
Rigurgiti nazionali di sovranità e attacco indiscriminato all'Unione europea. La sovranità nazionale in tempo di globalizzazione mutante: indipendenza, autonomia, autodeterminazione?

“L’oceano è agitato e vorticoso, e le correnti vanno a due capi: o l’autocrate, o gli Stati Uniti d’Europa”; e ancora “Il principio della nazionalità dissolverà i fortuiti imperi [...] e li frantumerà in federazioni di popoli liberi. Avremo pace solo quando avremo gli Stati Uniti d’Europa”

Carlo Cattaneo, *Dell’insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra. Memorie*, stampato a Lugano nel 1849

Sommario

1. Per spiegare meglio il contesto in cui ci si muove. – 2. L’insopportabile “sovranità” dell’Unione europea *versus* sovranità degli Stati membri. (Con)cessioni di sovranità e competenze condivise in tempo di globalizzazione avanzata. – 3. Insofferenze ancestrali dei governi all’Unione europea. È calato il “velo di Maya” sul processo di integrazione europea? Dopo tanti anni insieme è rinvenibile “il” *demos* europeo? Si è consolidata un’identità europea?

1. Per spiegare meglio il contesto in cui ci si muove

Lo Stato non è più l’unico pubblico potere dominante e superio-

re giacché occorre considerare con tutta evidenza il livello sopranazionale e internazionale. Se gli Stati “arretrano” e il controllo della “*global governance*” sfugge al controllo degli stessi, altri enti sovranazionali o internazionali ne prendono il posto¹ nel tentativo di dare un assetto a fenomeni che, in ogni caso, non potrebbero essere gestiti esclusivamente a livello nazionale.

Se questa prospettiva è la realtà dei fatti, occorre un’approccio transnazionale che scaturisca da una necessaria lungimiranza politica, in verità, non sempre rinvenibile nelle classi dirigenti e dalla politica in generale. In particolare negli ultimi tempi.

Nei periodi di crisi e di sovranismi/nazionalismi crescenti, infatti, prevale il provincialismo culturale, una sorta di timore dell’incerto di chi, élite o classe dirigente, non se la sente di confrontarsi in uno scacchiere più ampio e ignoto quale è la globalizzazione nella prospettiva mondo e l’integrazione europea a livello regionale. Quest’ultima, tuttavia, nonostante le note carenze di sistema che si analizzeranno più avanti, va intesa come *la* risposta europea proprio al fenomeno della globalizzazione.

Una classe dirigente quindi negligente ai suoi doveri costituzionali che si sottrae alla sua funzione primaria di perseguire il benessere dei cittadini stando ai tempi nonché, ove possibile, anticipando i grandi mutamenti della politica, dell’economia, della finanza, del lavoro, delle società.

Affermava Jean Monnet l’Europa è un “ideale freddo” nel mettere in relazione uomini e cose. Un’unione di popoli, preconizzava, non di Stati. Utilizzava nei suoi scritti la parola “conferenza” e non “negoziato”, perché questo secondo termine avrebbe potuto dare il senso di un rapporto particolaristico di interessi fra Stati nazionali mentre era necessario creare un’anima comune europea².

L’“anima comune europea” faticosamente plasmata in più di sessant’anni di integrazione è svanita, quanto meno affievolita per i più. Ma non per tutti.

Appare incomprensibile che l’integrazione dell’Europa – prima occidentale-mediterranea poi occidentale-orientale – non appassioni e accenda gli animi come sarebbe lecito aspettarsi. Ricorda ancora Monnet nelle sue memorie: “Molti mi obiettavano che non avremmo vinto la scommessa. Ma io non ho mai fatto i calcoli in termine di scommessa. Quando si è decisi sullo scopo che si vuole

raggiungere, bisogna agire senza fare ipotesi sui rischi di non riuscire. Se non la si è almeno tentata, non si può dire che una cosa è impossibile”³.

Le istituzioni dell’Unione europea e i governi nazionali hanno in particolare, una grave responsabilità: in primo luogo, la mancata informazione; di non essere stati in grado di far conoscere (e apprezzare) ai cittadini quanto di positivo l’Unione ha realizzato, i costi e i benefici dello stare insieme; in secondo luogo, le istituzioni UE, e in particolare la Commissione europea, quasi per una sorta di presunzione, di indolenza, non si sono curate del rapporto con i cittadini, atteggiamento che potrebbe essere pagato a caro prezzo.

Per spiegare meglio le cause di questo *gap* di comunicazione⁴, e semplificando al massimo si possono individuare alcuni profili: *a*) la colpevole lontananza (non geografica) delle istituzioni europee arroccate nei loro “castelli” di Bruxelles-Strasburgo-Lussemburgo, posto che non sono riuscite a raggiungere compiutamente i cittadini dell’Unione (i più vicini ed i più remoti); *b*) così spiegando al grande pubblico costi e benefici dell’integrazione e le ragioni dello stare insieme; *c*) la cattiva stampa (spesso strumentale) che l’Unione soffre nella politica e nei *mass media* nazionali (e nei *social*) che allontana i cittadini e ne attenua gli entusiasmi; *d*) lo “scaricabarile” della politica nazionale nell’indicare l’Unione europea come la delle cause dei malesseri e delle insoddisfazioni dei cittadini; *e*) una pericolosa caduta di immagine dell’intera Unione dovuta, tuttavia, all’atteggiamento eccessivamente rigorista di alcune istituzioni UE e di alcuni Stati membri dell’”Eurogruppo” che ha comportato una generalizzata insofferenza e tensioni sociali diffuse nei confronti dell’intero sistema⁵.

L’informazione “fai da te” con l’avvento dei *social network* e con la problematica tutta nuova delle cc.dd. “*fake news*”, oggi assolutamente prevalenti, altera e scompone ancora di più il sistema informativo, giacché non pare accettabile gettare in pasto ai *followers* (che di regola appaiono incompetenti in materia) importanti questioni con un *tweet* o un *post*, non rendendosi conto (o si?) che è in gioco il futuro delle popolazioni, e perché no, la sopravvivenza stessa della pace e della democrazia in Europa e nel mondo.

Ci si chiede, allora, posto che le grandi tematiche/emergenze dei nostri giorni sono “macro-materie” di rilevanza planetaria, quali so-

no i rapporti tra siffatti macro-fenomeni (giuridico-politici) quali integrazione europea immigrazione, clima, energia, lavoro⁶ Peraltro, tutti *dossier* che, *prima facie*, non appaiono tra essi collegati, o quanto meno non appaiono tali, ma inevitabilmente lo sono senza alcun dubbio.

Siffatte materie hanno la prerogativa di essere fenomeni globali che vanno regolati necessariamente a livello internazionale e/o europeo, attesa l'assenza, ovvero il fallimento, delle politiche poste in essere dai governi nazionali.

Si tratta di fenomeni che trascendono la territorialità statale e per questo motivo vanno analizzati con metodo rigoroso e governati, ove possibile, con una visione d'insieme, non risultando efficaci singole misure "tampone" adottate dai governi nazionali, spesso in contrasto tra esse, in virtù di una proclamata sovranità populista immaginaria ed effimera.

Nel nostro tempo la sovranità assoluta non esiste è un'utopia⁷. D'altro canto, come vedremo più avanti e cercheremo di spiegare, la sovranità dello Stato in tempo di globalizzazione è una finzione, una evidente menzogna.

In alcuni Stati "occidentali" si assiste, da ultimo, ad un ritorno al bilateralismo (ad esempio USA, Regno Unito, Turchia e altri) conseguente ad una diffusa insofferenza a condividere con altri decisioni importanti, a seguito di campagne elettorali sovraniste dalle quali scaturisce un diffuso malcontento dei cittadini nei confronti delle élite dirigenziali e (perché no) delle democrazie liberali.

La protesta dei cittadini al voto, tuttavia, non deve influire sulle successive scelte di politica internazionale ed europea come una "ricompensa" post-elettorale dei governi eletti, giacché, come vedremo, gli eventuali effetti dannosi di siffatte scelte non si esauriscono all'interno del territorio nazionale bensì sul piano internazionale ed europeo. Con conseguenze che talvolta potrebbero sfociare in complesse fattispecie di responsabilità internazionale/europea degli Stati.

Il linguaggio pseudo-rivoluzionario dei partiti e/o movimenti anti-sistema cavalca l'onda del malcontento del popolo che non si sente più rappresentato, non più parte di una comunità e pertanto non si riconosce più nella democrazia rappresentativa⁸.

C'è quindi crisi della democrazia o meglio delle democrazie li-

berali? Siamo già in una fase politica definibile *post-democrazia*?⁹ Si tratta della conseguenza della nota sindrome di autoreferenzialità del potere, delle élite, che perdono il contatto con la realtà, con i bisogni del popolo, conducendo a rotture traumatiche dell'ordine sociale e politico¹⁰.

Populismo, sovranismo, nazionalismo, multi/bilateralismo, democrazia, integrazione europea, globalizzazione: tutto collegato da un *fil rouge* che forse è sottovalutato e sfugge alle classi dirigenti.

L'internazionalizzazione dei processi è evidente.

Ai nostri giorni, che lo si comprenda o meno, si vanno organizzando aggregati di soggetti di varia natura, a tutti i livelli: dalle associazioni di imprese, ai grandi gruppi internazionali, alle società multinazionali, alle organizzazioni internazionali non governative, nonché alle unioni di Stati e organizzazioni internazionali governative.

L'obiettivo è di costituire entità più ampie e più potenti (ad esempio nel rapporto Stati-popolazione-economia) che possano competere con strumenti adeguati nel mondo globalizzato caratterizzato sostanzialmente da "mega-Stati" (es. Cina, India, Australia e USA) e "mega-strutture" (associazioni intergovernative regionali).

Coloro che non comprendono e non colgono questa realtà, rimarranno inevitabilmente emarginati nei propri confini geografici; non parteciperanno alla *governance* della globalizzazione bensì ne rimarranno esclusi, configurandosi come meri soggetti esecutori di decisioni prese da altri.

Così che appare essenziale costituire entità più ampie, più solide dal punto di vista politico, economico, commerciale, demografico.

È una necessità che vale per tutti. Taluni Stati che vivono ancora di un passato imperiale oramai lontano e si ritengono "grandi" ancora oggi, a ben vedere, appaiono piuttosto inadeguati alle sfide del XXI secolo ed esposti a conseguenze non facilmente prevedibili.

Tutto ciò a molti non convince; non piace la globalizzazione *tout court* – che pur nelle carenze di sistema (distribuzione della ricchezza, impoverimento di talune classi e politiche sociali) ha comportato nel bene e nel male l'ampliamento dei mercati e la loro parziale liberalizzazione – ma soprattutto si criticano le sue conseguenze sociali con riguardo alla distribuzione della ricchezza e alle iniquità generalizzate. Ne ripareremo più avanti.

Si tratta della (*cattiva*) *globalizzazione* come la intendono le mul-

tinazionali e gli *stakeholder* aggressivi, vale a dire un sistema di mercantilismo finanziario corporativo che ha superato il capitalismo e che tende sempre più ad esercitare un pressante controllo sull'economia, sulla finanza e sui sistemi di governo ¹¹.

Non può negarsi infatti che, se da un lato, un sostanziale benessere economico è da ascrivere positivamente agli effetti della (*buona*) *globalizzazione* – ampliamento dei mercati, liberalizzazione degli stessi, regole comuni sui dazi doganali e sulla concorrenza, prezzi più accessibili in linea teorica, aumento e mobilità dei posti di lavoro – è pur vero, d'altro canto, che siffatti benefici hanno raggiunto solo una parte della popolazione mondiale con una distribuzione diseguale e disomogenea della ricchezza ¹².

Il monoteismo del mercato e della finanza trasforma persone in consumatori e produttori, in risparmiatori ed investitori, riducendo la teoria dei diritti a meri diritti del mercato con le sue regole finalizzate al profitto e non ai diritti sociali o ai diritti inalienabili dell'individuo.

Una globalizzazione che dal punto di vista sociale e della tutela dei diritti non integra bensì divide ¹³.

Le disuguaglianze del mondo moderno globalizzato sono evidenti. Il divario nord-sud ed est-ovest è accresciuto negli ultimi trentaquarant'anni. Il “sud” del mondo è rimasto indietro rispetto all’“occidente”. Ma i mezzi di comunicazioni odierni fanno sì che tutti possano vedere ciò che accade al di là del mare o al di là del deserto, accelerando l'esodo che tutti riscontriamo da tempo dai Paesi poveri ai paesi ricchi (o ritenuti tali).

Afferma l'economista Raghuram G. Rajan che “non c'è scelta tra globalizzazione e il suo contrario: se vogliamo un mondo più prospero bisogna insistere sulla globalizzazione, facendo però partecipare tutti ai suoi benefici” ¹⁴.

Tuttavia, questo è solo un profilo della questione e non convince coloro che, d'altro canto, professano, per obiettivi politici, con un atteggiamento essenzialmente ideologico fondato su principi e programmi genericamente ispirati al popolo e alle identità nazionali, che “piccolo è meglio e globale è la rovina”; che esaltano in modo demagogico e velleitario il popolo (e la sua storia) come depositario di valori non negoziabili, assolutamente positivi ed imprescindibili.

Ma come sarà la globalizzazione fra trent'anni posto che già si

percepiscono cambiamenti rilevanti? Siamo in una fase di “maturità” del fenomeno e, si ritiene, ancora nella fase intermedia del processo di trasformazione in seguito al quale la digitalizzazione, i robot, l’intelligenza artificiale, l’internet delle cose e la stampa 3D rivoluzioneranno il nostro modo di produrre, lavorare, spostarci e consumare¹⁵.

Per fronteggiare tali cambiamenti servono istituzioni sovranazionali e norme comuni che consentano agli Stati di promuovere insieme soluzioni ampiamente condivise in un mondo sempre più enigmatico ed interconnesso. Da soli non si va da nessuna parte.

Nel 2025 il 61% della popolazione mondiale che avrà raggiunto gli 8 miliardi di persone, vivrà in Asia, principalmente in Cina e India. La quota relativa dell’Europa rispetto alla popolazione mondiale diminuirà, e l’Unione europea a 27 Stati rappresenterà il 5,5%. Occorre riflettere su questo punto.

Ciò potrebbe portare a un ordine mondiale multipolare con potenze politiche, tecnologiche, economiche e militari diverse, ma offrirà anche nuovi e vasti mercati per le imprese e i cittadini europei. È certo inoltre che la mobilità aumenterà; non diminuirà di sicuro.

Meno del 4% della popolazione mondiale vive attualmente al di fuori del suo paese di nascita, e questa percentuale è addirittura inferiore per gli europei. Da qui al 2025 un maggior numero di persone sarà in movimento. L’aumento della popolazione giovanile in Africa, l’instabilità nel nostro vicinato e nel resto del mondo e le pressioni sempre più forti conseguenti ai cambiamenti climatici continueranno a spingere singoli e famiglie a cercare altrove una vita migliore e più sicura, a meno che non si investa per promuovere un futuro pacifico e prospero nei paesi di origine.

Ma molto spesso nel dibattito sterile e semplificato si confonde la globalizzazione con l’“internazionalizzazione” dei processi¹⁶; e questo è un altro punto sul quale soffermarci più avanti.

In siffatto contesto così complesso e per certi aspetti indecifrabile, trovano terreno fertile i movimenti contestatori i quali cavalcano l’onda dissidente raggiungendo, grazie ai *social network* (oggi più di 20!), ampie fasce di popolazioni frustrate, grazie ad un “tweet” o un “post” ovvero un “WhatsApp”, semplificando in poche battute – magari con un emoticon, un GIF o un adesivo – materie articolate, complesse, senza un adeguato approfondimento.

Grazie a questi *network* aumentano i movimenti oppositori, che fanno leva su di un linguaggio “popolare”, modesto nei contenuti, di tipo sovversivo, immediato e senza intermediazione. Non c’è più bisogno di campagne elettorali classiche; non servono più comizi né manifesti pubblicitari nelle nostre strade. Né snervanti tribune politiche televisive (quantomeno vecchia maniera) anche se, a quanto è dato rilevare, sono in costante aumento programmi a contenuto politico giacché considerati una vera manna per l’auditel.

Oggi giorno è sufficiente l’azione di *leader* più o meno carismatici (o percepiti come tali) per spingere gruppi di popolazione verso una sollevazione di massa, uno sconvolgimento dello *status quo*; in virtù di una conclamata “rinnovata” sovranità popolare riconducibile non più alla mediazione delle vetuste istituzioni rappresentative bensì a centri di potere non ben definiti¹⁷.

Tuttavia, appare più che giustificabile che coloro che vivono in condizioni di sofferenza, di disagio, cerchino un capro espiatorio delle proprie pene; dal punto di vista psicologico siffatte masse appaiono più orientate ad ascoltare chi esalta e amplifica tutti i mali che affliggono la società e che investono le varie comunità che siano sopranazionali, statali, regionali e locali, rispetto alla retorica politica convenzionale, alle parole vuote che spesso si sentono nei dibattiti politici.

La questione tuttavia si presenta molto più complessa di come viene enunciata. Nessuno ha rimedi certi da proporre in tempi brevi e senza scelte politiche difficili che in qualche modo si ripercuoterebbero sui cittadini.

Come anticipato ad un’azione “globale” deve necessariamente corrispondere una risposta della stessa forza, cioè “globale”¹⁸. Ma se non è riscontrabile una *governance* della globalizzazione a livello planetario – e mi riferisco non alle élite economico-finanziarie che affermano le proprie decisioni, ma una *governance* democraticamente investita di siffatta competenza – può necessariamente considerarsi praticabile la via delle organizzazioni internazionali e, in particolare, quelle che presentano una “forma di governo” il più possibile rappresentativa, tra gli altri, degli interessi degli amministrati, non tanto gli Stati ma soprattutto i cittadini, le persone, gli individui.

In questa prospettiva non soddisfa il ruolo dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) in quanto organizzazione (quasi) univer-

sale che riunisce (al momento in cui scriviamo) 193 Stati, benché si prefigga, tra gli altri obiettivi, di “promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà” nonché di “impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli” sottolineando “la fede nei diritti fondamentali dell’uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole” (Preambolo Statuto ONU).

Nonostante le enunciazioni di principio e gli sforzi dell’organizzazione intergovernativa in più di 73 anni di attività, stante peraltro sia le limitate competenze nelle materie economiche, sia il bilancio assolutamente insufficiente, sia i veti (politici) di taluni Stati membri permanenti del Consiglio di sicurezza, non possiamo affermare che l’ONU possa risolvere sul piano globale le questioni di cui si dibatte. Pur rappresentando che economia, mercato, clima, energia, diritti umani, terrorismo sono ambiti di interesse ONU. Ma il potere decisionale, intergovernativo, con tutti i limiti *ratione materiae*, è spesso bloccato da divergenze politiche e da veti incrociati.

Sul fronte europeo, d’altra parte, non si sta meglio; gli Stati membri dell’Unione europea sembrano negli ultimi anni aver perso la bussola dell’integrazione, della solidarietà, dello stare insieme. Si sta allargando sempre più l’“Europa” degli egoismi, dei particolarismi, dei rigurgiti di sovranità, dell’arroganza e della barbarie (nel ridurre diritti e libertà dei cittadini, nell’innalzare muri e respingere popolazioni fuori dei confini nazionali) che nulla ha a che fare con gli ideali comuni che hanno caratterizzato il processo di integrazione europea.

Stati che una volta entrati nell’Unione europea tendono, “dall’interno” ed in modo subdolo, a minarne le fondamenta a limitarne l’azione e le competenze, creando gruppi politici (dis)omogenei che alterano gli equilibri e le maggioranze preesistenti. Gli stessi Stati, però, mostrano un’atteggiamento particolare nel non perdere, anzi nell’incrementare ove possibile, cospicui finanziamenti e fondi europei per lo sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale.

Un esempio in tal senso è il c.d. “Gruppo di Visegrad” costituito al momento in cui scriviamo da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia – cui occorre considerare una probabile adesione futura anche dell’Austria dopo le ultime elezioni – il cui atteg-

giamento sovranista e nazionalista è più evidente e sfacciato rispetto al “blocco nordico” degli Stati membri UE, proponendo una inaccettabile visione intergovernativa dell’Unione, preferendo la redistribuzione dei fondi strutturali (l’“Europa” dei fondi) e predicando l’“Unione delle Patrie” rispetto ad una integrazione più stretta e più politica. Stati che, pur membri dell’Unione europea, guardano anche altrove, ad altre alleanze, comportando uno squilibrio dei valori interni all’Unione ed una diminuzione della solidarietà tra gli Stati membri e le istituzioni.

Il processo di allontanamento dai valori comuni europei è evidente e merita un’analisi accurata nelle pagine seguenti¹⁹.

Tuttavia, l’integrazione europea può (e deve) essere “*la*” risposta di una Unione che vuole uscire dalla crisi europea e mondiale e che vuole avere maggiore peso nello scacchiere internazionale.

Vale la pena soltanto segnalare che è possibile, anzi fondamentale, salvaguardare gli interessi nazionali ed in particolare le identità nazionali (sottolineo: “*le*” identità nazionali) pur partecipando ad enti sovranazionali come l’Unione europea. È legittimo il comportamento del governo dello Stato membro che imposta – dal punto di vista politico – la propria partecipazione alla costruzione della “casa comune” mantenendo ben chiari gli interessi nazionali (e quindi regionali, locali ecc.)²⁰.

Ovviamente, (con)cedendo²¹ nell’interesse comune quote delle proprie prerogative nazionali.

Questo è un altro punto sul quale varrà la pena soffermarsi tra breve.

Del resto, una Unione europea “unita nelle diversità”²² non è solo una massima efficace tanto dal punto di vista mediatico quanto vuota e senza contenuti sostanziali. È “*il*” principio informatore dell’intero processo sin dagli albori dell’avventura europea, oggi elevato a principio “costituzionale” assieme ai principi del rispetto delle identità nazionali, di sussidiarietà, delle competenze di attribuzione e della solidarietà tra gli Stati membri.

Il generalizzato e scriteriato attacco all’Unione potrebbe portare a conseguenze estreme non quantificabili in termini di danni allo Stato ma soprattutto ai cittadini. Il caso del referendum popolare del 2016 nel Regno Unito è emblematico²³.

Si chiede al popolo di pronunziarsi su temi di vitale importanza

– e non solo per i cittadini britannici – a seguito di un lungo ed assillante “bombardamento” politico-mediatico *contra-UE* (c.d. “Leave”) per mere motivazioni politiche di consenso interno. Il risultato è sotto gli occhi di tutti. Credo che, alla luce degli eventi, non sono molti coloro che nel Regno Unito sono convinti della bontà della scelta referendaria.

Sul piano strettamente giuridico-politico, sembra di poter affermare che i cittadini di uno Stato possono (talvolta devono) essere consultati, come *extrema ratio*, solo esclusivamente se debitamente e correttamente informati, giacché l’azione referendaria nell’ipotesi di effetti internazionali o europei, potrebbe produrre conseguenze che non si esauriscono nel mero ambito nazionale.

Occorre riflettere attentamente laddove si tratti di scelte di politica estera o di politica europea che sono e rimangono, a mio modesto parere, di competenza governativa e parlamentare²⁴. In una democrazia parlamentare e in un sistema democratico liberale nel quale è presente un’Assemblea eletta a suffragio universale la voce dei cittadini è assicurata dai rappresentanti eletti.

Occorre quindi rinnovare il “patto” che i Padri fondatori dell’Unione europea hanno sottoscritto a nome dei Popoli europei.

Occorre mettere al centro del sistema l’individuo e i suoi diritti fondamentali/sociali in luogo del consumatore e i suoi diritti del mercato. Ciò perché il mercato esasperato si pone come antagonista del rispetto dei diritti dell’individuo. Si configura come uno strumento di indebolimento delle relazioni sociali ed una sproporzionata “mercantilizzazione” conduce gli uomini al conflitto e alle restrizioni delle libertà individuali, economiche e civili, che comporta inevitabilmente un inquinamento della stessa democrazia.

È giunto il momento delle scelte importanti: il mercato e l’unione economico-monetaria-bancaria non bastano più; sicuramente la scelta di integrarsi grazie al mercato è stata, forse, l’unica via praticabile negli anni ’50-’90 e ha comportato il consolidamento del sistema, ma ora è necessario il “balzo in avanti”: l’unione politica (quale che sia la formula giuridica prescelta) e la realizzazione di quel “progresso economico e sociale dei popoli europei” attraverso la “creazione di un’unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa in cui le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini” (Preambolo TUE).

Ma i governi degli Stati membri saranno pronti a fare il grande “balzo in avanti” e a recepire tutto ciò?

2. *L'insopportabile “sovrànità” dell'Unione europea versus sovranità degli Stati membri. (Con)cessioni di sovranità e competenze condivise in tempo di globalizzazione avanzata*

Tra le tante e diffuse obiezioni che vengono attribuite al multilateralismo in questo momento storico – oltre alla stucchevole contestazione sulle risorse economiche da destinare all'organizzazione – una che emerge su tutte è la questione della limitazione/cessione di sovranità.

L'Unione europea, in particolare, ne rappresenta l'esempio più evidente.

In questa prospettiva l'archetipo dell'insofferenza dei nostri giorni trova l'espressione massima nella scelta del Regno Unito di recedere dall'Unione.

È nota l'intolleranza britannica al multilateralismo e, in generale, alla partecipazione alle organizzazioni internazionali; ciò si riverbera infatti, a quanto è dato conoscere, non soltanto nei confronti dell'Unione europea ma anche in ordine alla partecipazione all'ONU e al Consiglio d'Europa.

L'intolleranza aumenta laddove si tratti di un'integrazione molto regolamentata ed invasiva attesa la valenza *sopranazionale* delle istituzioni dell'Unione che di certo, a regime e nel rispetto dei Trattati, propone una *governance* più incisiva delle organizzazioni internazionali “classiche”²⁵.

Occorre allora stabilire un punto fermo di partenza del dibattito sulla sovranità e sui motivi che hanno portato all'elaborazione del progetto di integrazione europea, per sgombrare il campo da una prospettiva imprecisa che inevitabilmente porterebbe a conclusioni inesatte.

Il punto inequivocabile di partenza, per riprendere il pensiero dei Padri fondatori, è assicurare il benessere economico e sociale delle popolazioni in Europa come conseguenza di una pace duratura tra gli Stati membri. Obiettivi “costituzionali” che, per quanto datati, non vanno assolutamente dimenticati ancorché, nel decennio

dell'austerità, sono emersi diffusi nazional-sovranismi e tendenze autocratiche che rappresentano una novità nell'Unione, giacché governi nazionalisti con tendenze totalitarie non fanno parte della storia e del *DNA* dell'Unione europea. Anzi costituiscono la *causa escludente* nel momento della eventuale richiesta di adesione all'Unione. Successivamente vedremo che, oltre ai nobili principi testé citati, emergono ben altre implicazioni concrete: politiche, o meglio, di geo-politica e di integrazione economica e sociale.

Occorre ricordare che per promuovere il processo di integrazione europea, almeno come lo conosciamo fino ad oggi, è stato necessario superare i particolarismi e le diverse visioni politiche dei governi nazionali per favorire una visione ed interessi comuni. Il sistema odierno affonda le radici nell'esperienza della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e della Comunità economica europea (CEE): essa si fondava (e si fonda) su proposte elaborate da un'autorità sopranazionale sui generis, l'"Alta Autorità" CECA (oggi Commissione europea), indipendente e "terza" dagli Stati membri, con conseguenti decisioni adottate da un potere legislativo proprio, costituito, inizialmente, dal solo Consiglio dei ministri nazionali e da un'"Assemblea" a quel tempo meramente consultiva. Successivamente nobilitata a effettivo "Parlamento europeo" per la rappresentanza dei cittadini nel procedimento legislativo, funzione che condivide a tutt'oggi con il Consiglio dell'Unione in particolare nella procedura legislativa ordinaria.

Si sottolinea l'unicità del sistema già dalla sua costituzione: un ordinamento sopranazionale non esclusiva prerogativa degli Stati membri costituito da istituzioni (organi di "individui" e organi di Stati) a tal uopo previste e rappresentative di interessi diversificati.

Il sistema istituzionale UE, semplificando, è completato da un organo politico-diplomatico per eccellenza (c.d. "Vertici"), il Consiglio europeo, che riunisce i Capi di Stato e di governo degli Stati membri e da una Corte di giustizia indipendente dal potere politico quale organo giurisdizionale supremo del sistema. La Banca centrale europea (BCE) e la Corte dei conti completano il panorama istituzionale dell'Unione europea.

In questa prospettiva i Popoli europei, nel sistema così delineato dai Trattati, sono rappresentati dal Parlamento europeo che si confronta con interessi diversi; con la Commissione che è (o dovrebbe

essere) “terza” e depositaria dell’interesse europeo (comune) e con il Consiglio dell’Unione che è rappresentativo delle istanze dei governi nazionali: si realizza così un “trilogo” nella dialettica del c.d. “metodo comunitario”.

Sicché, nel sistema istituzionale UE e in particolare nelle procedure legislative, è dato riscontrare una sorta di controllo e un bilanciamento reciproco tra le istituzioni (c.d. “*check and balance*”) rivolto a garantire, se non proprio un equilibrio sostanziale, quanto meno un’equanimità tra i diversi poteri del sistema.

Tuttavia, come già accennato in precedenza, oltre all’“anima” propriamente europea-sopranazionale-comunitaria testé indicata, che è da preferire senza esitazione, è riscontrabile nei Trattati e in specie nella gestione di talune materie “sensibili” la contrapposta anima “intergovernativa” che costituisce un sistema politico/legislativo alternativo al “metodo comunitario” con uno spiccato sbilanciamento intergovernativo.

Quali sono le differenze sostanziali dei due sistemi o se si preferisce delle due anime presenti nei Trattati?

Semplificando un sistema complesso che propone una congerie di varianti, e senza scendere nel dettaglio della scelta della valida base giuridica di un atto delle istituzioni dell’Unione²⁶, la scelta del tipo di votazione ecc., occorre sottolineare la posizione del Parlamento europeo che, se nel “metodo comunitario” assume una partecipazione rilevante con la procedura legislativa ordinaria configurandosi come “co-legislatore” insieme al Consiglio dell’Unione, nel sistema intergovernativo, viceversa, appannaggio delle istituzioni governative degli Stati membri (Consiglio europeo e Consiglio dell’Unione), il ruolo di co-legislatore svanisce lasciando al Parlamento europeo (nelle procedure legislative “speciali”) soltanto la mera facoltà di esprimere pareri consultivi, talvolta obbligatori e vincolanti (c.d. “approvazione”), in ogni caso una partecipazione ridimensionata e intollerabile non adeguata ad un’Assemblea eletta dai cittadini dell’Unione.

È in questa prospettiva che emerge a tutt’oggi e ancora in parte legittimamente il c.d. “*deficit democratico*” nell’Unione europea.

Ne consegue che il sistema istituzionale UE – quale che sia l’“anima” che lo rappresenta – è l’apparato di governo “europeo” elaborato *volontariamente* dagli Stati membri, fornito di poteri deci-

sionali e di controllo nelle materie di competenza dell'Unione che elabora un diritto – il diritto (derivato) dell'Unione europea – che necessariamente deve applicarsi negli ordinamenti degli Stati membri (art. 291 TFUE) nel rispetto del principio “costituzionale” di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE).

Nulla che provenga da fonti estranee, quindi, piuttosto un'ordinamento costituito dagli Stati *volontariamente* che, nelle materie di sua competenza, adotta un diritto comune che si *integra* negli ordinamenti nazionali con le norme di diritto interno, talvolta ponendosi “al di sopra” e prevalendo su di esse.

Agli albori del Terzo Millennio taluni si accorgono e si dolgono della sovranità dell'Unione – o se si preferisce dell'esercizio delle “competenze” delegate dagli Stati membri all'Unione – come se fosse un fatto nuovo e, soprattutto, come se l'Unione europea si fosse appropriata *ex se* di poteri e di competenze, una sorta di auto-determinazione, al di là della volontà politica degli Stati membri.

A tal proposito, scriveva Nicola Catalano già nel lontano 1959 in ordine alla natura della CECA e della nascente CEE che la caratteristica essenziale e fondamentale dei Trattati costitutivi dell'integrazione europea è, *a*) di affidare l'esecuzione e l'attuazione delle disposizioni convenute dai governi ad organismi comuni (istituzioni), indipendenti dai governi e da ogni altra autorità degli Stati membri; *b*) di sottrarre alcune materie alla competenza degli Stati membri per affidarle alla competenza delle istituzioni comuni; *c*) di attribuire alle stesse istituzioni non soltanto un potere di esecuzione, bensì un vero e proprio potere normativo, un potere di giurisdizione, un potere di iniziativa ed un controllo politico²⁷.

Inoltre, in tale periodo storico, venne creato il neologismo e la narrazione dell'ente sopranazionale che Robert Schuman ha definito così: “Le supranational se situe à égale distance entre, d'une part, l'individualisme international qui considère comme intangible la souveraineté nationale et n'accepte comme limitations de la souveraineté que des obligations contractuelles, occasionnelles et révocable; d'autre part, le fédéralisme d'Etats qui se subordonnent à un Super-Etat doté d'une souveraineté territoriale propre”²⁸.

È indubbio che la scelta di siffatto neologismo ha rappresentato sin dagli inizi dell'avventura europea un preciso significato politico ed ha configurato un *tertium genus*, un *quid novi*, tra l'ente “Stato”

e l'organizzazione internazionale²⁹. Una novità assoluta nella cooperazione tra Stati, non soltanto nella scelta del nome adottato *ab initio* "Comunità" (in luogo di "organizzazione") ma anche, e soprattutto, sulla formula giuridico-politica prescelta che prevedeva (e prevede) realizzazioni progressive da conseguire nel tempo e con varie tappe³⁰.

Tuttavia, tutto quanto appena segnalato è rimasto, e rimane, nella sfera di cognizione di pochi studiosi della materia, pochi "illuminati" e di altrettanto scarsi interessati, non avendo ottenuto debita divulgazione al grande pubblico dalla stessa Unione europea (in particolare dalla Commissione) e non ottenendo le questioni europee il gradimento dei *media* e dei cittadini "in tempo di quiete elettorale".

Sicché, non è condivisibile l'attacco mediatico e politico all'Unione, ove si consideri che anche grazie all'integrazione europea è stata assicurata in Europa una pace duratura e, per più di 50 anni, una congiuntura economica favorevole nonché una crescita di tutto rilievo, che ha comportato una prosperità diffusa fino all'insorgere della ultima crisi.

Ma si sa la memoria è spesso corta.

Il valore della pace, evidentemente, non è più sentito come "*il*" valore soprattutto dai giovani (e dai giovanissimi) che non hanno vissuto le atrocità dell'ultima guerra. E su questo occorre lavorare sul piano dell'analisi storica per tenere sempre vive la tragedia e le ben note atrocità.

Tuttavia, mi permetto segnalare, che i giovani di oggi, se da un lato, non conoscono la catastrofe della seconda guerra mondiale, dall'altro, oggi giorno hanno la possibilità di confrontarsi con altre emergenze non meno rilevanti. Ad esempio la criminalità diffusa, il terrorismo, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti, di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e organizzata, questioni, peraltro, che dopo la riforma di Lisbona rientrano nella sfera europea della cooperazione giudiziaria penale prevista dall'art. 83 TFUE.

Una "guerra asimmetrica" che si sta sviluppando in Europa e nel mondo con una nuova sfida che non mi pare i governi degli Stati membri abbiano raccolto quanto meno nella definizione di risposte comuni a fenomeni globali.