

Fulvio Attinà

Due cause del blocco integrativo

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La causa istituzionale – 3. La causa ideologica – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'integrazione europea oscilla ripetutamente tra soluzioni europee e soluzioni nazionali dei problemi comuni, tra risposte comuni e risposte statali alle sfide che vengono dall'interno e dall'esterno degli Stati membri. Ci sono tempi e circostanze favorevoli a mettere in comune risorse e a formulare regole e politiche che impegnano tutti i governi dei paesi membri. Ci sono tempi e circostanze che invece allontanano gli Stati europei l'uno dall'altro, fanno pesare le differenze e inducono i governi a non rischiare il consenso di cui godono presso i propri elettori lasciando approvare dalle istituzioni europee regole comuni che in quel momento non danno benefici ai propri elettori. È difficile dire quali siano le cause dell'alternanza tra risposte comuni e risposte statali – un'alternanza che non ha, comunque, il periodo regolare del pendolo. Possono essere cause che cambiano nel tempo. Oggi, ad esempio, molti dicono che la causa principale della scarsità di soluzioni comuni sia la scelta fatta venti anni fa di aprire l'Unione ai paesi dell'Europa centro-orientale. L'argomento è questo: l'alto numero di Stati membri e la grande diversità che li distingue rendono difficile comporre quegli accordi che in passato era possibile conseguire costruendo *package deals*, cioè pacchetti di provvedimenti che nell'insieme lasciavano tutti i governi abbastanza soddisfatti. I pacchetti, infatti, davano qualcosa a ogni stato ma in qualcosa e in qualche misura penalizzava ogni stato. Varare congiuntamente, piuttosto che separatamente, i provvedimenti permetteva di progredire nel percorso dell'integrazione. In altri termini, tra pochi stati non molto diversi l'uno dall'altro nella politica, nell'economia e nella cultura, è possibile e facile comporre i costi e i benefici di ognuno in un insieme di provvedimenti in alcuni dei quali ogni partecipante perde qualcosa ma in altri guadagna qualcosa. In tanti, e distanti per politica, economia e cultura, la composizione dei vantaggi e degli svantaggi di ognuno, invece, è difficile

da raggiungere.

Questo è vero ma può non essere l'unica ragione che blocca il processo d'integrazione. Può esserci una causa istituzionale che oggi ingessa l'integrazione perché impedisce la produzione di nuove politiche comuni quali che siano le circostanze, sfavorevoli o favorevoli, del momento. Può esserci anche una causa ideologica: è cambiata l'ideologia degli europei ed è cambiata di conseguenza la prospettiva con la quale i governanti statali e gli eurocrati guardano all'Unione e ne progettano il futuro.

Seppure il passato dell'integrazione e le politiche comuni già in atto non siano intaccati dalle condizioni che producono l'attuale blocco del processo integrativo perché gli Stati membri si sono ormai abituati alle politiche comuni che hanno recepito ed interiorizzato nelle pratiche delle loro amministrazioni, la produzione di nuove politiche in settori importanti per la crescita futura dell'integrazione è oggi compromessa: ogni governo si è ripreso *istituzionalmente* – cioè mediante la riforma delle istituzioni e delle procedure legislative dell'Unione (vedremo più avanti quali sono queste riforme) – la capacità di dire no alla composizione di vantaggi e svantaggi, cioè ai *package deals*, e ogni governo può chiedere, e di fatto ormai ogni governo chiede, di dare priorità ai vantaggi ricavabili dalle decisioni dell'Unione perché sono questi che contano davanti agli elettori, e non voglia assumere svantaggi, seppure compensabili all'interno di un *package deal*, perché questi oggi non piacciono agli elettori e gli costerebbero la rielezione in patria e l'uscita di scena a Bruxelles, soprattutto da quella *istituzione* – il Consiglio Europeo – che, per l'appunto, ha cambiato la struttura istituzionale del processo di integrazione. In breve, in un insieme di stati segnato da diverse condizioni economiche, visioni culturali e pratiche politiche, è preferibile approfondire il coordinamento e l'integrazione all'interno di un *network flessibile*, ossia composto da diversi insiemi di stati con interessi largamente convergenti piuttosto che integrarsi in un unico *network rigido* che viene bloccato dalla diversità degli interessi.

In questo capitolo, propongo un breve esame di queste due cause – fra loro connesse, come si vedrà – del blocco della produzione di soluzioni politiche comuni dei principali problemi che l'Unione europea affronta in questi anni. Da quando hanno firmato i trattati istitutivi delle Comunità europee, i governi hanno sempre esercitato la protezione dei propri interessi nel processo d'integrazione che la Commissione aveva il compito di portare avanti attraverso l'emanazione di regole che producevano politiche comuni. La prima tesi che sostengo in questo capitolo è che il Trattato di Lisbona ha imbrigliato la Commissione e trasferito l'iniziativa delle politiche comuni

più importanti al Consiglio europeo nel quale ogni capo di governo ha la capacità di bloccare le decisioni e le politiche comuni che contrastano con l'interesse dei suoi cittadini elettori. La seconda tesi che qui sostengo è che questa trasformazione dell'architettura istituzionale dell'Unione è stata preparata nel corso dell'intero processo integrativo e specialmente dall'inizio degli anni Settanta quando l'ideologia funzionalista e progressiva sulla quale era fondata la struttura istituzionale definita dai trattati costitutivi delle Comunità europee ha ceduto il passo a un'ideologia 'permissiva' e, in seguito, a un'ideologia organizzativa di *networks* interconnessi che ha cambiato la natura dell'Unione e che avrà effetti sullo sviluppo del processo integrativo anche nel prossimo futuro.

2. *La causa istituzionale*

Dopo i trattati di riforma – dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Nizza – che hanno potenziato l'Unione, alcune clausole dell'ultimo trattato, quello firmato a Lisbona nel 2007, ne hanno indebolito la struttura. In particolare, dare al Consiglio Europeo la qualità di istituzione dell'Unione e metterlo al vertice del processo di formazione delle politiche comuni è stata una scelta sbagliata ma non improvvisa. È stata, anzi, una scelta calcolata e lungamente preparata. È stata l'atto finale di una riforma strisciante che i governi hanno portato avanti sin dal 1965 quando, pur di riportare la Francia di De Gaulle al tavolo del Consiglio dei Ministri della Comunità Economica Europea, hanno preso, fra l'altro, la decisione di incontrarsi per discutere il processo di integrazione ogni qualvolta lo ritenessero opportuno. Con quell'accordo, che è passato alla storia con il nome di Compromesso di Lussemburgo, dal luogo dove fu stabilito il 29 gennaio 1966, i capi di governo degli Stati membri iniziarono a metter voce in capitolo sulle cose fatte e soprattutto sulle cose da fare: questa opzione non era prevista dai Trattati per la buona ragione che i governi che li avevano firmati – convintamente o non convintamente – avevano comunque fatto una scelta sovranazionale. Nei Trattati erano scritte le cose da fare, cioè le politiche comuni, che soltanto la Commissione aveva la responsabilità di proporre con il potere d'iniziativa di cui interamente godeva. I governi non potevano bloccare quel mandato se non riformando i trattati, cosa che avrebbero fatto, sebbene avessero già due strumenti di controllo dell'esecuzione del mandato al Commissione. Potevano controllare tramite il Consiglio dei Ministri la formulazione

delle decisioni e dei regolamenti proposti dalla Commissione, e potevano intervenire con le amministrazioni statali nell'attuazione delle decisioni e dei regolamenti nella loro giurisdizione seppure accettando la valutazione della Commissione ed eventualmente sottostando al giudizio della Corte di giustizia.

Il processo di *recupero* del primato politico dei capi di governo nell'Unione, iniziato negli anni Sessanta, è stato portato a termine a Lisbona (Box 1). Dopo una conferenza riservata ai governi – a differenza delle precedenti conferenze di riforma dei trattati nelle quali erano stati ammessi anche altri partecipanti – i capi di governo hanno firmato un Trattato che attribuisce alla riunione dei primi ministri degli Stati membri la qualità di istituzione dell'Unione, in realtà attribuisce a tale consesso il ruolo di istituzione apicale del *policy-making* dell'Unione. Non solo. Con le regole approvate a Lisbona e con le prassi di funzionamento del Consiglio europeo, la nuova versione del Trattato di Unione Europea ha dato a ogni capo di governo il potere di bloccare la formazione di politiche dell'Unione ogni qualvolta un capo di governo ritenga la produzione o l'aggiornamento di una politica comune pregiudizievole per i suoi interessi. Quando una nuova politica comune o la revisione di una politica esistente tocca questioni o materie critiche, il singolo capo di governo può opporsi e fermare la decisione. Può anche lasciare passare una proposta della Commissione e poi bloccarla se la ritiene gravemente importante per il suo elettorato e seriamente pericolosa per i successi elettorali del suo partito, per la sua rielezione alla guida del governo statale e, conseguentemente, per la sua stessa permanenza nel Consiglio Europeo.

Il cammino dei capi di governo verso l'apice dell'Unione Europea

- 1961: prima riunione informale dei capi degli esecutivi statali
- 1966: Compromesso di Lussemburgo
- 1969-1971: Vertici dei capi di governo
- 1974: prima riunione come Consiglio Europeo
- 1986: AUE art.2: definizione della composizione e della regolarità delle riunioni
- 1992: TEU: il Consiglio Europeo diventa organo dell'Unione
- 2007/9: Trattato di Lisbona: il Consiglio Europeo diventa istituzione dell'Unione

Box 1

I primi quattro commi dell'articolo 15 del Trattato di Unione Europea dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona danno chiara informazione

sulla natura apicale del Consiglio Europeo nella struttura istituzionale dell'Unione e sul possesso del potere di veto del singolo capo di governo dal momento che le decisioni sono normalmente prese 'per consenso' (Box 2). Poiché il Consiglio non esercita funzioni legislative, ma 'si pronuncia' sugli 'orientamenti e le priorità politiche generali' che pone nell'agenda dei suoi lavori su sua iniziativa e attraverso consultazioni dei suoi membri, appare evidente quanto 'gli impulsi necessari' allo sviluppo dell'Unione che il Consiglio è demandato a definire siano alla mercé del singolo capo di governo che, non dimentichiamolo, decide tenendo presente il *vincolo* di conservare la maggioranza elettorale del suo partito o dei partiti che compongono il suo esecutivo.

Articolo 15 del Trattato di Unione Europea (consolidato)

1. Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.
2. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.
3. Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione. Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo.
4. Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

Box 2

La capacità del Consiglio europeo di guidare la risposta comune al problema dell'ondata migratoria verso l'Europa dal 2013 ad oggi è certamente esemplare della, a dir poco, scarsa capacità del Consiglio di definire orientamenti e priorità politiche destinate a dare impulso allo sviluppo delle politiche dell'Unione proprio quando più ce ne è bisogno, cioè in circostanze critiche. Gli orientamenti sui vari aspetti della risposta all'afflusso di migranti irregolari e di richiedenti asilo, che sono stati forniti dai membri del Consiglio europeo tanto alla Commissione che ai governi statali (cioè a sé stessi!), approvati quasi sempre per consenso ovvero all'unanimità, sono stati criticati dagli stessi governanti dopo averli approvati e sono stati disattesi da quasi tutti i governi. Alcune misure preparate dalla Commissione in esecuzione degli orientamenti del Consiglio sono state largamente minimizzate da alcuni governi e ignorate da altri, valgano per tutte le misure sulla ricollocazione dei migranti presenti in Grecia e in

Italia e le misure sui contributi di personale e risorse degli *hot spots* in Italia e in Grecia. Insomma, far dipendere la produzione di politiche europee importanti dall'impulso del Consiglio Europeo è una scelta inconcludente se, nella percezione di un capo di governo, si mette a rischio il successo elettorale della maggioranza partitica che lo sostiene.

Così stando le cose, appare evidente che si è creato un meccanismo che consente al singolo governo di sottrarsi alla responsabilità di bloccare il normale funzionamento democratico dell'Unione europea. Nei regimi democratici chi adotta una politica è sanzionabile dagli elettori che valutano gli effetti che quella politica ha sui loro interessi quando viene eseguita. Nell'Unione non è così. Non viene sanzionato dal voto dell'elettore colui che prende le decisioni a Bruxelles ma il governo statale che contribuisce a formarle e che le deve eseguire. Di conseguenza, ogni governo valuta se e come eseguire quelle decisioni e, ovviamente, sottomette il se e il come eseguirle ai suoi interessi elettorali. Da quando il Consiglio Europeo *definisce le priorità politiche generali* dell'Unione (art.15 TEU), ogni capo di governo calcola se gli convenga fare uso del potere di condizionare la formazione di una politica comune facendo venire meno il proprio consenso nel Consiglio Europeo oppure se *customizzare* l'esecuzione delle politiche europee, cioè fare ricorso all'adattamento nazionale fino a trasgredire parzialmente o totalmente le regole emanate a Bruxelles. Quanto più i capi di governo bloccano la formazione del consenso sulle deliberazioni del Consiglio o deviano a proprio interesse l'esecuzione delle deliberazioni tanto più si blocca la produzione di politiche comuni e si deforma il processo integrativo. Questo è molto probabile che avvenga su politiche che hanno un impatto simbolico sulla sovranità statale e un impatto economico sul benessere dei cittadini: in sostanza, sulle politiche più importanti del processo integrativo e degli interessi elettorali dei partiti di governo.

In queste circostanze, non sorprende che 'coordinazione' sia il termine che sostituisce 'integrazione' in un crescente numero di documenti dell'Unione. Le decisioni dei capi di governo nel Consiglio Europeo, in sostanza, indicano alla Commissione quali proposte di legislazione, quali misure amministrative e quali meccanismi la Commissione deve avanzare per coordinare regole, politiche e agenzie degli stati. Come non considerare questa *rivoluzione* delle relazioni inter-istituzionali dell'Unione che toglie alla Commissione la responsabilità dell'esecuzione del Trattato di Unione Europea e del processo integrativo una ragione importante del declino della produzione di nuove politiche? Ma c'è di più. Le posizioni espresse dal singolo capo di governo nelle riunioni del Consiglio Europeo trasmettono ai parlamentari europei

del partito o dei partiti di governo dello stesso stato un chiaro messaggio su quali sono gli interessi elettorali in gioco per i partiti di governo e, quindi, su quale condotta tenere nei lavori parlamentari e su quale voto conviene esprimere sulle proposte legislative in discussione al Parlamento europeo e in ogni altra votazione su temi correlati. Il capo di governo in Consiglio Europeo e i deputati dello stesso governo nel Parlamento Europeo hanno gli stessi interessi elettorali. La visione tradizionale della dialettica inter-istituzionale Consiglio-Commissione-Parlamento, insomma, non corrisponde più alla realtà di oggi. Non c'è più, come si è ripetutamente sostenuto, al centro del processo decisionale dell'Unione la Commissione che riceve il sostegno del Parlamento che parla per i cittadini che vogliono più Europa e che bilancia o si contrappone al Consiglio che porta avanti gli interessi dei governi che vogliono conservare negli stati il controllo sulla coordinazione delle politiche concertate a Bruxelles. Sulle questioni politiche più delicate e divisive, gli schieramenti partitici determinano la produzione di nuove politiche comuni dal momento che i partiti di maggioranza negli stati *unificano* le scelte dei loro rappresentanti nel Consiglio Europeo, nel Consiglio (dei ministri) e nel Parlamento. Questo avviene sulle questioni più importanti o di *public politics*, cioè le questioni che destano la preoccupazione dei cittadini, causano la polarizzazione delle posizioni dei partiti e degli *stakeholders* e mobilitano la società civile riducendo l'autonomia dei politici¹.

3. *La causa ideologica*

La trasformazione istituzionale dell'Unione europea è stata un lungo processo nascosto ma con alcuni passaggi formali visibili (Box n.1), così quella che chiamo causa ideologica dell'attuale blocco del processo integrativo si è sviluppata nel tempo in modi e forme diverse. In successivi periodi del processo integrativo, i valori e gli interessi che hanno guidato i governi nella cooperazione europea hanno ispirato diverse ideologie e differenti modelli dell'integrarsi e stare insieme.

Quando la seconda guerra mondiale era ancora in corso e subito dopo la sua conclusione, due diverse ideologie o idee-progetto della cooperazione europea erano sostenute da diversi schieramenti delle classi politiche dei paesi dell'Europa occidentale: l'idea-progetto dell'unione federale e

¹ I. DE BRUYCKER, *Politicization and the public interest: When do the elites in Brussels address public interests in EU policy debates?*, (2017) *European Union Politics* 1-17.

l'idea-progetto dell'integrazione funzionalista. I trattati che negli anni Cinquanta hanno istituito le tre Comunità europee hanno mediato tra le due ideologie in maniera singolare: hanno scelto la strategia funzionalista per giungere alla meta federale. Questo consentiva di iniziare il processo integrativo con l'adesione dei funzionalisti senza escludere la meta federale che non veniva proposta esplicitamente ma era l'obiettivo verso il quale si poteva indirizzare il processo integrativo. Le tre Comunità, infatti, erano organizzazioni internazionali che avevano una conformazione istituzionale e procedurale speciale. Tale conformazione non era intergovernativa come quella di ogni altra organizzazione creata con un trattato di diritto internazionale. Le tre Comunità – che sono state poi fuse in una che, a sua volta, ha ceduto il passo all'organizzazione internazionale chiamata Unione Europea – avevano, infatti, una conformazione sovra-statale perché davano a un'istituzione – l'Alta Autorità/Commissione – il potere di attuare i Trattati proponendo politiche che, approvate ed eventualmente emendate dal Consiglio e in seguito anche dal Parlamento, avevano validità nel territorio degli Stati membri sebbene non fossero emanate dai governi statali. Insomma, la 'cosa' messa in piedi dai Trattati aveva un potenziale federale che poteva essere attuato in un tempo imprecisato, ma poteva anche essere eluso riportando il progetto dentro la categoria della cooperazione internazionale gestita da un'organizzazione interstatale regolata dal diritto. Nella conformazione istituzionale originaria, dare a un'autorità il potere di fare politiche per assolvere funzioni proprio di uno stato – oggi si dice 'per dare servizi ai cittadini' – significava dar vita a un processo federativo di stampo funzionalista. Il trattato della Comunità Economica Europea (CEE) prevedeva inoltre la gradualità del processo ma definiva solo la scadenza della prima tappa ovvero il periodo transitorio di dodici anni entro il quale realizzare il mercato comune.

L'allargamento dell'Unione ha portato un crescente numero di paesi dentro il processo integrativo. Alcuni di essi, come Gran Bretagna e Danimarca, erano e sono insensibili all'idea-progetto che aveva costruito l'integrazione e guidato le sue istituzioni. Altri non erano pronti alle trasformazioni interne necessarie a far progredire l'intera Unione ed erano e sono disponibili a partecipare al progetto solo parzialmente ovvero per quel che serve alla crescita dello stato ma non alla sua trasformazione dentro il processo integrativo. Questo gruppo è formato da paesi dell'Europa centrale. Per una serie di ragioni legate alla fine del blocco sovietico, i problemi che poteva creare al disegno integrativo l'ingresso di paesi eterogenei per cultura politica e per livello di sviluppo economico non furono presi in

considerazione. Si dava per scontato che le diversità non avrebbero pesato sulla costruzione di un'unione sempre più stretta e solida. Nella realtà, la diversità ha pesato e ha bloccato l'esecuzione dell'idea-progetto che sintetizzava l'ideologia funzionalista e quella federalista. Questo effetto appare evidente quando si porta l'attenzione sul cambiamento del modello integrativo e della meta del processo integrativo.

Il modello integrativo è cambiato almeno tre volte. La meta originaria, l'Europa federale, è scomparsa e, cambiando il modello integrativo, è stata sostituita da una meta variabile che chiamo Europa *à la carte* (Figura 1). I governi dei sei paesi fondatori avevano pensato di procedere per tappe. Nella prima, T1, avrebbero delegato alla Commissione il potere di formulare alcune politiche che avevano effetto in tutti gli stati. Altre politiche comuni, valide in tutti gli stati, sarebbero state messe in atto nel periodo successivo, T2, e così di seguito. Secondo il pensiero funzionalista, questo modello progressivo di integrazione avrebbe portato i paesi membri alla formazione della federazione europea. I Trattati, per la verità, prevedevano eccezioni e dilazioni a vantaggio di Stati membri che temporaneamente potevano restare fuori, totalmente o parzialmente, da qualche politica comune ma si impegnavano a entrarvi successivamente o con gradualità. Questa opportunità, prevista dai Trattati come misura eccezionale, è stata sfruttata a partire dal primo allargamento dei paesi membri. Due stati, Gran Bretagna e Danimarca, sono andati oltre la previsione della esenzione temporanea contenuta nei Trattati. Con il cosiddetto *opting out*, cioè l'esenzione *sine die* da una politica comune, hanno di fatto causato l'abbandono del modello progressivo e la sua sostituzione con il modello dell'integrazione variabile. In questo modello di integrazione, anch'esso oggi ormai superato, tutti gli stati attuavano alcune politiche comuni ma in altre politiche alcuni stati restavano indietro – per meglio dire, alcuni stati restavano fuori da una o più politiche comuni oppure non erano vincolati da alcune parti delle politiche comuni per un tempo imprecisato. La scelta di questo modello di integrazione non configurava l'esplicito abbandono dell'idea-progetto che aveva fuso funzionalismo e federalismo, ma certamente allontanava la meta federalista perché alcuni stati si scrollavano di dosso la pressione di muoversi insieme agli altri verso quella meta.

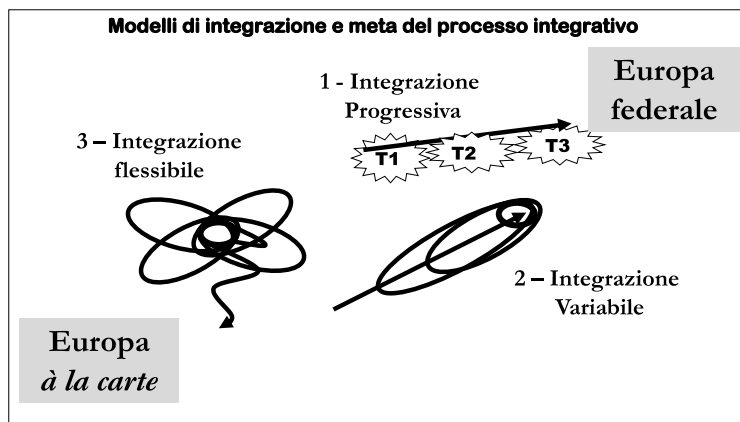


Figura 1

Negli anni Ottanta, infine, si compie il primo passo verso l'attuale modello di integrazione. Nel 1985 viene firmato l'accordo di Schengen che distacca un gruppo di stati dagli altri nella realizzazione di quello che era un obiettivo fondamentale del trattato CEE, la libera circolazione delle persone. Schengen è un passo importante del processo integrativo perché elimina il controllo delle persone alle frontiere interne e introduce una libertà di movimento che immette gli europei dentro lo stesso spazio politico, economico e sociale. La sua rilevanza è talmente alta che diventa un modello di riferimento: è il primo caso di 'cooperazione rafforzata'. I Trattati di riforma, infatti, lo riprendono, lo definiscono e lo regolamentano. Entrando nei Trattati, la 'cooperazione rafforzata' viene disciplinata e si dà all'intero gruppo dei paesi membri una forma di supervisione perché non si vuole che alcuni governi formino circoli o networks che possano rendere debole o confuso il processo di integrazione che è regolato dai Trattati. La realtà, però, si sviluppa diversamente: piuttosto che rischiare che i governi contrari alla formazione di una cooperazione rafforzata ne blocchino la nascita, i governi decisi a formare networks di cooperazione rafforzata nei settori di loro interesse, decidono di procedere sulla strada della cooperazione rafforzata anche al di fuori della procedura definita dai Trattati. Se alcuni networks sono costituiti dentro il quadro dei Trattati, valga per tutti il gruppo dei paesi dell'unione monetaria, altri sono costituiti fuori dai trattati e possono essere addirittura networks di networks: è il caso del network della PESCO, un insieme di networks formati da diversi gruppi di stati che decidono, sotto l'ombrello della politica comune di difesa, di svolgere progetti di ricerca di produzioni militari. Altri networks, infine, sono networks informali che non

producono progetti comuni ma alimentano schieramenti politici come il Gruppo dei paesi di Visegrad. Siamo così entrati nel modello di integrazione flessibile: intorno a un nucleo di politiche comuni alle quali partecipano tutti gli stati dell'Unione, si forma un numero di networks, parzialmente sovrapposti, che sviluppano forme di cooperazione di diverso contenuto e forma. Alcuni networks creano politiche comuni come la politica monetaria, altri stabiliscono forme di coordinazione delle azioni statali.

Come spiegare questa mutazione di idea-progetto, di modelli e di meta del processo integrativo? Come ricordato all'inizio di questo capitolo, il processo integrativo europeo non ha avuto un'andatura regolare. La narrativa più diffusa attribuisce a varie circostanze la causa dell'alternanza di periodi favorevoli e sfavorevoli alla produzione di politiche comuni. Helen e William Wallace² hanno felicemente rappresentato questa narrativa (Figura 2) per la quale, nonostante l'inadeguatezza degli stati contemporanei a svolgere le loro funzioni senza una stretta coordinazione intergovernativa, nonostante la pressione della globalizzazione e nonostante le specificità degli stati europei che negli ultimi secoli hanno attraversato le stesse esperienze politiche, economiche e culturali, la pressione all'integrazione rimane contrastata dalla pressione di fattori nazionali. In alcune circostanze, tuttavia, la prima prevale sulla seconda. Secondo questa narrativa, quindi, anche la fase negativa nella quale ci troviamo avrà un termine e ci sarà il reflusso verso una nuova crescita delle politiche comuni.

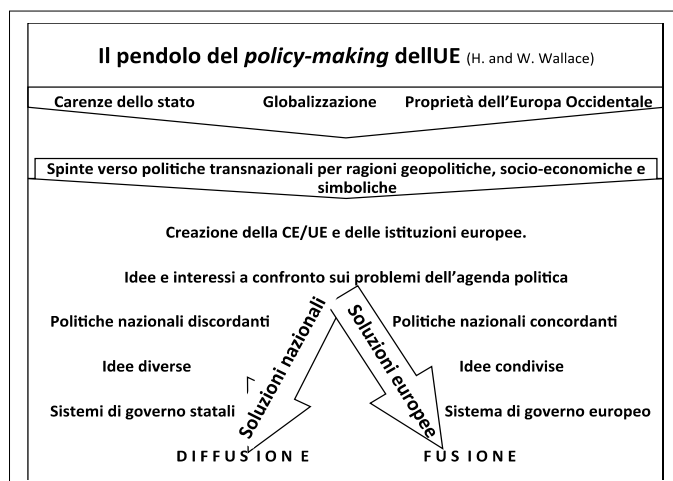


Figura 2

² H. WALLACE, W. WALLACE (eds.), *Policy-making in the European Communities*, 4th ed., London, 1996, p. 13.

La tesi delle mutazioni di progetti, modelli e mete del processo integrativo non nega l'alternanza di fusione e diffusione ma richiama l'attenzione sul fatto che nel susseguirsi di fasi di *stop and go* dell'integrazione nascono nuove idee che possono generare e consolidare nuovi modelli di integrazione e questi non vanno nella direzione segnata all'origine del processo. La questione di oggi, quindi, è capire se l'attuale fase di stallo dell'Unione nasca da una crisi o da una serie di crisi tra loro indipendenti oppure concatenate che producono il blocco della produzione di politiche comuni, soprattutto di quelle più delicate e controverse e anche di quelle destinate a risolvere le crisi in corso. Bisogna anche capire se lo stallo della produzione di politiche comuni rafforzi la mutazione dell'Unione europea che, da organizzazione internazionale destinata ad avvicinare la formazione di un'entità federale, diventa un'organizzazione internazionale che ospita una serie di networks rivolti a coordinare azioni e programmi nazionali intorno a un nucleo di politiche comuni che sono interiorizzate dagli stati e dalle società europee.

L'osservazione della mutazione europea inizia dalla conoscenza degli effetti della crisi economico-finanziaria mondiale sui paesi membri dell'Unione. I governi hanno reagito tardi alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008 e non hanno adottato gli stessi provvedimenti. Le economie di alcuni paesi sono state colpite meno severamente di altre ma tutte hanno sofferto flessioni del loro rendimento e cali dell'occupazione. I bilanci statali sono stati tagliati e i tagli hanno colpito il welfare di molti paesi. I progressi compiuti dal processo d'integrazione con i Trattati di riforma si sono arenati e le politiche delle istituzioni europee di consolidamento della moneta unica, di libera circolazione delle persone dopo quella di merci e servizi, di dialogo culturale e multilinguismo, e di democrazia dell'unione politica hanno ceduto il passo ai loro opposti (Box 3). I cittadini hanno sofferto la riduzione del welfare a causa della recessione e delle politiche economiche restrittive; la libera circolazione è stata dichiarata reversibile e sono state poste eccezioni al sistema di Schengen; la Gran Bretagna ha abbandonato l'Unione; le politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e le concessioni di visti regolari ai lavoratori stranieri sono state tagliate mentre la regolarizzazione degli immigrati irregolari che serviva a limitare la scarsità di manodopera in alcuni settori del mercato del lavoro è scomparsa dalle gestioni del fenomeno³. Nella competizione democratica di quasi tutti i paesi membri è penetrato il populismo ed è cresciuto l'estremismo di destra.

³ F. ATTINÀ, *Tackling the migrant wave: EU as a source and a manager of crisis*, in *Revista Espanola de Derecho Internacional*, 2018, 70, 2, pp. 49-70.



Box 3

Dal 2008 i governi e le istituzioni dell'Unione non hanno cambiato le politiche di risposta alla crisi economico-finanziaria e nello stesso tempo non sono stati in grado di trovare soluzioni comuni alle crisi a quella collegate. Le risposte, di conseguenza, sono state definite dai governi e dai partiti al potere in ogni stato mentre le istituzioni, la Commissione in particolare, hanno avuto una funzione di coordinazione molto al di sotto della funzione di elaborazione di risposte comuni. Da almeno dieci anni, quindi, l'alternanza si è fermata sull'estremo della diffusione e delle politiche nazionali che non ci portano fuori dalla crisi. Le istituzioni comuni, insomma, prevalentemente gestiscono e aggiornano le politiche comuni messe in atto fino ad oggi ma non sono in grado di rispondere ai problemi di oggi.

4. Conclusioni

Più di 40 anni fa un economista britannico, Andrew Shonfield, definì l'integrazione europea «a journey to an unknown destination» (un viaggio con meta sconosciuta). Oggi non sappiamo se lo stallo attuale sia la *meta sconosciuta* e il viaggio sia concluso. Possiamo essere cinicamente contenti che nessuno, solo gli inglesi, ha intenzione di fare il viaggio di ritorno. Tenuto conto della nostalgia dilagante per quello c'era alla partenza, cioè gli stati sovrani, è già tanto che il viaggio sia senza ritorno. Difficile fare a meno delle politiche comuni già 'interiorizzate' dagli stati. Vediamo cosa

costa agli inglesi fare diversamente. Fra l'altro, le politiche comuni hanno evitato il rischio più importante che i padri fondatori avevano posto come obiettivo del progetto, i conflitti violenti tra gli stati europei. Restano incerti e incompiuti, invece, gli obiettivi che Jacques Delors aveva proposto con il mercato unico e la riforma dei trattati, cioè attrezzare l'Europa per restare competitiva nel sistema mondiale e dare conseguenti servizi e beni ai cittadini. Difficile raggiungere questi obiettivi con un'organizzazione internazionale che si limita a coordinare le politiche nazionali. Esiste ancora una via per rimettere l'Unione europea in condizione di produrre politiche legittimate dal consenso dei cittadini, dei partiti, delle organizzazioni sociali e specialmente dalla leale adesione dei governi?

Il consenso permissivo dei cittadini, che in passato ha permesso ai leader europei di creare le politiche comuni, è tramontato. L'integrazione europea è entrata come tema controverso nella competizione politica e partitica di tutti gli Stati membri. La contestazione dell'integrazione ha messo ovunque radici nella politica interna. Lo scontro tra il progetto, voluto dalla Germania, di un'Europa prima di tutto economicamente stabile e competitiva nel sistema globale e il progetto di un'Europa anche sociale e vicina ai cittadini, messo in campo da Jacques Delors, è stato risolto a vantaggio del primo con le regole dell'unione monetaria. Il Consiglio Europeo, con le sue regole di funzionamento, non è stato in grado di risolvere gli effetti che la crisi economico-finanziaria ha prodotto negli stati. Ne è seguito il riemergere di istanze di conservazione dei sistemi sociali nazionali garantiti dall'intervento statale, cioè dai governi. Riusciranno i leader e i partiti politici a varare nuove politiche comuni che salvaguardino la sicurezza sociale e riaprano lo sviluppo economico? Questo obiettivo appare difficile da raggiungere dentro un'organizzazione che può soltanto coordinare attese e pretese nazionali. Nessuno, fra l'altro, sa come riaccendere i motori e muoversi verso la meta federale.