



Punti di vista sulla sovranazionalità europea

Più delle radici servono nuovi giardinieri

di Roberto Barzanti

All'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) non sono seguiti atti e orientamenti tali da segnalare concretamente un cambio di passo, la volontà di rispondere alle aspettative create. L'Unione Europea sembra destinata a una condizione di perenne fragilità, a continui alti e bassi, a un deludente andirivieni tra accelerazioni riformatrici e chiusure intergovernative. Si deve concedere che il funzionamento di un'atipica *governance* sovranazionale abbia sempre un certo grado di farraginosità, dovuto tra l'altro a un numero di partecipanti accresciuto a dismisura e in procinto di dilatarsi per ulteriori adesioni. Ma sarebbe stato saggio affrontare queste scontate difficoltà cogliendo al meglio le chance innovative presenti nelle due parti del testo e particolarmente in quelle riferite al funzionamento e alla guida degli organi dell'Ue. Aver scelto per presidente del Consiglio europeo l'ignoto ai più ex primo ministro belga Herman van Rompuy, e aver conferito l'incarico di Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza alla disarmante baronessa Catherine Margaret Ashton, ha piuttosto confermato il disegno di tenersi bassi e il proposito di non oscurare con personalità già ben caratterizzate il ruolo di comprimari tutt'altro che ridimensionati. Così il neopresidente del Consiglio dovrà più che mai vedersela con la presidenza semestrale di turno, in una sorta di inedito consolato, e la vicepresidente della Commissione, nelle simultanee vesti di madame Pesc, combinerà le sue iniziative, a oggi assai poco percepibili, con gli equilibrismi di Barroso, che in molti avrebbero voluto sostituire.

La migliore convalidazione delle modifiche contenute nel Trattato sarebbe stata una concorde impronta di novità nelle scelte, a partire dalle persone chiamate a dirigere la macchina, in una fase nella quale la personalizzazione della politica ha uno spazio sempre più riconosciuto e non inevitabilmente da esorcizzare. Invece l'Unione sembra prediligere la ricerca di fantasmi che aumentino mistero e lontananza. Dopo l'accidentato periodo che un diplomatico-protagonista ha chiamato "ventennio costituzionale" (Rocco Antonio Cangelosi, *Il ventennio costituzionale dell'Unione Europea*, pp. 306, € 16, Marsilio, Venezia 2009), erano necessari gesti chiari e più eloquenti di qualsiasi norma. Cangelosi, che ora presta la sua opera nello staff del Quirinale, in uno degli scritti della raccolta richiama l'opportunità di "una visione lunga dell'evoluzione istituzionale" in grado d'inserire la stessa ricezione del Trattato in una linea

dotata di respiro e preveggenza e di evitare quindi di registrarlo come un risultato di per sé sufficiente. Tanto più in una situazione – la crisi greca è il fatto più drammatico e sintomo di un'allarmante debolezza – non ordinaria. L'ambasciatore Silvio Fagiolo (*L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, pp. 250, € 24, FrancoAngeli, Milano 2009), anch'egli a conclusione di una non breve esperienza diretta del lavoro diplomatico che ha preceduto il faticato parto, rilancia l'ipotesi cara a certa tradizione federalistica italiana, di un funzionale sdoppiamento delle velocità d'integrazione: "Il Trattato di Lisbona offre gli strumenti per realizzare una piccola Europa dentro il mare di una grande Europa, con l'obiettivo di farne una federazione di Stati". Viene da chiedersi se questa sarebbe davvero una soluzione. Da chi sostenuta? E come attuata se non al prezzo di emarginare gli stati che si trovano ad affrontare gli ostacoli più impegnativi e che più hanno bisogno di solidarietà e coesione? Una simile ipotesi oggi è tardiva e probabilmente avrebbe conseguenze disgreganti.

Il fatto è che il processo di inclusione dei nuovi stati avrebbe dovuto essere gestito con più accortezza. Invece ha prevalso, al di là delle elettrizzanti dichiarazioni, una logica "neocolonialistica" – la parola è forte – e i tempi affrettati hanno favorito un mutamento di sostanza delle politiche. "La vittoria dell'iper-liberismo in Europa centro-orientale – autorevolmente sostiene Domenico Mario Nuti (*Venti anni dopo*, in *L'Europa e la Russia a vent'anni dall'89*, a cura di Roberto Gualtieri e Josè Luis Rhi-Sausi, pp. 324, € 25, il Mulino, Bologna 2009) – ha comportato un annacamento del modello sociale europeo come risultato dell'allargamento". E ciò non poteva non tradursi in una diffidenza dell'opinione pubblica, nell'impulso ad avvertire l'Europa come soggetto ostile. Al positivo avanzamento istituzionale non ha insomma corrisposto un'azione più efficace e percepibile di contrasto dei fattori di crisi economica e lacerazione sociale. E non è neppure apparso più solido il livello sovranazionale del potere europeo. Il tema è cruciale e investe anche la riflessione teorica sugli svolgimenti e il futuro dell'Unione. Non incidentalmente, si è conquistato uno spazio inusitato anche nella manualistica accademica, in Italia non abbastanza coltivata e ora sospinta a un travagliato aggiornamento.

Tra le pagine al riguardo più acute si vedano quelle di Guido Montani (*L'economia politica dell'integrazione europea*, pp. 246, € 21, Utet, Torino 2008), che non ha esitato ad additare, con una

buona dose di speranzosa fiducia, l'Unione come il primo ancorché imperfetto esperimento del "nuovo ordine internazionale fondato sul paradigma della democrazia sovranazionale". Quando poi si va a definire questa dimensione sovranazionale, ritagliandole una sua specificità, non è agevole né da precisare in dottrina né da realizzare in pratica. Sullo scandaloso nuovo termine si intrattiene Antonio Grilli, docente e funzionario a Bruxelles, in un testo (*Le origini del diritto dell'Unione europea*, pp. 242, € 13,50, il Mulino, Bologna 2009) che ripercorre gli sviluppi del diritto europeo nel decennio istitutivo della Comunità.

Lo fa argomentando che quella nozione, coniata da Schuman, Monnet e Paul Reuter, segnalava, nel suo originario contesto, "il divenire storico di un'entità in cammino verso il federalismo, ma che tale traguardo non aveva raggiunto". E che – oggi siamo autorizzati a dirlo – non avrebbe mai raggiunto. Dunque una "terza via", fra architettura federalistica e dinamica internazionalistica.

Su questi aspetti è notevole il contributo di un manuale che proviene da una facoltà di sociologia, quello di Marco Brunazzo (*Come funziona l'Unione europea*, pp. 230, € 22, Laterza, Roma-Bari 2009). In esso, analizzando "il sistema politico più complicato che si trovi oggi al mondo", scarta la definizione dell'Unione come classica organizzazione internazionale, non accetta la sua semplicistica identificazione quale peculiare "sistema politico" e opta per classificarla "sistema di governance", nel quale l'uropeizzazione delle decisioni deriverebbe in primo luogo dai vincoli costrittivi imposti appunto dalla sedi sovranazionali: "E se è vero che – nota l'autore realisticamente – le radici dell'albero della politica restano ancora fermamente ancorate al livello nazionale, è anche vero che la sua chioma cresce sempre più al di fuori di esso". Si tratta di un'impostazione spigliata, calata empiricamente nelle feconde contraddizioni di processi non irreggimentabili

in formule di rito. È lo stesso spirito che si rinviene in un bel volume curato da Michele Campopiano, Luca Gori, Giuseppe Martinico ed Elettra Stradella (*Dialoghi con il presidente*, pp. 477, € 25, Edizioni della Normale, Pisa 2008), nel quale allievi della Normale e della Scuola Sant'Anna di Pisa hanno, in omaggio a Carlo Azeglio Ciampi, raccolto una serie di interventi tesi a verificare nel presente tematiche care all'illustre ex compagno di collegio. Edoardo Bressanelli si fa interprete del sentire diffuso delle più giovani generazioni auspicando che il giusto richiamo a "non perdere di vita l'eccezionalità delle conquiste comunitarie" si accompagni a una "riflessione quotidiana" sull'Europa e si abbandoni pertanto il cumulo di propaganda retorica, il quale, oltre che intollerabile nelle intonazioni, è crudamente smentito dai fatti.

La sintonica posizione di una giovane formata-si all'Istituto universitario europeo di Firenze e

docente a Brema (Patrizia Nanz, *Europolis*, pp. 266, € 25, Feltrinelli, Milano 2009) ha avuto largo ascolto per l'innesto di recenti e suggestive categorie in un quadro di analisi spesso imbrigliato da ripetitivi e abusati dilemmi. Il senso di appartenenza a un'"identità europea pastiche" si va moltiplicando vertiginosamente e sono a portata di mano "politiche deliberative" fondate su "pratiche istituzionalizzate di cittadinanza che promuovano l'autoriflessività culturale, l'apertura alla diversità e il dialogo politico inter-nazionale". Costruendo occasioni di una cittadinanza attiva e consapevole si avrà non un *demos* di ottocentesca memoria, ma una quantità di cittadine e cittadini accomunati da condivise esperienze. E l'Europa si affermerà irreversibilmente, come in gran misura già avviene, in un vissuto che potrà tenere sullo sfondo, riducendone l'incidenza, ambiguità istituzionali forse ineliminabili, e connesse ai caratteri stessi della composita vicenda europea. È significativo che anche Arturo Colombo, al termine di un'aggiornatissima rassegna su ambiziose dottrine e graduali acquisizioni in tema di Europa (*Voci e volti dell'Europa*, pp. 199, € 21, FrancoAngeli, Milano 2009), concluda, con Padoa Schioppa, archiviando l'annosa "ossessione identitaria" sulle radici e indicando piuttosto l'urgenza di un'"azione paziente e ricca di immaginazione di nuovi giardinieri".

Luisa Passerini, in uno smilzo quanto succoso e agevole libello (*Sogno d'Europa*, pp. 125, € 12, Rosenberg & Sellier, Torino 2009), ha del resto riassunto anni di ricerche enfatizzando l'obiettivo (sacrosanto) di declinare il tema Europa in una visione sempre meno interna e arrovellata su se stessa. Si consideri la questione dal punto di vista del confronto intellettuale, la si prenda in esame sul piano sociale o in chiave antropologico-simbolica, "emerge in modo decisivo – a suo parere – la stessa indicazione: la necessità di fondere il nostro senso di appartenenza all'Europa in un senso di appartenenza al mondo, e di integrare nell'uropeità quello dell'altro, dentro e fuori di sé". Per conquistare un tale arricchimento di coscienza, un Trattato, con i suoi calibrati equilibri e i suoi dosaggi tutti dovuti ai condizionamenti statuali e alle sottigliezze procedurali, è appena una premessa. Non priva di effetti positivi, se lo "spirito pubblico" sarà messo in grado di superare delegittimanti incertezze e di svincolarsi da un'idea difensiva e chiusa dell'Unione: non serve recriminare su un'utopia irraggiungibile. Purtroppo i ceti dirigenti nazionali mettono perlopiù in scena controverse e attriti. L'atteggiamento, segnatamente della Germania, in ordine alla crisi, pericolosa per tutti, della Grecia ha evidenziato quanta strada resti da fare perché la conclamata sovranazionalità europea si incarni in pertinenti controlli e solidali determinazioni. ■

roberto.barzanti@tin.it

R. Barzanti è studioso di storia e politica contemporanea