

I fronti di crisi dell'Unione europea

(doi: 10.1439/89861)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 2, giugno 2018

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Studi e ricerche

I fronti di crisi dell'Unione europea

Per decenni costituzionalisti e studiosi di diritto dell'Unione europea si sono interrogati sul tema delle modalità del processo di integrazione europea nel presupposto che si trattasse di un fenomeno politico inarrestabile, condiviso da classi dirigenti sorrette da solide e stabili maggioranze all'interno dei paesi membri.

Da alcuni anni non è più così. Retrospectivamente si può dire che non lo è dal 2005, anno dell'accantonamento, dopo i referendum di Francia e Paesi Bassi, del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, firmato a Roma il 29 ottobre del 2004, frutto della Convenzione sul futuro dell'Europa istituita con la Dichiarazione di Laeken.

Obiettivo della *Rivista* è, pertanto, ragionare su una fase storica in cui la prospettiva dell'*integrazione inarrestabile* è in discussione: non è più dato nemmeno per scontato il permanere dei livelli attuali. È maturata una sorta di disconnessione fra società e processo di integrazione, che ha reso le forze politiche e sociali favorevoli a un recupero di sovranità dei singoli stati capaci di significativa influenza e in alcuni stati membri addirittura maggioritarie. Questa disconnessione, del resto, è parte di una più ampia e profonda separazione fra società e classi dirigenti.

In questo fascicolo i primi quattro scritti della sezione Studi sono dedicati ad indagare, rispettivamente, tre fronti di crisi – tutti di alta rilevanza costituzionale – che inevitabilmente pongono interrogativi sulla capacità di affrontarli e contenerli. Le diverse *crisi* dell'Unione sono state l'oggetto, in questi anni, di numerosi studi, così come di un fascicolo della *Rivista Trimestrale di diritto pubblico* (3/2016), dal quale emerge nitidamente che l'Unione si è sviluppata per *crisi* e *vive di crisi*, come ha ricordato Sabino Cassese, richiamando affermazioni fatte tra il 1974 e il 1976 di Helmut Schmidt e Jean Monnet.

Il primo fronte che qui viene preso in considerazione è quello della *tenuta* dello stato di diritto: Sergio Bartole e Gábor Halmai ne trattano con riferimento alle svolte illiberali di Ungheria e Polonia e all'azione di contenimento che l'Unione può e deve svolgere. Si possono cogliere due prospettive differenti: più pessimista quella di Halmai (pessimismo che si riscontra anche nella riflessione fatta da Taborowski sull'attivazione dell'art. 7 TUE nei confronti della Polonia, nel fascicolo 4/2017 di questa *Rivista*). Egli sottolinea l'incapacità delle istituzioni Ue di riaffermare il nucleo dei valori europei, la crisi

di legittimazione della Commissione europea, la necessità di una modifica al Trattato; più ottimista quella di Bartole che riconosce l'esistenza e la graduale emersione di un *patrimonio costituzionale europeo* che – seppur contestato – si è andato sviluppando e che continua a costituire il riferimento delle attività di monitoraggio svolte, tra gli altri, dalla Commissione di Venezia.

Di un secondo fronte si occupa Antonio Tanca: Brexit. Questo fronte di *rigetto* dell'integrazione, sebbene di natura diversa, annovera aspetti in comune col primo: da parte del Regno Unito la volontà di uscire dall'Unione è espressione di una sorta di atavico sospetto nei confronti della condivisione di un destino comune; da parte di alcuni stati dell'Europa centro-orientale sembra emergere una riaffermazione della propria sovranità che si manifesta attraverso una sorta di rigetto, in taluni casi clamoroso, dei valori costituzionali comuni. C'è poi l'ulteriore dato comune del populismo, inteso come grido di dolore di fasce della popolazione, insoddisfazione alle mediazioni istituzionali complesse e richiesta di protezione, urgente e incisiva, di interessi basilari di questi ceti.

Un terzo fronte è quello sud, e riguarda l'immigrazione e l'accoglienza dei richiedenti asilo (e dei rifugiati) che grava su paesi come l'Italia, la Grecia, Malta. Ne tratta Chiara Favilli che ci aiuta a capire la crisi dei *sistemi Schengen e Dublino*; in che cosa si è trasformata l'area di libera circolazione, considerata uno dei principali successi del processo di integrazione; come la crisi dei migranti abbia rianimato il dibattito sull'effettiva applicazione del principio di solidarietà tra stati membri; come la dimensione esterna delle politiche di immigrazione e di asilo sia influenzata sempre più dalla prevalenza dell'approccio intergovernativo.

Cosa accomuna questi fenomeni pur molto differenti tra loro? Dalla difficoltà di trasmettere e far comprendere natura e caratteristiche complesse dell'assetto dell'Unione: difficili da capire senza conoscere la storia dell'integrazione, senza cogliere il fatto che dietro ciascuna regola del presente c'è un passato di interessi nazionali da conciliare, dunque di negoziazioni, di graduali sperimentazioni, di compromessi talora barocchi, raggiunti via via secondo la tempistica funzionalista di processi politici e istituzionali fra decine di attori originariamente indipendenti e sovrani.

Oggi questo assetto mostra i suoi limiti: l'inadeguatezza a dare un'anima genuinamente comunitaria al problema di come affrontare le sfide demografiche del ventunesimo secolo; la difficoltà a generare legami comunitari in società sempre più variegata e diversificata; la difficoltà a contenere le pulsioni disgregatrici dello stato di diritto nei paesi che sono di più recente democratizzazione e più esposti all'influenza russa; l'incomprensibilità per i cittadini comuni ai quali l'Europa appare (e viene interessatamente fatta apparire) come una sfera tecnocratica distante e allo stesso tempo invadente, lontana dai loro bisogni quotidiani. Ciascuno di questi problemi, da un lato, esemplifica i limiti

che l'Unione europea sconta, per effetto di come storicamente essa è stata via via costruita dai suoi protagonisti; dall'altro, nel momento in cui tocca un punto di crisi, indica anche, in certa misura, le prospettive o almeno i temi di un possibile rilancio dell'integrazione.

Due sono i fili conduttori che emergono dalle analisi proposte: la sedimentazione di un *patrimonio costituzionale europeo*, in parte già avvenuta come spiega Bartole; l'accentuazione, a partire da questo *patrimonio comune*, della dimensione politica dell'integrazione. A riprova che, come ormai come innumerevoli vicende, anche vicine e attuali, dimostrano, la funzione del diritto costituzionale è fondare il potere politico, oltre che limitarlo. Non rimane che ripartire da qui, se non si vuole che l'Unione degradi a meccanismo di coordinamento puramente intergovernativo, alla mercé dei rapporti sostanziali di forza tra gli stati che vi siedono.

La *Rivista* si occuperà, nei prossimi fascicoli, anche di altre questioni. A partire da quell'impostazione – che ad alcuni potrebbe apparire come un *sovranismo soft* – la quale mette in discussione la prevalenza del diritto dell'Unione in nome di valori radicati nelle tradizioni e nelle identità costituzionali nazionali, anche se solo con riguardo a temi ben specifici e nel rispetto dei valori comuni di fondo. Il tema, in riferimento al cd. caso Taricco, è esplorato da Barbara Guastaferrò già in questo fascicolo. Ma anche un altro fronte di crisi verrà discusso nei *Quaderni*: quello della solidarietà tra i cittadini e gli stati membri, dimensione da sempre asfittica e i cui limiti emergono in modo drammatico quanto più si fanno stringenti i vincoli di coordinamento finanziario nei paesi che hanno avuto assistenza finanziaria e anche in quelli che, come l'Italia, hanno finito col dipendere dal *quantitative easing*, assicurato dalla Banca centrale europea.

L'auspicio non nascosto è che questi fronti di crisi, se nell'immediato danno l'impressione di indebolire le istituzioni e le politiche europee, sul medio e lungo periodo abbiano invece effetti positivi e le rafforzino. Confermando ancora una volta quanto Yves Mény ha scritto, riecheggiando Schmidt e Monnet, per essere poi recentemente richiamato da Sabino Cassese: «l'Unione va avanti grazie a due potenti motori, la routine burocratica e le crisi» («*It's politics, stupid!*»: *The hollowing out of politics in Europe – and its return, with a vengeance*, in *Stato e Mercato*, n. 103, aprile 2015, 4). Non manca la prima, non mancano le seconde.

