

“Com’è che non riesci più a volare ...”

Questo volume, in occasione del sessantesimo anniversario del Trattato di Roma, si propone di fare il punto sull’Europa che ci ha fatto sperare, studiare e lottare e sulla comunità di diritto che ne costituisce l’elemento caratteristico. Non speculeremo sull’Europa che questo o quel movimento culturale o politico descrivono avidamente nascondendosi dietro a slogan (l’Europa dei popoli, l’Europa delle regioni, l’Europa dei cittadini), luoghi (Maastricht, Lisbona, Ventotene e, ovviamente, la più gettonata, Roma), concetti (democratica, federale, solidale) o persone (Spinelli, i Padri fondatori, Delors, i migranti ...). Ci prefiggiamo solo di riassumere che cosa è (era?) l’Europa comunitaria: l’Europa che ha riscaldato i cuori dei giovani di almeno due generazioni. L’Europa che, però, da almeno quindici anni, “non riesce più a volare” e ... muore un po’ ogni giorno. Sempre più a rischio in una società preoccupata e sofferente per il declino che genera povertà e per la guerra sociale in casa. L’Europa che, dopo i ripetuti tentativi di riforma (Atto Unico, Maastricht, Amsterdam, Roma 2004, Lisbona – cinque trattati in venti anni quando il trattato del 57 ha retto 49 anni!), deve di nuovo cambiare per sopravvivere.

La nostra generazione, quella che non ha partecipato alla fondazione, ma che ha vissuto la crescita ed i successi, e assiste muta o distratta alla fine di questa straordinaria esperienza “di nuovo genere” (per prendere in prestito le parole della Corte), ed in un momento in cui i diritti delle persone non sono coltivati e le distanze vanno aumentando, è chiamata a reagire.

Proponiamo, muovendo dalla ricognizione indicata, alcune scelte di fondo conservative dell’impianto dell’Unione, ma straordinariamente modificative dei contenuti. An-

ticipiamo subito che non si tratta di riformare l'Europa andando verso modelli diversi, ma di riconfermare ed anzi rinvigorire con molto coraggio il modello comunitario. Tuttavia cambiando davvero per promuovere la crescita. In un contesto di rilancio del mercato unico tratteremo alcune riforme:

- nel settore delle infrastrutture e trasporti oggi governato da una miriade di micro amministrazioni corredate da altrettante regole di accesso e di norme in materia di appalti e concessioni che distruggono la competitività;

- nel settore dei mercati finanziari, disciplinato da regole non coerenti con la migliore tradizione europea imposta sul principio del *buon funzionamento del mercato* e che tutelano gli interessi assai più del prestatore che del fruitore del servizio;

- nel settore della ricerca e dell'università, in un momento in cui si conferma, al di là della attendibilità dei singoli ma purtroppo univoci sondaggi, la sostanziale irrilevanza del sistema europeo (con alcune limitate eccezioni) rilanciando le Università oggi sofferenti;

- specialmente attuando fino in fondo il mercato unico a tutto campo anche in un contesto internazionale.

I Paesi membri, che si trovano ad affrontare davvero la sfida della crescita, della competitività e della innovazione, non hanno altra chance che investire ancora sull'integrazione europea. Ma per non perderla devono cambiare davvero.

La parte ricostruttiva delle riforme, evidenziata tipograficamente allo scopo di tenerla distinta dalla parte descrittiva della *comunità di diritto*, è molto importante anche nella prospettiva del ruolo che l'accademia è chiamata a svolgere in una società che cresce.

I

Nascita, sviluppo e crisi di un “ordinamento di nuovo genere”

1. Padri fondatori ed equivoci di fondo: Federalismo, Europa comunitaria, approccio internazionalistico

Un cenno storico introduttivo a questa riflessione, senza alcuna pretesa scientifica ma con alcuni obbiettivi ricostruttivi dell'Europa non è inopportuno, sia per la confusione e l'ignoranza percepibili quando si parla del tema, sia per provare a dare un contributo.

Ai nostri padri e nonni va la gratitudine per il lavoro fatto quando hanno messo mano a questo impianto e, specialmente, quando l'hanno via via trasformato nei decenni. A loro, ed anche a chi avrebbe preferito modelli alternativi a quelli che la storia ha visto prevalere, va la riconoscenza delle generazioni successive e in particolare della generazione chiamata, proprio nel sessantesimo anniversario del Trattato di Roma, a scegliere: salvare quel modello (il modello comunitario), pure come vedremo molto debole, e magari rilanciarlo coerente con i tempi, ovvero individuarne uno diverso (ed in questo caso occorre capire quale).

La seconda guerra mondiale, le gravi emergenze internazionali (i lager nazisti, il post colonialismo, il rifiuto dei diritti umani, la povertà), certo non comparabili con le emergenze di oggi, pure molto preoccupanti (il terrorismo, il radicalizzarsi della lotta religiosa che mina e cambia la convivenza, le migrazioni), hanno spinto alcune personalità colte ed illuminate, mosse da obbiettivi di interesse generale e non personale, religioso o di partito, ad impegnarsi per la costru-

zione di uno straordinario (allora forse neppure tanto percepito) obiettivo di integrazione europea. Queste personalità (citiamo per comodità solo Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Robert Schuman, Paul Henry Spaack, e Jean Monnet), titolari di cariche politiche o istituzionali o semplici uomini di cultura, avevano tutte ben chiaro che l'Europa avrebbe dovuto "parlare con una voce sola" nello scenario internazionale (i) con l'obiettivo remoto di evitare il ripetersi delle guerre che avevano devastato il continente per ben due volte nei precedenti trenta anni e, come obiettivi immediati, (ii) affermare alcuni diritti inviolabili delle persone, ma, specialmente, (iii) conseguire la crescita economica e il benessere (Mattera).

Questa esigenza di Europa, è noto, matura, anche se confusa, specie in Italia, già prima degli anni '50, nei luoghi tradizionali del confino fascista: dove la parte non comunista degli oppositori al regime ha iniziato a "sognare", più ancora che costruire, un nuovo stato federale che si sostituisse agli stati europei sulla base di un modello nuovo. Si immaginava una rinuncia totale e definitiva alla sovranità in nome di una idea di Europa di segno "costituzionale" e non "internazionale", che avrebbe previsto un solo governo centrale, forse un solo Parlamento e certamente un solo ordinamento sovrano. Una spinta del tutto comprensibile in quella fase dello storia, quando gli Stati nazionali davano il peggio, in presenza dei disastri nazisti, fascisti e comunisti: ma indubbiamente auspicabile anche oggi specie dagli irriducibili visionari che ragionano in termini di sovranazionalità. Una visione, tuttavia, inconciliabile con le tradizioni degli Stati, specialmente in Europa, molto diversi fra loro, culla di diverse forme di democrazia, comunque non pronti a cedere la sovranità. Il manifesto di Ventotene, spesso vissuto come simbolica spinta al cambiamento per l'affermazione di nuovi diritti, altro non era, a ben vedere, che il sogno di una giovane Europa: spaesata, povera, alla ricerca di se stessa e che avrebbe voluto demolire frontiere, governi ecc. Probabilmente una generazione "esausta", e quindi moralmente e entusiasticamente motivata, anche se culturalmente e forse politicamente ancora inconsistente (Galli della Loggia).

In quel caotico ed inconsapevole, ma culturalmente e politicamente ricco, inizio del percorso europeo (comunitario e non federale) i cosiddetti padri fondatori si sono quindi visti costretti a respingere le suggestioni federaliste di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi (desumibili appunto dal Manifesto) orientate ad un processo di vera unificazione europea, con la contestuale soppressione delle singole sovranità nazionali. Unificare davvero l'Europa, superando secoli di tradizioni di democrazia e di governo, o mettendo a fattore comune le sovranità nazionali, è esercizio forse concepibile in una fase come quella della guerra e della dittatura, probabilmente appassionante, ma troppo ambizioso, allora come oggi, se, come vedremo, il tema che accomuna pressoché tutti i popoli europei (tanti e non uno solo) revoca in dubbio molte delle conquiste comunitarie e sollecita un recupero integrale della sovranità degli stati. È così che il "sogno federalista" per molti anni (fino almeno al 1985) è stato consegnato alla storia come una delle tante utopie: utili per gli intellettuali, molto elitarie, ma nello specifico grandemente inconsistenti. Il fermento federalista, nel senso tecnico del termine ovviamente, è stato ridotto a circoli sempre meno significativi e meno capaci di esercitare un qualsivoglia ruolo costruttivo in un momento in cui si trattava, invece, di fare i conti con le cancellerie per costruire una forma di integrazione possibile. Una visione, comunque, quella federalista, che di fatto non è più stata ripresa nei decenni successivi neppure dalla scienza giuridica (qualche volta dalla politica con dichiarazioni molto spesso estemporanee). Tanto che persino Guy Verhofstadt, l'interprete del neo federalismo europeo, che un tempo pareva contrapporsi ai fedeli ed acritici interpreti dello spirito comunitario (Monti), proprio nel momento in cui questo volume viene pubblicato rilancia, attraverso media e social networks, una serie di proposte che si collocano totalmente nella prospettiva del "mercato unico" (superare i 27 regolatori dei diversi mercati, unificare gli standard, applicare in modo duro il mutuo riconoscimento): "battaglie" tipiche della stagione "milanese" dell'Atto Unico che ha poi originato Maastricht e non certo di cui al modello federalista.

Sotto questo profilo il rischio dell'europeismo federalista, tratteggiato in alcune recenti analisi (Galli della Loggia), si è rivelato davvero minimo se gli stessi "padri fondatori" dell'Europa che conosciamo si sono visti costretti a perseguire la (opposta) soluzione "internazionalista" (cioè misurata dal diritto internazionale): mantenere il riparto delle sovranità fra gli Stati secondo lo schema di Westfalia proponendo una figura di sola integrazione economica, dapprima nei settori del carbone e dell'acciaio (la Ceca di cui al Trattato di Parigi), quindi estesa (peraltro con una disciplina nei contenuti riduttiva del percorso di integrazione e della sovranità condivisa quale desumibile dal Trattato Ceca) a tutti i comparti dell'economia (la Cee del Trattato di Roma del 1957). A ben vedere, esattamente lo schema di cui all'art. 24 del Gatt, che riconosce, come eccezione alla cosiddetta "costituzione del commercio internazionale" che nasce con la Carta dell'Avana e dall'applicazione degli standard del trattamento nazionale (art. III) e della clausola della nazione più favorita (art. II), le figure dell'Unione doganale e della Zona di libero scambio: peraltro corredate, con i Trattati di Parigi e Roma, dell'apparato di regole e principi sulle libertà economiche di circolazione e della concorrenza. Più precisamente, gli statisti di allora (la prima generazione europea, quella della fondazione) hanno offerto all'Europa fondamenta tipicamente neolibériste (nel senso classico ricostruito da Andrea Comba) per conseguire le quali si trattava di respingere le suggestioni ideali dei federalisti (ma inconsistenti) che avrebbero di fatto superato gli Stati e la loro sovranità per instaurare una improbabile costituzione social-liberale del tutto in contrasto con i grandi accordi internazionali (Avana, Bretton Woods, San Francisco).

La cifra di quella esperienza era costituita dalla "pubblicizzazione" e dalla crescita del valore del mercato: del quale si trattava di assicurare la "trasparenza" ed il "buon funzionamento" con strumenti in grado di incidere sull'autonomia privata rendendola funzionale ai bisogni pubblici. Fondamenta di cui oggi si fatica a tenere conto nel giudizio che si dà dell'Europa: anche perché, per quanto si rile-

verà, esse risultano in parte tradite in questi ultimi venti anni ed invece meriterebbero di essere meglio presidiate.

In ogni caso non è stato facile il confronto fra persone sapienti e unicamente votate al bene comune. La distanza fra quei due mondi (quello federalista e quello "comunitario") era enorme: e questo anche se alcuni dei padri fondatori, Schumann e, specialmente, Monnet, guardavano con interesse ad una prospettiva federalista.

Peraltro un tentativo vi è stato, nel 1953, per andare oltre la dimensione economica dell'integrazione pur restando sempre in un contesto comunitario e non federalista (l'esperienza dell'integrazione europea, peraltro, è sempre stata, nei periodi felici, un "andare oltre" tutto: gli assetti statali, il diritto internazionale ed interno, il livello di integrazione conseguito ecc.). Questo è successo sulla spinta del Trattato di Parigi sulla Ceca, particolarmente come prosecuzione del ruolo dell'Alta autorità: una istituzione della Ceca antesignana della Commissione europea composta da alcune personalità indipendenti, anche rispetto alla politica, a favore della quale gli Stati hanno operato la massima rinuncia alla loro sovranità economica (ben oltre il timido livello di oggi, quando la presenza delle cancellerie è sempre più "aggressiva" persino nelle materie ad esse sottratte dalle regole vigenti – evidente è il caso degli aiuti di stato). Se passa la rinuncia totale alla sovranità economica su carbone e acciaio perché non provare ad "andare oltre" l'economia ed il mercato? ci si chiese in quegli anni. Così, in un contesto particolarmente favorevole, gli Stati hanno provato a stipulare la Comunità Europea di Difesa (Ced): un trattato con il quale si puntava addirittura ad unificare gli eserciti attraverso la condivisione della sovranità in materia di difesa. Una scelta del tutto comprensibile, appena finita la guerra, quando il bisogno di chiudere definitivamente un brutto capitolo della storia era particolarmente comprensibile. Ma unificare e mettere in comune gli eserciti sarebbe stata davvero la premessa di una nuova Europa: un'Europa, quanto alle competenze, del tutto fuori dallo schema internazionalista del Gatt e che, quanto al modello, sarebbe andata vicino a

revocare in dubbio alcuni presupposti della stessa sovranità (il potere militare è certamente uno dei momenti che tradizionalmente connotano la sovranità dello stato). È così la risposta dei Parlamenti nazionali si è rivelata pronta: come poi è successo con la Costituzione per l'Europa del 2004, la Francia ha posto un freno molto netto semplicemente non ratificando il Trattato Ced. L'Europa di allora, come l'Europa di oggi, non era pronta, a mettere in discussione in modo così evidente (ed a superare) gli Stati nazionali e il potere delle cancellerie. Anzi. E la reazione, allora come oggi, veniva dalla Francia e dai paesi del Nord.

I padri fondatori, dopo l'insuccesso dell'Assemblea nazionale, che, giova ricordarlo, si è ripetuto circa sessanta anni dopo con la Costituzione europea, hanno ricominciato, a Messina prima (1955), ed a Venezia poi (1956), a ricostruire una fattispecie di integrazione, molto "low profile", ma pienamente giustificata dal diritto internazionale (e cioè dall'art. 24 del Gatt): una soluzione senza implicazioni costituzionali, unicamente finalizzata alla instaurazione di una Unione doganale (e quindi la condivisione di una politica commerciale comune) qualificata dalle quattro libertà fondamentali (merci, persone, capitali e servizi), da una disciplina sulla concorrenza mutuata dallo Sherman Act americano, da una regola di diritto che descrive le competenze degli Stati rispetto a quelle della organizzazione e, specificamente, dal "metodo comunitario" che presidia il lavoro delle istituzioni di questa organizzazione. Il tutto senza l'obiettivo di disciplinare materie che non fossero inerenti l'economia. In particolare, è vero che l'obiettivo ultimo era rappresentato dal conseguimento della pace e della stabilità, nonché dalla affermazione dei diritti dell'uomo (che nel 1954 erano stati disciplinati con la Convenzione promossa dal Consiglio d'Europa): ma i sei paesi fondatori hanno inteso escludere dall'ambito dei loro accordi temi di natura epocale, più propriamente di competenza di altre organizzazioni internazionali, ed incompatibili con la stessa struttura "comunitaria" (incentrata sulla Commissione europea).

Dal punto di vista economico la scelta ha consentito ne-

gli anni '50 di costruire un processo di integrazione comunitaria sul modello del neoliberismo internazionale che è davvero il tratto distintivo di questa esperienza (ad esempio "copiato" con il Mercosur) che ha svuotato la parallela esperienza EFTA ed ha consentito di affrontare la crisi identitaria ed economica post bellica, di spingere la ricostruzione e un clima di collaborazione senza mettere a rischio la sovranità dei singoli Stati in un momento così fertile di cambiamenti sulla scena internazionale. Il "funzionalismo economico", in pillole, una opzione di politica necessitata dall'obiettivo di reggere l'influenza dei governi, consiste nel limitare il perimetro degli accordi alla sola area dell'economia e del mercato escludendo dal rinvio e dalla rinuncia alla sovranità nazionale quanto concerne lo stato civile, la politica estera e di sicurezza comune, i fenomeni migratori ecc. Al centro era, come abbiamo rilevato, il mercato: concetto/strumento per affermare crescita e diritti delle persone, non certo strumento di interessi privati, come pare si stia verificando nel primo decennio di questo secolo in un contesto di degenerazione dell'esperienza neoliberista. Il che non significa, come vedremo si è verificato in termini consistenti, non adottare politiche economiche o persino sociali comuni come la tutela dell'ambiente, la tutela del lavoro ecc. in quanto necessarie per la instaurazione del mercato unico (una evoluzione del mercato comune riconducibile agli anni '80 ed al Trattato di Maastricht).

2. La crescita per forza endogena dell'Unione: il definirsi della "comunità di diritto"

La comunità degli anni '50 evolve per forza endogena, e, malgrado gli Stati nazionali, in virtù di una congiuntura particolarmente favorevole. Proprio grazie ad una Commissione europea di "sapienti" (tale, come ricordavano, era la cifra della Commissione europea derivante dall'Alta autorità) e, specialmente, ad una Corte alla quale partecipavano illustri personalità del diritto provenienti dai paesi

membri, con la capacità “del cambiamento e della trasgressione”, l’ordinamento europeo cresce. Questo periodo, nel quale le forze della società, e, in primis, la politica, hanno dato molti segni di ricchezza sotto il profilo etico e culturale, ha condotto al più straordinario (ed in larga misura inatteso) fenomeno di integrazione economica nella storia della scienza dell’organizzazione internazionale. Un fenomeno, fra gli anni ’60 e gli anni ’90, che è andato ben oltre le speranze degli anni ’50 e che, comunque, resterà nelle tradizioni come esempio del più evoluto percorso di integrazione economica totalmente dentro i presupposti neoliberalisti (Comba).

Si può dire, così, che tra il 1962 ed il 1999 l’Europa che conosciamo incontra la “seconda generazione di padri fondatori”: persone che hanno quotidianamente interpretato il nuovo periodo, e con le idee molto chiare, consentendo una trasformazione dell’anatroccolo” del 57 nel ... “cigno” degli anni ’80. Personalità della politica e delle istituzioni altrettanto visionarie il cui merito storico è stato quello di promuovere l’integrazione, ma ancora di più di non averla impedita con l’affermarsi di quello straordinario (ed unico) fenomeno di integrazione che abbiamo tutti conosciuto (che negli ultimi anni è entrato in crisi). Si ricordi solo la spinta di Carlo Azeglio Ciampi, Helmut Kohl, Françoise Mitterand, Helmut Schmidt, Jaques Delors, Lojola de Palacio, Karel Van Miert, Neil Kinnock, Mario Monti e Emma Bonino, di Dieter Elherman, Pascal Lamy, Gerard Schröder (che ha affrontato nel suo paese una stagione durissima di riforme, che consentono alla Germania di oggi di svolgere un ruolo egemone, con la precisa consapevolezza che, così, avrebbe pagato un prezzo politico elettorale molto alto) ecc. Ad essi, che hanno affrontato il tema dell’Europa da una prospettiva “europea” – e non come avviene oggi in funzione di obiettivi nazionali –, si deve principalmente il crescere della comunità di diritto, l’unico vero tratto qualitativamente distintivo il processo di integrazione. Proprio la comunità di diritto (Luzzatto), costituita con i trattati del 52 e 57, ma maturata fra il 1962 e gli anni ’90, fa la differenza, infatti, rispetto a tutte le altre or-

ganizzazioni regionali ("né gli Stati che ne fanno parte né le sue istituzioni sono sottratti al controllo dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato", Les Verts). Nel senso che, da una parte gli Stati hanno, per la prima volta nella storia, rinunciato alla loro sovranità nelle materie che rientrano nelle competenze dell'Unione (peraltro sempre meno se il Trattato di Lisbona ha segnato un passo indietro molto significativo nel processo di integrazione ed ha frenato il percorso di condivisione della sovranità che in molte aree il diritto europeo aveva negli anni conquistato); dall'altro lato le decisioni dall'Unione sono adottate sulla base di procedure rigide che gli stati, inclusi i più importanti, non possono influenzare: un fenomeno in via anch'esso di ridimensionamento, con il risorgere, dai tardi anni '90, di un approccio intergovernativo strisciante che ha portato i governi a riprendere il controllo della macchina finanche ingerendosi in scelte che non competono loro.

La comunità di diritto, in breve, si afferma in due direzioni.

La prima direzione riguarda il ruolo dei soggetti parte dell'ordinamento. Van Gend & Loos, per molti, certamente per i ragazzi della "generazione erasmus", è solo un camioncino rosso anni '30 in mostra a Zaventem. Quel camioncino è, in realtà, il monumento ad un'appassionante e storica decisione della Corte di Giustizia del 1962 che, superando le tradizionali tesi dualiste della scienza del diritto internazionale, afferma che quello europeo è un "ordinamento di nuovo genere" (non federalista, non statale, seppure giustificato dal diritto internazionale) che include gli Stati, la Comunità ed anche i privati: tutti regolati e parti di un disegno di leale collaborazione impostato, come vedremo, su alcuni principi via via ricostruiti. Così Van Gend & Loos costituisce una chiave di volta davvero epocale, e molto trasgressiva (la trasgressione, indispensabile nello sviluppo scientifico, presuppone il forte radicamento scientifico e culturale: non è mai frutto di scelte estemporanee, di entusiasmi del momento o di passioni) che connota, più di ogni altro atto politico o giuridico, l'Europa co-

munitaria. La circostanza che il diritto comunitario regoli tutti i soggetti pubblici e privati, non in via mediata, e cioè attraverso l'ordine di esecuzione dei Trattati (oggi il Trattato sull'Unione Europea ed il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), ma, in quanto parti dell'ordinamento, produce conseguenze di enorme rilevanza. Ad esempio, mentre è impensabile che un privato richieda i danni allo stato in conseguenza di un fatto legislativo, è proprio il portato della comunità di diritto se il privato può agire oggi contro lo stato (parte come lui del medesimo ordinamento) che svolge male il suo lavoro (beninteso dentro ai suoi doveri imposti dal diritto comunitario). In questo senso la sentenza Francovich, immediatamente seguita da alcune importanti decisioni (fra tutte *Brasserie du Pêcheur*) che hanno precisato i contenuti dell'azione di danno aquiliano che così veniva a configurarsi, segnano una delle ultime rotture percepibili a tutti (non solo agli addetti ai lavori) sulla scorta dell'eredità *Van Gend & Loos*. Sempre nel contesto della prima direzione, maturata grazie al dialogo Commissione – Corte, con l'implicito supporto delle cancellerie, è da segnalare la “profondità costituzionale” dell'ordinamento che regola la comunità. Nel senso che tale ordinamento, come vedremo meglio con la giurisprudenza *Frontini* e *Granital*, esclude in radice, in genere (e cioè fatti salvi i diritti fondamentali), l'applicazione del diritto nazionale, finanche costituzionale, proprio perché (i) fondato su principi e (ii) presidiato da una corte. Ne emerge, in breve, davvero un ordinamento “di nuovo genere” che costituisce un *unicum* e lancia una sfida epocale che la nostra generazione e quella successiva sono chiamate a presidiare. E questo giudizio indipendentemente da questo o quel passaggio scientificamente meno plausibile.

La seconda direzione impressa dal dialogo Commissione – Corte riguarda la definizione del c.d. “metodo comunitario”. Gli Stati membri non sono i ... padroni dei trattati nella logica comunitaria. Le competenze legislative, amministrative e giurisdizionali sono ben ripartite secondo uno schema rigido: il c.d. “metodo comunitario” che tiene

conto degli Stati e della loro consistenza, ma specialmente del dialogo fra le differenti istituzioni. Così, nelle materie attribuite all'ordinamento europeo, l'amministrazione (si pensi in particolare alla concorrenza ed alle fondamentali procedure in materia di concentrazioni, di intese e di abuso di posizione dominante come alle procedure in tema di aiuti di stato), l'accertamento delle infrazioni, e la stessa proposta legislativa sono riservate in esclusiva alla Commissione europea senza che gli Stati possano minimamente incidere. Il fatto che gli Stati siano stati esclusi da questo processo ha favorito la crescita dell'ordinamento.

L'evoluzione indicata in termini ricostruttivi dell'ordinamento si è accompagnata, come rilevavamo, ad un sempre maggiore ampliamento delle competenze della comunità: un ampliamento non sempre facilmente spiegabile alla luce della teoria del funzionalismo economico. Ne sono occorsi interventi ripetuti, vere e proprie riforme organiche, in materie come la protezione dell'ambiente di lavoro (talora sulla base di principi antitetici rispetto a quelli maturati nei singoli Stati), la riaffermazione dei diritti dell'uomo, quali regolati dalla Cedu del 1954, con la Carta di Nizza ecc. Inoltre la stessa strumentazione del diritto internazionale privato, sia sotto il profilo della unificazione delle norme in materia di conflitti di leggi, sia sotto il profilo della armonizzazione dei criteri di esercizio della giurisdizione e dei requisiti per assicurare il riconoscimento delle sentenze straniere, è via via cresciuta, dapprima attraverso convenzioni parallele di fatto comunitarizzate (Bruxelles 1968 sulla giurisdizione ed il riconoscimento delle sentenze e Roma 1980 sulla legge applicabile ai contratti) e, in anni più recenti, con i vari regolamenti di diritto internazionale privato. In questa seconda fase del diritto comunitario, in cui si attribuiscono funzioni più importanti anche al Parlamento europeo, si verifica la sostanziale "riabilitazione" di Altiero Spinelli. Una operazione, a ben vedere, di segno politico, ma anche un atto di inclusione in un momento – non certo quello di oggi – in cui la percezione di forme ulteriori di integrazione era molto forte. Il periodo fra gli anni '90 ed il 2000 segna gli

“eccessi” del processo di integrazione. Il diritto comunitario entra in crisi. La rinuncia alla sovranità diventa il mantra: la (molto dubbia) rinuncia alla sovranità monetaria con la ancora più discussa istituzione di una moneta, l'euro, alla quale non corrisponde una politica, il recepimento/non recepimento come parte del Trattato Ce dei principi di cui alla Cedu, l'inno, la bandiera, il motto, l'allargamento (a paesi che l'*accueil communautaire* non conoscevano ed oggi sono molto critici essendosi convinti di essere entrati, non in un contenitore che produce crescita e commercio, ma in un consesso di paesi declinanti che neppure sanno bene che cosa fare) e, da ultimo, la ... «Costituzione per l'Europa»: il Trattato di Roma del 2004, esito di una serie di operazioni inconsistenti di una società che non è riuscita ad esprimere la “terza generazione di padri fondatori”, e che, come nel 1953, viene penosamente bocciato da vari referendum e Parlamenti. Ancora, come nel 1955, si prova a correre ai ripari con il Trattato di Lisbona: solo che lo scenario oggi è del tutto diverso.

3. La crisi. L'Europa che ... muore tutti i giorni

Il più evidente sintomo della crisi dell'Europa è la generale riaffermazione della sovranità nazionale, comprendendosi l'area della rinuncia e quindi dell'ordinamento europeo, l'esaltazione delle diversità ed una diffusa critica alla globalizzazione (Castronovo). Ci pare che i fattori della crisi siano i seguenti.

A. Il prevalere delle cancellerie nel metodo comunitario

Un primo fattore della crisi post 2000 è costituito (i) dalla conclamata “politicizzazione” dell'Europa in un momento in cui la politica, dove più dove meno, ha evidenziato un gap reputazionale come mai nella storia e correlativamente (ii) dalla espansione del potere dei governi centrali.

Il Parlamento europeo, come è noto, ha iniziato a svolgere un ruolo solo in una seconda fase della comunità.

Non si può dire che abbia risolto il problema del deficit democratico (che molto ha preoccupato alcuni studiosi nel corso degli anni '70), tanto più in una fase in cui i poteri dei governi sono cresciuti a dismisura: ma certo il Parlamento europeo non ha risentito – o ha risentito meno – delle criticità mostrate dai parlamenti e dalla politica nazionale. E la distanza fra movimenti politici, in un mondo dove le differenze fra le grandi ideologie sono spesso minime, sono meno percettibili. Il Parlamento europeo potrà svolgere un ruolo maggiore se porrà ancora di più al centro della sua azione l'interesse della comunità e quindi le politiche e le scelte di interesse della comunità nel suo complesso, possibilmente evitando le meno positive influenze della politica nazionale. Come in Germania i movimenti politici si uniscono per conseguire gli interessi del paese, anche dando luogo a coalizioni allargate, probabilmente l'Unione europea offre alla politica le stesse prospettive (d'altra parte i principali gruppi parlamentari concordano regolarmente, non solo sulle nomine, ma sulle scelte strategiche dell'Unione). Non è quindi il Parlamento europeo che, a ben vedere, offre una testimonianza negativa del ruolo della politica degli ultimi venti anni!

Resta che il tasso di integrazione comunitaria ed il processo di condivisione delle responsabilità decresce dai tardi anni '90: e contemporaneamente cresce il ruolo dei governi, che non sempre affrontano il problema europeo con la testa all'Europa, ma semmai per "sopravvivere" e per risolvere i loro problemi di consenso elettorale. Se ci si fa caso, nelle grandi reti internazionali l'Europa è sempre meno spesso chiamata col suo nome: a sottolineare, non solo la Brexit, ma specialmente il dominio delle cancellerie, è chiamata sinteticamente "i ventisette". Le costanti invasioni di campo delle cancellerie, corredate da estenuanti cene e riunioni conviviali settimanali per affrontare i temi "intergovernativi" di cui sopra nonché quelli "comunitari" che non sono di loro competenza (aiuti di stato, libera circolazione ecc.), sono il segno evidente che la politica europea è oggi sempre più effettivamente governativa. Più precisamente, già dagli anni '90 la politica europea è sempre meno comunitaria e sempre più volta al perse-

guimento degli interessi degli Stati (Amato). Ancora di più lo è la sempre più importante azione di iniziativa legislativa dei governi centrali: che ha prodotto molte disposizioni che disciplinatamente la Commissione ha proposto, ma che non sempre si sono rilevate positive per la crescita dell'Unione. La qualità di queste disposizioni non è stata eccelsa: ... come la qualità dell'offerta politica all'interno dei paesi membri – ove più ove meno – nel primo decennio del secondo millennio.

Un esempio evidente di questa tendenza è costituito dalla disciplina della politica economica e monetaria avviata, dapprima con il Trattato di Maastricht e, raffinata con una serie di interventi, anche convenuti sulle base di strumenti internazionalistici (come il Fiscal compact), ma assai di più con disposizioni ad hoc che hanno dato luogo a nuove strutture e modalità di controllo (il Six Pack, il Two Pack, ecc.). Questi interventi, non sempre organici, e specialmente non sempre rispettosi degli obbiettivi di crescita economica, hanno finito per affidare il controllo e le procedure per deficit eccessivo di cui all'art. 126, Tfuе sostanzialmente al Consiglio (Adam-Tizzano). Ma, specialmente, l'impianto in materia monetaria davvero risulta strutturalmente frazionato fra una molteplicità di agenzie, meccanismi, organismi, la cui logica ricostruttiva, in termini di competenze e funzioni, talora si perde. E la stessa qualità dell'intervento normativo ne risente. In questo contesto è il Consiglio, seppure su proposta della Commissione, a governare l'Unione monetaria ed a consentire a questo o quello Stato di superare i limiti o meno. E questo in un contesto in cui il Parlamento europeo sostanzialmente non gioca alcun ruolo.

L'incremento del segno intergovernativo che connota l'Unione, ha determinato, di conseguenza, la tendenza della Commissione europea a privilegiare un'attività a maggiore sfondo politico/legislativo, subalterna ai governi dei paesi membri più importanti, a discapito della sua funzione tradizionale terza ed indipendente di amministrazione delle regole e di controllo del comportamento dei paesi membri quanto al rispetto dei Trattati.

Il che non significa che molte critiche non siano rivolte alla Commissione per l'atteggiamento, percepito arrogante, particolarmente allorché fa valere la *primaute* dell'ordinamento comunitario. L'atteggiamento "sovereigniste", che scuote le coscienze europee, sarebbe in sostanza dovuto, secondo alcuni (Sapir), alla sensazione che, in alcuni casi, la Commissione tenda a dare per scontato che la rinuncia alla sovranità non sia revocabile e condizionata (si veda la reazione in occasione della vicenda della Grecia oppure in quella della Brexit). Invece, è proprio il contrario: è la confusione fra i ruoli e la talora debordante azione delle cancellerie che condiziona i comportamenti della Commissione europea ed oggi detta l'agenda. Sotto questo profilo non è la mancanza di democrazia a incidere negativamente, ma, al contrario, l'influenza (non sempre generosa e non disinteressata) della cancellerie e la violazione del metodo comunitario. È proprio nel momento in cui si indebolisce il metodo comunitario, che risorgono gli interessi nazionali, le lobbies e le spinte populiste dei partiti più o meno euroscettici, viene messa alla berlina una burocrazia (che pure, per la verità, merita di essere rivista) e viene meno la comunità di diritto.

Va riconosciuto che, negli anni meno recenti, il metodo comunitario ha prodotto il formarsi di una élite autoreferenziale che in qualche modo prova ad autoprodursi fuori dal controllo politico, che punta a selezionare la classe dirigente, i giudici della corte e i vertici delle agenzie; ma specialmente che prova ad incidere sui dossier e sui metodi di lavoro. Che alcune fondazioni internazionali aiutino una politica e stati in difficoltà è molto utile: il contributo che viene da questi istituti internazionali è spesso molto qualificato e talora sostitutivo dell'apporto delle università (in alcuni Paesi ormai marginali). Ma occorre che tale contributo sia assolutamente trasparente, come trasparenti devono essere le fonti del sostegno finanziario di questi enti. Specialmente, l'attività di questi enti deve essere indirizzata alle istituzioni e non contro o parallelamente ad esse. E questo anche quando sia percepibile che esse faticano a rispettare la comunità di diritto ed il me-

todo comunitario. Il conflitto latente fra stati ed élite di Bruxelles costituisce un altro segno dell'Europa smarrita. Un segno che il nostro Paese paga molto caro se, come è noto, veti trasversali hanno spesso impedito ad eccellenti funzionari italiani – che sono di certo i migliori anche nella lettura delle regole – di accedere a posizioni apicali a Bruxelles.

B. La “guerre civile froide” in casa e il ripristino della sovranità: l'esempio francese dopo il Bataclan

Vi è una seconda ragione della crisi dell'Europa di oggi. A ben vedere una integrazione così importante, tale addirittura da legittimare un ordinamento nuovo nel panorama del diritto, era sì funzionale immediatamente ad obiettivi di integrazione economica, e quindi alla crescita ed al benessere delle popolazioni dei diversi Stati, ma in realtà era giustificata anche (se non condizionata) al mantenimento della pace in Europa ed alla affermazione di un contesto di diritti fondamentali. Basta leggere le decisioni delle corti costituzionali di pressoché tutti i paesi membri, ed in particolare della Corte italiana, per avere chiaro che la rinuncia alla sovranità degli Stati membri si giustifica proprio per l'obbiettivo del mantenimento della pace. Ora, è difficile dire che l'Europa comunitaria abbia prodotto sessanta anni di pace quando una “guerre civile froid” (ancora Sapir) devasta il cuore dell'Europa e vi è la consapevolezza che lo devasterà nei prossimi vent'anni? O è guerra solo il fenomeno definito dal diritto internazionale e costituzionale che si genera per la contrapposizione fra stati sovrani e fra i soggetti della comunità internazionale? Non è che la contrapposizione fra classi o religioni, o l'inasprirsi di fenomeni di malavita sia per caso suscettibile di generare una instabilità sociale altrettanto se non più grave? D'altra parte, mentre celebriamo l'“ordinamento di nuovo genere” di Van Gend & Loos perché include soggetti un tempo parte di comunità diverse (appunto la comunità internazionale e la comunità nazionale), non si tratta forse di prendere atto che, mai come in questa spe-

cifica fase storica, anche la guerra può essere una cosa diversa da quella tradizionalmente ritenuta tale? Forse un sociologo ci aiuterebbe ad esplorare questo tema, ma certo proprio il principio di effettività del diritto europeo ci impone una valutazione della guerra diversa da quella tradizionalmente rappresentata. Ed è allora indubbio che una serie di stati che presentano conflitti sociali e religioni così gravi, ma specialmente così identici fra loro, alimentati dalla religione o dal disagio sociale non riesce più a tollerare una rinuncia alla sovranità almeno nell'area e nelle materie funzionali al loro contrasto. Tanto che lo stesso governo francese, sul finire del 2015, dopo la tragedia del Bataclan, non ha esitato a "riprendersi la sua sovranità" per fronteggiare i conflitti sociali e religiosi esplosi nel corso dell'anno attivando lo stato di emergenza: una decisione che molto ha fatto discutere perché indubbiamente implica una sostanziale limitazione alla libera circolazione delle persone ed ai diritti umani. E lo stesso si verifica quando Francia e Germania considerano, ad esempio, di impedire alle persone di circolare a volto coperto, malgrado la Cedu, e quindi l'ordinamento comunitario, impongano la tutela dei diritti derivanti da opzioni religiose. Ora che questa "guerra di nuovo genere" giustifichi o meno il funzionamento dell'art. 11 della Costituzione e quindi la rinuncia alla sovranità nei termini su cui torneremo non è così importante, e comunque va valutato di volta in volta avuto riguardo anche a considerazioni di ragionevolezza e proporzionalità. Certo è che questa situazione genera un disgregamento sociale che mette in dubbio, non solo la sovranità nazionale ma anche la stessa Unione. Dentro la guerra (seppure di nuovo genere) ci siamo oggi e ci saremo per molti anni ancora.

Un fenomeno simile è quello derivante dalle migrazioni dai paesi del mezzogiorno verso il continente europeo e dall'impatto che questa situazione determina sotto diversi punti di vista (tutela delle frontiere, ordine pubblico, diritto di asilo, libera circolazione delle persone). Al di là della situazione, per ora marginale, di combattenti islamici che entrano in Europa con gruppi di profughi, è di tutta evidenza che gli Stati membri vanno riprendendosi la loro

sovranità, fino a sospendere le regole di Schengen, per fronteggiare una emergenza nazionale come mai si è presentata in passato. Non è anche quello indicato un aspetto di una guerra di nuovo genere per la quale non ci sono ancora risposte? Se si guarda all'esperienza di questi anni, è più facile circolare fra Italia e Svizzera (Paese non membro della UE), a Chiasso o sul Sempione ad esempio, che fra Italia e Francia, a Ventimiglia, o fra Italia e Austria, al Brennero o al Tarvisio o ancora fra Gran Bretagna e Francia! E, si noterà, che l'affermazione della sovranità nazionale non ha un colore politico. Non è forse la socialista Francia il paese più determinato nella riaffermazione della sua sovranità e nella limitazione dei diritti delle persone (sia limitando gli ingressi sia con misure di ordine pubblico come il divieto del velo); non sono da questo punto di vista più "aperte" Germania e Gran Bretagna (paesi a guida moderata), la prima sulla politica di accoglienza dei profughi e la seconda nel garantire il rispetto anche nel territorio delle tradizioni e dei costumi anche di religioni diverse? Su questo tema l'Italia ha molto da insegnare a tutti. Ha adempiuto agli obblighi internazionali di soccorso in mare con scrupolo e generosità più ancora che preoccuparsi di difendere le frontiere e di invocare le ragioni di una limitazione delle libertà fondamentali.

C. Le criticità del modello neoliberista o le deviazioni dal modello?

In terzo luogo il fenomeno della crisi si spiega se si considera che anche l'obiettivo immediato che aveva giustificato i trattati europei non funziona più. Il benessere e la crescita sono da anni praticamente impercettibili, le povertà aumentano: come le differenze fra persone e fra territori. E questo non è accettabile da popoli diversi fra loro, ma che hanno in comune di aver vissuto costantemente una economia di benessere. Figuriamoci per quei paesi da poco entrati proprio per garantirsi decenni di crescita! Per loro il "sogno europeo" è finito appena dopo l'adesione.

E così in tutta Europa si sviluppa una critica all'Unione e segnatamente alla ideologizzazione delle regole sui ser-

vizi ed a quelle sulla concorrenza. Perché di fatto queste regole, lungi dal creare un mercato unico, penalizzerebbero le economie più deboli (Tremonti). In altre occasioni, di recente, abbiamo approfondito la crisi della regolazione. O, se si preferisce, la crisi del modello neoliberista. Anticipando quanto osserveremo in prosieguo, e senza alcuna pretesa di completezza, il senso della opzione neoliberista compiuta nello scorso secolo, e che fonda anche il modello comunitario, non è affatto di segno liberale: da un lato l'opzione descrive un metodo di governo del mercato impostato sul merito, sulla competitività e sulla concorrenza funzionale al pubblico interesse; dall'altro lato gli stati e le organizzazioni internazionali assicurano un'attività di controllo e regolazione per l'attuazione del sistema. In particolare la regolazione del mercato svolge un ruolo fondamentale in qualche modo parallelo a quello di cui all'art. 41 della costituzione (ricordiamo il saggio di Alberto Alesina e Francesco Giavazzi che ci ricordano come il neoliberismo sia ... di sinistra!): nel modello europeo la regolazione deve essere assicurata da enti terzi ed indipendenti per assicurare il "buon funzionamento del mercato". L'intervento pubblico, non "nell'economia", ma "per l'economia", in presenza dei requisiti di necessità e proporzionalità, serve per controllare l'accesso al mercato (attraverso misure di autorizzazione) o per correggere le dinamiche dello stesso (ad esempio modificando e influenzando il modo in cui le parti private esercitano il loro potere di autonomia). Contrastano con l'opzione neoliberista, quindi, scelte che, se non giustificate da comprovati e misurabili obiettivi sociali, mettono in dubbio i principi di libertà economica, di concorrenza e di merito, come, ad esempio, quelle che promuovono diritti esclusivi non affidati con procedure di gara, l'abuso della presenza di imprese a controllo pubblico, la limitazione della trasparenza ecc.

Ora, non vi è dubbio che fra il finire del secolo scorso e l'inizio del presente secolo l'opzione neoliberista è risultata fortemente ridimensionata. Come vedremo meglio in prosieguo il comparto dei trasporti, ad esempio, testimonia il crescere di rendite di posizione, affidamenti senza

gara, mancanza di controllo sugli operatori di pubblici servizi particolarmente nel mezzogiorno d'Europa. Con la conseguenza che si ritorna ad un modello vecchissimo che poggia sulla coincidenza fra operatore pubblico e pubblico servizio e che smentisce la base dell'ordinamento europeo in materia. Ci si era ormai abituati al passaggio dal servizio pubblico al servizio di interesse generale da rendere comunque da privati in base ad una procedura di gara mentre, anche a causa di spinte dei Paesi del nord Europa, l'intervento gestorio dello stato nell'economia ritorna centrale. Ancora si consideri la sistematica ignoranza delle norme in materia di ambiente, di sicurezza, di certezza giuridica e una insufficiente regolazione dei mercati. Nel campo della ricerca in larga parte d'Europa tutto meno che il merito governa ed ispira la competizione fra atenei: in breve risorse pubbliche (poche, ma pur sempre troppe avuto riguardo alla qualità) per atenei in larga parte incapaci di innovazione e quindi di aiutare lo sviluppo di società che in genere non crescono. Professori ed assistenti mal pagati (almeno rispetto al resto del mondo civile), spesso eccellenti, ai quali sostanzialmente non si chiede che una attività didattica vecchia e superata di scarsa utilità per lo stesso utente. Il minimo che può succedere nella concorrenza fra centri di ricerca è che i ricercatori più bravi si spostino dove sussistono gli elementi per crescere e quindi il merito viene riconosciuto. Ne è derivata la crisi di atenei di consolidate tradizioni.

Il *level playing field* non si rinviene neppure nel campo dei mercati finanziari, dal funzionamento dei quali dipende massimamente la crescita e cioè l'economia specie degli Stati del Mezzogiorno. Il modello di regolazione dei mercati finanziari, come vedremo oltre, si presenta poco ispirato ai principi di base dell'ordinamento comunitario, per molti versi ancora corporativo e centralista.

Fra fallimenti del mercato e inosservanza dei diritti degli utenti, fra imprese furbe che finanziano il loro essere sul mercato con esternalità negative di ogni tipo e imprese pubbliche o semi pubbliche che accedono al mercato senza gara non vi è dubbio che il modello neoliberista, in se rigoroso, che si incardina su regole e strumenti che ne assicu-

rino il rispetto, pare in crisi. Ma la crisi non è conseguenza del modello ma, semmai, della sua inosservanza sistematica.

Usciamo da una opzione neoliberista tradita per andare dove? O forse non è che occorre più coraggio per attuare le regole globali del mercato: che impongono competitività, deficit pubblico contenuto, innovazione scientifica, regolazione e controllo del mercato per evitare i tipici effetti di una globalizzazione incontrollata e quindi ... riforme? Anche perché non si riesce ad immaginare una opzione alternativa che non comporti la messa in discussione di modelli globali ed un nuovo tipo di società non più orientata alla crescita. Su questi temi ritorneremo fra breve quando cercheremo di costruire una proposta.

4. Lisbona

Da ultimo Lisbona. Il Trattato di Lisbona, a differenza di quanto molti credono, non è stato un segno commendevole dalla politica europea. Dopo la bocciatura della Costituzione europea, nel 2005, quando all'evidenza il tema era, purtroppo, quello di un recupero della sovranità nazionale, prima ancora, peraltro, della grave crisi di oggi, i governi hanno ... fatto finta di niente: riproponendo un trattato, non più Costituzione, con qualche piccola modifica (il rafforzamento del principio di attribuzione, una diversa dislocazione del principio di tutela della concorrenza e davvero poco altro). A questo Trattato, stipulato davvero senza considerare la volontà inequivoca dei popoli europei, che sollecitavano un cambiamento e un più forte presidio nazionale, sono seguite alcune operazioni assai dubbie (si pensi di nuovo al Fiscal compact, al Six Pack e al pareggio di bilancio!). Mentre nel 1955 i leader europei di allora, dopo la bocciatura della Ced, hanno reagito limitando agli aspetti economici il perimetro dell'integrazione europea, abbandonando improbabili soluzioni unioniste o federaliste, nel 2005 si è ignorata la volontà popolare e si è perseverato. Alla stessa si è sovrapposto il progetto di sempre:

solo peggiorato con un po' più di elemento intergovernativo e di democrazia inutile. Ne è risultata una società che, a fronte di minori attribuzioni all'Unione, ha sistematicamente sovrapposto progetti improbabili che in nulla tenevano conto del momento secondo le vuote sintesi di "più Europa" o addirittura "meno burocrazia e più politica". E, proprio quando c'è bisogno di un segno di discontinuità sul fronte della regolazione dei mercati finanziari, anche per assicurare che le enormi risorse pubbliche messe a disposizione dalla Bce delle banche arrivino alla c. d. "economia reale", e contemporaneamente che le banche pongano in essere le scelte di gestione per risanarsi, addirittura si evoca, al di fuori di alcun disegno di riforma strutturale nella direzione indicata, una conferma delle scelte vigenti che comporta una ulteriore rinuncia alla sovranità in materia economica. Questo atteggiamento sembra perseverare: in una direzione lontana dalla vera tradizione comunitaria.

Oltretutto, per apprezzare il momento, ma specialmente per scegliere, occorre segnalare l'atteggiamento dell'amministrazione americana rispetto al diritto internazionale del tutto discontinuo rispetto alle politiche delle amministrazioni precedenti. Infatti l'amministrazione Obama da subito ha sposato il diritto internazionale, ed i suoi vincoli, sia rispetto ai diritti umani, sia rispetto allo stesso uso della forza all'estero. L'amministrazione Obama non ha esitato ad intervenire con decisione per assicurare il funzionamento del mercato, ad esempio, con l'adozione del Dodd Frank Act sul quale ritorneremo (una norma assai discussa che si connota per un forte intervento a favore del consumatore utente nelle sue relazioni con le banche) nonché con il contrasto, anche ricorrendo a misure extra-territoriali, alla violazione da parte delle imprese dell'embargo disposto dalla comunità internazionale nei confronti di alcuni Paesi (Goldsmith).

5. Reagire: i pilastri di un progetto. A. L'Agenda di una nuova Unione Europea. Il rafforzamento del Mercato Unico. B. Europa su base regionale. C. Un programma intergovernativo su terrorismo, sicurezza, migrazioni

Occorre provare a dare delle risposte. Le soluzioni possono essere ricondotte a quattro linee di azione che di seguito sintetizziamo ma che riprenderemo operativamente nei capitoli che seguono commentando i tratti della comunità di diritto che caratterizza l'Unione.

5.1. Prima della sintesi ricostruiamo in breve le opzioni di un nuovo patto europeo. Anche se dalla società non si scorgono proposte organiche né la politica pare aver delineato progettualità dai contorni precisi. Spesso si leggono piuttosto dichiarazioni, a sostegno dell'integrazione europea.

Per alcuni è inevitabile la riconferma della piena sovranità nazionale – e quindi la revoca della rinuncia a favore dell'Unione –: non solo nei campi estranei all'economia (la sicurezza, il terrorismo, le migrazioni ecc.) ma persino nell'area "comunitaria" del mercato unico, della concorrenza e della stessa Unione doganale. E questo in nome del ripristino delle economie nazionali e per liberare potenzialità dei singoli Stati. Questa scelta implica la rinuncia all'Europa la più tipica: un passo indietro sul fronte della unificazione del mercato interno, e conseguentemente del progetto di integrazione dei mercati internazionali, e la messa in discussione della stessa concorrenza come valore guida dell'ordinamento. Infatti, sotteso a questo ragionamento, ed alla necessità di rimuovere regole e procedure imposte dall'ordinamento europeo, è percepibile l'obbiettivo del sostegno all'industria nazionale quale essa sia (specie la meno efficiente dei concorrenti stranieri) e quindi una vocazione protezionista che finisce per promuovere rendite di posizione di imprese che non lo meritano. Come vedremo nei capitoli che seguono il benessere dell'Europa è stato garantito con scelte anche dure che hanno comportato sacrifici per creare un grande mercato aperto al commercio internazionale governato da

regole: interrompere questo processo significa davvero individuare una logica alternativa. Perché fare da soli significa, per essere chiari, replicare la Grecia. E cioè un paese che vive al di sopra delle possibilità, con un debito (che di sicuro esploderebbe), che finirebbe per respingere quei pochi investimenti stranieri, preda dei populismi e delle peggiori ipocrisie e infine della scarsa vocazione al rispetto delle regole. Non dimentichiamo, come vedremo fra breve, che storicamente la dignità del nostro Paese, spesso ostaggio di norme grandemente illiberali e corporative e di interessi non sempre chiari, è stata salvata grazie all'Europa e alle sue istituzioni (Porto di Genova, Luisi ecc.).

Vi sono in secondo luogo quanti, sostanzialmente ... prendono tempo. Per loro l'Europa degli ultimi dieci anni va bene. Con qualche cambiamento, ma senza una sostanziale inversione di rotta: ne, tanto più, senza una accelerazione delle politiche economiche sulla ripresa. In breve la scelta di chi non vuole o non può scegliere: consapevole che il cambiamento è necessario ma anche che costa molto in termini di consenso. Il rischio evidente è che, senza un cambiamento vero, si proceda verso una soluzione aggregativa senza fisionomia precisa, un po' sul modello Onu ed un po' sul vecchio modello Comunità europea. Tutto e il contrario di tutto: federalismo ("più Europa") e affermazione della sovranità, democrazia e ruolo della commissione, sicurezza e apertura ai migranti ecc. Mantenere l'integrazione europea come oggi significa il fallimento anche della quarta generazione. Non sembra che questa consapevolezza di cambiamento sia condivisa dai principali attori che hanno offerto soluzioni davvero modeste in occasione del recente Consiglio di Bratislava che si è celebrato proprio quando questo lavoro era già in bozze. Ferma la condivisione delle gravi perplessità del Governo italiano in ordine ai risultati deludenti di tale riunione, non vi è dubbio che oggi i paesi membri non guardano all'Europa con lo spirito "europeo" dei padri fondatori: la usano, semmai, come abbiamo già rilevato, per affrontare i problemi interni (magari legati a questo o quell'appuntamento elettorale).

In terzo luogo alcuni puntano ad una "Europa federale" immaginando una ulteriore generalizzata rinuncia alla sovranità: una posizione che sarebbe condivisibile eticamente e culturalmente in nome di una totale discontinuità con il diritto internazionale. In qualche modo "oltre l'ordinamento di nuovo genere" (ma non era a ben vedere il senso del vertice di Milano del 1985 che ha ripiegato sull'atto unico ed ha demolito il progetto Spinelli di Unione Europea?). Questa idea confligge con il punto di partenza della nostra analisi ed appare inconsistente, sia perché non argomentata in concreto (quale rinuncia? reggono gli Stati? ecc.), sia perché del tutto antistorica. In un momento connotato dall'obbiettivo degli Stati della riappropriazione della sovranità siamo così sicuri che i popoli europei accettino la rinuncia definitiva e completa? Che davvero la solidarietà, sempre meno percepibile, si trasformi in una reale divisione totale? Siamo pronti a credere che i francesi rimettano la sicurezza e la politica estera, e finanche le relazioni internazionali con Egitto ecc., ad un Parlamento comune; o che i tedeschi si facciano amministrare le loro banche dagli italiani (mentre pare siano interessati a regolare le nostre)? Davvero crediamo che sussista un clima di fiducia e di lealtà tale da generare il superamento degli stati e dei loro governi?

5.2. A nostro avviso l'Europa si riforma solo cambiando davvero e molto: ma confermando le scelte di fondo volute dai padri fondatori (di prima e di seconda generazione).

Le riforme che seguono, totalmente a partire dall'ordinamento europeo ed in vista di interessi comuni, costituiscono il migliore tributo in occasione del sessantesimo anniversario.

A. L'Agenda di una nuova Unione Europea. Il rafforzamento del Mercato Unico

L'esperienza dei primi anni '50 pare molto utile per fotografare il momento che vive l'integrazione europea di questi anni. Oltre alle considerazioni riassunte in ordine alla adeguatezza delle strutture dell'Unione e alla con-

temporanea presenza di istanze internazionali che si occupano dei problemi di oggi, non sembra proprio, per il prevalere di fenomeni di euroscettici di vario tipo, che ci siano le condizioni, appena dopo cinque anni dalla miseranda conclusione della Costituzione per l'Europa, per puntare ad una organizzazione internazionale a favore della quale gli Stati mettano a disposizione la loro *jurisdiction*: tanto più se per la gestione di fenomeni che vanno ben oltre l'economia (come la guerra "di nuovo genere", il terrorismo internazionale, le migrazioni ecc.). Anche perché dedicare risorse ed energie a quei temi significa dare meno attenzione all'economia ed alle riforme necessarie per la crescita in un contesto in cui, giova ripeterlo, l'Europa nel suo complesso ha bisogno di una iniezione di competitività e le differenze fra le persone, e fra le diverse aree d'Europa, aumentano e non diminuiscono.

In molti auspicano una Europa effettivamente unita, sia essa federale o confederale (Sapelli), oppure anche solo un po' più integrata (Amato): ma obiettivamente la storia e la politica di oggi non pare andare in quella direzione. Per questa ragione riteniamo che la comunità vada preservata e difesa, magari ripulita e rispettata con la riaffermazione della comunità di diritto e del metodo comunitario, puntando a riforme e politiche comuni per la competitività. Mentre sarebbe molto rischioso un percorso di segno neo federalista che non sarebbe coerente con le sue intime finalità e che, quando si è tentato di intraprendere, in due precise fasi diverse della storia degli ultimi cinquant'anni, ha prodotto reazioni di rigetto molto negative da parte dei popoli europei e segnali molto netti in direzione opposta. D'altra parte, come vedremo ora, quando l'Europa è andata oltre la materia dell'economia, questo sì è verificato per forza propria dell'ordinamento europeo e non certo per le scelte degli Stati membri e delle loro cancellerie. Anzi, da quanto abbiamo riassunto, sembra proprio che quando gli Stati provano ad accelerare il risultato negativo sia assicurato.

Di converso, come si anticipava, le critiche all'Europa dei mercati non convincono. Da molti (a destra, a sinistra e persino al centro) si evoca il superamento dell'approccio neoliberista che esce dai grandi trattati degli anni '50. In-

vece il fallimento di quel modello è dovuto piuttosto al mancato rispetto dei suoi contenuti essenziali, come la concorrenza, la regolazione del mercato (specialmente dei mercati finanziari dove l'Europa fatica molto), l'ambiente e l'ambiente di lavoro, l'etica pubblica. Con la conseguenza che proprio la mancanza di regolazione – e non la regolazione –, la mancanza di stato, e non il troppo stato, hanno consentito sia il crescere di imprese marginali che finanziano la loro attività e con la costante violazione delle norme di comportamento, sia fenomeni di autoregolazione anche in comparti molto delicati come la ricerca e i mercati finanziari. In breve il peggio della globalizzazione dipende dalla mancata regolazione e dalla scissione tra attività di impresa e interesse pubblico (Alesina, Giavazzi). Ma specialmente ci pare vi sia stata troppa indulgenza con riguardo alla presenza dello stato nell'economia in evidente violazione del principio della sussidiarietà. Se allo Stato si richiedono investimenti pubblici che potrebbero essere posti in essere dai privati è di tutta evidenza che il debito pubblico non si riduce ed il rispetto dei parametri sui conti pubblici è impossibile. Ci si concentri quindi bene sul mercato unico e sulla concorrenza, e si sviluppino politiche economiche impostate sulla crescita e la competitività i cui tratti esamineremo in sintesi nei capitoli che seguono. Tra le azioni, ad esempio:

i) una direttiva sulla promozione degli investimenti privati in un regime di certezza giuridica e nel rispetto delle regole (accesso, trasparenza, concorrenza, etica pubblica, rispetto della sicurezza e dell'ambiente ecc.: gli investimenti hanno bisogno di un quadro chiaro e *predictable*);

ii) misure (sulle quali ritorneremo) in materia di infrastrutture e trasporti attuando davvero politiche di coordinamento dei corridoi e specialmente aprendo i mercati (l'Italia ne ha assoluto bisogno – non abbiamo un porto fra i primi 10!). Quindi promuovere altrettante direttive di armonizzazione su autostrade, porti, infrastrutture ferroviarie e appalti che unifichino davvero le regole applicabili in ciascuno stato membro ed individuino un'unica amministrazione centrale relativamente a ciascun comparto che

magari opera in chiave di sussidiarietà con agenzie di livello statale (il modello dei rapporti fra Commissione DG concorrenza e Autorità nazionali potrebbe essere sviluppato). Relativamente alle infrastrutture di coesione (di cui al Regolamento 1315 del 2013) la loro gestione sia affidata ad un ente europeo che le gestisce, regola e costruisce sulla base di norme assolutamente comuni;

iii) scelte comuni in materia di energia (e qui l'Italia può svolgere un ruolo propulsivo);

iv) rilanciare, non solo la banda larga, ma tutti quei sistemi di comunicazione che favoriscono la competizione;

v) promuovere un accordo sul commercio internazionale (non dimentichiamo che l'Europa del benessere nasce dal Cassis de Dijon sul quale ritorneremo fra poco);

vi) una nuova politica sulla ricerca, meno burocratica ed assai più impostata sul merito e sui risultati con misure uniformi, anche impopolari, che diano luogo ad un *level playing field* nel suo complesso competitivo. È inutile considerare che, con esclusione delle università inglesi, di due università francesi e dei due politecnici svizzeri, il campo della ricerca è dominato dagli Stati Uniti. Ed oggi crescono in modo impressionante le tecnologie del Far East. Una direttiva di armonizzazione sulla ricerca e sull'Università è forse il passo avanti più coraggioso e significativo;

vii) è indispensabile per la tenuta dell'Europa una nuova regolazione dei mercati finanziari: il diritto comunitario (quello di successo per intenderci) offre gli strumenti per impedire una politica conservatrice e corporativa che gli Stati nazionali non sono stati in grado di impedire così dando l'idea di una economia dominata dalle banche. Occorre, in sintesi, un profondo cambiamento: che parta dal presupposto che le regole essenziali del neoliberalismo presuppongono una regolazione dei mercati finanziari indipendente e professionale, ispirata al principio di separazione e del tutto immune da elementi corporativi. Specialmente, anche ai fini del governo dei mercati finanziari, oltre che la concorrenza, il regolatore europeo dovrà presidiare, direttamente e non indirettamente, gli interessi del consumatore e della piccola e media impresa (Gorca, Romano, Schnitser).

viii) ma l'essenza vera del diritto europeo, che merita di essere costantemente tenuta presente, è proprio data dalla instaurazione del mercato unico: che muove in un primo tempo dal mutuo riconoscimento degli standard, procede con la progressiva armonizzazione e si conclude con la unificazione delle regole di accesso al mercato. Il tutto corredato da amministrazioni comuni preposte alla loro gestione. Così che si superino misure imposte su standard differenziati, che non sono altro che strumenti per assicurare rendite di posizione in genere inefficienti. In breve l'obiettivo è la unificazione dell'accesso e la costituzione di un solo regolatore per ciascun mercato. Un percorso iniziato con il Consiglio di Milano del 1985 che prosegue con l'Atto Unico e che consentirebbe davvero di rendere disponibile alle imprese europee un vero e proprio grande mercato. Quanto alle caratteristiche delle amministrazioni europee competenti va solo segnalato come la stessa giurisprudenza europea abbia rilevato il requisito della "Operational independence" (o indipendenza funzionale) per nulla in contrasto con il principio democratico (Chiti).

Merita, quindi, di essere ripreso il piano che Guy Verhofstadt sta rilanciando proprio a partire dal mercato unico: se crediamo in un qualsivoglia ruolo dell'Europa economica occorre procedere con l'unificazione dei mercati, superare la molteplicità di regolatori, unificare i criteri di accesso. Se si dimentica l'obiettivo di un grande mercato, se neppure questo si riesce a fare, allora bisogna prendere atto che l'Unione non esiste più. E non possono essere né gli stabilimenti balneari italiani, né i produttori del Cassis de Dijon, in assenza di ragioni di ordine pubblico o di salute pubblica, ad impedire un processo naturale ed il ritorno alla piena sovranità degli stati. Nelle pagine che seguono ritorneremo su alcune misure essenziali per l'unificazione dei mercati. Occorre in breve spingere sui comparti delle infrastrutture e dei trasporti, sul comparto della finanza e sulla ricerca perché l'Unione si presenti davvero unitaria e coesa nel panorama internazionale. Del pari vanno affrontati i comparti delle professioni e della cultura. Perché il mercato unico proceda occorre tuttavia, non solo armonizzare (e quindi creare regole e procedure comuni in tutti i settori), ma anche individuare regolatori comuni dell'unico

mercato. Il punto è che, come abbiamo osservato, l'Unione di oggi, senza più l'apporto della Gran Bretagna, si piega a molte delle influenze franco tedesche, indubbiamente ispirate da una vocazione protezionista. Il punto, quindi, non è se andare verso un mercato unico o meno: ma semmai determinarne la cifra di fondo, è cioè di segno neoliberista (che ha connotato la crescita della Unione) oppure di segno più conservatore che si è sovrapposta più di recente realmente costituendo la ragione o la premessa della Brexit. In questo contesto occorre proseguire nel tentativo, che Italia e Gran Bretagna oggi condividono contro Francia e Germania, di aprire il commercio internazionale eliminando le misure di effetto equivalente a barriere non tariffarie come avviene in ambito interno (sul punto v. il capitolo che segue).

Ed in questo contesto, proprio per assicurare lo sviluppo di un Single Market competitivo e realmente *trade creating* (e non *trade diverting*) la presenza della Gran Bretagna (come della Svizzera e della Norvegia), seppure in virtù di un accordo di associazione, pare fondamentale. In questo senso, pur apprezzando molte considerazioni contenute in un recente rapporto al *Council on the future of Europe* (Monti, Giovannini, Goulard, Fratzscher), ed in particolare la clausola sugli investimenti che dovrebbe integrare i requisiti di cui all'art. 126, Tfu, non pare condivisibile, per la salute dell'Unione l'esclusione dal mercato unico della Gran Bretagna. Perché proprio la Gran Bretagna assicura un mercato europeo aperto al commercio internazionale, innovazione (le uniche Università europee presenti nel ranking internazionale sono inglesi) e una concorrenza legata al merito.

B. Europa su base regionale

Ma se l'integrazione economica e la comunità di diritto vanno preservate ed anzi promosse esattamente dentro le premesse degli anni '50, corredate tuttavia, dall'*accueil* dei decenni successivi, anche in un contesto più ampio di quello costituito dai Trattati, occorre prendere realisticamente atto, in breve, che il "mercato unico" non si sviluppa solo dentro l'Unione ma, anzi, incide molto anche nei Paesi terzi. Da una parte non vi è dubbio che il mercato unico, so-