

EDITORIALE

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

POLITICHE EUROPEE: STALLO O REGRESSO?

Mai come negli ultimi anni l'opinione pubblica è stata costretta a prendere atto della incapacità della Unione europea a far fronte alle concrete esigenze dei cittadini e delle imprese. La maggior parte degli obiettivi che secondo i trattati avrebbero dovuto essere conseguiti grazie al ruolo della Unione si sono rivelati non raggiungibili. Nei mesi più recenti la drammatica crisi greca, l'ondata delle migrazioni e l'aggressione del terrorismo islamista hanno incontrato come risposta soltanto un balbettio a livello comunitario dando a volte l'impressione di una assoluta inutilità della costruzione europea e giustificando come reazione un forte recupero dei poteri di intervento statali.

La situazione di fronte ai nostri occhi è sicuramente critica. *Percorsi costituzionali*, sempre attenta a vagliare criticamente la realtà dei comportamenti delle nostre istituzioni, non vuole sottrarsi a una riflessione sullo stato delle istituzioni e delle politiche europee. In proposito siamo coscienti del fatto che sulla integrazione economica e politica europea e sulle soluzioni organizzative da attuarsi per conseguirla si è scritto molto, a volte in modo realistico, spesso in modo retorico condizionando la situazione oggettiva a una vulgata europeista che ha fatto spesso perdere di vista il profondo distacco fra un ideale federalista e la più concreta realtà degli interessi nazionali. Ci proponiamo quindi di proporre qualche considerazione che investa il processo di integrazione europeo nel suo complesso, tenendo conto delle profonde criticità ormai manifeste ma senza indulgere ad affrettate conclusioni negative sul proposito stesso di integrazione. I contributi che si pubblicano si pongono l'obiettivo di offrire ai lettori gli strumenti per una lettura argomentata della crisi che attraversiamo.

Perché si è giunti a questa situazione di grande difficoltà che rende difficile intravedere conclusioni positive della complessa crisi?

a) Crediamo che una delle ragioni di fondo vada ricercata negli errori politici di prospettiva della costruzione europea.

In primo luogo un eccesso di allargamento della primitiva unione. L'aumento accelerato di allargamenti ha reso problematico il passaggio alla integrazione fra comunità nazionali vicine sotto alcuni profili ma molto distanti sotto altri.

Quindi troppi *partners*. E fra questi progressivamente sempre più numerosi quelli che dopo aver fatto sforzi per essere ammessi alla Unione al fine di approfittare dei vantaggi del mercato unificato si sono poi rivelati ostili al processo integrativo in quanto gelosissimi della riconquistata piena sovranità dopo la fine del blocco sovietico.

b) In secondo luogo la inadeguatezza delle formule istituzionali sperimentate.

Accantonato il modello istituzionale integrativo incentrato su Commissione, Parlamento e Corte, il centro decisionale del processo politico è costituito dalla compresenza necessaria di tutti i partecipanti e quindi dalla prevalenza della formula intergovernativa.

Punto critico del sistema di integrazione è un parlamento che non rappresenta i popoli europei. O meglio, che formalmente lo fa ma nella sostanza non è sentito come rappresentativo dai vari corpi elettorali nazionali. Risultato è un parlamento con scarsa o latitante legittimazione. Un parlamento di cui nessuno, a parte gli esperti, conosce bene quello che fa o dovrebbe fare. Un parlamento che non prova imbarazzo nell'impegnare due sedi a distanza di poche centinaia di chilometri l'una dall'altra per svolgere il suo lavoro con un carico inutile e spaventoso di oneri per le finanze dell'Unione e di riflesso per gli stati.

Altro punto negativo. La Commissione, quale esecutivo espressione del momento integrativo, è afflitta da una complessa e spropositata macchina amministrativa. Dominata dagli eurocrati considerati come avulsi da ogni rapporto di contiguità con le politiche e gli interessi nazionali, invisibili alle opinioni pubbliche. Assolutamente carenti di legittimazione.

A una carenza di legittimazione degli organi politico-amministrativi espressione dell'integrazione si sostituisce una forte legittimazione della giurisdizione comunitaria. Ma qui si manifesta una singolare cesura nel processo di legittimazione dell'insieme delle

istituzioni. La legittimazione della Corte non proviene dai popoli degli stati membri che la ignorano. Il soggetto collettivo legittimante è il ceto dei giuristi che deve fare i conti col complicato intreccio di competenze fra giurisdizioni nazionali gelose della sovranità dei rispettivi stati e giurisdizione comunitaria posta a presidio dei vincoli imposti dai trattati.

E ciò che può apparire singolare è il fatto che la forte legittimazione della Corte permane nonostante la evidente crisi politica che affligge la Unione da almeno un decennio. Dunque la legittimazione che la corporazione dei giuristi e i giudici nazionali costantemente continuano a riservare alla Corte compensa la profonda incrinatura del prestigio istituzionale degli organi politico-amministrativo che sussiste soltanto per l'organo intergovernativo.

c) Ormai è pacifico che fra le istituzioni dotate di potere politico amministrativo l'unico centro istituzionale che conta è dato dal Consiglio.

L'organo intergovernativo costituisce il fulcro decisionale della Unione. Sono i rappresentanti dei 28 stati che sono in grado di dare l'impronta determinate alle politiche della Unione. Ma sarebbe ingenuo e contrario alla realtà pensare che vi sia una equivalenza di peso della volontà dei membri. Tutti hanno coscienza del ruolo di forza sempre assunto nel tempo da alcuni paesi, o come singoli o in combinazioni ristrette secondo la formula del direttorio. Negli anni recenti è la Germania che si è imposta come *leader* dell'organo decisionale politico.

Quindi consolarsi pensando che l'inefficienza degli organi di integrazione bene o male sia supplita dall'organo intergovernativo significa non voler vedere l'attuale situazione di sbilanciamento all'interno dei 28. Non si può dire che l'organo comune degli stati governi l'Unione quando sia evidente che le decisioni finali maturano e si concludono soltanto se lo stato *leader* è d'accordo.

Sostenere che per risolvere le crisi economico-monetaria gli stati bisognosi di aiuto dovrebbero dare più potere al centro trasferendo alla Unione altri pezzi di sovranità significa quindi dare la possibilità giuridica ai ministri dell'attuale paese guida di avere l'ultima parola, come avvenuto a proposito del ministro delle finanze tedesco per la soluzione della crisi greca. Spesso poi è prevalso per l'economia il metodo del direttorio, guidato di fatto dalla Germania

e reso insuperabile con il potere di veto. Dunque è del tutto pacifico che ci si è affidati al solo metodo intergovernativo. Per la politica estera e per gli interventi esterni non si è neppure arrivati a questo: l'Unione ha proceduto in ordine sparso, anche se la posta in gioco era comune: così per l'Irak, così per il Medio Oriente, dalla Libia alla Siria.

d) Si fa presente da più parti che l'attuale situazione di inadeguatezza della macchina europea deriverebbe dalla *carezza di un governo comune* dell'Unione europea per gestire le migrazioni, per combattere il terrorismo e per assicurare la sicurezza e la difesa. Ovviamente è evidente che occorrerebbe una gestione unitaria delle frontiere esterne dell'Europa e una gestione coordinata dell'immissione dei migranti sia quanto ai numeri globali da accettare sia quanto alle destinazioni specifiche entro l'Unione. Riguardo al terrorismo la presenza di una *intelligence* comune, con gestione trasparente e comune dei dati, avrebbe forse evitato le conseguenze tragiche degli attentati in Francia. Quanto a una difesa comune europea, in linea di principio avviabile già con il Trattato di Lisbona, costerebbe ai cittadini molto meno di quanto deriverebbe dalla sommatoria di interventi singoli e sarebbe in pari tempo molto più efficace. Ciò che servirebbe per affrontare le sfide sarebbe dunque un *governo comune* dell'Unione, che sinora è mancato. Per la sfida dell'economia è necessaria e giuridicamente possibile una cooperazione rafforzata entro l'Eurozona con un ancoraggio al Parlamento europeo; per la difesa è possibile una cooperazione strutturata anche circoscritta ad alcuni Paesi. Per le immigrazioni e per il terrorismo una configurazione ristretta che divida al suo interno l'Europa non sembra invece praticabile.

Si tratterebbe di capire cosa debba intendersi per governo comune. Soluzioni nuove da raggiungere con nuovi accordi fra stati o, semplicemente, utilizzo degli apparati attuali ma in modo da evitare le deficienze fino ad oggi riscontrate? Si può rispondere alla domanda dicendo che istituire un governo comune significa decidere insieme, naturalmente a maggioranza, ove non vi sia accordo tra tutti i governi; affidare ad un'autorità singola (la Commissione) il compito di svolgere e rendere operative le decisioni; ancorare le decisioni legislative e politiche al voto del Parlamento europeo. Se la risposta deve essere in questi termini occorre prendere atto che

tutto questo in realtà dovrebbe già essere da tempo pratica comune ma così non è stato in concreto.

Qualcuno ha riproposto di insistere sulla necessità di una struttura federale europea. Proposta del tutto svincolata dalla realtà e sicuramente non percorribile. Evidentemente si finge di ignorare come il pretendere di imporre ulteriori cessioni di sovranità sarebbe un passo respinto coralmemente degli stati. L'esperienza non esaltante del fallimento del trattato costituzionale non ha insegnato niente. Il trattato avrebbe dovuto consentire una vera e propria costituzione della Unione pur in assenza di una unica comunità politica europea. In altre parole, avrebbe dovuto instaurare qualcosa di sostanzialmente simile a uno stato federale europeo soddisfacendo le antiche aspettative del movimento federalista. Ma il risultato non è stato possibile. In realtà dal punto di vista fattuale la Unione aveva inteso bruciare i tempi tendendo tramite i suoi organi a individuare una costituzione nei principi fondamentali che reggono la costruzione comunitaria. Principi-valori caratterizzanti, dapprima elaborati in sede giurisprudenziale e poi inseriti nei trattati. Adozione della Carta dei diritti fondamentali, presenza di un complesso di organi e di fonti normative, presenza di soggetti destinatari delle normative, sistema di garanzie giurisdizionali, erano tutti elementi da cui veniva desunta la natura costituzionale della normativa di riferimento. Questo indirizzo, presente in modo forte nella giurisprudenza comunitaria, tendeva a valorizzare al massimo il principio del primato del diritto comunitario e della sua efficacia diretta nell'ordine giuridico statale e portato alle estreme conseguenze tendeva a far emergere la pretesa di una superiorità gerarchica delle fonti comunitarie rispetto a quelle statali fino ad individuare una costituzione europea condizionante quelle statali. Ma, si ripete, mai nella realtà gli stati hanno ammesso una forma di potere comunitario che mettesse in disparte le varie sovranità interessate al processo integrativo.

e) Per proceder in modo realistico è inevitabile essere consapevoli di un fenomeno che accompagna da sempre il ruolo degli stati, anche in seno alle unioni internazionali costituito dal diverso peso della sovranità. Esistono sovranità forti e deboli. Niente di nuovo, quindi, bastando prenderne atto in modo onesto senza continuare a confondere le regole giuridiche con quelle della prassi politica.

Questo spiega senza difficoltà il diverso svolgersi degli atteggiamenti degli stati per affrontare le più recenti crisi. La crisi dell'euro ha condotto alla contrapposizione fra stati debitori e stati creditori. La crisi dei rifugiati alla contrapposizione fra stati dell'Est contrari al transito e alla ospitalità e quelli dell'ovest più disponibili. La crisi del terrorismo ha visto l'isolamento della Francia disposta alla maniera forte rispetto alla generalità dei partners di fatto contrari al rischio di impegno militare. E si potrebbe continuare con gli esempi.

f) Il richiamo alla sovranità porta inevitabilmente a sottolineare come sia del tutto chiaro che gli stati non vi vogliono rinunciare. Quanto hanno deciso con i trattati è, oggi e in prospettiva, il massimo possibile. Quindi basta con le fughe in avanti verso un vagheggiato modello federale.

Il discorso è del tutto diverso. La spinta odierna che tende a espandersi è per un recupero di sovranità almeno in via di fatto. Aumenta il numero degli stati che vorrebbero recuperarla. Per questo è attuale il dibattito in Gran Bretagna sul Brexit.

Aumentano i movimenti e partiti euroscettici e dove vincono le elezioni sono le politiche ufficiali degli stati che mettono freni a una lettura integrazionista degli impegni.

Particolarmente indicativa la posizione britannica imperniata sul tema della sovranità nazionale. Cameron vuole che sia formalmente chiarito che il Regno Unito è escluso dall'obbiettivo di perseguire un'Unione sempre più stretta. Al contempo vorrebbe rafforzare la possibilità dei parlamenti nazionali (attualmente prevista in maniera blanda dai primi due protocolli allegati al Trattato di Lisbona) di bloccare la legislazione europea, rafforzando al contempo la regola della sussidiarietà. Si aggiunge la richiesta che riguarda la riduzione dell'immigrazione intracomunitaria e, più in generale, l'intento di neutralizzare le sentenze della Corte che hanno troppo allargato il campo di applicazione della libera circolazione delle persone. Inoltre i cittadini di altri Stati membri che si recano a lavorare in Inghilterra dovrebbero contribuire al sistema sociale per quattro anni prima di avere titolo per usufruire dei benefici sociali. Pretese queste che sconfessano il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità e quello della libera circolazione dei lavoratori, come codificati dai trattati, dalla giurisprudenza della

Corte di Giustizia e dalla legislazione derivata. Tra l'altro alcune modifiche richiederebbero la revisione degli attuali trattati, soprattutto per quel che concerne la *governance* dell'area euro. Inoltre, nonostante la Corte di Giustizia abbia recentemente adottato un approccio più restrittivo che in passato sui diritti dei cittadini di altri Stati membri ad usufruire di benefici sociali nel paese ospitante, le limitazioni prospettate sembrano contrarie ai principi fondamentali del trattato.

g) Le richieste inglesi potrebbero fornire una occasione per una revisione dei trattati che comunque, almeno teoricamente, sarebbe prevista nel 2017 per incorporare il *Fiscal Compact*. Ma, più in generale non si può escludere che siano proponibili revisioni. Naturalmente non si trascuri che la revisione è di per sé un processo faticoso e rischioso, in quanto ciascun parlamento nazionale dovrebbe ratificarla. Sembra che il governo italiano qualcosa intenderebbe proporre in vista della ricorrenza nel prossimo 2017 dei sessant'anni del trattato di Roma sulla Comunità economica.

Il discorso è impegnativo. Non dimentichiamo che il trattato attuale prevede il recesso e quindi rende in teoria agevole una nuova discussione dei precedenti impegni, tenendo conto dell'affermazione dei movimenti contrari alla integrazione, potrebbe scatenare orientamenti disgreganti l'Unione e quindi di segno opposto a chi auspica un rafforzamento in senso federale della stessa. A questo punto bisognerà chiarire se sia perseguibile e credibile la strada di un rafforzamento della Unione in senso politico, individuando anche una responsabilità della stessa sul fronte della unione fiscale, oppure se si dovrà realisticamente prendere atto di una situazione di stallo o addirittura di regresso confermando il fallimento di più ampie illusioni di integrazione mantenendo quindi le attuali regole e prendendo atto della prevalenza del metodo intergovernativo.

Conclusivamente, le questioni sul tappeto sono numerose e complesse e a queste è dedicato lo sforzo di analisi che si offre al lettore.