

UE ad un bivio

Integrazione europea e interesse nazionale

SERGIO FABBRINI

L'Unione Europea (UE) si sta trasformando in modo radicale. La crisi dell'Euro ha messo in luce alcuni difetti della sua costituzione ma, allo stesso tempo, ha creato le condizioni per una accelerazione del processo di integrazione. Vale la pena di riflettere su tale contraddittorio processo per capire quale ruolo dovrebbe svolgere il nostro Paese per promuovere i suoi interessi nazionali. Per fare questo, procederò come segue: in primo luogo, ricostruirò il processo di istituzionalizzazione dell'UE che ha condotto al Trattato di Lisbona del 2009; in secondo luogo, discuterò le caratteristiche costituzionali di quest'ultimo, mostrando come esso abbia formalizzato una doppia costituzione, sovranazionale per il mercato comune e intergovernativa per le politiche tradizionalmente vicine al cuore della sovranità nazionale (come la politica estera e di sicurezza); in terzo luogo, avvanzerò alcune considerazioni su come uscire dalla crisi della doppia costituzione.

Il mio argomento è chiaro: la sfida drammatica della crisi dell'Euro ha messo in radicale discussione la struttura dei compromessi che aveva finora sostenuto la costruzione dell'UE. Solamente un'Unione politicamente unita potrà consentire all'Europa di continuare ad esercitare un ruolo di influenza in un sistema globale ormai chiaramente strutturato intorno a pochi grandi paesi o blocchi continentali. Quell'influenza è necessaria se si vuole difendere gli interessi europei e, con essi, i singoli interessi nazionali, in un contesto di spietata competizione globale. Senza questa capacità di agire unita politicamente, sarà altamente improbabile che l'Europa possa difendere quel suo particolare modello di civiltà che combina democrazie e mercato.

Il passaggio di Maastricht

Il Trattato di Lisbona costituisce l'esito di un lungo e controverso processo di discussione pubblica sull'identità costituzionale dell'UE.

Già con il Trattato di Maastricht del 1992 l'integrazione europea aveva iniziato a coinvolgere ambiti di politiche pubbliche considerati fondativi della sovranità nazionale. Dopo Maastricht, non solamente si sono allargati enormemente gli ambiti di *policy* collegati al mercato unico, ma anche ambiti di *policy* di estrema sensibilità per i singoli Stati membri (come la politica estera e di sicurezza, la politica dell'ordine interno e quindi la politica finanziaria e monetaria) sono divenuti materie di interesse europeo. Il processo di integrazione aveva raggiunto una tale profondità (oltre che estensione, con i successivi allargamenti che si sono susseguiti) che non poteva non sollecitare una maggiore definizione dei suoi assetti istituzionali e delle sue procedure decisionali.

Il Trattato di Maastricht del 1992 costituisce il punto di svolta nella vicenda dell'integrazione europea. Quel Trattato fu elaborato e approvato in un contesto storico drasticamente diverso rispetto a quello che aveva portato all'avvio del processo di integrazione, con il Trattato di Parigi del 1952 e quindi con i Trattati di Roma del 1957. Nei primi quattro decenni, infatti, il processo di integrazione si era svolto all'interno dell'Europa occidentale, aveva potuto beneficiare della copertura politica e della protezione militare degli Stati Uniti (attraverso la loro leadership della NATO) e si era basato sulla divisione della Germania (che aveva costituito il problema irrisolto della storia europea almeno dalla guerra franco-prussiana del 1871, con il suo esito sconvolgente dell'incoronazione dell'imperatore tedesco nella reggia di Versailles).

Tra il 1989 e il 1991, queste condizioni sistemiche dell'integrazione si indebolirono irrimediabilmente. Con il crollo del muro di Berlino nel novembre del 1989 si impose il problema dell'unificazione tedesca e con l'implosione dell'Unione Sovietica nell'agosto del 1991 si formalizzò la fine della Guerra Fredda. L'Europa integrata fu costretta a cambiare la propria agenda. L'UE non poteva più limitarsi a costruire un mercato comune, lasciando ad altri (gli Stati Uniti in specifico) il compito di garantire la propria sicurezza militare. E soprattutto non poteva più pensare che la riunificazione della Germania potesse essere rinviata all'infinito. Tant'è che quest'ultima avverrà proprio alla fine del 1991, con l'aiuto degli americani e le diffidenze delle principali cancellerie europee, ma in cambio dell'Unione economica e monetaria.

Il Trattato di Maastricht, infatti, fu la risposta europea a tali cambiamenti storici. Una risposta basata su un Grande Compromesso tra i principali paesi europei. Per la prima volta, nella preparazione del Trattato, si riconobbe che il progetto di integrazione aveva un carattere politico e non esclusivamente economico. Per la prima volta si parlò di *unione politica*, tant'è che la denominazione di Unione Europea verrà introdotta proprio per siglare la distanza dalla precedente denominazione di Comunità Economica Europea (CEE). Per la prima volta venne deciso che il processo di integrazione doveva coinvolgere settori di *policy* non strettamente legati al mercato comune,

come la politica estera e la politica della giustizia e dell'ordine interno. Per la prima volta si definirono i tempi e i modi per l'adozione di una moneta comune che potesse contenere la forza economica della Germania.

Dunque, in quell'occasione vennero siglati due fondamentali compromessi.

Il primo fu il compromesso tra gli Stati favorevoli all'integrazione politica e gli Stati invece esclusivamente interessati alla costruzione del mercato comune. Gli Stati interessati all'unione politica furono autorizzati ad andare avanti, ma agli altri fu consentito di auto-escludersi (attraverso la cosiddetta clausola di *opt-out*) dalle politiche più integrate (come quella della moneta unica).

Il secondo compromesso fu quello all'interno degli Stati favorevoli all'integrazione politica, tra quelli che volevano proseguire sulla strada della costruzione di un'Unione interamente sovranazionale e quelli invece che volevano rafforzare il controllo dei governi nazionali sulle nuove politiche (degli affari esteri, della sicurezza e della politica finanziaria in particolare).

Il risultato fu un Trattato basato su tre pilastri: quello sovranazionale del mercato comune e i due pilastri intergovernativi della politica estera e della politica dell'ordine interno. Ovvero un Trattato che riconosceva formalmente che l'Unione avrebbe potuto procedere nel processo di integrazione in ambiti cruciali per i suoi Stati membri, a condizione di garantire ai loro governi un ruolo decisionale esclusivo grazie al rafforzamento delle istituzioni intergovernative.

Verso Lisbona

Tale logica di *differenziazione dei regimi decisionali* si affermò ulteriormente con l'avvio dell'Unione economica e monetaria (UEM) nel 1994. Per dare una risposta al problema tedesco, fu deciso di dare vita ad una nuova moneta, l'Euro, gestita da un'istituzione autenticamente federale, la Banca Centrale Europea, peraltro largamente disegnata sulla base del modello istituzionale della Banca Federale Tedesca o *Deutsche Bundesbank*, a condizione che gli Stati mantenessero la loro libertà d'azione nelle politiche collegate alla moneta comune (come la politica fiscale, di bilancio e più generalmente la politica economica), seppure entro alcuni vincoli riguardanti i livelli di deficit e debito pubblico (così come verranno formalizzati dal Patto di Stabilità e Crescita).

La decisione presa nel 1994 fu, dunque, coerente con l'impianto stabilito a Maastricht: centralizzare la politica monetaria e decentralizzare le politiche a quest'ultima collegate.

L'integrazione si era spinta fino al punto di mettere in discussione uno dei perni dello stato moderno, la sovranità monetaria, ma gli Stati membri

e i loro governi avevano imposto un disegno istituzionale che affidava a essi il controllo del processo decisionale relativo alle nuove cruciali politiche che la fine della Guerra Fredda aveva spinto nell'agenda europea. Dopo tre fasi di convergenza, l'Euro è entrato quindi in circolazione il 1° gennaio 2002, divenendo progressivamente la moneta di 17 (inizialmente 11) dei 27 (28, dal 1° luglio 2013) Stati membri dell'UE.

Nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, la necessità di accogliere all'interno dell'UE i nuovi paesi dell'Est e del Sud dell'Europa aveva finito per tenere costantemente aperto il cosiddetto cantiere istituzionale. In quel decennio, si venne ad accumulare una complessa struttura di Trattati che a loro volta si aggiungevano a quelli che avevano dato vita al processo di integrazione: i Trattati di Roma (1957), l'Atto Unico Europeo (1986), il Trattato di Maastricht (1992), il Trattato di Amsterdam (1997) e il Trattato di Nizza (2001).

Di fronte alla prospettiva di un raddoppio degli Stati membri si decise, quindi, di andare verso una razionalizzazione di tale complessa struttura di Trattati, così da mettere l'UE nella condizione di operare con efficacia. Nel 2002-2003 venne riunita una Convenzione costituzionale a Bruxelles che elaborò un nuovo testo, il Trattato Costituzionale, che sostituiva tutti gli altri trattati.

Seppure firmato dai capi di Stato e di governo in una solenne riunione a Roma nel 2004, il Trattato Costituzionale venne quindi bocciato dagli elettori francesi ed olandesi in due referendum popolari, tenuti rispettivamente nel maggio e nel giugno 2005. Dopo una pausa di riflessione fu deciso, quindi, di emendare i Trattati esistenti recuperando buona parte del Trattato Costituzionale in un nuovo testo chiamato Trattato di Lisbona (perché firmato nella capitale portoghese).

Anche questa soluzione trovò opposizioni in alcuni Stati membri, in particolare in Irlanda, la cui costituzione impone l'indizione di un referendum popolare per l'approvazione di una modifica ai Trattati, anche nella forma di emendamenti a quelli precedenti approvati. Gli irlandesi votarono contro il Trattato di Lisbona nel giugno 2008, ma furono poi convinti a sostenere quel Trattato in un successivo referendum popolare tenutosi nell'ottobre 2009. In questo modo, il Trattato di Lisbona potette entrare in vigore il 1° dicembre 2009.

Lisbona: versante sovranazionale

Il Trattato di Lisbona è formalmente costituito da tre trattati: il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992 emendato (TEU) e il Trattato di Roma del 1957 emendato e rinominato come Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), più la Carta dei Diritti Fondamentali (della cui esistenza prese atto la Conferenza Intergovernativa che aveva elabora-

to il Trattato di Nizza del 2001 ma che non l'aveva poi formalizzata, formalizzazione appunto avvenuta con il Trattato di Lisbona).

Se il Trattato di Lisbona ha abolito la divisione in 'pilastri' formalizzata a Maastricht, tuttavia esso ha preservato la distinzione tra diversi regimi decisionali relativamente a diverse politiche europee. Si può dire che il Trattato di Lisbona abbia formalizzato un doppio sistema decisionale. Ha istituzionalizzato un *sistema di governo sovranazionale*, costituito di istituzioni che rispettano i principi della separazione dei poteri, per regolare materie collegate al mercato unico.

E, contemporaneamente, ha istituzionalizzato un *nuovo sistema di governance* per decidere materie sensibili per gli Stati membri (in particolare per quelli dell'Eurozona). Nel primo caso, si è formalizzato un quadrilatero istituzionale basato su un legislativo bicamerale (il Consiglio dei ministri, in quanto camera di rappresentanza dei governi e costituito da formazioni differenziate di ministri degli Stati membri, e il Parlamento Europeo, in quanto camera di rappresentanza dei cittadini) ed un esecutivo duale (il Consiglio Europeo, formato dai capi di stato e di governo degli Stati membri e la Commissione, con un commissario per ogni Stato membro, almeno fino al 2014).

La co-decisione legislativa del Consiglio dei ministri e del Parlamento Europeo viene celebrata come la procedura ordinaria per l'approvazione delle leggi europee (regolamentazioni e direttive), mentre la Commissione mantiene il potere di iniziativa del processo legislativo (sottoponendo all'una o all'altra camera una particolare proposta di legge) e il Consiglio Europeo vede riconosciuto il suo ruolo di 'testa politica' dell'esecutivo comunitario.

Si tratta di un sistema di governo sovranazionale perché i ruoli e le funzioni delle varie istituzioni sono sufficientemente precisati. Le istituzioni sono reciprocamente indipendenti e allo stesso tempo collegate le une alle altre attraverso un meccanismo definibile come *checks and balances*.

In questo sistema di governo due istituzioni sono emerse come le più rilevanti.

Da un lato il Consiglio Europeo (dei Capi di Stato e di governo) e dall'altro lato il Parlamento Europeo. Il Consiglio Europeo (un'istituzione che non esisteva alle origini del processo di integrazione) si è progressivamente distaccato dal Consiglio dei ministri, assumendo una funzione prettamente esecutiva (quella di stabilire le grandi linee di azione dell'Unione), lasciando al Consiglio dei ministri il ruolo e le funzioni proprie della camera degli Stati di un legislativo federale.

Nello stesso tempo, il Parlamento Europeo (che era, all'origine del processo di integrazione, poco più che un'assemblea parlamentare costituita di membri nominati dai parlamenti nazionali) ha acquisito una pari dignità legislativa con il Consiglio dei ministri, motivando con sapienza e determinazione le sue richieste di influenza istituzionale con il fatto di essere

l'unica istituzione eletta direttamente (dal 1979) dai cittadini dei singoli Stati membri dell'UE. Peraltro, l'elezione (con il Trattato di Lisbona) di un presidente permanente del Consiglio Europeo, eletto per 2,5 anni e rinnovabile per un secondo mandato di durata equivalente (attualmente è il belga Herman van Rompuy), ha istituzionalizzato il suo potere decisionale, dando continuità alla sua azione esecutiva.

È evidente che la Commissione non costituisce più la forza propulsiva del processo di integrazione, anche se è pure evidente che le sue competenze tecniche continuano ad essere indispensabili per tradurre in misure operative le decisioni prese dal Consiglio Europeo. Nello stesso tempo, il Parlamento Europeo, imponendo la co-decisione come la procedura ordinaria dell'Unione, ha dato legittimità al processo legislativo, sottraendolo alle derive tecnocratiche del passato.

Dunque, in tutte le politiche collegate al mercato comune (che sono poi la grande maggioranza delle politiche europee), l'UE continua a operare attraverso l'approvazione di provvedimenti legislativi (regolamenti, che debbono essere applicati dagli Stati membri così come sono, e direttive, che definiscono gli obiettivi che gli Stati membri debbono raggiungere lasciando a essi la scelta degli strumenti per farlo), un'attività che è quindi rigorosamente monitorata dalla Corte Europea di Giustizia.

È questa *l'integrazione attraverso il diritto* che è all'origine del processo integrativo. Per di più, con la Carta dei diritti, la Corte Europea di Giustizia ha visto riconosciuto il suo ruolo di garante (se non di promotrice) dell'integrazione attraverso il diritto, agendo come referente per la soluzione delle contese tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, oltre che tra queste ultime e i cittadini.

Lisbona: versante intergovernativo

Il Trattato di Lisbona ha costituzionalizzato, però, anche un versante intergovernativo.

Con l'estensione dell'integrazione ad ambiti di *policy* cruciali per gli Stati membri (come la politica estera e di sicurezza, la politica monetaria e finanziaria, la politica dell'occupazione), i governi hanno collocato quegli ambiti in contesti istituzionali assai diversi rispetto a quelli che regolano le innumerevoli politiche collegate al mercato unico.

Il Trattato di Lisbona ha innovato rispetto al Trattato di Maastricht, nondimeno ha istituzionalizzato quadri normativi e regimi decisionali differenziati, da un lato, per le politiche del mercato unico e, dall'altro lato, per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), per la Politica europea di sicurezza e difesa comune (PESD) e per la politica economica e monetaria (UEM), in particolare.

Per queste ultime, il Trattato di Lisbona ha sospeso il quadrilatero decisionale sopra descritto, per sostituirlo con un assetto istituzionale basato principalmente sul Consiglio Europeo (dei Capi di Stato e di governo) e il Consiglio dei ministri degli Stati membri.

Non solo, relativamente a queste ultime politiche, lo scopo indicato dal Trattato di Lisbona è quello di favorire il coordinamento delle politiche degli Stati membri, non già la loro integrazione legale a livello sovranazionale.

Le decisioni debbono essere prese attraverso modalità specifiche, talora definite come *new mode of governance*. Vediamo il caso della politica estera e di sicurezza (PESC). L'art. 24, comma 1, del TEU è esplicito nell'affermare che "l'adozione di atti legislativi è da escludere". Pur introducendo l'importante innovazione di un Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza che presiede permanentemente (per 5 anni) il Consiglio per gli Affari Esteri costituito dai ministri corrispondenti degli Stati membri (l'unica formazione del Consiglio sottratta alle presidenze semestrali) ed è contemporaneamente Vice-Presidente della Commissione, il Trattato di Lisbona non ha modificato la logica intergovernativa celebrata dal Trattato di Maastricht per la politica estera (e allora protetta da uno specifico 'pilastro' istituzionale). Il coordinamento dovrà avvenire (art. 25, TEU) attraverso decisioni costituite di 'azioni' e 'posizioni' che, una volta assunte, gli Stati membri si impegnano *volontariamente* a rispettare.

In questo regime decisionale, la Commissione, attraverso il suo Vice Presidente, dovrà assolvere una funzione di supporto tecnico del Consiglio Affari Esteri, ma non potrà esercitare alcuna funzione politica (che spetta al Consiglio Europeo). Allo stesso tempo, il Parlamento Europeo dovrà essere consultato, ma non gli è consentito di esercitare alcun ruolo di controllo e bilanciamento. E, poiché la PESC procede attraverso decisioni, e non atti legislativi, la Corte Europea di Giustizia è esclusa dall'esercitare qualsivoglia supervisione.

Ecco perché si può argomentare che il Trattato di Lisbona abbia istituzionalizzato un doppio modello costituzionale.

Per quanto riguarda la gestione delle politiche pubbliche collegate al mercato comune, il Trattato di Lisbona ha previsto un modello di costituzione *sovranazionale* di tipo genericamente federale. Tale costituzione sostiene e giustifica un *sistema di governo*, connotato da una (pur contraddittoria) separazione dei poteri tra le quattro istituzioni che partecipano al processo decisionale (un esecutivo duale costituito dal Consiglio Europeo e dalla Commissione e un legislativo bicamerale costituito dal Parlamento Europeo e dal Consiglio).

È con il Consiglio Europeo e il Parlamento Europeo che sono emersi come le istituzioni più forti.

Allo stesso tempo, per quanto riguarda le politiche storicamente più sensibili per la sovranità nazionale (come la politica estera e di sicurezza),

il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato un modello di costituzione *intergovernativa* di tipo genericamente confederale.

Tale costituzione sostiene e giustifica un *sistema di governance*, piuttosto che di *government*, connotato dalla centralizzazione della decisione nelle due istituzioni (il Consiglio Europeo e il Consiglio dei ministri) che rappresentano i governi degli Stati membri dell'Unione.

La crisi dell'Unione Europea

La crisi finanziaria, esplosa in Europa proprio a cavallo dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha messo in radicale discussione l'equilibrio tra le due costituzioni del Trattato di Lisbona. Indubbiamente, il Consiglio Europeo è risultato essere il vero e proprio centro decisionale delle politiche di risposta alla crisi finanziaria, ma anche alle emergenze internazionali come quella della crisi libica e della Primavera Araba del 2011, con la Commissione ridimensionata ad esercitare un ruolo di implementazione delle decisioni prese dai governi nazionali all'interno del Consiglio Europeo o dai loro ministri delle finanze, degli esteri e della difesa. Quelle risposte sono state in grado di affrontare le minacce immediate, ma non sono riuscite a creare le condizioni per un'efficace e legittimo governo dell'economia e della politica estera e militare. Per quali ragioni?

Due in particolare.

In primo luogo, l'Unione intergovernativa tende a creare relazioni gerarchiche al suo interno tra i governi degli Stati membri. Essa, cioè, dà a veri e propri *directoires*, ovvero a processi decisionali al cui interno alcuni Stati membri pesano o contano più di altri.

È indubbio che, nel corso della crisi dell'Euro, la politica finanziaria sia stata stabilita sempre di più dall'asse tedesco-francese e, quindi, con l'approfondimento della crisi, dalla sola Germania e dai suoi alleati del Nord Europa (Paesi Bassi e Finlandia in particolare).

Così come è indubbio che, di fronte alla crisi libica del 2011, l'iniziativa sia stata presa dalla Francia e dalla Gran Bretagna, in particolare dopo l'astensione della Germania sulla mozione di un intervento militare nel Paese nordafricano votata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

È vero, dunque, che il Consiglio Europeo si è rivelato essere, in entrambe le crisi, la sede della decisione strategica.

Tuttavia al suo interno, quest'ultima è stata presa sotto la pressione e l'impulso dei governi degli Stati membri più forti (economicamente e militarmente). Dopo tutto, se le decisioni sono prese esclusivamente dai capi di governo all'interno del Consiglio Europeo, o dai ministri all'interno del Consiglio dei ministri, è evidente che alcuni paesi pesano più di altri. Così la forza economica e la coesione politica della Germania hanno finito per imporre le esigenze di questo paese su quelle di altri paesi.

E così la forza militare e diplomatica della Francia e della Gran Bretagna (unici due paesi europei ad avere un seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite) hanno finito per imporsi sulle incertezze politiche degli altri.

In secondo luogo, l'integrazione intergovernativa non ha potuto garantire una legittimità alle decisioni prese dagli e negli organismi intergovernativi (del Consiglio Europeo e del Consiglio dei ministri). Intanto, perché quelle decisioni sono state prese e continuano ad essere prese escludendo il Parlamento Europeo, l'istituzione che rappresenta gli elettori che dovranno farsi carico materialmente degli effetti di quelle decisioni. E poi perché è difficile considerare legittime decisioni prese da leader votati a livello nazionale ma i cui effetti sono europei.

Gli elettorati nazionali hanno scelto i loro governi nazionali per prendere decisioni nazionali. Ma quando quei governi agiscono a Bruxelles, essi prendono decisioni che hanno implicazioni per gli elettorati di altri Paesi, e non solamente per il proprio elettorato. La legittimità non si trasferisce dal livello nazionale a quello europeo.

Le decisioni prese a livello europeo richiedono di essere legittimate da istituzioni rappresentative degli elettorati europei (come, appunto, il Parlamento Europeo), mentre le decisioni prese a livello nazionale richiedono di essere legittimate da istituzioni rappresentative degli elettorati nazionali (come, appunto, i parlamenti domestici). Anzi, con l'europeizzazione delle politiche a Bruxelles, si è indebolita drammaticamente la capacità di controllo dei parlamenti nazionali sui rispettivi governi nazionali, senza che tale indebolimento venisse compensato da un rafforzamento della capacità di controllo del Parlamento Europeo sui governi nazionali che operano all'interno degli organismi intergovernativi dell'UE.

Conclusione

L'UE non può funzionare adeguatamente senza riconoscere ai governi nazionali un ruolo decisionale di centrale importanza.

L'UE non è solo un'Unione di cittadini, ma è anche un'Unione di Stati, con le loro identità storiche, i loro apparati amministrativi, i loro legami identitari con le rispettive cittadinanze nazionali. Allo stesso tempo, però, l'UE non potrà progredire solamente sulla base della volontà dei governi degli Stati membri. L'UE è (e continuerà ad essere) l'esito di un equilibrio dinamico tra interessi nazionali e interesse europeo.

Se così è, allora l'Italia dovrà agire su due piani contemporaneamente. Dovrà agire sul piano interno per dotarsi di un sistema di governo che garantisca la formazione di esecutivi stabili e coesi, di un sistema amministrativo efficiente e sofisticato e di un sistema pubblico adeguato ad affrontare le sfide dell'integrazione e della globalizzazione.

Non possiamo più permetterci, come talora è stato fatto in passato, di delegare la rappresentanza dei nostri interessi o richieste ad organismi sovranazionali come la Commissione, perché impossibilitati a farlo direttamente per via delle nostre debolezze. L'integrazione sovranazionale dovrebbe spingerci ad una vera e propria rivoluzione cognitiva.

Nell'UE non ci sono più Stati nazionali, ma Stati membri di una Unione. Occorre creare la tecnologia istituzionale e la cultura governativa necessaria per agire con efficacia *in quanto Stato membro*. Nell'UE non c'è solo la cooperazione o la solidarietà tra gli Stati membri, c'è anche la competizione e la rivalità per promuovere i rispettivi interessi o punti di vista. Ciò richiede un Paese moderno, capace di fare gioco di squadra, democratico ed efficiente.

Ma l'Italia dovrà agire anche sul piano europeo, in modo più innovativo e senza complessi di inferiorità.

È nostro interesse mettere in discussione la logica intergovernativa, proprio mentre ci attrezziamo per affrontarla adeguatamente. La logica intergovernativa tende a produrre divisioni tra europei (del Nord e del Sud) e gerarchie tra i loro governi nazionali (tra Stati membri grandi e piccoli). Basti vedere gli effetti della crisi dell'Euro. Le divisioni tra gli Stati membri dell'Unione si sono accentuate come mai era avvenuto nel passato, contrapponendo Stati "debitori" e "creditori" indipendentemente dalle loro coalizioni di governo.

Ma anche all'interno dei singoli Stati membri si è drammaticamente accentuata l'insoddisfazione, se non il rifiuto, nei confronti dell'Europa integrata. Negli Stati membri più deboli (quelli del sud europeo) perché le opinioni pubbliche percepiscono di subire *diktat* neo-coloniali da parte degli Stati membri più forti. In questi ultimi (quelli del nord europeo) perché le opinioni pubbliche ritengono che il loro aiuto venga richiesto da chi non se lo merita.

L'Unione intergovernativa che ha gestito la crisi dell'Euro ci ha, dunque, lasciato un'Europa debole e divisa, come mai era avvenuto nel passato, anche se paradossalmente più integrata (per quanto riguarda l'eurozona).

La costituzione intergovernativa del Trattato di Lisbona non ha dato una risposta soddisfacente alla relazione tra efficacia e legittimazione delle decisioni. Non si può uscire da questa situazione drammatica se non si supera la logica intergovernativa.

Paradossalmente, l'Italia è tra i pochi Stati membri che può rilanciare un'iniziativa per l'Unione politica.

Poiché è il più grande dei piccoli e il più piccolo dei grandi, l'Italia può beneficiare di un credito significativo per costruire una coalizione a favore di un'Europa politicamente integrata, anche per riconoscere il necessario ruolo decisionale ai governi nazionali. Il versante sovranazionale del Trattato di Lisbona è una buona base di partenza.

Ma molto di più si deve fare per creare un'originale Unione politica capace di tenere in equilibrio governi e cittadini, istituzioni intergovernative e istituzioni sovranazionali, interessi nazionali e interesse europeo. Ma, ovviamente, questa azione italiana risulterebbe tanto più efficace quanto più sarà promossa da un'élite politica ed amministrativa espressione di un Paese efficiente e democratico.

*La riproduzione totale o parziale dell'articolo pubblicato non è ammessa
senza preventiva autorizzazione scritta della Direzione.*