



LA GRANDE SFIDA DELL'UNIONE EUROPEA TRA PROSPETTIVE DI RILANCIO E OMBRE DI DECLINO

di

Beniamino Caravita di Toritto

*(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico,
"Sapienza", Università di Roma)*

11 gennaio 2012

Le crisi, non solo per una questione etimologica, ma anche perché così ci insegna l'esperienza, non si risolvono mai con un ritorno allo *status quo ante*, ma hanno tutte in comune la caratteristica di produrre importanti - e frequentemente irreversibili - conseguenze negli ambienti sui quali si abbattono: la direzione di queste conseguenze dipende dalla capacità degli attori coinvolti di governare i processi. La gravosa contingenza che sta attraversando l'Europa in questo periodo non fa eccezione, ragion per cui è ragionevole affermare che il 2012 sarà un anno cruciale nel quale si giocheranno le sorti dell'intera Unione Europea. Non si tratta qui di affrontare le ragioni di questa crisi, che sono comunque fondamentalmente da ricondurre alle questioni strutturali della scarsa crescita degli stati europei e della pochissima attrattività del nostro continente per quei capitali finanziari che dovrebbero servire a finanziare una spesa pubblica che consuma oggi quello che produrrà nel prossimo anno- anno e mezzo (e scelgono invece di indirizzarsi verso paesi che presentano tassi di crescita che non mettono in discussione la resa dei capitali investiti). La scommessa è difficile, ma forse ancora non impossibile: occorre controllare la spesa pubblica, per riportarla a livelli accettabili, senza rinunciare a favorire la crescita economica e senza mettere in crisi le

conquiste sociali che costruiscono tradizione e fondamento della cultura e della civiltà europea.

Questa nuova situazione economico-finanziaria impone dunque risposte che non sono meramente tecniche, bensì profondamente e drammaticamente politiche, richiedendo scelte complessive di orientamento dell'assetto sociale. E le possibilità a disposizione degli Stati europei per uscire dalla crisi sono poche e sostanzialmente molto chiare: da una parte, si può scegliere di schiacciare l'acceleratore della integrazione europea dando vita ad un momento propulsivo finalmente decisivo; dall'altra, si può decidere di frenare, assumendo la consapevolezza che ciò significherebbe non solo fermarsi o retrocedere di qualche metro, bensì sancire la fine ed il fallimento di tutto il processo, che si mostrerebbe incapace di efficacia proprio nel momento in cui dovrebbe mostrarne.

Se la rosa delle possibilità a disposizione dell'Europa è così ristretta e così dicotomica è perché il processo di integrazione ha da diversi anni superato un punto di non ritorno, oltre il quale non sono più concesse pause ed indecisioni. Oggi, infatti, si può osservare come la totalità dei grandi settori normativi con cui gli Stati europei si confrontano quotidianamente hanno sempre una dimensione comunitaria da tener presente. La stessa "custodia" dei valori fondamentali comuni sembra non più affidata alle dinamiche istituzionali interne, bensì al ruolo, da un lato, della Corte di Giustizia delle Comunità europee, dall'altro, alla procedura disegnata nell'art. 7 del Trattato Europeo. Per di più tale dimensione negli ultimi anni si è fatta sempre più pressante e dettagliata, tanto da diventare parte integrante e determinante delle politiche dei singoli Stati membri dell'Unione.

Proprio per il delinarsi di questo scenario *federalismi.it* ha deciso di raccogliere una serie di autorevoli contributi che permettano di evidenziare la dimensione europea di diversi settori normativi che riguardano la vita degli Stati membri dell'Unione.

Di volta in volta verranno proposti, anche in forma di editoriale, contributi specifici su ogni settore che verrà ritenuto interessante per il discorso generale: si partirà, con il numero presente, con un'analisi della dimensione europea dei diritti di libertà, per poi andare ad osservare come tale dimensione sia oggi dominante sia sotto il profilo generale (c'è una dimensione europea dei principi costituzionali, del diritto penale, del diritto commerciale, del diritto amministrativo), sia in settori più tecnici come la concorrenza, i servizi bancari, quelli assicurativi, le politiche della sicurezza, la giustizia, le comunicazioni elettroniche, la tutela

dell'ambiente, le politiche del lavoro, il procedimento amministrativo e così via (su questi temi, peraltro, mi è già capitato di impostare e di seguire la tesi di dottorato di Andrea Vannucci e la tesi di laurea di Federico Savastano, ambedue componenti della redazione della Rivista).

Sostenere che la dimensione europea di questi settori sia predominante equivale a dire che i settori in questione sono stati oggetto di un importante processo di omogeneizzazione in forza del quale oggi il contenuto sostanziale delle legislazioni dei singoli stati europei è pressoché identico.

Questa forte omogeneizzazione in atto spiega perché gli Stati europei siano oggi legati tramite un doppio filo al processo di integrazione e soprattutto è la dimostrazione del fatto che il processo, pur se a questo risultato si è arrivati quasi inconsapevolmente, non può permettersi di affrontare passi indietro, ma solo di raggiungere il compimento definitivo di una organizzazione di tipo federale.

La serie di contributi che *federalismi.it* proporrà nei prossimi numeri evidenzierà una situazione di grande armonizzazione e di talune significative anomalie, che proprio perché considerate tali danno ancor meglio l'idea di quanto concreto sia stato in questi anni il lavoro di omogeneizzazione.

Per questi motivi, per questa interdipendenza normativa diffusa, per questa omogeneità culturale e giuridica, per la presenza di una moneta unica e di una Banca Centrale Europea e per altri mille motivi come questi che verranno evidenziati dai contributi in questione, ben si comprende come l'accelerazione cui si faceva riferimento in precedenza non può che consistere nella definitiva conclusione del *federalizing process* di cui l'Unione è stata finora protagonista.

Lo scenario è chiaro: o si porta a termine questo processo attraverso il raggiungimento della stabilità economico-finanziaria e la risistemazione dell'assetto istituzionale dell'Unione, oppure le alternative al fallimento e alla scomparsa dell'Unione Europea come oggi la conosciamo sono di difficile individuazione e giungono probabilmente al travolgimento degli stessi Stati nazionali come noi li abbiamo conosciuti dalla metà del XVIII secolo: già altre volte mi è capitato di sostenere che le singole identità nazionali sono destinate a tenere solo nel quadro della stabile creazione di unità europea, ma sono profondamente a rischio se il processo europeo dovesse interrompersi (cosa terrebbe ancora insieme catalani e spagnoli,

scozzesi e Inghilterra, valloni e fiamminghi, romeni di cultura tedesca e romeni di cultura slava, addirittura Baviera e resto della Germania, e via continuando, fino a situazioni da noi italiani evocate da taluno e temute da tutti?)

Occorre dunque, da un lato, costruire meccanismi istituzionali che garantiscano la stabilità economico-finanziaria: l'Unione sta lavorando su questi profili, che verranno seguiti e analizzati nei prossimi numeri di *federalismi.it*.

Resta poi da capire, dall'altro lato, quale possa essere la chiave per ripensare l'assetto istituzionale dandogli un maggior dinamismo che gli permetta di rispondere più efficacemente alle esigenze del presente e del futuro. Un maggior dinamismo accompagnato da una legittimazione democratica più chiara e meno indiretta di quella delle attuali istituzioni europee.

Solitamente su questo tema ci si affretta ad evidenziare la necessità di aumentare i poteri di Parlamento e Commissione a discapito di quelli del Consiglio, che rappresenterebbe un fossile intergovernativo nemico del metodo comunitario. Questo tipo di concezione, finora condivisa dalla gran parte degli osservatori, trascura un elemento di capitale importanza: non si può cercare di federare insieme, fino ai profili più intimi della scelte economico-finanziarie, Stati nazionali che hanno alle spalle una storia plurisecolare senza lasciar loro un luogo nel quale possano esercitare istituzionalmente, non tanto la propria autonomia, quanto la compensazione dei propri interessi territoriali. Gli Stati che in passato si sono mostrati disposti a *trasferire* la propria sovranità e che oggi sembrano disposti a *spostarla* verso la realtà comunitaria, daranno seguito a queste intenzioni solo qualora dovessero intravedere la garanzia di non perdere del tutto un'area, un luogo, uno spazio dove far valere legittimamente la difesa dei propri interessi, accettando in quella sede una compensazione.

In tutti gli Stati federali tradizionali, del resto, esiste un luogo ove le entità federate possono confrontarsi e dove possono inviare rappresentanti; ed in tutti gli Stati federali questo luogo, che di solito è la Camera alta, detiene un ruolo cruciale nella determinazione delle politiche federali. Se ciò avviene nella gran parte delle esperienze federali che conosciamo, perché non dovrebbe poter avvenire nell'Unione Europea nel suo avviarsi a concludere il proprio autonomo, originale *federalizing process*? Ancor di più: perché l'Unione Europea dovrebbe essere in controtendenza e basarsi su un sistema che dovrebbe vedere al centro un esecutivo – la Commissione – peraltro dotato di una scarsissima legittimazione democratica?

Ecco dunque delinearsi quello che potrebbe essere un assetto istituzionale alternativo a quello che i più vogliono realizzare: abbandonare questa convinzione diffusa per la quale il Consiglio europeo rappresenta il male assoluto, rivalutando il metodo intergovernativo non come luogo di esercizio del potere degli Stati più forti, bensì come luogo di confronto e dialogo che consente a tutti i singoli Stati membri dell'Unione di mantenere la possibilità di parlare con la propria voce e di presentare e rappresentare le proprie istanze. In questo senso, il Consiglio giocherebbe il ruolo che le Camere alte svolgono negli Stati federali tradizionali.

Ciò su cui si concorda senza particolari necessità di analisi è il tema del rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, che potrebbe avvenire iniziando proprio dal suo rapporto con il terzo organo: la Commissione.

La Commissione, infatti, è oggi un organo dotato di nessuna legittimazione democratica e, sebbene abbia finora svolto il proprio ruolo con grande sobrietà, si mostra ormai poco al passo con i tempi e le sfide che l'Europa dovrà affrontare. L'inadeguatezza della Commissione non vuol dire che essa non debba aver ragione di esistere o che in Europa non debba esserci un organo esecutivo comune. La Commissione deve continuare ad esistere rappresentando il vertice esecutivo dell'Unione, ma deve svuotarsi del suo carattere *tecnocratico* per trasformarsi in un organo politico, un vero e proprio Direttorio alla svizzera, i membri del quale saranno eletti dal Parlamento Europeo tenendo presente la necessità di bilanciare tanto le *nuances* politiche quanto gli Stati (o almeno le grandi aree territoriali). Un Direttorio destinato a restare in carica per l'intera legislatura, fatta salva la possibilità di revoca di singoli membri con maggioranze altamente qualificate e per gravi violazioni. In questo modo si otterrebbe il duplice scopo di garantire alla Commissione una legittimazione popolare sostanzialmente diretta, come un vero e proprio organo politico, ma allo stesso tempo se ne tutelerebbe l'autonomia decisionale, propria di un organo sostanzialmente esecutivo ed amministrativo, sottraendola al rapporto fiduciario. In questo quadro, se dovesse essere tenuta ferma l'esigenza di un Presidente dell'Unione, tale ruolo potrebbe essere svolto, secondo uno schema di rotazione annuale, da uno dei membri della Commissione-Direttorio, evitando così la lacerante elezione a suffragio universale e diretto di un Presidente dell'Europa, secondo la recente proposta di Schäubler (lo schema qui proposto, peraltro, porrebbe qualche problema istituzionale in meno agli Stati membri dotati di un vertice statale di legittimazione monarchica, Stati che potrebbero avere qualche difficoltà ad avere un Presidente eletto direttamente).

La situazione che verrebbe a delinearsi in questo senso sarebbe così quella di un'architettura istituzionale tipica di uno stato federale, con una Camera bassa eletta direttamente dal popolo – il Parlamento - una Camera alta di rappresentanza dei governi degli stati membri – il Consiglio europeo – ed un governo – la Commissione – eletto dalla Camera bassa subito dopo l'elezione della stessa, rispecchiando la composizione politica e territoriale della stessa, e non quindi secondo il modello maggioranza-opposizione.

Uno scenario simile può rappresentare una possibilità di rilancio istituzionale per l'Unione Europea. Questo scenario appare sicuramente migliore di quello che vuole il sacrificio totale del metodo intergovernativo, che significherebbe scontentare gli Stati forti - che comunque troverebbero modi alternativi per farsi sentire - e umiliare gli Stati piccoli, che non avrebbero più alcuna possibilità di far sentire la propria voce. Scenario migliore anche – ovviamente – di quello attuale, dove invece il metodo intergovernativo è solo un *forum* di capi di governo all'interno del quale l'egemonia della Germania è tanto indiscutibile quanto incontrovertibile.

Questi sono gli scenari istituzionali che si aprono innanzi ai governanti d'Europa in questo 2012. *federalismi.it* ne sottolineerà le particolarità per fornirne una comprensione più ampia e dettagliata, e seguirà con attenzione le evoluzioni in atto, nella consapevolezza che il 2012 non sarà forse l'anno della fine del mondo, nonostante alcune interpretazioni delle profezie Maya, ma potrebbe essere l'anno della fine dell'Europa unita, se i protagonisti delle vicende istituzionali europee dovessero giocare male le carte del rilancio.