

## **Europa degli Stati o Unione Europea?**

L'ultimo numero di Foreign Affairs ospita un denso articolo dedicato al futuro dell'Unione dopo la Brexit<sup>1</sup>. Non è possibile in questa sede seguirne nel dettaglio tutte le argomentazioni. L'assunto alla base dello scritto e le conseguenze che l'autore ne trae richiedono però qualche precisazione, anche con un occhio al dibattito interno italiano in una fase in cui le tendenze sovraniste si affermano con preoccupante vigore.

La tesi, originariamente sviluppata da uno storico inglese,<sup>2</sup> è che nel tempo il processo di integrazione si sarebbe "scostato" dall'impostazione originaria dei responsabili politici degli anni '50, che con la creazione della Comunità Economica Europea avrebbero inteso prevalentemente "riabilitare" il sistema degli Stati nazione europei dopo gli orrori della seconda guerra mondiale. Quello che l'autore chiama "*the political bargain*" dell'epoca sarebbe stato quindi la liberalizzazione graduale delle rispettive economie in un quadro che prevedesse il mantenimento della maggior parte dei poteri politici ed economici in capo agli stati nazionali. Assetto che avrebbe funzionato nei tre decenni successivi, ma che avrebbe cominciato ad entrare in crisi a partire dalla metà degli anni ottanta con l'Atto Unico e la creazione del Mercato Interno, che ha espropriato gli stati di gran parte delle loro tradizionali competenze legislative, fino alla definitiva perdita di qualsiasi potere di intervento sull'economia conseguente alla introduzione della moneta unica. E poiché gli stati sono le sole entità in grado di dare legittimità democratica alle decisioni che riguardano la collettività, la loro emarginazione sta trasformando le elezioni in

una "fonte permanente di virulenti nazionalismi".

La conclusione che è ormai tempo che agli stati nazionali venga restituita tutta una serie di poteri anche per quanto riguarda interventi derogatori sulle norme del mercato interno e della stessa unione monetaria quando le circostanze lo richiedano.

L'assunto dello scostamento dal patto politico originario - non a caso di fonte britannica - non appare storicamente fondato. I padri fondatori del processo di integrazione europea volevano fare molto di più che "risciacquare" gli Stati nazione dalle scorie del disastro delle due guerre civili europee del ventesimo secolo nelle acque di un coordinamento a livello continentale. E volevano farlo a partire da una analisi serrata delle conseguenze cui poteva condurre (ed aveva in effetti condotto) la mistica dello "Stato sovrano" e dei nazionalismi che ne conseguivano e che non riguardava solo i limiti degli stati nazionali, ma anche quelli della semplice cooperazione intergovernativa.

Jean Monnet, che non può essere certamente sospettato di furori federalisti, lo disse chiaramente nel discorso alla prima seduta dell'Alta Autorità della CECA: "Per la prima volta le relazioni tradizionali tra gli Stati sono trasformate... I metodi del passato (si sono rivelati) incapaci di eliminare gli antagonismi nazionali che inevitabilmente si manifestano fin tanto che non sono superate le stesse sovranità nazionali.." La creatura che in quell'agosto del 1952 iniziava il suo percorso era così la prima che metteva insieme (Monnet usa la parola "fondere") parte delle sovranità nazionali, sottoponendole all'interesse comune attraverso le Istituzioni, e quindi superandole in una visione che non poteva che avere una proiezione federale.

Questo modello, che si proponeva di raggiungere l'obiettivo dell'unità per gradi, in base ad una progressione che tenesse conto

---

<sup>1</sup> Matthias Matthijs, *Europe after Brexit. A less perfect Union, Foreign Affairs, gennaio/febbraio 2017*

<sup>2</sup> Alan Milward, *The european rescue of the nation-state, 1992*, citato nel testo.

delle condizioni storiche e culturali che nutrivano, radicandole nella coscienza delle relative popolazioni, le identità dei singoli stati europei, è stato applicato a tutti gli sviluppi successivi del processo di integrazione, pur se con esitazioni, rallentamenti ed ostacoli di varia natura. Nel Trattato di Roma era iscritta sia la previsione del passaggio del voto a maggioranza - che costituisce una, se non la principale, caratteristica della sovranazionalità - sia quella della elezione diretta dei membri del Parlamento Europeo, attraverso la quale la struttura avrebbe acquistato una legittimazione ulteriore e diversa rispetto a quella originariamente conferitagli dalla volontà degli stati che l'avevano costituita. In questo senso, se di "scostamento" si può parlare, occorrerebbe riferirsi piuttosto a tutti i fattori che hanno ritardato e talvolta deviato il processo, alterandone gli equilibri, comprimendone la legittimazione democratica ed impedendone i pur previsti sviluppi in senso più compiutamente federale.

Si può obiettare che una devoluzione parziale di responsabilità e di poteri agli stati nazionali non comporta necessariamente la messa in discussione dell'impianto complessivo per la parte rimanente. Del resto, lo stesso Trattato lo consente<sup>3</sup>. Ma allora il punto diventa quello di individuare la quota di competenze e di poteri che potrebbe essere retrocessa senza mettere a rischio il funzionamento dell'insieme. Qui il discorso rischia di farsi molto tecnico, e cercheremo di mantenerlo nei suoi termini essenziali.

Si prenda il Mercato Interno. Può un mercato a dimensione continentale funzionare senza una base uniforme di norme? In una situazione di libera circolazione dei beni, o le regole a presidio del buon funzionamento del mercato sono comuni, o il ritorno a misure statali restrittive per la tutela di interessi rilevanti, tra i quali anche la sicurezza dei consumatori, diventa prima o poi inevitabile,

---

<sup>3</sup> Cfr. art. 48,2 del Trattato sull'Unione Europea secondo il quale i progetti di modifica dei Trattati eventualmente proposti dai governi degli Stati membri, dal Parlamento europeo e della Commissione "possono essere intesi a accrescere o **ridurre** le competenze attribuite all'Unione..."

con tutte le conseguenze che abbiamo già sperimentato in un passato di contrasti e di ostilità. E così per le altre tre libertà fondamentali. La stessa concorrenza, per potersi esplicare liberamente, ha bisogno di un terreno di gioco reso uniforme dalle regole: il divieto degli aiuti di stato rientra in questa problematica. E tutto ciò non si può fare che a livello europeo.

L'introduzione dell'euro ha rappresentato il naturale sviluppo del Mercato Interno. Può una moneta che affida la propria credibilità al funzionamento di diciannove economie diverse sopravvivere senza uno stretto coordinamento di quelle stesse economie e senza la tendenziale convergenza dei bilanci nazionali? Si pone anzi il problema se il corretto funzionamento dell'euro non comporti la necessità di estendere il campo delle regole condivise e delle risorse comuni. Si potrà discutere sull'adeguatezza di questo o quell'approccio ai problemi di funzionamento dell'Unione Monetaria e di questa o quella misura specifica, ma la necessità che gli uni e le altre, comunque declinati, siano uniformi, e quindi di gestione centralizzata, non può essere messa in discussione.

E vogliamo parlare dei diritti? Uno degli aspetti che maggiormente ha influito nella decisione degli inglesi di uscire dall'Unione Europea riguarda proprio la declinazione di alcuni diritti fondamentali alla base della costruzione europea, e cioè quelli della cittadinanza europea, della libera circolazione e del diritto di stabilimento. Possono questi diritti essere garantiti in una dimensione diversa da quella europea? E quanti cittadini europei hanno avuto i loro diritti riconosciuti e tutelati dalla giurisdizione europea?

Con il Trattato di Lisbona l'Unione ha rafforzato i meccanismi di controllo della adeguatezza e della giustificazione della propria attività legislativa e regolamentare. Tutti i progetti di atti legislativi devono ormai essere trasmessi ai Parlamenti nazionali, che possono contestarne, se lo ritengono, la rispondenza ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, e quando almeno un terzo dei Parlamenti nazionali esprime un parere negativo, la Commissione è tenuta a riesaminare la sua proposta. Se il parere

negativo è espresso dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, e la Commissione decide di mantenerla comunque, il Consiglio a maggioranza del 55% dei suoi membri o il Parlamento europeo a maggioranza dei voti espressi può decidere di non darvi seguito.

Nel 2015 i Parlamenti nazionali hanno trasmesso 350 pareri alla Commissione, con un calo di circa il 30% rispetto al 2014, che la competente commissione del Senato italiano<sup>4</sup> spiega con “il mutato approccio della Commissione Junker, che si è concentrata sulla semplificazione amministrativa e legislativa, giungendo a ritirare 100 proposte nei primi due anni di mandato e presentando circa l’80% di iniziative in meno rispetto al quinquennio precedente, di per sé autolimitando la propria azione in coerenza con il principio per cui l’unione deve intervenire solo ove apporti un reale valore aggiunto...”. *Senatus dixit.*

E’ innegabile tuttavia che in Europa i venti del nazionalismo e del sovranismo hanno ripreso a soffiare, e che la tentazione di attribuirne l’origine all’Unione Europea è molto forte. Forse non del tutto ingiustificatamente, almeno per alcuni aspetti: e le difficoltà di coniugare stabilità finanziaria e crescita e di affrontare in modo coordinato e solidale la sfida delle migrazioni lo dimostrano. Ma veramente dobbiamo, come troppo spesso si fa anche nel dibattito italiano, concluderne che la democrazia funziona solo su base nazionale e che tutto il resto sono “lacci e laccioli” che frenano la crescita e lo sviluppo e rischiano di trasformare le democrazie nazionali in una fonte permanente di nazionalismi? L’interrogativo è grave e non può essere eluso dai governanti e dalle forze politiche europee. Ma bisogna anche essere consapevoli che il problema non si presta a soluzioni semplici, e che la radicalizzazione dello scontro fra *sovranisti* e quello che un autorevole commentatore italiano ha chiamato *l’euroconservatorismo*<sup>5</sup>, che della nascita dei primi sarebbe il principale responsabile, non porta da nessuna parte. Anche per questo è

bene cercare di fare chiarezza su alcuni punti e ristabilire verità spesso troppo disinvoltamente trascurate nel dibattito.

In una fase nella quale il nuovo presidente degli Stati Uniti lancia le parole d’ordine dell’*“America first”* e del *“buy and employ american”* e la Gran Bretagna si chiude all’Unione, forse gli europei finiranno per apprezzare ancora di più i vantaggi di un Mercato Interno libero da barriere fisiche e regolamentari, la parità di condizioni che esso offre e le libertà che assicura. E forse, con una adeguata pedagogia, si finirà per comprendere che la moneta unica soffre di incompletezza e non di eccessiva pervasività. Che non sempre le regole sono un handicap, e che i nostri problemi non vengono tanto dal fatto di doverle rispettare, quanto dal non sapere uscire da una condizione che ce ne rende difficile il rispetto. Che l’unione monetaria non impone agli stati come distribuire fra i cittadini le risorse disponibili, ma solo di farlo in un quadro di stabilità contabile e finanziaria. Che se c’è ancora una residua speranza di governare il fenomeno delle migrazioni è insistendo perché esso diventi sempre più europeo, e non coltivando affinità con coloro che quel problema vogliono mantenere esclusivamente confinato nel recinto altrui. Che nel rapporto fra gli stati non mediato dalle regole è sempre il più forte a prevalere. Che essere soli in un mondo inevitabilmente e naturalmente interconnesso si risolve alla lunga in una debolezza.

Il processo di integrazione europea nasce da queste consapevolezza. E, come disse Jean Monnet nel discorso più sopra citato: “ Tutte le Istituzioni potranno essere modificate e migliorate con l’esperienza. Ciò che non sarà più discusso è il loro carattere di istituzioni sovranazionali e, diciamo pure la parola, federali”. Non sarà o non *dovrà* più essere discusso?

Gianfranco Verderame

<sup>4</sup> XIV Commissione Permanente, Doc. XVIII n. 164, pag.3

<sup>5</sup> A.Panebianco, in *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2017

*Il CdS (c.f.: 80055250585) è inserito nell'elenco delle Associazioni culturali che possono beneficiare del 2 per mille. Saremo grati ai nostri lettori se vorranno ricordarsene al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi e diffondere questa informazione.*

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it) – e-mail: [studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso "C"

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745