**“Il Mercato Unico vent’anni dopo: limiti e prospettive”.**

*Vincenzo Grassi - Ministero Affari Esteri[[1]](#footnote-1)*

1. L’imminenza delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo e il paventato successo di forze politiche euroscettiche in tale competizione hanno riportato il tema istituzionale al centro del dibattito sul futuro dell’Unione . Nell’ultimo quinquennio , le questioni istituzionali erano state trattate in modo marginale e discontinuo quasi sempre come un sottoprodotto del magniloquente e confuso dibattito sulla crisi finanziaria e sul salvataggio dell’ EURO. Strettamente interconnesse, le tematiche economico-monetarie e quelle istituzionali continuano ad essere sovente evocate in termini superficiali e contraddittori sulla base di grossolane semplificazioni e di superati stereotipi. Da un lato, non è raro ascoltare responsabili politici ed autorevoli commentatori che sottolineano la necessità di una sempre maggiore condivisione di sovranità (segnatamente tra i Paesi dell’Eurozona) al fine di assicurare il funzionamento del complesso apparato di regole adottate per stabilizzare la Moneta Unica; d’altro canto, si levano voci che enfatizzano l’esigenza di un più incisivo ruolo degli Stati nazionali ( e delle istituzioni parlamentari e giurisdizionali in essi operanti) per evitare una centralizzazione tecnocratica ed una “deriva” democratica.
2. La questione non è nuova ed il convulso dibattito sull’Unione Economica e Monetaria ne ha solo acuito e distorto i termini. Per cercare di fissare alcuni punti fermi ai fini della presente analisi, occorre tornare alla generosa e sfortunata stagione “costituente” che abbraccia il periodo intercorrente tra la firma del Trattato di Nizza (febbraio 2001) e le consultazioni referendarie in Francia e nei Paesi Bassi (primavera 2004) che decretarono la fine del disegno costituzionale. Durante tale periodo (caratterizzato da profonde divisioni interne all’Unione Europea sulla posizione da adottare rispetto al brutale unilateralismo dell’Amministrazione americana dell’epoca) venne condotto il tentativo di superare l’antico metodo funzionalista dotando l’Unione ampliata (da 15 a 27 Stati membri) di una più solida base giuridica e valoriale. Non è questa la sede per esaminare le ragioni di quel decisivo fallimento. Ma è, invece, rilevante cogliere l’avvio, durante il periodo della Convenzione, di un dibattito dalle durature conseguenze sulle fonti di legittimità della costruzione europea[[2]](#footnote-2). La teoria della doppia legittimità individuava i fondamenti dell’Unione negli Stati e nei cittadini. Tradotto in termini di equilibrio interistituzionale (o di “triangolo istituzionale” come soleva dirsi all’epoca), il teorema della duplice legittimità conduceva ad esaltare il ruolo del Consiglio Europeo (espressione suprema della concertazione negoziale fra Stati membri) e del Parlamento Europeo (diretta emanazione dei cittadini/elettori) relegando in una posizione meno profilata la Commissione Europea (istituzione-cardine del funzionalismo monnetiano, giunta all’apice della sua autorevolezza durante la Presidenza Delors). Caduto il disegno costituzionale e ripristinato il carattere pattizio come base della integrazione europea attraverso il rabberciato Trattato di Lisbona, il dilemma della legittimità è rimasto parzialmente irrisolto dando luogo a discussioni collaterali astruse e controverse (si pensi alle complessità del calcolo della maggioranza qualificata in Consiglio ed alla graduale introduzione di un principio di doppia maggioranza volto a tenere conto del numero degli Stati e delle rispettive popolazioni).
3. Il principale retaggio della fase costituzionale è stato quello di creare la figura di un Presidente stabile del Consiglio Europeo, garante della continuità dell’indirizzo politico-strategico dell’Unione sia verso l’interno che verso l’esterno (in questo secondo ambito in “coabitazione” con un ibrido “Alto Rappresentante”, per metà consiliare in quanto Presidente del Consiglio Affari Esteri e per metà sovrannazionale in quanto Vice-Presidente della Commissione). In assenza di un disegno strategico coerente e di una volontà politica di approfondimento del processo di integrazione europea, l’esistenza di un vertice esecutivo “bicefalo” (Presidente del Consiglio Europeo e Presidente della Commissione) non ha tardato a mostrare le sue notevoli controindicazioni. L’intera legislatura 2009-2014 è stata caratterizzata da una ridefinizione dei ruoli rispettivi delle varie Istituzioni (Consiglio Europeo e suo Presidente stabile; Consiglio e sua Presidenza rotativa semestrale; Commissione e sua Presidenza) e dalla ricerca di nuovi punti di equilibrio. La crisi finanziaria e monetaria, entrata nella sua fase acuta a partire dalla primavera 2010, ha determinato una ridefinizione della gerarchia di potere fra gli Stati membri ma anche fra le diverse istituzioni europee (alcune delle quali come la BCE hanno assunto un rilievo centrale)[[3]](#footnote-3) . A complicare ulteriormente il panorama, è sopravvenuta la crescente divergenza fra le necessità istituzionali della “zona Euro” e quelle dell’Unione. Ne è conseguita una ricorrente torsione dei classici meccanismi comunitari attraverso una ambigua commistione di strumenti tipici (Regolamenti, Direttive) e di accordi intergovernativi rilevanti del diritto internazionale classico. Perfino un elemento fondamentale della ventura Unione Bancaria (il Fondo Unico di Risoluzione) risulta disciplinato da una intesa fra Stati, al di fuori del quadro giuridico dei Trattati europei[[4]](#footnote-4). A pagare il prezzo più alto in un contesto di prolungata confusione istituzionale è stata la Commissione. Il decennio della Presidenza Barroso (un candidato di compromesso emerso nell’epoca della crisi irachena in opposizione a figure di maggiore prestigio e di radicate convinzioni europeiste) è stato caratterizzato da abili tatticismi e da una sostanziale assenza di qualsiasi visione strategica ed idealistica. Stretta tra la maggiore assertività del Parlamento Europeo e l’ipertrofia di un Consiglio Europeo a Presidenza stabile che si è riunito , in alcune fasi, a cadenza quasi mensile, la Commissione Europea ha visto ridursi sia la sua visibilità politica, sia la sua credibilità tecnocratica. Sotto il primo profilo, il Collegio dei Commissari si è limitato ad attuare mandati conferitigli dal Consiglio Europeo senza svolgere una reale attività di impulso; sotto il secondo aspetto, l’Istituzione suppostamente guardiana dei Trattati e garante della pari dignità degli Stati membri, si è sovente trasformata nel “braccio esecutivo” dei Paesi più robusti e nella arcigna custode di una ortodossia rigorista di cui si cominciano a misurare compiutamente i devastanti effetti politici, economici e sociali.
4. Le scadenze istituzionali del 2014 offrono una potenziale opportunità per sciogliere alcuni dei nodi emersi nella legislatura apertasi nel 2009. All’interno del Parlamento Europeo, si è progressivamente affermata l’idea di conferire effettivo contenuto politico alla scadenza elettorale del 25 maggio p.v. attraverso la creazione di un legame istituzionale tra il risultato di tali elezioni e la nomina del futuro Presidente della Commissione. Dopo un sofferto dibattito interno, le principali famiglie politiche europee (popolari, socialisti, liberali, ecologisti, sinistra radicale) hanno convenuto di indicare un proprio “capolista” quale candidato alla Presidenza della Commissione. Tra le considerazioni che hanno spinto verso tale evoluzione, vi è certamente il timore di una scarsa affluenza alle urne e di una conseguente massiccia affermazione di forze euroscettiche alle consultazioni del prossimo maggio.[[5]](#footnote-5) La “parlamentarizzazione” della procedura di nomina del Presidente della Commissione rappresenterebbe certamente una rottura rispetto agli equilibri attuali ed una rilevante innovazione istituzionale. Non a caso essa è apertamente osteggiata da vari Governi e scarsamente caldeggiata da molti altri. Anche tra osservatori, commentatori e addetti ai lavori prevale un moderato scetticismo. Le argomentazioni contrarie all’opzione ormai adottata dalle principali famiglie politiche si fondano su elementi di natura giuridica e/o di opportunità politica. E’ indubbio che la formula del Trattato di Lisbona secondo cui occorre tener conto dei risultati elettorali ai fini della designazione di un candidato alla Presidenza della Commissione è molto cauta e lascia sussistere la preminenza del Consiglio Europeo nella valutazione della personalità da selezionare. A tale rilievo, si può replicare che il Parlamento Europeo può comunque respingere la proposta dei Capi di Stato o di Governo e che quindi la previa indicazione di candidati espressi da forze politiche europee rappresenta una forzatura ma non uno stravolgimento delle disposizioni del Trattato. Tale forzatura risulterebbe giustificabile in nome della maggiore trasparenza rispetto ai cittadini/elettori la cui scelta influenzerebbe direttamente il processo di designazione del Presidente della Commissione. La vera ragione di opposizione di molti Governi alla creazione di un nesso diretto tra risultato elettorale e nomina del Presidente della Commissione è di natura politico-diplomatica e non giuridica. Ancorare la scelta del Presidente della Commissione (e subordinatamente degli altri membri della Commissione, incluso il Vice Presidente /Alto Rappresentante PESC) al risultato elettorale, impedirebbe al Consiglio Europeo di operare in una logica di diplomazia intergovernativa calibrando gli equilibri di genere, di provenienza geografica, di affiliazione politica, di relazione fra le dimensione dei vari Stati membri in un’ ottica di pacchetto globale per la spartizione di tutti gli incarichi apicali disponibili nell’Unione (Presidente del Consiglio Europeo, Presidente della Commissione, Alto Rappresentante PESC). Una seconda obiezione riconduce al tema della duplice legittimità: secondo alcuni osservatori, un legame troppo diretto tra risultato elettorale e Presidenza della Commissione rischierebbe di creare una conflittualità istituzionale permanente sulla base di una linea di contrapposizione tra Presidente del Consiglio Europeo/Consiglio Europeo, da un lato, Parlamento Europeo/Commissione , dall’altro. Il rilievo è pertinente e richiama l’esistenza di alcuni nodi irrisolti del dibattito costituzionale europeo quali la possibile fusione tra le figure di Presidente del Consiglio Europeo e di Presidente della Commissione nonché l’eventuale attribuzione a quest’ultimo del potere di dissoluzione del Parlamento Europeo. Quanto alla presunta perdita di imparzialità di una Commissione troppo “politicizzata” , si tratta di un argomento sintomatico del notevole scadimento concettuale dell’ attuale dibattito istituzionale europeo. In tutti i sistemi costituzionali, l’Esecutivo svolge sia funzioni di Governo, attraverso il perseguimento di un indirizzo politico sostenuto dalla maggioranza parlamentare, sia una attività amministrativa finalizzata alla corretta gestione delle attività pubbliche. La nozione di imparzialità si applica alla sfera amministrativa non a quella della politica governativa. Una concezione del ruolo della Commissione fondata unicamente sulla legittimità tecnocratica poteva giustificarsi agli albori della costruzione europea (tale era in effetti il ruolo dell’Alta Autorità della CECA negli Anni Cinquanta) ma appare anacronistica nell’attuale stadio della integrazione europea. [[6]](#footnote-6) Una critica più radicale ma di impostazione parzialmente diversa proviene da alcuni Stati membri (in primo luogo il Regno Unito) che contestano non solo l’attribuzione alla Commissione di un ruolo politicamente più propositivo ma soprattutto la legittimità del Parlamento europeo a concorrere all’elezione di un Esecutivo. Secondo tale approccio, solo i Parlamenti nazionali sono detentori di un’autentica legittimazione democratica e quindi i Governi da essi espressi hanno titolo ad adottare le decisioni fondamentali per l’Unione (spinto al suo estremo questo ragionamento induce a vagheggiare un ritorno al Parlamento Europeo nella sua versione “pre-1979” , composto da parlamentari nazionali invece che eletto a suffragio universale diretto). Un’ultima obiezione al collegamento diretto tra elezioni parlamentari e nomina del Presidente della Commissione ripropone il ricorrente dilemma circa la praticabilità di introdurre a livello dell’Unione prassi ”costituzionali” in assenza di un “demos” europeo. La persistenza di culture politiche nazionali non potrebbe essere superata attraverso accordi tra i vertici dei partiti europei. Vi sarebbe quindi il rischio di un dibattito asimmetrico nel quale gli elettori guarderebbero più alla nazionalità dei candidati che non alle piattaforme programmatiche che essi esprimono a nome delle rispettive famiglie politiche (non è irragionevole ipotizzare, ad esempio, che molti elettori socialisti francesi sosterrebbero con reticenza un candidato tedesco alla Presidenza della Commissione benchè appartenente alla stessa formazione politica). Il sovrapporsi di elementi di affiliazione politica e di provenienza geografica rischierebbe di determinare un dibattito più emotivo che razionale fornendo ulteriori argomenti alle propagande nazionaliste ed eurofobe.
5. Al di la dei meriti specifici della scelta di politicizzare le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo collegandola alla nomina del prossimo Presidente della Commissione, vi è da chiedersi quali potrebbero essere gli esordi della legislatura parlamentare 2014-2019 (coincidente con l’avvio del semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione Europea). Come spesso avviene nei recenti dibattiti sull’Europa, si discute più di pericoli ipotetici che di quelli reali. Una corrente pessimista prefigura un consistente successo di formazioni estremiste ed euroscettiche, una forte polarizzazione della prossima Assemblea di Strasburgo, un rischio di contrapposizione tra Parlamento Europeo e Consiglio Europeo per la nomina della Commissione con la conseguente esigenza di prorogatio fino ad inizio 2015 dell’Esecutivo Barroso ed una sostanziale paralisi del funzionamento dell’Unione. A nostro giudizio, non è questo lo scenario più realistico. La soluzione che potrebbe delinearsi nella prossima estate è quella di una “Grande Coalizione” su scala europea con un’accurata (quantunque non agevole) ripartizione di incarichi apicali tra socialisti, popolari (e forse liberali). Un esito siffatto riproporrebbe, a livello dell’Unione Europea, i rischi di immobilismo e di stanca perpetuazione dello status quo ( già rilevati in alcuni Stati membri che hanno vissuto l’esperienza di Governi “allargati”), proprio nel momento un cui urgono invece iniziative capaci di contrastare il fenomeno del distacco tra pubbliche opinioni ed istituzioni europee sulla base di piattaforme programmatiche chiare ed incisive..
6. Dalle dinamiche istituzionali dipenderanno in sostanza le sorti del processo di integrazione europea nel prossimo quinquennio. Nel corso della imminente campagna elettorale, verranno certamente riproposte formule accattivanti come “la legislatura della crescita” o l’esigenza di un nuovo equilibrio tra dimensione sociale e dimensione finanziaria. E’ lecito dubitare che tali formulazioni possano bastare da sole a riavvicinare larghe fasce di cittadini all’universo di “Bruxelles”. La legislatura 2014-2019 costituirà quindi un periodo denso di sfide per il futuro dell’Unione e soltanto un radicale ripensamento (se non un deciso superamento) delle politiche seguite negli ultimi anni potrà assicurare un rilancio del processo di integrazione. Esiste uno scenario ottimistico secondo il quale la lunga espiazione rigorista dell’ultimo quadriennio consentirà agli Stati membri di ritrovare il cammino della crescita, della competitività e dell’occupazione. Talea rosea prospettiva riposa sull’auspicio che l’economia mondiale si sviluppi a ritmi sostenuti e che i cittadini europei (soprattutto i più giovani) si rassegnino ad accettare una radicale revisione dell’economia sociale di mercato con una strutturale riduzione delle proprie aspettative di ascensione sociale e di autorealizzazione esistenziale. Una più realistica alternativa imporrà di riconoscere che l’Unione Europea non può differire ulteriormente il riconoscimento di alcuni gravi fallimenti. L’approccio funzionalista, dopo molti indiscutibili successi (dai Trattati di Parigi fino a Maastricht), ha perduto l’ultima e più importante scommessa. L’assunto secondo il quale l’unificazione monetaria avrebbe, di fatto condotto, ad una federazione politica non si è realizzato. La centralità assoluta dell’UEM rischia anzi di divorare tutte le altre dimensioni del processo di integrazione. Perfino le quattro libertà fondamentali (libero movimento di persone, merci e capitali, libertà di stabilimento) si trovano confrontate ad ostacoli e minacce crescenti. Con la “nobile” motivazione di combattere il terrorismo, la criminalità organizzata, l’evasione fiscale, i reati telematici, la contraffazione industriale ed agro-alimentare, gli Stati membri stanno introducendo normative che estendono i controlli sui cittadini[[7]](#footnote-7) e limitano il concetto di libera circolazione mettendo a rischio l’integrità del Mercato Unico e di altri elementi qualificanti dell’acquis comunitario. In luogo di elaborare una politica comune e solidale in materia di immigrazione, si ipotizza una ridiscussione del sistema Schengen. Invece di rafforzare l’azione europea in aree di interesse comune (ambiente, energia, agenda digitale), si vagheggiano immaginifici “rimpatri di competenze”. Anche il sistema valoriale dell’Unione – consegnato nella Carta dei Diritti allegata al Trattato di Lisbona con pari forza giuridica – risulta esposto a revisionismi regressivi. Si arriva al paradosso di una tacita tolleranza verso disposizioni costituzionali di alcuni Stati membri di tenore palesemente discriminatorio a fronte di un intransigente rigorismo rispetto alla sacralizzazione di discutibili criteri di politica economica (il “mito” del pareggio di bilancio). Negli ultimi anni, l’Unione europea ha cessato di essere una fonte di progresso civile, economico e sociale per i cittadini degli Stati membri e per tutti coloro che risiedono legalmente nel suo territorio trasformandosi in una fucina di vincoli e di obblighi. Solo riaffermando il principio che l’UEM (di cui andrà completata la riforma segnatamente introducendo una capacità fiscale propria dell’Eurozona a finalità anti-cicliche) è un progetto al servizio dell’integrazione europea e non un feticcio al cui funzionamento condizionare l’intera attività dell’Unione sarà possibile avviare la ricostruzione di un rapporto fiduciario con le pubbliche opinioni. Si tratta di un compito di enorme portata rispetto al quale una maggiore unità di intenti fra Commissione e Parlamento Europeo rappresenta un necessario pre-requisito. Una Commissione maggiormente responsabile nei confronti del Parlamento di Strasburgo potrebbe meglio resistere alle pressioni intergovernative del Consiglio e , soprattutto, alla pretesa di alcuni Stati membri di dettare l’agenda dell’Unione anteponendo gli interessi nazionali ad obiettivi di integrazione sovrannazionale. Un severo scrutinio parlamentare sui Commissari designati potrebbe limitare la nomina di personaggi che fungono da agenti dei Governi senza rispettare i richiesti requisiti di indipendenza. Si tratta dell’inizio di un percorso difficile ma indispensabile se si vorranno evitare in futuro negoziati dall’esito disastroso per il futuro dell’Europa come quello sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 che non è in grado di assicurare alcuna seria politica di crescita e di redistribuzione. Su questi temi e intorno a queste sfide, si giocherà a partire dal 25 maggio 2014, la partita sull’avvenire dell’Unione Europea e sul ruolo futuro dei suoi Stati membri e dei suoi cittadini sulla scena internazionale.
1. Trattasi unicamente di valutazioni personali dell’autore e non di posizioni ufficiali del MAE. [↑](#footnote-ref-1)
2. La prima compiuta formulazione in materia da parte di un autorevole rappresentante politico si trova nel discorso del Ministro degli Esteri tedesco Fischer alla Università Humboldt di Berlino nel maggio 2000. [↑](#footnote-ref-2)
3. Il presente articolo non ha per oggetto gli sviluppi dell’UEM nell’ultimo quinquennio. Occorrerà verosimilmente altro tempo affinchè sul tema possano essere condotte analisi sufficientemente libere da pregiudiziali ideologiche ed intellettuali. E’ ferma convinzione degli autori che la crisi ellenica del 2010 avrebbe potuto essere agevolmente risolta attraverso gli strumenti all’epoca esistenti (ovvero con limitate integrazione degli stessi). Le motivazioni per cui ciò non avvenne dovranno essere adeguatamente esaminate così come le basi squisitamente politiche (e non economico-monetarie) di tutto il corpus normativo introdotto in seguito (“Fiscal Compact”; “Six Pack”, “Two pack”) con il dichiarato intento di imporre all’UEM una “costituzione materiale” rigorista e deflazionista. [↑](#footnote-ref-3)
4. Il mancato ricorso ad atti dell’Unione ha riguardato anche aspetti tipici del Mercato Interno come la protezione brevettuale unitaria il cui sistema giurisdizionale ha formato oggetto di un accordo intergovernativo al fine di circoscrivere la naturale competenza della Corte di Giustizia di Lussemburgo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Anche in questo caso ragioni di spazio impediscono di analizzare le ragioni della superficialità con la quale organi di informazione anche autorevoli classificano sotto la stessa etichetta movimenti fascisti, sovranisti, xenofobi, libertari, anarcoidi di differenziate origini nazionali e culturali [↑](#footnote-ref-5)
6. Una efficace confutazione della posizione contraria alla “politicizzazione” della Commissione si trova in un articolo di Riccardo Perissich, apparso sulla Rivista online “Affari Internazionali” dello scorso marzo [↑](#footnote-ref-6)
7. Il difficoltoso iter del Regolamento “Protezione dati” illustra il poco rassicurante stato del dibattito europeo su temi rilevanti per le libertà cvili [↑](#footnote-ref-7)