



SORVOLO SULL'EUROPA

A 60 ANNI DALL'INTEGRAZIONE EUROPEA

INDICE

- p4 – EUROPA:
LA FIABA CHE HA SMARRITO
IL PROPRIO LIETO FINE**
di Mirko Annunziata
- p8 – UNA NUOVA CASA EUROPEA
O UNA TORRE DI BABELE?**
Di Isabella Querci e Eliza Ungaro
- p14 – RIFLESSIONI NON RICHIESTE
SULL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO
DI INTEGRAZIONE EUROPEA**
di Ilaria Rudisi
- p17 – CRONOLOGIA DELL'INTEGRAZIONE**
- p22 – IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA:
VERSO GLI STATI UNITI D'EUROPA**
di Omar Porro
- p26 – IMMIGRAZIONE, POLITICA ESTERA
ED EURO: LE SFIDE EUROPEE**
di Marina Roma e Leonardo Stiz

EUROPA: LA FIABA CHE HA SMARRITO IL PROPRIO LIETO FINE

di Mirko Annunziata

Il primo nucleo dell'Europa (pan)federale si costituì da sei stati: Francia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Germania Occidentale ed Italia. In molti non hanno potuto fare a meno di notare che i territori di questi stati coincidevano alla perfezione con l'Impero Carolingio di Carlo Magno, considerato come il Padre Fondatore dell'Europa.

Scherzi della storia? Forse, ma è innegabile che questa fascia di terra estesa dalle sponde del Mare del Nord fino alla Sicilia abbia costituito il cuore dell'Europa, almeno come percezione. Se fino a pochi anni fa c'era chi arrivava a dubitare che la grande piattaforma di cultura slava a oriente del continente e le isole britanniche potessero essere considerate componenti europee a tutti gli effetti (e la colpa) sta proprio nella forza di gravitazione che il perno Rotterdam-Palermo (per alcuni, Genova) ha costituito nel corso della storia.

Al netto delle speculazioni, occorre comunque riconoscere che il progetto contemporaneo di un'Europa unita è nata sulla scia di sangue delle due grandi guerre mondiali, conflitti generati dagli attriti che percorrevano proprio questa dorsale e vedevano contrapposte le due grandi aree dominanti del continente: quella francese, e quella tedesca.

Ciò che i padri fondatori dell'Europa Unita compresero fin da subito è che per dar vita anche solo alla speranza di un continente unito e pacificato la prima, imprescindibile, condizione era ricucire quella ferita che puntualmente trascinava il continente nella guerra.

C'è una ragione molto profonda per cui le capitali attuali europee sono rispettivamente Bruxelles e Strasburgo, città a cavallo delle due aree e simbolo dei conflitti, dei morti e delle speranze sorte dalle macerie di non dover più prendere parte a guerre così devastanti. Non per caso l'Europa di oggi è nata nel momento in cui Francia e Germania realizzarono che non valeva la pena distruggersi a vicenda per il possesso dei ricchi giacimenti di carbone e metalli nelle zone percorse dal Reno dando così vita, assieme agli stati sopra citati, alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1951.

Tuttavia per arrivare a quella fatidica firma a Parigi da parte dei capi di stato di quella fetta d'Europa ci volle un lavoro straordinario di intellettuali, politici e visionari. Un lavoro portato avanti anche nei momenti più oscuri, quando nessuno poteva anche solo immaginare un continente prospero, libero e unito.

In un punto dimenticato di questa dorsale verticale europea Mare del Nord-Mar Mediterraneo, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni scrissero di questa Europa nel momento in cui le armate nazi-fasciste occupavano la quasi totalità del

continente. E mentre Hitler accarezzava il suo sogno di un continente unito grazie alla forza della sua Wehrmacht, questo trio di perseguitati politici liberali e socialisti non aveva altro che i fogli e le penne concessi loro dai carcerieri a Ventotene.

Il [Manifesto di Ventotene](#) non fu il primo appello a un'Europa unita. Nel XX Secolo c'erano già stati sogni di un'Europa tecnocratica, da parte di quello stesso piano Kalergi noto per costituire la bibbia dei complottisti di estrema destra che ad oggi urlano al genocidio bianco. [Trozsky](#) sognava un'Europa affrancata dal capitalismo e, come accennato poco sopra, la macchina della propaganda nazista in più occasione fece appello all'unità dei popoli europei contro invasori esterni, bolscevichi da Est e atlantici da Ovest. Ventotene tuttavia fu il primo manifesto a illustrare il progetto non di un'Europa architettata dall'alto, ma costruita mattone per mattone dai suoi stessi cittadini ed è questo a renderlo ancora oggi il manifesto d'intenti del progetto unitario europeo.

“Il lento processo, grazie al quale enormi masse di uomini si lasciavano modellare passivamente dal nuovo regime, vi si adeguavano e contribuivano così a consolidarlo, è arrestato; si è invece iniziato il processo contrario. In questa immensa ondata, che lentamente si solleva, si ritrovano tutte le forze progressiste; e, le parti più illuminate delle classi lavoratrici che si erano lasciate distogliere, dal terrore e dalle lusinghe, nella loro aspirazione ad una superiore forma di vita; gli elementi più consapevoli dei ceti intellettuali, offesi dalla degradazione cui è sottoposta l'intelligenza; imprenditori, che sentendosi capaci di nuove iniziative, vorrebbero liberarsi dalle bardature burocratiche, e dalle autarchie nazionali, che impacciano ogni loro movimento; tutti coloro, infine, che, per un senso innato di dignità, non sanno piegar la spina dorsale nella umiliazione della servitù. A tutte queste forze è oggi affidata la salvezza della nostra civiltà.”

Spinelli contava sulla forza delle popolazioni europee non solo in veste di sostenitore della democrazia, ma anche per l'idea che di fronte al disastro delle classi dirigenti solo i cittadini europei avrebbero potuto risollevarle le sorti di un continente che nel giro di pochi decenni era passato dall'essere il centro del mondo ad una landa semidistrutta, scacchiere politico delle due nuove superpotenze, Usa e Urss.

Le storie degli altri dieci padri fondatori dell'Unione Europea sono del resto tutte accomunate dal disastro della Seconda Guerra Mondiale e dal desiderio di riscatto. Konrad Adenauer, primo cancelliere della Germania dell'Ovest, aveva il difficile compito di guidare ciò che restava di una nazione distrutta, sia materialmente, sia politicamente e tornata divisa dopo secoli di sforzi che avevano portato all'unità nel 1870. Sicco Mansholt operò nella resistenza antinazista olandese durante il conflitto e

l'esperienza vissuta nel combattere la carestia che colpì il suo paese nel 1944 lo aiutò a dar vita alla Politica Agricola Comune Europea.

La CECA stessa, il primo esperimento unitario europeo, fu un'idea dei francesi Robert Schuman e Jean Monnet per evitare un nuovo conflitto intraeuropeo. Il concetto era che se nessuno stato avesse avuto il predominio su acciaio e carbone, allora sarebbero mancate le condizioni materiali per il conflitto. Una posizione forse ingenua e figlia di una visione vittoriana della guerra, sebbene aggiornata con la fondazione dell'EURATOM nel 1957. Eppure fu sorprendente come fossero stati proprio due francesi a proporre la condivisione di queste risorse.

La Francia dopo la Seconda Guerra Mondiale aveva finalmente vinto il braccio di ferro con i tedeschi per l'accesso ai ricchi giacimenti minerari di confine. Nessuno avrebbe potuto contestarne il possesso, ma evidentemente le indicibili tragedie patite durante le due guerre mondiali spinsero tutti quanti, anche i vincitori, a guardare oltre l'immediato, come indicato dallo stesso Schuman.

“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano.”

Questi primi passi naturalmente non furono appoggiati da tutti e trovarono molte resistenze da parte di società, europee, per secoli istruite a combattersi tra di loro. Gli stessi francesi che incoraggiarono l'accelerazione dei lavori per la fondazione della CECA, a soli tre anni di distanza, fecero fallire, rigettando con il voto del Parlamento, il progetto per una difesa comune europea nel 1954, una decisione che probabilmente scontiamo ancora oggi.

I sei paesi fondatori della nuova Europa tuttavia proseguirono, grazie soprattutto a figure di spicco quali il nostro Alcide de Gasperi (che formatosi politicamente nell'ormai defunto Impero Asburgico per primo intuì a cosa potesse portare l'esasperazione delle tensioni tra i popoli) e il belga Paul-Henri Spaak, l'artefice del Belgio come piccolo motore per il funzionamento delle macchina europea: anche lui conosceva bene i frutti avvelenati del conflitto tra popoli vicini e rivali.

I nuovi equilibri geopolitici del tempo di certo aiutarono, sebbene inconsapevolmente. Questi sei paesi erano tutti accomunati dall'essere dentro il nuovo blocco di potere americano, contrapposto a quello sovietico che dominava sull'altra metà dell'Europa. In prima linea nel nuovo sistema bipolare, gli Stati Uniti volevano un blocco europeo unito e forte in grado di sostenere in caso di attacco sovietico. Da qui la decisione da parte di Washington di riarmare la Germania Occidentale subito dopo il fallimento della Comunità Europea di Difesa nel 1954. Una spinta, quella americana, che condusse i sei a proseguire per non risolvere alla radice gli eventuali (e già noti) problemi di una Germania tornata forte sul continente.

A un solo anno di distanza i Ministri degli Esteri dei sei paesi fondatori si incontrarono nella [Conferenza di Messina](#). L'Italia, anche questa volta, giocò un ruolo fondamentale impegnandosi nell'organizzazione dell'incontro. A Messina vennero discusse le divergenze tra i vari paesi con l'obiettivo di trovare un compromesso e dare il via al successivo, e fondamentale, step successivo alla CECA: la creazione di un mercato comune.

Spenti i fuochi nazionalisti, questi paesi finalmente compresero quanto in realtà avessero in comune, soprattutto dal punto di vista economico. Se la CECA rappresentava una semplice toppa per dare risoluzione a delle questioni specifiche tra Francia e Germania, fondere le rispettive economie significava disinnescare sul nascere qualsiasi tipo di tensione che, se lasciata incontrollata, avrebbe potuto portare a nuovi conflitti.

Con Messina venne definita l'architettura del progetto comunitario, un lavoro reso possibile da un grande sacrificio. Per poter andare avanti si dovette infatti accettare l'uscita del Regno Unito dai lavori. Londra rientrò nel progetto quasi vent'anni più tardi, ma quella prima sfaldatura rappresentò un chiaro segno di quanto attualmente stiamo vivendo con la Brexit.

Un ulteriore elemento che indica come l'Europa attuale sia stata concepita non a Roma nel 1957 ma a Messina nel 1955 è un aneddoto reso pubblico da pochi anni. A causa di una serie di problemi organizzativi i documenti da firmare a Roma non erano pronti. Per cui i capi di stato europei firmarono la creazione della Comunità Economica Europea letteralmente in bianco. Un disguido operativo che di certo non poteva pregiudicare la firma del Trattato (inutile sottolineare come i testi di questi documenti vengano resi disponibili ai firmatari ben prima del giorno della firma), ma uno scherzo della storia che in qualche modo rappresenta il simbolo del fatto che per la classe politica europea dell'epoca il Progetto Europeo fosse qualcosa che doveva andare ben oltre le contingenze del momento. Oggi la sola idea che Merkel, Gentiloni e Hollande possano firmare un Trattato europeo in bianco scatenerebbe il peggio da parte delle rispettive opinioni pubbliche.

Dopo Roma, la CEE, diede inizio a quella straordinaria cavalcata che nel giro di pochi decenni portò alla formazione, nel 1992, dell'Unione Europea, un progetto politico del tutto inedito nella storia. La sua progettazione fu anche in questo caso frutto del lavoro di Altiero Spinelli negli anni Ottanta. In solo mezzo Secolo la visione di un esule politico confinato in un'isoletta immersa nel Mar Tirreno riuscì a prevalere sopra le ambizioni di un tiranno con milioni di uomini in armi sotto il suo comando, gli attriti di super potenze continentali e soprattutto le ferite dei suoi stessi concittadini europei reduci da secoli e secoli di astio reciproco, rivalità e guerra.

Certo, l'idea di poter progettare la storia è, per il momento, solo il frutto del genio di Isaac Asimov e della "Psicostoria" raccontata nei suoi cicli della Fondazione, ma in un periodo di euroscetticismo dilagante è doveroso ricordare quanto la nostra Europa oggi sia, innanzitutto, il frutto della tenacia di singoli uomini che hanno creduto e sperato, nonostante tutto.

UNA NUOVA CASA EUROPEA O UNA TORRE DI BABELE?

Di Isabella Querci e Eliza Ungaro

A 60 anni dalla firma del Trattato di Roma che istituì la Comunità Economica Europea e quella dell'energia atomica, l'Unione resta alla ricerca di una identità condivisa che le permetta finalmente di agire come un unico soggetto al di là delle differenze. Una proposta.

Ovunque i nomi di Cesare, Gaio, Traiano e Virgilio, ovunque i nomi di Mosè e San Paolo, ovunque i nomi di Aristotele, Platone ed Euclide hanno un significato e un'autorità simultanei, ebbene proprio lì si trova l'Europa. Ogni razza e ogni terra che sia stata successivamente romanizzata, cristianizzata e sottomessa, dal punto di vista del pensiero, alla disciplina dei Greci, si rivela essere assolutamente europea.

>>P. Valéry, *La crisi del Pensiero*

Uno tra i primi passi compiuti verso l'edificazione di un'Europa unita è rappresentato dalla firma del Trattato di Roma concluso il 25 marzo 1957 da Italia, Francia, Germania Occidentale, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

Le nozze di diamante tra gli Stati membri da celebrarsi nel 2017 vedono protagonista un'Europa per nulla festosa e mai così pessimista nei riguardi del futuro: dalla *Brexit*, al dilagare del populismo euroscettico, fino all'incapacità di fronteggiare efficacemente sfide quali la crisi economico-finanziaria e quella migratoria. 60 anni sembrano essere "bastati" a perdere l'impeto verso la realizzazione dell'integrazione politica europea: considerato lo stato agonizzante in cui il progetto medesimo versa, pare che la stessa sia involuta a utopia.

L'Unione, infatti, vorrebbe affidare il proprio futuro al desueto e inadeguato metodo intergovernativo, che lascia ampi margini di manovra a ciascuno Stato sovrano piuttosto che all'ente comunitario. In questo modo l'Unione a 28 (o 27) innalza muri, e, insistendo sulle linee di frattura che la attraversano, rifugge dalla collaborazione per cercare un falso riparo in particolarismi e rispolverati nazionalismi.

È malsano prolungare una convivenza in cui ci si sente liberi di non essere responsabili; l'edificio europeo va quindi ripensato dalle fondamenta, considerando che le crisi che attanagliano l'Europa potranno essere superate o mitigate solo insieme e di comune accordo.

La disomogeneità culturale, economica e sociale che si registra tra i paesi membri è addebitabile alla fiducia (mal) riposta nella presunta capacità di assorbimento

dell'Unione, che avrebbe dovuto seguire il ritmo degli allargamenti dei primi anni duemila. La stessa disomogeneità è attestata dalla mancata coesione d'intenti tra i ceti politici nazionali che, negli ultimi decenni, sembrano essersi limitati a protrarre la paralisi istituzionale di quello che potrebbe essere definito un mastodontico quanto asettico tempio della tecnocrazia.

I padri spirituali del progetto paneuropeo intuirono a **Ventotene** che un'Europa di enti federati avrebbe potuto affrontare le sfide di un mondo globalizzato; sarebbe spettato ai loro successori rendere questo sogno possibile. Diversamente, però, le classi dirigenti degli Stati membri si sono rivelate più interessate a trattenere l'esercizio del potere a livello nazionale, piuttosto che a devolverlo a favore di un'unione federale. La classe politica ha dimostrato raramente di essere europeista al di là delle parole, poiché la cessione della sovranità ha indiscutibilmente meno *appeal* elettorale del nazionalismo o del "sovranismo", tanto nell'*establishment* quanto nelle opinioni pubbliche del continente.

Anche qualora gli Stati Uniti d'Europa diventassero realtà, i cittadini europei sarebbero chiamati a riscrivere un contratto sociale, o se vogliamo, inventare una "nuova" tradizione, basata su un'identità condivisa e ispirata dal senso di responsabilità.

Gli europei si trovano a chiedersi chi erano, chi sono e chi potranno essere, se vogliono farsi carico di quei doveri insiti nel vivere in società, dove si è protagonisti insieme. Non solo: la globalizzazione e i suoi derivati impongono anche - e soprattutto - di domandarsi che cosa si può offrire all'Altro, dal momento che una cultura si riconosce come tale anche quando posta di fronte alle attribuzioni di senso delle altre (culture).

Diversamente gli europei si ritroveranno a vivere in un'Unione di "etichetta" che racchiude al suo interno realtà totalmente estranee le une dalle altre, incapaci, da una parte, di avere un peso rilevante all'interno del sistema internazionale e, dall'altra, di riconoscersi quali alleati e, quindi, decidere insieme il metodo migliore per incorporare nuove identità che con la loro presenza possono conferire rinnovata legittimità al sessantenne progetto del Trattato di Roma.

L'odierna Unione a 28, di identità, sembra

Criteri di Copenhagen

Per ottenere l'ammissione alla *membership* dell'Unione, è necessario che uno Stato soddisfi alcuni criteri. Tali criteri (noti come "Criteri di Copenhagen") sono stati definiti in occasione del Consiglio europeo di Copenhagen nel 1993 e migliorati in occasione del Consiglio europeo di Madrid nel 1995.

Essi sono:

1. la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela;
2. l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione;
3. l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, la capacità di attuare con leggi e regolamenti le politiche che formano il corpo della legislazione dell'UE (l' "*acquis*"), nonché l'accettazione degli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

I Criteri di Copenhagen vengono spesso criticati perché imporrebbero allo Stato candidato un sistema di riforme e vincoli più stringenti di quelli in capo agli Stati già membri.

averne fin troppe; si potrebbe dire che l'Europa si compone di *divisioni costitutive* che oggi sono così esasperate da minare alla base uno dei pilastri dell'Unione stessa, ovvero l'unità territoriale. Esiste l'*Europa di Bruxelles* occidentale e istituzionale e l'Europa orientale prevalentemente slava e ortodossa, esiste l'Europa continentale protestante e mediterranea cattolica, ma anche – e al contempo - islamica.

I 28 Stati membri dovrebbero trovare una ragione per sentirsi compiutamente europei, al fine di superare il concetto sovranità nazionale attraverso cui si è affermato lo Stato moderno in Europa, in opposizione all'universalismo del papato e all'onnipresenza della religione cristiana.

E quindi cosa unisce e cosa divide oggi gli europei nel loro processo d'integrazione in termini culturali, identitari, di aspettative e di convincimenti?

A guidare l'integrazione consacrata nei trattati vigenti, dovrebbero essere i “valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”, nell'ambito della quale assumono particolare importanza la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze (art. 2 del Trattato sull'Unione europea).

credits: Torre di Babele, Pieter Brueghel il Vecchio



Sulla carta, la promozione di questi valori fondamentali rappresenta uno dei requisiti per poter accedere alla *membership* dell'Unione (art. 49 del Trattato sull'Unione europea), insieme alla necessaria appartenenza anche di una sola parte del territorio dello Stato richiedente al continente europeo - in ragione di ciò, lo status di candidato all'adesione è stato riconosciuto alla Turchia, e negato al Marocco, che presentò la propria candidatura nel 1981. In questo caso, a prescindere dalla sussistenza o meno di fattori socio-culturali, l'unico aggancio geografico con l'Europa era dato dall'esistenza nel territorio marocchino delle due *enclave* spagnole di Ceuta e Melilla.

Oltre all'elemento economico, a quello assiologico e a quello geografico, è comunemente ritenuto che tra i criteri per valutare l'adesione di uno Stato al progetto europeo debbano essere presi in considerazione anche fattori storico culturali che, in teoria, dovrebbero corroborare la natura "sostanzialmente o prevalentemente europea" di quello Stato e della sua società.

È addirittura prevista una procedura di sanzione nei casi in cui *"esista un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori fondanti l'Unione"* (art. 7 del Trattato sull'Unione europea) a presidio della rilevanza dei valori che concorrerebbero a formare la "natura europea di uno Stato". Essa, però, non è mai stata attivata, nemmeno a fronte dei muri innalzati dall'Ungheria nell'ingenuo tentativo di schermarsi dai flussi di rifugiati, chiaramente eretti in violazione di diversi valori fondamentali riportati dall'art. 2 TUE.

Nei Trattati la questione relativa a quali elementi compongano l'identità europea o chi possa definirsi tale, non è neppure menzionata. Né la prassi conforta circa la natura sostanziale dei valori proposti nell'ambito del sistema giuridico dell'Unione: migliaia di morti nel Mediterraneo, persone disperate e abbandonate a se stesse o collocate d'imperio in *hot spot* disumani, non bastano a ricordarci le ragioni per cui l'Europa venne immaginata unita.

Il ricordo degli sfollati in fuga attraverso le montagne si offusca nell'agio in cui viviamo, ma fu proprio la tragedia dell'umanità in movimento motivata a sopravvivere a far ritenere che *"l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto"* (dichiarazione Schumann, 1950).

Nell'attesa che i ventenni (oggi in giro per l'Europa grazie all'iniziativa *Erasmus*) entrino nel dibattito politico e si facciano portatori d'interpretazioni concrete dei valori sanciti nei Trattati, l'Unione è chiamata a compiere uno sforzo pluralista, affinché vi sia reciproca accettazione e disponibilità alla contaminazione culturale.

La contaminazione peraltro è già in atto nelle città globali sparse per il continente. Eppure, pare che venga fatto di tutto per separare le giovani generazioni dal loro patrimonio culturale, come se la diffusione dell'ignoranza fosse desiderabile: pensiamo ai tagli ai fondi per la cultura, all'analfabetismo di ritorno, alla graduale scomparsa delle materie umanistiche, quando come ricorda il teologo francese R. Brague *"le lingue antiche hanno costituito per generazioni la spina dorsale della preparazione delle élite europee"*. Forse gli investimenti sull'educazione sono considerati - a torto - troppo irrilevanti nel breve periodo, e quindi scarsamente incisivi se si ragiona in maniera economico-centrica.

Al mercato interno si è poi affiancata la cittadinanza europea, un regalo del Trattato di Maastricht del 1992: oggi si fruisce dell'assenza di frontiere interne in base ad uno *status* personale di "cittadino europeo"; al contempo, questa stessa cittadinanza non ha una vita propria ma nasce, si sviluppa e cessa esclusivamente in ragione dell'acquisizione e/o perdita della cittadinanza di uno Stato membro.

Sicuramente tra le cose che non sono propriamente europee vi è l'umanità in generale,

anche se è consolidata la tendenza a promuovere, in maniera illusoria, il sistema di valori europei come universalmente validi. Oggi l’Unione vorrebbe esportare non solo democrazia e diritti umani, ma anche *standard* di protezione ambientali e lavorativi, di libero mercato fondato sulla concorrenza e di sviluppo sostenibile.

Nell’ambito delle relazioni internazionali, dove il marketing della diplomazia riveste assoluta preminenza, l’immaginario europeo proiettato verso l’esterno vorrebbe essere compatto e credibile e, anzi, farsi promotore di un “pacchetto” identitario ben determinato. Invece l’Unione si ritrova 28 politiche estere e altrettanti Ministri degli esteri, questione ben riassunta in una di quelle frasi molto famose ma forse mai pronunciate, attribuita a H.Kissinger: *Who do I call if I want to call Europe?*

Questa aspirazione all’esportazione di valori richiama immediatamente alla memoria il procedere geopolitico tipico degli imperi, che *-ratione imperii* o *imperio rationis*- hanno ciclicamente promosso (e imposto) i propri valori e le proprie norme presso gli attori periferici loro circostanti.

Di propriamente europeo non vi è l’ellenismo (Atene) perché ereditato anche dal mondo musulmano, né l’ebraismo (Gerusalemme) ben presente al di là dei confini del Mediterraneo, ma neanche il cristianesimo, professato anche dall’oriente ortodosso, oltre che dai greci moderni.

R. Brague sostiene che l’Europa potrà fondarsi solo riconoscendo quello che - culturalmente parlando - le è proprio, e propone al riguardo di recuperare il concetto di romanità, dato che l’Europa sembra la sola a possedere e soprattutto a poter rivendicare, radici nel mondo latino.

Il modello culturale ispirato alla latinità ha il merito di aver diffuso l’eredità greco – ebraica, ponendosi in una posizione secondaria rispetto alle culture che i romani hanno riconosciuto essere precedenti e originarie. “*Noi siamo e possiamo essere “greci” ed “ebrei” soltanto perché siamo innanzitutto “romani.”* È romana l’esperienza del cominciare così come del (ri)cominciare dato che (i romani) *ricollegano la loro origine a una non autoctonia, a una fondazione, a un trasferimento in un nuovo suolo*”, scrive Brague.

L’atteggiamento romano nei confronti del mondo è motivato dalla consapevolezza di “*avere alle spalle un classicismo da imitare e davanti a sé una barbarie da sottomettere*”. Assumere un atteggiamento romano significherebbe per l’Europa rendersi conto del suo valore e al contempo della sua “*indegnità rispetto a ciò di cui l’Europa non è che la messaggera e la serva*”. L’invito del teologo è quello di considerare l’Europa come una cultura che, più che ereditata, deve essere conquistata da ognuno. In quest’ottica “*l’Europa non preesiste all’europeizzazione ma ne è il risultato*” ed essere europei diverrebbe una scelta di coscienza. (R. Brague, *Il futuro dell’Occidente. Nel modello romano la salvezza dell’Europa*, Milano, Bompiani, 2005).

Benché la “questione identitaria” non rappresenti una priorità nell’agenda strategica dei *decision-maker* dell’Unione, essa irrompe di frequente nello scenario politico (tra i moltissimi esempi si pensi solo al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*, spesso cittadini europei, terroristi in casa propria), al punto di indurre all’ideazione di slogan che apparentemente affrontano la questione, ma che di fatto, costituiscono una non-

soluzione, anzi una manifesta rinuncia alla ricerca della stessa.

La nozione di “**Europa a due velocità**” prospetta l’idea di un’Unione a integrazione differenziata, secondo cui il perseguimento di obiettivi comuni è dato dall’opera di un gruppo di Stati membri capaci e desiderosi di progredire, con l’idea sottesa che gli altri seguiranno successivamente. Di questa, l’area Schengen e l’Unione monetaria rappresentano gli esempi più lampanti.

Similarmente, “l’Europa a geometria variabile” è l’espressione usata per descrivere l’idea di un metodo d’integrazione asimmetrico dell’Unione, soprattutto a causa del numero quasi raddoppiato di membri in meno di un decennio. Tra questi possono esserci differenze insanabili e, per risolvere situazioni di stallo a 28, si vuole consentire a più ristretti gruppi di Stati di perseguire un determinato obiettivo, permettendo a quelli che si oppongono di non aderirvi.

L’idea stessa di parcellizzare il processo d’integrazione tradisce la speranza di un’Europa unita in ogni sua declinazione, così come il pensiero e lo sforzo dei suoi promotori. Altrettanto, l’Unione che oggi conosciamo non è un mero fallimento, ma un’esperienza, di cui fare tesoro per trarre l’ispirazione e il coraggio necessari a edificare una rinnovata casa europea. Spetta alle generazioni che abiteranno questa casa raccogliere la corposa eredità storica europea e calarla nelle complessità del mondo contemporaneo. Nella consapevolezza di quali saranno i principi guida, che se adottati faranno crollare l’Europa stessa: un’Europa spezzata, fatta di Stati particolaristi, nazionalisti, confinari e militaristi. L’Europa che non esiste sarà una casa accogliente per i suoi cittadini, oppure diventerà la torre di Babele dei *millennials*?

RIFLESSIONI NON RICHIESTE SULL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

di Ilaria Rudisi

“L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme”

A.Schuman, Roma 25 Marzo 1950

Il processo di integrazione europea nasce nel 1950 da un'idea di Robert Schuman, allora ministro degli esteri francese che, in un'Europa devastata dalla seconda guerra mondiale comprende immediatamente l'esigenza di trasferire anche sul territorio europeo i meccanismi di organizzazione sovranazionale – già sperimentati con le neocostituite Nazioni Unite.



credits: lastoriamonoi

Il desiderio di Francia e Germania di valorizzare la produzione di carbone e acciaio per rinforzare le rispettive economie e di valorizzare la produzione della Ruhr, si trasforma ben presto nel desiderio di trasformare la zona geografica Europa in una area di pace.

E così fu.

Dalla nascita della Ceca prima, della Comunità Europea e dell'Unione Europea poi, l'Europa ha conosciuto un lunghissimo periodo di pace che solo ultimamente viene posto in crisi da minacce interne (populismi) e da minacce esterne (terrorismo ed immigrazione).

In questo periodo di pace e con la costante e crescente integrazione, si sono prodotte enormi conquiste soprattutto in termini di diritti.

Ma il presupposto di tale conquista è stato sicuramente la creazione di un ente sovranazionale che si è visto nel corso degli anni attribuire sempre più funzioni grazie alla progressiva rinuncia da parte degli Stati della propria sovranità.

Il trasferimento di sovranità risultava necessario al fine di garantire le libertà fondamentali della Comunità Europea introdotte con il Trattato di Roma: libertà di circolazione delle persone, dei capitali e delle merci.

Infatti era necessario da un parte, garantire concretezza a tali libertà, in primo luogo

attraverso la rimozione delle frontiere interne (avvenuta nel 1985 con l'entrata in vigore del sistema Schengen I), dall'altra quello di far percepire ai cittadini degli Stati membri l'appartenenza alla neonata Comunità Europea.

Questo ha portato ad altri due passaggi obbligati: la democratizzazione delle Istituzioni europee nonché lo sviluppo del concetto di cittadinanza europea e l'affermazione di un sistema di diritti sovranazionali.

Si parla di democratizzazione delle Istituzioni europee con riferimento a quel processo che ha iniziato a colmare il c.d. deficit democratico, ovvero da un lato la difficoltà per i cittadini degli Stati membri di sentirsi rappresentati dalle Istituzioni europee e la difficoltà di comunicare con le stesse a causa di un iper-burocratizzazione, dall'altro la legittimazione delle Istituzioni all'esercizio delle funzioni attribuitegli dalla sempre crescente riduzione della sovranità degli Stati membri. Questa operazione ha avuto luogo principalmente attraverso la sempre maggior attribuzioni di funzioni e poteri al Parlamento europeo che è stato, Trattato dopo Trattato, trasformato sempre più in un'Istituzione simile ai Parlamenti nazionali legittimati a legiferare ed operare quali rappresentanti della popolazione che ne elegge direttamente i membri.

Ciò ha dato vita alla formazione di un legislativo europeo affiancato nelle sue funzioni da un esecutivo europeo: la Commissione Europea. Ai quali in ossequio alla tripartizione dei poteri si affianca la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Nasce così il concetto di cittadino europeo.

La cittadinanza europea – conseguenza necessaria della democratizzazione dell'Europa - attribuisce ad ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Dando così vita, seppur solo formalmente, ad una federazione all'interno della quale i cittadini possono muoversi liberamente.

Indubbiamente, l'aspetto più interessante della cittadinanza europea, fortemente connesso all'esigenza di democratizzare l'Unione europea per avvicinarla ai cittadini, è la previsione di un diritto di voto, esprimibile direttamente nelle urne dello Stato membro di appartenenza e la previsione di un'eleggibilità diretta dei cittadini ad un seggio nell'Istituzione rappresentativa per eccellenza: il Parlamento Europeo.

LE ISTITUZIONI EUROPEE:

Parlamento europeo

Consiglio europeo

Consiglio dell'Unione europea

Commissione europea

Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)

Banca centrale europea (BCE)

Corte dei conti europea

Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)

Comitato economico e sociale europeo (CESE)

Comitato delle regioni (CdR)

Banca europea per gli investimenti (BEI)

Mediatore europeo

Garante europeo della protezione dei dati (GEPD)

Organismi interistituzionali

Se da un lato la cessione di sovranità degli Stati membri alle Istituzioni europee ha comportato la democratizzazione dell’Unione Europea dall’altro, attraverso il potenziamento del Parlamento e l’evoluzione di un potere legislativo europeo, ha favorito anche la creazione di un sistema di diritti fondamentali sovranazionali.

La nascita di questo sistema non poteva però prescindere dall’affermazione del principio di supremazia del diritto comunitario. La prima affermazione avviene il 5 febbraio 1963 con la pronuncia Van Gend en Loos della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

I giudici affermano infatti che il diritto europeo - in particolare le direttive - è dotato di un’efficacia diretta, ovvero attribuisce direttamente ai singoli un diritto che può essere invocato nelle sedi opportune per riceverne un’adeguata tutela.

Tale principio ha favorito negli anni la nascita del c.d. *acquis* comunitario, ovvero un insieme di principi giuridici – in materia di diritti fondamentali – trasversali alle tradizioni costituzionali degli Stati membri. L’*acquis* comunitario, ha permesso, soprattutto grazie al lavoro della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, la nascita del diritto costituzionale europeo che, sebbene non formalizzato, trova una sua sostanza nella Carta di Nizza, oggi parte integrante dei Trattati vigenti.

Questo fenomeno ha inoltre permesso attraverso una logica *bottom-down* di favorire l’ingresso nei sistemi giuridici degli Stati membri con una tradizione costituzionale recente di diritti che prima non venivano garantiti.

credits: wikicommons



L’integrazione europea ha garantito per sessant’anni un sistema di pace, è stata in grado di incrementare la democrazia di alcuni Stati che non avevano un sistema democratico particolarmente diffuso attraverso l’osmosi tra ordinamenti, ha saputo dotarsi di Istituzioni democratiche rappresentative sia degli Stati membri che dei loro cittadini e ha saputo favorire la nascita di un *demos* europeo. Oggi, l’integrazione europea è fortemente limitata da minacce esterne che stanno ponendo in discussione il progetto europeo.

CRONOLOGIA DELL'INTEGRAZIONE¹

18.04.1951 - *Trattato di Parigi*

Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio

25.03.1957 - *Trattato di Roma*

Comunità Economica Europea

28.02.1986 - *Atto Unico Europeo*

07.02.1992 - *Trattato di Maastricht*

Unione Europea

02.10.1998 - *Trattato di Amsterdam*

07.12.2000 - *Carta dei diritti fondamentali*

26.02.2001 - *Trattato di Nizza*

13.12.2007 - *Trattato di Lisbona*

1951



C.E.C.A.

1957



Europa a 6

1973



Europa a 9

1981



Europa a 10

1986



Europa a 12

1992



Unione Europea

1995



Europa a 15³

2005



Europa a 25

2007



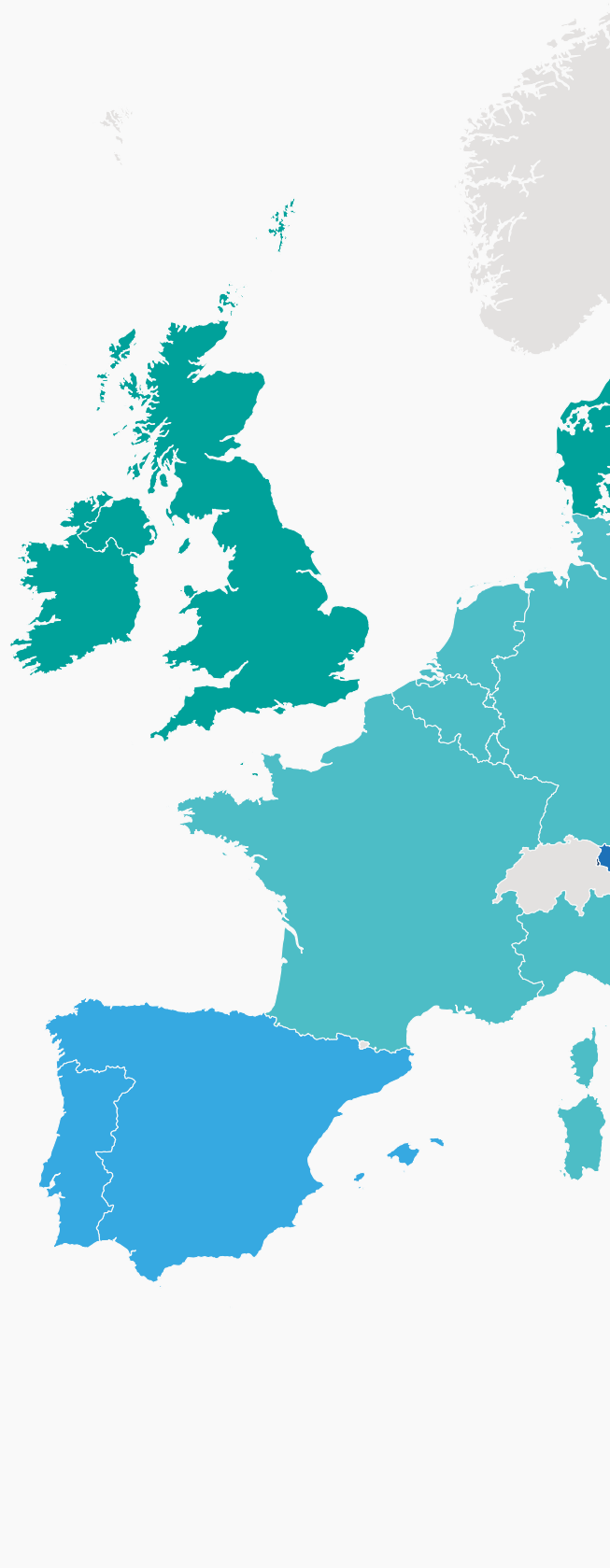
Europa a 27

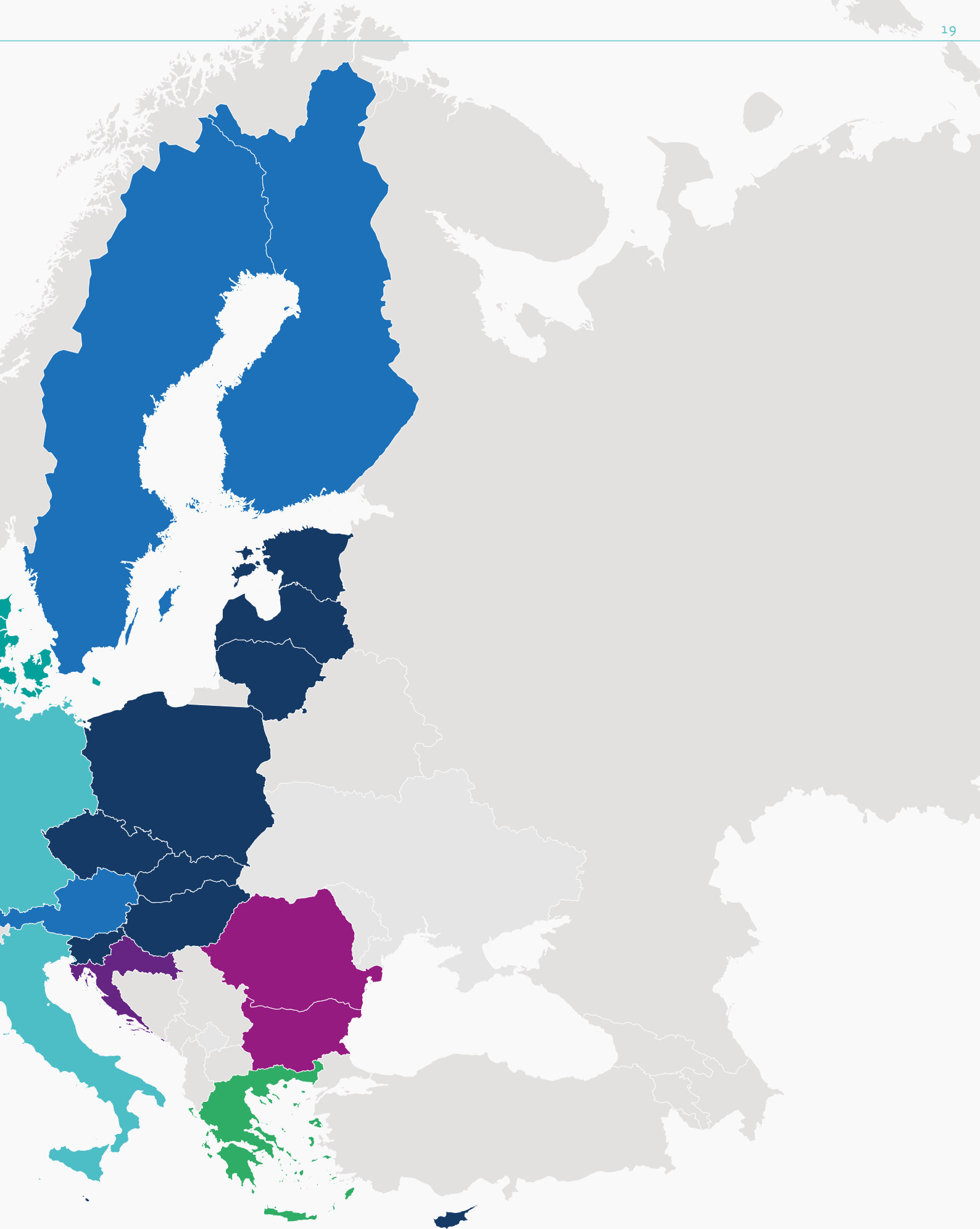
2013



Europa a 28

¹ Le date utilizzate nella cronologia si riferiscono alla firma e non all'entrata in vigore. Per le date di entrata in vigore si rimanda a https://europa.eu/european-union/law/treaties_it, ² Germania dell'Ovest, ³ Ratifica per la Germania riunificata





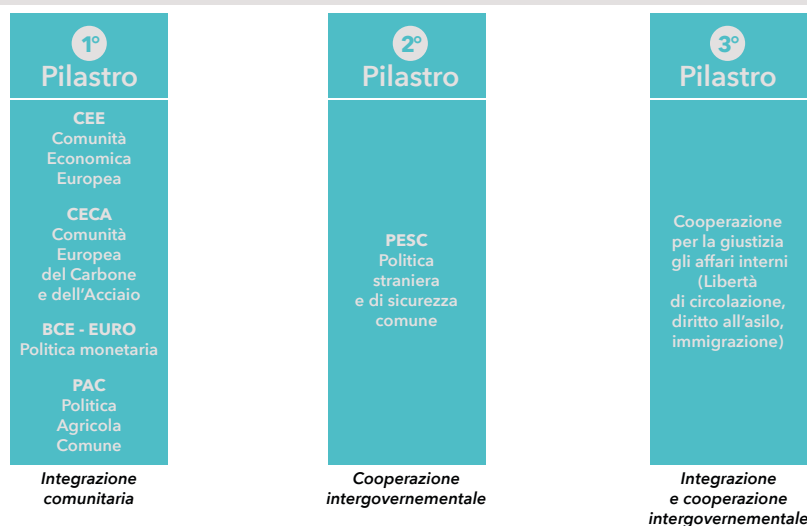
LE CONQUISTE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

1951	C.E.C.A.	La Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio, pietra angolare dell'integrazione europea, è il primo esperimento di cooperazione sovranazionale all'interno dell'area geografica europea. Questa prima esperienza, sebbene nata con una forte impronta economica, stimola la riflessione degli Stati sul concetto di limitazione della sovranità.
1957	Trattato di Roma	Il Trattato di Roma segna la nascita della Comunità Economica Europea. Gli Stati firmatari, infatti, abbandonano la limitazione temporale del Trattato e, contrariamente alla CECA, attribuiscono alla CEE durata illimitata quale simbolo di "un'unione sempre più stretta fra i popoli europei". È al Trattato di Roma che si deve l'introduzione delle c.d libertà fondamentali europee: la libertà di circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.
EUROPA A 6		
1986	Atto Unico Europea	Dopo circa trent'anni, gli Stati avvertono l'esigenza di aggiungere un ulteriore tassello all'integrazione europea: quello della cooperazione per la politica estera. Adottano così l'Atto Unico Europeo.
EUROPA A 12		
1992	Trattato di Maastricht	Il Trattato di Maastricht rappresenta la vera svolta dell'integrazione europea: nasce l'Unione Europea a tre pilastri. Vengono attribuite maggiori funzioni alle Istituzioni per diminuire il c.d deficit democratico e si introduce il concetto di cittadinanza europea.
1998	Trattato di Amsterdam	L'Unione Europea compie il grande salto. Non più solo unione economica ed embrione di unione politica, bensì Istituzione costituzionale a garanzia dello Stato di Diritto. Il preambolo del Trattato di Amsterdam attribuisce all'Unione Europea il compito di garantire i principali diritti e libertà fondamentali dell'individuo. Ma non solo, infatti, introduce anche il c.d limite di democrazia, ovvero quella soglia minima di tutela dei diritti fondamentali che deve essere soddisfatta dagli Stati che desiderano aderire all'Unione Europea.
EUROPA A 15		

2000	Carta dei Diritti Fondamentali	La carta dei diritti fondamentali rappresenta il passaggio necessario verso la costituzionalizzazione dell'Unione Europea.
2001	Trattato di Nizza	Il Trattato di Nizza sulla scorta del successo della ratifica della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione Europea da una forte impulso al concetto di cittadinanza europea e alla democratizzazione delle Istituzioni europee con l'idea di creare un demos europeo che travalichi i confini nazionali. Il Trattato di Nizza si caratterizza per una forte spinta progressista come chiaramente espresso nella Dichiarazione sul futuro dell'Unione.
2007	Trattato di Lisbona	Il Trattato di Lisbona, adottato dopo il fallimento dell'adozione di una Costituzione europea, rappresenta una battuta di arresto del processo di integrazione europea. Sebbene vengano conservate parte delle conquiste fin qui ottenute, quale l'abolizione del sistema dei tre pilastri, vi sono degli elementi che permettono di comprendere come l'adozione di questo Trattato sia avvenuta in un clima politico ostile al concetto di Costituzione europea. Infatti, si assiste all'epurazione del Trattato da tutti i termini costituzionali e non viene più esplicitata la clausola di supremazia del diritto europeo, così come nonostante la sua evoluzione non si assiste all'istituzionalizzazione della PESC che viene considerata un binario esterno alle norme sul funzionamento delle Istituzioni e azioni europee, sebbene integrante.

EUROPA A 27

Unione Europea - le Istituzioni dopo Maastricht



IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA: VERSO GLI STATI UNITI D'EUROPA

di Omar Porro

Stati Uniti d'Europa, se n'è tanto parlato, ma nel concreto è stato fatto poco, forse pochissimo. Il primo a utilizzare, in maniera politica, il termine di “Stati Uniti” fu l'autore francese Victor Hugo che nel 1849 al Congresso internazionale della Pace a Parigi, ipotizzò la realizzazione di un vero e proprio “Stato europeo” che andasse oltre le logiche dei confini e delle specificità nazionali, e che potesse essere il contraltare degli Stati Uniti d'America.

«Verrà un giorno in cui tutte le nazioni del nostro continente formeranno una fratellanza europea... Verrà un giorno in cui dovremo vedere [...] gli Stati Uniti d'America e gli Stati Uniti d'Europa faccia a faccia, allungarsi tra di loro attraverso il mare».

Victor Hugo

Queste le parole che, ancora oggi, sono il punto di partenza per tutti gli studiosi del costituzionalismo europeo, un fenomeno che pare però essersi fermato inesorabilmente, negli ultimi tempi, di fronte alle rivendicazioni nazionali. Ma l'Unione Europea, com'è noto, non è uno “Stato”, ma un ente sovranazionale di Stati sovrani. Non esiste una politica estera comune, così come non esiste un unico esercito, esistono però politiche comunitarie in materia agricola, forestale e commerciale.

Cosa manca, nel concreto, all'Unione per essere un vero e proprio Stato? Manca la sovranità in primo luogo, manca quella legittimazione diretta tra il popolo (in questo caso i popoli delle singole nazioni) e il potere esecutivo che deve governare e gestire le politiche per i suoi cittadini. Sempre per confermare questa “mancanza” è innegabile che l'UE, così come è intesa ai giorni nostri, manca di un ordinamento politico unitario e di un comune sistema giuridico.

Lo Stato moderno, si compone di tre elementi caratterizzanti: il territorio, i cittadini e, appunto, un ordinamento giuridico e politico. Il territorio dell'attuale Unione Europea, non è configurabile con il territorio di un tradizionale Stato. L'Europa politica è composta da 28 Stati membri che, ognuno per sé stesso, autoregola il vivere civile all'interno dei propri confini creando, molto spesso, un conflitto tra le normative nazionali e le regole comunitarie dell'Unione. Dirimpetto al discorso della mancanza di un ordinamento giuridico unitario crea un vero e proprio *vulnus* che non può categorizzare l'Unione europea come una *polity*.

Compito proprio di uno Stato è anche la detenzione del cosiddetto “monopolio della forza”. Questo è un altro dei problemi che ben definisce la lontananza del concetto di Stati Uniti d'Europa. L'Ue è caratterizzata da 28 politiche militari e di difesa interna e esterna differenti, non esiste infatti un esercito comune e, nonostante esista un documento relativo alla strategia di sicurezza comune (l'ultimo aggiornamento è relativo allo scorso 2016), non è ancora realmente e concretamente sentita l'esigenza di agire in maniera unitaria in un settore delicato come quello delle politiche di difesa; ad dimostrazione di ciò lo stesso Alto rappresentante per la politica estera, l'italiana Federica Mogherini, ha più volte **rimarcato** che la creazione di un “esercito europeo” non è, al momento, la priorità primaria dell'Unione.

Attualmente i 28 Stati membri, pur facendo parte, quasi tutti, della più importante organizzazione militare internazionale (NATO), sono indipendenti tra di loro e ogni singolo Governo può decidere in totale autonomia come muovere le proprie forze militari, senza dover rispondere “politicamente” ad altri se non al proprio Parlamento nazionale.

L'ipotesi di realizzare e di costruire un vero “esercito europeo” avrebbe potuto essere, nei decenni passati, il punto di partenza per la realizzazione degli USE (*United States of Europe*) tanto da poter far diventare il Vecchio continente militarmente influente anche nel panorama internazionale.

Nell'ottica dei padri fondatori, l'idea (e anche il sogno) era proprio quello di trasformare i singoli Stati in una sorta di “enti federati”, di modo da poter competere a livello mondiale, oltre che con gli Stati Uniti, anche con le potenze economiche e commerciali emergenti che, già dalla fine degli anni Sessanta, iniziavano a muovere i primi passi nel mondo globalizzato.

Un altro problema è quello della politica estera, grande assente nell'ordinamento europeo, che ha visto sempre prevalere gli egoismi e le necessità dei singoli Stati (spesso divergenti tra loro e non concordati durante i meeting tra i rappresentanti dei Governi nazionali) sulle reali opportunità che le singole decisioni avrebbero potuto avere per l'intera Europa continentale. L'Europa non è quasi mai riuscita a garantire una posizione unitaria per quanto riguarda le questioni di politica internazionale. Gli stessi rapporti diplomatici (spesso inesistenti) tra Unione e Stati terzi è un limite che non garantisce autorevolezza all'Europa, tanto che molti, in particolare le grandi potenze economiche, preferiscono interloquire con i singoli Stati piuttosto che con le Istituzioni europee.

Nel 1929 l'italiano Filippo Turati auspicava la nascita degli Stati Uniti d'Europa solo nel momento in cui l'*antieuropa* sarebbe stata sconfitta in tutte le nazioni del continente:

“Da secoli l'idea degli Stati Uniti d'Europa è l'aspirazione suprema di tutte le democrazie (...) io non vedo nessun ostacolo alla federazione europea, al quale mi sembra che le diverse democrazie europee non danno, per incomprensione, tutta l'importanza che ha. (...) Sostengo

che non vi sarà mai un’Europa unita fino a quando l’Europa conserverà nel suo seno quel cancro abominevole che, per sua confessione, si vanta di essere l’antieuropa”.

(20 dicembre del 1929, “Libertà”)

Mai come oggi queste parole sono, però, inequivocabilmente vere e reali. Le democrazie del continente sono animate, e non solo nei dibattiti politici, dai temi che cavalciano, soprattutto, i movimenti euroscettici e populistici. Ma non è solo l’euroscetticismo populista il problema del continente, bisogna anche fare i conti con quello che si potrebbe definire l’euroscetticismo istituzionale. Sono molti i Governi nazionali, soprattutto tra i paesi dell’Est europeo, che iniziano ad essere insofferenti rispetto ai vincoli e alle direttive che l’Unione pone, attraverso i suoi processi decisionali, agli Stati membri.

L’Ungheria del nazionalista Viktor Orbàn, che vorrebbe innalzare muri per limitare l’afflusso di profughi dai Balcani e la Polonia che spesso, e anche troppo volentieri, approva leggi che mettono in discussione libertà civili e lo stesso Stato di diritto, sono l’esempio lampante di quanto anche i singoli Governi, che democraticamente rappresentano i singoli popoli, spesso utilizzano il “fattore Europa” per motivi che spesso sono di propaganda interna, senza considerare i benefici che l’appartenenza all’Unione ha regalato ai propri cittadini.

Insomma, il Vecchio continente rischia di non arrivare mai a quella tanta auspicata unità che, da più parti e in epoche storiche differenti, è sempre stata invocata. Ma quali sono stati gli errori che, nei fatti, hanno portato alla dissoluzione di questo grande “sogno”? L’Unione europea, erede dei grandi Imperi centrali dei secoli trascorsi, ora è l’ombra di se stessa, non ha nessun potere a livello internazionale e, nella geopolitica mondiale, ha un’importanza marginale rispetto ad altre grandi potenze economiche, militari e politiche. Nonostante si parli spesso di cooperazione internazionale, l’Europa è e resta un mero ideale politico.

Le sovranità nazionali sono quindi solo un ostacolo all’esigenza che l’Ue ha di competere a livello mondiale. Se l’Europa stessa vorrà salvarsi, dovrà necessariamente alcune ambizioni nazionali di breve termine che oggi frenano la prosecuzione naturale dell’integrazione europea.

Solo se il continente sarà unito sotto una stessa bandiera e uno stesso Governo sarà possibile “salvare” la secolare identità comunitaria dall’inesorabile declino cui sta riversandosi negli ultimi decenni. Se dal punto di vista commerciale ed economico, pur essendo nel suo insieme la prima potenza mondiale per Prodotto interno lordo, l’Europa resta un “piccolo granello” in un deserto di grandi potenze nazionali, lo stesso non si può dire dell’immenso patrimonio culturale che nei secoli ha forgiato la sua stessa identità. È poco probabile che in futuro singoli Stati europei possano competere con la Cina, o con alcuni degli altri paesi “emergenti”; non è nemmeno pensabile, in caso di conflitti bellici, che l’esercito e le Forze armate di Svezia o Portogallo possano raggiungere i livelli di quelli della Russia, dell’India o degli Usa.

La politica estera europea è però confinata a una marginalità tale che, ad esempio, lo stesso neo presidente Usa Donald Trump ha definito “inutile” interloquire con i vertici di Bruxelles (salvo poi ricredersi affermando “*The EU, I’m totally in favour of it. I think it’s wonderful*”), preferendo di gran lunga contrattare con i singoli Governi nazionali. Politica estera, politiche di sicurezza e di difesa, questi sono solo alcuni degli esempi che ben descrivono la situazione di “caos” che si respira nel continente.

L’Unione è un’entità politica, potremmo dire, *sui generis*. Grandi porzioni di sovranità nazionale sono state demandate all’Ue che si pone come un ente sovranazionale, ente che però non è ancora qualcosa di simile ad una confederazione o ad uno Stato federale. La stessa linea politica non è demandata da un’*investitura* popolare, ma dalle volontà di 28 Governi differenti. Se la stessa Commissione, che dovrebbe rappresentare l’organo esecutivo, non ha potere autonomo d’iniziativa, ciò porterà inevitabilmente ad allontanare nel tempo l’ipotesi di un’Europa come l’avevano auspicata i padri fondatori.

“There is a remedy which ... would in a few years make all Europe ... free and ... happy. It is to re-create the European family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.”

Winston Churchill speaking at the University of Zurich in 1946



credits: Pinterest

«*Quello che unisce, è molto più forte di quello che ci divide*», dicevano Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer e Robert Schuman. Peccato che a lungo andare, e gli ultimi avvenimenti politici lo dimostrano in maniera inequivocabile, questa ipotesi di “unità fraterna” tra Stati sta svanendo lentamente sotto una spinta sempre più nazionalista e meno europeista.

IMMIGRAZIONE, POLITICA ESTERA ED EURO: LE SFIDE EUROPEE

di Marina Roma e Leonardo Stiz

I confini interni ed esterni dell'Unione Europea

L'intero processo di formazione dell'Unione europea, sebbene riguardi principalmente aspetti economici, è essenzialmente un fenomeno di carattere politico. Prese forma dalle ideologie del secondo dopoguerra e venne sorretto, tra i suoi vari passaggi, dalla volontà politica degli Stati membri. Al netto delle conseguenze tecniche, economiche e giuridiche dell'appartenenza o meno di un Paese all'UE o all'Eurozona, queste scelte hanno comportato una cessione per delega di determinati aspetti della sovranità statale, e tali meccanismi non possono che dipendere dalla volontà politica del singolo Stato cui la sovranità appartiene.

La politica interna dell'Unione è quindi un aspetto cruciale per la tenuta dell'intero sistema. Un sistema che, di conseguenza, rischia di indebolirsi – se non disgregarsi – alla presenza di temi forieri di forti divisioni. D'altronde, in tempi di prosperità i conflitti sociali si alleviano e le tendenze inclusive si rafforzano. Non è un caso che i momenti di maggior ottimismo nei confronti dell'integrazione siano tendenzialmente coincisi con le fasi espansive dell'economia continentale, così come è vero, al contrario, che le frizioni politiche interne si siano inasprite in concomitanza di crisi.

Da questo punto di vista la crisi finanziaria iniziata nel 2008 è stata uno spartiacque di notevole rilevanza, che ha demarcato l'emergere di divisioni e aspri dibattiti interni all'Unione, sia tra i diversi Stati sia nelle piazze politiche nazionali. Tali frizioni si sono concentrate, spesso in maniera eccessiva e strumentale, su determinati temi che vedono l'Europa chiamata in causa come colpevole perché, volendo fare una generalizzazione, avrebbe tolto agli Stati membri la possibilità di reagire alle crisi con la piena disponibilità degli strumenti sovrani. Ed è proprio sul recupero della “piena sovranità” e sul rifiuto dell'Unione Europea che si sono sviluppati, mai come prima, movimenti populistici e nazionalisti in tutti i maggiori Paesi membri.



credit: Yorgos Karahalios, Reuters

Seguendo uno schema che ricorda molto quello che portò allo sviluppo dei movimenti nazionalisti nel primo dopoguerra, molti “nuovi” nazionalismi politici sono nati e cresciuti con l'avvento della crisi finanziaria. I momenti di malessere economico e sociale sono un terreno fertile per movimenti di questo tipo. Offrendo soluzioni semplicistiche e immediate, e

facendo leva sull'identificazione di facili capri espiatori, questi movimenti conquistano il consenso di una parte della popolazione. A questo giro della storia i capri espiatori

sono principalmente due: l'Europa (o meglio, l'Unione Europea) e l'immigrazione, temi che oggi sono più collegati tra loro rispetto al passato.

Di questi temi si sono nutriti diversi movimenti e partiti. In una prima fase, la maggior parte di questi movimenti nascono in seno all'estrema destra (nazionalisti e ultraconservatori). In una seconda fase, molti di questi partiti – che nel frattempo acquisivano consensi – hanno superato la tradizionale divisione destra-sinistra, assumendo caratteri non solo politici ma anche ideologici.

Sono populismi propriamente detti: movimenti che, come si definisce¹, assumono un *“atteggiamento ideologico che, [...] esalta in modo demagogico e velleitario il popolo come depositario di valori totalmente positivi [...] caratterizzato da un rapporto diretto tra un capo carismatico e le masse popolari”*.

Questi populismi si alimentano di euroscetticismo, e fanno dell'uscita dall'Unione Europea e dall'Euro la loro battaglia principale, con la quale stanno aumentando i consensi, anche grazie al ristagnare della crisi.

Il Fronte Nazionale di Marine Le Pen, in Francia, è uno dei primi partiti del Paese, che al grido di “prima i francesi” sta avvicinando anche un elettorato più moderato. A Vienna, l'estrema destra dell'Fpo di Norbert Hofer ha perso con un margine ridottissimo le presidenziali del 4 dicembre 2016, vinte dal verde Van Der Bellen. In Gran Bretagna, l'Ukip ha vinto la sua battaglia politica, muovendo consensi determinanti a far uscire il Regno Unito dall'Unione Europea. Lega Nord in Italia è la terza forza politica e in Olanda il Partito per la Libertà di Geert Wilders, pur non riuscendo a sfondare nelle elezioni di marzo 2017, si è piazzato comunque al secondo posto.

È interessante notare come in relativo breve tempo l'Europa sia diventata il terreno di scontro più caratterizzante dell'odierno panorama partitico europeo. Sulla differenza di approccio nei confronti dell'Unione si gioca oggi la principale battaglia, tanto da poter dire, in molti casi, che le principali forze contrapposte non sono più conservatori e progressisti, bensì europeisti ed euroscettici.



credits: Reuters, Wolfgang Rattay

Il potenziale distruttivo per l'Unione Europea di queste nuove dialettiche si fa ancora più minaccioso dal momento in cui, in alcuni Stati, le forze euroscettiche hanno iniziato a vincere. In Polonia governa tuttora il partito Diritto e Giustizia, di destra, apertamente anti-UE. Il governo di Varsavia rifiuta la redistribuzione dei migranti e critica l'Europa, con la quale ha assunto atteggiamenti non collaborativi. In Ungheria, il governo di Viktor Orban è probabilmente il più critico nei confronti della UE. Il leader di estrema destra euroscettico, che ha violato molti dei diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione con diverse riforme costituzionali, è un pesante freno a qualsiasi progetto di integrazione.

Polonia e Ungheria, inoltre, sono membri del [Gruppo Visegrad](#) con Slovacchia e

¹ Vocabolario Treccani

Repubblica Ceca. Il blocco di Visegrad è, almeno dopo l'uscita della Gran Bretagna, la “zavorra” politica più pesante per l'Unione Europea. Questi stati vorrebbero rivedere i trattati nell'ottica di un'Europa più leggera, meno coesa e meno vincolante, ma che tuttavia si impegni a sostenere lo sviluppo dei paesi più attardati. Una sorta di formula per mantenere i benefici dell'Unione (molto importanti soprattutto per i Paesi est europei) ma evitarne gli oneri.



credits: Massimo Sestini

Le frizioni politiche sul ruolo e sull'esistenza stessa dell'Unione Europea si sono dunque spostate dalle dialettiche tra partiti alla dialettica tra Stati membri, e dalle piazze nazionali al Parlamento Europeo. Qui, le forze euroscettiche sono riuscite a far eleggere più di un centinaio di parlamentari tra il partito “Conservatori e Riformisti Europei” e “Europa della Libertà e della Democrazia Diretta”. Il Primo è oggi la terza forza nel Parlamento Europeo.

Il tema che maggiormente lega questi movimenti, quello su cui si sono sviluppate le frizioni politiche più violente, è senza dubbio quello dell'immigrazione.

La crisi europea dei migranti ha inizio nel 2015. Secondo l'[Alto Commissariato delle Nazioni Unite sui Rifugiati](#), nel corso di quell'anno sono sbarcati in Europa più di un milione di migranti, un numero quasi quattro volte quello del 2014. I migranti arrivano principalmente da Siria, Afghanistan, Iraq, Eritrea, Nigeria e Sudan.

In tema di rifugiati, in Europa è vigente il [Trattato di Dublino](#), secondo il quale è responsabile della richiesta di asilo il Paese membro in cui il rifugiato è approdato e in cui gli sono state prelevate le impronte digitali. Tale Trattato è oggetto di pesanti critiche perché scarica troppe responsabilità sui paesi disposti ai confini esterni dell'Unione, nel caso di specie Grecia e Italia, destinazioni di sbarco della quasi totalità dei migranti in arrivo.

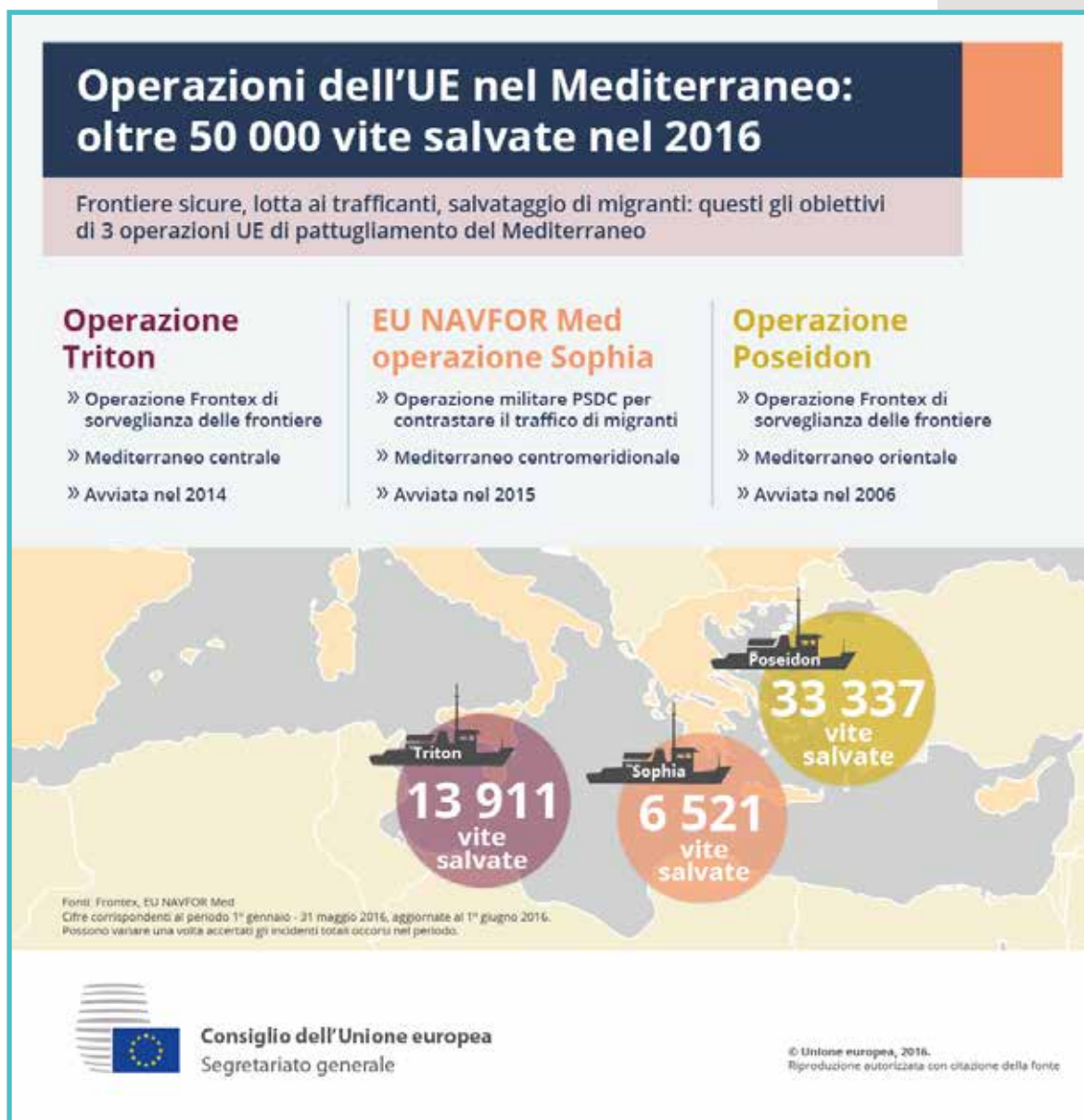
L'Unione Europea di fronte agli eventi si è mostrata in grande difficoltà, spesso violando principi fondamentali protetti dai suoi stessi Trattati. Inoltre i numeri non sono così emergenziali, nel complesso. Basti pensare che la sola Giordania ospita più di due milioni di rifugiati.

Ciò nonostante, violente tensioni politiche sono sorte da una parte tra gli Stati più colpiti dagli arrivi, che lamentano un disinteresse e una carenza di aiuti da parte dell'UE, e dall'altra quelli che invece rifiutano di contribuire alla gestione dei fenomeni migratori ospitando quote di migranti o partecipando ai finanziamenti. Diversi governi non hanno contribuito al finanziamento dell'operazione [Mare](#)



credits: Associated Press

Nostrum, a conduzione italiana, sostituita poi dalla missione Triton. Soprattutto, la crisi dei migranti è stato il tema grazie al quale i partiti euroscettici hanno ottenuto la parte più rilevante della loro legittimazione popolare.



La presenza di un'unione che permette la libera circolazione delle persone tra gli Stati membri, tra gli altri elementi che si possono chiamare in causa, ha reso il problema degli sbarchi una questione comunitaria, che non appartiene solo al singolo Paese di sbarco. Tutto ciò ha quindi comportato la messa in discussione degli accordi di Schengen, una pietra miliare dell'identità europea, che sono stati sospesi temporaneamente da sei Stati membri (Francia, Germania, Croazia, Danimarca, Svezia e Austria) per evitare che i migranti sbarcati in Italia o Grecia si muovessero liberamente all'interno dell'Unione. L'Ungheria ha recintato parte dei propri confini e simili iniziative sono state intraprese da altri Paesi balcanici. Il controllo dei propri confini nazionali contro la libera circolazione, assieme al tema della sovranità economica e monetaria, sono temi sensibili comuni a tutti i partiti euroscettici di tutti gli Stati membri.

I tentativi dell'Unione Europea di gestire il problema, dunque, hanno incontrato numerosi ostacoli che hanno rischiato più volte di far saltare l'intero sistema

d'accoglienza e di difesa dei confini. Bruxelles ha messo in campo alcuni strumenti, nessuno dei quali si è rivelato pienamente efficace. È stato anche firmato un discutibile accordo con Ankara, che prevede rimpatri forzati in Turchia in cambio di 6 miliardi di euro di finanziamento da parte dell'UE. È stato inoltre proposto un sistema di suddivisione in quote dei richiedenti asilo tra i vari Paesi membri, accordo che però ha subito le opposizioni di alcuni Stati, soprattutto i quattro del gruppo Visegrad (Polonia, Cechia, Slovacchia e Ungheria), che non erano disposti a accettare la loro parte di migranti. L'Ungheria di Orban ha indetto un referendum sul tema, relativo a una quota di appena 1.200 richiedenti asilo, il quale, pur non raggiungendo il *quorum*, ha visto la netta vittoria di chi si opponeva all'accordo.

È indiscusso che sulla questione migranti si stia giocando una battaglia politica per molti aspetti strumentalizzata. È anche vero tuttavia che la risposta delle istituzioni europee è stata del tutto inadeguata, e ciò ha dato ulteriori argomenti ai critici dell'Unione. Il terreno della politica interna ai singoli paesi, dunque, a 60 anni dai Trattati di Roma, è senza dubbio uno dei più critici per la stabilità dell'Unione. Se le forze politiche europeiste non saranno capaci di orientare e educare i cittadini nei confronti della bontà dell'integrazione, togliendo terreno fertile a partiti populistici che si nutrono delle paure indotte da loro stessi all'elettorato, il futuro dell'Europa sarà sempre più incerto.

Il blocco europeista resta, nella quasi totalità dei Paesi membri, maggioritario nei confronti del blocco euroscettico. Un'importante eccezione è l'Italia, dove – sebbene la situazione sia fluida – le due correnti sono appaiate nei sondaggi (<https://goo.gl/KSj0lc>) con una leggera prevalenza dei partiti euroscettici nel loro complesso. Sarà forse necessario, sebbene possa sembrare forzato, rivedere i paradigmi di aggregazione di queste forze all'interno dei vari Stati. Tra progressisti e conservatori ci sono probabilmente meno differenze piuttosto che tra tutti questi e le forze euroscettiche populiste.



credits: DailyExpress

Da sempre prerogative essenziali dello Stato sovrano, la politica estera, la sicurezza e la difesa, costituiscono ambiti in cui di rado i governi nazionali hanno delegato parte dei loro poteri. Uno dei settori in cui l'Unione Europea si presenta di più come una mera somma di Stati piuttosto che come un qualcosa di diverso rispetto all'addizione delle sue componenti è, infatti, quello dell'azione esterna.

La cooperazione tra gli Stati europei ha fin da subito cercato di estendersi al settore delle relazioni internazionali. Risale al 1952 il tentativo di estendere il modello già messo in atto con la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio alla difesa con la creazione di un esercito comune. Tuttavia, a causa di una forte ostilità da parte della Gran Bretagna (esterna alla CEECA, ma da sempre attenta a evitare l'emergere di una potenza egemone tra gli Stati continentali) e della mancata ratifica francese, il progetto di una Comunità europea di difesa fu bocciato.

Questa scelta ebbe l'effetto di rendere la già esistente "Unione Europea Occidentale", l'unica organizzazione prettamente europea che aveva (residuali) competenze di sicurezza militare e di cooperazione sugli armamenti, a cui partecipavano sia Stati della Comunità Economica europea sia della NATO.

Se nell'Atto Unico europeo del 1986 si ha una prima menzione della politica estera e di sicurezza, bisogna attendere il Trattato di Maastricht del 1992 perché essa sia istituita come Terzo pilastro accanto al Primo - Comunità europee (CEE e EURATOM) - e al Secondo - Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (GAI).

Riprendendo molte delle innovazioni introdotte con il Trattato che istituiva la Costituzione europea - progetto poi abbandonato - è con il Trattato di Lisbona che l'intervento dell'Unione in materia di politica estera ha avuto una sua istituzionalizzazione, mediante la creazione della figura dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza e del Servizio Europeo per l'Azione esterna (SEAE): il vero e proprio corpo diplomatico.

Il Trattato di Lisbona sancisce peraltro la fine dell'Unione Europea Occidentale, poiché nel Trattato sull'Unione Europea è stabilita la piena competenza dell'Unione in materia di missioni di pace e di soccorso, di attività di mantenimento e di missioni di gestione delle crisi. L'articolo 42 in particolare afferma che la politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione sia basata su un vincolo di reciproca assistenza tra gli Stati membri in caso di aggressioni e su *"una politica europea delle capacità e degli armamenti"*, volta a favorire il potenziamento delle capacità militari dei Paesi, nonché la *"base industriale e tecnologica"* del settore della difesa.

Significativo è che a una simile sistemazione normativa ed istituzionale si sia giunti dopo la caduta del Muro di Berlino, quindi a seguito di una sorta di abdicazione da parte degli Stati Uniti al ruolo finora svolto nel continente europeo.

Il crollo del comunismo non ha solo determinato un rilevante attenuarsi dell'influenza esercitata dagli Stati Uniti, ma anche un ridimensionamento dell'egemonia russa per quanto concerne l'est Europa. La caduta del Muro di Berlino ha posto una serie di interrogativi circa l'opportunità o meno di un eventuale allargamento dell'Unione agli Stati dell'ex blocco sovietico.

Le tesi favorevoli all'ammissione costatavano come un'Europa a 27 membri avrebbe costituito il più grande mercato mondiale, in grado di competere con gli Stati Uniti e le altre potenze in ascesa. Entravano in gioco anche considerazioni relative alla diffusione dei valori del libero mercato e della democrazia. Proprio il fine di promuovere la diffusione di tali valori fondamentali è la base delle relazioni tra UE e Paesi al di là delle frontiere con cui quest'ultima intrattiene relazioni privilegiate (Algeria, Marocco, Tunisia, Libia, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Palestina, Siria, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina e Bielorussia).

La Politica Europea di Vicinato (PEV), attraverso la conclusione di Accordi di Associazione, mira a favorire il confronto politico, l'integrazione dei mercati, la crescita economica e la gestione dei fenomeni migratori con i paesi prossimi geograficamente ai confini dell'UE.

Sebbene il Trattato di Lisbona abbia abolito la struttura “a pilastri”, a differenza di altri settori, quello concernente la politica estera presenta alcune specificità. In primo luogo, sono previste delle procedure diversificate e le decisioni, salvo eccezioni, vengono assunte con il metodo dell’unanimità. D’altra parte anche le istituzioni che hanno competenza in materia sono coinvolte in modo del tutto peculiare. Il Consiglio europeo, in particolare, è deputato a individuare interessi e obiettivi strategici. A Consiglio, Commissione e Alto Rappresentate, spetta la garanzia della coerenza tra l’azione esterna e le altre politiche dell’UE. Un ruolo centrale è svolto dal Comitato Politico e di Sicurezza, un organo permanente che ha il compito di osservare la situazione internazionale e di emanare pareri rivolti al Consiglio al fine di definirne le politiche e di prepararne la direzione. È escluso il controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia.

Per l’effettuazione dei propri compiti, l’Unione può avvalersi solo di mezzi e strumenti degli Stati membri. Non vi è, infatti, alcuna unificazione degli apparati militari nazionali, che restano di responsabilità degli Stati membri, i quali hanno piena competenza in materia di difesa, per cui l’Unione si configura come attore che agisce in parallelo rispetto agli Stati.

La possibilità di creare un ente di difesa europea comune è presente nel Trattato sull’Unione europea, e prevede che il Consiglio, deliberando all’unanimità, possa decidere sulla trasformazione della politica di difesa dell’Unione, previa ratifica degli Stati membri. L’azione esterna in materia di politica di sicurezza e di difesa consiste prettamente nella realizzazione di missioni all’esterno dell’Unione, attuate mediante mezzi non solo militari ma anche civili.

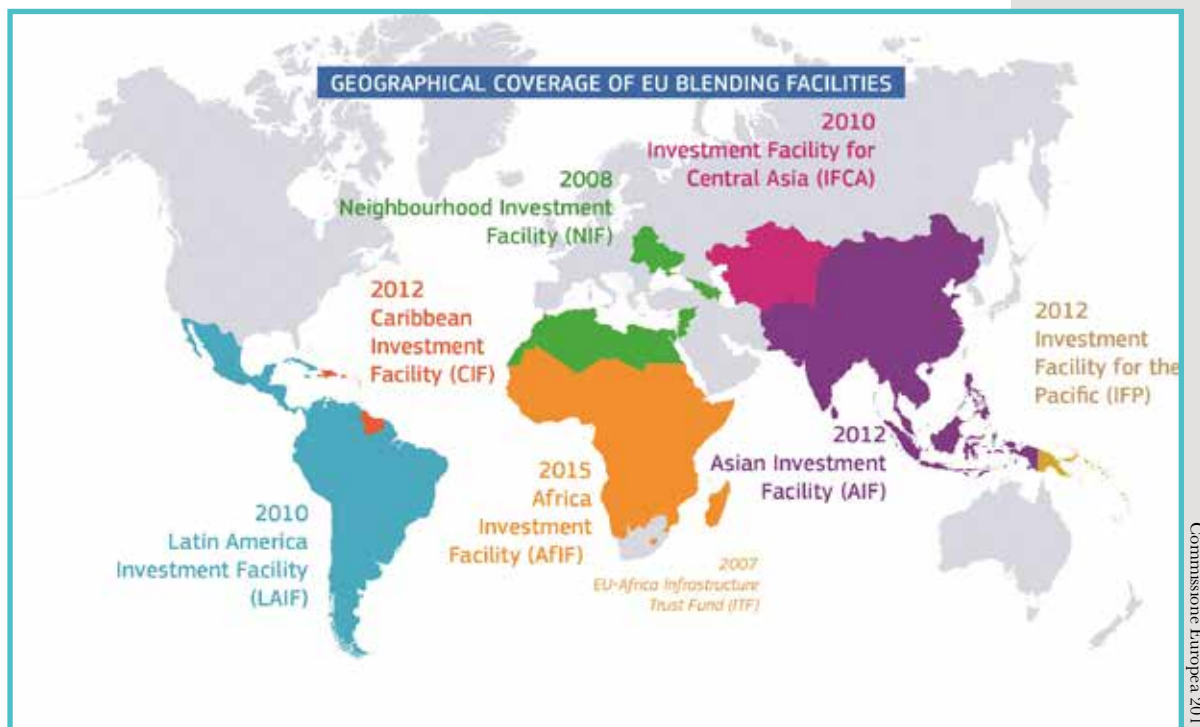
Queste missioni possono riguardare il disarmo, avere obiettivi umanitari e di soccorso, di consulenza e assistenza in materia militare, dispiegamento di unità di combattimento in situazioni di crisi, di ristabilimento della pace, di stabilizzazione al termine dei conflitti e di sostegno a paesi terzi per il contrasto al terrorismo sul proprio territorio.

Come enunciato all’articolo 3 del Trattato sull’Unione europea, tali azioni devono essere intraprese nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e quindi, ove implichino l’uso della forza, dovrebbero essere previamente autorizzate dal Consiglio di sicurezza dell’ONU.

La politica commerciale, inoltre, costituisce uno degli strumenti principali dell’azione definibile di politica estera dell’Unione. Le prime relazioni esterne della Comunità Economica europea hanno preso la forma degli accordi tariffari e commerciali con paesi terzi. Il funzionamento del mercato interno è strettamente collegato, infatti, all’esistenza di un’unione doganale tra gli Stati partecipanti. Merita un cenno, poi, l’azione riguardante la cooperazione allo sviluppo, che comprende sia la cooperazione dell’Unione con paesi terzi, anche attraverso aiuti umanitari. Destinatari di tali politiche possono essere sia paesi in via di sviluppo sia paesi candidati all’adesione che hanno consistenti *gap* e deficit di sviluppo.

In un’analisi che si riferisce all’azione esterna dell’Unione, poi, non si può non tener conto di come il mondo delle relazioni internazionali abbia tra i suoi principali attori

le istituzioni intergovernative, che spesso rappresentano le sedi privilegiate per la negoziazione di accordi multilaterali o per l'elaborazione di normative e standard comuni. Per quegli ambiti in cui si configura – in base ai Trattati – una competenza dell'Unione, in linea di principio dovrebbe esservi una partecipazione dell'Unione a tali organizzazioni, quantomeno parallela a quella degli Stati membri. Tuttavia, in larga parte dei casi, gli statuti delle organizzazioni prevedono l'adesione solamente di enti statali, per cui l'adesione *in toto* da parte dell'Unione è avvenuta solo per la FAO, l'OMC e la Conferenza dell'AIA.



In ogni caso è indubbio che a prescindere dalla *membership* ufficiale, nei consessi internazionali – *in primis* all'ONU - i Paesi europei tendono a esprimersi in maniera unitaria, ricercando sovente una decisione condivisa. In tal modo, ciascuno Stato ha la possibilità di trovare consensi prima presso i partner europei e - qualora questi accolgano la soluzione prospettata - presentarsi alla votazione in sede plenaria con già un numero minimo di voti favorevoli alla proposta che sarà presentata.

Il ruolo finora poco incisivo svolto dall'Unione nel panorama geopolitico internazionale è da ricollegarsi, tuttavia, non tanto a un apparato istituzionale inadeguato, quanto alla mancanza di una solida volontà politica da parte degli Stati membri che funga da solida base per la costruzione di una vera e propria politica estera europea. L'immagine di un'Europa poco presente o comunque non in grado di fare la differenza ci viene consegnata dallo sviluppo della crisi ucraina.

L'assenza dell'Unione Europea, agli inizi delle proteste di piazza, è andata del tutto a vantaggio della potenza russa. Di fatto Mosca vede come interlocutore di peso solo gli Stati Uniti. Anche per quanto concerne poi l'instabilità politica che sta caratterizzando le regioni mediterranee, si evidenzia sempre più un'Unione incapace di agire congiuntamente, soprattutto per la gestione flussi migratori, sostanzialmente delegata ai Paesi di frontiera.

Se il nuovo sistema di sicurezza delle frontiere, attivo dal 6 ottobre 2016 e gestito

dall'agenzia *Frontex*, è volto a monitorare i flussi migratori che attraversano sia il Mediterraneo sia i Balcani, il tema dell'accoglienza - a seguito degli arrivi - è lasciato alle capacità organizzative degli Stati maggiormente toccati dalle migrazioni. La mancanza di meccanismi di solidarietà per la risoluzione di tali questioni rende quanto mai tese le relazioni diplomatiche tra i vari Governi ed ha portato in taluni casi - anche con finalità di lotta al terrorismo - alla sospensione di una serie di trattati riguardanti le materie della libera circolazione, dell'immigrazione e di asilo.

D'altra parte, si sta assistendo sempre di più alla costruzione di muri tra gli Stati europei - Ungheria, Serbia, Bulgaria, Grecia, Slovenia, Austria, Croazia e Francia - che dovrebbero avere aderito all'area Schengen, segno di un probabile fallimento dei meccanismi europei di controllo (a supporto di quelli nazionali) delle frontiere esterne. Tra questi, vanno citati il Sistema d'Informazione Schengen (SIS), il Sistema di Informazione Visti (VIS), l'EURODAC - la banca dati per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo - e la già nominata agenzia *Frontex*, che si occupa della cooperazione operativa per la gestione delle frontiere esterne dei Paesi membri.

Se gli Stati europei non mettono insieme le proprie voci per far valere il proprio peso negli equilibri internazionali, il rischio è quello di una marginalizzazione del nostro continente nella definizione delle strategie globali.

Il futuro dell'integrazione economica

In un'analisi che vuole approfondire lo stato dell'economia europea, il necessario punto di partenza sono i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea del 1975. L'obiettivo di questi Trattati consisteva nella realizzazione di un mercato unico di merci, capitali, servizi e lavoratori.

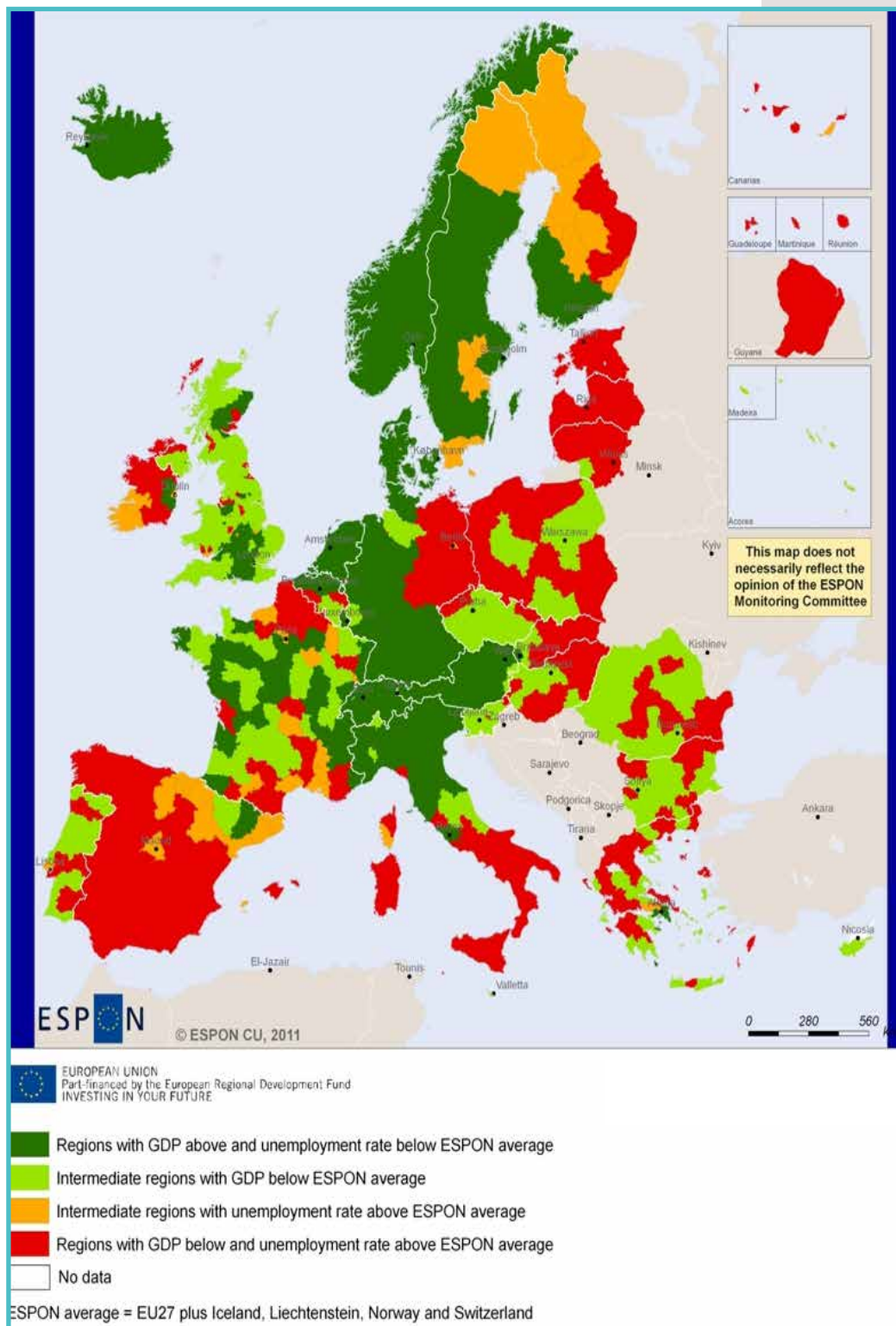
Il modello da sempre adottato dall'Unione Europea è quello dell'economia di mercato, il cui punto cardine è rappresentato dalla tutela della concorrenza, realizzata mediante la lotta alle posizioni monopolistiche o oligopolistiche, e da una serie di restrizioni all'intervento pubblico che potesse favorire o penalizzare aziende già sul mercato.

Se in un'area di libero scambio la cooperazione tra governi può essere sufficiente, un mercato unico - paragonabile ad un mercato interno - richiede che gli Stati deleghino alcune competenze ad un'organizzazione sovranazionale, che disponga di un proprio legislatore, che emani regole comuni per la disciplina degli scambi, che possieda un potere esecutivo per rendere effettive tali regole ed uno giudiziario che le faccia rispettare. D'altra parte è pur sempre necessario che gli ordinamenti nazionali garantiscano i diritti di proprietà e l'*enforcement* dei contratti.

In una prima fase del progetto d'integrazione europea ci si era dato come primo obiettivo quello della realizzazione di un mercato unico. Con la crisi del [sistema di Bretton Woods](#), la questione relativa al coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri è diventata ancora più urgente. Con il [Rapporto Delors](#) del 1989, si è introdotta la necessità di istituire una vera e propria Unione Economica e Monetaria. La completa realizzazione di tale progetto avrebbe comportato da una parte la previsione di disposizioni vincolanti in merito ai bilanci statali, dall'altra l'istituzione di un regime di cambi fissi o l'adozione di una moneta unica, opzione indicata come

preferibile.

La correlazione tra moneta e finanza pubblica era vista come necessaria per stabilizzare l'economia. Il Trattato di Maastricht del 1992 ha accolto l'impostazione del *Rapporto Delors* nella sua versione più avanzata, adottando quindi l'ipotesi di un'unione economica basata su una moneta unica: l'euro.



credits: ESPON

Maastricht rappresenta un punto di svolta per un altro ordine di ragioni. Se fino a quel momento il mercato unico poteva essere considerato l'obiettivo primario del processo d'integrazione, in seguito, l'attuazione delle libertà di circolazione divenne non più il fine, ma il mezzo per l'attuazione di obiettivi anche politici. La fase mercantilistica

dell’Unione europea, a questo punto, lascia spazio a una serie di altri scopi, tra i quali emerge anche una sorta di dimensione sociale del processo di integrazione. Rilevanti passi in avanti in quest’ambito sono stati ottenuti non solo grazie all’attivismo della Corte di Giustizia, ma anche attraverso fondamentali documenti normativi.

Il più compiuto di questi è indubbiamente rappresentato dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea del 2000, che include nel catalogo dei diritti anche una serie di diritti sociali. Con il Trattato di Lisbona, che attribuisce alla Carta efficacia vincolante, la politica sociale è stata inserita tra le competenze concorrenti tra Unione e Stati membri, istituendo il principio per cui esigenze di sviluppo del mercato e di tutela della concorrenza debbano venire bilanciate con istanze sociali di eliminazione delle disuguaglianze e di tutela dei soggetti deboli.

Uno dei maggiori ostacoli all’affermarsi di un modello di *welfare* europeo è stato l’assenza di risorse proprie dell’Unione da dedicare al settore sociale, che appartengono quasi esclusivamente ai bilanci statali. La realizzazione di un compiuto “governo dell’economia” a livello europeo incontra, infatti, una serie di limiti. È nel Trattato di Lisbona del 2007 che trova completa esplicitazione - all’articolo 119 - il principio per cui la politica economica dell’Unione si debba basare da una parte su uno stretto coordinamento delle politiche economiche, dall’altra su un’unica politica monetaria.

Appare evidente, dunque, l’asimmetria tra l’Unione Economica e quella Monetaria. Solo nel secondo dei due ambiti, infatti, le istituzioni europee svolgono competenze dirette (attraverso la Banca Centrale Europea) mentre nel primo si limitano ad un’azione di coordinamento delle politiche economiche nazionali, che si è fatta via via sempre più penetrante. In un primo momento tale coordinamento è avvenuto in modo sostanzialmente negativo, con l’imposizione di limiti stringenti per quanto concerne le possibilità di spesa e indebitamento degli Stati.

In un quadro così delineato è intervenuta la crisi del 2008, la peggiore recessione mai avvenuta dopo la Grande Depressione del 1929. In un contesto di stretta interdipendenza tra banche e debiti sovrani, la crisi si è trasmessa velocemente dal settore privato e a quello delle finanze pubbliche, rendendo evidenti le contraddizioni di un sistema in cui alla previsione di un rigido controllo dell’inflazione non si accompagnavano meccanismi di solidarietà mutualistica per quanto riguardava i debiti pubblici degli Stati.

Se gli Stati aderenti all’euro condividono gli aspetti riguardanti il governo della moneta, come in un ordinamento unitario, all’unione monetaria mancano i caratteri di solidarietà propri di un sistema perfettamente integrato. In circostanze di *shocks* asimmetrici - nelle quali la crisi riguardi un solo Paese - viene a mancare la possibilità di fare ricorso sia alla politica di cambio, sia all’assistenza finanziaria sovranazionale. Emblema di questa tensione è stata la crisi greca, che ha avuto il suo momento più drammatico all’inizio dell’estate del 2014, ma che persiste tutt’oggi.

Già nel corso della crisi, si è cercato di introdurre dei meccanismi di governo dell’economia che potessero supplire alle imperfezioni dell’integrazione economica.

L’introduzione della moneta unica ha comportato la necessità di un coordinamento

delle decisioni in materia di finanza pubblica degli Stati membri, non più immaginabili come strumenti puramente discrezionali dell'azione di governo. Già con Maastricht si era proceduto all'introduzione di una serie di parametri volti a stabilire un tetto per i disavanzi di bilancio e il debito pubblico complessivo.

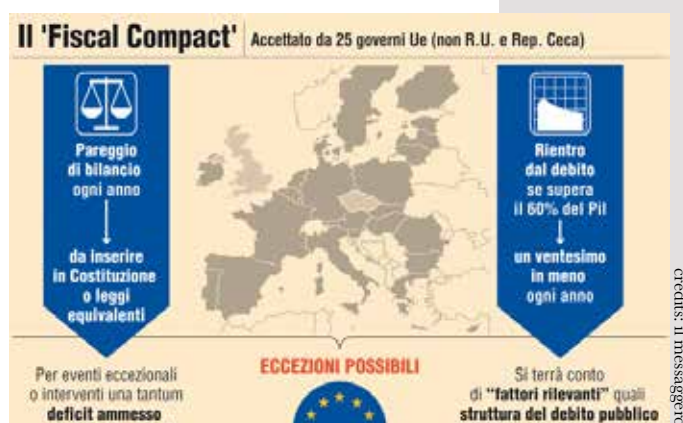
Il quadro pre-crisi era caratterizzato, in particolare, dal c.d. metodo aperto di coordinamento, basato sull'ipotesi per cui, con un sistema di sorveglianza multilaterale, una condivisione delle *best practices* nazionali potesse ingenerare procedimenti virtuosi di emulazione reciproca. La procedura è stata ulteriormente precisata con il Trattato di Lisbona e in particolare con l'introduzione del “**Patto di stabilità e crescita**”, che si compone di un braccio preventivo, costituito dalla sorveglianza sul rispetto dei parametri, e di uno correttivo, che ha lo scopo di prevenire disavanzi eccessivi e correggere in tempi rapidi quelli già in essere.

Lo scoppio della crisi, con l'urgente necessità di evitare *shocks* asimmetrici, hanno messo in luce i difetti di meccanismi basati sulla spontanea convergenza delle politiche nazionali e l'intrinseca debolezza di un sistema privo di un bilancio federale. Le risposte a livello di riforme introdotte negli ultimi anni avevano come obiettivo quello di l'attenuare tali elementi di fragilità.

Nel corso del 2011, è stato introdotto il primo strumento, che è costituito dal c.d. “Semestre europeo”, sulla base del quale, nei primi sei mesi di ogni anno, gli Stati devono redigere i propri bilanci tenendo conto degli obiettivi e delle indicazioni formulate dalle istituzioni europee. I documenti contabili sono poi sottoposti ad un controllo interno alle istituzioni stesse.

Un ulteriore mezzo, il c.d. *Six-Pack* prevede dei meccanismi che da una parte rendendo più severo il controllo sui bilanci nazionali, dall'altra consentendo l'adozione di eventuali misure preventive e correttive. La novità più rilevante è costituita dalla possibilità per la Commissione di avviare una procedura d'infrazione contro i Paesi con un rapporto debito/PIL maggiore del 60% che non riducano la parte eccedente di 1/20 ogni anno. Nel 2011 è stato poi istituito l'*European Stability Mechanism* (ESM), che costituisce una vera e propria istituzione finanziaria internazionale a carattere intergovernativo, finanziata sia da quote fornite dagli Stati in proporzione al PIL, sia attraverso l'emissione di strumenti finanziari. Tale strumento mira a dotare gli Stati aderenti all'euro di un meccanismo di gestione delle crisi, offrendo assistenza finanziaria in caso di dissesto o di rischio di dissesto, mediante prestiti o acquisti di titoli di debito.

L'assistenza è subordinata al rispetto di una serie di condizioni, che possono riguardare l'adozione di un programma di correzioni macroeconomiche e strutturali o l'obbligo di rispettare le condizioni di ammissibilità all'organizzazione, e alla considerazione dell'intervento come strettamente necessario a preservare la stabilità finanziaria dell'Eurozona.



credit: il messaggero

Il c.d. *Two-Pack* prevede, poi, un altro consolidamento della convergenza economica fra gli Stati membri. Vengono introdotte ulteriori regole di bilancio comuni per la zona euro. In particolare, i Paesi sono tenuti a pubblicare entro il 30 aprile, oltre ai già previsti piani di bilancio a medio termine (i “Programmi di Stabilità”), indicando inoltre le loro priorità politiche per la crescita e l’occupazione per i 12 mesi successivi (c.d. “Programmi Nazionali di Riforma”); entro il 15 ottobre i progetti di bilancio per l’anno successivo ed entro il 31 dicembre devono pubblicare i bilanci stessi. La principale innovazione è costituita dal fatto che la Commissione è tenuta ad esaminare ogni progetto di bilancio, formulando un parere entro il 30 novembre. Qualora individui gravi inosservanze del Patto di stabilità e crescita, essa può chiedere allo Stato membro di rivedere il proprio programma. La Commissione pubblica, inoltre, una valutazione globale sulle prospettive di bilancio dell’intera Eurozona.

Altro strumento fondamentale è il Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell’Unione Economica e Monetaria del 2012, il c.d. *Fiscal Compact*, in base al quale si è stabilito per gli Stati firmatari l’introduzione del pareggio di bilancio nei propri ordinamenti nazionali, con norme vincolanti, preferibilmente di rango costituzionale, a cui si aggiungono meccanismi di correzione automatica, in caso di mancato raggiungimento dell’obiettivo.

Gli Stati inadempienti devono predisporre un programma di partenariato, nel quale sia contenuta la descrizione nel dettaglio delle riforme strutturali che saranno attuate ai fini di correggere il disavanzo. Tale programma viene sottoposto all’approvazione e al controllo sistematico sull’attuazione da parte del Consiglio e della Commissione. Un simile meccanismo incide in maniera rilevante sulla libertà d’azione degli Stati membri, soprattutto in relazione alla possibilità di utilizzare lo strumento contabile in funzione anticiclica, con il rischio di aggravare ulteriormente gli effetti di eventuali recessioni.

D’altra parte le enormi mancanze in materia di vigilanza sui mercati, evidenziate nel corso della crisi, avevano reso necessaria, quantomeno a proposito degli Stati aderenti alla moneta unica, la creazione di una vera e propria unione delle autorità di vigilanza europee, aperta in primo luogo agli Stati dell’Eurozona, ma anche ad altri che intendessero aderirvi. Al fine di spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano, i ministri dell’Eurozona impegnavano la Commissione a presentare una proposta di regolamento in merito all’istituzione di un meccanismo di vigilanza unico sul settore bancario. L’idea di base era quella che la presenza di un supervisore unico per l’area-euro, indipendente dagli interessi nazionali, avrebbe garantito un esercizio delle funzioni di vigilanza che fosse in linea con gli interessi e gli scopi dell’Unione economica e monetaria, minimizzando il rischio che si verificassero insolvenze bancarie che, se interiorizzate nel debito pubblico, avrebbero avuto un impatto negativo sia sulle economie degli Stati aderenti all’euro sia sui contribuenti.

La supervisione bancaria integrata, con i connessi metodi di risoluzione delle crisi bancarie e l’armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi, rappresenta un momento cruciale verso la definizione di un governo dell’economia europeo da leggersi in chiave federale.

In quest'ottica, la crisi economica mostra la sua doppia connotazione: non solo fenomeno drammatico, ma anche occasione per introdurre in tempi rapidi tutta una serie di riforme, che, in assenza di un evento negativo a cui rispondere nell'immediato, avrebbero richiesto anni di discussione.

Se nel tradizionale modello *westfaliano* di Stato sovrano, la sovranità statale – anche in campo economico – si esprimeva nella totale autoreferenzialità delle scelte, specialmente nel settore dei mercati finanziari, più corretto sarebbe parlare di *governance multilivello*. Il termine *governance* – anziché governo – fa riferimento ad un sistema in cui il potere viene disgregato e vede la partecipazione non solo di soggetti pubblici, ma anche di soggetti privati (le imprese, le lobby...), il cui operato si interseca a quello delle istituzioni pubbliche in fase di definizione delle politiche e nel successivo momento esecutivo delle stesse. L'aggettivo multilivello descrive la pluralità dei piani ai quali si distribuisce il potere: locale, regionale, europeo e globale.

All'intensità dell'integrazione del settore economico, ulteriormente enfatizzata a seguito della crisi, non è corrisposto un progressivo rafforzamento del quadro politico istituzionale in senso federale. La gestione dell'Unione Economica e Monetaria viene affidata a organi altamente competenti, ma di natura prettamente tecnico-burocratica piuttosto che politici.

Il deficit democratico non emergerebbe, dunque, dalla volontaria delega di sovranità da parte degli Stati membri, ma dalla mancanza di adeguati meccanismi democratici a livello europeo per la gestione delle competenze devolute all'Unione. Ad un modello il cui imperativo economico risulta essere il raggiungimento e il mantenimento dell'equilibrio finanziario, si contrappone un paradigma in cui il benessere sociale va ricercato, invece, come risultato di una elaborazione politica, e non come l'effetto quasi automatico del rispetto di determinati parametri finanziari statuiti a priori.

Il tema della legittimità democratica è stato affrontato in ogni fase del processo di integrazione europea. Le risposte adottate a seguito della crisi economica sono andate nella direzione di un'esaltazione del ruolo degli organismi tecnici indipendenti e dell'esecutivo, provocando una marginalizzazione del ruolo del Parlamento, unica istituzione rappresentativa dei cittadini europei.

In un simile contesto, la difesa della sovranità nazionale viene presentata, dunque, come presidio dei principi democratici. Già Altiero Spinelli nel suo intervento in Parlamento europeo a sostegno del progetto del Trattato istitutivo dell'Unione Europea, nel febbraio 1984, rilevava come vi fosse un crescente bisogno di unità europea, ma come tale bisogno vedesse tra i suoi principali ostacoli una *“definizione troppo ristretta degli scopi da raggiungere”* e d'altra parte *“un metodo di lavoro poco efficace”*. Rilanciare il sogno europeo richiede una forte volontà politica di procedere sulla strada dell'integrazione, ma, d'altra parte, non può prescindere da una riforma dell'assetto istituzionale, che rimetta i cittadini al centro dei processi di scelta.

PER ASPERA AD DUODECIM ASTRA

Una volontaria distorsione di una celebre frase di Cicerone che molto probabilmente trae origine dalla mitologia greca, in cui gli eroi – dopo una serie di imprese faticose vissute - alla loro morte venivano portati sull’Olimpo.

Ed è proprio così che immaginiamo la nostra Europa: un’eroina che dopo numerose avversità sarà in grado di tornare a far brillare sia le sue dodici stelle, che ahimè, i suoi 27 Stati membri.

Ilaria Rudisi





ZEPPELIN – UNA RIVISTA DI POLITICA INTERNAZIONALE
SORVOLO SULL’EUROPA A 60 ANNI DALL’INTEGRAZIONE EUROPEA

www.thezeppelin.org

Progetto dell’Associazione Culturale Zeppelin

A cura di Ilaria Rudisi

Hanno collaborato Mirko Annunziata - Omar Porro - Isabella Querci -
Marina Roma - Ilaria Rudisi - Eliza Ungaro - Leonardo Stiz

Editing Lorenzo Carota

Progetto grafico Federico Motta

