutti gli altri. La «cooperazione strutturata permanente» consentirà la massima mobilità perché permette ai membri che lo desiderano di attuare una più profonda integrazione delle loro capacità militari e impegnarsi in operazioni militari congiunte nel rispetto, ovviamente, degli obblighi che derivano dai vari trattati Nato e Ue. La «cooperazione rafforzata», così come è concepita oggi, è un fattore di mobilità meno promettente in quanto richiede che almeno nove stati membri vi partecipino, e l'autorizzazione da parte del Consiglio prevede che si tratti di una soluzione di ripiego, da adottare cioè quando l'Unione nel suo insieme non può raggiungere i medesimi obiettivi in un arco di tempo ragionevole (Trattato di Lisbona, 2007/C 306/22/2). Ciò nondimeno, la cooperazione rafforzata potrebbe produrre alcuni passi avanti significativi nell'eurozona, consentendo a nove o più dei suoi membri di procedere con un'ulteriore armonizzazione delle politiche fiscali, nonostante l'opposizione di alcuni stati membri che sono all'interno (come il Lussemburgo e l'Irlanda) o restano all'esterno (come la Gran Bretagna) dell'eurozona. Le politiche per l'immigrazione rappresentano un'altra potenziale area di interesse. Poiché il tentativo di realizzare una politica per l'immigrazione unitaria finirebbe per riflettere un davvero minimo comune denominatore delle posizioni di tutti i membri, date le differenze che intercorrono fra i vari paesi in termini di immigrazione, politiche di asilo e di cittadinanza, potrebbero essere implementate «zone di riferimento per l'immigrazione» più specializzate come parte di una cooperazione rafforzata – diciamo – tra l'Europa continentale e i paesi nordici, l'Europa centro-orientale e/o persino i paesi mediterranei. Sarebbe più difficile, ma non inconcepibile, che un analogo rafforzamento si realizzasse nelle politiche pensionistiche o nei sistemi sanitari, coinvolgendo paesi con sistemi di *welfare* paragonabili, ad esempio quelli che puntano a servizi pubblici di qualità, se i paesi scandinavi facessero squadra con la Francia. Ciò sarebbe immaginabile, tuttavia, soltanto se, attraverso un negoziato, la soglia del numero minimo di paesi che occorre coinvolgere venisse abbassata.

Alla periferia dell'Unione, il concetto di mobilità dei confini nell'ambito di uno stato regionale potrebbe aiutarci a evitare lo scontro tra le visioni di chi vuole renderli immutabili in funzione di una più profonda integrazione in una comunità fondata sulla condivisione dei valori e di chi vuole invece tenerli aperti allo scopo di preservare il potere d'attrazione dell'Ue, e dunque il suo potenziale democratizzante basato sui diritti o la sua capacità di proporsi come libero mercato in grado di risolvere problemi. Se si dovesse finire per considerare la *membership* come una questione di partecipazione dei paesi confinanti in specifiche comunità di *policy* europee, e quindi in termini di «in quali aree» oppure «fuori da quali aree» piuttosto che secondo una logica del «tutto o niente», la mobilità dei confini potrebbe agevolare il processo di adesione in una fase nella quale esso è divenuto una significativa fonte di divisione fra gli stati membri.

Una volta che certe condizioni iniziali relative alle pratiche democratiche, al rispetto dei diritti umani e alle riforme di mercato sul piano interno fossero rispettate, l'adesione allo stato regionale europeo potrebbe infatti essere concepita come graduale, area di *policy* dopo area di *policy*. Ciò comporta che i paesi che entrano a far parte dell'Unione accettino la miscela di visioni già presenti – proprio come capita ai membri attuali –, inclusa la comunità di valori legata alle pratiche democratiche, l'unione post-nazionale basata sui diritti collegata ai diritti umani e il libero mercato orientato alla soluzione di problemi.

Per la Turchia, ad esempio, per un periodo di – diciamo – dieci o quindici anni ciò significherebbe soprattutto partecipare al mercato unico e alla politica di sicurezza e difesa (alla quale già prende parte). Al termine di questa fase essa potrebbe essere vista come un partner perfettamente accettabile persino dall'Austria e dalla Francia, essendo stata socializzata al processo decisionale democratico imperniato sulla ricerca del consenso proprio delle istituzioni europee. Ciò contribuirebbe, per un lasso di tempo di quindici-vent'anni, a evitare il *big bang* dell'adesione (o del rifiuto opposto alla richiesta di adesione) e anche il rischio che la Turchia rinunci a proporsi a causa di un processo di adesione poco democratico e tortuoso, della possibilità del voto, del crescente numero di *acquis communautaires* negoziati senza coinvolgerla e del fatto che i suoi lavoratori sarebbero comunque esclusi dai vantaggi della libertà di circolazione previsti dal mercato unico.

Alcuni potrebbero obiettare che questo genere di adesione parziale non sarebbe molto attraente. Perché mai i paesi che si trovano alla periferia dell'Unione dovrebbero cercare di rispettare criteri che richiedono un livello di democratizzazione significativo e accettare di aprire i loro mercati in cambio di una *membership* limitata, quando la politica di vicinato consente di entrare nel mercato europeo soddisfacendo criteri che sono più esortativi che effettivi con riferimento alla democratizzazione? Analogamente, per paesi come la Norvegia, l'Islanda o la Svizzera, che fanno già parte dell'Efta (European Free Trade Association) o dell'Eea (European Economic Area) e sono integrati nel mercato unico in una miriade di modi, qual è il valore aggiunto? Il valore aggiunto, e dunque l'attrattiva, starebbe

nell'ulteriore – e necessario – privilegio dello status di membro che assicura la partecipazione istituzionale, cioè che consente di dire la propria e di votare su tutte le questioni che rientrano nell'area di *policy* nella quale chi aderisce anche in modo parziale è coinvolto.

Una riforma che consenta la partecipazione alle istituzioni è un *sine qua non* affinché questo genere di mobilità dei confini funzioni. Il diritto istituzionalizzato di esprimere il proprio parere e di votare è necessario non soltanto per essere certi che le decisioni di *policy* siano accettate in quanto considerate giuste – tutti i partecipanti potrebbero sedere al tavolo e manifestare le proprie preoccupazioni, oltre a votare secondo le loro preferenze –, ma anche per assicurare la legittimità democratica del processo decisionale e far sì che l'Ue conservi la sua capacità d'attrazione dal potenziale democratizzante. Come far funzionare nel dettaglio questo progetto da un punto di vista istituzionale andrebbe studiato, e i trattati dovrebbero certamente essere modificati per consentirlo. Realizzarlo contribuirebbe però a ridurre l'attuale deficit democratico di quei paesi europei che, per ragioni diverse, hanno deciso di non entrare a far parte dell'Ue. La Norvegia, per esempio, contribuisce in modo considerevole in termini finanziari per essere parte del mercato unico e ha implementato tutti i regolamenti senza avere alcun voto a disposizione (benché assista a tutte le riunioni).

Questa nozione di partecipazione «modulata» a uno stato regionale costituito da comunità di *policy* sovrapposte potrebbe poi spianare la strada a forme di cooperazione interregionale – anche se non deve necessariamente condurre al riconoscimento del diritto di esprimere un voto all'interno delle rispettive istituzioni. Vediamo già qualcosa del genere nell'interazione fra l'Unione Europea e gli Stati Uniti in relazione all'armonizzazione degli standard regolamentari. Ed è la vera essenza del processo di Bologna nell'istruzione superiore, che si sviluppa all'esterno dell'Ue ma è da questa sostenuto e coinvolge molti stati, inclusi vari suoi membri. Tale sovrapposizione di comunità e di giurisdizioni potrebbe anche essere un modo per concepire il rapporto tra l'Unione Europea e l'Unione per il Mediterraneo proposta di recente.

#### L'EUROPA COME STATO REGIONALE PIÙ LIBERALE

Questa concezione dell'Unione Europea come stato regionale costituito da comunità di *policy* sovrapposte, nel quale le linee di confine assolute tra chi è «dentro» e chi è «fuori» vengono meno, ha una serie di vantaggi. Adottandola, l'Ue ha l'opportunità di continuare a esercitare la sua forza d'attrazione fuori dai propri confini, nei confronti dei vicini, e di promuovere una progressiva democratizzazione delle aree periferiche. Può inoltre ampliare il proprio raggio d'azione come attore globale, rafforzando la cooperazione intra- e interregionale. Inoltre, all'interno dell'Ue, questo assetto consentirebbe ai paesi membri di realizzare la propria visione del progetto liberale europeo.

Concepire l’Ue come stato regionale potrebbe rivelarsi utile al fine di rassicurare paesi che vedono se stessi soprattutto come parte di un’entità senza confini orientata alla soluzione di problemi e alla sicurezza, e che dunque, per il futuro, preferirebbero essere legati in modo blando all’Ue attraverso la partecipazione a un più ampio mercato, e poi coinvolti in uno o due altri settori soltanto. Accanto a questi avremmo paesi che concepiscono piuttosto se stessi come parte di una comunità fondata su valori o il riconoscimento di diritti, e che preferirebbero dunque sviluppare legami più saldi in un numero maggiore o addirittura in tutti i settori; e altri paesi ancora che si considerano parte di una comunità basata su alcuni valori essenziali e che sceglierrebbero di legarsi sempre più strettamente attraverso la partecipazione a tutti i settori, cercando di sviluppare nessi via via più profondi, ad esempio a livello di eurozona, nel campo delle pensioni e in quello dell’immigrazione. Tutti i membri, poi, potrebbero contribuire all’attività dell’Ue come attore globale, anche se alcuni potrebbero percepire se stessi come parte di un nucleo più saldo di valori comuni nel momento in cui dovessero essere coinvolti in una cooperazione strutturata rafforzata nelle politiche di difesa e di sicurezza, o in una unione post-nazionale basata su valori nel caso in cui dovessero sostenere un intervento umanitario. Se volessimo rappresentare una simile forma di cooperazione su una cartina, con il passar del tempo troveremmo un ampio nucleo di membri integrati profondamente, ma non in modo uniforme – soprattutto nell’Europa continentale e mediterranea, inclusi alcuni paesi dell’Europa centro-orientale –, con un livello di integrazione meno intenso per la Gran Bretagna e i paesi nordici e uno ancora più superficiale man mano che ci spostiamo verso est.

Per certi versi questo saggio avrebbe potuto intitolarsi *Ritorno al futuro*, dato che nei primi anni della sua esistenza l’Ue era costituita da due comunità sovrapposte. La traiettoria storica che si è consumata da allora è importante, però. La spinta all’uniformità era assolutamente cruciale in quella fase per poter varare un insieme di politiche comuni nel settore del mercato, per creare un senso di comunità attraverso standard comuni e valori condivisi e il rispetto dei diritti umani, e dar vita a un attore globale. Ma con l’approvazione del Trattato di Maastricht, che ha introdotto la possibilità di chiamarsi fuori (*opt-out*) per consentire all’Ue ampliata di procedere, a quell’uniformità si è rinunciato. Inoltre, con 27 membri e la prospettiva di ammetterne altri, gli stessi paesi che vi aderiscono hanno riconosciuto che è impossibile per l’Ue uno sviluppo uniforme in futuro introducendo la cooperazione rafforzata e la cooperazione strutturata. Essi stessi hanno dunque creato le condizioni affinché l’Europa divenga uno stato regionale nel quale rimarrà un nucleo ridotto di paesi che saranno quasi sempre presenti in ogni area di *policy* e un insieme più ampio che aderirà a un numero di aree minore, pur uniti da democrazia, rispetto per i diritti umani, partecipazione al mercato interno. Con questa concezione dell’Ue, in sintesi, possiamo assicurare che il progetto dell’Europa liberale continuerà a garantire non soltanto un pluralismo di principi – economici, politici e sociali –, ma anche il pluralismo delle visioni che su quei principi sono basate.

Accogliere diversi principi, tuttavia, non significa evitare le contestazioni. Tutt'al contrario. Come si conviene in qualsiasi «comunità politica» liberale, fare passi in avanti nell'ambito di uno stato regionale comporterà certamente uno scontro fra principi liberali: che si tratti di un *trade-off* tra diritto alla libera circolazione fondato sul mercato e diritti sociali radicati a livello nazionale; di un dibattito su quali valori dovrebbero essere posti a fondamento dell'Ue intesa come comunità; delle diverse vedute circa se e in quale misura proteggere i diritti umani sui quali si basa l'Ue concepita come unione costruita su diritti; o, ancora, delle difficoltà che comporta definire, prima ancora che implementare, i suoi fini come attore globale.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bartolini, Stefano (2005), *Re-Structuring Europe*, Oxford University Press, Oxford
- Beck, Ulrich e Grande, Edgar (2007), *Cosmopolitan Europe*, Polity Press, Cambridge
- Fabbrini, Sergio (2007), *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press, Oxford
- Ferrera, Maurizio (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford
- Habermas, Jürgen (2001), *The Postnational Constellation*, MIT Press, Cambridge
- Howorth, Jolyon (2007), *European Security and Defense Policy*, Palgrave, Basingstoke
- Laïdi, Zaki (2008), *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, Routledge, London
- Leonard, Mark (2005), *Why Europe will run the 21<sup>st</sup> Century*, Fourth Estate, London
- Mair, Peter (2006), «Political Parties and Party Systems», in Paolo Graziano e Maarten Vink (a cura di), *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
- Majone, Giandomenico (1998), «Europe's Democratic Deficit», *European Law Journal*, 4, n. 1, pp. 5-28
- Manners, Ian (2002), «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, 40, n. 2, pp. 235-258
- Reich, Norbert (2008), «Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union: The Laval and Viking Cases before the ECJ», *German Law Journal*, 9, n. 2, pp. 125-161
- Scharpf, Fritz (1988), «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, 66, n. 3, pp. 239-278
- (1999), *Governing in Europe*, Oxford University Press, Oxford
  - (2007), «Reflections on Multi-Level Legitimacy», discorso alla European Union Studies Association, *EUSA Newsletter*, 30, n. 3
- Schmidt, Vivien A. (2004), «The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?», *Journal of Common Market Studies*, 42, n. 4, pp. 975-999
- (2006a), *Democracy in Europe: The EU and National Polities*, Oxford University Press, Oxford
  - (2006b), «Adapting to Europe: Is It Harder for Britain?», *British Journal of Politics and International Relations*, 8, pp. 15-33
  - (2007), «Trapped by their Ideas: French Elites' Discourses of European Integration and Globalization», *Journal of European Public Policy*, 14, n. 4, pp. 992-1009
- Sjursen, Helen (2007), *Enlargement in Perspective: The EU's Quest for Identity*, RECON Online Working Papers, n. 15 [<http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html>]
- Telò, Mario (2007), *Europe: A Civilian Power?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke