

Introduzione

Negli ultimi decenni il tema dell'integrazione europea si è intrecciato in modo sempre più stretto con tutte le questioni più rilevanti al centro del dibattito della teoria politica e giuridica: il ruolo dello Stato nel mondo contemporaneo, il destino della sovranità politica, le conseguenze del processo di globalizzazione, le trasformazioni degli ordinamenti giuridici, la tutela sovranazionale dei diritti fondamentali, la crisi dei sistemi democratici, il cambiamento del rapporto fra politica ed economia determinato dal neo-liberalismo. In relazione a questi grandi temi la costruzione europea è stata oggetto di un'attenzione sempre più viva in un duplice senso. Essa è stata presa in considerazione sia come il banco di prova per verificare la natura, la portata e le implicazioni di queste trasformazioni, sia – soprattutto fino allo scoppio della crisi finanziaria del 2008 – come il luogo della loro *manifestazione esemplare*. Secondo quest'ultima prospettiva, una serie di elementi, considerati caratteristici della nuova epoca globale, trovavano in Europa il loro più compiuto sviluppo, in grado di anticipare ciò che poi si sarebbe inevitabilmente affermato anche nel resto dell'Occidente e del pianeta. Anche così si spiega l'enorme crescita della letteratura giuridica, economica, politologica, filosofica sui temi europei negli ultimi decenni. Va detto che questa crescita non si è interrotta neppure quando la convinzione che la forma istituzionale europea fosse destinata a essere imitata nel resto del mondo si è incrinata e il paradigma della *crisi* ha sostituito quello del *laboratorio*.

L'intreccio del tema dell'Europa con altre questioni di grande rilevanza al centro del dibattito pubblico spiega anche il condizionamento che il contesto culturale e ideologico degli ultimi decenni ha esercitato sugli studi sul processo di integrazione. È un dato inevitabile, in una certa misura, quando l'oggetto della ricerca è costituito ordinamenti e istituzioni di grande rilevanza storico-sociale, ma che in questo caso, come si proverà a mostrare, riveste una valenza esplicativa del tutto specifica, peraltro già in una fase che precede l'accentuarsi delle divisioni più strettamente politiche sui temi europei.

Questo lavoro prova ad analizzare proprio il rapporto fra la ricerca teorica su questi temi e un retroterra ideologico e culturale più generale. L'obiettivo è dimostrare come questa prospettiva possa rivelarsi preziosa per capire sia la direzione che il processo di integrazione ha preso a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, sia il modo in cui si è formata una chiave prevalente di interpretazione, di natura interdisciplinare, che ha accompagnato e sostenuto questo percorso. Non si tratta, pertanto, di una storia dell'integrazione europea, né di un'analisi strettamente giuridica dell'evoluzione dei Trattati, delle norme comunitarie e della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, quanto di un tentativo di ricostruire le concezioni teoriche generali, relative al diritto, alla politica e all'economia, che hanno orientato il processo di integrazione, di portare alla luce la loro genesi e di esaminare il mondo in cui esse hanno inciso.

Non si può ignorare che l'analisi qui condotta si colloca in un passaggio storico segnato da eventi di grande portata e da tumultuosi cambiamenti sul piano economico, sociale e geopolitico. Essi stanno investendo in pieno anche il progetto europeo, con una profondità e una rapidità impensabili fino a un passato anche molto recente. Per inquadrare l'origine e lo sviluppo delle trasformazioni in atto, si adotterà una prospettiva che individua nella *doppia crisi globale* l'elemento dirimente e periodizzante. La prima è quella finanziaria che esplode nel 2008 negli Stati

Uniti e poi arriva anche in Europa, trasformandosi nel 2011-12 in crisi dei debiti sovrani dei Paesi della periferia dell'eurozona. La seconda è quella innescata dalla pandemia del 2020, con le sue enormi ripercussioni in diversi ambiti. La tesi che si proverà argomentare è che questa doppia crisi non segni soltanto il tramonto di una specifica *configurazione neo-liberale* della globalizzazione, che si è affermata per circa un trentennio, ma anche dell'impianto della costruzione europea determinatosi all'interno di quella fase storica. Questo *specifico assetto* del processo di integrazione viene qui identificato con una formula sintetica come l'*ordine di Maastricht*.

Per un'analisi volta a cogliere soprattutto gli snodi teorici e le trasformazioni strutturali, in un passaggio segnato da cambiamenti così veloci, l'obiettivo è anzitutto quello di provare a distinguere gli elementi più legati alla cronaca e alla polemica politica contingente da quelli che indicano invece trasformazioni più profonde e durature, destinate a lasciare una traccia significativa anche dopo la fine dell'emergenza. Una delle tesi di fondo di questa ricerca è che il passaggio storico della *doppia crisi globale* segni una *cesura* profonda per il progetto europeo, anche al di là di come finora tale discontinuità è stata percepita nella discussione pubblica e delle decisioni più immediate che ha prodotto da parte degli organi dell'Unione.

Un corollario di questa tesi è che dopo un cambiamento di questa portata non abbia molto senso riproporre intatte le chiavi di lettura e le posizioni teoriche precedenti, come se l'emergenza rappresenti una parentesi destinata a lasciare presto il campo allo *status quo ante*. In quest'ottica, è plausibile che dopo l'emergenza usciranno trasformati non soltanto il quadro normativo e l'assetto istituzionale dell'Unione, ma anche le categorie concettuali con le quali il processo di integrazione è stato pensato nel trentennio precedente.

Si pensi, ad esempio, a quanto sia ironico e paradossale che una costruzione come quella europea, descritta a lungo come il

paradigma dell'«integrazione tramite il diritto», in un momento cruciale come quello della crisi pandemica abbia stravolto tutti i pilastri fondamentali del proprio ordinamento economico senza modificare un rigo dei suoi Trattati e senza una sola sentenza 'innovativa' della Corte di Giustizia europea. È un fatto che non può non interrogare i teorici del diritto e della politica impegnati nello studio del processo di integrazione e interessati a verificare, traendo lezioni dalla concretezza della vicenda storica, la tenuta di alcune delle categorie teoriche più in voga con cui esso è stato interpretato negli ultimi decenni.

Si vedrà come, fin dalla sua genesi, l'idea dell'Europa come comunità primariamente giuridica e dell'«integrazione tramite il diritto» sia stata legata a un progetto di *spoliticizzazione* della costruzione europea, sulla base dell'assunto che il superamento del ruolo direttivo della politica fosse la condizione per superare le divisioni nazionali, sterilizzare i conflitti sociali e assicurare la stabilità dello sviluppo economico. La doppia crisi globale segna lo scacco di questa concezione e mette il progetto europeo di fronte al ritorno del '*politico*'.

Con questa espressione qui si intende anzitutto una dimensione costitutiva della socialità umana, quella legata alla lotta fra convinzioni e interessi diversi, in contrasto tra di loro e non gerarchizzabili preventivamente. All'interno degli Stati democratico-costituzionali il conflitto fra gruppi divisi da interessi e visioni contrastanti è stato regolato e reso pacifico, garantendo le minoranze ed evitando esiti distruttivi sulle forme giuridiche della convivenza. La categorizzazione schmittiana del '*politico*' come antagonismo radicale sull'asse amico-nemico¹ è divenuta così la rappresentazione di un caso estremo, tanto da essere oggetto di reinterpretazione

¹ Cfr. C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, 2^a ed., Duncker & Humblot, Berlin 1963, trad. it. *Il concetto di 'politico'. Testo del 1932 con una premessa e tre corollari*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio-P. Schiera, Il Mulino, Bologna 1972, pp. 87-191.

zioni che hanno cercato di adattarla a un contesto democratico². Ma ciò che resta ineliminabile del ‘politico’, nel significato che qui gli si attribuisce, è la sua carica di alternativa rispetto all’ordine sociale dato, la sua potenzialità *trasformatrice* e *sovvertitrice*, la sua refrattarietà rispetto a ogni ipotesi di neutralizzazione preventiva del conflitto in nome dell’unico soluzione corretta individuata da una presunta razionalità tecnocratica.

Nello sviluppo dello Stato moderno l’elemento del ‘politico’ trova espressione nella sovranità democratica, che costituisce la *messa in forma* giuridica e costituzionale di questa energia politica di cambiamento, ovvero della possibilità di mettere in discussione anche radicalmente l’assetto della società e i fondamenti economico-sociali della convivenza sulla base di una volontà politica che si afferma, oppure di un nuovo punto di equilibrio fra volontà politiche confliggenti. Sulla base di ciò, la sovranità politica nega un ordine naturale dato (come, ad esempio, può essere considerata anche in epoca contemporanea la *naturalizzazione* di un certo modo funzionare dell’ordinamento capitalistico) e stabilisce, fra i diversi possibili, *un ordine artificiale*, che non ha un fondamento scientifico o tecnocratico, ma *volontaristico*.

Non è un caso che il progetto neo-liberale di spoliticizzazione non si sia tradotto nella cancellazione delle forme esteriori e istituzionali della politica, ma essenzialmente nella negazione della possibilità di un’alternativa – e, quindi, di un *conflitto democratico legittimo* – sugli assetti fondamentali dell’ordinamento economico e del rapporto tra Stato e mercato. Si vedrà, in particolare, come a livello europeo la neutralizzazione del ‘politico’ abbia dato vita al tentativo di costruire un ordine istituzionale in cui la sovranità democratica – e il suo legame costitutivo

² Per un tentativo in questa direzione, che ripensa l’«antagonismo» schmittiano del ‘politico’ nei termini di un «agonismo» democratico, si veda, ad esempio, C. MOUFFE, *On the Political*, Routledge, London-New York 2005, trad. it. *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Bruno Mondadori, Milano 2007.

con la possibilità di ribaltare l'equilibrio di forze e interessi vigente in un determinato momento – non fosse più l'elemento centrale ed esclusivo del processo decisionale. L'obiettivo è stata la limitazione del raggio d'azione della sovranità popolare entro ambiti e materie tali da non mettere in discussione i pilastri del diritto europeo dell'economia e le sue *libertà economiche fondamentali*.

La restrizione degli ambiti di intervento della sovranità popolare ha significato una sostanziale relativizzazione del principio di autodeterminazione democratica delle comunità politiche nazionali, in maniera ben più stringente di quanto sia accaduto nella tradizione del costituzionalismo moderno o nella dimensione ordinaria del diritto internazionale. La difficoltà di costruire forme effettive di democrazia sovranazionale ha accentuato in Europa il rischio di trasformare la limitazione della sovranità politica nazionale, insita nel paradigma dell'«integrazione tramite il diritto», in un indebolimento *tout court* della partecipazione democratica dei cittadini³.

Il ritorno del 'politico', con il quale la *governance* post-politica dell'Unione europea deve fare i conti, è il ritorno del conflitto fra interessi e visioni contrastanti, sul piano sociale, territoriale e ideologico, che tornano a rivendicare la loro legittimità. Ciò accade perché, dopo la doppia crisi globale, ha smesso di funzionare quella neutralizzazione neo-liberale che si è presen-

³ Per una formulazione limpida del nesso fra sovranità e principio di autodeterminazione democratica nel mondo contemporaneo, anche in relazione ai maggiori poteri trasferiti alle organizzazioni internazionali e all'Unione europea, si veda, in particolare, D. GRIMM, *Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, Berlin University Press, Berlin 2009, p. 123: «Im Schutz der demokratischen Selbstbestimmung einer politisch geeinten Gesellschaft über die ihr gemäße Ordnung findet die Souveränität heute ihre wichtigste Funktion. [...] Solange es an überzeugenden Mustern einer globalen Demokratie fehlt, sollte die Quelle demokratischer Legitimation und Kontrolle auf der staatlichen Ebene nicht ausgetrocknet werden. Souveränität ist heute auch Demokratieschutz».

tata a lungo come l'unica garanzia di benessere, pace e stabilità, proprio a condizione che venisse esclusa la praticabilità di qualsiasi alternativa. Da ciò deriva la necessità per il progetto europeo di ripensare non solo la struttura istituzionale, le politiche economiche e l'identità geopolitica, ma anzitutto le *narrazioni* teoriche e politiche con le quali nei decenni scorsi il processo di integrazione è stato legittimato e presentato agli occhi dei cittadini⁴. Oggi, a distanza di un tempo neppure troppo lontano, molte di esse appaiono inservibili, talora perfino surreali.

Si pensi, ad esempio, all'idea, molto affermata tra gli anni Novanta del secolo scorso e l'inizio del nuovo millennio, che l'Europa stesse costruendo un modello istituzionale più adatto a fronteggiare le sfide della globalizzazione e, perciò, destinato a imporsi nel confronto con le altre superpotenze. Ancora nel 2004 un celebre intellettuale americano, *adviser* dell'allora Presidente della Commissione europea Romano Prodi, scriveva con una certa enfasi: «Mentre lo spirito americano si trascina nel passato, un nuovo sogno europeo sta nascendo. È un sogno molto più adatto alla prossima tappa dell'avventura umana, un sogno che promette di condurre l'umanità a una coscienza globale adatta a una società sempre più interconnessa e globalizzante»⁵. Oggi suo-

⁴Una testimonianza di questa consapevolezza emerge, ad esempio, in diversi contributi contenuti nel recente volume di C. FRANZIUS-F. MAYER-J. NEYER (a cura di), *Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäischen Integration*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019.

⁵Sono parole di Jeremy Rifkin (*The European Dream. How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, Tarcher Inc., New York 2004, trad. it. *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano 2004), richiamate di recente da A. ARESU, *Le potenze del capitalismo politico. Stati Uniti e Cina*, La Nave di Teseo, Milano 2020, p. 140. Sono significativi del clima culturale di quel periodo anche gli altri lavori, che Aresu cita di seguito (cfr. *ivi*, pp. 141 ss.). Si tratta di libri accompagnati negli stessi anni da un certo successo e volti a sostenere l'eccezionalità e il primato del modello europeo di integrazione: M. LEONARD, *Why Europe Will Run the*

nano come parole di cui è difficile cogliere il riferimento alla realtà, ma si vedrà come questa convinzione, all'epoca piuttosto diffusa, abbia esercitato un ruolo rilevante, anche sul piano del dibattito giuridico e costituzionale, nel promuovere le peculiarità dell'*esperimento* europeo.

A questa narrazione si è congiunta quella dell'Europa come avanguardia dell'apertura commerciale e della liberalizzazione dei mercati, sulla base della tutela piena all'interno del suo spazio giuridico delle quattro «libertà di movimento» (persone, merci, servizi e capitali). Oggi, dopo l'esperienza dell'ultimo decennio, è molto più difficile considerare il liberoscambismo senza limiti come un valore in sé, a prescindere dalla difesa dei diritti del lavoro e dal rispetto delle regole ambientali. Così come è arduo presentare la «convergenza» forzata dei modelli economici come un obiettivo ancora desiderabile, dopo aver osservato gli effetti concreti delle «riforme strutturali» sollecitate dall'Unione europea sul tessuto sociale di diversi Paesi dell'eurozona. Peraltro, uno degli inevitabili contraccolpi del tramonto della globalizzazione neo-liberale è la spinta a riabilitare il valore del pluralismo politico, giuridico e culturale, a fronte della *vocazione uniformante* che il progetto europeo ha assunto da Maastricht in poi.

Un'altra narrazione non riproponibile è quella dell'integrazione europea come definitivo superamento degli Stati nazionali. In anni cui predominava un entusiasmo abbastanza acritico sulle potenzialità partecipative e decisionali che si sarebbero dischiu-

21st Century, Fourth Estate, London 2005; J. ZIELONKA, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, New York 2006; P. KHANNA, *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order*, Random House, New York 2008, trad. it. *I tre imperi. Nuovi equilibri globali nel XXI secolo*, Fazi, Roma 2009. Le osservazioni di Aresu sui successivi ripensamenti di questi autori possono essere integrate ricordando il titolo e il ben diverso tono di un altro libro di Zielonka a meno di un decennio di distanza: *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014, trad. it. *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari 2015.

se ai cittadini europei oltre le barriere statuali, un grande intellettuale liberale aveva avvertito che «al di là degli Stati-nazione» difficilmente si sarebbero trovate «istituzioni adeguate alla democrazia»⁶. Si analizzerà la profondità delle ragioni che rendono problematica la democrazia a livello sovranazionale. In quest'ottica, anche il tentativo di presentare il progetto europeo come la via maestra per ripensare i sistemi democratici nella nuova realtà globale appare oggi decisamente meno plausibile. Una delle strategie argomentative di questa posizione è stata quella di distinguere la «legittimità in entrata» (*input democracy*), su cui si fonderebbero i regimi rappresentativi tradizionali, dalla «legittimità in uscita» (*output democracy*), misurabile in termini di benessere materiale, sicurezza e tutela dei diritti fondamentali, a cui si affiderebbe invece la costruzione europea. Ma già la prima crisi globale ha messo sotto pressione i meccanismi decisionali europei da entrambi i versanti, mostrandone la precarietà dei risultati non meno della fragilità dal punto di vista del mandato democratico.

Non privo di difficoltà è anche il tentativo di adattare il sistema parlamentare classico all'architettura istituzionale europea. Non è una considerazione legata solo alla persistente ristrettezza dei poteri del Parlamento europeo rispetto a una normale assemblea legislativa in un regime compiutamente parlamentare, ma anche al problema oggettivo di rafforzare la legittimazione democratica di un organo in cui il voto dei cittadini dei diversi Paesi pesa molto diversamente (con il risultato che, ad esempio, un parlamentare europeo del Lussemburgo è eletto con circa un decimo dei voti necessari per eleggerne uno tedesco). A ciò si aggiunga che l'oggetto cruciale della *governance* economica europea (e della sua crisi nell'ultimo decennio), la moneta unica, non coinvolge ancora tutti gli Stati dell'Unione. Ciò costituisce un'altra oggettiva limitazione per il ruolo che può esercitare su una

⁶ Cfr. R. DAHRENDORF, *The Challenge for Democracy*, in «Journal of Democracy», 14, 2003, n. 4, pp. 101-114, p. 107.

questione essenziale, come la politica economica dell'eurozona, un'assemblea rappresentativa eletta anche dai cittadini di Paesi che non partecipano all'unione monetaria.

Infine, anche la narrazione dell'esperimento europeo come nuova e più efficace forma di governo tecnocratico dell'economia esce travolta dalla doppia crisi globale. È un'idea legata a doppio filo sul piano teorico a quella di costruire una nuova forma istituzionale in grado di emancipare il diritto dalla sua radice politica. Ne sarebbe dovuta derivare una *governance* dei processi economico-sociali più razionale, legata a criteri oggettivi e più adeguata ai caratteri del nuovo mercato globale, concepito come uno *spazio liscio* non più solcato da interessi nazionali o di classe. A livello internazionale, il declino dell'assetto unipolare post-'89, l'ascesa della Cina e il nuovo allontanamento della Russia dall'orbita della NATO determinano, invece, un ritorno prepotente della geopolitica nella regolazione dell'economia e dei flussi commerciali, i cui primi segni iniziano a essere visibili già prima della crisi finanziaria del 2008. Accade così che, ancora nel pieno dell'egemonia neo-liberale, mentre l'Europa ancora si pensa come una «comunità di diritto» in una globalità destinata a superare tutte le barriere normative statuali, nel *mondo reale* la regolazione giuridica dell'economia torna a essere condizionata da elementi strettamente politici, come l'interesse e la sicurezza nazionale.

Il fatto che tutte queste narrazioni siano invecchiate precocemente nel corso della doppia crisi globale fa sì che oggi l'Unione europea sia costretta a ripensare a fondo se stessa, le finalità del progetto di integrazione e il rapporto con i suoi Stati membri, in un contesto internazionale radicalmente mutato rispetto a quello degli anni Ottanta-Novanta del secolo scorso. Questa rifondazione teorica appare peraltro non solo un'esigenza intellettuale, ma una condizione necessaria perché il ridisegno istituzionale dell'Unione sia poi davvero in grado di riconciliare il progetto europeo con lo *Zeitgeist* contemporaneo e con la fiducia perduta dei cittadini.

Un'analisi della genesi, delle trasformazioni in atto e degli sviluppi futuri del processo di integrazione deve necessariamente misurarsi con la natura intrinsecamente interdisciplinare del proprio oggetto, costituito da un inestricabile intreccio di elementi economici, giuridici, politici, sociali e storici. Ogni studio, compreso questo, non può che essere ovviamente legato a un punto di osservazione di partenza, da cui discendono inevitabilmente una preventiva selezione degli elementi della realtà presi in considerazione e, quindi, in maniera più o meno esplicita, anche una collocazione disciplinare. Tuttavia, una delle convinzioni alla base di questa ricerca è che, nel caso di un oggetto storico-sociale peculiare e complesso come l'integrazione europea, occorra fare uno sforzo in più per non restare incapsulati entro rigidi confini disciplinari, che rischiano di limitare la possibilità di cogliere i nessi dei fenomeni esaminati e la capacità esplicativa delle chiavi di lettura proposte. Pur muovendo da una prospettiva d'analisi teorico-giuridica e confrontandosi prevalentemente con una letteratura critica di taglio filosofico-giuridico, filosofico-politico e giuspubblicistico, si è cercato, pertanto, di tenere in debito conto i profili sociologici, politologici e, soprattutto, economici, che rivestono una rilevanza essenziale per inquadrare e comprendere anche le dinamiche più strettamente giuridiche e istituzionali.

Questa prospettiva è necessaria anzitutto per esaminare la genesi e gli effetti dell'*ordine di Maastricht*, ossia della forma concreta e storicamente determinata che ha assunto il processo di integrazione nel corso dell'ultimo trentennio. Questi effetti si producono su diversi piani, non da ultimo su quello democratico. Come si vedrà, la valutazione che viene data di tali effetti è molto severa e preoccupata. Nel contempo, tuttavia, la ricerca tenta di individuare le crepe che si aprono in questo assetto già dopo la prima crisi globale, essenzialmente a partire dal 2012, e poi di analizzare il cambiamento radicale e a tappe forzate prodotto dall'urto della pandemia, la seconda crisi globale, che tra-

volge la costruzione di Maastricht, minando alla base tutte i suoi principali assi teorici e normativi.

Di fronte a un vero e proprio *rischio esistenziale*, l'Unione europea antepone la necessità di evitare la prospettiva di una definitiva dissoluzione alla difesa a oltranza dell'impianto ordoliberal. È indubbio che in questa reazione all'emergenza abbia pesato il maturare di un indirizzo di fondo delle classi dirigenti (sia politiche che imprenditoriali) francesi e soprattutto tedesche, decise a evitare la disintegrazione della moneta unica, percepita come una minaccia esiziale per i propri interessi strategici. In conseguenza di ciò, possono essere adottate misure economiche e monetarie ritenute inconcepibili fino a un passato molto recente. Si vedrà anche come, contrariamente a quel appare prevalentemente nel dibattito politico e giornalistico, il reale cambiamento non è consistito neppure tanto nei nuovi strumenti *ad hoc* varati in risposta all'emergenza pandemica, a partire dall'ormai celebre *Recovery Fund*, che sono significativi come manifestazione di una volontà politica e come messaggio ai mercati finanziari, più che per la reale efficacia macro-economica che riusciranno a esercitare. Il vero segno della svolta è stato rappresentato dalla sospensione *sine die* del *Patto di stabilità*, che molto difficilmente potrà tornare in vigore senza profonde modifiche, e dalla portata dell'intervento della BCE, che ha sostanzialmente infranto il tabù della monetizzazione dei debiti pubblici.

Sulle base di questi sviluppi, prodotti peraltro da eventi semplicemente inimmaginabili qualche anno fa, come la *Brexit* o la pandemia, la prospettiva di una dissoluzione o di una rottura traumatica della costruzione europea, a partire dall'eurozona, sembra essere diventata decisamente meno plausibile. Ciò non significa naturalmente che sia oggi possibile nutrire certezze su quale sarà il punto di approdo istituzionale e politico di una transizione che appare ancora molto complessa e densa di rischi.

La natura repentina e impreveduta dello stravolgimento che ha investito l'Unione europea è testimoniata anche dalla difficoltà

dei tradizionali schieramenti politici e teorici in campo, la cui divisione può essere schematizzata in quella ‘europeisti’ e ‘anti-europeisti’, a riconoscere la profondità della trasformazione in atto e a coglierne le gigantesche implicazioni. I primi tendono a rimuovere il dato centrale, rappresentato dal tramonto dell’impianto economico e del modello di *governance* che essi avevano difeso fin qui, e a interpretare le misure straordinarie decise dall’Unione in termini *etici* o *edificanti*, come il prevalere della *solidarietà* o di un supposto *spirito originario* del progetto europeo. I secondi, invece, sembrano restare chiusi nelle maglie del loro apparato critico alla costruzione europea e incapaci di prendere atto di un quadro in veloce e inaspettato movimento, peraltro proprio su alcuni punti cruciali della *governance* economico-monetaria, sui quali la loro critica era stata più incisiva e stava ormai incontrando un consenso più vasto, sia sul piano scientifico che a livello politico.

La conseguenza che si può derivare è quella di un sostanziale spiazzamento nello scenario post-crisi tanto dell’europeismo liberista, custode dell’ortodossia di Maastricht, tanto dell’anti-europeismo nazionalista, che aveva scommesso sulla disintegrazione della moneta unica e dell’Unione. Non si tratta solo di cambiamenti politici in senso stretto, ma di smottamenti di posizioni teoriche che si erano consolidate nell’assetto precedente, condizionando e irrigidendo l’intera discussione pubblica sul destino e sulla funzione dell’integrazione europea.

Questo lavoro non si spinge a formulare previsioni sugli sviluppi di una trasformazione che è solo all’inizio e che è probabilmente destinata ad avere tempi meno accelerati e un percorso più tortuoso nelle sue tappe successive, quando si tratterà di passare dall’abrogazione emergenziale e *de facto* del quadro regolativo di Maastricht alla costruzione di un nuovo ordinamento e assetto istituzionale. La cautela rispetto alle previsioni, che è sempre doverosa quando si esaminano oggetti storico-sociali così complessi, è resa in questo caso ancora più necessaria dal fat-

to che l'analisi cade nel pieno di un'emergenza globale senza precedenti e con implicazioni ancora difficili da decifrare. Anche per questo, non si giungerà neppure a formulare ipotesi strutturate di riforma dell'architettura istituzionale dell'Unione. Ci si limiterà a individuare alcune linee di tendenza, di natura primariamente economica e geopolitica, innescate a livello internazionale dalla doppia crisi globale, che delineano un vero e proprio *cambio d'epoca* rispetto al trentennio precedente e che, in quanto tali, paiono inevitabilmente destinate a incidere in profondità sugli sviluppi futuri del progetto europeo.

Pur mantenendo quindi un'estrema cautela sugli approdi possibili della transizione in atto, questa ricerca giunge a sostenere una duplice tesi. La prima è che il passaggio attuale non sia riducibile alla semplice *sospensione* di un impianto economico e regolativo destinato a essere ristabilito al termine dell'emergenza. La convinzione che viene argomentata è che *l'ordine di Maastricht* sia definitivamente fuori gioco nel mondo post-pandemia. La seconda tesi è non basterà la retorica dei «padri fondatori» o del «ritorno alle origini» per adeguare il progetto europeo al nuovo scenario che emergerà dalla doppia crisi globale.

Anziché vagheggiare il ritorno a un passato mitico, occorre piuttosto comprendere le ragioni storiche e culturali di fondo, che, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, hanno impresso una determinata conformazione al processo di integrazione, e ridiscutere criticamente i presupposti teorici, che hanno strutturato un rapporto tra politica, diritto ed economia orientato a una rigorosa *spoliticizzazione*. È questo un presupposto necessario per individuare almeno la direzione di fondo del cambiamento che l'Unione dovrà affrontare. Un cambiamento *necessario*, ma che la cesura storica della pandemia, contrariamente a quanto si poteva ritenere ancora qualche anno fa, oggi sembra rendere anche *possibile*.

Sul piano del metodo e dell'ispirazione generale, il ripensa-