

La crisi e il futuro dell'Europa: una prospettiva teorica

di *Pier Domenico Tortola*

6.1

Introduzione

L'Europa è di recente tornata a essere una regione “calda” per gli studiosi di politica internazionale. Sebbene le fasi più acute della crisi dell'eurozona sembrano ormai passate, i suoi strascichi politici e sociali – in primo luogo le spaccature tra Stati membri e l'euroscetticismo diffuso generati dalla gestione della crisi da parte dell'Unione Europea – si faranno sentire ancora per diversi anni, rendendo il futuro dell'integrazione europea assai incerto.

Con l'incertezza politica nel continente è tornata in auge anche la teoria dell'integrazione, che dopo essere stata accantonata dalla “svolta domestica” del dopo-Maastricht è tornata a essere utilizzata da studiosi e analisti sia per spiegare la crisi dell'euro che per predirne le conseguenze politiche. In questo nuovo dibattito, è il neofunzionalismo – una delle prime teorie dell'integrazione – a primeggiare, grazie all'utilità della sua nozione centrale di *spillover* per l'interpretazione delle attuali dinamiche politico-istituzionali dell'UE.

Paradossalmente, però, il valore del neofunzionalismo ne implica anche i limiti. La crisi dell'euro ha segnato un passaggio inconfondibile del processo di integrazione dai settori di politica “bassa” (*low politics*) alla politica “alta” (*high politics*), il quale ha a sua volta indebolito le determinanti strutturali dell'integrazione europea a favore di fattori più contingenti quali le idee e la leadership politica. In questa fase di fluidità politica lo schema positivo del neofunzionalismo converge dunque con quello normativo del federalismo, chiudendo il “cerchio teorico” aperto nell'immediato dopoguerra. Se questa congiunzione tra neofunzionalismo e federalismo porterà a un avanzamento nel processo di integrazione dipenderà soprattutto da tre fattori: il contenuto delle idee federaliste, l'esistenza di un'efficace leadership europea e infine la presenza di un contesto internazionale favorevole.

6.2 Teoria e storia

A parte rare eccezioni, la teoria dell'integrazione regionale ha sempre avuto l'esperienza europea come unico referente empirico. Non stupisce, quindi, che lo sviluppo teorico di questa disciplina abbia fin da subito seguito molto da vicino gli eventi "sul campo". La teoria dell'integrazione nasce con il federalismo, una scuola dalla lunga tradizione che acquisì particolare importanza per l'Europa nella versione proposta da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi (1944) nel loro *Manifesto di Ventotene*. Pubblicato sul finire della Seconda guerra mondiale, il *Manifesto* indicava gli Stati-nazione europei, con la loro innata tendenza all'oppressione e all'imperialismo, come i primi colpevoli delle devastazioni e delle miserie della guerra. A questa realtà Spinelli e Rossi rispondevano con la proposta di una federazione europea da crearsi immediatamente dopo la guerra, come unica soluzione possibile per garantire la pace e promuovere uno sviluppo giusto ed equilibrato nel continente.

Più un programma politico che una teoria vera e propria, il federalismo conteneva tuttavia almeno due assunti sul funzionamento della politica internazionale. Il primo, esplicito, era di natura istituzionale: per Spinelli e Rossi gli Stati erano naturalmente gelosi del loro potere. Era dunque fondamentale che i federalisti cogliessero l'occasione offerta dal crollo delle istituzioni politiche del continente prima che le élites politiche tradizionali, aiutate dalle forze occupanti, potessero ricostruire le vecchie strutture statali. Il secondo assunto, di natura ideazionale, era implicito nell'esistenza stessa del *Manifesto*, che testimoniava la fiducia dei suoi autori nel potenziale trasformativo delle loro idee, in particolare nei confronti dei ceti intellettuali e operai, avanguardie della "rivoluzione federale".

Nel giro di pochi anni il federalismo si trovò sconfitto su entrambi i fronti. Come temuto da Spinelli e Rossi, e dimostrato dal fallimento della Comunità europea di difesa (CED) nel 1954, i ricostruiti Stati europei si rivelarono indisponibili all'idea di cedere in blocco la loro sovranità a un'entità sovranazionale. I governi europei optarono invece per l'approccio settoriale proposto negli stessi anni da Jean Monnet e Robert Schuman, che portò alla fondazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nel 1951 e ai Trattati di Roma che istituirono nel 1957 la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM).

Seppur non radicale quanto l'idea di una federazione paneuropea, le Comunità europee (CE) rappresentavano comunque un progetto politico notevole, tanto da attirare subito l'attenzione di molti studiosi. Tra questi un gruppo di politologi statunitensi – Ernst Haas, Leon Lindberg e Philippe Schmitter i più noti – che tradussero il "metodo Monnet" in una nuova teoria dell'integrazione chiamata neofunzionalismo. Semplificando, il neofunzionalismo spiegava l'integrazione regionale come un processo graduale che parte dalla politica "bassa" (*low politics*), ossia da settori per lo più tecnici in cui le regole sovranazionali servono a risolvere problemi di coordinamento nelle interazioni socio-economiche internazionali. Una volta avviata, l'integrazione si espande verso altri settori tramite il meccanismo

dello *spillover*: l'intensificarsi delle interazioni socio-economiche in un dato settore a seguito della creazione di regole comuni genera nuovi problemi di coordinamento in "funzioni" contigue, che vengono a loro volta risolti per mezzo di ulteriore integrazione. Aiutato anche dalla spinta delle istituzioni sovranazionali (in primo luogo la Commissione delle CE), lo *spillover* arriverà a un certo punto a funzioni di politica "alta" (*high politics*), ovvero a settori politicamente più sensibili la cui integrazione non si configura più come un gioco a somma positiva. Nella misura in cui questi settori saranno integrati, anche le dinamiche di lealtà, allineamenti e scontri politici si sposteranno verso il livello sovranazionale, dando così vita a un vero e proprio sistema politico europeo (cfr. per tutti Haas, 1958; Schmitter, 1969).

La visione ottimistica del neofunzionalismo si scontrò presto con la realtà della politica europea, in particolare con il conflitto scoppiato a metà degli anni Sessanta tra la Commissione e il governo francese, e la risoluzione dello stesso per mezzo del Compromesso di Lussemburgo del 1966, che garantiva agli Stati il diritto di veto sulle decisioni comunitarie. Furono soprattutto gli studiosi realisti, capeggiati da Stanley Hoffmann (1966), a indicare questi episodi come la dimostrazione della continua primazia dello Stato-nazione in Europa e della natura delle CE come semplici strumenti al suo servizio.

Nei due decenni successivi il dualismo tra l'"intergovernativismo" (il nome con cui divenne nota la prospettiva Stato-centrica) e il neofunzionalismo occupò gran parte del dibattito sull'integrazione, a causa anche del periodo di "eurosclerosi" che non favoriva il sorgere di nuove posizioni teoriche. Fu solo con il ravvivarsi del processo di integrazione dall'Atto unico europeo del 1986 al Trattato di Maastricht del 1992 che la produzione accademica acquisì nuovo vigore. Le nuove teorie seguirono due strade: da un lato vi fu un ringiovanimento del dibattito tra neofunzionalismo e intergovernativismo, con il primo trasformato nel programma di ricerca "sovranazionalista" di Sandholtz e Stone Sweet (1998), e il secondo in gran parte inglobato nell'intergovernativismo liberale di Moravcsik (1998). Quest'ultima è una prospettiva a due livelli, che coniuga la classica visione Stato-centrica delle istituzioni europee con una teoria liberale della politica estera, in cui l'interesse nazionale non è monolitico come vogliono i realisti, ma risulta dalle coalizioni socio-economiche dominanti all'interno dello Stato.

Dall'altro lato, gli anni Novanta videro l'emergere di una serie di teorie molto meno legate al dibattito tradizionale tra neofunzionalismo e intergovernativismo. Una di esse era il costruttivismo, che proponeva un'interpretazione ideazionale dell'integrazione in molti settori, tra cui alcuni di solito dominati da visioni materialiste (ad esempio McNamara, 1998). Un'altra era il neoistituzionalismo, che evidenziava il ruolo delle istituzioni sovranazionali nell'influenzare l'integrazione (e più generalmente la politica europea) sia giocando un ruolo autonomo nei confronti degli Stati membri (Pollack, 1997), sia incanalando e plasmando le preferenze degli attori politici (Pierson, 1996).

Queste ultime teorie, e in particolare il neoistituzionalismo, segnarono l'inizio di un più ampio spostamento degli studi europei dall'analisi del processo di integrazione allo studio della politica (e delle politiche) dell'UE. Questa "svolta dome-

stica” si è espansa negli anni del dopo-Maastricht con una variegata gamma di teorie accomunate dall’idea che l’integrazione sia ormai avanzata a tal punto da rendere l’UE più vicina a un sistema politico tradizionale che a un’organizzazione internazionale, e che quindi da studiare oggi sia prima di tutto ciò che accade *all’interno* dell’Unione. Una distinzione centrale in questa produzione scientifica concerne la misura in cui l’UE è vista come un sistema politico “normale” o, al contrario, ancora come un fenomeno *sui generis*. Nel primo campo si trovano studiosi come Hix (2005), i quali analizzano l’Unione attraverso i concetti, le teorie e i metodi della politica comparata tradizionale. Sul versante opposto, invece, vi è chi, come gli studiosi della *multi-level governance*, ha coniato nuove formule per descrivere la “natura dell’animale” (cfr. per tutti Hooghe, Marks, 2001). Tra questi due estremi, infine, troviamo la ricerca sull’europeizzazione, che ribalta la logica dell’integrazione analizzando gli effetti delle istituzioni e delle politiche UE sugli Stati membri (ad esempio Featherstone, Radaelli, 2003).

6.3

La chiusura del cerchio

La crisi dell’euro ha avuto due effetti sullo studio e l’analisi dell’UE. In primo luogo la crisi ha riportato la teoria dell’integrazione al centro dell’agenda accademica. Il rischio realistico di un collasso dell’unione monetaria, le spaccature politiche (sia tra Stati membri sia tra governi ed elettorati) aperte dalla gestione della crisi da parte dell’UE e, infine, la sfida lanciata dai partiti euroscettici hanno posto una serie di nuovi quesiti esistenziali sull’Unione. Quesiti che, a loro volta, rimandano alle idee e categorie della teoria dell’integrazione. Ultimamente si è dunque riaperto un dibattito teorico che è probabilmente destinato a crescere nei prossimi anni, con l’emergere di nuovi dati e informazioni sulla crisi (ad esempio Moravcsik, 2012; Vilpišauskas, 2013; Webber, 2013; Lefkofridi, Schmitter, 2014; Schimmelfennig, 2014).

In questo ritorno alla teoria dell’integrazione, però, la battaglia non è, per così dire, ad armi pari. Il secondo effetto della crisi è di aver evidenziato il valore del neofunzionalismo tradizionale come quadro interpretativo per la politica europea di questi anni. Il concetto di *spillover*, in particolare, sembra uno strumento molto efficace per inquadrare sia l’evoluzione della crisi che molte delle sue conseguenze. La spiegazione di un fenomeno complesso come la crisi dell’eurozona chiama in causa necessariamente numerosi fattori e catene causali. La gran parte degli analisti, tuttavia, concorda nell’attribuire un ruolo centrale nella trasmissione della crisi dagli Stati Uniti all’Europa all’assetto asimmetrico dell’unione monetaria europea, la quale ha privato i suoi membri dell’autonomia monetaria senza bilanciare questa cessione con strumenti istituzionali in settori contigui (primi fra tutti quello bancario e fiscale) che avrebbero potuto prevenire o quanto meno mitigare la crisi. In primo luogo, all’euro non sono stati abbinati strumenti di debito pubblico comune per condividere il rischio fiscale tra Stati e proteggerli da attacchi speculativi. In secondo luogo, e più in generale, l’unione monetaria è stata realizzata in assenza di

un bilancio e di meccanismi di trasferimento adeguati per compensare i differenti tassi di crescita tra le economie degli Stati membri nel lungo periodo e per assorbire shock asimmetrici nel breve. Infine, i sistemi bancari dell'area euro non sono stati collocati in un efficace sistema di regolamentazione e risoluzione comune in grado di spezzare il legame perverso tra crisi bancarie e del debito sovrano del tipo visto in Irlanda e Spagna.

Dire che la crisi è stata causata (anche) dalle asimmetrie istituzionali dell'eurozona equivale a confermare l'idea di base dello *spillover*, ossia che l'integrazione in un settore (in questo caso monetario) intensifica l'interdipendenza tra partecipanti al punto da generare inefficienze e vulnerabilità in settori collegati, le quali possono essere risolte solo tramite ulteriori istituzioni sovranazionali. Questa logica era, ovviamente, nota agli architetti dell'unione monetaria, e la stipula contestuale di un Patto di stabilità e crescita (PSC) con tetti per deficit e debito pubblico degli Stati membri non era che un modo per rispondere al problema limitando l'esposizione e la vulnerabilità finanziaria dei paesi euro. Ma anche se il PSC fosse stato rispettato da tutti (inclusa la Germania), il suo approccio minimalista probabilmente non sarebbe bastato a evitare che i problemi strutturali dell'eurozona si accumulassero nel tempo fino a deflagrare nella crisi.

Così come le sue cause, anche le conseguenze della crisi possono essere interpretate con lenti neofunzionaliste. Da un lato, molte delle misure finora adottate dall'UE paiono coerenti con la logica di compensazione indicata dallo *spillover*. È questo, ad esempio, il caso del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e del suo successore, il Meccanismo europeo di stabilità (MES), i quali hanno creato meccanismi di salvataggio degli Stati in difficoltà finanziaria (che ammontano rispettivamente a 440 e 700 miliardi di euro) supportati dai membri UE. Una logica analoga è alla base del Piano di rifinanziamento a lungo termine (*Long-term Refinancing Operations*, LTRO) e le (non ancora attuate) operazioni monetarie definitive (*Outright Monetary Transactions*, OMT) della Banca centrale europea, due strumenti di prestito diretti rispettivamente a banche e Stati in difficoltà. A bilanciare questi meccanismi di trasferimento vi sono le misure dei cosiddetti *twopack*, *sixpack* e *fiscal compact*, tutte volte al rafforzamento del PSC. Nel settore bancario è in attuazione un nuovo quadro regolamentare europeo con norme per la supervisione degli istituti di credito da parte della BCE e un meccanismo di risoluzione del valore di 55 miliardi di euro. Infine, è attualmente in discussione la possibilità di creare un Fondo europeo di redenzione e l'introduzione di *eurobills* per la condivisione di una parte del debito pubblico degli Stati dell'eurozona.

Allo stesso tempo, però, la crisi ha messo in moto una serie di forze intellettuali e politiche euroscettiche che propongono l'abbandono dell'euro e il ritorno alla sovranità monetaria statale come unica soluzione possibile per i problemi dell'eurozona. Queste forze possono essere lette alla luce del neofunzionalismo come il rovescio della medaglia dello *spillover*, ossia l'idea che le vulnerabilità generate dall'euro debbano essere risolte non integrando di più ma semmai dis-integrando nello stesso settore monetario, risolvendo così il problema alla radice. In questo senso, le soluzioni proposte dagli euroscettici non si discostano molto da quella che già molti

anni fa Schmitter (1970) aveva identificato come la possibilità di *spill-back* nel processo di integrazione.

Se il quadro appena tracciato supporta il neofunzionalismo, paradossalmente ne mostra anche i limiti. La coesistenza di spinte politiche di segno opposto, ma generate dalle stesse asimmetrie istituzionali, è segno che il neofunzionalismo è oggi forse più adatto a diagnosticare i problemi europei che a indicarne la soluzione. Fin dalle prime formulazioni, una delle questioni centrali di questa teoria ha riguardato la misura in cui lo *spillover* sia da intendere come un meccanismo quasi automatico culminante nell'unificazione politica europea. Inizialmente criticato per il suo (almeno apparente) determinismo, nel tempo il neofunzionalismo si è spostato da questa posizione, inserendo elementi di incertezza e attrito politico nel suo schema (come nella già citata revisione di Schmitter, 1970). Un punto su cui tutte le versioni del neofunzionalismo concordano, tuttavia, è che il processo di integrazione diventa meno lineare man mano che ci si avvicini ai settori di politica "alta", in cui la resistenza da parte di gruppi e istituzioni statali è maggiore. È esattamente questo passaggio dalla politica bassa a quella alta che la crisi ha certificato, e lo ha fatto almeno sotto due punti di vista.

In primo luogo, l'entità della crisi ha dimostrato chiaramente che i problemi strutturali dell'eurozona non possono essere risolti tramite soluzioni tecniche o politicamente timide. La costruzione di un'architettura istituzionale in grado di prevenire crisi future, o almeno di renderle meno dannose per l'Europa, passa per misure che vanno ben al di là di quanto fatto finora. Queste misure riguardano in primo luogo l'unificazione fiscale, da realizzarsi per mezzo di un bilancio rafforzato, qualche forma di prelievo fiscale comune, meccanismi redistributivi (su base individuale e/o territoriale) e la creazione di adeguati titoli di debito europeo. Trasformazioni di questo genere diminuirebbero drasticamente l'autonomia degli Stati membri in alcune delle loro funzioni tradizionali, accrescendo quella che Schmitter (1969, p. 166, trad. mia) chiama la «problematicità del processo decisionale comune» e, in ultima analisi, spostando l'UE verso un modello federale.

Sotto un altro punto di vista, tuttavia, l'integrazione europea si è già notevolmente politicizzata a prescindere dalle azioni degli Stati membri. A dispetto della tradizionale centralità della moneta negli affari statali, nel suo primo decennio di vita l'unione monetaria è apparsa e ha per lo più funzionato come una materia essenzialmente tecnica, per una serie di fattori. Il primo era l'assetto politico-istituzionale della BCE, e soprattutto l'enfasi posta sulla sua indipendenza e la sua politica monetaria conservatrice, focalizzata sul tasso d'inflazione piuttosto che sull'occupazione. Il secondo era la natura universalmente benefica dell'euro, che permetteva agli Stati dalla moneta "forte" come la Germania di eliminare le fluttuazioni di cambio a loro sfavorevoli e a quelli dalla moneta "debole" come Italia e Grecia di godere dei bassi tassi di interesse prodotti da una valuta stabile e credibile. Rompendo questa logica a somma positiva, la crisi ha rivelato d'improvviso la natura distributiva – e quindi profondamente politica – dell'euro a Stati che si sono trovati d'un tratto nell'incapacità di gestire autonomamente queste materie e in disaccordo sulle politiche monetarie dell'UE.

Viste in questa luce, le posizioni antieuro che hanno preso piede in molti Stati membri non sono altro che la reazione di chi si è reso improvvisamente conto che, in un certo senso, non era questo l'accordo sottoscritto, e vuole ora uscirne per riacquisire il pieno controllo della propria moneta. E il fatto che la fase più acuta della crisi sia ormai passata rassicura solo in parte, non solo perché il sentimento euroscettico rimane forte in molte parti d'Europa (come dimostrato dalle recenti elezioni), ma soprattutto perché queste posizioni potrebbero in breve tempo divenire maggioritarie in uno o più paesi UE in un contesto di continua austerità e prolungata stagnazione. È proprio questa possibilità realistica che il processo di integrazione faccia dei significativi passi indietro a distinguere le attuali difficoltà dell'UE dalle sue crisi precedenti, come ad esempio la *débâcle* referendaria del 2005.

Il raggiungimento di una fase altamente politicizzata, e dunque instabile, rende oggi la politica europea poco prevedibile per il neofunzionalismo. L'allentamento delle forze strutturali dell'integrazione ha aperto una finestra di fluidità politica in cui la direzione dell'Unione è sottoposta più che mai a fattori di natura contingente come le idee e la leadership politica. In larga misura, la direzione che il progetto europeo prenderà nei prossimi anni risulterà dalla definizione di visioni alternative, dalla loro articolazione pubblica e soprattutto dalla loro competizione nell'arena politica. Sul versante filoeuropeo, ciò rimanda al ruolo delle idee federaliste nell'attuale fase politica, e più in generale a una congiunzione dello schema positivo del neofunzionalismo con quello normativo del federalismo che, in un certo senso, chiude il "cerchio teorico" aperto nel dopoguerra. La domanda da porsi ora è se questo nuovo incontro tra i due paradigmi riuscirà a spingere l'UE in una direzione federale.

6.4

Tre fattori chiave per il federalismo

Nei prossimi anni tre fattori saranno particolarmente importanti nel determinare la direzione intrapresa dall'UE, e quindi le possibilità di successo di una visione federale per l'Europa: il contenuto delle idee federaliste, l'esistenza di un'efficace leadership europea e, infine, la presenza di un contesto internazionale favorevole.

6.4.1. IL CONTENUTO DELLE IDEE FEDERALISTE

Uno dei limiti del federalismo europeo contemporaneo è quello di proporre troppo spesso l'idea degli Stati Uniti d'Europa senza abbinarla, almeno esplicitamente, a una seria riflessione sugli obiettivi che tale entità dovrebbe avere. La promozione del federalismo come fine in sé piuttosto che come mezzo per un fine politico più alto rischia non solo di minare la capacità di queste idee di motivare l'azione politica, ma addirittura di avere un effetto controproducente su chi le riceve, evidenziando (seppur involontariamente) gli aspetti costrittivi del federalismo a scapito di quelli positivi.

Il federalismo del dopoguerra era animato da fini politici ben precisi, dettati in gran parte dalle circostanze in cui esso fu formulato e affermati in testi come il *Manifesto di Ventotene*: in primo luogo evitare nuove guerre in Europa, e così facendo creare le condizioni per la libertà e la giustizia sociale nel continente. A settant'anni di distanza, le generazioni in grado di relazionarsi a questi obiettivi, per esperienza più o meno diretta con la guerra, sono sparite quasi del tutto. Allo stesso tempo, il progetto europeo è ancora lungi dal fornire alle nuove generazioni una consolidata cornice istituzionale, e ancor meno una qualche forma di "comunità immaginata" continentale. In questo limbo storico-istituzionale, un federalismo "leggero", che pensi più alla forma che agli obiettivi dell'unificazione europea, non ha alcuna speranza di successo. Ciò che serve è invece una versione "pesante" delle idee federaliste, che all'ipotesi di una struttura federale europea aggiunga la sostanza di una chiara missione politica per l'UE.

L'opera di "appesantimento" delle idee federaliste è da fare innanzitutto agendo sulla memoria storica e sulla consapevolezza delle conquiste politiche ed economiche del processo di integrazione. A questo bisogna poi aggiungere una solida giustificazione in chiave futura per l'esistenza di quello che Morgan (2005) chiama il "super-Stato" europeo, sia essa inquadrata in termini di sicurezza, benessere, solidarietà, identità o quant'altro. Giustificare l'integrazione a sua volta richiede necessariamente una rinnovata e sostenuta mobilitazione intellettuale paneuropea. Qualunque sia, poi, la ragion d'essere dell'Europa elaborata in questo dibattito, essa dev'essere condivisibile non solo dalle *élites* politiche degli Stati membri, ma anche dalle relative società. Il tempo in cui l'integrazione poteva procedere guidata dall'alto perché sostanzialmente ignorata dai cittadini è finito da un pezzo ormai. In questo nuovo contesto politico, i partiti, nella loro tradizionale funzione di collegamento tra elettori e istituzioni, hanno un ruolo informativo e comunicativo fondamentale da svolgere. Alla sfida degli euroscettici – naturalmente avvantaggiati dai loro messaggi semplici e immediati – i partiti filoeuropei devono rispondere mettendo a punto discorsi politici ugualmente efficaci sugli obiettivi ultimi dell'Europa e sul modo di raggiungerli.

6.4.2. LA (RI)COSTRUZIONE DI UNA LEADERSHIP EUROPEA

Per acquisire tangibilità, le idee devono essere messe in atto da leader politici. Storicamente, la leadership del processo di integrazione è stata assunta o da alcuni Stati membri o dalle istituzioni comuni. Tra queste ultime la Commissione europea, e in particolare la sua presidenza, è solitamente stata nella posizione migliore per elaborare strategie di integrazione e costruire intorno ad esse il supporto politico necessario. Jacques Delors (1985-95) è stato forse l'ultimo presidente a esercitare appieno tale leadership, dando un impulso importante, tra le altre cose, all'espansione della politica strutturale comunitaria, al mercato unico e alla creazione dell'euro. Ai tre successori di Delors – Santer, Prodi e Barroso – questo tipo di attivismo è generalmente mancato, a causa sia delle loro caratteristiche personali sia delle diverse circo-

stanze politiche in cui essi si sono trovati. Affinché l'integrazione faccia dei nuovi passi in avanti è ora necessario ricostruire una vera leadership europea.

Il Trattato di Lisbona fornisce una base istituzionale forte per l'esercizio di tale leadership, stabilendo che il presidente di Commissione debba essere eletto dal Parlamento europeo dietro proposta del Consiglio europeo, e che tale proposta tenga conto del risultato delle elezioni europee. Per rafforzare questa parlamentarizzazione del processo di nomina presidenziale, alle elezioni del 22-25 maggio scorsi i principali partiti europei si sono presentati con candidati comuni per la carica: Jean-Claude Juncker per il Partito popolare europeo (PPE), Martin Schulz per il Partito socialista europeo (PSE), Guy Verhofstadt per i liberali, Alexis Tsipras per la sinistra radicale e il ticket tra Ska Keller e José Bové per i verdi. Le elezioni hanno prodotto un Parlamento frammentato, che vede Juncker e il PPE come vincitori, seppur con una piccola maggioranza relativa.

Dopo un mese di negoziati il Consiglio europeo ha proposto il nome dell'ex primo ministro del Lussemburgo nel suo incontro del 26 e 27 giugno 2014; una decisione presa per la prima volta a maggioranza, con l'opposizione del Regno Unito e dell'Ungheria. Juncker è stato successivamente eletto dal PE il 15 luglio nell'ambito di un più ampio accordo tra PPE e PSE che vede Schulz rimanere al suo posto di presidente del Parlamento e almeno una tra la posizione di presidente del Consiglio e quella di alto rappresentante per la politica estera UE andare a un altro socialista.

L'elezione di Juncker è una buona notizia per il federalismo europeo. Sebbene non goda del più forte dei mandati popolari, Juncker potrà comunque contare su un grado di legittimazione democratica senza precedenti in quanto candidato uscito dalle urne. Ciò a sua volta dovrebbe conferirgli considerevole autonomia rispetto agli Stati e un capitale politico importante su cui costruire quel tipo di leadership necessaria per far procedere l'integrazione europea (Tortola, 2013).

Un'altra e forse più importante conseguenza dell'elezione di Juncker è l'affermazione del principio per cui è il PE, e non il Consiglio, a decidere il nome del presidente di Commissione, e che sono a loro volta gli elettori ad avere l'ultima parola al riguardo. Questo precedente istituzionale avrà molto probabilmente l'effetto di innalzare il profilo politico delle future elezioni europee (e dunque dei candidati presidenti) e di spingere la Commissione verso il modello di un esecutivo tradizionale, rafforzando così le basi istituzionali della leadership presidenziale contenute nei trattati. In questo senso, non è un'esagerazione vedere l'elezione di Juncker come una vera e propria "giuntura critica" per lo sviluppo dell'assetto istituzionale dell'UE e per le prospettive di integrazione futura.

6.4.3. UN CONTESTO INTERNAZIONALE FAVOREVOLE

Oltre a essere veicolato efficacemente, il federalismo europeo avrà anche bisogno di un contesto politico favorevole. Nell'assetto attuale dell'UE, in cui i cambiamenti "costituzionali" avvengono ancora per trattato, questo contesto è definito principalmente dalla volontà degli Stati di integrarsi ulteriormente. Da un punto di vista formale, i 28 membri UE hanno, in questo senso, lo stesso peso. Nel panorama po-

litico attuale, però, due di loro conteranno più degli altri per il futuro dell'Europa: la Germania e il Regno Unito.

Nell'ultimo decennio la Germania si è affermata come il motore politico ed economico dell'UE; un ruolo rafforzato dalla crisi dell'euro, da cui i tedeschi sono usciti senza troppi danni e in una posizione centrale nelle politiche di salvataggio della "troika". La crisi però ha anche evidenziato i limiti di questa leadership. L'insistenza della Germania sull'austerità e la disciplina fiscale come ricette per gli Stati in difficoltà sono state percepite da molti come le fissioni di un maestro severo, così intento a dare una lezione agli "scriteriati" Stati meridionali da innescare una spirale recessiva da cui nessuno (probabilmente neppure la Germania stessa) ha tratto beneficio. Questa nuova percezione della Germania dista molto dalla reputazione di benefattori dell'integrazione europea che i tedeschi hanno avuto fino a pochi anni fa.

Né il vecchio né il nuovo atteggiamento della Germania possono essere le basi per un federalismo europeo sostenibile: il primo alimenterebbe il risentimento degli stessi tedeschi, il secondo quello di chi, nella periferia dell'eurozona, non capirebbe il senso di rimanere in un progetto che lo vede sempre perdente. Una federazione solida dovrebbe invece poggiare su una leadership matura, che coniughi l'attenzione per le riforme strutturali di cui molti Stati hanno bisogno con la disponibilità a produrre quei beni pubblici necessari per il funzionamento del sistema economico europeo, come credito e mercati d'esportazione di ultima istanza. Va da sé che la precondizione per questa trasformazione della Germania in "egemone benevolo" è una discussione franca tra le *élites* politiche e culturali tedesche sui guadagni politici ed economici che questo paese ricava dalla sua appartenenza all'UE e alla moneta unica.

Se la Germania deve riflettere su che tipo di leader vuole essere, il Regno Unito deve decidere che tipo di relazione vuole avere con il resto dell'UE negli anni a venire. Fin dalla sua entrata nel 1973 il Regno Unito ha avuto un atteggiamento ambiguo verso il processo di integrazione e un rapporto spesso problematico con gli altri membri principali dell'UE/CE. Fisicamente separato dal resto del continente e tradizionalmente geloso della sua sovranità, il Regno Unito ha in più occasioni ostacolato i tentativi di spingere il progetto europeo oltre le questioni puramente economiche. Il suo *opt-out* dall'euro e (fino al 1997) dal capitolo sociale del Trattato di Maastricht, la sua battaglia antifederalista nella Convenzione del 2002-03 e il suo recente rifiuto di firmare il *fiscal compact* sono solo alcuni tra i più noti episodi di quello che può essere definito come l'euroscetticismo "strutturale" britannico.

In uno scenario di crescente federalizzazione dell'UE, l'eccezionalismo del Regno Unito diventerebbe sempre più problematico. In primo luogo, esso porrebbe una serie di problemi riguardanti l'assegnazione di diritti e doveri nel sistema politico europeo (ad esempio, gli europarlamentari britannici voterebbero su questioni che potrebbero non applicarsi ai cittadini del loro paese?). In secondo luogo, riservare una posizione speciale al Regno Unito accrescerebbe i costi e i problemi della gestione di tale federazione asimmetrica. Tutto ciò finirebbe per generare tanti e tali attriti e inefficienze nell'Unione da minarne sia la performance economica che la coesione politica.

È forse anche con questi problemi in mente che il governo Cameron ha annunciato l'intenzione, in caso di vittoria conservatrice nel 2015, di rinegoziare la posizione del Regno Unito e organizzare un referendum sulla permanenza del paese nell'UE. Anche se i laburisti sono ancora incerti sul tema, il successo del partito euroscettico UKIP alle recenti elezioni europee rende una qualche ridefinizione della collocazione del Regno Unito nell'UE più probabile che mai; e non è da escludere che tale ridefinizione possa concretizzarsi in un'uscita del paese dall'Unione. Sebbene tutt'altro che ideale per il progetto europeo, un esito del genere avrebbe comunque il vantaggio di chiarire definitivamente la posizione britannica rispetto all'idea di un'Unione sempre più politica, e forse di spianare la strada dei restanti membri verso questo obiettivo.

6.5 Conclusioni

Nel 1970 Ernst Haas scriveva che gli *spillovers* funzionali sono più facili «quando essi sono mediati da attori con obiettivi federalisti» (Haas, 1970, p. 618, trad. mia). Queste parole dimostrano che una certa affinità tra il neofunzionalismo e il federalismo è sempre esistita. In questa fase storica, tuttavia, la relazione tra i due paradigmi si è rovesciata, trasformando, almeno potenzialmente, il federalismo da catalizzatore a causa primaria dell'integrazione. Con questo, sia chiaro, non si vuole negare l'importanza di altre variabili per il futuro dell'UE, *in primis* l'andamento delle economie europee nei prossimi anni. Ma nel contesto altamente politicizzato dell'Europa odierna, le idee e la leadership politica saranno centrali per il futuro dell'Unione.

In questo capitolo si è riflettuto sulla convergenza tra il lato positivo e quello normativo dell'integrazione europea, e in particolare sulle circostanze che hanno portato all'attuale fluidità politica e su alcuni fattori chiave per il successo del federalismo europeo. L'UE è ben lontana dalla perfezione, ma sarebbe disonesto negare che questo vasto esperimento di trasformazione politico-istituzionale abbia finora portato benefici ai cittadini europei. La politica non si presta mai a facili previsioni, ma a giudicare dal passato, tra continuare sul sentiero dell'integrazione e invertire il processo per tornare a vecchie abitudini e strutture politiche, non è certo quest'ultima ad apparire come la scelta più saggia.

Bibliografia

- FEATHERSTONE K., RADAELLI C. M. (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- HAAS E. B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957*, Stevens, London.

- ID. (1970), *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, in "International Organization", 24, 4, pp. 606-46.
- HIX S. (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- HOFFMANN S. (1966), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in "Daedalus", 95, 3, pp. 862-915.
- HOOGE L., MARKS G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- LEFKOFRIDI Z., SCHMITTER P. C. (2014), *Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis*, in "European Political Science Review", pp. 1-20.
- MCMAMARA K. R. (1998), *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MORAVCSIK A. (1998), *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca.
- ID. (2012), *Europe after the Crisis: How to Sustain a Common Currency*, in "Foreign Affairs", 91, pp. 54-68.
- MORGAN G. (2005), *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*, Princeton University Press, Princeton.
- PIERSON P. (1996), *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, in "Comparative Political Studies", 29, 2, pp. 123-63.
- POLLACK M. A. (1997), *Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community*, in "International Organization", 51, 1, pp. 99-134.
- SANDHOLTZ W., STONE SWEET A. (eds.) (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHIMMELFENNIG F. (2014), *European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Postfunctionalism*, in "Journal of European Integration", 36, 3, pp. 321-37.
- SCHMITTER P. C. (1969), *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, in "International Organization", 23, 1, pp. 161-6.
- ID. (1970), *A Revised Theory of Regional Integration*, in "International Organization", 24, 4, pp. 836-68.
- SPINELLI A., ROSSI E. (1944), *Il Manifesto di Ventotene*, http://www.altierospinelli.org/manifesto/it/manifesto1944it_it.html (consultato il 6 luglio 2014).
- TORTOLA P. D. (2013), *Why a Partisan Commission President Could Be Good for the EU: A Response to Grabbe and Lehne*, Centre for Studies on Federalism Policy Paper, 2, December, http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion_papers/02_p.d.tortola_en.pdf (consultato il 6 luglio 2014).
- VILPIŠAUSKAS R. (2013), *Eurozone Crisis and European Integration: Functional Spillover, Political Spillback?*, in "Journal of European Integration", 35, 3, pp. 361-73.
- WEBBER D. (2013), *How Likely Is It that the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, in "European Journal of International Relations", <http://ejt.sagepub.com/content/early/2012/12/14/1354066112461286.abstract?rss=1> (consultato il 27 novembre 2014).