

EDITORIALE

**DA UNA CRISI ALL'ALTRA. UNO SGUARDO SULL'INCERTO FUTURO  
DELL'UNIONE EUROPEA.**

**Paolo Bianchi**

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Camerino*

**SOMMARIO:** 1. L'Unione come prodotto delle sue crisi? - 2. Il fallimento del processo costituente del 2004. - 3. Frugali contro PIIGS. - 4. Il banco di prova della *Brexit*. - 5. Dalla pandemia al NGEU: elusione e rinvio come modelli di gestione. - 6. Il tracollo della politica estera nella guerra in Ucraina. - 7. Riformare Lisbona: ma in che modo?

**1. L'Unione come prodotto delle sue crisi?**

«J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises». Per decenni la classe dirigente europea si è cullata con la frase pronunciata da Jean Monnet nel 1954 e riprodotta nelle sue *Mémoires* del 1976, impiegandola come una formula rituale destinata a rassicurare sull'inevitabile successo di un progetto di integrazione mai compiutamente delineato, ma sempre capace di sopravvivere ai passi falsi e rinnovarsi.

Il 2024 potrebbe mettere alla prova la validità di quell'affermazione, perché - in un contesto dominato da crisi di natura e origine diversa, ma tutte di estrema gravità - si delineano all'orizzonte due scadenze destinate a fornire le coordinate per l'azione delle istituzioni continentali di fronte alle sfide di estrema difficoltà che queste si trovano a dover affrontare.

Tra il 6 e il 9 giugno si elegge il Parlamento europeo. Saranno le prime elezioni dopo la formalizzazione della *Brexit* e si svolgeranno in un quadro politico altamente conflittuale nei principali stati dell'Unione.

La seconda scadenza è soltanto eventuale, ma in prospettiva è ancor più significativa: il 22 novembre 2023 il Parlamento europeo ha infatti approvato un complesso di modifiche dei trattati dell'Unione. Nella barocca architettura istituzionale vigente, la proposta è trasmessa al Consiglio che, ai sensi dell'art. 48 c. 2 TUE, può farla propria e inoltrarla al Consiglio europeo il quale, a sua volta, potrebbe iniziare il procedimento di modifica dei trattati. Torna pertanto in discussione uno dei temi chiave dell'evoluzione delle istituzioni europee, quello della trasformazione dell'Unione in una struttura di tipo federale, con le implicazioni che questa soluzione porterebbe con sé, in termini di ridefinizione del ruolo degli stati membri, di articolazione dei processi decisionali, di democrazia e di rappresentanza.

I due appuntamenti, in sé già alquanto problematici, si collocano in un periodo di grave e prolungata crisi, non tanto e non soltanto delle politiche, quanto dell'idea stessa di Unione.

## 2. Il fallimento del processo costituente del 2004.

È persino difficile individuare con certezza un momento o uno specifico evento dal quale far dipendere le difficoltà odierne. Con una qualche dose di arbitrio, possiamo situare il momento iniziale nel fallimentare processo che, tra il 2004 e il 2005, portò ad elaborare e approvare un Trattato costituzionale europeo, al rigetto da parte degli elettori francesi e olandesi, all'abbandono della prospettiva costituente e all'adozione del Trattato di Lisbona. In quell'occasione si manifestarono anime diverse e in vario modo divergenti, eppure - almeno apparentemente - in grado di convivere all'interno dell'Unione, a condizione che essa restasse immobile. Sull'altro versante, furono espresse concezioni altrettanto variegata ma alla fine convergenti almeno sull'obiettivo di cambiare profondamente le strutture e i principi fondamentali.

Mi riferisco al processo, avviato con la dichiarazione del Consiglio europeo di Colonia, nel giugno 1999, proseguito a Tampere e culminato nella dichiarazione di Laeken del 2001, che condusse prima alla stesura di una Carta dei diritti, poi alla convocazione di una Convenzione, infine alla stipula del nuovo Trattato, il 29 ottobre 2004 a Roma.

Appariva evidente ai sostenitori dell'iniziativa che un complesso di elementi, sui quali si erano rette le Comunità prima e l'Unione poi - il metodo del consenso, la politica dell'integrazione per piccoli passi, la prevalenza della contrattazione intergovernativa, la rinuncia a obiettivi ambiziosi sia sul versante interno, sia per quanto riguarda il ruolo nell'arena internazionale - aveva perso la propria legittimazione agli occhi dei cittadini europei, contemporaneamente rivelandosi d'ostacolo per il raggiungimento di obiettivi più ambiziosi.

Quella che - tra la fine del secolo scorso e il 2005 - fu presentata come una vera e propria fase costituente europea, parve conciliare le posizioni di chi proponeva un modello federale che superasse lo stallo decisionale, rafforzando gli organi di governo dell'Unione, con quelle dei critici del *deficit* democratico, esemplificato dall'assenza di un catalogo di diritti e dal ruolo marginale del Parlamento europeo sia nel procedimento legislativo che nell'insediamento della Commissione.

Sul versante opposto, d'altronde, finirono per convergere le critiche - mosse da obiettivi opposti - dei partiti politici e dei governi che ritenevano lo *status quo* ottimale e l'opposizione di chi vedeva nel nuovo progetto di trattato un avanzamento troppo timido verso la formazione di una federazione europea.

I lavori della Convenzione seguirono il copione tante volte sperimentato - apparentemente con successo - in precedenza: la ricerca di un minimo comune denominatore, rispondente alla strategia incrementale tanto cara ai fondatori delle Comunità. Restarono perciò fuori i temi controversi, mentre alcuni stati (Danimarca, Svezia, Polonia, Regno Unito) negoziarono, come del resto era prassi ormai consolidata, una serie di protocolli aggiuntivi o di *opt out* che garantissero l'inapplicabilità delle parti dei nuovi trattati da essi ritenute inaccettabili.

Si trattava, prima ancora che di istituti specifici, di una filosofia che ha sempre ispirato il processo di integrazione: consolidare i punti sui quali vi è accordo, in attesa di futuri miglioramenti. La stessa logica ha presieduto ai negoziati sull'ampliamento delle

competenze delle Comunità e a quelli finalizzati all'ammissione di nuovi stati membri. Corollario di tale impostazione è l'incentivo alle cooperazioni rafforzate, concepite come passaggi intermedi in vista della successiva estensione a tutti gli stati membri.

Nel caso di specie, però, il metodo si rivelò del tutto inidoneo a raggiungere risultati soddisfacenti. I segnali furono numerosi e inequivocabili, a partire dalla complessità del procedimento: una commissione tecnica che elabora un testo, sul quale una Convenzione (non costituente ma) composta di rappresentanti dei parlamenti nazionali e di quello europeo, dei governi e della Commissione, la quale approva un testo e lo trasmette alla presidenza dell'Unione, che a sua volta apre sei mesi di ulteriori trattative intergovernative, per arrivare alla firma, che a sua volta apre in ciascuno stato membro il procedimento di ratifica.

La farraginosità del procedimento riflette le ambiguità sui principi ispiratori e sui contenuti di fondo, espresse sin dalla denominazione: un "Trattato" che "adotta una Costituzione". Non è questa la sede per approfondire i nodi irrisolti di quel testo, le sue gravi carenze sia sul piano della tutela dei diritti che su quello dell'architettura istituzionale. Sarebbe superfluo anche ricordare che l'esito negativo dei *referendum* indetti in Francia e Olanda segnò la fine del procedimento di ratifica e soprattutto di un processo di integrazione politica che all'epoca sembrava inarrestabile. Più utile è osservare, oggi, che quel fallimento recava con sé alcuni insegnamenti dei quali non si è tenuto conto, andando incontro a un complesso di difficoltà che sembrano accrescersi anziché risolversi con il passare del tempo.

Provando ad elencare gli aspetti che avrebbero meritato maggiore attenzione, al primo posto - come accennato - vi è l'impossibilità di procedere gradualmente, come era sempre avvenuto in passato, accantonando le questioni sulle quali non vi è accordo, nella convinzione che in futuro inevitabilmente l'area del consenso si amplierà. Questo *modus operandi*, efficace nel primo periodo di vita delle Comunità, ha mostrato limiti crescenti ad ogni allargamento, evidenziando il sostanziale potere di veto degli stati minori e accrescendo le difficoltà di raggiungere compromessi quando gli interessi sono, almeno potenzialmente, in conflitto tra loro. Si potrebbe obiettare che proprio le riforme in tema di maggioranze in seno al Consiglio hanno fornito gli strumenti per ovviare alle potenziali *impasse*. L'osservazione, pur corretta sul piano giuridico, incontra due limiti.

Il primo è dato dalla contrapposizione tra possibilità giuridica e opportunità politica del ricorso al voto a maggioranza, che scoraggia il suo impiego per evitare di acuire le fratture. Quando nel Consiglio si sperimenta la forte opposizione di un nucleo di stati la soluzione prediletta è il rinvio, in attesa di un compromesso che non sempre si trova e che spesso è "al ribasso".

L'altro limite emerso nel 2005 è l'inapplicabilità del metodo a maggioranza al di fuori delle procedure interne all'Unione, quando cioè si intenda mettere mano ai trattati. La scelta di procedere alla stipula di un trattato, abbandonando l'idea di una vera e propria assemblea costituente, ha rappresentato sia un elemento di continuità (e probabilmente ha illuso i governi di poter controllare l'esito) sia la certificazione dell'impossibilità di procedere oltre sulla strada dell'integrazione seguendo il metodo sino ad allora adottato.

Un altro elemento critico, tornato prepotentemente alla luce in questi anni, è il graduale scollamento tra una *élite* numericamente ristretta, che persegue un progetto di integrazione dall'alto, e la crescente disaffezione dei cittadini. I *referendum* francese e olandese erano un segnale forte, che si prestava a due letture, non necessariamente alternative tra loro: i

cittadini non vogliono procedere oltre, verso un'Europa federale; oppure, i cittadini non apprezzano *quello specifico* modello.

La risposta dei governi dell'Unione è stata straordinariamente arrogante, poiché si è scelto di insistere su un nuovo trattato che ha lasciato in piedi la gran parte delle soluzioni organizzative, procedurali, di rapporti tra i poteri dell'Unione e tra questi e gli Stati membri, già previste dal testo rigettato; al tempo stesso si è prontamente abbandonata la parte che lasciava intravedere un futuro assetto paragonabile ad un'entità statale, quasi che a quell'elemento, e solo ad esso, fosse da attribuire il fallimento del trattato-costituzione. Il Trattato di Lisbona, approvato quasi in sordina, soprattutto in confronto all'esaltazione mediatica che aveva accompagnato quello del 2004, ha abbandonato i simboli di una (potenziale) trasformazione dell'Unione in uno stato federale, ma ha mantenuto l'architettura istituzionale del modello precedente, perpetuandone le aporie e aprendo la strada a oltre quindici anni di crisi in rapida successione, di fronte alle quali l'Unione è restata sostanzialmente immobile.

### 3. Frugali contro PIIGS.

Potremmo fare molti esempi di incapacità di prevedere, di paralisi decisionale, di sottovalutazione di problemi rivelatisi con il passare del tempo pressoché insolubili, ma lo scopo di queste pagine non è formulare un elenco di capi d'accusa, tanto meno una requisitoria, quanto piuttosto indicare una linea di tendenza. Ci limiteremo perciò a richiamare i passaggi più significativi dell'ultimo decennio.

La crisi dei derivati, partita dagli Stati Uniti come problema essenzialmente delle grandi banche d'investimento, in Europa è divenuta ben presto un problema di insolvenza di alcuni stati, rispetto al quale è emersa la profonda - e già nota - divisione tra nord e sud dell'Unione, tra stati additati come incapaci di una corretta gestione dei propri bilanci e stati autoproclamatisi virtuosi. I tentativi di innescare meccanismi di tipo solidaristico si sono scontrati con i principi che regolano l'equilibrio finanziario, nel frattempo assurti a dogmi. La loro inderogabilità, impiegata per imporre alla Grecia un piano di rientro che ha comportato la distruzione del sistema sanitario e di quello pensionistico, ha evidenziato la fragilità di istituzioni dimostrate incapaci di creare una rete idonea a gestire collegialmente le difficoltà del singolo stato.

Anche in questo caso, come per le vicende del trattato costituzionale, è stata proposta una ricostruzione agiografica degli eventi: le autorità finanziarie sarebbero intervenute ottenendo sia di prevenire il *default*, che avrebbe inevitabilmente condotto la Grecia fuori dall'Eurozona, sia di avviare, con il consenso del governo, un piano di risanamento che - si sostiene - oggi finalmente darebbe i suoi frutti, riportando la Grecia tra gli stati virtuosi. Si è così profilata una curiosa torsione della "virtù" dello stato democratico costituzionale: non è più virtuoso lo stato che tutela i diritti civili, sociali e politici dei cittadini, bensì lo stato che assume quale stella polare della propria azione la riduzione del rapporto deficit/PIL, sacrificando ad essa ogni altro valore, principio o diritto pur costituzionalmente garantito (almeno sul piano formale).

Sull'altare della "virtù" finanziaria si sono pretesi (e ottenuti) plateali atti di sottomissione: nel caso greco, le dimissioni del governo che tentava invano di trattare con la trojka le condizioni di risanamento e la sua sostituzione con un esecutivo più malleabile; nel

caso italiano, l'apposita modifica della Costituzione che, ben oltre il tenore letterale del testo, formalizza la nuova gerarchia tra i principi.

Tornando alle vicende della Grecia, anche qualora se ne voglia accogliere un'interpretazione in prospettiva salvifica, restano i dati catastrofici dell'ultimo decennio, in termini di incremento della mortalità infantile, della disoccupazione, della povertà assoluta. Finalmente si è raggiunto l'equilibrio finanziario, ma a quale prezzo? La domanda non pare suscitare alcun interesse nella *governance* dell'Unione.

Resta la constatazione che, nei momenti di grave crisi, l'Unione si pone nei confronti degli stati che ne fanno parte come uno tra i possibili interlocutori, non necessariamente quello che formulerà la proposta migliore al fine di trovare una soluzione. Nel caso di specie, la leva del rinnovo del credito è stata accompagnata da precise condizionalità che, seppur formulate in termini di adeguamento delle strutture pubbliche alle risorse, hanno avuto profonde ripercussioni sul versante della garanzia dei diritti sociali e sulla stessa forma di stato, sostanzialmente indirizzando la Grecia verso un modello neoliberale.

Il meccanismo è concepito per essere impiegato ad ogni nuova crisi come strumento di imposizione delle politiche dell'Unione anche *contro* l'orientamento prevalente a livello statale. Si tratta dell'applicazione interna di una tecnica che si è perfezionata nella fase dell'allargamento a est, quando la Commissione, nelle trattative per l'adesione, condizionava l'ingresso dello stato candidato all'adozione di un complesso di misure intese prioritariamente a smantellare le strutture dello stato socialista in nome dei principi del libero mercato e della concorrenza, e indirettamente a indebolire le istituzioni sulle quali si fondava lo stato sociale. Non stupisce pertanto che, tra i principali sostenitori delle misure più restrittive nei confronti della Grecia, vi fossero i governi degli stati dell'ex blocco sovietico, ai quali esse erano state imposte come prerequisito per la candidatura ad entrare nell'Unione.

#### **4. Il banco di prova della *Brexit*.**

Quando gli effetti della crisi finanziaria hanno cominciato a ridursi, se ne è profilata all'orizzonte una nuova, prodotta dalla scelta britannica di uscire dall'Unione. Fino a Lisbona, i trattati non prevedevano neppure una procedura di uscita concordata, sintomo di una mentalità diffusa secondo la quale appariva impensabile rinunciare ai benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione. L'introduzione per la prima volta, nel testo attualmente in vigore, del principio secondo il quale è possibile il recesso unilaterale di uno stato (art. 50 TUE), non poteva essere interpretata come un mero scrupolo di completezza dell'ordinamento ma, come i fatti hanno dimostrato, la spia di un cambiamento in atto, almeno in alcuni stati, nella disposizione dell'opinione pubblica e del ceto politico nei confronti delle istituzioni e delle politiche europee.

La forte opposizione presente oggi in numerosi stati, impensabile nel periodo che va dall'istituzione delle Comunità agli inizi del secolo, mette in discussione l'esistenza stessa dell'Unione. Nel corso degli anni sono cresciuti e si sono rafforzati partiti dichiaratamente antieuropeisti, che in alcuni stati sono oggi al governo. Le loro argomentazioni sono a volte differenti, in qualche caso contrapposte: se è rara la pretesa di uscire semplicemente dall'Unione (proposta lanciata a fine gennaio dalla *leader* di AFD in Germania), più frequente è la richiesta di subordinare la permanenza a nuove e più severe condizioni finanziarie per

gli stati pesantemente indebitati (è il caso ad es. dei partiti attualmente al governo in Olanda, Austria e Svezia), nel quadro di una continua riedizione del conflitto tra frugali e PIIGS.

Torna ciclicamente a ripresentarsi anche l'idea di formalizzare un modello di Unione a due (o più) velocità, che può a sua volta preludere a una futura scissione dei "virtuosi" dai "reprobi" o, più modestamente, al progetto di trasformare il nucleo economicamente più solido dell'Unione nel suo motore anche politico.

Una variante è la pretesa di alcuni stati di mantenere il proprio *status* di membri dell'Unione, derogando però agli *standard* in materia di diritti fondamentali o di garanzie democratiche, come è avvenuto nella scorsa legislatura in Polonia e come ancora oggi rivendica il governo ungherese. Possiamo dire, in termini generali, che si va affermando una concezione fluida di appartenenza all'Unione, nella quale gli obblighi e i diritti connessi sono di volta in volta soggetti a contrattazioni tra gli esecutivi statali e quello europeo.

È forse l'evoluzione imprevista di un concetto che in passato è stato propagandato come fattore di integrazione nel lungo periodo: che a condizioni diverse di sviluppo potessero corrispondere, coesistendo nell'Unione, livelli diversi di omogeneizzazione. Sul piano attuativo ciò ha trovato espressione nell'istituto delle cooperazioni rafforzate. La cooperazione rafforzata nasce come fase intermedia di integrazione, quando non tutti gli stati membri riescono a raggiungere *standard* più elevati. L'obiettivo dichiarato è il graduale ampliamento dei partecipanti all'istituto, fino alla sua generalizzazione e dunque al suo pieno accoglimento nell'*acquis*. È però insita nella nozione anche la possibile differenziazione tra gli stati membri, che implica sottoinsiemi all'interno dello *status* comune, ed è questa che oggi sembra destinata a prevalere. Si è in più occasioni parlato del rischio di un'Europa *à la carte*, di un nucleo forte, a seconda dei casi individuato nei Paesi fondatori, nell'asse franco-tedesco o negli stati "frugali". Comunque lo si raffiguri, il modello del nucleo forte postula un centro e una o più periferie, con una corrispondente differenziazione dei diritti e degli obblighi.

È comprensibile che la soluzione risponda all'esigenza di smuovere l'Unione dalle situazioni di stallo che frequentemente ne paralizzano l'azione, consentendo la coesistenza di "velocità diverse". Gli effetti collaterali possono riassumersi nella frammentazione delle politiche e dei centri decisionali, e più in generale nella diffusa considerazione, che emerge con frequenza dalle prese di posizione degli esecutivi statali, che sia possibile ottenere un'appartenenza all'Unione modellata sulle esigenze contingenti, rigettando o rinviando l'adempimento di obblighi o il conseguimento di obiettivi che in un dato momento l'elettorato ritiene eccessivamente gravosi.

Potremmo osservare che la logica ispiratrice della condizionalità, nata come strumento di pressione della Commissione sugli stati candidati ad entrare nell'Unione, estesa ai rapporti con gli stati membri in difficoltà, si presti oggi ad essere ribaltata dagli Stati contro l'Unione stessa, con un metodo che di volta in volta è qualificato come ricattatorio, ostruzionistico, antidemocratico, ma sostanzialmente corrisponde all'ispirazione originaria, seppur utilizzato in direzione opposta. Così, oggi il governo ungherese può negoziare il sostegno alla proposta della Commissione di finanziare la difesa dell'Ucraina all'abbandono (di almeno alcune) delle procedure di infrazione avviate per violazione dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto. A mio parere, siamo ben oltre la normale dialettica politica, per sconfinare in una precisa apposizione di condizioni limitative dell'esercizio delle funzioni della Commissione, in cambio del via libera ad una iniziativa di politica internazionale.



## 5. Dalla pandemia al NGEU: elusione e rinvio come modelli di gestione.

In un quadro già ampiamente degradato si è innestata la pandemia da Covid-19, che in questa sede interessa dal punto di vista delle pressioni alle quali ha sottoposto le istituzioni europee.

Il primo approccio, quando la pandemia è arrivata sul continente, è stato contraddistinto dalla cautela e dal richiamo degli organi dell'Unione alle proprie limitate attribuzioni in materia. Significativa è anche, da questo punto di vista, la reazione - potremmo dire il riflesso condizionato - degli stati confinanti con l'Italia nel momento in cui si è accertata la diffusione del virus, che com'è noto ha avuto nel nostro Paese il punto di accesso al continente: la chiusura delle frontiere e la sospensione del patto di Schengen. Si tratta di una possibilità offerta dal trattato, pertanto non è un atto eversivo né illegittimo, nondimeno ha un forte valore simbolico la circostanza che la prima risposta sia stata il ritorno alla dimensione statale anziché la ricerca di una soluzione comune; risposta che ha dimostrato plasticamente in breve tempo la sua inefficacia. Solo quando l'emergenza sanitaria ha coinvolto tutti gli stati membri si è pensato a un intervento propriamente riconducibile all'Unione e ai suoi valori fondanti, che però - si è visto ancora una volta in quella circostanza - ben poco hanno a che vedere con i diritti fondamentali dei suoi cittadini, tra i quali dovrebbe avere una collocazione primaria il diritto alla salute. La Commissione si è infatti distinta per la capacità di fungere da intermediaria per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale nella prima fase dell'epidemia e successivamente dei vaccini.

Ancora una volta si è mostrata agli europei - e al mondo - l'inadeguatezza dell'Unione di fronte alle sfide estreme. Questa si è infatti limitata a svolgere una funzione, per così dire, puramente mercantile, mentre il momento richiedeva l'assunzione di responsabilità e la capacità di delineare strategie concretamente perseguibili.

In quel contesto sono emerse anche, con una chiarezza che in precedenza era mancata, carenze strutturali incompatibili con il preteso ruolo di potenza globale. L'Unione, infatti, ha dimostrato di non aver sviluppato un complesso di strutture di ricerca idonee ad affrontare la minaccia in atto, finendo per appoggiarsi alla ricerca statunitense sia nella fase di individuazione del vaccino, sia in quella di controllo, in cui l'EMA non è stata in grado di differenziarsi dalla omologa agenzia d'oltre oceano.

Un secondo elemento - almeno altrettanto grave - si rivelò l'incapacità del sistema produttivo di far fronte alla domanda, dimostrando come i processi di delocalizzazione in atto sul continente da almeno vent'anni abbiano portato l'Europa a divenire il principale mercato mondiale, senza che siano sopravvissute strutture produttive idonee a far fronte alla propria stessa domanda in ambiti strategici quale, in quel caso, l'industria farmaceutica e - come avremmo visto di lì a poco - quella bellica. Alla crisi del sistema della ricerca dobbiamo pertanto aggiungere la crisi della produzione industriale.

Vi è però un terzo versante nel quale sono apparse evidenti le aporie nelle quali l'Unione si dibatte da tempo, senza trovare soluzioni soddisfacenti. Mi riferisco alle misure economiche intese a contrastare la (ennesima) crisi produttiva e occupazionale conseguente alla pandemia. L'approccio iniziale, come è ormai consuetudine delle istituzioni europee, è stato minimalista: ci si è illusi che fosse sufficiente la continuazione della linea Draghi sul *quantitative easing*, avviata di fronte alla - ormai consueta - difficoltà di alcuni stati, fra i quali l'Italia, ad affrontare i rischi da sovraindebitamento e la tendenza alla crescita dei tassi

d'interesse. Si è, in sostanza, pensato che la paralisi del sistema produttivo, le difficoltà delle imprese private e il conseguente tracollo delle entrate tributarie potessero essere affrontate mediante un intervento che consentisse agli stati di indebitarsi a condizioni di maggior favore, agevolando al tempo stesso il credito ai privati.

È da notare che questa prima misura di approccio è stata adottata da un organismo del quale i trattati proclamano la natura tecnica e la separatezza rispetto agli organi politicamente legittimati. In altri termini, la principale iniziativa politica di uno dei periodi di maggiore difficoltà dell'Unione e dei suoi cittadini è stata assunta da un soggetto privo di legittimazione popolare anche indiretta e al quale l'attività politica è preclusa in virtù della sua indipendenza garantita dai trattati. Ciò non è stato, d'altronde, sufficiente a neutralizzare l'impatto politico delle scelte - che poi non erano altro che la prosecuzione di quelle avviate sin dalla crisi del 2008 - perché sulla continuazione del *quantitative easing* si è immediatamente innestato il consueto confronto (sia interno alla Commissione che fra gli stati) tra i "frugali" e gli "irresponsabili". Lettura che oggi possiamo definire riduttiva e insufficiente, perché limitata ai termini economici prima, di finanza pubblica poi, quando era possibile vedere all'opera un complesso di fattori generatori di crisi, a partire da quello strettamente sanitario, a loro volta potenziati dall'eredità delle crisi irrisolte.

Il tentativo di portare il dibattito oltre le strettoie della finanza pubblica ha posto in luce l'incapacità di allontanarsi dal copione conosciuto: le richieste, in un primo tempo soprattutto italiane, di intervento essenzialmente finanziario a sostegno del debito pubblico che stava andando fuori controllo; le reazioni dei paesi meno indebitati e meno colpiti dalla pandemia, improntate alla resistenza ad ogni costo, persino oltre il ragionevole.

Lo stallo fu risolto dalla presa di posizione franco-tedesca, ma questa non è certo una novità nei processi decisionali della UE, che conoscono una netta distinzione tra i procedimenti disposti dai trattati e quelli - effettivamente applicati - improntati alla *realpolitik*. Dobbiamo però constatare che, anche in questa occasione, non vi è stato il salto di qualità da alcuni auspicato e che alcuni hanno voluto vedere nella soluzione adottata. Nel merito, infatti, lo schema del *Next Generation Europe* è un meccanismo di finanziamento per interventi realizzati dagli stati membri, cui si accede a richiesta, previa valutazione dell'ammissibilità, condotta dalla Commissione, accettando di inquadrare le azioni statali nello schema europeo. L'adozione dei progetti garantisce un finanziamento agevolato, al quale deve aggiungersi una quota di investimento statale. Sulla realizzazione dei progetti vigila la Commissione, che può sanzionare lo stato inadempiente.

Si tratta, in definitiva, di un'applicazione del modello degli aiuti assistiti da condizioni, impiegato da lungo tempo e mutuato dal piano Marshall. La stessa UE vi ha fatto ricorso in modo intensivo nella fase di transizione dei paesi dell'est dal socialismo reale all'ingresso nell'Unione, quando la Commissione ha negoziato l'adesione subordinandola al rispetto di *standard* (in materia di ambiente, di concorrenza, di privatizzazioni, di tutela dei diritti umani) fissati unilateralmente (seppur formalmente concordati) e collegati all'erogazione di finanziamenti vincolati alla realizzazione delle riforme ritenute necessarie al fine della convergenza verso *l'acquis communautaire*. Più di recente lo strumento del prestito condizionato è stato utilizzato, come si è detto, nella fase di rientro della Grecia, quando le garanzie finanziarie sono state subordinate al raggiungimento di obiettivi di taglio della spesa pubblica e all'adozione di un piano di riforme. Cambiano i dettagli, le percentuali di



cofinanziamento e, naturalmente, i vincoli imposti (o, più pudicamente, “concordati”), resta costante la logica ispiratrice.

È bene tener presente, infatti, che - al di là della retorica ampiamente dispensata sull'afflato solidaristico e il rinnovato spirito europeo - strumenti di questo genere collegano l'erogazione di prestiti all'imposizione di obiettivi di natura politica, destinati a promuovere modifiche significative agli assetti produttivi, al quadro normativo e quindi, indirettamente, all'insieme dei diritti individuali e al loro livello di tutela negli ordinamenti degli stati “beneficiari”.

Non vi è, in definitiva, innovazione nello strumento impiegato, negli obiettivi perseguiti, nei meccanismi di controllo. La quantità delle risorse messe in gioco è significativa, ma dobbiamo ricordare che per ricavarla è stato necessario ridurre voci del bilancio UE importanti in prospettiva futura, come ad es. il sostegno alla ricerca. Sono stati oggetto di commenti entusiasti i finanziamenti a fondo perduto, ma anche in questo caso dobbiamo circoscrivere la portata innovativa: gli stati vi accedono previo impegno di risorse proprie, il cui impiego rientra negli stessi criteri di condizionalità, con la conseguenza che a ciascuno stato è richiesto di impegnare quote più o meno significative del proprio bilancio per accedere a quanto l'Unione erogherà, con un meccanismo che prospetta una tendenziale convergenza tra le scelte politiche statali e gli obiettivi di riforma perseguiti a livello europeo.

Ne consegue che, tramite il cofinanziamento, l'Unione ottiene il risultato di condizionare (ulteriormente) sia gli ordinamenti statali che l'indirizzo politico ad essi interno: il carattere pluriennale del progetto comporta necessariamente che ad esso debbano adeguarsi anche le maggioranze successive (ed in ipotesi contrapposte) a quella che lo ha concordato con gli organi dell'Unione.

Si tratta, infine, di una forma di erogazione condizionata non solo a monte, ma anche in fase di attuazione del progetto: la fitta rete di controlli *in itinere* ed *ex post* consente un elevato livello di intromissione nelle modalità e nelle tempistiche di realizzazione degli interventi programmati. Le cronache di questi mesi mettono in luce le evidenti carenze della nostra classe politica e della pubblica amministrazione, ma al tempo stesso sono soltanto il prologo di un prossimo capitolo, che verosimilmente consisterà in una nuova, estenuante e umiliante trattativa tra il governo e la Commissione per evitare la revoca dei finanziamenti a fronte di inadempimenti che già si profilano all'orizzonte.

Nello stesso quadro concettuale si è collocato il serrato confronto sull'uso del MES per l'emergenza sanitaria. Si è evitato accuratamente di affrontare il dramma come conseguenza (anche) di politiche che - da un decennio - privilegiano l'equilibrio dei conti rispetto alla qualità dei servizi; si è persa l'occasione per un dibattito sul futuro: una maggiore integrazione dei sistemi sanitari? Politiche comuni di prevenzione? Niente di tutto ciò. Si è preferito parlare esclusivamente di fondi vincolati e circoscritti all'emergenza, di condizioni e interessi da imporre ai debitori come se questi fossero, anziché *partners*, nemici sconfitti; soluzioni talmente necessarie e così ben formulate che il *Pandemic crisis support* istituito dal MES e operativo dal 2020 al 2022 non ha ricevuto nessuna richiesta di intervento.

## **6. Il tracollo della politica estera nella guerra in Ucraina.**

Mentre le economie europee iniziavano a risollevarsi dalla crisi pandemica, se ne è profilata un'altra, determinata dall'invasione russa dell'Ucraina.

In questa sede non è possibile approfondire le numerose questioni sollevate intorno alle cause e allo svolgimento del conflitto. Ci interessa segnalare le difficoltà che incontra l'Unione nel contesto di una guerra che non la vede direttamente coinvolta ma incide profondamente sui suoi assetti: dall'energia, alla politica di ampliamento, alla collocazione sul piano internazionale.

La prima - e più evidente - è la sostanziale assenza dalla scena diplomatica: la crisi si è sviluppata ed è sfociata in una guerra che ormai dura da oltre due anni, senza che le istituzioni europee abbiano saputo ritagliarsi un ruolo né al fine di prevenire il conflitto, né per chiuderlo. Fin dagli eventi del 2014 è mancata una autonoma iniziativa politica intesa a cercare soluzioni pacifiche, privilegiandosi al contrario la totale sovrapposizione tra la posizione assunta dalla NATO e quella dell'Unione. Quest'ultima ha semplicemente aperto alla candidatura ucraina, lasciando intendere che l'ammissione potesse automaticamente risolvere sia la disputa territoriale con la Russia, sia le controversie interne, legate alla minoranza russofona.

Vi è in questo atteggiamento un fondo di presunzione, che coincide con la posizione sostanzialmente passiva assunta nel corso delle vicende che hanno condotto all'invasione, quasi che l'Unione potesse, con la sola propria esistenza, costituire un centro di attrazione irresistibile, e che la prospettiva di ingresso dell'Ucraina fosse sufficiente a risolvere sia i suoi conflitti interni che quelli con la Russia.

L'impreparazione di fronte allo sviluppo della crisi, insieme all'incapacità di gestirne gli sviluppi, traspaiono anche soltanto dalla cronologia delle tappe di avvicinamento dell'Ucraina all'Unione. La candidatura ucraina viene presentata solo il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l'invasione russa. In soli quattro mesi ottiene lo *status* di Paese candidato, apparentemente svolgendo in un periodo così breve i passaggi che non erano stati affrontati - né tanto meno risolti - nel decennio precedente.

Nel procedere in tale direzione si sono abbandonati tutti i criteri consolidati nel corso di decenni in ordine alla verifica delle condizioni dello stato richiedente e nell'impostazione della convergenza sull'*acquis comunitaire*: il 9 febbraio 2023, dopo quasi un anno di guerra, il Consiglio europeo riconosceva «i notevoli sforzi compiuti dall'Ucraina negli ultimi mesi per conseguire gli obiettivi alla base dello *status* di paese candidato all'adesione all'UE». Il 12 dicembre dello stesso anno il Consiglio plaudiva ai progressi fatti dal governo ucraino sulla via dell'integrazione normativa con l'Unione, riconoscendo «l'impegno dell'Ucraina» e accogliendo «con favore i progressi compiuti», compiacendosi «del fatto che il quadro legislativo e istituzionale in materia di diritti fondamentali sia in vigore», approvando «l'allineamento della legislazione dell'Ucraina relativa ai *media* all'*acquis* dell'UE in materia di servizi di media audiovisivi» ed elogiando i progressi compiuti in tema di anticorruzione e contrasto alle oligarchie. Contrasta con questo quadro il duro richiamo alla realtà con il quale il governo ucraino il 28 aprile ha notificato al Consiglio d'Europa la sospensione e limitazione della tutela di alcuni dei diritti garantiti dalla CEDU, per consentire l'applicazione della legge marziale.

È utile, a titolo di confronto per quanto riguarda la durata e il rigore delle procedure di adesione all'Unione, riportare il caso della Bosnia-Erzegovina, che ha presentato la sua richiesta nel 2016, divenendo candidata solo nel dicembre 2022, per giungere all'avvio dei negoziati nel marzo 2024. Analogamente la Macedonia del Nord, candidata dal 2004, nel

dicembre 2023 ha ricevuto l'invito del Consiglio ad adottare le modifiche costituzionali richieste, al mero scopo di «completare la fase di apertura dei negoziati di adesione».

La differente velocità e il diverso livello di richieste della Commissione e del Consiglio tra i candidati "ordinari" e l'Ucraina segnalano la rottura di una consolidata prassi e paiono sottintendere che vi siano casi, come questo, in cui le prospettive di allargamento prevalgono sulla necessità di omogeneizzare il quadro normativo *prima* dell'ingresso. Una scelta per certi versi analoga, seppure in un contesto meno drammatico, fu fatta con il primo allargamento a est dell'Unione, quando si decise di scommettere sulla ancora incerta democratizzazione dei Paesi fino ad allora satelliti dell'Unione Sovietica. La scommessa, com'è noto, fu vinta solo in parte, perché l'impatto dei nuovi membri scardinò forse definitivamente la coesione interna, mentre le democrazie dell'est presentano ancor oggi elementi di grave instabilità, come testimonia la stessa Commissione con l'apertura di procedimenti di infrazione nei confronti di Polonia (il 29 aprile 2020, il 14 luglio 2021 e ancora il 26 gennaio 2023) e Ungheria (il 14 luglio 2021 e il 7 febbraio 2024) per l'adozione di leggi in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali e lesive del principio di separazione dei poteri.

Lo stesso esito pare profilarsi anche per la vicenda ucraina: nel dopoguerra si intende ammettere uno stato nel quale sono evidenti (e lo erano già prima del conflitto) le ingerenze degli oligarchi, le limitazioni dei diritti civili e politici, gli effetti della corruzione diffusa a ogni livello. Non è ragionevole attendersi che questi anni di guerra e di legge marziale possano migliorare il quadro complessivo di tutela dei diritti fondamentali e di rispetto dello stato di diritto.

Ma una riflessione sugli assetti postbellici, oggi, sarebbe fuori luogo, non solo perché la guerra si trascina senza che sia possibile intravederne né la fine né l'esito, pur potendosi immaginare e già in parte misurare gli effetti catastrofici.

Quel che oggi è all'ordine del giorno è la totale passività della UE di fronte alle scelte belliche in senso stretto dei soggetti coinvolti: Russia, Ucraina e NATO. A niente vale ricordare la parziale sovrapposizione tra quest'ultimo organismo e l'Unione, poiché non vi è coincidenza tra gli stati membri, non vi è una strategia comune formalmente definita ma soltanto, ad oggi, l'acquiescenza dell'Unione a decisioni prese in sede NATO. Ciò è particolarmente evidente nella contingenza attuale, in cui l'Unione non ha esercitato alcuna iniziativa intesa a evitare la guerra o avviare trattative di pace, appiattendosi sulla posizione assunta dalla NATO e dall'Ucraina.

Nei decenni passati le classi dirigenti e l'opinione pubblica europea hanno accolto con orgoglio la narrazione secondo la quale l'Unione è una "potenza civile" nell'arena internazionale, impegnata a promuovere la pace e lo sviluppo sia al suo interno sia nei rapporti internazionali. Le vicende di questo biennio hanno travolto sotto ogni punto di vista quel mito, restituendoci l'immagine di una potenza commerciale priva di una propria politica e di qualunque capacità di iniziativa.

L'istituzione dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza nel 1997 e l'ampliamento delle sue competenze con il Trattato di Lisbona intendevano prefigurare la formazione di un indirizzo comune di politica estera e di sicurezza, ma gli eventi più recenti hanno evidenziato l'esatto contrario: la voce di Josep Borrell è sovrastata da quella degli stati membri, che propongono visioni radicalmente in contrasto tra loro, senza che emerga una posizione europea.

La UE è ad oggi, con circa 100 miliardi di euro stimati, la principale finanziatrice degli ucraini, eppure non ha alcuna voce in capitolo in una guerra rispetto alla quale è formalmente esterna ma dalla quale ha già subito danni rilevanti in termini di difficoltà di approvvigionamento alle fonti energetiche, con ulteriori effetti in termini di produzione, occupazione, prezzi. Le sanzioni economiche deliberate nei confronti della Russia hanno investito in primo luogo le imprese europee, aggravando la loro condizione finanziaria. Lo scenario che si va delineando vede nell'Unione la seconda vittima di una guerra che la investe indirettamente ma in modo pesante.

Le risposte interne alla crisi scatenata dalla guerra mostrano come la *governance* europea sia stata colta di sorpresa, senza alcun piano di intervento nell'immediato né nel medio periodo. Così, ad esempio, la tardiva "scoperta" della dipendenza energetica dalla Russia è sintomatica del *deficit* di programmazione in materia: ci si era rivolti alla Russia dopo il tracollo delle primavere arabe, quando l'instabilità dei paesi nordafricani ha evidenziato la fragilità della catena di approvvigionamento; a distanza di 15 anni scopriamo che la soluzione adottata allora era altrettanto provvisoria. Nel frattempo, il programma di riconversione verso le rinnovabili, a lungo rinviato, oggi subisce un'improvvisa accelerazione che desta perplessità, non tanto per l'obiettivo perseguito quanto per la tempistica, che impone alle imprese investimenti imponenti in un contesto di incertezza politica e tecnologica e lascia i costi dell'operazione a carico degli stati e, in definitiva, dei cittadini.

Alla passività sul piano delle relazioni internazionali si affianca la presa d'atto che non vi è stata una politica energetica e industriale comune, sostituita dall'affannosa, ma puntigliosa, regolazione interna, intesa soprattutto a impedire la formazione di regimi oligopolistici in ogni settore produttivo. Con la conseguenza, sempre più evidente, che i grandi gruppi industriali europei, da un lato si rivelano inadeguati a competere in un contesto globale nel quale le fusioni sono sostenute e incoraggiate dai governi, dall'altro decentrano sempre più spesso la produzione per sfuggire ai vincoli posti dall'Unione. La guerra ha messo in evidenza uno scenario di deindustrializzazione dal quale oggi si vorrebbe improvvisamente allontanarsi, senza considerare che - lasciando da parte le sortite propagandistiche - per invertire la tendenza sarebbe necessario almeno un decennio di investimenti e nuove politiche, per le quali non sembra esservi interesse.

L'Unione finanzia la difesa ucraina partendo dal presupposto che quella guerra tra due stati terzi riguardi anche il nostro destino comune. Se quell'assunto è valido, dobbiamo chiederci perché il dibattito sulla difesa comune europea sia ancora sostanzialmente fermo ai decenni passati, mentre l'invasione di due anni fa ci ha costretto a "scoprire" che le forze armate degli stati membri sono scarsamente efficienti e sottodimensionate, che l'industria militare non è in grado di far fronte alle richieste e che i bilanci degli stati membri non consentono di riorganizzare in tempi ragionevoli i sistemi di difesa. Tali interrogativi si sommano a quelli sulla effettiva (ma inaccettabile) sovrapposizione tra gli indirizzi politici della NATO, quelli degli stati e quelli dell'Unione, dalla quale deriva la sostanziale impossibilità che l'Unione maturi una propria organizzazione difensiva.

Neppure è possibile sperare in un futuro nel quale le questioni saranno affrontate lontano dall'emergenza: fino a quando questa non si è profilata, le soluzioni non sono state cercate. Per tornare alla nota formula di Jean Monnet, la risposta alla crisi attuale pare collocarsi al di

fuori dell'Unione, dato che il segretario generale della NATO ha recentemente proposto la formazione di un fondo di circa 200 miliardi di euro per finanziare il riarmo.

Se tale proposta dovesse andare in porto, tramonterebbe definitivamente la prospettiva di una difesa dell'Unione, sia per l'insostenibilità tecnica di due strutture militari regionali, sia per i costi. D'altronde, la rinuncia europea a una propria difesa equivarrebbe all'abbandono di una prospettiva di integrazione politica.

### **7. Riformare Lisbona: ma in che modo?**

Le istituzioni europee hanno avviato sin dal 2019 un processo di riforma dei trattati, che parte dalla consapevolezza di quanto gli strumenti attuali si siano rivelati inadeguati.

Dobbiamo dire che le circostanze si sono rivelate sfavorevoli alla maturazione di un'adeguata informazione e di un dibattito ampio. L'iniziativa, frutto della collaborazione tra Consiglio, Commissione e Parlamento, è stata denominata *Conferenza sul futuro dell'Europa*. Avrebbe dovuto iniziare i suoi lavori nel maggio 2020, ma la pandemia ha imposto il rinvio di un anno.

La Dichiarazione comune che ha costituito la base per il dibattito è un campionario di questioni di estrema importanza ma di ardua, se non impossibile, soluzione, nel quale il futuro delle istituzioni europee è stato accostato a problemi di definizione e di tutela dei diritti individuali, alla transizione ecologica del sistema produttivo e ai fenomeni migratori. Anche i principi e gli obiettivi paiono ripetizioni di parole d'ordine già consuete: ad es. non è chiaro cosa significhi l'intenzione di «costruire un'Europa più resiliente», né in quale direzione si intenda orientare l'onnipresente riferimento alla sostenibilità.

Lo scopo ultimo della Conferenza consisteva nella elaborazione di proposte di modifica dei trattati vigenti, mentre la consultazione stessa manifestava l'esigenza di promuovere un avvicinamento tra le istituzioni e i cittadini. a tale scopo sono stati aperti *panels* di discussione sia virtuali che fisici, in diverse città dell'Unione. In occasione della conclusione dei lavori, il 9 maggio 2022, le tre istituzioni coinvolte hanno magnificato la partecipazione popolare all'iniziativa, anche se cinque milioni di accessi al sito web, 50.000 partecipanti attivi e 6.500 dibattiti non descrivono propriamente un'ondata di entusiasmo popolare, se rapportati a circa mezzo miliardo di cittadini.

I risultati della conferenza sono stati sintetizzati in 49 proposte progettuali, volte all'adozione di 326 misure, alle quali le tre istituzioni si sono impegnate a dar seguito nell'ambito delle rispettive competenze. Per quanto riguarda la Commissione, questa già il 17 giugno 2022 ha presentato un dettagliato piano d'azione, giungendo - un anno dopo - ad affermare di aver adottato il 95% delle misure di propria competenza. Tale esito si presta a valutazioni contrastanti. Se da un lato può segnalare la sollecitudine a farsi carico delle richieste dei cittadini ed essere assunto a simbolo di un rinnovato rapporto tra questi e le istituzioni europee, dall'altro può essere letto come l'indicatore dell'inerzia delle stesse nei confronti di temi che i cittadini ritengono prioritari. Poiché l'azione della Commissione non implica modifiche ai trattati, una percentuale così alta di azioni intraprese soltanto *in seguito* alla consultazione permette di ipotizzare che fino ad allora la Commissione abbia trascurato di esercitare un'ampia parte delle proprie attribuzioni, o che, quanto meno, abbia operato dando la priorità ad azioni diverse da quelle sollecitate dai cittadini.

Sembra essere sfuggito, nei passaggi della consultazione continentale, che compito della politica in primo luogo, delle istituzioni - statali ed europee - in secondo luogo, non è



proporre sedi di discussione e redigere ponderosi documenti di sintesi. La ricognizione dei bisogni è semmai la premessa dell'attività politica a ogni livello. Ad essa dovrebbe seguire la funzione più importante della politica, la sintesi e l'elaborazione di indirizzi, sui quali i cittadini convergeranno (o meno). Ben venga allora il recupero dell'interlocuzione tra governanti e governati, purché i primi non vengano meno alla loro funzione, e purché non si tratti di una iniziativa occasionale e propagandistica.

Diverso è il percorso per quanto riguarda il Parlamento e il Consiglio, destinatari delle proposte di modifica dei trattati. Il Parlamento ha incaricato la propria Commissione affari costituzionali (AFCO) di analizzare le proposte per tradurle eventualmente in emendamenti ai trattati. La AFCO ha approvato un rapporto il 22 agosto 2023, che l'assemblea ha fatto proprio traducendolo il 22 novembre in una risoluzione contenente le numerose proposte di modifica sia del TUE che del TFUE.

Non è questa la sede idonea per un esame analitico delle innovazioni proposte, per cui ci limiteremo a segnalare le principali modifiche alla forma di governo dell'Unione. L'elemento più significativo è l'adozione del voto a maggioranza nel Consiglio, con l'esplicito abbandono della regola dell'unanimità. Si tratta di un tema affrontato più volte senza esito negli ultimi trent'anni, ed in esso è racchiuso il nocciolo dell'evoluzione dell'Unione da organizzazione internazionale - per quanto peculiare - a struttura federale. La circostanza che questo passaggio non si sia ad oggi ancora compiuto non è certo casuale, ma riflette la dialettica tra organi dell'Unione e stati membri, contrassegnata da fasi diverse e tensioni crescenti, che - come si è cercato di argomentare in queste pagine - hanno condotto alla paralisi decisionale rivelatasi insormontabile nelle recenti crisi. La proposta generalizza il ricorso alla maggioranza qualificata e prevede alcune ipotesi di maggioranza rinforzata, che si tradurrebbe nell'esclusione del potere di veto in capo ad un numero limitato di stati. Su questo punto si giocherà gran parte del dibattito intorno alla revisione dei trattati, perché la sua approvazione comporterebbe una irreversibile perdita di sovranità (soprattutto per gli stati più piccoli) alla quale si accompagnerebbe l'accelerazione dei tempi di decisione del Consiglio, lasciando prevedere l'insorgere di un processo di centralizzazione inarrestabile.

Gli indizi della tendenza a strutturare i rapporti tra i poteri dell'Unione in direzione analoga a quelli interni agli stati traspaiono dalle proposte relative al procedimento legislativo, laddove la risoluzione «pone l'accento sull'importanza di riformare il processo decisionale dell'Unione in modo da rispecchiare con maggior fedeltà un sistema bicamerale, conferendo ulteriori poteri al Parlamento europeo». L'intento è condurre su un piano di sostanziale parità il peso del Consiglio e del Parlamento nella fase di elaborazione e approvazione dei testi, anche in questo caso ridimensionando il ruolo del primo (e dunque degli stati).

Analogamente, nella proposta la Commissione assumerà la denominazione di "Esecutivo", contestualmente al suo rafforzamento, anche in questo caso, nei confronti del Consiglio. Significativa in proposito la proposta di abrogare l'art. 122 TFUE (secondo il quale in circostanze eccezionali il Consiglio può agire su proposta della Commissione, limitandosi a informare il Parlamento) introducendo un nuovo art. 222.1 TFUE, in base al quale in tali occasioni «il Parlamento europeo e il Consiglio possono conferire alla Commissione poteri straordinari», previa deliberazione del primo a maggioranza semplice e del secondo a maggioranza qualificata.



Anche la formazione dell'Esecutivo è interessata da modifiche importanti, dato che il Presidente sarà proposto con voto del Parlamento anziché, come avviene oggi, dal Consiglio Europeo.

Tutte le innovazioni proposte rispecchiano la volontà di costruire un sistema di raccordi istituzionali che configura una forma di governo parlamentare nel quadro di rapporti tra stati membri e organi dell'Unione tendente all'accentramento dei poteri presso quest'ultima. In tal senso è indicativa anche la proposta di attribuire al Parlamento maggiori poteri in materia di difesa, di governo dell'economia e di diritto di famiglia (ancora una volta riducendo quelli del Consiglio) e più in generale di ampliare le competenze esclusive dell'Unione in tema di salute, istruzione, ricerca, ambiente ed energia.

Il passaggio chiave è però quello del Consiglio europeo, nel quale sarà possibile valutare l'orientamento degli stati membri di fronte a innovazioni potenzialmente capaci di modificare irreversibilmente i rapporti di forza tra essi e le istituzioni europee. La difficoltà può essere percepita già dall'analisi delle scadenze: dopo la risoluzione del Parlamento, il Consiglio ha messo le riforme dei trattati all'ordine del giorno della seduta del 21-22 marzo, ma nelle conclusioni troviamo un mero rinvio: «Il Consiglio europeo si occuperà delle riforme interne in una prossima riunione con l'obiettivo di adottare, entro l'estate del 2024, conclusioni su una tabella di marcia per i lavori futuri». È chiaro l'intento di rinviare ogni approfondimento al momento in cui si sarà delineata, in seguito alle elezioni, una maggioranza parlamentare e si sarà formata una nuova Commissione.

I segnali non sono confortanti, dato che la recente modifica del Patto di stabilità ha seguito i binari ormai consolidati di una persistente conflittualità tra gli stati, che a fronte della necessità impellente di rivedere meccanismi di controllo rivelatisi paralizzanti per l'economia e lo sviluppo sociale, hanno preferito ripiegare su ritocchi al fine di ottenere un sostanziale rinvio delle decisioni. È perciò inevitabile dubitare che il progetto di riforma radicale approvato dal Parlamento possa ricevere una buona accoglienza, se e quando il Consiglio europeo deciderà di affrontare la discussione in proposito.

Un altro segnale viene dal dibattito elettorale in corso. Premessa l'inevitabile considerazione della totale assenza di un contesto politico comune europeo e la conseguente limitazione del confronto all'interno dei singoli stati, dobbiamo rilevare come il tema delle riforme dell'Unione, a fronte delle gravi e continue crisi che pongono in dubbio il suo stesso futuro, sia del tutto ignorato dai partiti politici e dai candidati.

La frase di Jean Monnet con la quale abbiamo aperto queste considerazioni postulava che le crisi fossero riconosciute come tali, che fossero affrontate e in qualche modo risolte. Le vicende degli anni passati e quelle presenti sembrano proporre un metodo ben diverso: lasciare che le crisi si evolvano, nella speranza (o nell'illusione) che la soluzione emerga spontaneamente, e rinviare ogni scelta fondamentale al remoto futuro nel quale sarà possibile decidere senza la pressione dell'emergenza. Si tratta di un metodo che si è dimostrato ampiamente insoddisfacente ma che, a quanto pare, presenta la caratteristica attraente di favorire l'elusione delle responsabilità dei soggetti chiamati a decidere.