

L'Unione europea. Uno sguardo oltre la siepe dei nazionalismi risorgenti

Una panoramica

L'Unione europea – quella che spesso sentiamo chiamare «l'Europa» – in realtà copre solo una parte, anche se una gran parte, del continente europeo. Si tratta di una realizzazione innovativa, assolutamente eccezionale nel campo della storia delle «integrazioni regionali». Con questa espressione non ci si riferisce alle nostre «regioni» amministrative (Lombardia, Toscana, Puglia ecc.), bensì si intendono quei processi di aggregazione e approfondita collaborazione tra stati che occupano una «regione» geografica particolare: nel nostro caso il continente europeo. In altre aree del mondo abbiamo esempi di integrazione regionale simili, ma meno avanzati del modello europeo. In Africa abbiamo ad esempio l'Unione africana; nell'America del sud abbiamo il Mercato comune del Sud (Mercosur); in Asia abbiamo l'Associazione delle nazioni dell'Asia sud-orientale (Asean) e così via.

Dobbiamo tuttavia essere coscienti del fatto che la «nostra» Unione europea è, al momento, l'esempio più avanzato e completo di integrazione, economica, sociale e politica, tale da mettere gli Stati che ne fanno parte in grado di far fronte ai problemi connessi alla dimensione geopolitica globale del commercio e delle relazioni internazionali. Del resto, in un mondo dominato da soggetti di dimensione continentale (Stati Uniti d'America, Russia, Cina, India, Brasile etc.) l'Unione europea rappresenta l'unico modo che gli Stati europei hanno per confrontarsi con i soggetti suddetti, che spesso proprio per questo motivo non amano l'Unione europea, e ne sono, in varia misura, competitori, quando non aperti avversari.

I valori fondanti

L'Unione europea nasce nel 1992, con il trattato di Maastricht, un testo che negli anni seguenti è stato sottoposto a riscritture e modifiche che, comunque, non ne hanno snaturato la base d'origine. Tuttavia, prima del trattato di Maastricht esistevano le Comunità europee che sono state l'elemento costitutivo della nuova Unione europea. Le Comunità nascono in un periodo che va dal 1950 al 1957 e si strutturano come una realtà di prevalente integrazione economico-industriale anche se non mancava, in prospettiva, un riferimento – piuttosto vago, alle possibilità di una integrazione anche sociale e politica, da valutare nei decenni successivi. Quindi non possiamo disgiungere le prime Comunità dalla realizzazione che chiamiamo Unione europea, poiché essa discende direttamente dall'esperienza «comunitaria».

La prima Comunità che venne proposta e creata si chiamava «Comunità europea del carbone e dell'acciaio» e venne presentata come idea il 9 maggio 1950, sulla base di un progetto messo a punto dal francese Jean Monnet. Questi era all'epoca responsabile del «Piano di ammodernamento»

dell'industria francese e aveva una significativa esperienza internazionale di collaborazione con britannici e statunitensi, sin dagli anni della Prima guerra mondiale.

Il problema che dominava la scena, e che Monnet venne chiamato a risolvere, era la gestione delle risorse carbo-siderurgiche tedesche per la ricostruzione europea dopo la sconfitta tedesca del 1945; un tema che vedeva gli statunitensi orientati a un aumento della produzione tedesca con, dall'altra parte, i francesi e anche i britannici che temevano che tale aumento avrebbe riaperto la possibilità di tentativi egemonici tedeschi nel continente. Monnet si orientò verso una soluzione fondata sulla condivisione piuttosto che sul controllo militare dei tedeschi. L'idea era semplice e, per certi versi, geniale: invece di stabilire per le risorse tedesche un controllo da parte dei vincitori del conflitto, mantenendo i tedeschi in una condizione di permanente minorità, i francesi proposero un sistema di controllo *super partes*, a opera di un'Alta Autorità che avrebbe deciso non solo quanto carbone e quanto minerale di ferro estrarre nei territori dei Paesi partecipanti alla Comunità, bensì anche i prezzi da praticare per le industrie che utilizzavano prodotti di fusione per le loro produzioni. Un controllo condiviso, non gerarchico, volontario, che creò un modello di cooperazione internazionale del tutto nuovo. Controllare comunitariamente la produzione di carbone e di ferro (quindi anche di acciaio, ghisa ecc.) significava poter controllare anche la produzione di armamenti e le eventuali pulsioni di rivincita che potevano, nel tempo, comparire. I Paesi che accettarono di partecipare al progetto furono sei: la Francia, dalla quale venne la proposta; la Germania occidentale (cioè la parte della Germania prebellica composta dalle tre zone di occupazione francese, britannica e statunitense, che si costituì nel 1949 come Repubblica federale di Germania); l'Italia, che aderì entusiasticamente per volontà del Presidente del Consiglio dei ministri Alcide De Gasperi; i tre Paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo).

Nasceva quella che all'epoca venne definita la «piccola Europa», una porzione dell'Europa occidentale che proponeva un modello di integrazione fondata sulla cooperazione industriale, ma soprattutto sul perseguimento della «pace». Una pace intesa non solo come assenza di conflitto (quella può anche essere definita una tregua) bensì come rimozione dei motivi di possibili conflitti. Il primo valore della prima comunità, quindi, non fu il «mercato», bensì la costruzione di un sistema pacifico fondato sulla gestione in comune di risorse che, per anni, erano stati l'innescò di spaventosi conflitti militari.

Anche per questo motivo quando si è scelta la data della «festa dell'Europa» si è deciso quasi naturalmente per il 9 maggio 1950, giorno della presentazione della proposta francese, perché in effetti si trattò dell'inizio di un'epoca di collaborazione, cooperazione e integrazione in Europa quale non si era mai vista prima.

L'esperienza della CECA fu talmente positiva che, pochi anni dopo, nel 1955-1957, si cercò di allargare l'ambito della operatività del sistema «comunitario», estendendolo a tutto l'insieme delle attività economiche. Un breve intermezzo si era intanto verificato, con il tentativo di creare una «Comunità europea di difesa», fallita nel 1954, ma si ripartì subito nel 1955, con la conferenza di Messina tra i Capi di Stato e di governo dei sei Paesi della CECA, avendo in mente il vantaggio della integrazione economica che proprio la CECA, di per sé, rappresentava.

I governi olandese e francese presentarono quindi, durante la conferenza siciliana, due progetti distinti, quello per un Mercato comune europeo (MEC) e un'Unione doganale (progetto olandese) e quello per una Comunità europea per l'energia atomica, modellata sull'esempio della Ceca (progetto francese). Dalla promozione della «pace» (impossibilità di conflitto) si passò a un meno ideale interesse per la creazione di uno spazio economico comune per gestione di risorse, materie prime, fonti energetiche di nuova concezione.

I due progetti portarono a un concreto negoziato per i due anni seguenti, producendo come risultato la definizione dei trattati istitutivi di due distinte Comunità: la CEE-Comunità economica europea, e la CEEA-Comunità europea dell'energia atomica, detta anche «Euratom». I due Trattati, firmati a Roma nel marzo 1957, si affiancarono così alla CECA rendendo le tre Comunità un modello di integrazione economica (va a questo riguardo ricordato che i «Trattati di Roma», istitutivi della CEE e dell'Euratom non prevedono una data di scadenza, mentre il trattato della CECA aveva una durata stabilita in cinquanta anni).

Per razionalizzare le attività delle tre Comunità, si decise anche, nel 1967, di riunire gli «esecutivi» di CECA, CEE ed Euratom, istituendo un'unica Commissione europea al posto delle tre esistenti (ogni Comunità aveva infatti, sulla base del modello istituzionale della CECA, una Commissione/Alta Autorità che ne gestiva le attività). In tal modo, l'Alta Autorità della CECA, centro decisionale e propulsore della prima Comunità, e le due Commissioni della CEE e dell'Euratom vennero riunite in un'unica «Commissione esecutiva delle Comunità europee», quella che oggi chiamiamo comunemente «Commissione europea». Il suo compito era quello di proporre progetti di norme e di regolamenti che poi sarebbero stati discussi e approvati dal Consiglio dei ministri delle Comunità (per brevità, «Consiglio») dove siede un ministro competente per ogni Stato membro; in seguito, e non senza fatica, anche il Parlamento europeo – erede dell'Assemblea parlamentare delle prime tre Comunità – venne coinvolto nel processo legislativo che, fino a quel momento, vedeva attori principali solo la Commissione e il Consiglio.

Oggi la «procedura legislativa ordinaria», in uso per la stragrande maggioranza delle questioni che interessano l'Unione, vede una proposta di norma che parte dalla Commissione, una valutazione

da parte del Parlamento e del Consiglio e infine un voto finale di queste due istituzioni che approvano, spesso con modifiche anche importanti, la proposta della Commissione.

Vediamo quindi un po' nel dettaglio come si organizzano i rapporti tra queste tre importanti istituzioni, il «cuore» del sistema «Comunitario» (ma oggi si deve dire «sistema dell'Unione europea», poiché le Comunità non esistono più).

Le istituzioni

A partire dalla struttura istituzionale della CECA (Alta Autorità, Consiglio dei ministri, Assemblea parlamentare, Corte di Giustizia per risolvere eventuali conflitti interpretativi sulla lettera dei Trattati) il funzionamento delle tre Comunità esistenti dal 1957 in poi ha modificato, a volte anche profondamente, sia la natura sia le competenze delle istituzioni che oggi l'Unione europea ha ereditato dalle tre Comunità.

Il Trattato di Maastricht, nonché le sue successive riscritture e modifiche negli anni successivi (Trattato di Amsterdam 1995, Trattato di Nizza 2000, Trattato di Lisbona 2007) ha creato l'Unione europea sulla base di tre «pilastri» che dovevano costituire la costruzione istituzionale dell'Unione. Il primo pilastro era rappresentato dall'attività delle tre Comunità e dall'insieme delle regole e norme che nel corso dei decenni esse avevano prodotto. Si trattava del pilastro più solido e significativo della nuova costruzione.

Il secondo «pilastro» era rappresentato dall'intenzione di approfondire la collaborazione in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), ma questo è tutt'oggi il pilastro meno strutturato e che presenta ancora notevoli problemi nonché resistenze da parte degli Stati membri, restii a delegare all'Unione ampie competenze in questi due campi che sono ritenuti fondamentali per l'identità e la «sovranità» degli Stati membri.

Il terzo pilastro, cresciuto negli ultimi anni in maniera significativa, doveva occuparsi di strutturare la cooperazione in materia di «Giustizia e affari interni» (GAI). Dal Mercato e dall'integrazione economica l'Unione europea si è quindi aperta a campi diversificati e meno, o per nulla, integrati.

Se oggi abbiamo il mandato di cattura europeo, se possiamo muoverci con facilità impensabile anche solo trenta anni fa all'interno dei Paesi dell'Unione, e se abbiamo un insieme di diritti – e doveri – definiti chiaramente all'interno non solo delle leggi fondamentali nazionali ma anche a livello europeo, questo è frutto di una costante ricerca di forme e modi di integrazione di norme e politiche che un tempo erano gelosamente gestite solo a livello nazionale, rendendo molto difficoltoso perseguire reati o affermare diritti al di fuori dei propri confini.

Un processo lento ma costante di integrazione non solo economica, ma anche politica e sociale, si è avviato dal 1992, istituendo il principio della «cittadinanza europea» che, negli anni, ha acquisito significati e pratiche concrete.

La vera svolta è stata rappresentata dal progetto presentato dalla Convenzione europea nel 2004, progetto che poi è stato rimaneggiato e «ripensato» con il Trattato di Lisbona.

La «Convenzione sul futuro dell'Europa», detta anche Convenzione europea, era composta da 105 membri in rappresentanza dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, dei governi e della Commissione europea. Essa ha discusso le necessarie modifiche al Trattato di Maastricht (nella versione modificata a Nizza nel 2000) per mettere l'Unione europea in condizione di rispondere alla sfida storica del grande allargamento ai Paesi dell'Europa centrale e orientale. Il progetto della Convenzione aveva così proceduto a delle modifiche significative, elevando la Banca centrale europea al rango di istituzione e aggiungendo anche organi del tutto nuovi (come il ministro degli Affari esteri dell'Unione e il presidente del Consiglio europeo); nel progetto discusso e votato dalla Convenzione, si intravedeva chiaramente una traccia federalista che doveva proporre una sorta di Stati Uniti d'Europa per l'Unione del terzo millennio. Tale progetto, molto discusso all'epoca, e oggi materia di studio storico, era stato affossato dalla mancata ratifica da parte degli elettori olandesi e francesi, che lo respinsero nel 2004. Il progetto prevedeva l'unanime ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione; quindi, tale voto contrario affossò tutto il progetto della Convenzione. Tuttavia, il Trattato di Lisbona del 2007, ennesima riforma del Trattato di Maastricht, ha recuperato alcuni elementi chiave del progetto convenzionale, conservando anche aspetti che modificano in maniera significativa il quadro istituzionale dell'Unione.

Tuttavia, accanto alle novità, va ricordato che, a causa della costruzione lenta e costantemente in evoluzione, anche oggi l'Unione non si presenta come un corpo omogeneo, bensì come un insieme di organi che hanno visto modificare profondamente le proprie competenze nel corso degli anni. A mano a mano che la prima Comunità è cresciuta, sono aumentate le politiche comuni nonché il quadro normativo di riferimento (costituito essenzialmente dai trattati e dalle norme comunitarie emanate dagli organi dell'Unione), ma sarebbe difficile definire l'Unione secondo i canoni correnti che utilizziamo per descrivere il funzionamento di una macchina governativa nazionale.

Le istituzioni principali dell'Unione sono sette:

- Parlamento
- Commissione europea
- Consiglio (come accennato chiamato anche Consiglio dell'Unione europea oppure correntemente Consiglio dei ministri)

- Consiglio europeo (cioè la riunione periodica dei Capi di Stato e di governo, con compiti eminentemente di indirizzo)
- Corte di giustizia
- Banca centrale
- Corte dei conti.

Accanto a queste istituzioni principali ne coesistono altre cinque con carattere consultivo e di controllo/supporto: il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, il «Mediatore europeo», il Garante europeo della protezione dei dati e la Banca europea per gli investimenti.

L'istituzione che più assomiglia a un «governo» dell'Unione è la Commissione europea; però non è proprio un «governo» (e non è neppure semplicemente un collegio di funzionari, come spesso la si definisce per sminuirla). È, di fatto, il motore del sistema, l'istituzione dalla quale partono tutte le proposte legislative che Consiglio e Parlamento poi esamineranno e voteranno insieme.

Il Consiglio dei ministri, dal canto suo, non è solo un organo esecutivo come avviene nei sistemi nazionali, ma riveste anche una funzione legislativa come appena ricordato; infine il Parlamento europeo, l'organo rappresentativo più importante, non è pienamente sovrano sotto il profilo legislativo, come invece accade nel caso dei parlamenti nazionali, ma agisce in collegamento con la Commissione e con il Consiglio dei ministri con i quali condivide la funzione cruciale di approvazione delle norme europee, esercitando inoltre tutta una serie di funzioni di controllo.

L'unica istituzione dell'Unione che si è visto attribuito un potere chiaro e costante nel tempo è la Corte di giustizia dell'Unione europea (nata come Corte di Giustizia della CECA e poi delle Comunità europee). Eppure, anche in questo caso si fa fatica ad assimilare la Corte a un tribunale tradizionale, poiché le sue competenze sono soprattutto dirette a regolare contenziosi sull'interpretazione dei trattati e sulla «costituzionalità» delle «leggi» emanate dall'Unione, nonché a pronunciarsi pregiudizialmente su richiesta dei tribunali nazionali per interpretare il diritto comunitario e regolare i rapporti tra l'Unione e gli Stati membri.

Se pensiamo alle istituzioni dell'Unione come elementi in rappresentanza di interessi diversi abbiamo le istituzioni che rappresentano *in primis* gli interessi dell'Unione e del «popolo» europeo: Commissione, Parlamento, Corte di giustizia, Banca centrale, Corte dei conti e, con compiti consultivi, il Comitato economico e sociale (che riunisce rappresentanti sindacali e del mondo imprenditoriale). E poi abbiamo istituzioni che invece rappresentano e difendono gli interessi degli Stati membri e delle loro articolazioni negli enti locali: Consiglio dei ministri, Consiglio europeo e, come organo consultivo, il Comitato delle regioni.

L'Unione la possiamo quindi definire un sistema istituzionale che rappresenta interessi diversificati a livello nazionale e sovranazionale, cosa che invece non succede all'interno degli Stati nazionali classici.

Il risultato è un processo decisionale ed esecutivo frutto dell'accordo fra le tre istituzioni principali (Commissione, Consiglio dei ministri e Parlamento), spesso lento e soggetto a continue mediazioni e compromessi dovuti alla dialettica intergovernativa e al confronto/dialogo con le istituzioni consultive. Un processo complesso, in parte dipendente dalle leadership nazionali e in parte autonomo, spesso oscuro per i non iniziati (anche se è molto più comprensibile di quanto la politica nazionale voglia far intendere, forse perché spesso è la prima a non capire bene tale processo).

L'Unione europea, in definitiva, non rientra in nessun modello istituzionale noto: non è uno stato sovrano e non è una organizzazione internazionale classica, fa storia a sé, mantenendo elementi che sono stati per secoli caratteristici degli Stati-nazione (si pensi alla moneta o alla cittadinanza europea) ed elementi tipici delle organizzazioni internazionali, come il voto unanime per le nuove adesioni. Non è una federazione (gli Stati Uniti d'Europa sono ancora di là da venire) eppure ha una moneta e una banca centrale «federale»; per altri versi è ancora un ibrido che rappresenta un *unicum* che non ha uguali e che rifugge dalle classificazioni usate per descrivere le forme di collaborazione tra Stati.

La Commissione

La Commissione europea è sicuramente l'organo più noto – e criticato – dell'Unione. Si tratta di una sorta di organo esecutivo, simile nei suoi compiti a un governo nazionale, ma solo in parte sottoposto alla concessione della fiducia da parte dell'organo rappresentativo (Parlamento). Ogni proposta di nuova «legge» (regolamento o direttiva) dell'Unione deve obbligatoriamente partire dalla Commissione.

La Commissione europea attuale è l'erede delle tre Commissioni che rappresentavano le tre Comunità distinte: CECA, CEE ed Euratom. La prima Commissione europea, quella della CECA, si chiamava Alta autorità ed era composta da nove membri. A essa si affiancarono, dopo la firma dei Trattati di Roma, la Commissione della CEE (ancora nove membri per i sei paesi partecipanti) e quella dell'Euratom, che invece era composta da cinque membri. La necessità di coordinare in maniera efficace il funzionamento delle tre Comunità portò alla firma di un Trattato di fusione degli esecutivi (Commissione e Consiglio dei ministri), che – come si è già ricordato – entrò in vigore il 1° luglio 1967. Da allora per «Commissione europea» si intese l'organismo preposto alla vigilanza sull'applicazione dei trattati di tutte le Comunità, con il compito di sviluppare proposte legislative per le Comunità e oggi incaricata di promuovere gli interessi dell'Ue nel suo insieme.

La Commissione europea, il cui mandato dura cinque anni, è sicuramente l'organo più «sovrannazionale» dell'Unione, quello che ha il compito di rappresentarla all'esterno. Spesso gli «euroscettici» ne parlano con un misto di ostilità e di paura, paventando il dominio di un governo di burocrati non elettivi, un gruppo di attentatori delle sovranità nazionali. In realtà la Commissione ha pochi poteri reali, e li esercita in ambiti ben definiti sempre sotto il «controllo» del Consiglio dei ministri, cioè il collegio di esponenti dei governi che rappresenta gli «interessi nazionali» (un elemento sempre presente all'interno del funzionamento dell'Ue).

La Commissione attualmente è composta da 27 membri (il Collegio dei commissari), compreso il presidente. Quest'ultimo viene scelto di comune accordo dai paesi membri, ricevendo poi il gradimento del Parlamento europeo, ed è con la sua nomina che parte l'*iter* che porta alla formazione di una nuova Commissione. I 26 commissari e il presidente si dividono la gestione di 55 Dipartimenti e Agenzie esecutive, comprensivi di 33 Direzioni generali (queste ultime possono essere paragonate a dei «ministeri», ognuna impegnata in determinati settori e servizi). I Dipartimenti che non hanno la qualifica di Direzione generale (Dg) si occupano dei servizi specializzati necessari al funzionamento della Commissione: dalla selezione del personale ai servizi di sicurezza, dall'Ufficio legale a quello statistico alla protezione dei dati, nonché Ufficio pubblicazioni, Ispettorato generale, Centro comune di ricerca, ecc. La sede è Bruxelles, sebbene vi siano uffici di rappresentanza della Commissione in ogni capitale dell'Unione nonché in paesi esterni all'Ue.

Ogni commissario, dopo essere stato indicato dal presidente, su suggerimento di un paese membro, deve ricevere il gradimento degli altri commissari, degli altri governi e dei partiti nazionali, nonché del Parlamento europeo; inoltre, con l'entrata in carica, ogni commissario è tenuto a prestare un solenne giuramento, di fronte alla Corte di giustizia, con cui rinuncia a ogni difesa di interessi nazionali, promettendo di servire esclusivamente gli interessi dell'Unione. Desta pertanto un certo stupore sentire ogni tanto salutare la nomina di un commissario come «la miglior garanzia di difesa degli interessi del nostro paese in Europa»: affermazioni che dimostrano come si sia capito ben poco di cosa fa e di come si deve comportare un commissario europeo.

Le competenze e le aree di intervento della Commissione sono modellati sulla divisione dei compiti che esiste tra i ministeri di uno Stato nazionale e, come nel caso dei governi nazionali, alcuni servizi e Dg contano di più e sono dotati di finanziamenti maggiori rispetto agli altri; questo riflette anche la priorità che la Commissione dà all'intervento in determinate materie invece che in altre.

La Commissione attualmente in carica, presieduta da Ursula von der Leyen, ha individuato sei priorità politiche per il periodo 2019-2024 (una sorta di programma di governo) che implicano anche una maggiore relativa importanza a determinate Dg o Dipartimenti rispetto agli altri nella Commissione; queste priorità sono il «Green Deal» europeo; «Un'Unione pronta per l'era digitale»;

«Un'economia al servizio delle persone»; «Un'Europa più forte nel mondo»; «Promozione dello stile di vita europeo»; «Un nuovo slancio per la democrazia europea». Un'agenda che unisce retorica con priorità reali, coinvolgendo anche problematiche, come ad esempio la migrazione, nei quali gli Stati membri sono restii a cedere competenze, pur chiedendo, a ogni piè sospinto, un maggiore impegno dell'Unione.

Fino al Trattato di Nizza (2000), che modificò il Trattato di Maastricht, i Paesi più grandi e popolati avevano diritto a un numero maggiore di commissari: Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia quindi avevano ognuna due commissari, gli altri dieci paesi membri uno ciascuno. Questa regola è caduta con l'allargamento dell'Unione. Il Trattato di Nizza ha infatti stabilito che, a decorrere dal 2005 e dall'insediamento della Commissione Barroso, la Commissione sarebbe stata composta da un solo commissario per ogni Stato membro. Con gli ulteriori allargamenti, la Commissione è cresciuta di conseguenza agli attuali 27 membri. È altamente probabile che in un'ipotetica Unione con nuovi membri, come la Turchia, la Serbia o la Repubblica di Macedonia, sia necessario prevedere una qualche forma di rotazione, riprendendo quanto aveva proposto la Convenzione europea del 2004, per evitare di creare un organismo ingestibile ed elefantico. Dato che ogni paese intende il ruolo del «suo» commissario come una prova di prestigio o influenza (anche se abbiamo visto che si tratta di una percezione totalmente errata rispetto allo spirito dei trattati), è inevitabile prevedere futuri litigi per avere un commissario, e ripicche e malumori da parte degli esclusi. La reazione alla possibile esclusione di un paese sarà il miglior banco di prova per verificare se sia presente o meno un senso di appartenenza «nazionale» all'Unione.

Non è cambiata invece la formula organizzativa che aiuta ogni commissario nel suo lavoro: un Gabinetto (*Cabinet*) diretto da uno *Chef de Cabinet*. Il *Cabinet* svolge le funzioni informative e di segreteria necessarie allo svolgimento dell'incarico da parte del commissario. Per tale incarico ogni commissario percepisce attualmente uno stipendio annuo che oscilla tra i 325.000 euro di Josep Borrell (l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza) e i 270.000 euro del normale commissario (la presidente von der Leyen invece percepisce 330.000 euro annui). A queste somme vanno aggiunte indennità di dislocazione (circa 30.000 euro), spese per alloggio e quant'altro previsto sulla base delle condizioni personali. Gli emolumenti gravano interamente sul bilancio dell'Unione e non sono soggetti all'imposta sul reddito nazionale bensì a quella predisposta dall'Unione per i suoi dipendenti (con aliquota massima al 20%).

La figura dominante della Commissione è il presidente; non solo perché decide quali incarichi distribuire ai colleghi, ma soprattutto perché definisce le linee strategiche della Commissione, quello che potrebbe essere definito il «programma di governo» della Commissione stessa. Peraltro, nel

tempo ha perso la funzione di rappresentanza della Commissione verso l'esterno, assunta dall'Alto rappresentante per gli Affari esteri dell'Unione.

Con il Trattato di Lisbona (2007) il presidente ha anche avuto il potere di «licenziare» qualsiasi commissario con una semplice comunicazione, compreso l'Alto rappresentante per gli Affari esteri (in quest'ultimo caso però deve esserci anche l'assenso del Consiglio europeo).

Il Trattato di Lisbona ha reso centrale il ruolo del Parlamento europeo nella scelta del presidente della Commissione. Infatti, sebbene il nome del candidato venga proposto dal Consiglio europeo dei capi di Stato e di Governo (con un voto a maggioranza qualificata), è il Parlamento europeo a dover confermare questa scelta, considerando peraltro la «famiglia» politica che ha vinto le elezioni europee (socialista, o popolare, o liberale ecc.). Si tratta di un passo importante, tale da configurare un reale rapporto fiduciario tra il Parlamento e un presidente che, se pure non è scelto dal Parlamento, è a lui legato da un chiaro voto di investitura e di responsabilità politica. Il presidente designato partecipa poi, insieme ai membri del Consiglio europeo, alla scelta dei commissari proposti dai singoli governi.

La Commissione tutta intera riceve infine un voto di gradimento del Parlamento europeo (preceduto – e si tratta di una consuetudine che è diventata prassi – da audizioni personali dei singoli commissari di fronte alle commissioni parlamentari competenti), senza il quale non è formalmente in carica.

Parlando delle figure più note tra i presidenti, uno dei più importanti – peraltro mancato recentemente – è sicuramente Jacques Delors, vero e proprio protagonista degli anni decisivi tra il 1985 e il 1995 (istituzione del mercato unico, trattato di Maastricht, impostazione dell'Unione economica e monetaria); accanto a lui si ricordano anche il primo presidente della Commissione, il tedesco Walter Hallstein (che propose il primo significativo ampliamento dei poteri della Commissione, scontrandosi per questo con il presidente francese Charles de Gaulle tra il 1965 e il 1967), il britannico Roy Jenkins (un europeista entusiasta e convinto, eccezione in un paese fondamentalmente euroscettico) e Romano Prodi (che ha accompagnato l'Unione e la Commissione verso lo storico allargamento a dieci nuovi membri nel maggio 2004). Meno incisiva la presidenza Barroso, ben dieci anni durante i quali la Commissione non ha manifestato una *verve* politica significativa, mentre la palma nera del peggior presidente spetta senz'altro a Jacques Santer, lussemburghese, costretto con l'intera Commissione alle dimissioni anticipate sotto la minaccia di un voto di censura del Parlamento.

I dipendenti della Commissione sono circa 32.000, per oltre la metà personale a contratto. Si tratta di numeri complessivamente contenuti, se si considera l'insieme delle attività che ricade sotto le competenze della Commissione e se si pensa che il ministero degli Interni italiano, da solo, occupa

circa 4.600 dipendenti civili e la Regione Sicilia ne occupa 15.000. Gli italiani, con 4.141 dipendenti nella Commissione, sono il secondo gruppo nazionale più rappresentato a Bruxelles, dopo i belgi (4.791) e prima dei francesi (3.246). Gran parte del lavoro è relativo alla stesura e alla modifica di proposte regolamentari e legislative e alla gestione dei programmi e progetti gestiti dalla Commissione, ma la traduzione e l'interpretariato nelle 24 lingue dell'Unione rappresentano comunque un quinto dell'impegno dei dipendenti della Commissione.

I poteri della Commissione sono ben definiti e limitati, sebbene si parli spesso di essa come della «responsabile» di ciò che l'Unione intraprende sul piano delle politiche e delle decisioni legislative. Ciò è vero solo in parte. È vero cioè che solo la Commissione ha il potere d'iniziativa legislativa, ma è anche vero che ogni sua proposta viene poi sottoposta al filtro del Consiglio e del Parlamento, gli organi che possono decidere se darvi attuazione, facendola diventare «legge».

Per la sua natura di organo misto, tecnico e politico, la Commissione è sicuramente l'istituzione più attiva, quella dove nascono le idee e le proposte più interessanti. Pensando ai tempi recenti, è all'interno della Commissione che è nato il grande programma di aiuti e di supporto ai Paesi membri per far fronte alla pandemia di Covid 19, il «Next Generation EU»; ed è di norma la Commissione a gestire la massa dei programmi relativi ai «fondi europei», quelli che con una certa approssimazione vengono considerati la gallina dalle uova d'oro per operatori economici e agricoltori dei diversi Paesi dell'Unione. Questo spiega anche la presenza a Bruxelles, città sede della Commissione, di nutriti gruppi di lobbisti, in rappresentanza di interessi pubblici e privati, gruppi di imprenditori, sindacati ecc., che hanno lo specifico compito di sensibilizzare la Commissione relativamente a politiche e questioni da affrontare prioritariamente.

Ogni proposta della Commissione, dopo un *iter* interno di lavoro e di approvazione, passa al Parlamento per una prima votazione, quindi al Consiglio. A questo punto però il Consiglio non si limita ad approvare semplicemente la proposta, ma la può anche modificare esprimendo quella che in gergo si chiama la «posizione comune». Si avvia così una complessa serie di passaggi istituzionali tra Parlamento e Consiglio, che conduce alla fine all'approvazione o al rigetto.

La Commissione esercita anche importanti funzioni di controllo sull'attuazione da parte dei paesi membri delle «leggi» e delle politiche ufficiali dell'Unione. Con riferimento alla mancata attuazione di politiche o di norme comunitarie l'Italia ha detenuto nel passato la maglia nera delle trasgressioni: è il paese che più frequentemente è comparso davanti alla Corte di giustizia per rispondere dei suoi ritardi e delle sue negligenze. Nondimeno, si trova in buona compagnia con Germania, Belgio e Grecia. I paesi più virtuosi invece sono stati il Regno Unito (ovviamente fino a che ha fatto parte dell'Unione) e la Danimarca, insieme all'Europa del «quarto allargamento» (Finlandia, Svezia e Austria); Paesi che si sono adattati abbastanza agevolmente al cosiddetto «*acquis*

comunitario», cioè l'insieme delle norme e dei trattati dell'Unione. L'Europa dell'Est, arrivata dopo il 2004, è ugualmente reattiva alle norme: il problema con lei non è di *compliance*, semmai è la carenza di un europeismo storico che rende la sua adesione molto strumentale e poco aderita. Salta all'occhio quindi il paradosso che i paesi più «europeisti» (Italia, Germania, Francia) sono di solito quelli più restii ad osservare pienamente le regole dell'Unione.

Chi fa la Politica estera? La Commissione o il Consiglio?

Fino al Trattato di Lisbona il compito di rappresentare l'Unione nei confronti dell'esterno era tripartito: da un lato il presidente della Commissione rappresentava l'Unione nel dialogo politico, nelle istituzioni internazionali e nei negoziati con altri Stati non membri; all'interno della Commissione si aveva poi il commissario alle Relazioni esterne, che curava le questioni relative ai rapporti tra Unione e paesi non-Ue (però senza compiti espressi di rappresentanza); infine si aveva la Pesc (Politica estera e di sicurezza comune, introdotta con il Trattato di Maastricht), una «politica» dell'Unione definita nelle linee fondamentali dai ministri degli Esteri degli Stati membri. La Pesc veniva rappresentata dal cosiddetto «Mister Pesc» (il primo a ricoprire questo incarico fu lo spagnolo Javier Solana) che rispondeva non alla Commissione ma direttamente al Consiglio. La creazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri ha eliminato tutte queste sovrapposizioni e distinzioni. Nominato dal Consiglio europeo, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri è in pratica un «super commissario» e, a testimoniare questa sua speciale funzione, è anche uno dei vicepresidenti della Commissione; allo stesso tempo presiede il Consiglio dei ministri degli Esteri dei paesi membri. In definitiva, ha l'incarico di dirigere la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, con pieno potere di iniziativa in qualità di mandatario dei ministri degli Esteri di tutti i paesi membri, dirigendo anche il Servizio esterno dell'Unione (cioè quello che può essere assimilato al servizio diplomatico presente all'interno dei paesi membri). Tuttavia, va detto che questo «mandatario» deve ricevere un mandato, poiché i suoi poteri e la sua capacità di intervento sono riflesso immediato della disponibilità degli Stati membri a cedere competenze all'Alto rappresentante, e si può tranquillamente affermare che nessuno degli Stati membri sia propenso a far questo. L'Alto rappresentante è, quindi, più che una figura ben definita, una promessa che cerca spazi e modi per la sua realizzazione.

Sulla Commissione ricade infine anche il **compito** di valutare l'opportunità dell'adesione di nuovi membri all'Unione, e in questo senso deve agire come consulente del Consiglio dei ministri una volta che sia stata presa la decisione sull'entrata di un nuovo membro nel «club».

Il Consiglio

Il Consiglio (che fino a Lisbona si chiamava Consiglio dell'Unione europea, o Consiglio dei ministri) è l'organo che in ultima istanza dà l'approvazione o meno alle «leggi» proposte dalla Commissione. Riunisce i ministri dei paesi membri, diversi a seconda delle questioni trattate: quando si discute di questioni generali si riuniscono i ministri degli Esteri affiancati eventualmente dai ministri per le Politiche europee, sotto la presidenza del paese che detiene la presidenza del Consiglio per il semestre in corso; quando si parla di relazioni esterne, questioni relative alla difesa e alla politica di sicurezza, si riuniscono di nuovo i ministri degli Esteri dei paesi membri ma presieduti dall'Alto rappresentante per la Politica estera e la sicurezza dell'Unione europea; quando si parla di altri temi (trasporti, sanità, ecc.) sono presenti i ministri competenti dei diversi Stati. Il Consiglio, in altre parole, cambia formazione e anche nome, con dieci varianti: Consiglio affari generali (che cura anche la preparazione delle riunioni del Consiglio europeo dei capi di stato e di governo), Consiglio affari esteri, Consiglio agricoltura e pesca, Consiglio ambiente, Consiglio competitività, Consiglio economia e finanza (Ecofin), Consiglio giustizia e affari interni, Consiglio istruzione, gioventù, cultura e sport, Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Consiglio trasporti, telecomunicazioni ed energia.

Sebbene sia meno noto al grande pubblico rispetto alla Commissione, esso è il vero motore e l'unico organo propriamente decisionale dell'Unione. Non è difficile intuire perché lavori al riparo di eccessiva pubblicità: gli aspetti «segreti» dell'azione di governo vincono sull'esigenza di comparire e riferire all'opinione pubblica cosa si stia decidendo.

Gli atti approvati dal Consiglio su proposta della Commissione (con l'intervento anche del Parlamento europeo) possono prendere la forma di «regolamenti» (che hanno valore immediato nei confronti degli Stati membri, delle aziende e dei singoli cittadini, senza nessun bisogno di essere attuati da leggi nazionali), «direttive» (che hanno valore solo se recepite attraverso una legislazione nazionale *ad hoc*), «decisioni» (che vincolano solo i soggetti destinatari dei provvedimenti stessi, che possono essere Stati membri, persone giuridiche o persone fisiche) e infine le «raccomandazioni» e i «pareri» che non hanno carattere vincolante.

Per la sua natura il Consiglio è la sede della rappresentanza degli interessi nazionali dei Paesi membri, laddove invece la Commissione rappresenta e persegue gli interessi dell'Unione in maniera indipendente dagli Stati membri. Sebbene gran parte dell'attività giornalistica sia concentrata sulla Commissione e sui commissari come esponenti «nazionali», non bisogna mai dimenticare che se un commissario fa bene il suo lavoro spesso si pone in contrasto con i desideri del governo del suo Paese, mentre ovviamente un ministro nazionale farà sempre gli interessi del suo governo.

Il Consiglio è quindi la sede delle mediazioni, dei compromessi, della ricerca dell'accordo, a volte a tutti i costi, per raggiungere un punto di incontro comune tra i Paesi membri. Sorprende sempre

Commentato [DFI]: Si potrebbero usare termini più semplici?

molto, quindi, ascoltare e leggere la retorica della «Europa che ci chiede di fare così o così», visto che la totalità delle decisioni prese dall'Unione in sede deliberante, quindi dal Consiglio, è frutto o di un voto unanime o di un accordo negoziato tra i governi.

Fino a oggi ogni paese membro ha detenuto a turno la presidenza del Consiglio per la durata di un semestre (da gennaio a giugno e da luglio a dicembre). Questa rotazione nella presidenza del Consiglio (che in gergo giornalistico si chiama anche «presidenza dell'Unione») ha permesso a ogni paese di esercitare una certa influenza sulle politiche comunitarie, anche se per un periodo abbastanza limitato. La presidenza di turno del Consiglio ha portato quasi sempre a un aumento dell'interesse nei confronti delle questioni europee all'interno del paese che presiedeva, diventando a volte anche strumento di lotta politica nazionale. Ogni paese presidente di turno ha anche avuto il compito di organizzare e presiedere tutte le riunioni del Consiglio, attraverso i suoi ministri incaricati, esercitando molte volte un ruolo di mediazione tra le diverse posizioni. Compito del paese presidente di turno è stato anche quello di ospitare il «vertice europeo» dei capi di Stato e di Governo (il Consiglio europeo), che a sua volta si riunisce due volte all'anno. La Convenzione aveva proposto di abolire la turnazione semestrale e la presidenza unica dei Consigli, indicando in un anno la durata minima della presidenza del Consiglio e stabilendo che le diverse formazioni dei Consigli fossero presiedute da paesi diversi. Cadendo il progetto della Convenzione è rimasta la presidenza semestrale. Però, come vedremo, il paese presidente di turno non presiede più il Consiglio europeo (cioè le riunioni dei capi di Stato e di Governo) e non può più deciderne l'agenda; la presidenza del Consiglio è rimasta quindi soltanto una presidenza «tecnica», senza alcun contenuto politico.

Tra le diverse formazioni del Consiglio tre sono quella più importanti: il Consiglio affari generali, il Consiglio Ecofin e il Consiglio agricoltura e pesca.

Questi tre Consigli si riuniscono di norma una volta al mese; altri, meno importanti (il Consiglio trasporti, telecomunicazione ed energia, il Consiglio ambiente, il Consiglio istruzione, gioventù, cultura e sport, ecc.), siedono invece due o tre volte all'anno. In tutto le dieci formazioni del Consiglio assommano un centinaio di riunioni all'anno. Cospicuo il numero di regolamenti, direttive e decisioni approvati, che insieme ai trattati vanno a formare la legislazione comunitaria.

Per preparare il lavoro di questi Consigli ogni Stato mantiene una delegazione di rappresentanti permanenti a Bruxelles: il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper), senza il quale il lavoro dei ministri sarebbe impensabile. I rappresentanti permanenti, divisi in gruppi di funzionari su base nazionale, sono dipendenti delle proprie amministrazioni statali e, in gergo giornalistico, vengono definiti gli «ambasciatori» presso l'Ue. In realtà, pur essendo frequentemente e in gran parte personale del ruolo diplomatico, essi non sono di fatto ambasciatori ma rappresentanti permanenti di uno Stato all'interno del sistema istituzionale dell'Unione; si tratta di una differenza

sottile ma è la stessa che ci affligge quando continuiamo a considerare la «politica europea» una ramificazione della politica estera di uno Stato. Per i motivi visti finora dovrebbe essere chiaro che la politica europea è sempre di più di una politica interna gestita su base sovranazionale.

Il Consiglio europeo

Accanto al Consiglio, i trattati prevedono un altro organismo responsabile degli orientamenti di massima e degli indirizzi della macchina comunitaria: si tratta del Consiglio europeo, che riunisce i capi di Stato e di Governo dei 28 paesi membri, un presidente esterno eletto per un mandato di due anni e mezzo nonché il presidente della Commissione europea come osservatore/partecipante. Con il Trattato di Lisbona esso è divenuto ufficialmente un'«istituzione» dell'Unione, dopo che per molti anni – nasce nel 1974 – non gli era stato riconosciuto tale rango. Questa differenza non era dovuta al suo scarso peso politico ma semmai proprio alla caratura dei suoi componenti (Capi di Stato) che lo svincolava da ogni tipo di obbligo e di collocazione gerarchica tra le altre istituzioni della Comunità e poi dell'Unione. La decisione di riunirsi almeno due volte all'anno tra capi di Stato e di Governo venne presa durante il vertice di Parigi del dicembre 1974, su iniziativa del presidente francese Valéry Giscard d'Estaing; nel 1986 l'Atto unico europeo ha citato per la prima volta il Consiglio europeo, stabilendo inoltre che alle riunioni dovesse partecipare anche il presidente della Commissione.

Quello dei «vertici europei», ospitati dal paese che detiene la presidenza di turno dell'Unione, è diventato un appuntamento importante: è durante i vertici del Consiglio europeo che vengono impostate le direttive principali dello sviluppo dell'Unione europea. Nondimeno, il Consiglio europeo può solo formulare indirizzi ed eventualmente avviare il processo negoziale che porterà alla stesura di nuovi trattati, ma non può sostituirsi né alla Commissione né tanto meno al Consiglio, sui quali ricade praticamente il peso complessivo del processo decisionale che porta alla nascita delle «leggi».

La presidenza del Consiglio europeo è stata introdotta dal trattato di Lisbona. Un presidente eletto dal Consiglio a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo, rieleggibile una sola volta (quindi con due mandati si equivale il mandato della Commissione e del Parlamento), e che non può avere incarichi nazionali, escludendo quindi che sia un capo di Stato o di Governo europeo a rivestire tale carica. Le prime personalità indicate per tale incarico non avevano certo un grande carisma politico; non c'è dubbio che la figura del presidente del Consiglio europeo continuerà a crescere di pari passo con l'aumento dei suoi poteri di influenza e indirizzo, quindi anche questa carica è un *work in progress* all'interno di un'Unione in trasformazione costante.

Il Parlamento

Il Parlamento europeo è la più grande assemblea elettiva multinazionale del mondo, e riunisce i rappresentanti eletti a suffragio universale diretto da parte dei cittadini dei vari Stati dell'Unione. Nel passato non aveva molti poteri, se non quello di dare il suo parere sul bilancio della Comunità. Recentemente tali poteri si sono ampliati e sono in crescita (tra essi, la partecipazione alla procedura di approvazione delle nuove leggi insieme al Consiglio dei ministri, il potere di scelta sulle nomine, la possibilità di censurare l'operato della Commissione – potere che non è stato ancora utilizzato).

Con la firma del Trattato di Roma nel 1957 venne sciolta l'Assemblea parlamentare della Ceca (in funzione dalla fine del 1952) e nacque l'Assemblea parlamentare europea (142 membri) che elesse quale suo primo presidente il francese Robert Schuman. Dal marzo 1962 l'Assemblea parlamentare europea mutò nome e diventò il «Parlamento europeo».

Con il primo allargamento della Comunità nel 1973 (Regno Unito, Danimarca e Irlanda), il numero dei parlamentari (chiamati in gergo Mep, Membri del Parlamento europeo) salì a 198. La scelta dei parlamentari avveniva a quell'epoca tramite designazione degli Stati membri tra i propri parlamentari nazionali; fu durante il Consiglio europeo che si tenne a Roma nel dicembre 1975 che venne deciso che il Parlamento europeo sarebbe stato eletto con suffragio universale diretto dal giugno 1978 (data poi slittata allo stesso mese del 1979), e venne fissato il numero di 410 membri. Tale numero aumentò poi ulteriormente nel 1981 a seguito dell'ingresso della Grecia (434 membri) e nel 1986 con l'entrata della Spagna e del Portogallo (60 rappresentanti alla Spagna e 24 al Portogallo per un totale di 518 membri). Un ulteriore aumento si ebbe con la riunificazione tedesca (il numero salì a 567 membri) e soprattutto con l'adesione dal gennaio 1995 dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, che portò il numero dei parlamentari a 626, divisi per appartenenza politica e non per nazionalità. Nell'Unione disegnata dal Trattato di Nizza i parlamentari erano 736, numero che è poi oscillato significativamente per effetto degli allargamenti del 2004 e infine è stato fissato a 751 dal Trattato di Lisbona. Tale numero, che era ritenuto un massimo non superabile neppure in caso di nuove adesioni, si è poi ridotto agli attuali 705 per la Brexit, dopo l'uscita dei 73 Mep britannici.

La ripartizione dei seggi ha sempre rispettato la proporzione tra le dimensioni e la popolazione degli Stati membri della Comunità e poi dell'Unione. L'unico paese che ha superato indenne l'allargamento, sotto il profilo del numero dei parlamentari, è la Germania, mentre tutti gli altri 14 paesi membri «storici» della Cee hanno subito delle decurtazioni (nell'Unione a 25 l'Italia è passata da 87 europarlamentari a 78, ne ha avuti solo 72 nella legislatura 2009-2014, vale a dire sei in meno e, alle elezioni del 2014, ha ricevuto indietro un seggio, tornando a 73 Mep, saliti a 76 con il recupero dei seggi britannici ridistribuiti).

La sede ufficiale del Parlamento europeo è Strasburgo, il che rende il Parlamento l'unica istituzione europea ad avere sede in Francia, ma i lavori si svolgono anche in altre località. Le sedute

plenarie mensili (escluso il mese di agosto) avvengono nell'aula di Strasburgo, le commissioni parlamentari si riuniscono a Bruxelles, gli uffici amministrativi del Parlamento hanno sede nel Lussemburgo.

Dalle elezioni del 2009 anche la retribuzione dei Mep è a carico del bilancio dell'Unione, in forza del nuovo regolamento del Parlamento europeo, approvato nel 2005; questo ha posto fine alla diversità di trattamento economico tra Mep provenienti da paesi differenti. Il mensile si attesta su circa 8.000 euro netti, con controlli ferrei per evitare favoritismi e nepotismi nella scelta dei collaboratori. Nessun Mep può assumere un parente come collaboratore, né può controllarne direttamente la retribuzione: è il Parlamento europeo a stipulare un contratto con il collaboratore, lasciando al Mep il potere di decidere la durata del contratto e la retribuzione annua (secondo tabelle già predisposte). Un buon sistema, che andrebbe imitato anche in quei paesi dove il reclutamento dei «portaborse» e il loro pagamento sono aspetti scandalosamente confusi. Ogni Mep ha però ampia facoltà di reclutare stagisti e collaboratori occasionali e questi, solo in tempi relativamente recenti, hanno cominciato a ricevere una minima retribuzione.

L'Unione raccomanda l'adozione del sistema elettorale proporzionale per lo svolgimento delle elezioni europee; in alcuni Paesi vige anche la soglia di sbarramento percentuale al di sotto della quale le forze politiche non possono ottenere rappresentanti (Austria, Svezia e Italia pongono questa soglia di sbarramento al 4%; Francia e Germania al 5%).

Dal 1979 la percentuale media degli affluenti alle urne è andata costantemente calando, dal 62,3% a poco più del 50%. Il Paese in assoluto meno partecipe alle elezioni europee sono i Paesi Bassi, mentre l'Italia è stabile intorno al 55%, ma ancora lontana dal 88-90% del Belgio e del Lussemburgo. Il mandato di parlamentare europeo è incompatibile con quello di parlamentare nazionale, di membro del Governo, di presidente di regione, assessore o consigliere regionale, di presidente di provincia, di sindaco di comuni con più di 15.000 abitanti, a seguito di una direttiva che è stata recepita, nel caso dell'Italia, nel marzo 2004. Il calo dell'affluenza è una conseguenza della diseducazione politica dell'elettorato europeo, condizionato dalla propaganda politica nazionale che tende sempre a sminuire l'importanza del sistema europeo; propaganda favorita peraltro anche dalla prevalenza del dibattito politico su temi principalmente nazionali. Eppure, dovrebbe essere evidente che non solo il Parlamento europeo «conta», ma ormai la stragrande maggioranza delle decisioni politiche nazionali sono un riflesso di discussioni e dinamiche che si strutturano a livello europeo. Votare alle elezioni europee non solo è espressione di un diritto ma rappresenta un importante supporto per la stessa istituzione parlamentare, l'unica, a livello mondiale, eletta su base sovranazionale con reali poteri sovranazionali.

Altro punto importante è quello relativo alle candidature di esponenti politici «famosi», i leader di rilievo che, con ogni evidenza, si candidano solo per fare da specchio per le allodole (gli elettori), senza alcuna intenzione di dimettersi dagli incarichi ricoperti se eletti. Cominciò Berlusconi dopo il 2004, e venne subito imitato un po' da tutti. Il leader che sta in lista solo per «acchiappare voti» è una malattia che alla fine sviscerale le istituzioni che vengono coinvolte, confermando, in un certo senso, la tendenza a ritenerle meno importanti di altre dove vengono prese le decisioni che contano. Due errori in uno, a ben guardare.

La Corte di giustizia

La Corte di giustizia europea è l'organo giuridico dell'Unione, interprete unico del diritto dell'Unione. È chiamata a pronunciare giudizi di legittimità e di conformità ai trattati sulle nuove «leggi» dell'Unione, può comminare sanzioni contro paesi membri, singoli cittadini o aziende colpevoli di violazioni dei trattati, può essere chiamata a dirimere controversie tra i paesi membri o tra uno o più di essi e l'Unione, può infine esaminare ricorsi di singoli individui o di aziende contro le decisioni delle istituzioni e degli organi comunitari. Per alleggerire il carico di lavoro a cui è stata sottoposta con l'aumento delle competenze dell'Unione, dal 1° settembre 1989 le è stato affiancato un Tribunale di prima istanza delle Comunità europee (oggi Tribunale), al quale vengono indirizzate le cause proposte da singoli o da imprese contro decisioni assunte dagli organi dell'Unione; il Tribunale si occupa anche del contenzioso che può sorgere tra l'Unione europea e i suoi dipendenti.

Alla Corte di giustizia dell'Unione europea (composta quindi da due rami, Corte di giustizia e Tribunale) si affianca la Corte dei conti, coscienza critica della gestione finanziaria dell'Unione; organo poco noto, esso svolge tuttavia una funzione fondamentale nel garantire il corretto andamento delle finanze comunitarie e nel controllarne le spese.

Si sarà forse già notato come l'Unione europea rappresenti nel suo insieme un'«anomalia» del diritto internazionale. I trattati istitutivi delle Comunità hanno infatti determinato la nascita di un soggetto che, pur essendo sorto per accordo volontario tra Stati sovrani, ha nel tempo acquisito competenze e poteri inediti rispetto a quelli delle tradizionali organizzazioni internazionali. La base del funzionamento di questa costruzione è ovviamente il «diritto comunitario», cioè l'insieme dei trattati, delle leggi e delle disposizioni che disciplinano il funzionamento delle Comunità (oggi dell'Unione) nonché i rapporti tra esse e gli Stati stessi; la Corte di giustizia ha il compito di far rispettare questo diritto e di interpretarlo in via autentica ed esclusiva.

La prima Corte di giustizia è stata quella della Ceca, il cui primo presidente fu l'italiano Massimo Pilotti. Con la firma dei Trattati della Cee e dell'Euratom, nel marzo 1957, tale Corte

divenne comune alle tre istituzioni, prendendo il nome, nell'ottobre 1958, di Corte di giustizia delle Comunità europee.

Sebbene la Corte abbia lavorato al riparo delle forme di pubblicità che sono riservate agli altri organi dell'Unione più visibili – quali ad esempio la Commissione o il Parlamento – la sua azione è stata determinante e decisiva per stabilire la «costituzionalità» delle leggi dell'Unione rispetto allo spirito e alla lettera dei trattati, per interpretare le leggi dell'Unione e per risolvere controversie tra le Comunità e gli Stati membri, singoli individui, aziende o gruppi industriali. Fondamentali furono in particolare la sentenza *Costa contro Enel* discussa nel 1964 (su iniziativa di un avvocato di Milano ricorrente contro l'ente gestore dell'energia elettrica), con la quale la Corte stabilì il primato della legislazione comunitaria rispetto a quella nazionale, nonché il curioso caso del *Cassis de Dijon* – lo scioppo di ribes nero utilizzato in Francia per preparare il *kyr*, aperitivo a base di champagne o vino bianco, di cui la Germania vietava l'importazione. In quell'occasione la Corte affermò (1979) che un prodotto venduto regolarmente in uno Stato membro non poteva essere boicottato all'interno di un altro, ponendo quindi le basi giuridiche del mercato unico.

Nella sua attività giurisprudenziale, durante più di sessant'anni – 10.000 cause discusse e circa 4.500 sentenze emesse – la Corte si è occupata anche di problemi relativi alla mobilità dei lavoratori, alle pari opportunità tra donne e uomini, ai diritti individuali, alla rimozione degli ostacoli alla concorrenza. Il suo contributo è quindi apparso fondamentale per rendere operante il diritto comunitario e i trattati, facendo di essa non solo il «guardiano» dei trattati – ruolo che divide con la Commissione – ma anche il campione dell'integrazione europea. Sia l'integrazione economica e dei mercati sia quella, ben più difficoltosa, dei diritti.

La Corte ha sede nel Centro europeo di Lussemburgo, dove divide gli spazi con gli uffici amministrativi del Parlamento europeo. Dopo i successivi allargamenti della Comunità, essa è attualmente composta da 27 giudici (uno per ogni Stato membro, tra i quali viene scelto il presidente), 11 avvocati generali e un cancelliere. Accanto a essa, il Tribunale: 54 giudici (due per ogni Stato membro) ma non vi è la presenza, come nel caso della Corte di giustizia, degli avvocati generali. Ogni giudice viene nominato per sei anni rinnovabili e di fatto, dal momento che ogni Stato membro ha la facoltà di decidere una nomina per i due organi giurisdizionali, viene di nuovo rispettato il principio della rappresentanza paritetica.

Una volta nominati nella carica, e fino alla scadenza naturale del mandato, i giudici non possono essere rimossi dall'incarico, a meno che per giudizio unanime dei colleghi non risultino più in grado di svolgere in maniera adeguata il loro ufficio. Ogni giudice e ogni avvocato generale è assistito da un team di assistenti che svolgono il lavoro di segreteria e si occupano di raccogliere il materiale e le informazioni necessarie per affrontare i dibattimenti.

I ricorsi proposti da singoli cittadini o aziende contro un atto comunitario sono immediatamente affidati al Tribunale, che decide pure su tutte le questioni di minore importanza. Per questi casi la Corte di giustizia funziona comunque come secondo grado di giurisdizione, nel caso il ricorrente presenti appello avverso a una decisione del Tribunale.

Il Tribunale e la Corte si riuniscono solo raramente in seduta plenaria: la Corte quando lo richiama uno Stato membro o una delle istituzioni dell'Unione coinvolte nel giudizio, il Tribunale solo per trattare casi di particolare importanza (si parla in quel caso di «grande sezione» con quindici giudici). Altrimenti Corte e Tribunale si riuniscono in sessioni di tre o cinque giudici.

Figura centrale della Corte è il presidente, che viene scelto dai giudici stessi per tre anni rinnovabili. È il presidente che assegna i casi alle sezioni, presiede le udienze, dirige i lavori e i servizi della Corte. Tali servizi sono seguiti dalla Cancelleria – diretta da un cancelliere che resta in carica per sei anni e che svolge anche le funzioni di segretario generale della Corte – nonché dal predominante servizio linguistico di traduzione e interpretazione e dai servizi di amministrazione generale. Anche il Tribunale di prima istanza nomina il suo presidente (per tre anni) e il suo cancelliere (per sei), ma si appoggia all'apparato amministrativo della Corte per tutte le sue necessità.

Unica eccezione tra le istituzioni dell'Unione, dove predomina l'inglese, la lingua di lavoro della Corte è il francese, ma tutte le 24 lingue ufficiali dell'Unione hanno pari dignità, compreso l'uso del gaelico irlandese nei dibattimenti.

Ogni sentenza della Corte viene pubblicata nella «Raccolta della giurisprudenza della Corte e del Tribunale» in tutte le lingue ufficiali della Comunità. Come si è già sottolineato, la Corte ha lavorato per molto tempo al riparo da ogni forma di pubblicità e in maniera visibile solo agli addetti ai lavori; il suo peso e la sua importanza per garantire uniformità nell'applicazione del diritto comunitario e per dotare la Comunità di un *corpus* di norme efficaci, sono stati in ogni caso enormi. Andrebbe infine sottolineato che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2007), le Comunità sono diventate Unione europea e l'aggettivo «comunitario» è scomparso dal lessico di lavoro della Corte: si parla di «Diritto dell'Unione». Purtroppo – o per fortuna – i giuristi arrivano sempre molto prima, sulle questioni formali, del resto della popolazione (e di molti «specialisti»), quindi è da aspettarsi che l'aggettivo «comunitario», che oggi non ha davvero più senso, mantenga comunque un suo persistente *appeal*; ma nelle stanze della Corte non lo si sente più pronunciare.

Gli «eurocrati»

Gli «eurocrati» sono per definizione i burocrati europei. L'espressione nasce alla fine degli anni '60, coniata da Altiero Spinelli che la usò per intitolare un suo libro pubblicato negli Stati Uniti. All'epoca si trattava di definire la natura e i compiti della Commissione, in un periodo dominato dal

contrasto franco-inglese per l'entrata del Regno Unito nella Comunità. Al confronto con i burocrati nazionali, gli eurocrati sembravano la nuova frontiera per dotare la Comunità di un «governo» responsabile ed efficiente. Passata quella stagione, la parola ha sempre più acquistato un significato negativo. Si potrebbe dire che la «lontananza» dei commissari e dei funzionari dei vari organi dell'Unione dalle vicende politiche degli Stati nazionali – ma la loro importanza crescente per determinare lo sviluppo delle politiche interne – ha alimentato nel corso degli anni il mito della loro natura di tecnocrati imperturbabili e spietati, intoccabili destinatari di privilegi inaccettabili per l'uomo della strada. Va invece sottolineato che i loro privilegi non sono maggiori di quelli – già rilevanti – di cui gode il personale delle istituzioni politiche nazionali; che la loro preparazione tecnica è solitamente eccellente e che la scelta viene fatta mediante criteri concorsuali che, pur dovendo rispettare la ripartizione per «quote» nazionali, sono estremamente selettivi e rigorosi, al limite della iperspecializzazione che uccide la fantasia.

Inoltre, se pure la Commissione e le sue procedure e le altre istituzioni dell'Unione appaiono distanti e impermeabili al giudizio dell'opinione pubblica più vasta, non va dimenticato che è stata l'evoluzione stessa dell'Unione, così come l'hanno organizzata le diplomazie e i *décideurs* delle politiche nazionali, a stabilire questa lontananza. Salvo poi scoprirsi vittime dello *spill-over effect*, cioè la tendenza delle istituzioni complesse a erodere poteri e funzioni sempre crescenti rispetto a quelli originariamente stabiliti.

Oggi i funzionari europei costituiscono un elemento importante nella costruzione di un sistema politico e amministrativo sovranazionale, quindi se ne sentirà sempre di più parlare. L'importante è approcciarsi a questa nuova realtà senza provincialismo e considerando quanto ormai l'Unione e le sue dinamiche decidono della nostra vita.

L'ultima istituzione da prendere in considerazione è la Banca centrale europea. Essa, unica tra le istituzioni europee, ha sede in Germania e ha, come mandato, quello di gestire la moneta unica (l'euro) e i suoi rapporti con le altre monete (cioè i tassi di cambio). Si tratta di una istituzione molto tecnica, sulla quale forse è meglio non approfondire troppo il racconto in questa sede. Importante, però, è sottolineare che l'introduzione della moneta unica è stata una operazione contabile, assolutamente neutra sul piano delle conseguenze sui prezzi. Le variazioni di prezzo che si sono avute (peraltro, non in tutti i Paesi dell'Ue) sono una conseguenza di comportamenti scorretti di individui e soggetti economici ben precisi, a partire da quei governi, come l'italiano, che nella notte tra il 31 dicembre 2001 e il 1° gennaio 2002 (primo giorno della circolazione fisica della moneta) ritoccò alcune tariffe pubbliche alla chetichella. Una giocata al lotto passò da 1000 lire a 1 euro (1936,27 lire) e questo, insieme ad altri ritocchi governativi, alla assenza o al non funzionamento dei meccanismi di controllo, a malcostume diffuso, portò a un aumento generalizzato dei prezzi

all'interno delle filiere distributive e, quindi, ad aumenti di prezzi che trainarono un effetto generale. Dal canto suo l'euro ci ha protetto, sin dalla sua introduzione, dalle trappole di una moneta debole e svalutata, che se pure è buona per esportare prodotti a poco prezzo, d'altro lato porta all'aumento del costo delle materie prime.

Con questo non si vuol dire che non vi siano problemi, ma che le cause delle crisi economiche che hanno coinvolto l'Unione dal 2008 non vanno ricercate nell'euro, né si può dire che l'euro è il grande imputato di ogni instabilità economica. L'euro ha reso effettivo il sogno di un grande spazio economico comune e rappresenta comunque un forte simbolo identitario (come ogni moneta). Bisogna gestirlo senza isterie ma con il giusto approccio attento e critico.

I nodi attuali

Vi sono delle questioni che, al momento attuale, rappresentano altrettanti punti critici per chiunque guardi all'Unione europea non solo come a un'organizzazione internazionale bensì anche come un soggetto «politico».

Nel corso dell'ultimo decennio l'Unione europea ha assunto responsabilità e compiti che non sono precisamente indicati all'interno dei trattati. Questo fatto è diretta conseguenza dell'essere l'Unione un soggetto in continua evoluzione, che spesso sopravanza le decisioni e le intenzioni che maturano all'interno del suo organo propositivo principale, la Commissione europea, e di altre istituzioni. Di fronte alle crisi decisive e importanti, la storia dell'integrazione europea ci mostra che prima le Comunità e poi l'Unione hanno sempre reagito in maniera proattiva; che si trattasse di crisi economiche ed energetiche come quelle degli anni Settanta, o di crisi del tutto nuove, come ad esempio la recente pandemia di COVID-19, c'è sempre stata una reazione originale, piena di inventiva e tale da indurre delle modifiche permanenti al sistema dell'integrazione.

Nello stesso tempo, l'Unione europea si è sempre data degli obiettivi ambiziosi rispetto allo scenario esistente, come ad esempio ripensare un modello di sviluppo, gestire la transizione ecologica e svolgere un ruolo di crescente presenza sulla scena internazionale.

Prendiamo ad esempio il *Green Deal*. Si tratta di un ambizioso progetto che affonda le sue radici nella crescente sensibilità ecologica che si manifesta dalla fine degli anni '70 del Ventesimo secolo e si accompagna, in seguito, alle crescenti riflessioni sul modello di sviluppo «sostenibile». Il *Green Deal* si è così strutturato a partire dalla fine del 2019, indicando successivi stati di avanzamento per raggiungere la neutralità climatica dell'unione europea entro il 2050, con la generale coscienza che, forse, siamo arrivati troppo tardi per sanare i danni ambientali provocati nel frattempo.

L'obiettivo transitorio di diminuire le emissioni di gas a effetto serra almeno del 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990); una serie di iniziative a favore delle energie rinnovabili; normative

sulle batterie di nuovo tipo; incentivi per le ristrutturazioni di abitazioni civili (ad esempio il nostro «superbonus» è stato promosso – con i suoi limiti e con i suoi vantaggi – a seguito di una precisa disposizione di legge dell'Unione); la promozione dell'agricoltura biologica e dell'acquacoltura biologica con obiettivi già fissati per il 2030.

Questa serie di iniziative – altre andrebbero citate – intende ridisegnare il modello di sviluppo e avrà, sicuramente, un costo. Intendiamo sia un costo economico, sia un costo sociale. Si dovranno ripensare professioni e modelli produttivi, si dovrà sposare una linea condivisa di responsabilizzazione rispetto all'ambiente, che è ciò che chiede la commissione europea al Consiglio e quindi a tutti gli Stati membri.

Ogni cambiamento rappresenta un trauma, sia per chi adotta una visione conservatrice dell'esistente – e quindi resiste all'idea di cambiamenti troppo radicali – sia per chi si pone in una posizione apertamente progressista ed ecologista. La chiave per affrontare la sfida di una transizione economico-produttiva verso un modello di sviluppo climaticamente e ambientalmente neutro è quella di non cedere né al panico d'occasione né allo snobismo radicaleggiante. Il cambiamento climatico mette a rischio l'esistenza dell'essere umano sul pianeta e, del resto, di pianeti ne abbiamo a disposizione solo uno. Si devono fare i conti con la realtà di un modello di sviluppo economico che non è più adatto a garantire la sopravvivenza dell'ambiente e quindi anche della specie più evoluta, quella umana.

Si tratta di una transizione importante ma necessaria, un processo globale che, per quanto riguarda l'Europa, può essere gestito soltanto a livello continentale e condiviso: ogni intervento parziale da parte dei singoli Stati europei – stati che sono sostanzialmente molto piccoli rispetto alle aree coinvolte dalla crisi climatica – non è sufficiente per risolvere il problema. Ecco allora che un intervento di coordinamento svolto dall'Unione europea è necessario e, verrebbe da dire, assolutamente benefico. Può sostituirsi alle retoriche ambientaliste d'occasione promosse dai singoli governi e ha il vantaggio di possedere una visione d'insieme che i singoli governi non hanno.

Le prossime elezioni europee dovranno per questo chiedere direttamente ai candidati, per mezzo degli elettori, che cosa essi intendono fare rispetto ai problemi sul tavolo; non dovrebbero essere ammesse risposte interlocutorie: il problema esiste, è studiato, le soluzioni esistono, sono note, sono pubbliche. Il Parlamento europeo all'interno del sistema istituzionale dell'Unione ha, come abbiamo visto, il potere di intervenire e di orientare le decisioni prese dall'Unione nel suo insieme. Dobbiamo promuovere candidati, e quindi europarlamentari, che prendano precisi impegni su questo punto.

Un altro punto – che può essere collegato al problema dell'Unione europea come attore che incide direttamente sulla vita degli Stati membri – è quello relativo alla risposta che l'Unione ha dato

durante la crisi pandemica. Anche in questo caso abbiamo avuto una crisi importante, globale, inedita; e anche in questo caso abbiamo visto che l'Unione ha saputo reagire inventando, se necessario, nuovi strumenti di intervento e presenza. Il «Next Generation EU» che ne è risultato come diretta conseguenza ha mobilitato una massa enorme di risorse – delle quali peraltro l'Italia è stata la prima beneficiaria – promuovendo programmi concreti di intervento per superare la crisi pandemica. Queste risorse non vengono dal nulla: si tratta di risorse prese sia dal bilancio dell'Unione sia provenienti da un aumento della contribuzione di tutti gli Stati membri, sia infine risorse reperite sul mercato attraverso l'emissione di «Buoni del tesoro» emessi direttamente dall'Unione europea. La grande novità è stata questa: per la prima volta nella storia dell'integrazione europea l'Unione è stata in grado di emettere debito pubblico, presentandosi quindi come un attore «sovrano», responsabile delle risorse che reperisce e distribuisce, estremamente intraprendente e attivo. A chi dice che l'Unione europea non può affrontare problemi globali come il cambiamento climatico andrebbe risposto che l'aspetto interessante dell'Unione come attore sovranazionale è che spesso i metodi per risolvere i problemi li inventa al di fuori degli schemi consueti, dimostrando un'intraprendenza e una capacità di adattamento – è di moda in questo periodo usare la parola «resilienza» – incomparabilmente più efficaci dell'azione di qualsiasi stato europeo.

L'Ue nel mondo

Oltre a pensare a risolvere problemi che coinvolgono gli Stati membri, l'Unione ha sempre aspirato, sin dalla sua fondazione, a svolgere un ruolo per quanto riguarda la politica estera e la sua presenza sulla scena internazionale. Questo è nel suo DNA di origine, essendo l'Unione l'indiretta conseguenza degli eventi che nel 1989 portarono alla fine della divisione del continente secondo le logiche della guerra fredda, e che richiesero alla vecchia Comunità una maggiore intraprendenza e presenza. Eppure, si tratta dell'aspetto di «integrazione» sul quale l'Unione è ancora oggi più in ritardo: sin dagli anni '70, quando si provò a impostare il primo embrione di una cooperazione politica europea in materia di politica estera, gli Stati membri hanno frenato rispetto alla prospettiva di cedere alla Comunità/Unione competenze in questo settore.

Oggi abbiamo un «Alto Rappresentante per gli Affari esteri dell'Unione» e un «Servizio di azione esterna» (cioè un servizio diplomatico nella cervelotica definizione inventata per non parlare di diplomazia) dell'Unione stessa. Si hanno quindi le carte in regola per poter almeno coordinare, sulle questioni più importanti, una posizione comune degli Stati membri. Il problema è che, soprattutto nel campo della politica estera e della difesa, l'Unione è ostaggio dei singoli Stati membri: basta il «no» di uno Stato qualsiasi, anche molto piccolo, e qualsiasi agognata «posizione comune»

su temi di politica estera non può essere raggiunta (e magari leggiamo di politici nazionali che rimproverano all'Unione la sua immobilità, dopo aver contribuito a provocarla...).

Lo abbiamo visto con il problema della crisi in Ucraina, a seguito dell'intervento russo contro un paese che peraltro da anni cerca di approfondire i suoi legami con l'Unione. La reazione dell'Unione è stata graduata sulla base della volontà degli Stati membri, non essendo possibile un suo intervento autonomo che andasse oltre i vincoli e i limiti che gli Stati membri mettono all'Unione quando si parla di politica estera di difesa. Ogni limite che imputiamo all'Unione è conseguenza della presenza di posizioni differenti tra i singoli Stati membri. Quindi la domanda andrebbe ribaltata: invece di chiedersi che cosa non ha fatto l'Unione europea di fronte al conflitto (o cosa potrà fare nei confronti di nuovi conflitti), la domanda dovrebbe essere formulata chiedendosi che cosa gli Stati membri hanno permesso all'Unione europea di fare, e perché: ognuno con i suoi interessi e la sua personale visione della crisi, e ognuno, peraltro, con una diversa sensibilità e reattività rispetto a una possibile reazione della Federazione russa (nel caso ucraino) o di altri attori in altri casi.

Se non si affronta questo problema principale, cioè l'autonomia dell'Unione come soggetto geopolitico relativamente indipendente, è inutile sperare che «l'Europa» giochi un qualche ruolo a livello internazionale.

Il problema si presenta, quindi, strutturato su due livelli.

Il primo livello è quello dell'egoismo nazionale e nazionalistico che attraversa molti Stati membri dell'Unione, restii rispetto all'eventualità che l'Unione assuma e gestisca una propria politica estera. Questo primo livello è quello storicamente più resistente, che può essere volta a volta difeso e giustificato di fronte al pubblico appellandosi all'eredità storica e al suo peso: siamo Nazioni con una storia nazionale molto diversificata, e questo spiega e giustifica il mantenimento, da parte degli Stati membri dell'Unione, di una politica estera nazionale. Però dobbiamo anche prendere atto di un fatto: come diceva e scriveva Luigi Einaudi nel 1947, gli Stati nazionali sovrani europei sono ormai «polvere senza sostanza», l'interdipendenza tra gli Stati europei ha raggiunto livelli che non possono più giustificare la retorica della sovranità assoluta e il mantenimento di orgogliosi orpelli di un passato più o meno glorioso (aggiungendo, parlando di «gloria» che quasi tutti gli stati europei hanno da vergognarsi per alcuni aspetti delle loro storia espressa attraverso la loro «politica estera», Italia inclusa).

Avendo gli Stati dell'Unione già ceduto parti importanti di sovranità per raggiungere il livello di integrazione economica e commerciale esistente oggi, dovrebbero semplicemente prendere atto del cambiamento intervenuto nel XIX e XX secolo e accettare il fatto che nessuno Stato europeo da solo può gestire e finanche difendere la sua «indipendenza» e fare una «politica estera» efficace e credibile.

Il secondo livello è molto più interessante del primo: consiste nel prendere atto che l'Unione europea è circondata da situazioni ed attori che hanno dimensioni continentali e che guardano con curiosità, spesso ostile, all'integrazione europea. Che si tratti degli Stati Uniti (che nella storia dell'integrazione europea non vanno sempre classificati come «amici»), della ostile Federazione russa, o della ambigua Cina, i nostri amici, competitori, potenziali nemici (spesso caratteristiche che convivono insieme) hanno tutti una dimensione continentale e tutti, in vario modo, osteggiano, criticano, manifestano dubbi sulla possibilità di un'integrazione politica europea. In altre parole, una salda federazione politica («gli Stati Uniti d'Europa») sono una prospettiva che preoccupa molti attori, perché rappresenterebbe la strutturazione di un attore politico che al momento è già il principale attore economico e commerciale mondiale, con una capacità produttiva superiore a quella statunitense, una vitalità commerciale senza pari rispetto anche a giganti in ascesa come la Cina o l'India, una struttura sociale e civile evoluta e fondata sui diritti e sulla loro difesa, sconosciuta in Paesi che si dicono democratici e non lo sono, come la Federazione russa. L'unità politica del continente disturba molti in prospettiva e trova molti oppositori che magari promuovono come valida la vecchia idea degli Stati nazione europei costantemente divisi, da difendere in nome del passato, ma idea che in realtà è funzionale ai loro interessi.

L'unità politica in forma federale è quindi la precondizione da un lato per l'indipendenza del continente e nello stesso tempo per la sua capacità di giocare a un ruolo a livello globale. Vi è sicuramente chi pensa che si tratti di una prospettiva incredibilmente utopistica. Può essere; ma la storia, che pure insegna poco e solo ad allievi che vogliono osservarla e studiarla, è piena di «assurdità» che si sono realizzate e funzionano ancora oggi. Scrivendo una delle sue opere fondamentali – *The Rights of Man* – nel 1791, il filosofo americano Thomas Paine affermava:

«If there is a country in the world where concord, according to common calculation, would be least expected, it is America. Made up as it is of people from different nations, accustomed to different forms and habits of government, speaking different languages, and more different in their modes of worship, it would appear that the union of such a people was impracticable; but by the simple operation of constructing government on the principles of society and the rights of man, every difficulty retires, and all the parts are brought into cordial unison».

Thomas Paine pensava che l'apparenza rendesse impossibile la nascita degli Stati Uniti d'America, e motivava questo scetticismo con ampi esempi sulla diversità di lingue, di tradizioni, finanche di fede religiosa esistenti all'interno dei tredici staterelli americani che, in seguito, avrebbero dato vita agli Stati Uniti d'America. Nessuno oggi pensa che quello scetticismo raccontato da Paine fosse

infondato, ma tutti osservano oggi lo sviluppo che da quegli anni gli «Stati Uniti» d'America hanno raggiunto. La realtà è sempre una maestra arcigna: prima ti dà il voto, poi ti spiega la lezione.

Ma come potrebbero funzionare, praticamente, questi ipotizzati «Stati Uniti d'Europa» dei quali molti hanno parlato durante gli ultimi settanta anni? Di fatto si tratta di un modello molto sperimentato: non solo gli Stati Uniti d'America, ma anche la Svizzera (che si chiama «Confederazione» elvetica ma di fatto è una federazione), l'Australia, il Canada, il Messico e altri Paesi nel mondo seguono il modello istituzionale chiamato «federazione». In essa il potere centrale (federale) gestisce solo quelle funzioni che, per la loro natura, devono essere gestite in comune (politica estera, difesa, moneta, politica economica e commerciale – l'elenco è quello minimo, ma non è esaustivo) mentre gli Stati «federati» rimangono depositari di tutte le altre funzioni «sovrane»: decidono quali leggi adottare per colpire crimini e illeciti, adottano modelli scolastici ed educativi diversi, anche in maniera significativa, gestiscono le loro situazioni e affari interni senza significative interferenze da parte della federazione. Molti elementi sono «federali» all'interno dell'Unione: ad esempio la moneta unica, la Banca centrale europea, la politica commerciale comune identica per tutti gli stati dell'Unione. Siamo invece lontani dall'aver una difesa comune e una politica estera unica, sotto il controllo di un organo eletto (il Parlamento europeo) e un governo europeo (che purtroppo ancora non esiste). Questo rende l'Unione europea un interessante ma problematico ibrido, un laboratorio politico permanente. E ci investe di ulteriori responsabilità come cittadini europei e nazionali.

La partecipazione attiva dei cittadini europei

Ma noi, in definitiva, cosa possiamo fare per contribuire a un processo di integrazione che, sicuramente, è la realizzazione storica più notevole offerta dal tumultuoso e tragico XX secolo?

L'Unione europea all'inizio del XXI secolo ha adottato una modalità decisionale molto aperta e dialogante con quella che in gergo viene definita la «società civile». Lo strumento della Convenzione europea – adottato per la prima volta per stilare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dopo il Consiglio europeo di Nizza del 2000 – ha avuto due occasioni per confrontarsi con i cittadini, con i movimenti politici, con le associazioni espressioni dell'articolazione civile: nel 2004 con la prima Convenzione europea e nel 2021 con la seconda Convenzione europea. In entrambi i casi l'ascolto nei confronti delle istanze provenienti dalla società civile è stato promosso con estrema attenzione; in entrambi i casi le istituzioni (commissione, Parlamento europeo, parlamenti nazionali, governi nazionali) hanno dovuto tenere conto di quello che maturava all'interno della società. Senza tuttavia dar sempre seguito ai suggerimenti e alle suggestioni che provenivano dal corpo sociale.

In fondo, se ci pensiamo bene, è il paradosso di ogni sistema democratico fondato sul dialogo: la capacità d'ascolto, quanto più è alta tanto più riduce la reattività del sistema alle istanze provenienti dal basso. Noi viviamo in sistemi nazionali in cui spesso subiamo in silenzio le decisioni politiche che volano sulla nostra testa, eppure, pur avendo la possibilità di farlo, spesso non facciamo domande e non chiediamo conto di ciò che viene deciso e che incide sulla nostra vita; eppure, quando si parla dell'Unione europea c'è un'estrema attenzione e cura da parte di molte associazioni e movimenti – e anche da parte di molti critici ed euroscettici – a chiedere conto di ciò che viene fatto «a Bruxelles», ma pochissima attenzione a come si formano le decisioni materialmente e alle relazioni esistenti all'interno del sistema istituzionale europeo e tra le istituzioni e gli Stati membri.

Il consiglio che darei a qualsiasi giovane che vuole conoscere e partecipare, senza essere oggetto bensì aspirando a diventare soggetto dei processi decisionali, è quello di informarsi e studiare a fondo il sistema dell'Unione europea, perché in fondo il pessimo cittadino non è una categoria dello spirito bensì è la diretta conseguenza di disinteresse, disinformazione, ignoranza; senza dimenticare che il pessimo cittadino dis informato fa comodo a chi detiene quegli strumenti per avere il controllo di processi decisionali spesso liquidati come «incomprensibili». L'Unione peraltro garantisce la massima circolazione delle informazioni e dei dati sulla base dei quali vengono proposte iniziative da parte della Commissione e vengono prese decisioni da parte del Parlamento e del Consiglio. Si potrebbe definire l'Unione europea come una scatola di vetro in questo senso, e bisogna essere coscienti che storicamente il soggetto meno interessato a rendere noti processi e snodi decisionali all'interno del sistema comunitario e dell'Unione è sempre stato l'elemento politico nazionale.

In altre parole, spesso sono i governi che, pur seguendo una retorica europeista di facciata, poi riducono gli spazi di informazione e di conoscenza su ciò che l'Unione fa o meglio, su ciò che i governi fanno all'interno dell'Unione. La retorica del «l'Europa ci chiede» questo o quello è una retorica bolsa e tossica che alla fine giustifica e assolve qualsiasi mancanza dei governanti nazionali. Quindi, se si vuole avere contezza di ciò che fa l'Unione, spesso bisogna andare alla fonte delle informazioni stesse, abbandonare la comoda pratica di leggere solo stampa nazionale, appoggiarsi anche a quegli organi di informazione che hanno, sin dall'inizio, caratterizzazione e respiro sovranazionale.

Del resto, da una realizzazione istituzionale «giovane» come l'Unione europea ci si deve aspettare una notevole attenzione al mondo dei giovani: l'informazione e l'aggiornamento risultano molto più facili per menti elastiche e aperte alle novità rispetto al conservatorismo tipico delle persone più «adulte». Per questo motivo non solo l'UE cura da sempre con particolare attenzione le politiche giovanili ma, da quando esse hanno preso piede concretamente dal loro apparire all'inizio degli anni Novanta, ha predisposto un portale specifico dedicato a iniziative e politiche per il mondo giovanile

(https://youth.europa.eu/home_it). In quella sede si possono trovare tutte le informazioni necessarie per studiare all'estero (non esiste solo Erasmus!), fare volontariato, lavorare in Paesi diversi dal proprio, fare tirocinio all'interno delle istituzioni dell'Unione (un «lavoro» che, caso più unico che raro per i tirocini – stages o traineeship – prevede anche una retribuzione non simbolica). I nuovi cittadini europei possono quindi emanciparsi, solo volendolo, da ambienti nazionali che spesso perpetuano comportamenti poco favorevoli alla formazione dei giovani e al loro inserimento nell'età adulta.

Di questo ne ho avuto, purtroppo, prova diretta durante la mia carriera di docente universitario nei passati trenta anni. Praticamente tutti i miei studenti che hanno investito tempo e interesse per la mobilità in Europa per formazione lavorativa (stages/traineeship) non solo mi hanno raccontato di condizioni di trattamento inedite rispetto a quelle presenti in Italia, ma al novanta per cento non sono mai ritornati in Italia, restando a lavorare all'interno di Paesi dell'Unione, spesso cambiando luogo almeno due o tre volte durante i primi tre anni. «Non è un Paese per giovani» è una espressione che si attaglia soprattutto all'Italia, non all'insieme dell'Unione.

I confini dell'Unione

Una domanda che sorge spesso spontanea è quale limite si può porre, e soprattutto se lo si deve porre, all'allargamento dell'Unione europea. Quando nacque la «piccola Europa» a sei nel 1957, l'allargamento al quale si pensava coinvolgeva soprattutto il Regno Unito, la Danimarca, l'Irlanda, in prospettiva i paesi mediterranei come la Spagna e la Grecia, un qualche pensiero sulla possibilità che il Portogallo aderisse e infine un pensiero molto lontano ai paesi scandinavi.

L'Europa era divisa in due parti dalla Cortina di ferro e non sembrava possibile pensare a breve a un continente veramente unito.

Dopo il 1989 e la fine del sistema imperiale sovietico (questo si collega a quanto si diceva sulla storia che offre esempi dell'incredibile che si avvera) è poi cominciato un movimento progressivo di avvicinamento tra l'Europa centro-orientale e quella occidentale. I paesi dell'ex blocco sovietico hanno richiesto l'adesione all'Unione, mettendo al primo posto l'attrattiva per un sistema economico che «funzionava». Il problema è che mancava in questi paesi, quasi del tutto, un afflato o un'idea europeista. L'adesione, per loro, era sostanzialmente un fatto legato al miglioramento delle condizioni di vita, lasciando da parte gli aspetti ideali.

Beninteso, non si tratta di mettere in discussione qui la validità dell'allargamento del 2004 a 10 nuovi paesi, bensì di riflettere sui valori che si intendevano per promuovere con questo allargamento e con quelli successivi.

Oggi un'unione a più velocità, all'interno della quale vi sia un gruppo di Stati che perseguono un'integrazione approfondita, anche a livello politico, ed altri Stati che osservano ed eventualmente aderiscono successivamente a forme di integrazione maggiore, è forse la chiave per garantire all'Unione una flessibilità e una vitalità che al momento dipende dalla unanimità di tutti i paesi.

Tuttavia, questo non risolve il problema dei «confini» dell'Unione. A ovest l'oceano Atlantico rappresenta un *limes* evidente ma a est la questione è molto meno chiara e definita, per non parlare poi del Mediterraneo e dei paesi del Nordafrica/Medio Oriente, che alcuni talvolta hanno presentato come possibili candidati (anche per favorirne la democratizzazione).

Senza voler essere esclusivi o elusivi, io credo che una realtà come l'Unione europea già attualmente influenzi e incida in maniera significativa su tutti i paesi che le stanno intorno; questo, ad esempio, lo fa già solo con l'aver creato un set di regolamenti e di norme che vengono considerati validi anche da paesi che non fanno parte dell'Unione europea (un nome per tutti: la Svizzera). L'Unione europea sta all'interno del continente europeo, ed è naturale che sia così; nello stesso tempo ha rappresentato nel corso dei decenni un modello di integrazione positiva per molte aree del mondo. In altre parole, non siamo soli, il mondo, in un certo senso, ci guarda. Ciò che viene fatto a livello europeo viene imitato, preso a modello, criticato ma in ogni caso non lascia mai indifferenti gli altri attori e le altre organizzazioni internazionali. Per questo dobbiamo lavorare per un modello di integrazione più efficiente soprattutto per noi europei e poi eventualmente domandarci se questa cosa possa avere conseguenze anche per gli altri.

Un'Europa in uno spazio complesso come quello attuale, europeo ed extra-europeo, deve prima di tutto avere come obiettivo una integrazione effettiva e magari perseguire la regola aurea sintetizzata dal motto latino *Primum vivere, deinde philosophari* (cioè prioritario è sopravvivere, solo dopo avere garantito la sopravvivenza ci si può poi abbandonare alle riflessioni oziose).

Un continente diviso avrà sempre più problemi a *vivere* in piena indipendenza, e forse continuerà, vanamente, a *philosophari*.

Appendice

Una bibliografia sull'Unione europea, sul federalismo, sulle idee di integrazione risulterebbe ormai sterminata.

Conviene partire dall'insieme dei siti dell'UE, molto curati, costantemente aggiornati e completi: a partire dal sito ufficiale dell'Unione europea (<http://europa.eu>), che è un ottimo punto di partenza per raccogliere le informazioni di base sul funzionamento dell'Unione e tutte le notizie che la riguardano.

Da lì è possibile anche raggiungere i siti di tutte le istituzioni e le agenzie facenti capo all'Unione. Inoltre, può essere utile consultare i siti <http://cordis.europa.eu> (portale europeo per le attività di ricerca e sviluppo) e <http://eur-lex.europa.eu> (che consente un accesso gratuito al diritto dell'Unione europea e ad altri documenti considerati di dominio pubblico). Ricordiamo, infine, il sito dell'Ufficio delle pubblicazioni (<http://publications.europa.eu>).

Per quanto riguarda i riferimenti bibliografici tradizionali, si possono utilmente consultare, per un inquadramento generale, Antonio Varsori, *Storia della costruzione europea. Dal 1947 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2023 e M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2019⁹. Un affresco dell'avventura europea vissuta da testimone diretto si trova nel testo di T. Padoa-Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

Sulle politiche e sull'organizzazione dell'Unione si consiglia N. Nugent, *Organizzazione politica europea*, Bologna, Il Mulino, 2011. Vi sono poi degli agili volumi tematici sull'Unione, pubblicati tutti da Il Mulino: da *L'Unione europea* di Piero S. Graglia (2021⁷) ai volumi di P. Guerrieri e P.C. Padoan, *L'economia europea* (2009); F. Papadia e C. Santini, *La Banca centrale europea* (2021); L. Bini Smaghi, *L'euro* (2009⁴); R. Santaniello, *Il Mercato unico europeo* (2007³); si mette a fuoco una specifica istituzione in L. Bardi e P. Ignazi, *Il Parlamento europeo* (2004²); il processo dell'allargamento è trattato in E. Letta, *L'Europa a venticinque* (2006).

Per un commento sul «nuovo» trattato di Lisbona si possono utilmente consultare J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007 e il volume di F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

Sulla formazione del pensiero federalista europeo una lettura affascinante è A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino, 1999, l'autobiografia del fondatore del Movimento federalista europeo; interessanti, per una ricostruzione dall'interno del processo di integrazione negli anni '70 e '80, risultano essere poi i volumi 2 e 3 del *Diario europeo* dello stesso autore, curati da E. Paolini, 3 voll., Bologna, Il Mulino, 1992.