

(di prossima pubblicazione in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Collana "Quaderni di Astrid", Il Mulino, Bologna, 2008)

NICOLA VEROLA

L'IDENTITÀ EUROPEA FRA EREDITÀ E PROGETTO

Uno degli elementi caratterizzanti della «stagione costituzionale» 2002-2007 è stato il risveglio dell'interesse attorno al tema dell'identità europea.

A quest'esito hanno contribuito due fattori. Il primo è stato lo stesso processo costituzionale o, meglio, la decisione di definire una volta per tutte gli elementi costitutivi del *pactum foederis* europeo. La scelta implicava che il preambolo della Costituzione europea ricordasse le ragioni profonde del processo di integrazione. Ma questo tentativo di auto-definizione si era dimostrato più complesso del previsto ed aveva generato una lunga *querelle* sulla inclusione o meno di una menzione alle radici giudaico cristiane dell'Europa.

Il secondo fattore è stato il processo di allargamento, che proprio in quegli anni giungeva a maturazione. Per oltre cinquant'anni, nel periodo della guerra fredda, l'Europa occidentale si era definita soprattutto in antitesi all'«altra Europa», quella del patto di Varsavia. Venuta meno questa contrapposizione, occorreva tornare a riflettere sulla natura e la ragion d'essere della costruzione europea. Tanto più che, nel momento stesso in cui raggiungeva una dimensione continentale, l'Unione decideva di avviare i negoziati di adesione con un Paese solo parzialmente europeo e a maggioranza musulmana come la Turchia.

«*Une Europe sans histoire serait orpheline et malheureuse*»¹, è stato correttamente affermato. Quindi, onore al merito al dibattito sulle «radici». Grazie ad esso, la riflessione sull'Europa è uscita al di fuori dei consueti circoli «comunitaristi» ed ha acquistato un maggiore gradiente politico; e (anche) grazie ad esso si è cominciato a porre il problema di un approccio meno tecnocratico al processo di integrazione. E tuttavia, nel riconoscere i suoi meriti non bisogna cadere nell'errore opposto di pensare che il dibattito sulle radici abbia, per così dire, l'esclusiva della riflessione sulla natura della UE o che esaurisca il tema dell'identità europea. Non è così. Se è vero, per parafrasare Renan, che «ogni collettività ha un'anima nel passato e una nel futuro»², la *ricostruzione* di un retaggio comune è soltanto una parte, e non necessariamente la principale, del percorso verso la definizione di un'identità collettiva. Almeno altrettanto importante, se non di più, è la *costruzione* di questa identità, attraverso l'elaborazione di un progetto politico e culturale in cui i cittadini possano identificarsi³. Questo «doppio binario» va tenuto ben presente quando si parla dell'identità europea. Assieme alla constatazione che, a dispetto di una lunga storia in comune, «*nous sommes plus jeunes que jamais, nous le Européens, puisqu'une certaine Europe n'existe pas encore*»⁴. Oltre che domandarsi quali sono le radici dell'Europa», occorre quindi chiedersi cosa può diventare la sua principale espressione politica, cioè l'UE; quali sono i punti di forza e le debolezze dell'edificio comunitario e quali i fattori che possono agevolare o ostacolare il suo sviluppo.

¹ J. Le Goff, *L'Europe est elle née au moyen age?*, Seuil, Parigi, 2007.

² «Una nazione è un'anima, un principio spirituale. Due cose, che in realtà sono una cosa sola, costituiscono quest'anima e questo principio spirituale: una è nel passato, l'altra nel presente. Una è il comune possesso di una ricca eredità di ricordi; l'altra è il consenso attuale, il desiderio di vivere insieme...

La nazione è dunque una grande solidarietà, costituita dal sentimento dei sacrifici compiuti e da quelli che si è ancora disposti a compiere insieme. Presuppone un passato, ma si riassume nel presente attraverso un fatto tangibile: il consenso, il desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere insieme» (E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation*, conferenza tenuta alla Sorbona l'11 marzo 1882, cit. in H. Schulze, *Aquile e Leoni – Stato e Nazione in Europa*, Laterza, Bari, 1995).

³ N. Verola, *L'Europa legittima*, Passigli editore, Firenze, 2006.

⁴ J. Derrida, *L'autre cap*, Les éditions de Minuit, Parigi, 1991.

Uno dei meriti del processo costituente è stato quello di far emergere con chiarezza questi fattori catalizzando processi politici che avrebbero normalmente richiesto tempi molto più lunghi per dispiegarsi. Da questo *Gedanken-Experiment* è emerso con chiarezza che il vero elemento di difficoltà del processo di integrazione non è, contrariamente a quanto si pensa normalmente, la convivenza di retaggi culturali diversi, ché, anzi, è proprio questa convivenza la vera ragion d'essere e la vera forza della costruzione europea. La vera difficoltà è determinata piuttosto dall'esistenza di diverse, e per certi versi antitetiche, concezioni sulla natura e sulle finalità della costruzione europea. Nelle prossime pagine cercheremo di illustrare le ragioni per cui queste concezioni divergono, soffermandoci in particolare su un triplice «*clivage*»: «giuridico», «storico» e «teleologico».

1. Dalla centralità dell'*acquis* ai «new modes of governance»: il «*clivage* giuridico»

Il «quinquennio costituzionale» ha fatto emergere in primo luogo due visioni nettamente contrapposte sul ruolo della normativa comunitaria: la visione di chi vorrebbe attribuirle un ruolo sostanzialmente residuale o comunque circoscritto e la visione di chi ritiene che un organismo eterogeneo come l'UE non possa fare a meno della funzione armonizzatrice della legge scritta.

Questo «*clivage*» è frutto almeno in parte della non facile convivenza fra la cultura giuridica continentale, di tradizione romanistica, e quello anglosassone, in cui prevale la cosiddetta *common law*. I due sistemi sono il prodotto degli accidenti della storia⁵ ma sono anche frutto di mentalità, valori e per certi versi logiche profondamente diverse. La normazione, nei sistemi romanistici, risponde ad una esigenza di razionalità universale. La legge scritta («universale e astratta») si configura come comando, «voce autorevole e autoritaria»⁶ del detentore della sovranità, e solo in un secondo momento viene declinata per trovare applicazione nei singoli casi concreti, con un percorso che va dal generale al particolare.

Nei sistemi di *common law* prevale invece una razionalità concreta, collegata ad una determinata realtà sociale e politica, ad una esigenza pratica, a costumi locali e a tradizioni storiche nazionali. Il diritto è frutto della prassi applicativa, con un percorso che va dal particolare al generale ed è sostanzialmente prodotto delle dinamiche sociali così come interpretate dai giudici prima ancora che dell'intervento autoritativo del sovrano.

E' probabile che, in virtù delle caratteristiche cui abbiamo brevemente accennato, i sistemi di *common law* siano più adatti a gruppi sociali relativamente omogenei che a collettività frammentate⁷. Ed è probabile, viceversa, che la tensione universalistica tipica dei sistemi di diritto romano li renda particolarmente adatti a regolare i rapporti all'interno di comunità composite. Il problema della scelta fra i due sistemi, ad ogni modo, non si è mai posto nel caso dell'Unione, perché i 6 Paesi fondatori condividevano una solida tradizione romanistica ed hanno concepito l'ordinamento comunitario ad immagine e somiglianza dei loro ordinamenti interni.

La continuità di questo tratto è stata in parte assicurata imponendo ai nuovi Stati membri l'adozione integrale del *corpus* delle leggi comunitarie: il cosiddetto *acquis*. Ciò non è bastato, tuttavia, a impedire che fra le varie culture giuridiche presenti all'interno dell'Unione si accumulassero, con il passare degli anni, delle tensioni. Sotto la crosta apparentemente solida dell'*acquis*, il «*clivage*» fra sistemi romanistici e sistemi di *common law* ha continuato a solcare l'ordinamento comunitario e ad influenzare in maniera discreta, quasi

⁵ P. Rossi, *L'identità dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁶ P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Laterza, Bari, 2007.

⁷ All'interno di collettività di questo genere, infatti, il valore del precedente rischia di essere costantemente messo in discussione e risulta pressoché impossibile assicurare una certa uniformità normativa senza ricorrere a norme scritte, generali ed astratte che possano fungere da termine di riferimento per tutti. Non a caso, all'interno dello stesso Regno Unito, il sistema di *common law* vale solo per l'Inghilterra e il Galles; la Scozia ha invece un suo codice, ispirato a quello Napoleonico.

carsica, i processi decisionali dell'Unione. Fino a quando le «scosse telluriche» generate dal processo costituzionale non l'hanno fatto riemergere.

L'ambito in cui il «*clivage* giuridico» è apparso con maggiore chiarezza è stato il processo di codificazione dei diritti fondamentali. Fin dai tempi della «Prima Convenzione», Londra non ha mai fatto mistero delle sue reticenze nei confronti della Carta dei Diritti fondamentali. Queste reticenze avevano portato già nel corso della Convenzione e della CIG 2003/2004 a circoscrivere gradualmente la portata della Carta. Non paga di questo risultato, nella CIG 2007 Londra ha preteso e ottenuto un protocollo «ad hoc» con cui si precisa che «...*nothing in Title IV of the Charter creates justiciable rights applicable to the United Kingdom except in so far as the United Kingdom has provided for such rights in its national law*».

Le motivazioni di Londra vanno senz'altro ricondotte, in ultima analisi, al timore di una interpretazione estensiva delle disposizioni in materia sociale del Titolo IV («Solidarietà»). Tuttavia, è bene tenere presente che a rendere particolarmente tangibile questo timore erano soprattutto le caratteristiche del sistema giuridico britannico. Infatti, le specificità della *common law* avrebbero potuto far saltare tutti i «paletti» pazientemente negoziati da Londra, dato che eventuali pronunciamenti giudiziari (interni) basati sulla Carta (europea) avrebbero assunto *ipso facto* carattere vincolante in virtù del principio dello *stare decisis*.

Non è quindi esatto affermare che Londra ha inteso limitare la portata della Carta per preservare le specificità del suo sistema giudiziario. Piuttosto, sono le specificità del sistema giudiziario britannico che hanno indotto Londra ad essere particolarmente guardinga quanto ai contenuti della Carta.

In secondo luogo, il «*clivage* giuridico» ha alimentato, per tutta la durata del processo costituzionale, una diversa percezione della portata dei problemi istituzionali dell'Unione e delle misure necessarie a risolverli.

Per quanti sono abituati a ragionare secondo una logica romanistica, una paralisi del legislatore si traduce inevitabilmente in una paralisi dell'intero impianto istituzionale. Risulta difficile immaginare che il sistema possa funzionare al di fuori delle procedure decisionali codificate ed è quantomeno dubbio che le soluzioni ai problemi comuni possano essere individuate senza far ricorso ad atti di normazione primaria.

Chi è abituato a ragionare in termini di *common law* percepisce in maniera meno bruciante il problema. Per la semplice ragione che, nei sistemi anglo-sassoni, il legislatore è meno centrale che nei sistemi di diritto romano e le soluzioni ai problemi della collettività possono essere individuate di volta in volta in via di prassi, anche senza fare appello a criteri di razionalità astratti.

Forse questa differenza di sensibilità contribuisce a spiegare la *querelle* sulla «Europa dei risultati» e la «Europa delle istituzioni» alimentata dalla stampa anglo-sassone durante la pausa di riflessione. L'argomento di fondo era: perché continuare a sprecare energie attorno ad un dibattito sulle istituzioni invece di concentrarsi sulle politiche? La risposta, a chi è abituato a ragionare in termini «romanistici» è scontata: perché senza istituzioni adeguate, senza procedure decisionali efficienti, non è possibile prendere decisioni e quindi non si possono raggiungere dei risultati. Ma quello che appare una ovvietà per chi è abituato ad operare in un ambiente altamente formalizzato, in cui vige il primato della legge scritta, lo è meno per chi è abituato ad operare in un ambiente più fluido, in cui i precedenti e la prassi giocano un ruolo primario.

Infine, e forse soprattutto, il «*clivage* giuridico» ha condizionato per tutta la durata dei negoziati costituzionali il dibattito sugli strumenti e sui compiti della normativa comunitaria.

Non c'è da sorprendersi che in un Paese, come la Gran Bretagna, in cui si è abituati a fare un utilizzo «parco» della normazione si sia sviluppata prima ed in maniera più decisa rispetto agli altri Stati membri una spiccata insofferenza per gli sforzi uniformanti della legge comunitaria. Le posizioni britanniche, e ancor più l'influenza della stampa e della pubblicistica in lingua inglese, hanno così svolto un ruolo di punta nella polemica contro le presunte manie regolatrici di «Bruxelles». La vulgata in base alla quale l'Unione sarebbe affetta da una sorta di «bulimia normativa» non tiene conto delle proporzioni reali e finge di ignorare le cause profonde del fenomeno⁸. Eppure, è riuscita poco a poco a farsi largo, fino a diventare il paradigma dominante anche nei palazzi brussellesi.

⁸ Il numero apparentemente spropositato di «leggi» comunitarie (regolamenti e direttive) è in larga misura dovuto

Questo «spirito dei tempi» non poteva non condizionare il negoziato costituzionale. Diversi passaggi della Costituzione, e a maggior ragione del Trattato di Riforma, sono così ispirati da una malcelata diffidenza nei confronti della normazione comunitaria. Basti pensare all'enfasi con cui diversi articoli ribadiscono che l'Unione può agire soltanto nei campi in cui è esplicitamente abilitata dai Trattati (c.d. «principio di attribuzione»), al protocollo sulla sussidiarietà ereditato dalla Costituzione, all'importanza attribuita al principio di proporzionalità ed al ruolo di controllo assegnato ai Parlamenti nazionali. Intendiamoci: nessuno dei principi che ispirano queste disposizioni è di per sé sbagliato. Anzi, ognuno di essi risponde a criteri complessivamente condivisibili di organizzazione dei poteri pubblici. Ma non bisogna dimenticare che, nel confronto politico europeo, sussidiarietà, proporzionalità, principio di attribuzione e ruolo dei Parlamenti nazionali sono stati storicamente evocati più come «argine» nei confronti della presunta tendenza espansiva delle competenze comunitarie che come criterio di ripartizione dei compiti fra livello europeo e nazionale.

Il maggiore successo del partito della «delegificazione» è stato però – proprio nel momento in cui il progetto costituzionale attraversava la delicatissima fase delle ratifiche – quello di condizionare l'Esecutivo comunitario. Insediatasi nell'autunno 2004, poco dopo l'allargamento e all'indomani della firma del Trattato costituzionale, la Commissione Barroso ha di fatto limitato allo stretto indispensabile il proprio attivismo normativo. Per prevenire le critiche da parte degli euroscettici, essa ha anzi inserito la riduzione della normativa comunitaria fra le sue priorità⁹, pubblicizzando ampiamente, nei primi mesi di attività, il ritiro di una serie di proposte normative. E' probabile che molte fossero davvero superate (anche se uno studio del Senato francese sostiene altrimenti¹⁰) ma la «denuncia» della loro presunta inutilità da parte della stessa istituzione proponente è suonata a molti come una conferma di quello che gli euroscettici hanno sempre affermato.

Durante il «quinquennio costituzionale» si è poi fatta sentire anche l'altra faccia della diffidenza verso la normazione comunitaria; quella che aspira a presentarsi come, la *pars construens* della delegificazione, ovvero la ricerca di strumenti di regolazione alternativi alla legge scritta.

A partire dalla seconda metà degli anni '90 si è fatto molto parlare di nuovi strumenti di *Governance* come la «soft law», la «co-regulation», gli accordi settoriali, il benchmarking, le «peer pressure», i meccanismi di

all'assenza di una gerarchia delle norme nel sistema comunitario. Molte delle presunte «leggi» sono in realtà degli atti che, nel sistema italiano, sarebbero stati resi con normativa regolamentare, come è confermato dal fatto che il 50% dei regolamenti e delle direttive riguardano il settore agricolo ed in particolare le misure per la gestione delle Organizzazioni Comuni di Mercato.

In secondo luogo, la normazione è molto spesso necessaria per assicurare il corretto funzionamento del Mercato Unico. Già negli anni '80, nel periodo delle cosiddette «trecento direttive» e dello sforzo massimo della Commissione Delors per completare il Mercato Interno era apparso evidente che per aggirare le barriere commerciali indirette e consentire realmente la libera circolazione delle merci era necessario introdurre delle regole comuni. Non armonizzare ogni singolo dettaglio, ma far sì che ci fosse quel «quantum» di armonizzazione che consentisse di rendere le merci dei singoli Stati membri comparabili. La stessa esigenza è apparsa, con grande evidenza, più di recente, nel corso dei negoziati sulla liberalizzazione dei Servizi (G. Amato, *L'Errore Bolkenstein – Armonizzare stanca*, Corriere della Sera, 26 febbraio 2006). Come hanno dimostrato le vicissitudini della cosiddetta Direttiva «Bolkenstein», senza un minimo di armonizzazione – in quel caso degli standard sociali – è difficile far accettare il mutuo riconoscimento. E l'armonizzazione non può che essere raggiunta per via normativa.

In terzo luogo, la tendenza europea a regolare le materie troppo nel dettaglio, una delle cause principali della ipernormazione è dovuta in larga misura alla mancanza di fiducia reciproca fra Stati membri. Dato che non si fidano l'uno dell'altro e, soprattutto, non si fidano della Commissione, gli Stati membri, quando regolano una determinata materia, vogliono che tutto sia definito quanto più possibile nel dettaglio, per evitare «brutti scherzi». Ma se si vuole mettere tutto nero su bianco, non ci si può poi lamentare che il risultato sia troppo costringente. L'ironia del tutto, fra l'altro è che sono spesso proprio gli Stati membri che tuonano con maggiore vigore contro la ipernormazione a pretendere che ogni dettaglio sia precisato negli atti di normazione primaria.

⁹ Comunicazione del settembre 2005 COM(2005) 462.

¹⁰ Cit. in S. Goulard, *Le Coq et la perle*, Seuil, Parigi, 2007.

coordinamento, i «networks» etc.¹¹ Il dibattito è culminato con l'adozione del Libro bianco della Commissione sulla *Governance* europea, nel luglio 2001, e con l'Accordo interistituzionale sul *better law making* del dicembre 2003 ma, soprattutto, ha prodotto due «processi» che, se non in pratica, hanno avuto uno straordinario successo in teoria. Il primo processo è stato quello di «Lussemburgo», che ha poi portato alla strategia per l'occupazione; il secondo, forse ancora più noto, è il cosiddetto «Processo di Lisbona» per il rilancio della competitività europea.

Attorno a questi «new modes of governance», alternativi alla legge scritta, la letteratura scientifica, e spesso la retorica brussellese, hanno creato ampie aspettative. Ma questo gran suonare di grancassa ha prodotto risultati abbastanza modesti.

Un caso emblematico è quello delle Strategie di Lisbona. Se si fosse detto fin dall'inizio che il suo obiettivo era far circolare le informazioni, facilitare il lavoro degli studiosi, rendere confrontabili i dati nazionali e incoraggiare l'adozioni delle «best practices» non si sarebbero forse scaldati i cuori, ma si sarebbe reso un servizio alla verità. Invece, si è pensato bene di attribuirle degli obiettivi salvifici...niente di meno che fare dell'Europa il continente più competitivo entro il 2010. Come è ormai evidente, a pochi anni dalla scadenza, questo slancio volontaristico era dettato più dal desiderio di valorizzare a tutti i costi i «new modes of governance» che da una valutazione realistica della loro rispondenza agli scopi. Negli anni della riflessione sul futuro dell'Europa l'«Open Method of Coordination» alla base di Lisbona poteva essere sbandierato come un modello alternativo – asseritamene «nuovo» e meno intrusivo – di funzionamento dell'Unione; come un modo per concentrarsi sulle «cose che contano» davvero invece di «trastullarsi» con incomprensibili algoritmi istituzionali; come la nuova frontiera dell'Europa, da contrapporre al «vecchiume» delle politiche tradizionali. Il problema, però, è che, attribuendogli doti taumaturgiche si sono suscitate, presso i cittadini europei, aspettative irrealistiche, accentuando il senso di frustrazione quando queste aspettative si sono rivelate fallaci.

2. I colpi di coda dello Stato westfaliano

Il secondo «*clivage*» emerso nel quinquennio costituzionale riguarda, più in generale, l'atteggiamento nei confronti delle tradizionali prerogative dello Stato nazionale. A differenza del «*clivage* giuridico», esso sembra però dettato da una sorta di sfasatura temporale prima ancora che da diverse sensibilità culturali. La maggior parte dei membri dell'Unione vivono in un mondo di interdipendenze, in cui i confini hanno perso parte del loro valore giuridico e psicologico, l'«imperativo territoriale» è molto meno sentito che in passato, il rapporto fra cittadini e Stato ha cessato di essere esclusivo ed escludente e la gestione congiunta di spazi di sovranità rappresenta un valore. Insomma, per usare la divisione di R. Cooper, la maggior parte degli Stati europei vive nel mondo post-moderno¹². Un mondo di cui per molti versi la stessa Unione europea rappresenta l'epitome.

Alcuni Stati membri rimangono tuttavia ancorati a una logica «moderna». Il loro quadro di riferimento concettuale rimane, tendenzialmente, lo stato nazionale di tipo «westfaliano» ed è all'interno di questa cornice concettuale che essi declinano l'interesse nazionale, con l'affermazione in termini spesso perentori delle tradizionali prerogative della sovranità statale.

Il revanscismo dei gemelli Kaczynski e, più in generale, il nazionalismo viscerale che sottende alle prese di posizione di alcuni leader europei possono apparire paradossali, a chi è abituato alla logica (e all'«etichetta») del processo di integrazione, ma sono semplicemente il frutto di questa distorsione temporale. Prima ancora che di una incompleta comprensione dello spirito che è alla base del processo di integrazione, esse sono il frutto di una *forma mentis* tipica della modernità.

¹¹ L. Senden, *Soft Law, Self-regulation and Co-regulation in European law: where do they meet*, in «Electronic Journal of Comparative Law», vol 9.1, gennaio 2005.

¹² R. Cooper, *The breaking of Nations*, Grove Press, New York, 2004.

Questo sfasamento temporale è presente, seppure in maniera variabile, all'interno di tutti gli Stati membri. Solo in alcuni casi, però, le istanze del nazionalismo «ottocentesco» sono talmente forti da condizionare in maniera decisiva le posizioni adottate a Bruxelles. Allo stato attuale, la probabilità che ciò avvenga è relativamente bassa nei «vecchi» Stati membri, ma non è trascurabile in alcuni dei nuovi. Questi sono particolarmente attaccati, in media, alle prerogative dello Stato nazionale per la semplice ragione che le hanno recuperate da poco. Ed è abbastanza comprensibile che, dopo aver passato più di quarant'anni in una posizione di sostanziale minorità all'interno del blocco sovietico siano poco entusiasti di fronte all'idea di sostanziose cessioni di sovranità. Va detto, inoltre, che alcuni di essi sono tenuti ben ancorati all'«imperativo territoriale» della modernità dai non sempre facili rapporti con il vicino russo: uno Stato robustamente «moderno» nei comportamenti e nelle attitudini.

Contrariamente a quanto si pensa normalmente, non sono invece – o non sono prevalentemente – le pulsioni nazionaliste a causare la freddezza britannica nei confronti dell'integrazione. Ché, anzi, se c'è qualcosa che allontana Londra dall'Unione è semmai il suo istinto «globalista», il suo cercare una collocazione all'interno di sistemi più ampi di quello europeo (il sistema del commercio mondiale, il Commonwealth, la solidarietà «occidentale», ecc.), e quindi la refrattarietà a tutto ciò che richiami la ricostruzione, a livello continentale, di alcune delle tradizionali prerogative dello Stato nazionale.

Non c'è dubbio, ad ogni modo, che la «dissonanza cognitiva» fra «post-moderni» e «moderni» può creare qualche problema: ne abbiamo avuto una dimostrazione nell'andamento dei negoziati al Consiglio europeo del giugno 2007, condizionati più dalla inusitata durezza del metodo negoziale dei gemelli Kaczynski che dalle loro richieste di logaritmica istituzionale.

Fino a quando questi comportamenti rimarranno circoscritti, i loro danni saranno tuttavia limitati. Se c'è una cosa che il processo di integrazione insegna è che i veti unilaterali non sono sostenibili alla lunga. In alcuni casi, anzi, ottengono un effetto contrario a quello auspicato, dato che finiscono con il compattare il fronte degli altri Stati membri.

Ciò che è ancora più importante, poi, è che i comportamenti «antisociali» sono probabilmente destinati ad essere riassorbiti. Uno dei grandi vantaggi delle dinamiche bruxellesi è che esse costituiscono, per le élites nazionali, una grande pedagogia europeista. Anche altri Stati membri – basti pensare alla Spagna di Gonzales, alla Danimarca e alla Svezia – hanno tenuto dei toni particolarmente «assertive» subito dopo l'adesione (benché senza mai raggiungere i toni della Polonia). Sotto molti aspetti, questo atteggiamento era dettato dalla volontà di «marcare il territorio» e di evitare di essere presi sottogamba. Una volta che questi Stati membri hanno compreso che lo spirito dell'integrazione non è quello di opprimere gli altri ma di lavorare fianco a fianco, una volta che hanno interiorizzato il «metodo comunitario», hanno cambiato anche i toni.

C'è poi da sperare che certi febbri nazionalistiche che sembrano essersi impossessate di alcuni Paesi membri costituiscano un malessere passeggero. Si ricorderà, forse, l'ipersensibilità della Grecia nella prima metà degli anni '90, quando Atene minacciava ad ogni piè sospinto di esercitare il proprio potere di veto per obbligare l'UE ad esercitare la massima fermezza nei confronti della Turchia e della neonata FYROM. Gradualmente, Atene ha compreso che i suoi interessi nazionali potevano essere tutelati molto meglio dall'adozione di un atteggiamento «post-moderno» di dialogo e cooperazione con gli altri Stati membri piuttosto che con la contrapposizione frontale. Non c'è nessuna ragione per pensare che una analoga, graduale opera di socializzazione europea non possa far rientrare anche certi eccessi nazionalistici nei nuovi Stati membri.

4. Europa-hub ed Europa-Governo

A ben vedere, nessuno dei due «*clivage*» che abbiamo incontrato finora rappresenta un ostacolo insormontabile per il processo di integrazione: più che un pericolo, il «*clivage* giuridico» rappresenta una sfida, e può persino costituire una ricchezza, nella misura in cui stimoli gli Stati membri a confrontarsi continuamente sui contenuti della normativa comunitaria; il «*clivage* storico» invece, dovrebbe poter essere gradualmente riassorbito o quantomeno tenuto sotto controllo.

Lo stesso ottimismo non si giustifica, però, per il terzo «*clivage*» emerso nel quinquennio costituzionale: quello fra le diverse visioni sulla finalità politica dell'Europa. Fra quanti ritengono, cioè, che l'obiettivo del

processo di integrazione sia la realizzazione di una federazione o, quantomeno, di una forma articolata di governo europeo e quanti pensano, invece, che l'Unione debba rimanere un «hub» di coordinamento delle politiche nazionali e limitarsi, nella sostanza, ad assicurare il corretto funzionamento del mercato unico. Questa contrapposizione non costituisce, di per sé, una novità, dato che la storia del processo di integrazione è la storia dei faticosi tentativi di conciliare lo slancio integrazionista di alcuni con le reticenze degli altri. Nuova è però la consapevolezza di quanto sia difficile continuare su questa strada.

Storicamente, la convivenza, per quanto difficile, fra integrazionisti e «euro-tiepidi» è stata resa possibile da una scelta metodologica ben precisa: quella di «mettere fra parentesi» gli scopi ultimi del processo di integrazione per concentrarsi sugli obiettivi intermedi. Grazie a questo espediente, gli Stati membri hanno potuto condividere le stesse decisioni – dal completamento del Mercato Unico all'ampliamento delle competenze comunitarie alla creazione della moneta unica – dando però loro una interpretazione diversa: «tappe di avvicinamento» all'obiettivo della federazione europea, per alcuni; scelte di efficienza e migliorie alla cooperazione intra-europea, per altri. Senza il rassicurante «velo di ignoranza» circa le finalità ultime del processo di integrazione, sarebbe stato difficile ottenere l'adesione al progetto europeo di molti, forse la maggioranza, degli attuali Stati membri.

L'elemento che ha reso tollerabile, e persino desiderabile, questa vaghezza è stato, fin dagli esordi, il metodo funzionalista. Questo è consistito, per molto tempo, nel concentrarsi sui guadagni materiali immediati e concretamente perseguibili operando una sorta di scissione «bernsteiniana» fra il «processo» (di integrazione) ed i suoi fini, fra gli obiettivi intermedi e gli scopi ultimi. In questo modo, ha consentito di far convergere gli Stati membri su determinate scelte integrative riducendo al minimo le tensioni politiche fra di loro.

Alla stregua dei Trattati che l'avevano preceduta, anche la Costituzione europea cercava di mantenere un equilibrio fra istanze integrazioniste e sovraniste. Ad innovazioni politico-istituzionali ambiziose – come la generalizzazione del voto a maggioranza o la creazione di un Ministro degli Affari Esteri – essa affiancava pertanto disposizioni tese a rassicurare gli «euro-tiepidi», come quelle relative alla sussidiarietà e alla puntigliosa delimitazione delle competenze comunitarie. Ma al di là dell'apparente ecumenismo, la Costituzione introduceva un elemento fortemente innovativo (e potenzialmente rivoluzionario) nell'equazione europea. Per la prima volta, infatti, essa insisteva, oltre che sulle condizioni economiche ed istituzionali dell'integrazione, anche sulle condizioni sociologiche; sulla necessità, cioè, di promuovere, con decisioni politiche e misure di carattere simbolico, l'identificazione dei cittadini con la «res publica» comunitaria; il primo passo verso forme più evolute – e non meramente utilitaristiche – di adesione al progetto europeo. Era questo il senso, ad esempio, delle disposizioni che adottavano un lessico «statuale» per le istituzioni e le procedure decisionali dell'Unione, di quelle che elencavano i simboli dell'Unione e di quelle che si proponevano di favorire una identificazione «repubblicana» dei cittadini europei con le istituzioni dell'Unione. Ed era questo il senso della stessa scelta di sostituire il tradizionale metodo emendativo di revisione dei Trattati con una più coerente codificazione costituzionale. Attraverso queste disposizioni, il Trattato Costituzionale segnava il graduale distacco del processo di integrazione dalla logica funzionalista degli esordi; poneva con forza il tema del rafforzamento della identità collettiva europea¹³ e muoveva, in definitiva, i primi passi verso il superamento della tradizionale ambiguità attorno agli scopi ultimi del processo di integrazione. Non indicava direttamente la prospettiva di un'evoluzione in senso federale della UE ma lo faceva indirettamente, prospettando la nascita di un «demos» europeo.

L'*impasse* seguita alla bocciatura referendaria in Francia e Olanda ha avuto l'effetto di bloccare questa evoluzione. Per preservare le innovazioni sostanziali della Costituzione, gli Stati membri hanno dovuto infatti sacrificare proprio quelle disposizioni che si proponevano, in prospettiva, di favorire la nascita di un «patriottismo costituzionale» europeo. Con il Trattato di riforma si assiste quindi ad un ritorno alle origini. Un recupero della tradizionale strategia «funzionalista» di mettere fra parentesi le visioni alternative sulla finalità dell'Europa per concentrarsi sui vantaggi concreti e immediatamente perseguibili attraverso la cooperazione.

¹³ N. Verola, *L'identità dell'Unione*, in Astrid, *La Costituzione europea. Un primo commento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 43 ss.

Non è detto che il ripensamento sia di per sé catastrofico. In fondo, il «velo di ignoranza» sulle finalità ultime della costruzione europea ha servito bene il processo di integrazione. Ha consentito, storicamente, di raggiungere un alto livello di interdipendenza limitando al massimo le tensioni fra Stati membri. Tuttavia, è lecito dubitare che il patto di non belligeranza – o, se si preferisce, la consegna del silenzio – che è alla sua base possa essere mantenuto indefinitamente.

Fino alla creazione del Mercato Unico, integrazionisti e «euro-tiepidi» hanno potuto concordare di volta in volta su cosa fare senza essere d'accordo sul perché farlo perché le scelte che erano chiamati ad adottare si prestavano ad una lettura ambivalente. Potevano essere interpretate, cioè, dagli uni come progressi sulla strada dell'integrazione e dagli altri come semplici soluzioni «di efficienza». Con le «nuove politiche» è più difficile mantenere questa ambiguità, perché le decisioni adottate in ambiti come la PESC o la cooperazione giudiziaria non si prestano, di norma, ad essere interpretate come mere soluzioni «tecniche». E non prestandosi ad una lettura tecnica sono più difficili da motivare facendo astrazione da una visione politica più generale sugli obiettivi del processo di integrazione. Nessuna meraviglia, quindi, se l'atteggiamento nei loro confronti vari considerevolmente sui due versanti del «*clivage* teleologico». Per i fautori dell'Europa-Governo, le nuove politiche rappresentano la frontiera dell'integrazione, da perseguire con convinzione proprio perché prefigurano un salto di qualità della costruzione europea. Per i fautori dell'Europa-*hub*, invece, sono, nel migliore dei casi, delle concessioni al fronte integrazionista, da tenere strettamente sotto controllo per evitare dei «*dérapage*» federalisti.

L'ambito in cui la distanza fra i due schieramenti è più evidente è probabilmente la PESC. I fautori dell'Europa-Governo pensano che l'Europa possa e debba agire come una Grande potenza anche in campo diplomatico. I fautori dell'Europa-*hub* ritengono invece che la politica estera debba rimanere una prerogativa sostanzialmente nazionale. Per loro, l'Europa non deve tanto ambire ad agire come un «global player» ma semmai valorizzare quello che fin dai suoi esordi, è stato il suo «core business»: allontanare lo spettro della guerra dall'Europa attraverso lo sviluppo di rapporti economico-commerciali sempre più stretti¹⁴. Le vicissitudini dei negoziati sulla Costituzione e sul Trattato di Riforma confermano, qualora ve ne fosse ancora bisogno, quanto sia difficile combinare questi due approcci. Basti pensare ai lacci che sono stati apposti sulle prerogative dell'Alto Rappresentante, al mantenimento, nella sostanza, del principio di unanimità nella PESC e alla lista infinita di «caveat» che sono stati introdotti nelle dichiarazioni approvate all'atto della firma¹⁵.

Alcuni ritengono, ottimisticamente, che, con il tempo, queste differenze potrebbero stemperarsi. Ma bisogna essere consapevoli che, affinché ciò avvenga, non basta «ammorbidire» le presunte suscettibilità degli Stati membri recalcitranti: occorre superare un vero e proprio fossato ideologico. Il *clivage* Europa-*hub* – Europa-Governo non dipende infatti da sensibilità contingenti. E' frutto, piuttosto, di convinzioni radicate – e discordanti – sul rapporto fra interesse nazionale e interesse europeo. Per i fautori della Europa-*hub*, infatti, non esiste un vero e proprio interesse comune europeo. Esiste, al massimo, un vettore degli interessi dei singoli Stati membri. Una sorta di risultante della libera interazione degli egoismi nazionali¹⁶. Per questo essi sono normalmente più interessanti ai meccanismi «di rete» ed a forme di coordinamento «leggero» che alla creazione di autentiche politiche europee¹⁷. I fautori della Europa-Governo ritengono invece che, di fronte alle sfide della globalizzazione, esista un interesse europeo chiaramente individuabile¹⁸. Per questo essi ritengono che agire

¹⁴ Per questo, i fautori dell'Europa-*hub* ritengono che la vera «politica estera» della UE sia l'allargamento. Nella loro visione, infatti, l'obiettivo principale del processo di integrazione è creare una «comunità di sicurezza» a livello continentale più che una «comunità di destino» a livello sopranazionale. Ben venga, quindi, nella loro ottica, l'inclusione di nuovi membri nel «club» europeo, anche se questo dovesse costare (o forse proprio perché questo costa) una diluizione delle prospettive dell'integrazione.

¹⁵ Si veda, *infra*, il capitolo XI, *La Politica estera e di sicurezza dell'Unione*.

¹⁶ M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Fourth Estate, Londra, 2005.

¹⁷ Sotto questo profilo, il «*clivage* teleologico» si salda spesso con il «*clivage* giuridico». Dal punto di vista analitico, essi vanno però tenuti distinti.

¹⁸ S. Goulard, *Le Coq et la perle*, Seuil, Parigi, 2007.

assieme, all'interno di una Unione sempre più integrata, sia un valore in sé, anche a prescindere dalle valutazioni sulle economie di scala o sulle opportunità di ordine allocativo¹⁹ delle singole politiche. Qui siamo davvero al cuore del dilemma europeo, perché la differenza fra le due visioni riguarda il senso stesso del processo di integrazione e le ragioni dello stare assieme in Europa prima ancora che le forme istituzionali dell'Unione.

5. Conclusioni: gestire i «clivages» della UE a 27 Stati membri

Valutando a consuntivo l'intero percorso che ha portato dal Consiglio europeo di Laeken alla firma del Trattato di Riforma si può affermare che i referendum della primavera 2005 hanno rappresentato, in realtà, un problema congiunturale. Lo dimostra l'atteggiamento sostanzialmente costruttivo che Francia e Olanda hanno tenuto nel corso della CIG 2007.

I «clivages» che abbiamo illustrato in queste pagine sono invece strutturali e rappresentano la vera sfida con cui il processo di integrazione dovrà misurarsi.

Non disponiamo, ora come ora, di ricette miracolose per farvi fronte, ma possiamo cominciare con lo scartare quelle sbagliate.

La prima ricetta sbagliata è cercare la risposta alle divisioni interne all'Unione nel coordinamento fra i Grandi Paesi membri, con la creazione di una sorta di «Direttorio» ristretto. A tre (come sostiene stampa anglosassone) o a 6, come è stato suggerito in passato da Sarkozy.

Il modello, si presta molto bene alla semplificazione pubblicistica, ma, in realtà, non è né particolarmente utile né particolarmente realistico.

Non è particolarmente utile perché l'ipotesi di creare Direttori ristretti riprende, in pratica, il concetto ottocentesco di «concerto» delle Grandi potenze. Un'idea non solo antistorica, nel XXI secolo, ma che rappresenta l'esatta antitesi del metodo comunitario. Questo si basa su una sintesi felice di elementi sopranazionali e intergovernativi che consente di pervenire, con il coinvolgimento di tutti gli Stati membri e, sempre più, dei rappresentanti dei cittadini europei, ad una sintesi più alta, laddove il metodo dei «Direttori» non è altro che una riedizione del vecchio, e sempre precario, tentativo di trovare un equilibrio fra gli interessi di alcuni «grandi».

Non si vede per quale motivo gli altri Paesi membri dovrebbero accettare di farsi guidare da un «consiglio di amministrazione» informale al di fuori delle garanzie dei Trattati. Senza dimenticare, poi, che sarebbe un CdA molto litigioso e di fatto inconcludente, dato che all'atto pratico, sarebbe esso stesso solcato dai «clivages» su cui ci siamo soffermati finora.

La seconda ricetta sbagliata, o, meglio, mito politico, è pensare che la diversità all'interno dell'Unione possa essere organizzata facendo ricorso a sub unità regionali come i «paesi mediterranei», i «nordici», ecc. L'esperienza del quinquennio costituzionale insegna che le affinità fra Stati membri non seguono linee geografiche. Non a caso, il fronte dei fautori dell'integrazione abbraccia ora come ora uno schieramento trasversale composto di Paesi mediterranei come l'Italia, la Spagna e la Grecia e nordici come la Finlandia; Paesi fondatori come noi, il Lussemburgo e il Belgio e nuovi Stati membri come l'Ungheria e Malta.

¹⁹ Il che non vuol dire, attenzione, che i fautori dell'integrazione coincidano con i fautori dell'interventismo economico. E' vero che, soprattutto negli ultimi tempi, i secondi invocano spesso l'Europa per ottenere protezione dalla competizione internazionale o per suggerire la creazione di «campioni industriali» nazionali e europei ma ciò non vuol dire che le istanze integrazioniste siano di per sé interventiste. La differenza fra fautori della Europa-*hub* e fautori della Europa-Governo riguarda le diverse condizioni sulle procedure attraverso cui si devono prendere le decisioni, non il contenuto delle decisioni stesse. Si può quindi tranquillamente decidere a livello centrale di adottare delle decisioni liberalizzatrici, come è stato in effetti il caso per tutta la politica della concorrenza dagli esordi delle Comunità Europee ad oggi, o si possono, viceversa, adottare politiche fortemente protezioniste come è stato a lungo il caso della Politica Agricola comune. L'importante è non confondere l'idea di avere delle politiche comuni con il risultato che si può voler perseguire attraverso queste politiche, che è frutto di una decisione ulteriore.

L'unico campo in cui le sensibilità si avvicinano soprattutto in virtù della collocazione geografica è la politica estera. E questo per ovvie ragioni. È evidente, ad esempio, che i Paesi mediterranei hanno una sensibilità più spiccata per i problemi del Medio Oriente di quanta non ne abbiano i Paesi nordici e che i Paesi dell'Europa dell'est siano, ad esempio, più sensibili a quanto avviene in Bielorussia e in Ucraina di quanto non possano esserlo la Spagna o il Portogallo. Queste affinità geopolitiche possono giustificare, in alcuni casi, la creazione di Gruppi di «like minded» o eventualmente, su mandato dell'intera Unione, di gruppi di contatto. Ma questi gruppi possono rappresentare, al massimo, una modalità di divisione del lavoro e, per così dire, delle «sfere d'azione» in politica estera²⁰. Non certo un modello di articolazione interna dell'Unione.

La terza ricetta sbagliata è quella di aspettare gli eventi, illudendosi che l'idea integrazionista sia destinata prima o poi a prevalere in virtù di una presunta razionalità superiore. Questo esito non può essere escluso ma l'unica vera certezza, per il momento, è che il fronte integrazionista è più debole oggi che in passato. Da maggioranza (quantomeno «morale») alle prese con i veti altrui, i fautori di una maggiore integrazione si trovano ad essere oggi minoritari, ciò che dovrebbe portarli a rivedere profondamente l'ottimismo teleologico che era alla base del tradizionale metodo funzionalista. A indebolire le loro prospettive di successo contribuisce poi una certa perdita di coesione ideologica, dovuta anche allo sfaldamento del gruppo dei «Paesi fondatori» che in un certo senso erano garanti, fino a tempi recenti, della ortodossia comunitaria e della continuità anche ideale con il disegno dei Padri fondatori. La crisi di identità attraversata dall'Olanda negli ultimi anni, soprattutto dopo gli assassini di Pym Fortuyn e di Van Gogh, e le vicissitudini del tardo chiracchismo in Francia hanno contribuito, almeno per il momento, a rendere inutilizzabile questo «caucus» ed è difficile pensare che la situazione possa cambiare nel prossimo futuro.

Non va dimenticato, infine, che al fronte degli «integrazionisti» manca, in questa fase, la sponda tradizionale della Commissione. Nella UE 27 l'Esecutivo comunitario fa fatica a svolgere il suo tradizionale ruolo di guida e di impulso; in parte a causa della deriva «assembleare» subita dal collegio; in parte per la difficoltà che il suo operato incontra in un'Unione sempre più eterogenea²¹. Questi impedimenti hanno indotto la Commissione Barroso a scegliere un «basso profilo» e a consacrarsi soprattutto alla gestione della difficile transizione dalla UE15 alla UE27. Ciò che riduce, in questa fase, le sue possibilità di sostenere iniziative politicamente ambiziose.

Scartate queste ricette, l'unico modo realistico per gestire i «clivages» che solcano l'Unione europea senza rassegnarsi ad un suo declino rimane quello di consentire una maggiore articolazione dell'edificio comunitario. La riflessione sull'Europa a due velocità promossa dal Presidente Prodi nel suo discorso al Parlamento Europeo del maggio scorso²² e a più riprese dal Ministro D'Alema²³ mantiene quindi tutta la sua validità.

Certo, il dibattito sulle cooperazioni rinforzate nelle settimane precedenti il Consiglio Europeo aveva in parte carattere tattico. La possibilità di una iniziativa autonoma degli Stati membri «integrazionisti» è stata ventilata anche come espediente per «ammorbire» le posizioni degli altri. Ma rimane il fatto che l'idea di consentire agli Stati membri che lo desiderano di proseguire più speditamente sulla strada dell'integrazione non è semplicemente un «mito»²⁴, bensì una prospettiva politica seria.

Certo, non bisogna illudersi: le difficoltà non mancano. Ci sono alcuni ambiti che si candidano «naturaliter» a fare da campo di sperimentazione per l'azione di eventuali avanguardie – sono la *Governance* economica, la

²⁰ S. Keukeleire, *Secialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2006.

²¹ Il vero elemento di forza della Commissione è sempre stata la sua terzietà rispetto agli Stati membri. Ciò le ha consentito, storicamente, di farsi interprete degli interessi collettivi dell'Unione anziché di questo o quell'interesse settoriale. Il problema nella UE27 è che risulta molto più difficile, per la Commissione, individuare delle misure, e quindi avanzare delle proposte, che riflettano in maniera inequivocabile l'interesse collettivo di tutti gli Stati membri.

²² Intervento del Presidente del Consiglio al Parlamento europeo (Strasburgo, 22 maggio 2007), pubblicato su www.palazzochigi.it

²³ Intervento sul tema «*Europe at 50: lessons and visions for European integration*», Università di Oxford, 8 Maggio 2007; Comunicazioni al Parlamento italiano in materia di politica estera, 25 luglio 2007 (consultabile su www.esteri.it).

²⁴ *The two-speed myth*, pubblicato su «The Economist», 7 luglio 2007.

cooperazione giudiziaria e di polizia e, soprattutto, la PESC – ma non è affatto scontato che vi sia in Europa, oggi, la determinazione politica per lanciare progetti così ambiziosi. Inoltre, per mettere a punto un progetto coerente di cooperazione rinforzata, occorre sciogliere dei nodi teorici e pratici non indifferenti: basti pensare al rapporto di un'eventuale cooperazione rinforzata con le istituzioni sopranazionali, al collegamento con le politiche dell'Unione, alle relazioni con gli Stati esterni (gli «outs»), ai meccanismi decisionali e via dicendo. Tuttavia occorrerà affrontare prima o poi questi nodi se si vuole evitare che l'Unione si incagli nella logica paralizzante – e sempre più difficile da realizzare – del «tutti o nessuno». D'altra parte, è questa, a ben vedere, la logica di molte delle disposizioni del Trattato di Riforma. E' il caso, in particolare, degli «opt outs» britannici (e forse irlandesi e polacchi) su gran parte del terzo pilastro, su Schengen e sulla Carta dei diritti; della clausola abilitativa che consente di creare automaticamente delle cooperazioni rafforzate agli Stati membri che si scontrino con il veto di una minoranza nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia; della fissazione in termini assoluti (a 9) degli Stati membri necessari per creare una cooperazione rinforzata. Ed è il caso anche del mantenimento di alcune disposizioni fondamentali della Costituzione, come quelle che riguardano l'istituzione di una cooperazione strutturata in materia di difesa e quella che consente ai membri di una cooperazione rinforzata di stabilire le procedure decisionali da utilizzare al suo interno. La logica di queste disposizioni è: meno integrazione forzata per tutti in cambio di più flessibilità per chi ne sente il bisogno. Ed è probabilmente questa una delle chiavi di interpretazione più pertinenti del Trattato di Riforma.

Ciò non significa, naturalmente, che le cooperazioni rinforzate siano una specie di pietra filosofale, la soluzione a tutti i problemi dell'Unione. Per il loro carattere sostanzialmente settoriale, nemmeno le più ambiziose basterebbero, da sole, a porre le premesse per una «thick collective identity» europea e tanto meno ad assicurare un «salto paradigmatico» del processo di integrazione. Tuttavia, in questa fase storica, le cooperazioni rinforzate potrebbero avere un impatto decisamente positivo su almeno due fronti: irrobustirebbero, fra gli «ins», il senso di appartenenza ad una collettività coesa e solidale e, soprattutto, scongiurerebbero il rischio di una paralisi dei processi europei per effetto dei «clivages» che abbiamo messo a fuoco in questo saggio. Attraverso questa duplice azione, le cooperazioni rinforzate contribuirebbero a mantenere aperta la strada verso un'Unione sempre più stretta fra i popoli europei; una condizione indispensabile per far sì che l'identità europea non divenga una nostalgia del passato ma rimanga un progetto per il futuro. (*Nicola Verola*)