

# L'EUROPA CINQUANTA ANNI DOPO

Mario Patrono\*

---

*In this article, the author offers a few reflections on the long journey of the European continent from an economic community built against the backdrop of war towards a legal construct expanding both geographically towards Eastern Europe and substantively in search of greater legal and political integration. From its humble beginnings in the 1950s to its latest round of enlargement in 2007, the article surveys the principal legal instruments and political initiatives developed by the European Community and addresses its achievements as well as its failures. The legal and political struggles related to the attempts of European Union leaders to favour greater integration are also discussed. The article then assesses the impact of the past 50 years on the European citizens before examining the role of the European Union on the global stage. In this age of globalisation and technological advances, the challenges facing the European Union remain significant; they must be tackled decisively.*

---

Res Severa Verum Gaudium<sup>1</sup>

## I INTRODUZIONE

Alle soglie del nuovo secolo e del terzo millennio il presidente *pro tempore* del Parlamento europeo, Nicole Fontaine, con esplicito riferimento alla situazione dell'Europa integrata, perentoriamente scriveva<sup>2</sup>:

In cinquant'anni abbiamo compiuto un lungo cammino in direzione di questi obiettivi. Viviamo in un'Unione in cui i cittadini e le attività economiche possono liberamente circolare e stabilirsi senza tener conto delle frontiere nazionali. Persone di tutte le estrazioni beneficiano del Mercato unico, dell'Unione economica e monetaria e delle politiche comuni che favoriscono nel contempo la competitività e l'integrazione sociale. ... L'Unione europea è fondata sulla democrazia e sullo Stato di diritto. I cittadini dell'Unione sono uniti da valori comuni quali la libertà, la tolleranza, l'uguaglianza, la solidarietà e la diversità culturale ...

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico, Università di Roma I La Sapienza.

1 Lucius Annaeus Seneca *Epistoles Catre Lucilius* XXIII, 3, 4.

2 "Dichiarazione per il millennio" (Consiglio europeo di Helsinki, Helsinki, 10-11 dicembre 1999) Conclusioni della presidenza, allegato I.

In effetti, Nicole Fontaine aveva ben solide ragioni per stilare, nel novembre del 1999, questo giudizio così rassicurante, così ottimista sullo stato dell'Unione europea (UE). Il processo integrativo aveva percorso fino a quel momento un lungo cammino durante il quale la Comunità economica europea (CEE) aveva saputo scavalcare difficoltà di varia grandezza. Le ondate d'urto della politica gollista, che all'epoca del loro sollevarsi (1965) sembrarono terribili e che certo ebbero l'effetto di mettere a soqquadro per vari anni i meccanismi di funzionamento della CEE, si rivelarono in realtà ben poca cosa di fronte ai due shock petroliferi del 1975 e del 1979 ed alla tremenda turbolenza che essi vennero a provocare nell'economia degli Stati membri e nelle stesse abitudini di vita dei loro cittadini. Ancora. Alle ripetute intemperanze di Margaret Thatcher ("I want my money back!" in 1979)<sup>3</sup>, altra fonte di scompiglio nell'avanzata verso l'Europa, seguirono, dieci anni dopo, le difficoltà ben più gravi connesse all'ammortamento, se così possiamo dire, della riunificazione della Germania<sup>4</sup>.

Ma nessuno di questi ostacoli, per quanto grande fosse, aveva potuto fermare, se non temporaneamente, quel cammino "a piccoli passi" che Jean Monnet, il padre costituzionale dell'Europa, aveva prefigurato come strategia di formazione dell'unità europea, dopo il fallimento della Comunità europea di difesa<sup>5</sup>. Un cammino che, proseguendo fino ad oggi con l'allargamento della Comunità a Romania e Bulgaria, avvenuto il 1° gennaio 2007, e per effetto del contestuale ingresso della Slovacchia nella zona dell'Euro, ha condotto l'Unione europea ad essere il blocco commerciale più grande del mondo, in cui sono inclusi 27 Stati e oltre 500 milioni di persone e in possesso di una moneta unica adottata da ben 16 paesi membri. Oltre a ciò, la costruzione europea ha contribuito nel suo lento procedere a spianare la strada al realizzarsi di un qualcosa che vale più ancora della stessa creazione di un'area economica addirittura più vasta di quella degli Stati Uniti o del Giappone. Come ha scritto Timothy Garton Ash in gennaio 2007<sup>6</sup>:

Ampliandosi a includere ventisette paesi, l'Unione Europea è l'esempio più riuscito di cambio di regime politico nel nostro tempo. Più della metà dei suoi stati membri, a recente memoria, erano dittature. Il loro progresso in direzione della democrazia liberale è andato di pari passo al cammino verso l'adesione a quella che oggi è l'Unione Europea. L'anelito alla libertà e al "ritorno all'Europa" si sono reciprocamente rafforzati.

- 
- 3 L'Onorevole Margaret Thatcher, Primo Ministro del Regno Unito (Conferenza di stampa, Dublino, 30 novembre 1979).
- 4 Per un esame di queste turbolenze attraversate in varie epoche dalla Comunità europea, si veda William I Hitchcock *Storia dell'Europa dal 1945 a oggi* (Carocci, Roma, 2003) 187-198, 309-335 e 394-416.
- 5 Governi e Parlamenti nazionali "dei Paesi decisi a far avanzare la costruzione dell'Europa hanno saputo ogni volta trovare la risposta alle sfide che la storia poneva al nostro Continente": Giulio Andreotti ed altri "Appello di 15 ex capi di governo. Documento redatto alla vigilia del vertice europeo di Laeken del 14 dicembre 2001" (15 dicembre 2001) *La Stampa* Torino [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).
- 6 Timothy Garton Ash "L'Europa dei 27 Stati in cerca di storia" (5 gennaio 2007) *La Repubblica* Roma 1.

Da un punto di vista politico, come pure economico, si può dunque ammettere senz'altro che l'UE è andata addirittura al di là di quanto gli stessi padri fondatori avessero potuto immaginare. "Se nel lontano 1957", scrive ancora Garton Ash<sup>7</sup>:

[A]vete detto a uno dei firmatari [dell'accordo noto come il Trattato di Roma] che nel 2007 l'Europa avrebbe avuto l'aspetto attuale probabilmente sareste stati liquidati come folli sognatori. E se Konrad Adenauer o Paul Henry Spaak fossero in mezzo a noi oggi direbbero: organizzerete di certo grandi festeggiamenti questo 25 marzo.

## II REFERENDUM IN FRANCIA E OLANDA<sup>8</sup>

Peccato che a rendere meno spensierati i festeggiamenti per il 25 marzo, data di nascita della CEE, sia intervenuta, verso la metà del 2005, una serie ravvicinata di fatti preoccupanti. Il 29 maggio l'elettorato francese dice "no" all'approvazione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Il 1° giugno, a dire "no" sono gli olandesi. Passa da allora un mese o poco più, e il 10 luglio il paese più intrinsecamente "europeo", quel Lussemburgo cuore "logistico" di alcune delle più importanti istituzioni comunitarie, quel Lussemburgo i cui abitanti amano dichiararsi al 90 per cento "europei" piuttosto che "lussemburghesi", approva, sì, il Trattato costituzionale ma soltanto grazie ad una maggioranza nient'affatto straripante: 56.52 per cento a favore contro il 43.48 per cento di contrari. Intanto, Jack Straw, segretario agli Affari esteri del governo Blair, annunciava la decisione di congelare il referendum sulla Costituzione europea, previsto nel Regno Unito per l'inizio del 2006, affermando che i due referendum di Francia e Olanda "sollevano profondi interrogativi sulla futura direzione dell'Europa"<sup>9</sup>, mentre i sondaggi d'opinione riferiscono – siamo ancora nel giugno 2005 – che i tedeschi avrebbero votato "no" al Trattato, qualora anche in Germania si fosse tenuto un apposito referendum. Ma è stato soprattutto il "no" della Francia a provocare una grave crisi. Per la prima volta nella sua storia, il processo di integrazione è fermato dagli elettori di uno dei "grandi" paesi fondatori. Ad aggravare, se possibile, la situazione, c'è il fatto che a favore del "no" si schiera in Francia (come del resto in Olanda) una forte maggioranza dell'elettorato, il 54.87 per cento contro il 45.13 per cento di voti "europeisti", e che dentro quel "no" all'Europa vi è anche il voto prevalente dei giovani (oltre che dell'elettorato di "sinistra", che avrebbe votato al 67 per cento in favore del "no"). Cattive notizie arrivano anche dall'Eurobarometro. Se nell'autunno del 2001, il 54 per cento degli europei era d'accordo nell'affirmare che l'appartenenza alla UE era "una cosa buona", nell'autunno del 2005 il consenso per l'UE precipita al 45 per cento e cioè scende di ben nove punti, con minimi negativi: nel Regno

---

7 Ibid.

8 Vedi Alberto Costi e Monique Egli "Rejecting the Draft Treaty on a European Constitution: Un Mal pour un Bien?" (2005) 12 RJP 173.

9 Alan Cowell "Britain Suspends Referendum on European Constitution" (7 giugno 2005) *New York Times* [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) (passaggio tradotto dall'autore).

Unito, al 25 per cento; in Germania, al 39 per cento; in Francia al 41 per cento; mentre perfino in Italia, tradizionale roccaforte "europeista", la maggioranza favorevole all'Europa corre seri pericoli (55 per cento) di diventare minoranza, come lo è già nel Nord del paese. Da ultimo, il 13 giugno 2008, la Repubblica di Irlanda dice no, con apposito referendum, al Trattato di Lisbona, con cui i vertici europei avevano tentato di scavalcare l'ostacolo dei referendum francese e olandese di tre anni prima.

Come si spiega tutto questo? Che cosa possiamo aspettarci adesso? Non si può rispondere se la risposta non tiene conto, sul terreno di un'analisi obiettiva, dell'intero quadro della costruzione europea per valutare il peso relativo che hanno i costi e i ricavi dell'Unione, calcolati ad oggi.

### **III L'UNIONE EUROPEA COME UN FENOMENO COMPLESSO**

Il punto di partenza è che l'UE è un fenomeno complesso e dalle molteplici sfaccettature, che presenta (come tutte le cose, del resto) un dritto e un rovescio e che possiamo guardare da punti di vista diversi. Così, è certamente plausibile che Angela Merkel, nel discorso di insediamento quale neopresidente semestrale della UE, discorso tenuto il 17 gennaio 2007 davanti all'emiciclo dell'Europarlamento, abbia detto di considerare l'Unione "una success-story senza precedenti capace di assicurare pace, libertà e prosperità ai suoi cittadini"<sup>10</sup>. Angela Merkel guarda all'Europa da un dato punto di vista. La Merkel è il responsabile politico di un grande paese, esprime valutazioni politiche: è consapevole che i più profondi interessi nazionali coincidono con il preoccuparsi delle sorti dell'Europa intera<sup>11</sup> e con l'investire pesantemente nel suo futuro, che cioè i problemi che si presentano, essendo sempre più sovranazionali, è inevitabile risolverli sovranazionalmente; e d'altra parte si preoccupa del fatto che l'integrazione non è inevitabile: c'è sempre il rischio di un ritorno al passato, con conseguenze disastrose sul piano politico, economico e sociale. Il cancelliere tedesco sa del resto che buona parte del lavoro da farsi sul terreno della costruzione europea è stato fatto e che alcuni dei più importanti frutti che ci si attendeva di cogliere dall'albero dell'integrazione sono venuti a maturazione e si presentano come un dato oggettivo di acquisizione permanente.

*L'integrazione economica* grosso modo è stata realizzata, benché assai faticosamente e ancora non compiutamente. Con l'istituzione della CEE con il Trattato di Roma del 1957, vi fu l'imposizione di una tariffa esterna comune per i sei paesi fondatori: Germania, Italia, Francia, Olanda, Belgio e Lussemburgo. Vi fu inoltre un graduale processo di abbattimento delle barriere tariffarie interne e l'adozione di una disciplina amministrativa del mercato agricolo (la cosiddetta Politica agricola comune (PAC)). Negli anni Settanta e Ottanta vi fu il progressivo allargamento

---

10 L'Onorevole Angela Merkel, Cancelliere della Germania "Dichiarazione della Presidente in carica del Consiglio – Programma della Presidenza tedesca" (Parlamento europeo, 17 gennaio 2007).

11 Alfred Grosser "Intervista" (22 settembre 2002) *Le Figaro* Parigi 5: "Noi siamo persuasi che l'interesse nazionale che si presenta davvero prioritario per ciascuno di noi Stati membri è il progresso della Comunità europea".

della CEE ad altri paesi (Regno Unito, Irlanda e Danimarca nel 1973, Grecia nel 1981, Spagna e Portogallo nel 1986), nonché l'istituzione nel 1979 dello Sistema monetario europeo, centrato su cambi più stabili e su un'unità di conto comune (l'Ecu). Nel 1985, a Schengen, furono aboliti i controlli alle frontiere interne tra Benelux, Francia e Germania e successivamente nel resto dell'Europa. Negli anni Novanta entrarono in vigore all'inizio del 1993 sia il grande mercato unificato, sia il Trattato di Maastricht e vi fu l'ulteriore allargamento ad Austria, Svezia e Finlandia (UE dei 15). Il grande mercato unificato prevedeva l'abbattimento di molte residue barriere extra-tariffarie e la liberalizzazione anche in quei settori dei servizi, come le banche, le assicurazioni e le telecomunicazioni, che prima erano fortemente soggette alla tutela delle autorità nazionali. Il Trattato di Maastricht prevedeva, fra le altre cose, la trasformazione da Comunità economica a Comunità europea, l'istituzione del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea e il rispetto di alcune condizioni o requisiti per la convergenza (i cosiddetti "parametri" di Maastricht) per poter accedere alla zona della moneta unica (l'Euro). In particolare, i paesi avrebbero potuto esservi ammessi solo se il disavanzo totale non avesse superato il tre per cento del PIL e il debito pubblico, se superiore al 60 per cento del PIL, vi si fosse avvicinato con "sufficiente rapidità". Dopo l'avvio dell'Euro, un nuovo accordo – il Patto di stabilità e di crescita – impone ai paesi che partecipano all'unione monetaria di mantenere un disavanzo totale al di sotto del tre per cento, e ciò rende permanente il vincolo che originariamente il Trattato prevedeva solo come condizione di ingresso. Ai paesi che superano il limite del tre per cento, e non attuano rapidamente misure di rientro, si applicano delle sanzioni. Così è accaduto al Portogallo nel 2002. Dall'inizio del 1999 partecipano alla zona di moneta comune 11 paesi, cioè Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo, Olanda, Finlandia, Austria, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna. La Grecia vi partecipa dal 2001. Il 1° maggio 2004, l'UE si è allargata a ben 10 nuovi Stati membri: Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia, Ungheria, Malta e Cipro (raggiunti dalla Bulgaria e Romania nel 2007. Ai 12 paesi dell'eurosistema si è aggiunta la Slovenia nel 2007, Cipro e Malta nel 2008 e la Repubblica Slovacca dal 1° gennaio 2009.

#### **IV INTEGRAZIONE GIURIDICA DELLA COMMUNITA**

Ormai è arrivata a compimento anche l'*integrazione giuridica* della Comunità, cioè l'integrazione del diritto comunitario nel diritto interno degli Stati membri. Ciò si deve, essenzialmente, all'azione congiunta di *due fattori* riconducibili entrambi alla geniale *strategia integrativa* dei padri fondatori.

Uno consiste nella *diretta applicabilità* delle fonti comunitarie. La Comunità europea si differenzia dalle comuni organizzazioni internazionali di Stati e altresì dalle più tradizionali Confederazioni perché il potere sovranazionale, al pari di quel che accade al potere centrale negli Stati federali, si esercita *direttamente* sui cittadini degli Stati membri nelle materie stabilite dal Trattato. In altre parole, le fonti comunitarie sono direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico di ogni Stato membro ed attribuiscono ai singoli (persone fisiche e imprese) diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare. A sua volta, la diretta applicabilità delle fonti comunitarie si regge

sopra due premesse. La prima consiste nel fatto che i giudici nazionali (al pari delle autorità amministrative degli Stati membri) fungono in senso lato da organi della Comunità, dato che senza il concorso di loro le norme di cui si compone l'ordinamento europeo sarebbero private della loro operatività<sup>12</sup>. La seconda premessa è data dal fatto che le fonti comunitarie, essendo di applicabilità diretta e dovendo valere come *fonti comuni* dei diritti nazionali, prevalgono nel contrasto con le corrispondenti norme del diritto interno, dei singoli Stati<sup>13</sup>. È possibile considerare il diritto comunitario come un dato a sé stante, come qualcosa di preesistente che si cala nel diritto interno e vi produce, come se fosse un reagente chimico, determinate conseguenze. Sta di fatto che il primato delle leggi comunitarie sulle leggi nazionali, dei singoli Stati, ha consentito di acquisire all'ambito sovranazionale, quanto meno in parte, anche settori quali quello fiscale e bancario, l'eguaglianza tra i sessi, la protezione dell'ambiente, i contratti di lavoro e l'organizzazione delle società, settori cioè destinati a condizionare l'assetto delle relazioni sociali e la qualità della vita.

Il secondo fattore a cui si devono i progressi dell'integrazione europea nel campo del diritto si nasconde nel meccanismo del controllo giurisdizionale. Quello che non è accaduto per la Carta delle Nazioni Unite, è invece accaduto per il Trattato di Roma, che pure era un trattato internazionale. La verità è che al centro del Trattato di Roma vi è la Corte di giustizia, attivata dal rinvio pregiudiziale. Come è noto, l'articolo 234 (ex-articolo 177) del Trattato conferisce a qualsiasi giudice degli Stati membri la *facoltà* - che diventa un obbligo per le giurisdizioni superiori - di rivolgere alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, quesiti sulla interpretazione delle fonti comunitarie, primarie e secondarie, nonché sulla loro validità. È stata così creata, ad opera del Trattato, una capillare *rete di raccordo* tra i giudici preposti, rispettivamente, all'interpretazione del diritto comunitario e del diritto nazionale. Questo particolare tipo di comunicazione, che si realizza attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, serve a creare quel *dialogo tra le giurisdizioni* che è stato alla base, sia del processo di "accomodamento" del diritto comunitario nel diritto interno, e sia della progressiva *costituzionalizzazione* dell'apparato comunitario, attraverso il riconoscimento, fatto dalla Corte di giustizia, dei valori condivisi dalle Costituzioni degli Stati membri. Con una prima sentenza del 20 novembre 1969<sup>14</sup>, la Corte di giustizia ammise finalmente che fra i compiti ad essa affidati vi fosse anche quello di garantire il rispetto dei "diritti fondamentali della persona", e con una seconda

---

12 Livio Paladin *Le fonti del diritto italiano* (Il Mulino, Bologna, 1996) 426.

13 La Corte costituzionale italiana si piegò al primato delle leggi comunitarie sulle leggi nazionali con la sentenza no 170 del 1984. È interessante riferire al riguardo ciò che racconta il Professore Leopoldo Elia, allora presidente della Corte: "L'aspetto meno gradevole della vicenda era rappresentato dalle pressioni che la Corte europea del Lussemburgo e la Comunità esercitavano nei nostri confronti ed in particolare sul presidente della Corte, che era appunto chi vi parla". Intervento di Leopoldo Elia alla presentazione di Sergio Bartole "Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione Repubblicana" [2006] 2 Rassegna parlamentare 611, 614.

14 C-29/69 *Erich Stauder c. Città di Ulm-Sozialamt* (Domanda di Pronunzia pregiudiziale, proposta dal *Verwaltungsgericht di Stuttgart*) [1969] ECR 419, punto 7.

sentenza del 17 dicembre 1970<sup>15</sup>, riconosceva che i principi fondamentali dei diritti nazionali "contribuiscono a formare quella base filosofica, politica e giuridica comune agli Stati membri, sulla quale ... sorge un diritto comunitario non scritto, che ha tra l'altro lo scopo essenziale di garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona".

Sicché quando si asserisce che la Corte di giustizia è una Corte costituzionale, bisogna avere ben chiaro in mente che la Corte di giustizia non si limita a verificare la legittimità degli atti comunitari, ma esercita un controllo giurisdizionale *ulteriore* rispetto a quello di una "comune" Corte costituzionale; si tratta di un controllo di conformità sulle leggi e sugli atti nazionali rispetto al parametro delle norme del diritto comunitario, primario o derivato che sia.

Appunto grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia ha fatto progredire il processo di integrazione europea anche oltre la volontà, e talvolta addirittura *contro* la volontà degli stessi Stati membri. Significativo è, nel campo della concorrenza, il riconoscimento fra i diritti fondamentali del diritto all'"uguaglianza delle opportunità" tra gli imprenditori economici<sup>16</sup>. Un altro caso si ebbe nella causa sul transessuale, in cui la Corte di giustizia, guidata per mano dalle magistrali conclusioni dell'avvocato generale G Tesauero, ha escluso che nel principio della parità di trattamento possa rientrare una qualsiasi discriminazione comunque fondata sul sesso, sicché la cerchia dei soggetti a cui tale principio si riferisce viene ulteriormente allargata a *tutte le persone*, non importa a quale sesso appartengano<sup>17</sup>. Pertanto, il licenziamento di un transessuale per motivi connessi al suo mutamento di sesso si pone in contrasto non solo con il principio generale di eguaglianza, "che è uno dei principi fondamentali del diritto comunitario", ma inoltre (e, sembra, soprattutto) con la *dignità e libertà della persona umana in quanto tale e perché tale*.

## V STORIA DELLA COMMUNITA

L'integrazione, mentre avanza a piccoli passi (anche se il passo fatto a Maastricht non può certo dirsi piccolo) sul terreno dell'economia e del diritto, genera e trascina con sé materiali politici sempre più corposi. Il Trattato di Roma andava esso stesso al di là di un semplice trattato commerciale. Secondo l'articolo 2, la CEE, che entrò in vigore nel gennaio del 1958, impegnava infatti i propri membri a "promuovere [tramite la CEE] ... un sviluppo armonioso delle attività economiche, ... un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati [membri]". Da quel primo

---

15 C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbh c Einfuhrund Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel* (Domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal *Verwaltungsgericht Frankfurt*) [1970] ECR 1125, punto 4.

16 C-202/88 *Repubblica francese c Commissione delle Comunità europee (apparecchiature terminali di telecomunicazione)* [1991] ECR I-1223, punto 51.

17 C-13/94 *P c S e Cornwall County Council* (Domanda di pronuncia pregiudiziale: *Industrial Tribunal, Truro – Regno Unito – Parità di trattamento tra uomini e donne – Licenziamento di un transessuale*) [1996] ECR I-2143, punti 20-22.

momento, il fenomeno comunitario si sviluppa e varia incessantemente e necessariamente, sia per effetto di competenze nuove e nuove finalità di interesse generale che ad esso si addebitano nel succedersi dei trattati, e sia per effetto del parallelo variare delle strutture istituzionali che lo compongono. Dal primo punto di vista, relativo all'estendersi degli obiettivi e del campo di azione della CEE, è importante registrare *due tappe essenziali* di cambiamento. La prima si ebbe nel *summit* di Strasburgo del 1989, quando la Carta sociale europea fu approvata da tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito. Per la prima volta dalla sua nascita, la CEE passava dall'integrazione "negativa", caratterizzata dalla progressiva realizzazione di un mercato interno, a quel punto ormai pressoché completa grazie all'eliminazione degli ostacoli nazionali alla libera circolazione delle persone e dei capitali (avvenuta a seguito degli Accordi di Schengen e dell'Atto unico europeo, rispettivamente del 14 giugno 1985 e del 17 febbraio 1986), a quella che lo scienziato politico tedesco Fritz Scharpf chiama "integrazione positiva"<sup>18</sup>. Successivamente, attraverso l'adozione della sussidiarietà quale principio costituzionale dell'ordinamento comunitario, il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 viene a rendere agibile la *portata sociale* della Comunità, presente solo nominalmente nei primi trattati. Vero è, infatti, che già nel Trattato di Roma si prevedeva, al Titolo III, articoli dal 117 al 128, una competenza virtuale della Comunità in materia di "politica sociale"; ma è altrettanto vero che la Comunità non disponeva, in quella prima fase, di una struttura capace di sostenere gli interventi a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, era cioè sprovvista di un meccanismo potestativo che l'autorizzasse – all'occorrenza – a condurre, mediante prescrizioni minime, un'azione di dimensioni comunitarie nel settore sociale<sup>19</sup>. La seconda tappa, non meno importante della prima, segna il passaggio – all'origine del quale si pone pur sempre il Trattato di Maastricht – dall'Europa dello scambio economico, definita dai primi trattati, all'Europa che assume una *portata politica*, ancorché minimale, vale a dire all'Europa che si occupa dei diritti di cittadinanza, che si propone di esprimere una politica estera e della sicurezza comune, che esercita la sovranità monetaria in luogo degli Stati membri. Maastricht era l'inizio di una nuova epoca. Mentre il Trattato di Roma era nato all'ombra del Muro di Berlino, il Trattato di Maastricht nasce all'alba del processo di globalizzazione. La prospettiva si rovescia. Il Trattato di Maastricht istituisce la cittadinanza europea, introduce la moneta unica, l'Euro, in luogo delle monete nazionali e crea l'eurosistema, mentre la dimensione potestativa assunta dalla Comunità e le implicazioni politiche derivanti dal Trattato hanno fatto sì che al Parlamento europeo si riconoscesse a mano a mano un ruolo crescente di colegislatore, spazi nella procedura di decisione degli accordi internazionali comunitari e infine il controllo generale sulla Commissione. La cittadinanza europea coniuga mobilità, diritti sociali, integrazione, e comporta il divieto di discriminazione nello Stato di

---

18 Fritz Scharpf *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford University Press, Oxford, 1999) 71-74, 82-83.

19 C-84/94 *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c Consiglio dell'Unione europea (Direttiva del Consiglio 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro – Ricorso di annullamento)* [1996] ECR I-5755, punti 47, 81.



accoglienza, con la sola eccezione del godimento dei diritti, e dell'assolvimento dei doveri, politicamente "essenziali" (come è, tra i primi, l'elezione del Parlamento nazionale; come è, tra i secondi, il prestare servizio militare "a difesa della Patria"). La moneta, a sua volta, non è solo merce di scambio ma simbolo di un'identità nazionale. Alla lunga, l'unione monetaria senza l'unione politica è destinata al fallimento. È principalmente in relazione ai mutamenti intervenuti prima e dopo Maastricht che l'UE come istituzione complessiva, nonché ciascuna delle sue componenti istituzionali, variano continuamente: vuoi nelle rispettive competenze, vuoi nella dislocazione del peso comparativo di un organo rispetto ad un altro, vuoi infine nella configurazione generale del fenomeno. Chiunque di noi sa, per dirla in breve, che all'interno della UE il tasso di rappresentatività e di responsabilità *verticale* della struttura di governo è complessivamente cresciuto con l'andare del tempo, mentre si è pure – soprattutto – rafforzata l'*accountability* orizzontale, essendosi creati meccanismi di controllo reciproco dei principali organi comunitari di indirizzo. Un importante passo in avanti sulla strada dell'integrazione si è fatto con il varo della Costituzione europea, sottoscritta dai governi degli Stati membri a Roma nell'ottobre del 2004 e finora ratificata da 18 dei 27 Stati membri ma bocciata a seguito di consultazione referendaria tenutasi in Francia il 29 maggio 2005 e in Olanda il successivo 1 giugno, come già più volte abbiamo detto. In particolare, Giuliano Amato rileva che l'incorporazione nel nuovo Trattato costituzionale della Carta dei diritti fondamentali della UE, approvata a Nizza nel 2000, consentirà (o avrebbe consentito) di superare i limiti della tradizionale dottrina, secondo cui l'UE ha bensì l'obbligo di non violare i diritti fondamentali delle persone ma non la competenza a promuoverli<sup>20</sup>.

## **VI RISULTATI ADEMPIUTI**

Se dunque è vero che buona parte del lavoro da farsi sul terreno della costruzione europea è stato fatto, è anche vero che alcuni dei più importanti frutti che ci si attendeva di cogliere dall'albero dell'integrazione sono venuti a maturazione e si presentano come un dato oggettivo di acquisizione permanente.

### **A Eliminazione della Minaccia di Conflitti Armati**

L'ordine interno generato dall'UE ha eliminato alla radice la possibilità di un conflitto armato tra i suoi Stati membri. Oggi in Europa il ciclo delle guerre commerciali si è chiuso. Per secoli i principali paesi europei si sono impegnati in spericolate manovre di governo miranti a proteggere, attraverso normative di favore, l'economia nazionale dal danneggiamento, in altre parole miranti ad accrescerne la forza e l'influenza a scapito di altri Stati, manovre che sono state spesso all'origine di gravi rappresaglie e infine di conflitti armati. La guerra mondiale (la prima, e probabilmente anche la seconda) è sorta per il controllo su settori nevralgici della produzione. L'eliminazione delle barriere doganali, tecniche e oggi anche monetarie, insieme all'affievolimento delle barriere fiscali,

---

20 Giuliano Amato "Conclusioni" in Giuliano Amato e Elena Paciotti (eds) *Verso l'Europa dei diritti. Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* (Il Mulino, Bologna, 2005) 244.

ha consentito di realizzare tra gli Stati membri dell'UE un libero e vasto mercato interno e cioè una situazione tale da rendere addirittura impensabile l'insorgenza tra gli stessi Stati di controversie commerciali, se non nelle forme e nei limiti di quelle che si svolgono pacificamente e altrettanto pacificamente si concludono davanti alla Corte di giustizia<sup>21</sup>.

### **B Crescita delle Economie Europee**

L'integrazione europea ha contribuito in maniera determinante agli straordinari progressi conseguiti in materia di stabilità e di crescita dai paesi dell'UE, al cui interno il grado di benessere si è conservato elevatissimo, e come tale viene percepito dall'opinione pubblica. Nel periodo dal 1960 al 1994, il tasso di crescita della produzione nell'UE è stato del 3.4 per cento, superiore cioè dello 0.3 per cento rispetto al valore medio per gli Stati Uniti nello stesso periodo, mentre minore è stato, sempre dal 1960 al 1994, il tasso medio di disoccupazione. Anche nel periodo più lungo 1960-2000 la *performance* economica dell'UE è stata altrettanto soddisfacente della *performance* degli Stati Uniti, e si calcola che la produzione dei 25 paesi che costituivano l'UE prima dell'allargamento del gennaio 2007 è pari a quella degli Stati Uniti. Nel gruppo dei 15 Stati che aderivano all'UE prima del 2004, il tenore di vita è assai vicino a quello statunitense, il più elevato del mondo. Grazie al successo raggiunto, e a riprova di esso, l'UE ha mostrato di avere una grande forza di attrazione. L'allargamento è stato scandito da una serie di adesioni senza precedenti. Gli Stati dell'Europa centro-orientale, stimolati dalla prospettiva dell'ingresso nell'UE, sono divenuti, in un periodo eccezionalmente breve, delle democrazie e delle economie di mercato pienamente funzionanti e molti di essi sono già entrati a far parte dell'UE, mentre altri premono per entrarvi. Questo straordinario successo dell'integrazione europea sembra trovare piena rispondenza nella percezione della gente comune.

### **C Successi Sociali**

L'economia europea, per come è fatta funzionare, consente di sostenere il costo dei diritti sociali e garantisce la sopravvivenza del *Welfare*. L'UE adotta una economia di mercato temperata dalla politica sociale (quella che i tedeschi chiamano la *Soziale Marktwirtschaft*). Mercato, inteso nella sua pienezza quale estrinsecazione dei tre principi della libertà individuale, del diritto di proprietà, della libertà di iniziativa economica. I tre principi costituiscono, insieme alla solidarietà sociale, i capisaldi dell'UE. Pur muovendosi all'interno di un processo di mondializzazione senza regole, l'UE ha saputo darsi un'economia con una potente struttura di base che ha consentito la difesa del *Welfare* proprio attraverso un sistema fortemente costrittivo di regole "giustiziabili" inserite nei trattati e intese a garantire il corretto funzionamento del mercato, la stabilità dei prezzi, nonché il rispetto di alcuni principi di sana gestione budgetaria (articoli da 101 a 103). Contrastando "con forza di legge"

---

21 Già nel 1910 un grande economista, Norman Angel, dichiarava che l'interdipendenza era destinata a rendere le guerre irrazionali, e che esse sarebbero divenute obsolete (citato in Joseph S Nye *The Paradox of American Power – Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone* (Oxford University Press, New York, 2002).

la formazione di disavanzi di bilancio elevati e la crescita del debito pubblico, l'eurosistema favorisce l'accumulazione di capitale, protegge la stabilità dell'intero sistema economico e consente, in ultima analisi, il mantenimento di *standards* elevati di sicurezza sociale senza per questo dover sacrificare lo sviluppo economico.

## VII CITTADINI E L'UNIONE EUROPEA

Rispetto al punto di vista da cui Angela Merkel guarda l'Europa, l'uomo della strada percepisce e valuta l'Europa in modo diverso. Ricordo che Umberto Cerroni, discorrendo del suffragio universale, mi disse anni fa che "anche il contadino più umile sa se le scarpe gli vanno strette". La gente comune, l'uomo della strada guarda all'Europa da un dato punto di vista. Le "scarpe" dell'Europa vanno strette a troppi europei. Perché?

Per dare una risposta al quesito, occorre riandare indietro nel tempo e fermarsi ad un tornante della storia in cui, forse, il convoglio del "funzionalismo" è deragliato dai binari, finendo nel dirupo sottostante.

Il 1989 fu l'anno decisivo. Gli storici guarderanno per sempre al 1989 come ad un vero punto di svolta dell'integrazione europea. Durante il 1989 crollarono le strutture istituzionali alla base del potere sovietico di coercizione nell'Est europeo. La loro scomparsa giunse imprevista. Allo scongelamento dell'Est europeo farà seguito, nel 1991, la fine della stessa Unione Sovietica. Si mettono in moto processi epocali. Scatta la "globalizzazione", che sembra per certi versi scavalcare e indebolire la stessa ragion d'essere dell'integrazione europea che, a questo punto, appare non più in grado di proteggere a sufficienza i paesi che vi aderiscono dagli effetti indesiderati di una concorrenza planetaria senza regole. Si muovono per sfuggire alla fame milioni di persone: dall'Africa, dall'Asia, dalla Turchia e da altri paesi a religione islamica, dall'Est europeo, andando alla ricerca di migliori condizioni di vita e di lavoro per sé e per le proprie famiglie. Una migrazione biblica. Nella UE, secondo *l'International Organization for Migration* di Ginevra, ogni anno entrano 400,000 clandestini, 100,000 più che negli Stati Uniti<sup>22</sup>. E malgrado le regole di Schengen, il varco maggiore d'accesso negli ultimi tempi risulta l'Italia, protesa nel Mediterraneo per fatalità geografica e poco difesa per vulnerabilità politica dinanzi all'esplosione demografica del terzo mondo. Ha osservato Valerio Castronovo in un libro comparso nel 2000<sup>23</sup>:

[S]olo oggi l'Unione europea ha cominciato ad avvertire l'esigenza di definire una politica unitaria coerente per le quote degli ingressi, i visti e i permessi di soggiorno, le regole di selezione e avviamento al lavoro dei nuovi arrivati, le condizioni di soggiorno, i procedimenti d'integrazione, il ricongiungimento delle famiglie, le misure di vigilanza e repressione nei confronti di attività illegali.

22 Per le cifre più recenti, vedi International Organization for Migration *World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy* (Vol 4, IOM World Migration Report Series, Geneva, 2008) capitolo 8.

23 Valerio Castronovo *L'eredità del Novecento* (Einaudi, Torino, 2000).

Castronovo continua osservando che "ciascun governo tende a comportarsi a modo suo, in ordine sparso, all'insegna di un concetto di sovranità nazionale che risulta oltretutto contrastante, in linea di principio, con gli statuti della Comunità europea"<sup>24</sup>.

Da allora i problemi si sono aggravati, nonostante che un minimo di strategia comune e omogenea sia stata definita nel 2004 fra i vari paesi della UE, in coincidenza con l'allargamento dell'UE verso l'Est europeo. Serve, e si profila come una necessità inderogabile, un governo centrale per l'immigrazione. Questo è un primo dato di fatto da cui partire.

Un secondo dato di fatto riguarda l'economia. La caduta del comunismo sovietico ebbe in Germania effetti maggiori che altrove. Questo accadimento, infatti, non si risolse unicamente nel ritorno dei paesi dell'Est ad una situazione di libertà e di democrazia, ma impone fin da subito il passaggio conseguente di riunificare i tedeschi dell'Est e dell'Ovest. La riunificazione della Germania non poteva a quel punto essere ulteriormente dilazionata. Questa necessità poneva però ai paesi dell'Europa occidentale un problema politico serio: quello cioè di evitare che un nuovo tallone di ferro fosse posto sull'Europa dalla Germania grazie al marco tedesco; il quale marco, allora già forte, sembrava sul punto di estendere il suo dominio non solo all'interno dei paesi dell'Est, ma anche in buona parte dell'Europa centrale. Si trattava cioè di evitare che alla unificazione tedesca – che avrebbe dato alla Germania una posizione di maggior forza all'interno delle istituzioni comunitarie – si sommasse l'altro elemento di forza costituito dal marco. Nessun paese europeo: non l'Italia, non la Francia, non di certo il Regno Unito, avrebbe comunque potuto accettare un signoraggio doppio della Germania. Si pervenne così ad uno scambio: l'Europa acconsentiva alla riunificazione tedesca senza porre problemi di sorta; la Germania, dal canto suo, accettava di abbandonare la propria moneta nazionale. L'Euro nasce a questo punto come operazione difensiva messa in atto dall'Europa non tedesca; e nasce come un prezzo pagato dai tedeschi all'Europa per potersi unificare. Da una parte un "dare" dei paesi europei alla Germania: la riunificazione tedesca; da un'altra parte un "avere" in cambio dalla Germania: la rinuncia tedesca al marco<sup>25</sup>.

Dunque, l'istituzione dell'Euro avviene per necessità e repentinamente e costringe il processo integrativo ad invertire le tappe del suo sviluppo naturale: non più, come aveva pensato inizialmente Jacques Delors, la moneta unica dopo le politiche "di quadro" (monetarie, sociali e così via); ma avviene a seguito della brusca accelerazione dovuta al crollo del comunismo sovietico, senza l'unificazione del bilancio degli Stati membri; senza l'unificazione delle loro politiche economiche, né delle politiche sociali, né delle politiche industriali; e avviene senza la revisione del bilancio relativo alle rispettive politiche militari. Questa situazione produce un ibrido e cioè la coesistenza di politiche di bilancio indipendenti, dato che queste sono di competenza e vengono poste in atto dai singoli Stati membri, e la politica monetaria dell'Euro, la cui conduzione è attribuita all'eurosistema,

---

24 Ibid.

25 Geert Mak *In Europa. Viaggio attraverso il XX secolo* (Fazi Editore, Roma, 2006) 794.

composto dalla Banca centrale europea e dalle banche centrali nazionali dei 16 paesi che partecipano all'area dell'Euro. L'indipendenza delle politiche di bilancio è mitigata dal vincolo dell'equilibrio della moneta unica. Le regole comportano limiti rigorosi che gli Stati dell'Unione monetaria devono osservare con riguardo all'indebitamento, che tendenzialmente deve essere del tutto eliminato, e al debito che deve contenersi entro il 60 per cento del prodotto interno lordo. I paesi membri<sup>26</sup>:

[P]ur conservando formalmente poteri sovrani in materia di pressione fiscale, oneri sociali, dimensione della organizzazione amministrativa o per indebitarsi, ne possono fare uso solo nei limiti in cui il loro esercizio sia coerente con i parametri circa l'entità del debito pubblico e dell'indebitamento annuale della pubblica amministrazione, al cui rispetto gli Stati membri sono rigidamente vincolati dai Trattati. La Banca centrale europea può variare il tasso di interesse solo in funzione della stabilità dei prezzi. Questo significa che si stabilisce un vincolo *non per fare*, ma per *non fare*.

Sono parole del Professore Giuseppe Guarino che si è occupato in molti dei suoi lavori più recenti degli effetti che il fattore giuridico e in particolare le "istituzioni" producono sul modo di funzionare dell'economia, dedicando pagine mirabili alle conseguenze che le rigidità imposte agli Stati dai Trattati per l'UE hanno nei confronti dell'economia dei singoli paesi<sup>27</sup>.

Questa situazione, a dir poco singolare, di un'economia tenuta nel suo assetto da vincoli di carattere giuridico, che funzionano un pò come le cinture "salvavita" con cui gli equilibristi eseguono i loro esercizi nel circo, produce due conseguenze, una positiva e una negativa. Il vantaggio è quello di assicurare all'economia della UE una solidità di lungo periodo, mettendola anche in grado di evitare o di assorbire senza troppa sofferenza le fasi recessive (e infatti l'UE ha evitato una recessione nei primi anni del 2000). Lo svantaggio è quello di non consentire all'economia europea di affrontare le congiunture di breve e medio termine con il necessario dinamismo. Per uno Stato sovrano a regime di mercato, scrive Guarino, hanno rilievo il numero e la quantità dei poteri di cui il governo disponga in materia di liquidità interna e di moneta<sup>28</sup>. Negli Stati Uniti la disponibilità di questi poteri è massima e l'esercizio non è soggetto a vincoli giuridici specifici. Gli Stati Uniti hanno quindi la possibilità di reagire con prontezza alle fluttuazioni economiche. Per l'UE ciò non è possibile. L'economia europea, grazie al Patto di stabilità, richiama alla mente, per le sue modalità di funzionamento, un grande transatlantico, lento, goffo nei movimenti, incapace di brusche accelerazioni e manovre ardite ma regolare nel suo tragitto, saldo anche nelle peggiori tempeste, puntuale nel suo arrivo al porto di destinazione. Sta di fatto che il tasso di crescita della UE si è indebolito proprio a partire dal 1994, rimanendo da allora sempre basso fino alla metà circa del 2006. In particolare, il tasso di crescita medio annuo della produzione

---

26 Giuseppe Guarino *Eurosistema. Analisi e prospettive* (Giuffrè, Milano, 2006).

27 Ibid.

28 Giuseppe Guarino *L'uomo-istituzione* (Editori Laterza, Roma, 2005) 121.

dal 2000 al 2005 è stato solo dell'1.8 per cento, rispetto al 3.3 per cento degli Stati Uniti. Come conseguenza della bassa crescita economica, il tasso di disoccupazione, che in Europa è sempre stato piuttosto basso, è progressivamente aumentato dal 1994, attestandosi sul 9 per cento, a fronte del 5 per cento del periodo precedente.

Il fatto è che, dopo il periodo del *boom* tra il 1987 e il 1993, le aspettative di una espansione economica costante e prolungata erano ormai state interiorizzate dagli europei. L'improvvisa flessione della crescita economica, insieme all'aumento della disoccupazione, ha contribuito a creare in Europa un'atmosfera di crisi e malessere che incombe da circa dieci anni<sup>29</sup>. Le previsioni che precedevano la crisi finanziaria recente segnalavano che l'economia europea, e quella tedesca in particolare, erano in forte ripresa nei ultimi anni, a tassi di crescita quasi doppi rispetto a quelli del quinquennio precedente che erano attestati intorno all'1,5 per cento medio annuo; a loro volta, segnali positivi in merito alla fiducia accordata dai cittadini all'Europa emergono dall'Eurobarometro dell'autunno 2006. Ciò rende visibile un fatto preoccupante: la grande *volatilità* del consenso popolare al progetto europeo, consenso che sale e scende in relazione a nient'altro che all'andamento ciclico dell'economia. Un chiaro segno, questo, di quanto siano ancora deboli le fondamenta del consenso sociale su cui l'Europa si regge, e di là da venire la lealtà e l'identificazione politica nell'Europa.

### VIII APERTURA VERSO IL MONDO

Sempre nel campo dell'economia, al problema precedente se ne aggiunge un secondo, altrettanto importante. Il mondo non è più diviso, come lo è stato fino a venti anni or sono, da rigidi confini militari; né vi operano, come una volta, le due grandi polizie dell'Est e dell'Ovest. Scriveva efficacemente Lucio Colletti<sup>30</sup>:

Sollevalo che fu il coperchio dell'oppressione totalitaria, il mondo si trovò allora di fronte a uno spettacolo, cui nessuno (o solo pochi) avrebbe mai immaginato di poter assistere: il brulicare di una società, già sottoposta da molti decenni a innumerevoli arbitri e violenze, immersa nella miseria più nera.

---

29 Giorgio Napolitano osserva giustamente, nella introduzione che apre il volume in cui vengono pubblicati gli atti di un convegno organizzato a Roma dalla Fondazione Basso il 18 novembre 2005 (Elena Paciotti (ed) *Per un'Europa costituzionale* (Ediesse, Roma, 2006): "Abbiamo sottovalutato la profondità dei fenomeni di disincanto, di malessere, di allarme che si erano venuti accumulando in relazione, soprattutto, a tre fattori: l'arresto della crescita economica, specie nei maggiori paesi europei; la pressione indotta dal processo di globalizzazione sui livelli di competitività delle nostre economie e sui nostri sistemi sociali; e infine l'incognita rappresentata dall'allargamento dell'Unione oltre i confini già consolidati". Una sottovalutazione della quale i risultati negativi dei due referendum in Francia e in Olanda ci hanno indicato la gravità e le pesanti conseguenze: Angelo Bolaffi "La sfida di darsi una Costituzione non più legata allo Stato-nazione" (24 gennaio 2007) *Il Nuovo Riformista* [www.ilriformista.it](http://www.ilriformista.it).

30 Lucio Colletti "Prefazione" in Karl Marx e Friedrich Engels *Manifesto del Partito comunista* (traduzione Emma Cantimori Mezzomonti, Laterza Editori, Roma, 1985) lxxv.

Occorre dare uno sfogo all'economia, fino ad allora compressa, dei paesi dell'ex impero sovietico; i quali, costretti a ricercare una nuova formula economica, hanno generalmente adottato, con qualche variante nazionale, il modello che sembrava il più promettente: l'economia di mercato, l'iniziativa economica privata. La liberalizzazione mondiale degli scambi, avvenuta dopo il 1991, nasce da qui e cioè dalla chiara percezione del fatto che le economie dei paesi che furono sotto il giogo dell'Unione sovietica non possono essere imbrigliate più a lungo, pena l'eventualità di reazioni irresponsabili e irrazionali. Del resto, sulla scena dell'economia mondiale non si affacciano soltanto soggetti minori (dal punto di vista della popolazione, della vastità territoriale e della forza economica e militare); vi fanno invece la loro comparsa due nuovi giganti in cui le leggi del mercato sembrano aver prodotto eccellenti risultati: la Cina e l'India, due paesi che sono figli di una lunga storia e che hanno una forte e antica cultura e potenti religioni terrene, immanenti, che guardano ai comportamenti e alla società degli uomini. Questa è la seconda situazione di cui si deve tener conto. Non è possibile arginare l'accesso di queste economie ai benefici della globalizzazione, non è possibile cioè evitarne la concorrenza. Si possono fermare alle frontiere nazionali le banane somale, ma non è possibile frenare i prodotti cinesi, se non in misura trascurabile. Lo possono fare, forse, gli Stati Uniti, i quali hanno nei confronti della Cina delle *posizioni di rispetto* che alla Cina conviene tollerare. Non lo può fare l'Europa.

D'altra parte, in un mondo in cui le nuove tecnologie impongono metodi diversi di lavoro e in cui la scena asiatica si sta popolando di protagonisti dinamici (Corea del Sud, Singapore, Malaysia, Hong Kong), il vecchio *Welfare State* è divenuto rigido, costoso, poco adatto ai mutamenti imposti dalla modernità. La conseguenza di questa situazione è che dovrà aversi in Europa una *nuova divisione del lavoro*: dovrà cambiare la distribuzione degli assetti produttivi. Fra la preminenza quantitativa delle grandi potenze economiche e i bassi prezzi di produzione dei paesi di recente industrializzazione (specie asiatici), le medie potenze come l'Italia rischiano – nell'età della globalizzazione – di essere emarginate dalla competizione internazionale. Per esse l'unica vera risorsa diventa, insieme alla scelta dei beni da produrre, la qualità della produzione e quindi tutta la gamma di vettori che possono svilupparla: capacità tecnologica, raffinatezza di stile, anticipo dell'offerta, innovazione.

Un possente incremento della ricerca, degli istituti di formazione, della produzione di beni culturali e di beni ad alta composizione qualitativa pare l'unica prospettiva capace di combattere la disoccupazione di massa dovuta alla maggiore potenza economica delle grandi potenze o al più basso costo di produzione dei nuovi Stati. Ma quell'incremento esige che al centro della politica economica sia posto il problema di uno sviluppo culturale generale. Scuola, università, enti di ricerca, istituti culturali di eccellenza, centri di formazione, aggiornamento e formazione continua, reti di spettacolo e di informazione, turismo culturale, promozione dell'editoria, diffusione del libro diventano strumenti essenziali per elevare la qualità dello sviluppo<sup>31</sup>. Si pone dunque un problema

---

31 Così scrive Umberto Cerroni *Globalizzazione e democrazia* (Manni, Lecce, 2002) 81-82.

di revisione degli apparati strutturali dell'economia europea: siamo di fronte ad una crisi strutturale dell'Europa.

Qui tocchiamo un aspetto importante della crisi europea. L'Europa ha bisogno di una riforma strutturale. L'economia necessita di una totale ristrutturazione, di una vera *perestroika*, volendo usare una parola che si associa al nome di Gorbacev. Anche qui, come di fronte ai problemi sociali, occorre fare non un passo indietro, ma un passo in avanti sulla strada di una maggiore integrazione. Serve, anche qui, un governo centrale che disponga di poteri regolatori dell'economia.

### ***IX RUOLO INTERNAZIONALE DELL'EUROPEA***

L'aspetto economico e sociale della crisi che attanaglia l'Europa è solo una parte della crisi stessa. Un'altra parte concerne invece il ruolo, o meglio, l'assenza di un ruolo dell'Europa sulla scena internazionale. Qui, il vero problema che si è aperto e che rimane insoluto riguarda lo svantaggio che si è avuto a causa della mancanza di unificazione di comando politico. Nell'ambito della politica estera e militare, il luogo della decisione vincolante nei riguardi dei governi non è centralizzato. Questo vale anche – lo abbiamo detto – nei riguardi della politica economica e della politica di bilancio, al di là della semplice fissazione di parametri e di gabbie di riferimento. Nei limiti della gabbia di riferimento e di alcune coordinate, ciascuno Stato ha libertà di politica tributaria. Se vi è libertà di prelievo fiscale nelle singole realtà nazionali, non vi è una vera conduzione unitaria di una politica di bilancio.

Dobbiamo chiederci da dove nasce questo deficit di unità politica dell'Europa. Nasce dal mutamento degli equilibri mondiali avvenuto dopo il 1989. Fino al 1989 il mondo era fortemente condizionato, sia pure in presenza di alcune flessibilità, da una divisione bipolare, al cui interno l'Europa occupava una nicchia nell'area del mondo occidentale, e dentro quella nicchia era "compatibile" non avere una unità di comando dato che questo era unificato nel più vasto orizzonte della direzione politica unitaria dell'area.

Dopo il 1989 si ha un indebolimento dell'Europa come entità politica, indebolimento che deriva da due cause diverse. Una è il crollo della bipolarità che crea serie difficoltà anche ai paesi che si muovevano nell'orbita occidentale. Contestualmente si è andata indebolendo la stessa capacità di ricercare una conduzione politica unitaria di un'Europa allargata ai paesi dell'Est.

Da un punto di vista politico, l'Europa dell'origine e cioè l'Europa occidentale riceve dall'allargamento del processo integrativo ai paesi dell'Est un vantaggio, essendosi ampliata verso Est la cintura di sicurezza di un'area democratica. La Germania ha potuto riunificarsi; l'Italia ha cessato di essere un paese di frontiera<sup>32</sup>.

---

32 Che poi il nostro paese abbia un sistema politico il quale non ha saputo cogliere questa nuova condizione e ha conservato, dal punto di vista culturale ed emotivo, un comportamento di riflessi condizionati "come se" l'Italia fosse ancora un paese di frontiera. Questa è una storia diversa.



Il problema è che l'Europa non ha ancora trovato il suo *ubi consistam*, non ha cioè ancora trovato il suo *punto di solidità* nell'odierna situazione multipolare. Nel mondo si sta verificando una multipolarità (la realtà cinese, la realtà indiana, la realtà del Sud America e altre realtà) che si costruisce non attraverso una definizione concordata delle aree di influenza (nessun nuovo Congresso di Vienna, nessuna Yalta rediviva ha provveduto a ripartire le aree di influenza), ma attraverso il gioco della libera competizione che è un misto di forza demografica e forza economica. L'India, la Cina e le altre aree in competizione sui mercati internazionali mettono sulla bilancia il loro peso umano e la loro capacità di intercettare la domanda globale del mondo.

L'Europa deve fare uno sforzo inteso a diventare *soggetto politico unitario*. Se non vi si riuscisse, ciò che si poteva realizzare e che si è realizzato nella vecchia condizione di subaggregato di un'area mondiale ben definita, l'area occidentale, oggi non è più realizzabile. In rappresentanza di un'Europa allargata, l'UE ha il compito nuovo di *prendere posizione all'interno della multipolarità*. L'Europa non ha ancora deciso se nel mondo multipolare vuole essere *soggetto autonomo* oppure *subsoggetto* di un soggetto polare e cioè degli Stati Uniti. Non è ancora chiaro, in altre parole, se l'Europa sarà un subsoggetto di una grande polarità euro-atlantica, o se sarà un soggetto autonomo nel contesto della multipolarità. Questa situazione non definita è il suo *punto di debolezza*. Sarà decisivo nei prossimi anni l'orientamento delle parti più vitali dell'Europa. Già conosciamo il ruolo di "ponte" tra l'Europa e gli Stati Uniti rivestito tradizionalmente dal Regno Unito, un ruolo che è insieme geografico, storico, politico e culturale. Se a questo si aggiunge la vittoria di Nicolas Sarkozy alle ultime elezioni francesi, non vi è dubbio che sia avvenuta una svolta verso la rinuncia all'autonomismo europeo da parte della Francia, la quale verrebbe così a collocarsi anch'essa sul ponte euroatlantico, con il conseguente abbandono di quella tradizionale autonomia in materia di politica estera che è nella tradizione francese e che ebbe il suo momento di *grandeur* al tempo di De Gaulle.

Un secondo problema riguarda la definizione dei rapporti che l'Europa vorrà avere con la frontiera mediterranea e con il mondo islamico. In questa materia l'Europa non ha ancora una visione unitaria, e tanto meno ce l'ha un qualche centro decisionale sovranazionale: non il Parlamento europeo, non la Commissione. Questo significa che l'Europa nel suo complesso non ha una politica estera ben definita in relazione non solo al conflitto israelo-palestinese, ma soprattutto ai problemi del nuovo scontro per la *leadership* che si preannuncia nel mondo islamico tra sciiti e sunniti<sup>33</sup>. La sola politica che qui l'Europa ha finora messo in campo è stata la *politica del galleggiamento e della sopravvivenza*. Si pensa che rivolgere attestati di amicizia ora verso l'uno ora verso l'altro dei contendenti, prestare qualche intervento umanitario, provvedere alla distribuzione di materiale sanitario, possa risolvere problemi di un'area in cui si scaricano le asprezze delle grandi contraddizioni che caratterizzano il mondo globalizzato: grande ricchezza accanto a grande povertà,

---

33 E bene osservare al riguardo che, nel caso di una vittoria della linea sciita ne conseguirebbe il dominio dell'Iran sul resto del mondo islamico e quindi si avrebbe un capovolgimento dell'intero quadro dell'Islam.

grande ingiustizia sociale e grande sperpero di denaro pubblico e privato, grande segregazione e grande internazionalismo di pochi.

Riassumendo. Dal punto di vista di un bilancio puro e semplice, dobbiamo convenire che il vero beneficio derivato dall'integrazione europea è che nessun paese europeo ragiona oggi in termini nazionalisti: questa è la vera rottura con la prima metà dell'ultimo secolo. L'integrazione ha contribuito a formare nuove generazioni che escludono dal loro orizzonte culturale, prima che politico, quello che è stato il male vero che ha generato sia la prima che la seconda guerra mondiale, e cioè la esasperata conflittualità nazionale. Oggi nessuno, neppure i movimenti di più tenace difesa identitaria o ambientalista, neppure il più folle dei *leader* può immaginare che insorga una guerra per il controllo dell'Alto Adige, o che una guerra possa scoppiare tra la Francia e la Germania per una qualsiasi ragione. In altre parole, il più grande beneficio dell'integrazione è stato il *cambiamento radicale di cultura politica dell'Europa* e cioè il passaggio dall'esasperato nazionalismo dell'altro ieri, fonte di continui conflitti e di lotta per il potere, alla situazione di pace permanente fra i popoli europei, che regna in Europa. L'Europa oggi è un elemento di stabilizzazione pacifica delle relazioni internazionali, almeno nel senso che non è più (come lo è stato per secoli e fino alla seconda guerra mondiale) un *focolaio di conflitti*.

Questo però nel gioco della competizione mondiale ha avuto un prezzo in termini di *snervamento delle coscienze*, che sarebbe sbagliato sottovalutare. Questo è il punto più importante; il sospetto che questo indebolimento delle pulsioni nazionaliste, le quali erano la fonte di conflitti di estensione anche mondiale, possa aver snervato e impigrito a tal punto la coscienza dei popoli europei da renderli incapaci di competere addirittura sul terreno non bellico ma pacifico della accumulazione delle conoscenze, a tal punto snervato che tali popoli sono diventati carenti sul piano dei valori. Quando infatti sono le religioni ad emergere come protagoniste della mobilitazione delle coscienze, ciò vuol dire che *la politica è andata molto oltre nello snervamento delle coscienze*. Il problema dell'Europa non è ormai né un problema strettamente economico, né è un problema di forti passionalità accese per il dominio del mondo. Può però essere un problema diverso e contrario, un indebolimento eccessivo delle coscienze e quindi un problema che possiamo chiamare di *rinuncia di ruolo*. Noi siamo abituati a considerare il ruolo degli Stati nel mondo come *forza*, come *potenza oppressiva*. Ma esiste anche una forza, esiste una potenza che è quella della giustizia, della eguaglianza, del ristabilire le condizioni di una più equa distribuzione non tanto delle risorse in sé, quanto dell'*accesso alle risorse e (quindi) alle conoscenze*. L'uomo della strada europeo può aver perduto appunto per strada la forza dei propri valori.

## **X CONCLUSIONE**

Serve non meno Europa, ma un'Europa migliore e più efficiente, oltre che più unita. Serve un grande dibattito pubblico europeo. Serve una grande classe dirigente europea che sappia fertilizzare quel dibattito. Servono meccanismi di integrazione tra i popoli europei. Serve un rilancio dei valori laici. Il "no" della Francia e dei Paesi Bassi alla Costituzione europea ha dimostrato che le particolari forme della mediazione sociale sviluppate dal mondo moderno, ed applicate anche al

processo integrativo – il "diritto eguale", il "mercato", lo "Stato rappresentativo", la "cittadinanza", e così via – sono forme necessarie ma non sufficienti di unificazione dei popoli europei. Esse dunque vanno affiancate da altre forme di integrazione che sappiano agire a livello di coscienza collettiva europea.

