



ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

2016

FASCICOLO 1

(ESTRATTO)

LEONARDO MELLACE

**A proposito del libro JAN ZIELONKA,  
*Disintegrazione. Come salvare l'Europa  
dall'Unione Europea*, Laterza, 2015, pp. 156.**

**A proposito del libro JAN ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea*, Laterza, 2015, pp. 156.**

Che l'Unione Europea non abbia più il fascino di una volta è cosa nota. La crisi finanziaria che ha investito gli Stati membri sembra aver tolto slancio e forza decisionale all'Unione Europea. Nata come un sogno di rivincita dopo gli orrori della Guerra, sembra oggi non essere in grado di rispondere alle crisi, politiche ed economiche. Il problema immigrazione, la distanza tra il centro e la periferia, il deficit democratico e l'assenza di solidarietà tra gli Stati hanno fortemente rinvigorito la spirale di crisi in cui l'Unione è caduta. La sua centralità sul piano internazionale sembrerebbe essere compromessa a vantaggio di Paesi emergenti come Cina, Russia e Brasile, ma un margine di ripresa sembra ancora potersi intravedere. L'analisi di Zielonka parte proprio da qui.

*“Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea”* è un testo agile che mette a disposizione del lettore importanti spunti di riflessione. Composto di sei capitoli ed una introduzione, più una prefazione aggiunta all'edizione italiana, costituisce uno stimolo per interrogarsi circa l'attuale stato di salute dell'integrazione europea. Seppur in modo conciso, Zielonka esamina le criticità di questa Unione Europea, analizzando le problematiche più scottanti ed evidenti, ed indicando una “via d'uscita”. L'Autore, sin dalla prefazione, si presenta come un “vero europeo” e dichiara di non provare alcuna soddisfazione per la situazione attuale. Una

---

\* Dottorando di ricerca in *Teoria del diritto e Ordine giuridico ed economico europeo* presso l'Università degli Studi “Magna Graecia” di Catanzaro.

Unione Europea partita con i migliori propositi che, tuttavia, sembra destinata a dissolversi. Queste iniziali premesse servono all'Autore polacco per mettere in evidenza la sua intenzione: quella di proporre un'idea diversa di integrazione europea, senza UE o con meno UE. Afferma, infatti: «L'Unione Europea era universalmente considerata il progetto moderno di integrazione di maggior successo, ma si è trasformata in un impaccio. Prometteva di assicurare la prosperità attraverso l'integrazione, ma è diventata simbolo di austerità e conflitto. Ha ottenuto via via più poteri a spese dei parlamenti e dei governi nazionali, ma quando la crisi finanziaria globale è esplosa nel 2008 si è dimostrata incapace di far fronte alle perturbazioni sociali e politiche che ne sono scaturite» (pag. XII).

L'analisi si presenta sin da subito avvincente e l'Autore polacco, in contrasto con altri noti pensatori, ritiene che per far decollare il progetto di integrazione è necessario che qualcosa cambi. «L'integrazione infatti proseguirà, alimentata dalla profonda interdipendenza economica, dall'empatia culturale e dal pragmatismo politico. Sarà però una nuova forma di integrazione, priva di ogni velleità di creare un governo paneuropeo. L'integrazione si evolverà in termini funzionali piuttosto che territoriali» (pag. XIII). Sin dalle prime battute viene messo in evidenza il leitmotiv del testo: dimostrare la possibile esistenza di una nuova forma di integrazione.

Il primo capitolo, intitolato *Crisi*, si apre con l'idea che sarebbe un errore ricondurre i problemi dell'Europa alla crisi finanziaria in corso o al debito pubblico degli Stati membri, ma sarebbe più corretto parlare di una mancanza di unione tra gli Stati. Sarebbe evidente, secondo l'Autore, che i problemi di Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda sarebbero da rintracciare nel lacunoso progetto di unione monetaria predisposto da Francia e Germania, un sistema che non avrebbe previsto delle misure di allineamento delle economie più

deboli a quelle più forti. Il Nostro sostiene, a tal proposito, che se anche il debito greco venisse interamente cancellato questa azione di per sé non basterebbe a risolvere i problemi della Grecia. Sarebbe, infatti, impossibile per i Greci, seppur senza debito, mantenere gli standard produttivi della Germania. Questo pensiero denota come l'Autore sia critico verso questo tipo di Unione che imporrebbe misure uguali per tutti non tenendo conto delle peculiarità di ognuno. «La situazione attuale fa venire alla mente una battuta che circolava in epoca comunista: lo Stato finge di pagare i dipendenti e i dipendenti fingono di lavorare. Nell'Unione europea odierna gli Stati creditori fingono di sovvenzionare severe riforme strutturali e gli Stati debitori fingono di seguire le direttive impartite» (pag. 11).

In questa prima parte del testo la visione di Zielonka non sembra essere molto diversa da quella del sociologo tedesco Wolfgang Streeck. Entrambi, infatti, evidenziano come alcuni Stati siano diventati sempre più ricchi ed altri sempre più poveri e come non basti l'austerità per risolvere problemi che partono da più lontano. Streeck nel suo *Tempo Guadagnato* sottolinea come le diversità di carattere politico e sociale abbiano portato divari enormi fra singole regioni all'interno di un unico Stato e di come queste divergenze siano ancora più ampliate sul terreno europeo fra Stati totalmente diversi tra loro. «In fin dei conti, gli Stati membri non sono riusciti a colmare i divari presenti tra le loro stesse regioni ricche e povere. [...] I paesi relativamente ricchi, come l'Italia, ne sono l'esempio più eclatante» (pag. 11).

Nel secondo capitolo, intitolato *Disintegrazione*, Zielonka afferma che creare politiche economiche che vadano bene per tutti gli Stati sarebbe possibile solo se si pensasse ad una Europa con pochi Stati e dalle economie simili, anche se l'Autore non esita ad affermare che questa soluzione «creerebbe un nuovo spartiacque nel

continente, alimentando timori e diffidenza. Alcuni Stati membri dell'Unione europea sarebbero preoccupati di rimanere esclusi, altri invece esiterebbero ad aderire nel timore di doversi assoggettare al dominio altrui. Ciò significa che un salto verso una vera e propria unione facilmente tenderà a destabilizzare le relazioni tra gli Stati europei e a infrangere gli accordi di cooperazione. Si potrebbe tentare la via di una federazione, se pur agile, nell'intento di preservare l'integrazione, ma di fatto così facendo si potrebbe anche favorire la disintegrazione» (pagg. 28-29). Stando così le cose, cambiare poco o nulla forse sarebbe una strategia più saggia. Parla, a tal proposito, di "indifferenza benevola" e di "tirare avanti alla meno peggio". I leader europei, in una fase storica di profonda confusione, come quella attuale, preferirebbero piccoli aggiustamenti quotidiani, piuttosto che progettare grandi rivoluzioni. Sarebbe la fase in cui i leader europei starebbero investendo sul pragmatismo più che sull'idealismo, consci che è necessario fare unicamente quel poco che serve per evitare il tracollo. Tuttavia, Zielonka è convinto che questo comportamento non eviterà la disintegrazione. «L'Europa assomiglierà sempre più a un labirinto in cui diversi soggetti si muovono in direzioni opposte, pur mantenendo una parvenza di dialogo e di cooperazione. Rovesciando la celebre massima gattopardesca possiamo dire: cercando di non cambiare niente si potrebbe finire per cambiare tutto» (pag. 31).

L'Europa avrebbe dovuto sbarazzarsi della politica di potere, creando un organismo in cui gli Stati aderenti fossero realmente tutti uguali e non divisi in creditori e debitori, con la Germania a comandare da "padrone assoluto". Ad essere fallito sarebbe anche il progetto della moneta unica; l'euro, nato per rafforzare l'integrazione, avrebbe, al contrario, rallentato tale processo. Avrebbe, infatti, unito economie molto diverse fra loro,

determinando la creazione di Stati di serie A e Stati di serie B. Sarebbe stata la crisi greca a palesare una Europa a “due velocità”, un’Europa dominata dai mercati e dalla BCE. Calzanti sembrano essere le parole dell’Autore relativamente al quadro attuale: «L’Unione europea una volta era un attore internazionale influente [...] Oggi invece [...] non genera più sicurezza, anzi infonde insicurezza [...] gli europei si scontrano fra loro in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e il Servizio europeo per l’azione esterna non riesce a decollare. L’UE è incapace di dare una direzione ai negoziati commerciali e ambientali globali, e lascia così i suoi cittadini esposti alle turbolenze mondiali» (pag. 34).

Il terzo capitolo, intitolato *Reintegrazione*, muove dalla considerazione che tutti si lamentano della Unione Europea, ma nessuno è disposto a farne a meno. Gli uomini di governo, per fini elettorali probabilmente, se la prendono con Bruxelles per non essere capace di prendere misure atte al superamento della crisi finanziaria. Viene però evidenziato come l’Unione, nonostante le lamentele, esista e nessuno abbia, almeno ad oggi, pensato, se non in proclami elettorali, di farne a meno: «Lo smantellamento dell’UE potrebbe comportare il disfacimento di quanto realizzato dall’integrazione europea e lasciare gli Stati membri privi di strumenti pronti all’uso per rispondere alle crescenti sfide economiche, e anche a quelle sul fronte della sicurezza. Quanti di noi hanno conservato un’automobile vecchia, scomoda, che beve benzina e funziona male, perché una vettura nuova è troppo costosa e i trasporti pubblici sono altamente inaffidabili? Riparare un’automobile vecchia e mal funzionante può apparire una soluzione più razionale [...] posto che le riparazioni non siano troppo costose» (pag. 51).

Zielonka è convinto che la disintegrazione dell’UE genererebbe problemi, economici e politici. Si potrebbe, forse, ignorare il ruolo

che l'Unione ha avuto nel mantenere la pace tra ex nemici all'interno del Continente, ma non il ruolo da essa svolto nel progresso economico dei singoli Stati membri. Non dovrebbe essere ignorato, inoltre, il ruolo svolto dalla UE sul piano della coesione economica: se oggi gli Stati europei possono competere con le potenze emergenti, per esempio i BRICS, sarebbe esclusivo merito dell'Unione Europea che permetterebbe loro di presentarsi più forti e competitivi sulla scena mondiale. Sarebbero questi, e probabilmente molti altri, i motivi che renderebbero accettabile questa Unione. «l'UE non sarà abbandonata, per una serie di calcoli razionali e irrazionali [...] gli eurocrati temono le eventuali conseguenze della disintegrazione, quelle note e quelle ignote. Il punto è se l'UE possa essere riparata» (pag. 55). L'unione politica, tanto invocata, sembrerebbe essere il passo necessario. Ma i pareri non sarebbero univoci. Ci sarebbe chi, come l'ex Presidente della Commissione Barroso, avrebbe sottolineato la necessità di un "nuovo momento federalista"; chi, come la Cancelliera tedesca, Angela Merkel, avrebbe preferito parlare di una unità di intenti nell'ottica di una comune costruzione europea, ma con il limite di occuparsi ognuno delle proprie questioni nazionali; diversamente dai primi due, chi, come David Cameron, avrebbe evidenziato una impossibilità di istituire una unione sempre più stretta tra gli Stati, per come previsto dal Trattato istitutivo.

Beck, Habermas e tanti altri ci hanno tanto abituato ad espressioni quali "Europa tedesca" che le parole di Zielonka, relativamente ad un ruolo di comando della Germania nell'Unione, sembrano "cacofonia". Eppure il Nostro pone in rilievo come solo la Germania potrebbe mettere ordine in questo momento di caos, certamente non portando avanti da sola il processo di integrazione, ma ponendosi alla testa dell'Europa così da restituirle tranquillità. La Germania è nel cuore dell'Europa, ha l'economia più forte ed è già il

leader di questa Unione. Nonostante i “germanofobi” siano tanti, come i dati riportati nel testo sembrano dimostrare, solamente la Germania potrebbe mettere le cose in ordine, dando un futuro all’Europa. Tuttavia l’Autore, contrariamente a quello che forse ci si aspetterebbe, sostiene che un’Europa a guida tedesca sarebbe un male ancora peggiore. «Durante la crisi, la Germania ha sempre fatto abbastanza per prevenire il crollo della moneta unica, ma poco per attenuare le differenze strutturali tra le economie più forti e quelle più vulnerabili. Per esempio, ha acconsentito alla creazione del meccanismo europeo di stabilità che prevede l’iniezione diretta di capitali nelle banche, ma i fondi proposti erano inadeguati e soggetti a rigide condizioni. In parole povere, le politiche tedesche miravano più a punire che ad assistere» (pag. 65). La Germania dovrebbe, dunque, nell’ottica di un suo ruolo da leader, essere più buona e comprensiva, sostenere la periferia più povera e lavorare per il bene di tutti, cooperando nello sviluppo delle politiche economiche. Ma, ad oggi, non è così.

Le conclusioni di questo terzo capitolo sono amare, tanto da spingere l’Autore a sostenere che le attuali politiche di reintegrazione sarebbero destinate a fallire per due ordini di motivi: il mancato sostegno degli Stati nazionali e lo scarsissimo interesse che queste suscitano fra i cittadini d’Europa. «I cittadini di tutta l’UE sembrano nutrire scarso interesse per la generale architettura istituzionale europea e provano inquietudine all’idea di un possibile ritorno dell’impero tedesco, per quanto benevolo e illuminato. Com’è ovvio, sono preoccupati per i loro posti di lavoro, la sicurezza e le pensioni, e alcuni hanno cominciato a pensare che sia stata l’Unione europea a metterli a rischio [per cui] la reintegrazione non può avere luogo se non si affronta il deficit di fiducia. È difficile riuscire a riconquistare

tale fiducia continuando a propinare la stessa minestra, dietro il pretesto che “non ci sono alternative”» (pagg. 69-70).

Nel quarto capitolo, intitolato *Visione*, Zielonka dichiara di voler dimostrare come un'altra integrazione sia possibile. Una integrazione che faccia sembrare l'Europa “un mosaico di alleanze senza una precisa struttura istituzionale”. Di un'Europa “neomedievale” ci sarebbe bisogno, più flessibile, decentrata ed ibrida. «Con il termine neomedievalismo indichiamo una rottura con l'era westfaliana e il fallimento della sua incarnazione istituzionale modernista: l'Unione europea. [Il neomedievalismo è] caratterizzato da autorità con competenze sovrapposte, sovranità frazionata, sistemi istituzionali differenziati e identità multiple [...] confini meno netti, con ampie possibilità di entrata e di uscita [...] una redistribuzione basata su diverse forme di solidarietà tra varie reti transnazionali” (pagg. 78-79). Con neomedievalismo non si vuole auspicare la morte degli Stati nazionali ma, piuttosto, una trasformazione di questi, con una maggiore rilevanza politico-amministrativa di Regioni e Città, ONG e associazioni. L'Autore è convinto che tutto ciò porterà «ad una moltiplicazione di vari assetti istituzionali ibridi e una più ampia varietà di alleanze politiche» (pag. 79). «Il nuovo assetto sarà più fluido e al passo coi tempi» (pag. 88). Il pensiero abbozzato nel testo prevede che ci confronteremo con una Europa diversa all'uscita dalla crisi; una Europa dove le Istituzioni, riconosciute nei Trattati, saranno più deboli e gli Stati nazionali ancora più distanti da Bruxelles di quanto non lo siano ora. Ci troveremo davanti ad un organismo senza una cornice giuridica precisa. Questa Europa, inoltre, formata da un elevato numero di reti e associazioni e con un diverso rapporto tra territorio, diritti e autorità, si attuerà naturalmente senza che venga seguito un piano deliberato. «[L]’integrazione, per riuscire, dovrebbe essere portata

avanti da una pluralità di attori e non solo dagli Stati. Fintantoché gli Stati si sentono investiti del ruolo esclusivo di custodi dell'integrazione, è difficile per le reti transnazionali assumere un ruolo indipendente. [...] In secondo luogo, il nuovo approccio prevede l'integrazione in termini funzionali piuttosto che territoriali. Le diverse reti possono integrarsi in vari settori dell'azione politica, come il commercio, l'energia, i diritti umani, l'immigrazione o la sicurezza. [...] In terzo luogo, la struttura delle reti integrative dovrebbe essere policentrica e non gerarchica, somigliante a molti anelli orizzontali piuttosto che a un'unica piramide verticale. Questo perché le reti integrative basate sui compiti si svilupperebbero senza un programma istituzionale generale destinato a produrre un'architettura ordinata. [...] In quarto luogo, la governance delle reti integrative dovrebbe essere flessibile, multilaterale e diversificata» (pagg. 91-93).

Per cogliere la differenza tra il modello di integrazione attuale e quello proposto l'Autore si serve di una metafora musicale. Il primo modello viene paragonato ad una *EUfonia*, nel testo accostato al termine monodia, ovvero un canto ad una sola voce; il secondo viene paragonato ad una *polifonia*, una scrittura musicale con più linee melodiche simultanee, tutte indipendenti tra loro. Zielonka è convinto che gli Stati, preferendo il modello di integrazione attuale, stiano continuando a "suonare" una musica EUfonica, che spesso si trasformerebbe in cacofonia, anziché una musica polifonica, maggiormente melodica e funzionale.

Il quinto capitolo, intitolato *Esercizi di polifonia*, si apre con la considerazione dell'Autore che, diversamente da quanto comunemente si creda, la disintegrazione dell'Unione non comporterà automaticamente la fine dell'Europa o la fine della cooperazione, ma solamente una nuova sfida: ricercare una nuova

integrazione «senza l'UE al timone» (pag. 97). Gli Stati tenderebbero a risolvere problemi mondiali con soluzioni locali e questo indebolirebbe il ruolo politico della UE e determinerebbe la convinzione che il ruolo di questa ultima sia solo quello di rappresentare la volontà degli Stati membri, magari di quelli più forti e rappresentativi. «In ogni caso, prima o poi qualcuno perderà ogni illusione e denuncerà le manovre manipolatorie dietro le quinte. I fallimenti occasionali del mercato, le pressioni migratorie, le carenze energetiche o le pandemie continueranno a colpire il continente e richiederanno risposte collettive europee» (pag. 100). Sarebbe necessario realizzare un modello di integrazione nuovo, mai pensato prima, che preveda una integrazione funzionale di reti ed associazioni volte alla risoluzione di problemi senza passare dalle dormienti Istituzioni europee. «Una tale evoluzione non annuncia la fine dell'integrazione europea; in realtà, annuncia un rilancio dell'integrazione, ma in una forma e con una portata diverse. Si abbraccerà la diversità e si ridurrà la struttura gerarchica. Si darà maggiore risalto alle associazioni funzionali di carattere volontario e si punterà meno sulla governance territoriale. Gli Stati non saranno più i principali motori della integrazione, anzi questo ruolo sarà svolto dalle città, dalle regioni e dalle ONG europee, sostenute o persino incalzate dalle imprese e dai cittadini» (pag. 102). Una integrazione che, dunque, adotterà i principi base della democrazia: pluralismo ed autogoverno.

Il Nostro sottolinea, infine, come questo nuovo modello non preveda negoziati e accordi, ma unicamente un agire comune per problemi comuni attraverso reti funzionali. «Le competenze decisionali possono essere ripartite fra attori a diversi livelli, anziché essere monopolio degli esecutivi europei (o degli Stati membri). La governance, in sostanza, consiste nel mantenere l'ordine collettivo e

perseguire obiettivi comuni, ma esistono vari modi di esercitarla» (pag. 106).

Il sesto e ultimo capitolo, intitolato *Marcciare sul posto*, aggiunto all'edizione italiana del saggio, uscita ad un anno di distanza da quella inglese, sembrerebbe avvalorare quanto nel corpo del volume sostenuto. Una UE sempre più incapace di affrontare le sfide poste dal tempo, incapace di rispondere alle crisi politiche ed economiche, ma soprattutto incapace di invertire rotta. Saremmo dinanzi alla solita retorica del “non c'è problema”, “va tutto bene”. In una UE sempre più mal gradita e sempre meno unita, le Istituzioni *marcerebbero sul posto*, senza avanzare.

Altro problema analizzato, certamente non meno grave, è quello di una diversità di obiettivi e problemi fra i singoli Stati membri. Unire le diversità ed affrontare i problemi comuni, sarebbe questo il ruolo dell'Unione. Ma evidentemente così non è. L'Italia farebbe i conti con il problema immigrazione, la Grecia con il debito pubblico, la Polonia con la sicurezza, la Spagna con le difficoltà sociali dovute alle forti misure di austerità. Nel maggio del 2014, durante le elezioni per il Parlamento europeo, si sarebbe dovuto parlare di Europa e di problemi europei. Così non è stato. I problemi messi in luce solo quelli nazionali prima elencati. «Il responso delle urne è stato inequivocabile: l'UE non ha superato questa importante prova elettorale. La maggior parte degli aventi diritto non si è presa il disturbo di partecipare al voto e i politici euroscettici hanno conquistato più seggi che mai nella storia del Parlamento europeo» (pag. 111).

L'Autore conclude il Volume ed il capitolo con un cenno alla crisi greca: essa avrebbe dimostrato il malessere dell'Europa, in termini economici e di solidarietà, ed il suo andare “alla deriva contro gli scogli”. La Germania, dal canto suo, con la crisi greca, avrebbe

perso l'occasione della "fumata bianca" per assurgere a leader. Le assurde politiche di austerità perseguite e il dispotismo con cui si atteggia a padre padrone dell'Europa, avrebbero alimentato un sentimento germanofobo, già molto forte nel Vecchio Continente. Le ultime parole del testo, più di ogni altre, traducono il proposito dell'Autore: «Questo libro incoraggia gli europei a cominciare a pensare e a parlare di una nuova Europa integrata senza timori e pregiudizi» (pag. 133).

All'esposizione tratteggiata da Zielonka, che certo ha il merito di stimolare il dibattito sul futuro dell'Europa, sono da riconoscere alcuni limiti. Il modello proposto, infatti, non sembra chiarire come possa essere migliorativo rispetto a quello attuale, senza una politica estera e di difesa comune, senza una politica fiscale ed un centro decisionale legittimato a livello sovranazionale. Se queste criticità non verranno risolte, assisteremo con sempre maggiore frequenza ad iniziative unilaterali, diplomatiche e militari dei singoli Stati membri, per come accaduto di recente. Le decisioni verranno, dunque, prese all'interno dei singoli Stati e non a Bruxelles, per come sarebbe legittimo aspettarsi.

La proposta di Zielonka, inoltre, sembra non dare all'Europa maggiore peso e competitività internazionale, ma, al contrario, solo maggiore incertezza dal punto di vista politico ed economico. Sarebbe, forse, maggiormente auspicabile che l'Europa ritrovasse la sua strada ripartendo da dove si è persa. Perseguire nuovamente un percorso federale, infatti, le garantirebbe maggiore autonomia e solidità dal punto di vista internazionale e maggiore coesione dal punto di vista politico.

L'idea di ripartire dal basso sembra potersi accogliere, ma non proprio nei termini suggeriti dall'Autore. Sarebbe, probabilmente, più corretto parlare, per come fa la Spinelli, di una spinta dal basso,

n. 1/2016

di cittadini e movimenti, capace di rinverdire l'ormai sbiadito sentimento europeo e di non ridurre il progetto europeo ad un progetto delle *élites*.