

**Krzysztof Szczerski**

**UN NUOVO DINAMISMO  
PER IL SISTEMA EUROPEO**

**Presentazione di Giulio Terzi di Sant'Agata**

**A cura di Leonardo A. Losito**



**MILELLA**

È vietata la riproduzione, anche parziale o ad uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, non autorizzata.

© 2018 by Edizioni Milella - Lecce  
ISBN 978-88-3329-015-7

*Edizioni Milella - Lecce*  
*Viale M. De Pietro, 9- 73100 Lecce*  
*Tel e fax: 0832/241131*  
*Sito internet: [www.milellalecte.it](http://www.milellalecte.it)*  
*Email: [edizionimilellalecte@gmail.com](mailto:edizionimilellalecte@gmail.com)*  
*Impaginazione e copertina: Emanuele Augieri*

# INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>pag.</b>	<b>9</b>
<b>NOTA DEL CURATORE</b>	»	13
<b>INTRODUZIONE</b>	»	15
<b>CAPITOLO I - Il sistema europeo.</b>		
<b>Diversità di linguaggi e scuole di pensiero</b>	»	19
<i>Europeizzazione, Stati nazionali e Cittadini</i>	»	29
<i>Scettici, dubbiosi e perplessi</i>	»	33
<i>La diatriba sulle varie forme di potere</i>	»	36
<i>Più attori per intese coesive e responsabili</i>	»	40
<b>CAPITOLO II - Per una nuova dinamica del sistema europeo.</b>		
<b>Una necessaria premessa</b>	»	51
<i>La piramide capovolta. Da Lisbona alla Brexit</i>	»	54
<i>I modelli di legittimazione</i>	»	63
<i>Peso legittimante di Valori e Civiltà</i>	»	76
<i>Il problema dell'assiologia politica dell'Unione Europea</i>	»	81
<i>Quale cultura politica per il Trattato Costituzionale</i>	»	87
<b>CAPITOLO III - Sovranità in Europa</b>		
<b>e sovranità dell'Europa</b>	»	101
<i>Questioni classiche in una nuova luce</i>	»	101
<i>La sovranità come modulo relazionale con il circondario</i>	»	108
<i>Nuovi problemi all'orizzonte d'Europa: potere disciplinante, gerarchizzazione, imperium</i>	»	112
<b>Conclusione</b>	»	115

<b>CAPITOLO IV - Cambiamenti tendenziali del sistema</b>	»	117
<i>Carattere poliforme del potere in uso nel sistema europeo</i>	»	117
<i>Un nuovo filone politico: il neo-funzionalismo ideologico</i>	»	128
<i>Costituzionalizzazione paleo-statale modello aperto di sistema europeo</i>	»	135
<i>Il modello di surrogabilità flessibile come esempio sostitutivo per di un nuovo funzionamento aperto del sistema europeo</i>	»	170
<i>Riepilogo</i>	»	183

## **CAPITOLO V - Il sistema europeo**

<b>in un contesto globale</b>	»	187
<i>Strategie politiche</i>	»	187
<i>L'anello che non tiene e il Grande Fratello russo</i>	»	196
<i>Andare oltre l'Euroscetticismo si può</i>	»	202
<i>Ruolo della Diplomazia</i>	»	209

## **CAPITOLO VI - Nuovo Posizionamento Strategico per l'UE.**

<b>Macro-meccanismi e nuovi assi di NPS</b>	»	215
<i>Leadership flessibile per superare la crisi</i>	»	215
<i>Macro-meccanismi e nuovi assi di NPS</i>	»	221

## **CAPITOLO VII - Europa Centrale:**

<b>una comunità dinamica di aspirazioni</b>	»	233
<i>Tre buoni motivi</i>	»	233
<i>Ostacoli superabili</i>	»	237
<i>La rete di solidarietà</i>	»	239
<i>Le infrastrutture</i>	»	240
<i>Le strategie micro-regionali</i>	»	242

<b>CAPITOLO VIII - Valori e principi nella politica europea</b>	»	245
<i>Diagnosi e rimedi contro ideologia e populist</i>	»	245
<i>Sentimento comunitario ed identità nazionali</i>	»	247
<i>Le 4 libertà</i>	»	248
<i>Dire no al populismo mainstream</i>	»	249
European Civilization	»	253

<b>POSTFAZIONE</b>	»	257
<i>Ricostruire l'Europa</i>	»	257
<i>Nazioni e Stati contro l'euro-burocrazia</i>	»	259
<i>Tonici di sostegno</i>	»	265
<i>Perché la Polonia dovrebbe avere un ruolo particolare?</i>	»	268
<i>Prima di tutto, la sicurezza della Patria</i>	»	275
<i>La controversia sulla sovranità dei Paesi dell'UE</i>	»	276
<i>L'iniziativa dei Tre Mari</i>	»	280
<i>A futura memoria</i>	»	283

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	»	285
---------------------	---	-----



## PRESENTAZIONE

L'intenso dibattito sulle politiche e sul funzionamento dell'Unione Europea ha puntualmente rappresentato – specialmente nel decennio della crisi finanziaria, delle incertezze per l'Eurozona, delle nuove sfide geopolitiche a Est e a Sud dell'Europa, del diffondersi del terrorismo e dell'immigrazione illegale – la cornice di ogni campagna elettorale, come di qualsiasi programma di Governo o di schieramento parlamentare.

Tuttavia, è altrettanto palesemente mancata, e continua ad essere tuttora carente, un'adeguata comprensione delle politiche dell'UE e dei meccanismi che le determinano. La base fattuale per una matura informazione del pubblico e della classe politica appare carente, paradossalmente ma non troppo, sia tra quanti restano convinti della necessità di procedere speditamente verso l'ulteriore integrazione politica, economico-monetaria e sociale dell'UE, sia tra coloro che nutrono forti perplessità e appaiono preoccupati dalle distorsioni e per gli errori nei quali l'intero processo si è venuto a trovare.

La tendenza a banalizzare ha sortito l'effetto di una vulgata tra due fronti. Da una parte, i difensori dell'UE come modello assolutamente virtuoso; dall'altra, quanti la osteggiano con scetticismo e critiche di segno aprioristicamente contrario.

Facendo tesoro della sua importante esperienza di statista e di studioso, il Prof. Krzysztof Szczerski, attivo in uno dei più antichi e autorevoli Atenei d'Europa come l'Università Jagiellonica di Cracovia, si concentra su un'equilibrata analisi di una serie di fatti e delle loro cause che è certamente tra i principali pregi di questo importante saggio. Col titolo di *Un nuovo dinamismo per il sistema europeo* il presente volume, affidato alla curatela del Prof. Losito per i tipi della casa editrice Milella di Lecce (nata in simultanea con l'Università del Salento), viene presentato in anteprima internazionale in Italia, in evidente riconoscimento del ruolo svolto dal nostro Paese a Bruxelles e dell'amicizia che ci lega alla Polonia.

Trovo naturale apprezzare queste pagine per il valore che hanno nell'offrire una testimonianza di quanto il Prof. Szczerski ha potuto constatare sia come eminente politologo che da *grand commis de l'état*. Vice Ministro degli Affari Esteri (2007-2008) nel Governo di Jaroslaw Kaczynski e Deputato al Sejm (2011-2015) dell'attuale partito di maggioranza PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*); nonché, dal 7 agosto 2015 Segretario di Stato nella Can-

celleria del Presidente della Repubblica di Polonia Andrzej Duda, e di suo Ministro Capo di Gabinetto dal 6 aprile 2017 a tutt'oggi.

Le valutazioni dell'Autore sono per noi di particolare interesse, perché provengono come fonte primaria da un protagonista di quel vivace dibattito sull'Europa che ha caratterizzato negli ultimi decenni il corso politico-istituzionale della Polonia. Particolarmente significative, in tale dibattito, sono le voci che insistono per un maggiore ascolto dei cittadini europei. Come avviene anche in Italia, i cittadini polacchi auspicano forme più dirette di rappresentanza, un'accresciuta sensibilità per l'interesse nazionale ed un'attenzione rinnovata per i valori e i principi fondanti dell'UE.

Ritengo che siano poi interessanti le convergenze tra le posizioni espresse in questo libro e gli obiettivi dell'Associazione *Eureca (Europa Etica dei Cittadini e delle Autonomie)*, recentemente costituitasi a Roma ed avente come *mission* la convinzione che da alcuni anni l'UE abbia perso di vista i valori etici e di legalità dell'Europa delle origini. Ed in particolare, informare l'opinione pubblica sulla natura illegittima di talune norme UE come il Patto di Stabilità e il Fiscal Compact. Norme in taluni casi mai approvate da nessun Parlamento nazionale e che illegittimamente stravolgono gli impegni assunti nei Trattati, norme di rango costituzionale passate al vaglio delle Assemblee popolari di tutti i Paesi UE e talvolta anche direttamente dei cittadini attraverso un *referendum*.

Una consonanza d'intenti propositivi che in Italia l'Associazione di cui dirigo il comitato scientifico volentieri si fa promotrice, al fine del raggiungimento dei suoi scopi sociali finalizzati a stimolare le istituzioni e la politica al rispetto ed alla corretta applicazione delle leggi europee e nazionali. Ivi compreso il diffidare i Governi Ue dall'applicare norme di rango inferiore a discapito dei Trattati – anche con azioni giudiziarie ed extragiudiziarie dinanzi alle corti nazionali, della UE e della CEDU – al fine della tutela dei diritti dei cittadini, con espresso riferimento al diritto di petizione.

Ben vengano dunque pubblicazioni, convegni, seminari di studio, tavole rotonde, dibattiti, incontri, volti ad approfondire il comune denominatore di identità dei popoli dell'UE, unitamente agli aspetti storici, culturali, artistici e religiosi degli Stati membri. Ciascuna e tutte, utili occasioni per illustrare e divulgare la conoscenza dei vari aspetti culturali, storici, artistici e religiosi degli Stati della UE.

I principali punti trattati dal Prof. Szczerski toccano la diffusa instabilità istituzionale, sia come esito dell'insofferenza per la burocrazia di Bruxelles, che il *deficit* di identità, percepito e da lui descritto come irrintracciabile



nel *demos* europeo. Nonché l'esigenza, da lui ritenuta indilazionabile (e che è poi la più avvincente *pars costruens* di queste pagine), di un nuovo sistema interrelazionale tra Stati membri e tra Stati membri ed UE.

Ampia ed articolata è pure la sua proposta di discussione dei possibili rimedi alle non poche *impasses* esistenti. Innanzitutto, la necessità di tornare allo spirito originario dei Trattati di Roma. Che è poi quanto dire saper assicurare maggiori spazi di libertà in Economia per gli Stati, rispetto all'incalzante globalizzazione. Come anche la postulata esigenza di maggiori capacità di Sicurezza, stante la mancanza di un euro-esercito, che come noto fu una delle preoccupazioni di De Gasperi. Senza peraltro prescindere – spiega Szczerski – dal rafforzamento della NATO e del *burden sharing* tra i Paesi dell'Alleanza: non tutti in regola come la Polonia (ci tiene a sottolineare) con le quote dei pagamenti al bilancio Atlantico.

Né poteva mancare un richiamo alle comuni radici cristiane, prevedibile e condivisibile da parte di un esponente di rango di quella Polonia a tutti nota come la storica *antemurale christianitatis*. Nonostante tali radici non siano state più riprese in un testo costituzionale, altrettanto lecito è ritenere che esse debbano restare comunque valide, almeno in una rivisitazione condivisa da tutti della Storia europea.

In altri passaggi, le sue posizioni si fanno nette: come quando l'Autore difende il valore inalienabile e sovrano delle Costituzioni in vigore nei singoli Stati. Oppure quando invoca regole più egualitarie nei rapporti tra UE ed i suoi Stati membri, non più distinguibili tra pochi (centrali ed egemonici) e la maggioranza degli altri (periferici e minori).

Il suo ragionamento è lineare: posto che l'UE non vuole essere una superpotenza, ciò che si chiede è nulla di più che una maggiore dose di democrazia, in direzione di una nuova unità comunitaria. Conseguentemente, auspicare una semplificazione delle regole economiche significa che il mercato unico dell'UE non dovrebbe limitarsi a "interventi dall'alto", ma che si dovrebbe guardare ad esempio alla liberalizzazione effettiva della grande distribuzione, come alla salvaguardia delle Piccole e Medie Imprese ed alla gestione dei servizi terziari di tecnologia avanzata. Ivi compresi i *media* e la *Information Technology*, oggi per lo più concentrata nelle mani di pochi colossi multinazionali.

Auspici sicuramente condivisibili. Come notavo in una recente *Lettera* per il Circolo di Studi Diplomatici di Roma, il voler cercare un ruolo accresciuto dell'UE in chiave affaristica e rinunciataria della propria identità, porta dritto allo smarrimento dell'Europa, non ad una Unione che si rafforza. Proclamare la necessità di un decisivo salto di qualità nell'Integra-

zione Europea senza ricordare i principi sui quali l'Europa è fondata, rivela un grave smarrimento di valori ai quali l'Europa deve tornare. “L'Europa non può e non deve – scrive Szczerki – rassegnarsi ad essere una comunità sbiadita, perché oggi nel mondo delle competizioni globali sono ancora le idee che muovono le forze dei cambiamenti e del progresso. E le idee che valgono e restano trainanti, sono sempre state qualcosa di diverso dalle regole che passano per voto di maggioranza, come esiti pur necessitati di dibattiti politici contingenti”.

In tale contesto si situa la sfida per una diversa Diplomazia europea: “l'Unione Europea – opportunamente rammenta l'Autore – sta attraversando una crisi di meridiana evidenza, nel mentre si trova a fronteggiare una serie di sfide sempre più gravi. Nondimeno, la sensazione che se ne trae è che spesso le emozioni assumano i comodi paramenti di un buon senso solo di maniera. E che espressioni sopra le righe, accompagnate da valutazioni radicalizzate, sostituiscano l'analisi fredda e pacata della realtà.”

Senza questi puntuali riferimenti, il rischio per l'Europa è quello di cancellare dal proprio radar i diritti umani, la dignità dell'individuo, i diritti economico-sociali e la libertà religiosa di credere o di non credere. In una parola, di cancellare quell'anima europea che era la ragion d'essere avvertita dai suoi Padri Fondatori.

Giulio Terzi di Sant'Agata  
Ambasciatore d'Italia<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dopo una brillante carriera in Diplomazia che lo ha visto al MAE Vicesegretario Generale e Direttore Generale per la Cooperazione Politica Multilaterale e Diritti Umani, ha esercitato le funzioni di Ambasciatore d'Italia in Israele, di Rappresentante Permanente presso le Nazioni Unite a New York e di Ambasciatore d'Italia negli Stati Uniti a Washington. Dal novembre 2011 al marzo 2013 l'Ambasciatore Terzi è stato Ministro degli Affari Esteri della Repubblica Italiana. Tra i numerosi incarichi attualmente ricoperti spiccano la Presidenza del “Global Committee for the Rule of Law” e del Dipartimento Relazioni Internazionali della Fondazione “Luigi Einaudi”, nonché la Direzione del comitato scientifico dell'Associazione “Europa Etica dei Cittadini e delle Autonomie”. [N.d.C.]

## NOTA DEL CURATORE

Il volume che qui si presenta per la prima volta al lettore italiano è il risultato di un adattamento stilisticamente armonizzato rispetto ai testi originari in lingua polacca, la cui scelta è stata sillogizzata nell'intento di presentare una raccolta di passi desunti da opere ed articoli dell'Autore, più e meno recenti, aventi per tema il funzionamento dinamico e strutturale del sistema evolutivo dell'Unione Europea. Con particolare riguardo alle zone di ritenuta criticità ed alle proposte di positivo superamento di esse, per le quali in special modo si è cercato di restare fedeli allo spirito prim'ancora che alla voltura filologicamente testuale dei rispettivi codici linguistici (accademico, istituzionale o divulgativo) volta a volta adottati negli scritti originari in lingua polacca.

Il risultato ottenuto nella lingua d'arrivo è stato pertanto mediato, in equilibrata e concordata sintonia con l'Autore, con le esigenze da lui parimenti avvertite e dichiarate come politologo ed intellettuale politicamente e istituzionalmente *engagé*, che per questa via ha puntato a raggiungere un più ampio pubblico di lettori italiani, con una edizione *ad hoc* volutamente ad uso di un'utenza non necessariamente ristretta alla cerchia specialistica dei soli addetti ai lavori.

Durante il lavoro di traduzione e di adattamento formale, anziché al criterio (rigoroso e meccanicistico) della resa estensivamente *ad litteram*, si è preferito indulgere alla fedeltà allo *spiritus movens* concettuale dell'Autore. Osservando la dovuta cautela di verificare l'esito raggiunto – specie nei passaggi originanti più irti di vere e proprie *crucis* lessemiche o perifrastiche – con l'amichevole ausilio specialistico plurilingue offerto dal mondo accademico cracoviense e dalla sede istituzionale della diplomazia pubblica e culturale della capitale polacca.

Per i rimandi bibliografici e per le note al testo, quando è stato possibile e per maggiore comodità dei lettori, si sono utilizzate le edizioni delle opere citate negli originali di cui è stata verificata la corrente disponibilità in traduzione italiana, sia dal polacco che dall'inglese.

*Leonardo A. Losito*



## INTRODUZIONE

Nella letteratura scientifica in lingua polacca esiste già un'ampia bibliografia di opere che descrivono l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni dell'Unione Europea. I principi cardine del *Diritto Comunitario* vengono quindi illustrati, focalizzando l'analisi del notevole potenziale dell'economia europea.

Una sezione specifica che riguarda l'Integrazione Europea si può tranquillamente dire che faccia parte di tutti i corsi delle Università polacche in cui si studiano le *Scienze Politiche* e le *Relazioni Internazionali*. La tematica europeistica è insomma divenuta una branca ben distinta ed accademicamente articolata nello stesso ordinamento di molti Dipartimenti e Facoltà.

Ciò detto e premesso, è chiaro che nel proporre a lettori di un Paese come l'Italia un altro libro riguardante la problematica dell'Unione Europea, corra quanto meno l'obbligo da parte di chi scrive di indicare i motivi che giustificano la ripresa di questo tema. Che in questo caso sono almeno un paio, e riguardano sia la *forma* che il *contenuto*.

Questo libro è prima di tutto una voce liberamente espressa con taglio saggistico, scevra dalla pretesa di diventare una obbligata fonte referenziale, ovvero un manuale divulgativo.

L'intento ricercato è quello di proporre una voce nella discussione proveniente da un Paese qual'è l'odierna Polonia, in una fase peculiare del dibattito vertente sulla dinamica dei mutamenti politici in corso nell'Unione Europea. Specie per quel che attiene all'evoluzione del suo stesso *sistema* istituzionale e delle annesse procedure, con una riflessione su quello che l'insieme di questi processi oggi significhi e comporti per la politica polacca.

L'ottica con la quale si guarda all'argomento viene pertanto presentata da una prospettiva *macro-politica* che riguarda i più ampi processi di carattere complesso, senza però insistere più del necessario su *micro-livelli* particolari. Nondimeno, l'approccio seguito si avvale di una esperienza pratica assai concreta maturata sul tema, che a chi scrive è stato dato l'onore e l'onere di svolgere durante il mandato di Vice Ministro degli Affari Esteri e di membro dell'apposito Comitato ministeriale per l'Integrazione Europea. Col risultato di poter così rifondere in un *unicum* di particolare rilevanza, riflessione scientifica e competenze politologiche.

Conseguentemente, è quindi parimenti pacifico che i punti di veduta qui presentati, se da un lato pertengono alla sfera istituzionale dell'analisi

si di *sistema*, dall'altro – stante il riferimento ad alcuni concetti essenziali dell'analisi politica post-moderna – mirano ad offrire una riprova di come si possano puntualmente ricavare alcune risultanti dalla strategia in proposito formulata dall'attuale classe politica dirigente polacca.

Ciascuna e tutte basate sui principi di un sano realismo, saldamente ancorato all'*hic et nunc* del contesto socio-ambientale nel quale si agisce: al fine dichiarato di trovare per esso un'adeguata forma di adattamento contemporaneo che risulti politicamente fruibile anche in ambito sovranazionale. Purchè nel rispetto delle più alte finalità tradizionali dell'intero Paese.

Il presente volume si sviluppa lungo due direttrici. Nella prima si trova un tentativo di descrizione della dinamica del *sistema* europeo, attraverso alcuni concetti principali di carattere postulativo come il modello *reversibile* della piramide federalista (*reverse federal pyramid*) e dei relativi segmenti politici. Insieme alla nozione del *rimpiazzo flessibile* ed al principio di un modello costitutivo *aperto*.

Queste coppia di direttrici vengono di solito accostate (a mio parere, erroneamente) alla formula di una evoluzione del *sistema* europeo che proverebbe sbrigativamente a sostituire l'esistente con un modello *proto – statale*.

Nel senso che da alcune scuole di pensiero si è portati a ritenere che il faticoso e complesso processo di assestamento *de jure condendo* della Costituzione per l'Europa sia (o possa essere) in qualche misura un ostacolo ideologico-politico *tout-court* inficiante rispetto al moto di accelerazione dell'Integrazione Europea. Per la quale ultima, si è soliti riconoscere un ruolo istituzionale egemone al solo Parlamento Europeo.

La controversia (in sè non nuova) si è ben avvertita già durante la discussione sugli stessi principi costitutivi condivisi della *cultura* politica europea; come pure, nel dibattito non meno irto di contraddizioni sul tema della *identità civile* europea e del ruolo dell'Europa nella politica globale.

La seconda direzione di marcia del saggio tocca più espressamente la politica polacca ed i suoi indicatori dispiegati nel giuoco europeo. Da questa particolare prospettiva, l'obiettivo più importante che ci siamo prefissi è quello di contribuire a meglio comprendere e spiegare la natura prefigurante e le regole di carattere più squisitamente politico dell'agire.

A partire (non a caso) dall'indomani del 1 maggio 2004: la storica data in cui la Polonia è diventata un membro dell'Unione Europea. E ciò al fine di definire quelle che ci paiono le condizioni ottimali per la conduzione di una efficace politica polacca, unitamente alla individuazione degli strumenti più adatti a realizzarne gli scopi.

La principale domanda che mi piacerebbe discutere con i lettori è la seguente: esiste oggi un nuovo schema di possibile funzionamento dell'U-

nione Europea, diverso da quello sin qui conosciuto? Cioè diverso da quello per il quale l'asse dicotomico determinante è stato la *litigatio* istituzionale, piuttosto conosciuto (o per meglio dire, sminuito) come una mera tensione tra il livello della mediazione *interstatale* e la sintesi risolutoria *sovrastatale*? Oppure ancora, come viene sintetizzato da uno degli *slogan* antinomistici più in voga: si vuole una "Europa degli Stati" o piuttosto una "Unione degli Stati d'Europa"?

Perchè se di questo si tratta, opportuno sarebbe porsi anche altre domande. Posto che nell'Unione Europea sia in corso un'occasione indilazionabile di trasformarsi in un particolare *sistema* specifico da sviluppare appieno in senso sia istituzionale che politico: quali regole saranno in grado di descriverne il senso direzionale, nonchè la specifica *soggettività* ed il connesso assetto procedurale?

E inoltre: quello che si sta cercando è veramente un *sistema* europeo trasformato da specifiche qualità sue proprie? Oppure stiamo andando verso un modello di *superstato* con funzioni regolanti anche in quelle particolari aree, specialmente dell'arena politica, che fino ad ora erano state (come ancora sono) di esclusivo dominio nazionale?

O non è forse legittimo ritenere che per il detto nuovo modello si cerchi delle forme di legittimazione *ultronee* rispetto a quelle offerte da più solide procedure democratiche come le elezioni parlamentari? Facendo cioè un ricorso *allogro* ad una quanto meno opinabile *opinione pubblica europea*, surrettiziamente assunta dal mondo virtuale della comunicazione come *de facto* validante rispetto ai responsi delle urne? E infine: come ci si aspetta che dovrebbe reagire a tutto ciò uno Stato qual'è la Polonia, legittimamente membro *inter pares* dell'Unione non meno che degli altri?

Il presente saggio poggia sul presupposto che le risposte a queste domande essenziali non possano che essere, come sono le nostre, connotate dal segno della positività costruttiva. Una volta acquisito che l'Unione Europea si trova nel bel mezzo di un processo di trasformazione tipico di una crisi di crescita, altrettanto imprescindibile dovrà essere considerato il confronto, schietto e pacato, sulle fondamenta di edificazione del nuovo *sistema* europeo. Tenendo pure sempre presente che nell'attuale situazione di *impasse* non giova a nessuno indugiare sulle alternative.

Abbiamo dinanzi a noi due distinti percorsi di evoluzione del *sistema* e ciascuno di essi presuppone un maturo confronto dialettico a fronte dell'altro. La scelta di uno o dell'altro creerà inevitabilmente un nuovo modello di politica dell'Unione Europea, da cui discenderà, correlativamente, la ricostruzione dei rispettivi modelli statali tradizionali.

È pertanto importante, a questo punto, che anche i nostri *leaders* politici partecipino consapevolmente a questo processo, mostrandosi in grado di saperne definire l'esito finale. La qual cosa, si rivelerà utile sia per i propri interessi del momento, che per quelli di coloro i quali in futuro sapranno e potranno agire a favore di essi.

Mi preme infine avvertire che alcuni dei testi qui presentati sono stati già pubblicati: talvolta, in forma di articoli su riviste scientifiche; talaltra, citati in lavori di vari autori. Nondimeno, la raccolta, la rivisitazione e la riorganizzazione di essi in una forma più compatta, permette – a mio avviso – di fornire un quadro di riferimento più omogeneo e completo. Senza ovviamente pretendere di avere sempre e comunque indiscutibilmente ragione, bensì con il solo auspicio di fornire un incentivo ad ulteriori discorsi possibili sul tema.



# CAPITOLO I

## Il sistema europeo.

### Diversità di linguaggi e scuole di pensiero

Per discutere utilmente di un nuovo *sistema* europeo, si dovrebbe credo cominciare da una sorta di asseverazione, quanto più possibile condivisa, di alcuni concetti-base preliminari. La questione della scelta del linguaggio descrittivo della politica unitaria, è indubbiamente tra le più importanti, perché l'Unione Europea – già per un politologo che ne faccia oggetto di studi scientifici – risulta al tempo stesso una sorta di *epifenomeno* interessante e complicato.

Il che accade perché è già il tema in sé che sfugge alla tradizionale categorizzazione accademica di ricerca. E di conseguenza, induce non pochi Autori ad esulare da possibili *faux pas*, facendoli propendere a denominarlo piuttosto come un ambito applicativo *sui generis*. Scelta questa che comporta sia importanti conseguenze metodologiche (come una non precisa definizione o la preliminare concentrazione sulla parte descrittivo-normativa), che altre difficoltà di ordine comparativo.

Una riprova di tali esistenti difficoltà (avvertite già a livello semantico-espressivo) la si può ritrovare nella spettacolare moltitudine di definizioni con le quali si è soliti riferirsi alla realtà politica con la quale abbiamo oggi a che fare in Europa.

L'Unione Europea viene cioè descritta con l'aiuto di aggettivazioni o di perifrasi definitorie tra le più disparate: che vanno da *sovranità policentrica* ad organizzazione politica *post-statale* (ovvero anche *singolare* e persino *neo-medievale*)<sup>1</sup>. Fino ad includere “*un continuo esperimento di creazione della nuova struttura gestionale della politica, che unisce un modello di relazione tra Stato, Società e Politica, basato sulle relazioni intergovernative*”<sup>2</sup>.

Per converso, è accaduto pure che proprio da questa composita situazione sia germinata una moltitudine di scuole di pensiero, concentratesi sia sul *processo* di Integrazione che sulla stessa *valenza* sistemico-istituzio-

---

<sup>1</sup> P. SCHMITTER, *Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of New Concepts*, in G. MARKS E ALTRI (a cura di), *Governance in the European Union*, London-Thousand Oaks-New Delhi 1996, p. 132.

<sup>2</sup> A. SBRAGIA, *The European Community: A Balancing Act*, in “Publius: The Journal of Federalism”, n. 23, 1993, p. 24.

nale dell'Unione Europea. Col risultato di un proliferare di interessanti approfondimenti teorici che, nella maggior parte dei casi (e dunque, ben oltre lo sviluppo del cosiddetto *neo-funzionalismo*) costituiscono una innegabilmente utile rivisitazione delle già esistenti descrizioni della politica comunitaria<sup>3</sup>.

Già insomma a partire dal semplice catalogo di queste scuole, è credo possibile percepire (come si vede anche nella definizione datane da Alberto Sbardia), quanto basilare sia la tensione scientifica applicata all'analisi della moderna realtà politica in corso in Europa, presente nelle scuole che si distinguono dal classico comparto delle *Relazioni Internazionali*.

Le quali, sottolineano che l'Unione Europea è soltanto *una* specifica forma di collaborazione internazionale (come fa la scuola liberale di *Inter-governabilità* di Andrew Moravcsik). Specie se le si confronti con le scuole per le quali come punto di svolta pongono a lor volta una rinnovata analisi degli stessi sistemi statali (come ad esempio postulato dalle scuole strutturalistiche o federaliste).

Anche in questo caso, non mancano i tentativi di offrire delle storizzazioni diacroniche, con degli esempi di classificazione capaci persino di fornire delle periodizzazioni teoriche alla riflessione sull'Integrazione Europea.

Antje Wiener e Thomas Diez ad esempio, indicano tre fasi distinte di sviluppo che precedono il periodo definito come *proto-teoretico*<sup>4</sup>. Come periodo iniziale essi indicano la fase di creazione di un modulo di collaborazione politica in Europa, che individuava le proprie basi teoriche nei lavori dei Funzionalisti e dei Federalisti europei (in particolare del *Movimento Paneuropeo*).

Il primo periodo di sviluppo di una vera e propria *teoresi integrativa*, che corrisponde più o meno dall'epoca dei Trattati di Roma fino a tutti gli anni '80, è quello con il quale si sono fissati alcuni concetti linguistici basilari. Cioè a dire, il momento in cui mentre si descrivevano i vasti processi in corso nell'Europa Occidentale, l'interesse era soprattutto accentrato sul trovare delle risposte calzanti rispetto ad alcuni quesiti particolari. Del tipo: come si è arrivati alla creazione della *dinamica integrativa*? Ovvero an-

---

<sup>3</sup> Rassegna di teorie di integrazione si trovano, tra altri, in B. ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Basongstone 2000; D.N. CHRYSOCHOOU, *Theorizing European Integration*, London-Thousand Oaks-New Delhi 2001; A. WIENER; T. DIEZ, *European Integration Theory*, Oxford 2004.

<sup>4</sup> Por. A. WIENER; T. DIEZ, op.cit., pp. 6-10.

che: in che modo compaiono, si articolano e si percepiscono i fatti politici *degni di speciale attenzione* a livello internazionale?

Questo periodo è stato dominato dalla configurazione di due distinti punti di veduta, entrambi comunque basilari per la formulazione teorica dell'Integrazione Europea: in quanto, sia l'uno che l'altro, fuoriescono concettualmente dal carattere sino a quel momento razionalizzato di comportamento degli attori politici, ascrivendo agli Stati membri una basilare *oggettività* nel processo stesso di integrazione. E se da una parte compare una forte scuola *neo-funzionalista*, dall'altra come suo contrappeso se ne intravede un'altra di orientamento definibile *realistico-internazionale*.

Per il sorgere della seconda fase di edificazione, sempre dal punto di vista teoretico della Integrazione Europea, si è invece soliti assumere quella più decisamente connessa al processo di istituzionalizzazione della politica comunitaria. In particolare, dopo la stipula del *Trattato di Maastricht*. Il quale, a ben vedere, ha spostato le priorità di più spiccato interesse scientifico dell'operato degli Stati (intesi come gli attori razionali del *sistema*), in direzione di un'analisi dei processi decisionali collegata all'ambito della politica comunitaria in quanto tale; e più in particolare, dei loro condizionamenti istituzionali.

Con tutto ciò, si è assistito alla stura di una scia di ricerche che, se da un lato hanno introdotto gli elementi classici dell'analisi comparatistica nello studio della politica contemporanea, dall'altra ci hanno guidato e condotto verso i primi modelli di *assolutezza e sistematicità*<sup>5</sup> (validi dunque anche per i processi decisionali a livello internazionale), introducendo concetti prima inusitati come il *concatenamento*, la *governabilità* della politica e quello stesso di *sistema* politico comunitario (concepito in modo classico); nonché di altri ancora, collegati alla cosiddetta scuola *neo-istituzionale*.

La terza fase dello sviluppo delle teorie di integrazione, cronologicamente collocabile a cavallo tra la fine e l'inizio del nuovo secolo, è legata alla nascita del *punto di vista critico* del processo di Integrazione Europea: contrassegnato in particolare dalla ricerca di risposte alle domande sulla dimensione sociale e sulle conseguenze politiche dell'integrazione. All'interno della quale, uno speciale richiamo attenzionale alle riflessioni in corso sull'Integrazione Europea veniva svolto sin sul nascere dalle scuole *femministe e postmoderne*: mediante il ricorso al tema della *unità nella diversità*.

---

<sup>5</sup> L'obiettivo era, come giustamente messo in evidenza da Thomas Risse-Kappen, la scoperta "della natura della cosa", che fu l'Unione Europea, por. T. RISSE-KAPPEN, *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, in "Journal of Common Market Studies", n. 34, 1996, pp. 53-80.

In questo medesimo periodo sono pure comparse le prime concettualizzazioni della cosiddetta *finalité politique* applicata al processo di integrazione: cioè a dire, della risposta da dare alla domanda su quale dovesse essere il modello finale dell'Unione Europea e lo stesso scopo definitivo dell'integrazione. Specialmente nei confronti della tensione tra le idee di *radicamento* o di *allargamento* dell'Unione: fase teorica di confronto questa, alla fine della quale sarebbe poi venuta a porsi la discussione sulla *costituzionalizzazione* dell'Unione.

Vorrei però subito fugare il timore che anche il presente testo altro non sia che una conferma dell'*adagio* per cui, quasi oggi giorno che passa, sia possibile parlare di una palingenetica *fase altra* di edificazione teorica dell'Integrazione Europea. E men che meno, che con queste pagine si voglia insinuare il vanto di aver finalmente consegnato al lettore un *nuovo* paradigma analitico.

La semplice precisazione che si vuol porre è che il lavoro qui svolto risponde ad un avvertito bisogno di demistificazione dei tentativi (più meno mascherati) di legittimazione indiretta dell'attuale *status* istituzionale dell'Unione Europea, variamente circuitati attraverso l'inverificata visione di essa (da più parti fornita) come *sistema* politico imperfettibile. O comunque, inteso entro i parametri autoreferenziali ed irrevocabilmente *statici* che conosciamo. Piuttosto che in una altrimenti possibile quanto auspicata versione più dinamica, più elastica e più flessibile.

Solo se così scandite le precedenti, una quarta fase di riflessione teoretica sulla Integrazione Europea potrebbe sortire una svolta nella dicotomica controversia sulla natura del processo evolutivo in corso: peraltro incagliato, quanto a strumenti euristici, dall'analisi dell'esclusivo livello politico; e per di più condotta – pur quando inteso come *aperto* – con i soli criteri sistematizzanti forniti dallo studio delle Relazioni Internazionali.

In questo senso, sarà allora importante non commettere il madornale errore di *trasferimento acritico*, sempre incombente quando si voglia condurre l'analisi dell'Unione Europea come *sistema* politico con l'aiuto limitante degli esclusivi strumenti di ricerca adottati per lo scrutinio scientifico degli Stati nazionali. Come correttamente già ammonivano pensatori sia pur peculiari come Michael Hardt e Antonio Negri:

*[...] le risposte teoriche elaborate di fronte alla costituzionalizzazione di un potere mondiale sovranazionale sono state totalmente inadeguate. Invece di riconoscere la vera novità di questi processi sovranazionali, la grande maggioranza dei giuristi ha semplicemente cercato di riesumare dei modelli anacronistici da applicare ai nuovi problemi. Per comprendere la costruzione di un potere sovra-*

*nazionale, vennero rispolverati e riproposti come schemi interpretativi i modelli che avevano presieduto alla nascita dello stato-nazione. L'“analogia con il diritto interno” divenne, in tal senso, lo strumento metodologico fondamentale nell'analisi delle forme dell'ordine internazionale e sovranazionale<sup>6</sup>.*

Per evitare dunque di incorrere ancora e meccanicamente in un tale *errore di trasferimento* proposto come paradigma analitico per la politica comunitaria intesa come modello di *sistema*, non giova restare attardati ad una semplice continuazione della ricerca condotta sui *sistemi* statali.

Meglio sarebbe porre mente al più appropriato concetto di *rete*, magari mantenendo in esso inglobato un paio di intuizioni di ricerca offerte da David Easton e Niklas Luhmann, entrambe di fondamentale interesse per l'affinamento degli strumenti scientifici strumenti dell'analisi sociologico-politica. Esula comunque dalle ambizioni di questo saggio il poter fornire esaustivamente una disamina dei molteplici esiti positivi di ricerca che permetterebbe questa via.

Sarebbe però già bastevole che la si percepisse non già come un tentativo di *chiusura* del discorso scientifico, quanto piuttosto come una *sommessa apertura* ad una discussione quanto più possibile ampia e serena. Quale approccio basilare per il confronto sulla problematica europea come *sistema* politico, importanti reputerei almeno un paio di aspetti richiamati da David Easton come per esso caratterizzanti, a differenza di quel che accade per i sistemi meccanicistici o biologici.

Cioè a dire:

*la sua capacità di trasformare se stesso, i suoi scopi, le sue pratiche e la struttura della sua organizzazione interna, in quanto basata sulla stessa capacità dell'umanità di riflettere e valutare il suo proprio operato<sup>7</sup>.*

Per questo motivo, è allora consequenziale ammettere che:

*L'adattamento del sistema politico è qualcosa di molto più importante del semplice adeguarsi agli accadimenti. Il suo oggetto sono gli sforzi dell'uomo, limitati soltanto dalle sue possibilità, dalla sua ingegnosità e dal possesso di risorse che hanno l'obiettivo di modificare o cambiare le fondamenta del mondo e del sistema al tempo stesso<sup>8</sup>.*

<sup>6</sup> A. HARDT; A. NEGRI, *Impero: Il Nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002, p. 24.

<sup>7</sup> D. EASTON, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965, p. 99.

<sup>8</sup> D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York 1965, pp. 225 e 21.

Se i concetti di Easton si pongono come un autentico abecedario di politologia sistematica, è opportuno rimarcare come i ricercatori contemporanei<sup>9</sup> abbiano per lo più abbandonato il modello tradizionale. Quello, per intenderci, che in maniera esemplare caratterizzava i presupposti dello studioso canadese-americano sull'analisi statica del *sistema* politico, ove lo si voglia intendere come capace di autoregolamentazione e comunicazione con un mondo esterno che si trasforma esso pure in maniera dinamica.

Dall'università australiana di Canberra, il Prof. Henrik Paul Bang sottolineava in particolare tre aspetti *post-moderni* del concetto di sistema politico.

Primo: la nozione di *dominio relazionale* che diventa proprio di una situazione politica per effetto di pratiche regolarmente ripetute, comunque diverse da quelle insite nel tradizionale modello di Stato (basate sulla legittimazione di una gerarchia garantita).

Secondo: la necessità che tutt'intorno al processo politico che caratterizza la gestione di un *sistema* politico (*governance*) ci sia una “*danza coordinata*” di autorità ed istituzioni politiche che “*ne articolino ed implementino gli scopi politici e che siano in grado, al tempo stesso, di riformarne singole decisioni e forme più ampie di attività*”<sup>10</sup>.

Terzo: una nuova concezione del rapporto tra *fatti* e *valori* politici in grado di collegare un sano realismo all'analisi del discorso sociale.

Dal punto di vista discusso in questo testo, il livello di essi più importante credo sia quello indotto dal problema della *governabilità* politica di un nuovo *sistema* che, proprio in quanto tale, diversifica il concetto classico di *cogenza dell'azione governativa* per quanto attiene alle sue *cause efficienti*. Specie quando esse siano stabilmente assunte a garanzia di un ordine sociale, attraverso una sia pur specifica formula di organizzazione giuridico-istituzionale.

Mentre invece Easton, quando si occupa della nascita della politica in un *sistema*, si concentra piuttosto sulla descrizione di come la gestione guidata della *cosa pubblica* possa e debba attenersi al risultato delle relazioni sociali tra i singoli e quei gruppi che abbiano come scopo la redistribuzione dei valori, sia materiali che immateriali. Dal che deriva che proprio con la risoluzione dei contrasti in questo campo si possa assistere alla “*comparsa di una politica radicata su un terreno di autorevolezza, dal quale solo può nascere l'accettazione di una determinata situazione da parte della società*”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Por. H.P. BANG, *David Easton's Postmodern Images*, in “Political Theory”, vol. 26, n° 3 – giugno 1998, pp. 281-316.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 288, por: A. GIDDENS, *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge 1987.

<sup>11</sup> D. EASTON, *The Political System*, New York 1953, p. 137.

Per di più, Easton non esita a sottolineare quanto complicata sia la natura delle relazioni politiche e la distribuzione del potere nei moderni *sistemi*. È interessante notare come a questi spunti del pensiero di Easton si sia più tardi rifatto Michel Foucault (sia pure con sfumature diversificanti, specie sul concetto di autorità)<sup>12</sup>.

Come pure, e se possibile ancor più significativamente, è notevole che al medesimo filone si siano collegati anche i teorici della cosiddetta *autorità di rete* quando affermano che modelli pur tra sè diversi di *operato politico*, allorquando siano visti come “*mezzi di governabilità sociale e politica, sono sempre [...] il risultato di una interazione tra pubblico e privato. E dunque, la governabilità (intesa in questo caso come capacità di governare) dell'intero sistema politico-sociale, potrebbe essere identificabile come un processo di bilanciamento al quale partecipano i vari settori che formano la società*”<sup>13</sup>.

Il che spiega meglio come per Easton lo Stato sia in effetti “*un insieme di fattori istituzionali e di varianti strutturali del sistema politico*”<sup>14</sup>. La cui capacità più rilevante rimane per lui quella di saper ricavare dalla pratica delle relazioni sociali un particolare “*elemento politico*” (da inverarsi almeno potenzialmente entro il livello istituzionale) come il *governo* della redistribuzione dei valori.

Così concepita, la politica può sicuramente essere realizzata tramite *sistemi* politici pur tra sè diversi “*soltanto nella misura in cui si sia in grado di riconoscere come questo tipo di capacità politica sia presente, anche quando i mezzi della sua espressione siano Istituzioni diverse dallo Stato*”<sup>15</sup>.

Seguendo un altro filone di intuizioni che prende l'abbrivio dal pensiero di Nikolas Luhmann, si potrà anche comprendere come “*un dato sistema politico sia la derivante di precisi elementi di un sistema sociale fornito di particolari proprietà*”<sup>16</sup>. La qual cosa accade quando si pensa alla politica come ad un sottosistema provvisto di un suo peculiare codice di comunicazione, che in ogni modo non può essere estratto dal contesto di altri sottosistemi diversi.

Sui quali, peraltro, la politica non può vantare il possesso di nessun *primato* strutturale in grado di permettere alle istituzioni di far funzionare

---

<sup>12</sup> Por. M. FOUCAULT, *La volontà di sapere. Storia della sessualità*, vol. 1-3, Milano 1984-1985.

<sup>13</sup> J. KOOIMAN (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London-Newbury Park-New Delhi 1993, p. 2.

<sup>14</sup> D. EASTON, *The Political System...*, p. 121.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>16</sup> Por. N. LUHMANN, *Sistemi sociali: fondamenti di una teoria generale*, trad. di A. Febbrajo e R. Schmidt, Il Mulino, Bologna 1990.

quello che resterebbe in ogni caso un sottosistema mutilo: cioè inabilitato a governare fenomeni che compaiono in altre parti del sistema sociale considerato nella sua interezza. Come si verificherebbe specie nel caso in cui, per la determinazione dei criteri di tenuta e di funzionamento dei vari elementi del *sistema* sociale, ci sia l'inclinazione a costruire un modello contrassegnato da una imperfettibile *assolutezza*.

Nondimeno, la stessa concezione di un moderno mondo sociale quale ci propone Luhmann, può costituire un fruttuoso punto di ricerca iniziale per un rinvigorito accostamento odierno al *corpus* di ricerche sul processo di Integrazione Europea. Ove solo si voglia considerare come un *sistema d'insieme* composto da tanti sotto-sistemi, siano essi funzionali o comunicazionali, in ogni caso privi di un concordemente acquisito e pluri-legittimato “*vertice o centro decisionale*”<sup>17</sup>.

Per questa strada, nella trattazione del processo politico applicabile ad un contesto di per se stesso ampio com'è quello dell'Integrazione Europea, ovvero nella stessa ricerca di un efficace paradigma per la descrizione di esso, si dovrebbe dedicare una particolare attenzione ad alcune proprietà (indicate da Luhmann) che proprio *ab imis* definiscono in quanto tale un *sistema*.

Innanzitutto, la semplice considerazione che “*nella costituzione di un sistema, non c'è niente che possa essere ritenuto stabilmente perdurante per forza di necessità: l'alea è piuttosto necessitata (in maniera inevitabile) da un crogiuolo imprevedibile di rischi ed incertezze*”<sup>18</sup>.

Infatti, come dimostrano le riflessioni accademiche della studiosa polacca Grażyna Skąpska – quando si sofferma sulla dinamica interna dell'idea di *sistema* proposta da Luhmann – essenziale si rivela l'attenzione analitica su un fattore da cui si dipanano sin dall'introduzione le pagine del nostro saggio. Cioè a dire, l'assunzione del fattore-tempo e dunque della “*temporalità come aspetto essenziale del sistema*”. Come la Skąpska chiaramente descrive:

*Alla luce di questo concetto, gli elementi costitutivi del sistema non sono permanenti, bensì compaiono e spariscono; per cui, affinché il sistema possa perdurare, devono poter emergere elementi nuovi. Il più importante imperativo del sistema è insomma la sua stessa capacità di riproduzione. La quale, a sua volta, non*

---

<sup>17</sup> Por. N. LUHMANN, *Teoria politica nello stato del benessere*, trad. di R. Sutter, Franco Angeli, Milano 1984, pp. 35-36.

<sup>18</sup> J. SZACKI, *Historia myśli socjologicznej (Storia del pensiero sociologico)*, Warszawa 2003, p. 938.



*dipende sic et simpliciter dalla pur costante ricostruzione di una serie di elementi dati: i quali, proprio in quanto legati ad avvenimenti precedenti, non possono che risultare in un qualche misura da essi limitati. Così come neppure appagante è la scelta di crearne degli altri del tutto nuovi. E questo perchè è sulla attendibilità delle sue operazioni che graverebbe il peso della fugacità dei suoi stessi elementi costitutivi basilari: rendendolo percepibile già al suo stesso emergere come un sistema flessibile, epperò proprio in quanto tale, costantemente mutevole*<sup>19</sup>.

Anche da questo credo dipenda la discriminante forse più essenziale al fine del buon esito delle trasformazioni possibili del *sistema* unitario dell'Unione Europea. Quando cioè ci si acconci a riconoscerlo come soggetto in continuazione ad un *cambiamento rigenerante*, che comunque non dovrebbe necessariamente assumere un carattere di ricostruzione *tout-court* nei confronti degli ordinamenti statali. Mentre dovrebbe consentire con maggiore lungimiranza alle singole componenti del suo intero *sistema* di conservare i propri *sensi* più innati.

Questa sorta di pre-condizione, Luhmann la segnala addirittura come “*necessaria per il sistema: sia per conservare la propria complessità, che al fine di rivendicare la sua diversità da quel che lo circonda*”<sup>20</sup>.

Un ulteriore indicatore cruciale ai fini della asseverazione del buon funzionamento di un *sistema* è il livello da esso espletato di comunicazione: cioè la capacità di saper partecipare alle discussioni in corso e di rendersi percepibile come “*una voce da tenere in considerazione*”<sup>21</sup>.

Proprio i processi del comunicare, nell'ambito stesso del *sistema* come dei sottosistemi “*decidono sia sul formarsi del sistema che sulla sua diversità [...] per cui non è concepibile un sistema privo di un suo proprio codice che permetta lo scambio di informazioni pertinenti*”<sup>22</sup>.

Del resto, anche il *sistema sociale* possiede una propria capacità di conservare le informazioni e crearne una particolare memoria sistematica; il che significa che si trova parimenti in esso un analogo fenomeno di dipendenza sequenziale (*path dependence*) che connette i processi successivi alle esperienze precedenti.

---

<sup>19</sup> G. SKĄPSKA, *Niklas Luhmann i teoria systemów społecznych (Niklas Luhmann e teoria dei sistemi sociali)*, in N. LUHMANN, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, trad. di M. Kaczmarczyk, Kraków, p. XIII.

<sup>20</sup> Por. N. LUHMANN, *Sistemi sociali...*, p. 93 e seguenti.

<sup>21</sup> Por. J. STANISZKIS, *Władza globalizacji (Il potere della globalizzazione)*, Warszawa 2003.

<sup>22</sup> J. SZACKI, op.cit.

È noto che la più celebre delle categorie teoretiche di Luhmann era il concetto di autopoiesi del *sistema* e cioè “*la sua interna capacità di automodelarsi e di trasformarsi sulla base analitica di stimoli esterni, unitamente alla capacità di saper autodefinire i propri scopi e gli stessi perimetri di autoriproduzione ed autosviluppo*”<sup>23</sup>.

Una volta così concepito il *sistema politico* come parte di quello sociale, saremo in grado di poter formulare alcune considerazioni essenziali utilmente applicabili all’analisi della politica comunitaria. Come ad esempio, ai fini della condivisa acquisizione di un concetto della politica intesa come *co-governabilità* di un tipo di comunicazione, alla quale partecipino vari soggetti di carattere flessibile ed il cui modello istituzionale possa cambiarsi in continuazione. Anche alla luce del fatto che le decisioni politiche non possano emergere come risultato dell’attività di un unico centro decisionale istituzionale; e nemmeno unicamente quale atto esclusivo di negoziati intergovernativi.

Questo perchè:

*Sempre in più gran mole si avvicendano, spesso in maniera dispersiva, intere catene di comunicazione di diverso genere, tutte più o meno democraticamente autorizzate. [...] Ragion per cui, il meglio che si possa ottenere nel plasmare un sistema politico per questa via, non è tanto una diretta regolamentazione di altri sistemi sociali, ma soltanto l’accedere ad una possibilità di influenzare l’intero contesto nel quale altri sistemi funzionano diversamente. E le cui rispettive attività vigenti devono pur sempre tenersi in buona considerazione*<sup>24</sup>.

In questa prospettiva, dovrà pure considerarsi essenziale il porre mente all’effettiva attività di funzionamento politico del *sistema* dell’Unione Europea. Sicuramente attraverso fenomeni, vari e pertinenti, come quelli riguardanti il procedere della europeizzazione. Purchè *in una cum* l’altrettanto ineludibile e necessaria costituzionalizzazione di un organismo unitario che sia basato su “*un congiungimento strutturale tra un sottosistema politico e un sottosistema legale*”.

In realtà, quanto oggi avviene risulta invece esplicitato tramite tanti livelli diversi, con il risultato di una crescente tendenza al sovrapporsi di attività aggiuntive per i *sistemi* politici nazionali, a fronte delle attività assunte e comunicate nell’ambito del *sistema* unitario dell’Unione Europea.

---

<sup>23</sup> Por. J. STELMACH; R. SARKOWICZ, *Filozofia prawa XIX i XX wieku (La filosofia del diritto del secolo XIX e XX)*, Kraków 1999, pp. 157-159.

<sup>24</sup> M. ALBERT, *Governance and Democracy in European Systems: on System Theory and European Integration*, in “*Review of International Studies*”, n° 28, 2002, pp. 297-298.

Le quali sono presentate anche alla luce di una possibile *corrispondenza* di processi in corso, simili o uguali, tra l'Unione Europea e la comunità mondiale. Senza però che sia stato convincentemente chiarito il loro nesso necessario rispetto al procedere di altri processi, parimenti in corso, all'interno delle diverse catene decisionali degli Stati nazionali.

Fermo restante che proprio questo aggiungersi di problematiche comunitarie a quelle interne dei singoli Stati, riveste un significato basilare: quanto meno per stabilire dei limiti entro cui orientare le rispettive politiche, a fronte delle *più importanti* decisioni dominanti sopravvenute<sup>25</sup>.

L'intera questione della europeizzazione, intesa come il risultato di una edificazione politica di tutta l'arena unitaria, ha già una ricca letteratura che analizza sia i casi di particolari Stati membri, come la complessiva dinamica di questo processo<sup>26</sup>.

## Europeizzazione, Stati nazionali e Cittadini

Ora, lasciando per un momento da parte i tanti e diversi fili conduttori della discussione sulle varie tipologie concettuali, reputerei quanto meno utile ricordare che:

*L'europeizzazione è composta da una molteplicità di processi: costruzione, diffusione e anche istituzionalizzazione (formale e non) di principi, procedure e modelli della politica. Come pure, essa consta di una diversificata congerie di stili e di modi di funzionamento, a cui debbono corrispondere norme e convinzioni condivise. Le quali prima vanno definite e consolidate nell'ambito della politica unitaria dell'Unione Europea; mentre dopo, devono poter essere inserite nella logica politica degli Stati membri (sia a livello centrale che periferico), nonché recepite territorialmente dall'insieme delle strutture pubbliche<sup>27</sup>.*

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 299, 301.

<sup>26</sup> A causa della complessità del problema di europeizzazione, la sua dettagliata discussione è stata omessa, ed è invece ampiamente presentata in un portale web speciale ARENA (Advanced Research on Europeanization of National Administrations); molti articoli su questo argomento appaiono anche nella serie EIoP (European Integration on-line Papers). Al problema di europeizzazione è stato anche dedicato tra le altre cose, il numero unico del "Journal of European Public Policy", (n° 9) dicembre 2002.

<sup>27</sup> Europeanization consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, "ways of doing things" and shared beliefs and norms which are first defined and

Si è soliti, anche per comodità didattica, suddividere l'area di europeizzazione dei processi nazionali in tre campi ben distinti:

1. il settore dei processi politici primari, funzionalmente attinente al primigenio stadio formativo aggregante di una rappresentazione o di una licitazione di determinati interessi specifici;
2. quello della prassi politica vera e propria, espletato al livello di una burocrazia normativa *oggettivante*, al fine di creare degli *standard* comunitari per gli strumenti, i metodi e le procedure di gestione;
3. l'apparato istituzionale di riferimento, vuoi di ambito strutturalmente formale che comunque appartenente alla sfera pubblica<sup>28</sup>.

Pur nella sua inevitabile sinteticità, questo schema indica chiaramente quanto sia complesso e articolato il reticolo di interazioni tra il *sistema* dello Stato comunitario e quello dell'Unione Europea. Specie per quel che riguarda lo spazio di gestione delle rispettive politiche.

Ragion per cui, se già queste interazioni si dipanano entro così vari livelli, non è chi non veda che – stante la specifica dimensione e la qualità non univocamente strutturata degli Stati – è proprio la rispettiva compatibilità da ciascuno di essi esperita rispetto ai richiesti processi di integrazione che, nella maggior parte dei casi, funziona come autentico discrimine rispetto ai risultati conseguibili.

E questo è vero non soltanto per le particolari capacità di un utile collegamento al corso della politica comunitaria, ma anche per gli stessi esiti di condizionamento che, per questa via, torneranno ad influenzare l'integrità interna del sistema di provenienza.

Per dirla in altre parole, quello dell'europeizzazione non è un processo che afferisca unicamente a quelle aree degli Stati collegate alle funzioni *esterne*, come ad esempio le relazioni internazionali o le varie rappresentazioni degli interessi di cittadini nei confronti di soggetti esteri terzi.

A ben guardare invece, l'intero flusso sistemico svolto dallo Stato in direzione europea è uno degli indicatori che, parallelamente, modifica anche lo stesso modulo di gestione di altre funzioni statuali *interne*.

---

consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies, por. C.M. RADAELLI, *The Europeanization of Public Policy*, in K. FEATHERSTONE; C.M. RADAELLI (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, pp. 27-56.

<sup>28</sup> Por. T. A. BOERZEL; T. RISSE, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC 2000/56, Florence 2000, p. 5.

E per questa via accade anche che la situazione interna determinatasi di rimando nello Stato comunitario, finisca con l'esercitare proprio nell'Unione Europea un influsso non trascurabile: sia sull'insieme delle sue politiche formali che, più mediatamente, nella sfera dei più ampi strati pubblici e sociali della *civitas* comunitaria.

Perciò, è dalla capacità di ogni singolo Stato comunitario di sapersi dare un modello di gestione *pluri-sequenziale* che dipende la generale efficacia dell'intero *sistema* come modello valido di coltivare la politica.

È chiaro che ove l'approccio alle problematiche di analisi dell'Unione Europea sia così inteso e posto, la domanda da porsi è se, da un punto di vista sia formale che strutturale, si possa o meno considerare l'Unione Europea un *quid novi* che abbia in sé le caratteristiche tipizzanti di un *sistema* politico<sup>29</sup>.

Uno dei più noti studiosi di politica comunitaria, Simon Hix, ritiene che ad una domanda così formulata si possa dare risposta affermativa<sup>30</sup>. A suo modo d'intendere infatti, un *sistema* politico può funzionare, pur avendo un basso livello di centralizzazione istituzionalizzata, una volta che risulti ben ancorato nel suo agire alle sue *sotto-agende* di gestione: che nel caso di specie, sono le amministrazioni dei singoli Stati membri.

Essenziale rimane però il presupposto che ci siano almeno tre requisiti basilari, dalla cui sola presenza si può accedere ad una visione realistica dell'Unione Europea. Al primo posto Hix colloca l'esistenza pre-assicurata di formali *principi di azione*; al secondo, la predisposizione di efficienti politiche di *operabilità sistemica*; al terzo, i centri di mobilitazione civica.

È fuor di dubbio che la legislazione comunitaria crei un nucleo *a parte* di regole di funzionamento che, *bon gré mal gré*, siano destinate ad esercitare un influsso diretto sul funzionamento degli Stati, dei loro cittadini e dei diversi soggetti legalmente attivi all'interno del territorio dell'Unione Europea.

Parimenti assodato è che sono le stesse istituzioni comunitarie – ancorchè lontane nella propria pratica dal modello classico di divisione dei poteri – a basare la partecipazione del processo decisionale svolto dall'Unione sulla codificazione di precise regole d'azione. Le quali – proprio dichiara-

---

<sup>29</sup> La più importante monografia in lingua polacca che affronta questo problema è il libro: J. RUSZKOWSKI, *Wstęp do studiów europejskich (Introduzione ai studi europei)*, Warszawa 2007.

<sup>30</sup> S. HIX, *The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and its Rivals*, in "Journal of European Public Policy", n° 5 (1), 1998, pp. 41-42.

tamente, si badi bene – sono tenute ad osservare una “*regola modificata di reciproco bilanciamento dei poteri*”<sup>31</sup>.

Per quanto poi concerne i risultati politici operativi del *sistema* comunitario, sempre secondo Hix, essi sarebbero misurabili tramite specifici indicatori economici. Come ad esempio l’aumento delle retribuzioni conseguito tramite i fondi strutturali. E ciò *in coerenza*, ma – ed è quel che più conta – anche *direttamente*, grazie al corretto funzionamento delle regole del mercato comunitario.

Senonchè, un qualche elemento di perplessità rispetto alle pur assumibili ipotesi ottimali avanzate da Hix, in qualche misura è a mio avviso reso plausibile dalla constatata introduzione nell’Unione Europea di sempre nuove politiche a priori passate come *oggettive*.

Come pure, dalla sempre più grande rilevanza – nei discorsi che interverrebbero a definire i *Diritti Umani* del cittadino europeo – conferita alla valenza *ideologica*. In quest’ultima accezione di significazione, il *sistema* unitario (soprattutto tramite l’azione del Parlamento Europeo) parrebbe realizzare in pieno la *premessa* di Easton: quella cioè secondo cui una delle forme operative di *sistema* politicamente ravvisabili è proprio quella di una “*autoritaria assunzione di valori*”<sup>32</sup>.

Sollecitazioni teoretiche a parte, occorre riflettere sulle ragioni per cui talune azioni e decisioni delle istituzioni comunitarie dell’Unione Europea sempre di più siano alla base del sorgere di mobilitazione civile di cittadini.

I quali, si organizzano in *gruppi di interesse* paneuropei, per quindi poi edificare delle *società civiche* europee aspiranti ad ottenere una qualche forma di rappresentazione comunitaria. Simili fenomeni portano come risultato al sorgere di fatto di una *aerea civica* europea<sup>33</sup>, in parte sostenuta da partiti politici, in parte assistita da una rete di *media* e di istituzioni culturali.

Una tale dinamica assume evidentemente un’importanza particolare per una compiuta descrizione del *sistema* comunitario dell’Unione Europea, caratterizzato come risulterebbe, secondo il citato punto di vista proposto da Hix, dalla seguente triade di determinanti: *in primis*, come processo politico in cui il monopolio dello Stato è compromesso proprio con

---

<sup>31</sup> Il principio di equilibrio istituzionale dell’Unione europea è una divisione su istituti guidati dalla regola della comunità - Commissione Europea, Parlamento Europeo, e guidati dalla regola intergovernativa - il Consiglio Europeo e il Consiglio dell’Unione europea.

<sup>32</sup> D. EASTON, *The Political System*, New York 1953.

<sup>33</sup> La sfera pubblica europea è una delle richieste di J. Habermas, por. J. HABERMAS, *Czy Europie potrzebna jest konstytucja? (L’Europa ha bisogno di una Costituzione?)*, in “Nowa Europa”, n° 1 (1) 2005, pp. 40-65.

l'introduzione in esso di "tutte le attività sociali, politiche e amministrative degli attori, che conducono, controllano oppure gestiscono la società"<sup>34</sup>.

Quindi, a seguire, dal fatto che le relazioni tra gli attori pubblici e quelli non-pubblici hanno un carattere *policentrico* e non gerarchico<sup>35</sup>. Infine, dal fatto che la principale funzione di tale meccanismo è la *regolazione* e non già la *redistribuzione*.

Una descrizione dell'Unione Europea come *sistema* politico è stata anche fatta, in una maniera appena più complessa, da Kris Deschouwer, il quale ne elenca le seguenti caratteristiche: il carattere *plurilivello* delle specifiche procedure settoriali; la suddivisione *flessibile* degli ambiti competitivi; l'*asimmetria* dei processi e delle strutture (da intendersi cioè in modo funzionale e territoriale); la mancanza sia di *demos* che di *governo*<sup>36</sup>.

### Scettici, dubbiosi e perplessi

Dopo questa pur sintetica e necessariamente *abrégé* rassegna di definizioni, credo si possa quanto meno ragionevolmente ricavare che il convincimento di una esistenza come *sistema* politico dell'Unione Europea, non sia scontatamente condiviso nel mondo della ricerca. Come pure, che si possa ritenere pacificamente acquisito il fatto che la stessa esistenza di significativi dubbi scientifici, sta ad indicare non solo che se ne possa, ma che anzi se ne debba discutere ancora.

E allorquando se ne discuta serenamente, mi aspetterei che sia appena legittimo sottolineare che almeno un paio dei principali assi direzionali della teoresi politica vanno nel senso della *negazione* all'Unione Europea (almeno così come oggi la conosciamo) proprio del suo carattere di *sistema* politico.

In uno di questi assi è compresa la nuova teoria delle relazioni internazionali che, introducendo dei modelli *post-moderni* di relazioni interstatali (sia a livello globale che regionale), colloca tra di esse il processo dell'Integrazione Europea. Con ciò rimarcando l'appartenenza ad un preciso paradigma scientifico<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> J. KOOIMAN, *Social-Political Governance: Introduction*, in J. KOOIMAN (a cura di), op.cit., p. 2.

<sup>35</sup> Por. M. JACHTENFUCHS, *Democracy and Governance in the European Union*, in "European Integration On-Line Papers", [www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a](http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a).

<sup>36</sup> Por. K. DESCHOUWER, *The European Multi-Level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, "EUI Working Papers", n° 2000/47, pp. 6-7, citazione dal: J. RUSZKOWSKI, *Wstęp (Introduzione)*, op. cit., p. 209.

<sup>37</sup> Por. J.G. RUGGIE, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International*

Un secondo gruppo di teorie, più vicina al modello classico, considera come prematura la caratterizzazione dell'Unione Europea come *sistema* politico. Tipico di questo modo di vedere è infatti l'analizzare il funzionamento dell'Unione Europea, escludendone però i concetti di “*istituzionalizzazione della politica*”.

Questa non inclusione del campo di analisi del *policy-making* comunitario è stata particolarmente ponderata da rispettabili ricercatori dell'integrazione come Helen e William Wallace. I quali hanno proposto di considerare l'Unione Europea come “*qualcosa di più che un regime internazionale, ma comunque meno di un sistema politico in senso pieno, considerando soprattutto che non si può ascrivere ad esso la proprietà latamente intesa di comunità politica*”<sup>38</sup>.

Non altrimenti che alla luce di simili voci di non trascurabili *scoliaisti* (come si chiamerebbero in Filologia) sarà dunque lecito, io credo, discutere i dubbi che sono connessi al concetto della identificazione dell'Unione Europea come *sistema* politico. Specialmente ove si rifletta sul fatto che la domanda più essenziale che vien posta è quella sulla legittimazione democraticamente intesa dei *poteri comunitari*<sup>39</sup>.

Le correnti di teoria sistematica sembrano infatti suggerire che troppo disinvoltamente si metta da parte il problema della *genesì convalidante* delle istituzioni dell'Unione Europea. Questo perchè l'abbandonare il modello *intergovernativo* (che si basava sul concetto di legittimazione *indiretta*) e passare disinvoltamente alla teoria di gestione della politica Unione Europea con il modulo di *sistema*, non pare che abbia permesso di ottenere una risposta univoca alla domanda: in che modo tale *sistema* può conseguire una piena legittimazione per le sue decisioni?

Robert Dahl, giusto per citare una voce tra le più rilevanti tra gli *scettici* sulle effettive possibilità di *democratizzazione* dell'Unione Europea, è intervenuto sulla questione specifica della *democrazia sovranazionale*, dichiarando che “*essa richiede un nuovo sistema di istituzioni che sarà diverso e, per certi aspetti, radicalmente diverso da quelli a noi noti in tema di istituzioni di democrazia rappresentativa*”<sup>40</sup>.

---

*Relations*, in “International Organization”, vol. 47, n° 1/inverno del 1993; G. KREIJEN ET AL. (a cura di), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002.

<sup>38</sup> Por. W. WALLACE, *Theory and Practice in European Integration*, in S. BULMER; A. SCOTT (a cura di), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford 1994, pp. 272–278; H. WALLACE, *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1997.

<sup>39</sup> Un ampio dibattito su questo tema in: M.Th. GREVEN; L.W. PAULY (a cura di), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and Emerging Global Order*, Lanham-Boulder New York-Oxford 2000.

<sup>40</sup> R. A. DAHL, *Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, in “Po-



Ciò ben spiega come sorgano pure delle domande sul *sistema* politico comunitario che non possono essere ritenute meno che cruciali. Una delle prime è questa: in che modo si può garantire un bilanciamento tra le istituzioni politiche con la contemporanea regolamentazione sistematica dei freni e degli equilibri pur necessari all'interno di esse?

E ancora: come garantire la partecipazione civica, la mobilità e l'articolazione degli interessi all'interno del processo decisionale? Dove trovare e come utilizzare le formule e gli strumenti di responsabilizzazione diretta, che funzionino come utili mezzi di controllo democratico per un *sistema* politico complesso?<sup>41</sup>

Un ulteriore e non meno essenziale problema da affrontare definitivamente e risolvere, è quello rappresentato dai limiti del *sistema*. Che è poi quanto dire un *punctum dolens* tra i più sentiti, tra le non poche *cruces* ancora gravanti sul dorso di noi tutti: il grado e la portata delle *politiche integrate* così come svolte nell'odierna Unione Europea.

Con l'aggiuntiva aggravante che non avendo l'attuale *sistema* dei limiti naturali e prestabiliti, grazie al principio dell'*autodefinizione* ne può comunque formulare *ad libitum*... deliberando liberalmente.

La sconsolante verità è che, ove anche ammettessimo di voler applicare nei suoi confronti soltanto dei criteri di *mera effettività* o di *interna coesione*, non riusciremmo a trovare una qualsivoglia motivazione teoretica in grado di escludere le istituzioni comunitarie dall'*oggettiva assunzione di responsabilità* in tutta una serie di campi cogentemente validi in punta di Diritto.

E in ogni caso, la domanda che resta è: si può legittimamente creare un *sistema* politico autoreferenziale, senza che ad esso corrisponda una definita comunità politica? Ovvero anche: in che modo si può garantire la comunicazione tra un *sistema* politico comunitario ed i *sistemi nazionali* degli Stati membri, in una maniera tale che anche a fronte del principio di *retroazione* se ne possa garantire la necessaria limitazione?

L'essenziale delle nostre riflessioni sulla forma dell'Integrazione Europea è proprio l'assunzione dei presupposti che sorgono dall'ammissione che l'Unione Europea ha il carattere di un *sistema* politico moderno<sup>42</sup>.

Contemporaneamente giova ricordare che – almeno così come in queste pagine da noi inteso e sceverato – il *sistema* politico dell'Unione Europea

---

litical Science Quarterly”, vol. 109, n° 1, 1994, p. 33 e seguenti.

<sup>41</sup> Por. E. GRANDE, *Post-National Democracy in Europe*, in M.Th. GREVEN; L.W. PAULY (a cura di), op.cit., pp. 129-130.

<sup>42</sup> Por. N. NUGENT; W. PATERSON, *The Political System of the European Union*, in J. HAYWARD; A. MENON (a cura di), *Governing Europe*, Oxford 2003, pp. 92-112.

non è una semplice riproduzione degli organismi nazionali. Dappoichè in questo particolare *sistema* il potere non può restare soltanto concentrato in un unico centro decisionale da esso stesso tutelato, quanto piuttosto venir generato e configurato grazie alle relazioni esistenti tra tutti i soggetti del *sistema*.

### La diatriba sulle varie forme di potere

Per illustrare le conseguenze del modello descritto sulla teoria del *potere* e del *sistema*, credo si debba richiamare il concetto di “*potere intransitivo*”: che per gli scopi esplicativi del nostro testo, chiameremo “*potere poliforme*”<sup>43</sup> come suggerito da Gerhard Geohler<sup>44</sup>.

L'essenza di un potere così concepito è l'abbandono per esso di un carattere di *rassemblement* a somma a zero, proprio perchè la concentrazione del potere in un centro non può e non deve automaticamente provocare la diminuzione di esso in un'altra zona perimetrale, ai fini della stessa possibile efficienza del nuovo *sistema* derivato.

La convinzione che il potere comunitario possa essere piuttosto una *attribuzione condivisa* e non soltanto una *funzione esclusiva*, ha indubbiamente un significato pregnante per la costruzione di un solido ordine sociale. Come anche per la mobilitazione di un'azione davvero coesa e forte svolta in vista del bene comune, senza il ricorso a forme di sottomissione<sup>45</sup>.

Questa soluzione incoraggerebbe la collettività a collaborare anche con singoli soggetti che, sia pure in maniera indipendente, hanno creato delle società individuali al fine di costruire assieme un ordinato *pubblico dominio* in grado di garantire una soddisfacente capacità di comunicazione<sup>46</sup>.

Non è detto infatti che il *potere* sia configurabile ed accettabile solo secondo una formula sistematica che funzioni razionalmente con un moto

---

<sup>43</sup> Il cambiamento del concetto è giustificato dal fatto che Goehler indirizza il suo testo verso le questioni costituzionali, dove il punto di riferimento è il potere legittimato come una questione di ripartizione delle competenze tra organi di stato.

<sup>44</sup> G. GOEHLER, *Constitution and Use of Power*, in H. GOVERDE; P.G. CERNY; M. HAUGAARD; H. H. LENTNER (a cura di), *Power in Contemporary Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2000, pp. 41-58.

<sup>45</sup> Por. Y. R. SIMON, *Filosofia del governo democratico*, trad. di R. Fabbri, Massimo, Milano 1983.

<sup>46</sup> Goehler si riferisce qui al lavoro di Hannah Arendt e il suo concetto normativo di potenza emersa, per es. in *The Human Condition*, Chicago 1958; *On Violence*, London-New York 1970.

costante e non soggetto a mutamenti. Sempre più frequentemente invece, assistiamo alla comparsa di nuove articolazioni del *potere* in cui proprio la dimensione formale ha un carattere flessibile: con meccanismi attivati non in astratto, ma desunti da una concreta comunità politica che ne è la *fonte occasionante* ben oltre la determinata *necessità storica*.

Il *potere poliforme*, come lo definisce Goehler, è dunque un “*potere costituente di una comunità come insieme effettivo, entro un comune spazio d’azione che è simbolicamente presente*”<sup>47</sup>. In questo modo si possono cogliere le più importanti connotazioni per la comparsa di un tal genere di *potere*.

Per primo, il suo basarsi sul concetto di presenza di elementi comunitari (*commonalities*) tra i partecipanti di una sfera pubblica (la società civile), quali presupposti minimi per un unitario agire consensuale che permetta una forma accettabile di civica convivenza.

Il secondo presupposto riguarda l’esistenza di una piattaforma comunitaria di azione, pensata come non gestibile da un tipo di *potere concorrenziale* inteso come un gioco somma a zero.

Nell’ambito di uno spazio comune, spiega invece Goehler:

*A e B agiscono generalmente sulla scorta di valori comuni ed entro i limiti di condivisi principi organizzativi. Ben diverso è il modulo relazionale tipico del potere transitivo, dove lo spazio d’azione tra A e B è definito solo grazie all’egemonia dominante ed alla sottomissione della volontà di una delle parti, attuata tramite un intrico pervasivo di relazioni bloccanti*<sup>48</sup>.

In questo secondo caso, è ben chiarito come la stabilità del *potere* non possa che dipendere dalla effettiva capacità di *curatela* esercitata dall’alto sugli altri e destinata a decadere nel preciso momento in cui cessi l’esistenza del rapporto di potere imposto. Il *potere poliforme* trova invece la sua ragione fondante non già in singoli atti di potere, ma in un concerto di momenti e di realtà istituzionali connotati dall’esistenza di comuni denominatori di rilievo anche solo simbolico, purchè dotati di propri strumenti di comunicazione in direzione sociale.

---

<sup>47</sup> *Intransitive power constitutes a community as an effective unit in the form of a common space of action which is symbolically present*, G. Goehler, op.cit., p. 48.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 49.

Tabella 1. Differenze più notevoli tra i due tipi di potere

Potere accentrato	Potere poliforme
Sistemare il mondo dall'esterno ( <i>other-reference</i> )	Autoregolamentazione ( <i>self-reference</i> )
Relazioni di volontà	Relazioni simboliche
Deduce certi problemi	Rappresenta certi problemi
Regolatrice	Integrativa
Realizzatrice	Autorizzatrice
Tutela il potere	Genera il potere
Penetra le aree di azione	Accomuna le aree di azione
Strumentale	Innata

Riferimenti base: G. Geohler, *Constitution and Use of Power*, in H. Goverde, P.G. Cerny, M. Haugaard, H.H. Lentner (a cura di), *Power in Contemporary Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi 2000, pp. 50.

Per la scuola istituzionalistica, la questione delle forme *poliformi* di potere investe tre aree concettuali, rispettivamente implicanti un sistema istituzionale *aperto*, un'area parimenti aperta di identità politica e, infine, quella del potere *policentrico*.

Il *sistema aperto* non presuppone la centralizzazione del potere sotto forma di un'aggregazione entro un perimetro isolato dal quel che c'è intorno, con una serie di istituzioni ad esso politicamente coerenti in cui vigono procedure decisionali basate su pre-formalizzati criteri di imposizione e di influenza (Governo e Parlamento *in primis*).

Ciò perchè, come si argomenta, l'essenza di un *sistema* ben funzionante è il saper conseguire come risultato ottimale un solido bilanciamento di tutte le forze in campo, e non invece la rigida attestazione come regime basato sul numero dei voti ricevuti o (peggio ancora) sul perdurante protrarsi di insuperati periodi di transizione, per di più con assi mai fissi di bilanciamento fisso, mutevoli nel tempo e condizionati dalla complessità politica a cui volta a volta si riferisce.

Così come, al contempo, i suoi possibili esiti positivi non possono essere condizionati unicamente da regole formali, ma devono piuttosto basarsi su ben altre condizioni come ad esempio la reciproca fiducia fatta maturare tra le parti, l'accesso egualitario alla conoscenza e più ancora il consenso

procedurale (profuso cioè da tutti i partecipanti al *sistema*) sia su quanto deliberato che sui *costi* delle singole transazioni.

Un tale *sistema* trova insomma la sua forza legittimante nel consenso goduto dalle azioni svolte unitariamente da diverse comunità politiche, le quali a loro volta poggiano su ordinamenti tra di loro dissimili ma confacenti alle rispettive tradizioni. Per cui l'essenza vera della sua coerenza non può riferirsi ad un *sistema* esclusivo di valori, il cui primo risultato tangibile sono le polemiche sulla esclusione di questo o quell'altro gruppo sociale.

Valga per tutti il paradosso della proposta di una eredità cristiana e islamica dell'Europa, che non goda al tempo stesso di una consensuale tolleranza tra le parti, o che non sia improntata ad un dialogo basato su idee e valori che assicurino *concretamente* un tangibile rispetto reciproco.

L'idea di un sistema istituzionale aperto corrisponde del resto ad una crisi moderna, specifica dei modelli istituzionali classici, che con il tramonto degli ordini statali tradizionalmente intesi hanno finito col concedere ampi spazi a forme varie di evidente regresso intellettuale<sup>49</sup>.

Prima di tutto, andrebbe chiarito che la specifica evoluzione tuttora in corso presume una gerarchia di norme e di poteri politici assai diversa da quella dei federalismi tradizionali. In altri termini, il nuovo ordine *in progress* "non è basabile soltanto su norme e principi gerarchici disposti dall'alto (*top-to-bottom*), ma tiene nella debita considerazione anche le tipologie di potere formale e reale ascendenti dal basso (*bottom-to-top*)"<sup>50</sup>.

A prima vista parrebbe una banale tautologia, ma la differenza è tutta qui: l'Unione Europea, almeno in questo momento, non possiede in quanto organismo politico una fonte di legittimazione sua propria che le permetta di statuire un classico centro di potere *sovranazionale*. Ed è questo il motivo per cui si avvale, come fonti di potere legittimanti, di quelle esistenti nei *sistemi* nazionali tradizionali.

Contestualmente, grazie all'attività della *Corte di Giustizia* è stata fissata una chiara gerarchia di norme legali del complessivo sistema comunitario dell'Unione Europea, il cui primato rimane di principale (se non esclusiva) pertinenza del *Diritto Internazionale*.

Mentre invece un sistema costituzionale che voglia essere e sia veramente *aperto* dovrebbe affidarsi non già all'imitazione supina di quello che

---

<sup>49</sup> Por. N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, "EUI Working Paper LAW", n° 1, 2002, p. 5.

<sup>50</sup> J. H. H. WEILER, *In the Defence of the Status quo: Europè's Constitutional Sonderveg*, in J. H. H. WEILER; M. WIND (a cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003, p. 9.

*elitaristicamente* prescrive il potere centrale da Bruxelles, bensì attenersi allo spirito ed alla lettera di quanto si trova stabilito nel *Trattato Costituzionale* come più idoneo ed utile al suo specifico insieme comunitario.

Un secondo elemento essenziale del *sistema* aperto è la sua capacità di sapersi astrarre da una idea dello Stato come depositario unico di una sovranità intesa secondo gli antichi postulati della Pace di Westfalia. Ovvero sia, dovrebbe saper percepire appieno le nuove forme del potere di *rete* ed il valore di altri centri di legittima autoregolamentazione, come *tutti insieme* in grado di preservare l'*oggettività* degli Stati membri e dei loro rispettivi ordinamenti costituzionali, proprio in quanto elementi essenziali del complessivo *sistema* politico comunitario.

Come terzo elemento, si postula che la pur giustissima concentrazione sul tema della Costituzione non lasci spazio ad una sorta di *feticismo costituzionale*, con il quale si ventila l'ipotesi peregrina che all'ordine costituzionale sia consentito di prescindere o tralasciare i diversi meccanismi di regolamentazione dello stesso ordine pubblico.

Un ultimo elemento è il mantenimento del confronto discorsuale pubblico come inequivocabilmente *aperto*. E dunque, vigilantamente al riparo sia dalla tentazione di favorire in particolare qualcuno dei suoi partecipanti, che pur dai semplici sospetti che esso serva alla realizzazione di qualsivoglia interesse di parte<sup>51</sup>.

### **Più attori per intese coesive e responsabili**

Una volta così inteso, il potere poliforme non potrà che presupporre contemporaneamente un campo aperto anche al tema dell'*identità* politica. Per la cui costruzione è più che mai necessaria una *comune* area di attività che si avvalga di un saldo consenso unitario sulle regole osservate: entro uno spazio configurato che sia aperto al più ampio spettro di potenziali attori.

I quali, proprio in quanto partecipi di una variegata aerea politica, sono essi stessi elementi di vario genere e tipologia: a partire dal singolo cittadino o da una élite politica, per arrivare alle *comunità* politiche di sotto-segmenti più vasti come il popolo/nazione. Ivi comprese la comunità sovranazionale e le stesse istituzioni a livello europeo.

---

<sup>51</sup> Por. N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, op. cit., p. 6 e seguenti.

A ciascuno di essi dovranno essere messi e mantenuti a disposizione i molteplici strumenti che solitamente intervengono a definire la propria *soggettività* politica: come ad esempio i simboli ed i valori comuni, le rispettive formule legali di regolamentazione, nonché le stesse istituzioni create *ex novo*.

Tralasciamo per il momento i temi sia della creazione di una *élite* politica che della configurazione dei limiti del *sistema* e delle sue divisioni interne. Su di essi ci soffermeremo ampiamente nel terzo capitolo di questo volume, quando affronteremo la questione delle *necessità* (sia specificamente proprie che estranee al *sistema*), le quali in vario modo si appalesano come determinanti per gli scopi della sua azione che degli obiettivi da realizzare.

Per intanto, ci preme precisare che una caratteristica connotativa del potere *poliforme* è che si verifichi una interazione costante sia tra gli attori in campo che tra gli stessi strumenti fondanti la sua *oggettività*. La quale sola – si rammenti – potrà rendere significativa *erga omnes* il livello inevitabilmente diversificato di coinvolgimento dei vari attori, pur essendo ciascuno portatori di una specifica nozione di *oggettività* e dotati di particolari strumenti per attestarla selettivamente.

Il che equivarebbe dire a prendere finalmente atto che i *diversi* attori hanno *diverse* gerarchie di riferimento rispetto agli strumenti per la creazione della propria *oggettività*. Questione tutt'affatto lieve, ove si consideri che solitamente, specie nel caso delle istituzioni e delle *élites* politiche, vige una situazione per cui l'*oggettività* la creano esse stesse: stante il fatto che già la loro esistenza sia una sorta di auto-validante giustificazione.

In quest'ultimo caso, quel che di fatto si verifica è che per l'attribuzione contestuale del *potere* sia bastevole la creazione di un piano che ordini le interazioni di *oggettività* composite e diverse (cioè caotiche), secondo un semplice *schema* comune fissato per le più impellenti soluzioni di ordine giuridico-politico.

Le quali poi, una volta incardinate, si ritiene che siano *ipso facto* in grado di stabilire un modello dominante di *oggettività*, da sussumersi come punto di riferimento per *tutti* gli attori. E che al tempo stesso funzioni da filtro *unificante* anche per i vari strumenti adottati all'interno del modello proposto: in realtà espungendo da esso le forme dissonanti di interazione.

Non di tal fatta dovrebbe essere invece l'esercizio di un *potere* che, ben diversamente, aspiri ad esercitare un modello gestionale capace di impiantare uno speciale *ponte* procedurale. Tramite il quale sia permessa la partecipazione discorsiva di tutti i soggetti variamente convergenti verso un *unicum* valoriale e strumentale di *identità* politica.

In altri termini, compito del *potere* non può essere la definizione *conclusiva* del campo della politica, delle norme che la regolano e dei valori a cui essa si ispira. La sua meta bensì essendo la creazione di una piattaforma comune per l'edificazione di essi. Il coronamento di un simile risultato pur ambizioso, può diventare possibile soltanto allorquando le regole organizzative del *potere* abbiano un carattere aperto e connaturatamente disponibile alle integrazioni<sup>52</sup>.

Un simile presupposto credo sia proprio assiomaticamente riconoscibile come il *pendant* essenziale per una forma di *potere* in grado di confrontarsi con la molteplice *diversità* degli attori. I quali, ciascuno e tutti, nel caso comunitario di specie partecipino attivamente ad un consapevole agire politico.

Come pure, non meno che fecondo è da ritenersi un rapporto che sia in grado di ammettere l'inclusione dei nuovi attori entro una dimensione politica di riconoscibile *oggettività*. Se è vero che un tipo di *potere* effettivamente integrativo non può presumere di limitare il numero dei soggetti partecipanti alla comune discussione politica; e nemmeno di coercire il pur necessario pluralismo dei simboli nei discorsi pubblici.

Un autentico potere *poliforme* è pertanto quello dove la questione degli strumenti e degli attori rimanga *aperta*, permettendo così una partecipazione costante al dibattito sull'*oggettività*. E affinché abbia un senso comune, non c'è dubbio che tale modulo debba essere adeguatamente istituzionalizzato.

Uno dei modelli possibili di istituzionalizzazione è quello *gestionale policentrico*. Una definizione comparatistica dell'esercizio della politica ad esso consentito ce la descrive Beate Kohler-Koch<sup>53</sup>.

Dobbiamo agli studi politologici internazionalistici di questa studiosa dell'ateneo tedesco di Mannheim l'uso di due tipologie di analisi intercambiabili: la prima (mutuata da Lijphart) afferente alle regole organizzative delle relazioni politiche (i poteri *maggioritari* contro i poteri *di intesa*)<sup>54</sup>; l'altra

---

<sup>52</sup> Maggiori informazioni su questo argomento in K. SZCZERSKI, *Unia Europejska jako otwarty system konstytucyjny (L'Unione Europea come un sistema costituzionale aperto)*, in "Międzynarodowy Przegląd Polityczny", n. 14, 2006, pp. 236-251.

<sup>53</sup> B. KOHLER-KOCH, *The Evolution and Transformation of European Governance*, in B. KOHLER-KOCH; R. EISING (a cura di), *The Transformation of Governance in the EU*, London 1999, pp. 20-26.

<sup>54</sup> Por. A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven 1977, idem, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984.



(ripresa da Lehmbruch) relativa alle logiche di concettualizzazione della sfera pubblica (la regola del *bene comune* a fronte di quella del *bene singolare*)<sup>55</sup>.

Le relazioni caratterizzabili entro un sistema di poteri *maggioritari* sono basate sulla relativa omogeneità degli ambienti politici di contesto (ampia gamma di consensi sociali, ed un comune modello sociale). Congiuntamente al carattere competitivo di forme di lotta al *potere*, concentrato soprattutto sulla sfera dell'*Esecutivo*, solitamente avente come corni del dilemma una *litigatio* formulata comunque sulla base di una chiara divisione socio-economica.

Ovvero, rispetto anzitutto al non meno forte pragmatismo delle *élites* politiche: e dunque, con divergenze di ordine prevalentemente *tecnico-politico* e molto di meno di natura *ideologica*.

La democrazia *d'intesa* è per converso un modello in cui le grandi e chiare differenze sociali (come le suddivisioni economico-culturali delle minoranze) vengono rifuse in un ampio pluralismo di progetti politici e di modelli sociali: tendenti al superamento tramite una politica differenziale, ma pur sempre di carattere *consensuale*.

Sulla cui base si edifica il consenso e si introducono nella pubblica arena i diversi gruppi sociali (quindi con un tipo di potere *inclusivo*), la cui partecipazione avviene in forme diverse e maturanti, anche se in alcuni casi assuma un iniziale carattere dispersivo.

Ad ogni buon conto, una simile suddivisione di *sistemi* che hanno come scopo il *bene singolare*, svolta insieme a quelli che pensano soprattutto al *bene comune*, assolve ad una funzione concettuale di comodo valore espositivo. Non è cioè tanto importante, per quel che qui più ci riguarda, che si abbia a che fare con due modelli che si escludono a vicenda. Essenziale è invece che attraverso entrambi si possa riconoscere come prioritario e regolatore il punto di vista svolto in ciascun *sistema* politico dalle azioni delle istituzioni statali.

Il potere *poliforme* ravvisabile in questa prospettiva comparatistica è insomma un potere edificato sull'azione di attori comunque interessati al proprio *bene individuale*. Laddove al tempo stesso si acrive ad una rinvenuta convergenza d'interessi la possibile *intesa comune*, sempre all'interno di un più ampio processo di negoziazione.

Fondamentale rimane la consapevolezza che una nozione polifunzionale di *potere* latamente intesa, possa essere descritta come una realizzazio-

---

<sup>55</sup> G. LEHMBRUCH, *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, in R. CZADA; A. WINDHOFF-HERITIER (a cura di), *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M 1991, pp. 121-158.

ne di azioni politiche (*policy-making*) in un contesto di *apertura* all'ambiente delle comunità politiche. Cioè a dire, attraverso un livello diversificato di approccio ai rispettivi moduli d'integrazione. Tenendo pur sempre conto dei rispettivi strumenti ordinamentali, amministrativi e di gestione, come pure degli scopi politici e del positivo potenziale di integrazione di cui sono portatori i singoli *sistemi* originari.

Con questo tipo di premesse si possa credo adeguatamente postulare un modello di *sistema* in cui le varie possibilità integrative, che sono diverse per il mondo dell'economia e delle organizzazioni sociali (come del resto accade tra i vari livelli del pubblico potere all'interno dell'Unione Europea e degli enti periferici) siano utilizzate per la realizzazione di obiettivi politici condivisi. Sia pure attraverso una diversa catena decisionale.

In altri termini, non è detto che delle tecniche amministrative *diverse* siano di per sé ostative ai fini del conseguimento di scopi comuni. Ed è questo anzi un aspetto che riguarda direttamente le più *larghe intese* conseguibili, specie al livello del potere esecutivo di un *sistema* politico comunitario: in particolare, per quanto concerne la responsabilità degli Stati membri nei confronti delle rispettive questioni di interesse pubblico.

L'intera questione tocca cioè direttamente il tema complesso (ma non insuperabile) della *diversità* delle comunità politiche: o per essere più precisi, di quelle attivamente coinvolte in un *sistema* peculiare come l'Unione Europea. A partire da quanto essenziale sia già una *classificazione* di esse che consenta di coglierne appieno gli obiettivi prospettici: per i quali, occorre una serrata analisi politica capace di individuare in concreto il filo conduttore da esse prescelto.

Uno strumento essenziale può essere offerto dal ricorso ad una preventiva disamina teorica delle diverse arene politiche oggi esistenti nelle moderne relazioni sociali. Una delle risorse più calzanti a tale bisogno è quella ricavabile dalle felici intuizioni proposte da Stephen Wilks e Maurice Wright.

Spacificatamente, quando parlavano di possibili generalizzazioni valide non *a priori*, bensì dopo aver analizzato minutamente le relazioni tra i soggetti economici e il potere pubblico<sup>56</sup>. La tipologia da essi introdotta, non a caso indica distintamente un "universo politico" (*policy universe*), una "comunità politica" (*policy community*) ed una "catena politica" (*policy network*)<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Por. S. WILKS; M. WRIGHT (a cura di), *Comparative Government Industry Relations*, Oxford 1987.

<sup>57</sup> Si deve ammettere che questa tipologia, che è una sorta di fenomeno naturale nella

Quello dell'*universo politico* è un concetto ampio che riguarda in generale un'area della politica composta da un "gran gruppo di attori, effettivi o potenziali, legati tra loro da un insieme di interessi [...] che denotano una costante possibilità di essere integrati in un complessivo processo politico, mediante delle regole prestabilite"<sup>58</sup>.

Così intese, tali aree sono ad esempio le politiche complessive degli Stati, nelle quali difficilmente si può definire una volta per tutte una lista conclusa di attori. Laddove invece permangono come ad esse ascrivibili quelli in possesso di un effettivo *valore aggiunto*: come il coinvolgimento di essi alla realizzazione di più ampie azioni politiche, sia nel caso in cui esso sia conclamato, che quando dimostri una qualche possibilità inferenziale.

Sia Wilks che Wright collegano poi la *comunità politica* alla dinamica delle relazioni industriali, specie per quanto riferibile allo specifico settore dell'economia politica. In forza di tale collegamento, la *comunità politica* è un'area in maggior grado incidente sull'integrazione interna di un *sistema* al quale partecipino non solo degli attori già legati tra loro da un insieme di interessi, ma anche altri in grado di poter comunque agire, in utile concerto, per sostenere l'insieme prestabilito di cause di pubblica utilità.

La nozione di *collaborazione* è dunque indicativa al tempo stesso sia di una aspirazione utile al conseguimento di un ottimale bilanciamento interno nell'area politica del *sistema*, che del raggiungimento di un livello di partecipazione nel processo politico accettabile da tutti. E conseguentemente, a vantaggio del *potere* anche per via del collegamento ad esso tramite le potenziali capacità di concorrere ad ottenere uno scopo prestabilito.

Appena più circoscritto è il concetto di *rete politica*, definita come un processo in cui si formano e si stabiliscono delle relazioni di collaborazione. Il che comporta in ogni caso una interazione degna di rilievo, sia nell'ambito di una specifica comunità politica che tra comunità diverse<sup>59</sup>. Dal che si desume agevolmente il sorgere di due ulteriori problematiche.

In primo luogo, si deve supporre che la presupposta collaborazione debba svolgersi secondo certe regole obbligatorie e conformi a degli *standard* accettati da tutti i partecipanti, che restano replicabili e proceduralmente descritti.

---

scienza, incontra ampia critica principalmente per l'uso delle definizioni verso diversi termini fissi, correnti in letteratura, e verso criteri di classificazione abbastanza taglienti. A proposito di questo scrive ampiamente R. A. W. RHODES, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (Phil.) 1997.

<sup>58</sup> S. WILKS; M. WRIGHT, op.cit., pp. 299-300.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 300.

In secondo luogo, altrettanto scontatamente emerge che è nell'ambito di dette *reti politiche* che va individuato il sorgere degli strumenti attuativi dei loro scopi: sia grazie al reciproco sostegno relazionale dimostrato dagli attori, che tramite l'osservanza di regole prestabilite. Questi strumenti di amministrazione avanzata, pur se sofisticati sono essenziali nell'ambito di un tipo di gestione *plurifunzionale*.

Un tentativo diverso di sistematizzare una tipologia degli elementi costitutivi di aree politiche diverse, è quella proposta da due altri studiosi delle problematiche parcellizzanti presenti negli Stati moderni come David Marsh e R. A. W. Rhodes, che nei primi anni '80 e '90 studiarono le *reti politiche* esistenti in Gran Bretagna<sup>60</sup>.

La tipologia da essi esemplata si basava sulle relazioni vigenti tra i gruppi d'interesse e il potere pubblico riassunte in tre categorie: le comunità politiche (*policy communities*), le reti politiche (*policy networks*) le reti tematiche (*issue networks*). Per questi studiosi, il punto di partenza era il concetto di *rete politica* come modello principale di organizzazione dei gruppi d'interesse.

A fronte di questo modello primario di rete, vengono poi definiti gli altri due concetti, nel *continuum* organizzativo sequenziale di forme più sciolte (*reti tematiche*) e forme più compatte (*comunità politiche*).

In particolare, le *reti tematiche* secondo questa tipologia constano di una gran quantità di partecipanti legati tra loro di interessi diversi che, almeno di primo acchito, si presentano sature da obblighi di collaborazione dovuti essenzialmente a fattori coesivi *esterni* (come ad esempio la medesima abitazione o lo stesso territorio).

Il meccanismo principale di coesione *interna* è invece per esse rappresentato dalla consultazione su determinati problemi politici con gruppi diversi facenti parte della stessa rete. Pertanto, sia il grado di partecipazione che di funzionamento sono mutabili nel tempo, come pure lo sono (sia pure in maniera diversa) gli stessi membri.

Interessante è notare che l'esito di buon funzionamento di questa rete non è tanto l'arrivare al pieno consenso interno, quanto già il solo l'affievolimento del preponderante conflitto d'interessi prima esistito. I partecipanti alla rete sono inoltre distinguibili dai diversi livelli di accesso alle risorse, come dall'influenza esercitata sull'organizzazione della sua complessiva attività e dal diverso grado di incisività sulle decisioni assunte.

---

<sup>60</sup> Por. D. MARSH; R. A. W. RHODES, *Policy Networks in British Government*, Oxford 1992; D. MARSH, *Problems in Policy Network Analysis*, Birmingham 1996; R. A. W. RHODES, op.cit.

Ne consegue una grande necessità di categorizzazione dei partecipanti, a partire da quelli che hanno più potere fino a quelli che non possiedono alcuna *chance*. Per quel che riguarda la bassa redistribuzione interna delle risorse, si può dire che l'attività delle *reti tematiche* sia più vicina alle regole del gioco *a somma zero*<sup>61</sup>.

A differenza di quanto appena esposto, per il concetto di *comunità politica* intervengono come caratteristici altri elementi: il limitato numero di partecipanti (con la consapevole preclusione ai piccoli gruppi), le spesse e standardizzate interazioni (*high quality*) tra tutti i membri su tutte le questioni di ambito politico, l'intensa coerenza valoriale (*consistency in values*), la stabilità di appartenenza ed una visione duratura sia degli scopi politici da ottenere che delle ideologie professate.

Ciascun membro della comunità politica segue sue specifiche modalità grazie a cui intessere e mantenere contatti reciproci (*exchange relationships*) con gli altri. La *comunità politica* è perciò caratterizzata da una serie diversificata sia di relazioni che di scambi preferenziali, i quali conducono comunque ad un punto di *bilanciamento* interno: che non significa necessariamente uguaglianza di vedute sempre e per tutti, quanto piuttosto una situazione di gioco *a somma positiva*<sup>62</sup>.

Per il potere *poliforme* è poi importante il concetto di *meta-regolamentazione*, che si rifà a quello che nei rapporti internazionali si indica col nome di "regime internazionale". Esso è definito come "la *riconciliazione che racchiude i principi, le regole, le norme e le procedure decisionali indirizzano le transazioni tra due o più Stati in un settore definito della politica*"<sup>63</sup>.

L'essenza di queste *meta-regolamentazioni* non è "l'introduzione di una *esecuzione centralizzata di queste riconciliazioni, ma il creare le condizioni per la stabilizzazione di aspettative reciproche che riguardano i modelli di comportamento degli altri attori*"<sup>64</sup>.

Tra le più importanti determinazioni sulle quali agiscono i regimi interstatali *meta-regolamentati* possiamo indicare: il fissaggio degli *standard*, la definizione degli obblighi, la valutazione della distribuzione delle risorse, l'introduzione dei divieti<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> R. A. W. RHODES; *Understanding Governance*, op. cit., p. 45.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 43-44.

<sup>63</sup> A. VAN STADEN; H. VOLLAARD, *The Erosion of State Sovereignty*, in G. KREIJEN ET AL. (a cura di), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002, p. 174.

<sup>64</sup> R. O. KEOHANE, *After Hegemony*, Princeton 1984, p. 89.

<sup>65</sup> Por. K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice Hall 1995, pp. 366-368.

La responsabilità per la loro applicazione è realizzata tramite istituzioni appositamente create e demandate a tale scopo, le quali non solo tengono stretti i partecipanti entro un sistema gerarchico unitario, ma offrono al tempo stesso ampie garanzie “di penetrazione”: cioè di *illuminare* con la loro presenza l’ordine dei suoi garanti (nelle relazioni tra le diverse componenti del *sistema*) attraverso apposite regole.

In questo senso le istituzioni comunitarie hanno soprattutto l’obbligo di curare la stessa stabilità delle *meta-regolamentazioni*, e dunque sia l’unicità degli *standard* che la coerenza di essi alle norme. Ne consegue che il loro ingresso diretto nel processo decisionale avviene tramite il rispetto dell’applicazione delle regole e delle norme.

Parallelamente, l’intera struttura è caratterizzata dalla immissione *in rete* degli interessi sopra indicati, che legano le varie tipologie di attori ad iniziative comuni grazie alle quali si arriva all’aumento della effettività rappresentatività della politica condotta con norme di cogestione e di corresponsabilità<sup>66</sup>.

Il che significa che le regole sono sviluppate durante una discussione tra soggetti che fanno parte della rete e, al tempo stesso, con precise garanzie di rispetto delle delibere<sup>67</sup>.

Gli strumenti di gestione della *rete* sono edificati secondo dei modelli comunitari, con ciò significando che la *partecipazione* al suo interno realizzi un carattere aperto e coinvolgente grazie alla gestione distributiva di diverse forme di *partnership*. Il che garantirebbe un allargamento della partecipazione alla politica comunitaria, riducendone il rischio decisionale.

Il *sistema* europeo che propone questo nostro libro, sia come metodo di descrizione e di analisi del funzionamento attuale dell’Unione Europea, nella sua desiderabile direzione evolutiva presuppone invece l’esistenza di un modello di *potere* basato su delle reti inclusive di gestione politica, legate tra loro in una filiera *meta-indipendente* di aree politiche, ordinate nell’ambito di singoli insiemi decisionali.

Il mosaico complessivo si compone pertanto di strumenti diversificati del decidere e di una gestione politica costantemente *in fieri*: cioè a dire

---

<sup>66</sup> Basandosi sulla teoria delle relazioni internazionali ha scritto a questo proposito, tra l’altro, W. H. REINICKE, *Global Public Policy*, in “Foreign Affairs” n° 76/1997, p. 132 e seguenti; *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, in “Foreign Policy” n° 117/1999-2000, p. 44 e seguenti.

<sup>67</sup> Por. J. NEYER, *Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multilevel Governance*, in “Journal of Common Market Studies” vol. 41, n° 4, 2003, pp. 687-706.

intelligentemente sagomata, al momento di un preciso utilizzo volto alla realizzazione di concreti scopi politici.

Un *sistema* così concepito verrebbe quindi a riprodursi e a modificarsi *dall'interno* durante il suo stesso funzionamento, perché ogni volta assumerebbe la forma ideale più adatta allo svolgimento di compiti utili e realizzabili.

Appare evidente che per arrivare a ciò sia richiesta la preservazione di una specifica valenza giuridica ed istituzionale dell'Unione Europea, che sfugga alle regole del più tradizionale Costituzionalismo, come pure a quelle delle scienze classiche dello Stato. Il *Trattato Costituzionale* è stata una prova dell'imposizione della logica classica ed è stato come tale scartato dagli stessi Europei.

Il *Trattato di Lisbona*, d'altro canto, rimane a ben vedere come una semplice forma di revisione di trattati precedenti. Quanto meno nella misura in cui, conservandone in via esclusiva le vetuste logiche di *inter-governabilità*, introduce nella politica europea una logica internazionale cristallizzata.

Di guisa che, se come tale essa sarà poi introdotta nella sua forma originale, anche nel caso in cui sia percepita dai suoi interpreti (il Tribunale Europeo) come una rigida cintura normativa, avrà comunque la possibilità di mantenere in essere lo specifico *sistema* europeo. Il cui assetto finale si presenterà come risultante dalla realtà in continua evoluzione della politica europea.





## CAPITOLO II

### Per una nuova dinamica del sistema europeo.

#### Una necessaria premessa

In conformità con i presupposti teoretici precedentemente indicati, per la descrizione di un modello di funzionamento della politica europea come *sistema*, si rivelerà opportuna anche la ricerca di un significato con cui seguire “*il percorso di auto-realizzazione dei processi [...] come portatori di differenza*”<sup>1</sup>. Così come, per una veduta d’insieme della politica unitaria, sarà pure importante descrivere alcuni modelli che riteniamo per essa determinanti.

Per descrivere alcune determinanti della politica comunitaria, cominceremo con il riferimento della specifica dimensione europea al modello federale classico, inteso come metodo di integrazione degli attori politici. Questo accostamento concettuale ci consente di guardare al federalismo europeo come ad un metodo per individuare lo scopo e la forma dell’Integrazione, quale fonti basilari di dibattito sull’Unione Europea.

Tra gli elementi federalistici attinenti al funzionamento di essa come *sistema* comunitario, serve soprattutto indicare la realizzazione di un condiviso modello di *sovranità* tramite elementi quali un *sistema* comunitario di leggi, istituzioni e moneta<sup>2</sup>.

Unitamente ad un concetto di *cittadinanza* dell’Unione che sia giuridicamente assumibile *coram populis*, stante la diversità di concezioni giuridiche e sociali tuttora valide per gli Stati membri<sup>3</sup>.

Fondamentale perciò sarà specificare sin da subito come le differenti concezioni di federalismo sottolineino, in buona sostanza, delle proprietà *diversamente* presenti in ciascuna di esse. Per quanto riguarda le questioni dell’integrazione, è molto importante la distinzione tra il così detto il federalismo *cooperativo* ed il federalismo *concorrenziale*.

---

<sup>1</sup> N. LUHMANN, *Sistemi sociali...* op. cit., p. 73.

<sup>2</sup> Ch. LEBEN, *A Federation of Nation-States or a Federal State*, in Ch. JOERGES; Y. MENY; J.H.H. WEILER (a cura di), *What kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, San Domenico-Fiesole 2000, p. 105 e seguenti, dal P.J. BORKOWSKI, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej (Teorie politiche di integrazione internazionale)*, Warszawa 2007, pp. 49-70.

<sup>3</sup> P. J. BORKOWSKI, op.cit., p. 64.

Il primo pone piuttosto l'accento sulle politiche comuni, mentre al secondo è più assimilabile un carattere più decentralizzato che mette più strumenti a disposizione delle parti integranti del *sistema* medesimo<sup>4</sup>.

È poi chiaro che una discussione sul modello federalistico, ove applicato al processo di Integrazione Europea, si presti ad una contestualizzazione ben più ampia di quella legata alla modellistica di un popolo europeo *sovrastatale*, foss'anche nella semplice dimensione storica di una "controversia sul metodo"<sup>5</sup>. Diremo subito che non da questo scopo trae origine la nostra riflessione.

Il punto di vista qui assunto mira a porre come invece cruciale non già la discussione che riguarda i processi osservabili nell'ambito dell'Integrazione Europea rispetto al metodo federale classico (studi comparati sul federalismo), quanto piuttosto l'accostarsi alle questioni del federalismo come parte essenziale dei discorsi sulla *sovranità* delle politiche comunitarie.

In questo senso, possiamo già avviare lo scrutinio di due ben precise quanto diverse opinioni. Da una parte la proposta di un paradigma di ricerca per l'Integrazione Europea basato su una serie di norme varate con assolutezza dall'Unione, in forza delle quali alcuni decisori cercano di asseverare la diversità dei principi integrativi europei rispetto al modello federale: che è poi il motivo per cui ne propongono distinzioni differenzianti già a livello terminologico.

L'esempio più conosciuto di questo orientamento è la *triade* di Philipp C. Schmitter, che come alternativa alla classica federazione indica uno specifico modello confederativo: a metà strada tra il "consorzio" (compiti concreti per una predefinita quantità di partecipanti ad azioni aventi come legame degli accordi formali di realizzazione) ed il "condominio" (moltitudine di regimi che lega diversi partecipanti a delle attività comuni)<sup>6</sup>.

Su un altro versante troviamo poi quegli autori che suggeriscono come per la descrizione del modello integrativo si possa utilizzare il classico abbecedario federalistico, perché – come ad esempio afferma Ferdinand

---

<sup>4</sup> Por. D. MCKAY, *Designing Europe: Comparative Lessons from Federal Experience*, Oxford 2001; in modo più ampio su questo tema scrive anche T.G. GROSSE, *Europa na rozdrożu (L'Europa al bivio)*, Warszawa 2008, pp. 339-386.

<sup>5</sup> Por. J.J. WĘC, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005 (La disputa sulla forma istituzionale delle Comunità Europee e dell'Unione Europea)*, Kraków 2006.

<sup>6</sup> Por. P.C. SCHMITTER, *Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories*, in G. MARKS; F. SCHARPF; P. SCHMITTER; W. STRECK, *Governance in the European Union*, London 1996, p. 136.

Kinsky – il carattere federalista ben si attaglia alla stessa Integrazione Europea. Il catalogo delle norme per la politica europea pertanto, a suo modo di vedere, trova ben accostabile il modello di *sistema* comunitario ai canonici principi federalistici condensabili in: autonomia strutturale, cooperazione, sussidiarietà e partecipazione, in una maniera regolatamente conforme alla risoluzione delle conflittualità<sup>7</sup>.

Dal che credo sia chiaramente ravvisabile, direi proprio *ictu oculi*, come queste non siano le qualità che possono attenersi ad una maniera matura e consapevole di formulare il *bene comune* comunitario; e neppure di sviluppare la tradizionale *Ragion di Stato*. Quanto invece un modo di adire ad una blanda coesistenza, a mala pena consensuale, nell'ambito di una più ampia *comunità* contraddistinta esclusivamente da una assolutizzazione di scopi.

Quanto poi all'idea di poter stabilire in autonomia una sorta di catalogo degli interessi nazionali *ammissibili* dei Paesi membri, essa trova un ostacolo: il rispetto, parimenti doveroso, della *diversità* dei legittimi regimi statuali di ciascuno dei soggetti facenti parte del sodalizio.

La stessa *sussidiarietà* può del resto essere vista sia come un valore politico, che come una categoria logico-pragmatica utile all'efficacia gestionale degli affari pubblici. Mantenendo però ben distinta l'area degli interessi privati dalla sfera delle attività comunitarie in cui si esercita complessivamente il *potere*.

In questo senso, il carattere federale del *sistema* politico garantisce una effettiva indipendenza dei soggetti che ne fanno parte, nell'ambito degli affari che sono gestiti in comune (ivi compresi quelli che rientrano nel particolarismo definito dagli interessi nazionali).

Per cui, oltre alle riconoscibili garanzie di sovranità che il federalismo *naturaliter* immette in un *sistema* politico, ci sono almeno altri due meccanismi che ne rinsaldano il funzionamento. Innanzitutto, un tipo di cooperazione basata su formule pienamente *legali* sia di ricomposizione delle controversie che di risoluzione dei conflitti, alla luce della piena considerazione dello *status* paritetico dei *partners*. E ancora, il modulo non limitativo di partecipazione al processo decisionale, assicurato a tutti i soggetti aventi titolo al controllo funzionale del *sistema*.

Per scrupolo di correttezza, mi preme precisare che al fine di facilitare la ricerca di elementi concettualmente utili a descrivere una nuova *dinamica del sistema europeo*, non può bastare la pur sempre utile catalogazione dei principi costitutivi più essenziali del modello federale.

---

<sup>7</sup> Por. F. KINSKY, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski (Federalismo. Modello paneuropeo)*, Kraków 1999, pp. 50-58.

Vieppiù utile sarà appuntare il *focus* direzionale su uno specifico fenomeno di questo modello politico, che potremmo definire come la *verticale dinamica* delle relazioni che intercorrono tra i soggetti partecipanti all'attività del *sistema*. Ovvero sia, quella dinamica delle relazioni *interne* sulle quali nel modello federalistico si regge il *comune usufrutto* della sovranità, sulla scorta di due processi distinti: la dinamica degli insiemi squisitamente politici e l'articolazione della logica federale.

Attraverso tale percorso, le intuizioni che se ne potranno dedurre come calzanti ai fini dell'accostamento analogico di qualità tipiche del metodo federale alla politica comunitaria, ci paiono convergere verso un presupposto di ordine generale: nel caso dell'Unione Europea, il modello con cui abbiamo a che fare è icasticamente descrivibile come "una piramide federale capovolta".

Con ciò intendendo un modello concettuale attuativo del cambio, nella gerarchia verticale della politica, tra un plausibile livello *comunitario* rispetto a quelli di ambito *particolare*.

L'intima essenza del senso di *sistema* comunitario consisterebbe quindi in una oculata mutuazione dal metodo federalista di elementi funzionalmente utili al processo dell'Integrazione Europea.

Per dirla tutta, non è a questo punto importante risolvere la *vexata quaestio* del se l'Unione Europea vada o meno nella direzione di un *superstato* federale, quanto piuttosto rifuggire da tutte le trappole di pensiero che ci impediscono di cogliere *come* si possa applicare un modulo di *usufrutto comune* delle sovranità singolarmente oggi esistenti, una volta trasferite in un *sistema* plurimo come quello europeo.

La formula che a noi parrebbe più consona è quella del *combinato disposto* di due elementi essenziali: una corroborata integrazione delle politiche comunitarie con l'*oggettività* delle politiche degli Stati nazionali.

Per essere più espliciti e chiari: sappiamo bene come alla base dei classici modelli piramidali del *sistema* federale vi erano pratiche politiche realizzate tramite soggetti limitati della federazione, poi successivamente raccolti come strategia comune della politica svolta dal potere integrato in comparti quali la Difesa, gli Affari Esteri, la Giustizia e la Pubblica Sicurezza.

## **La piramide capovolta. Da Lisbona alla Brexit**

Nel caso dell'Unione Europea, molto semplicemente la logica è capovolta. Ed il capovolgimento del modello federale si basa sul fatto che nell'Unione Europea, a differenza di quanto accadeva nel classico modello

federativo, gli elementi di legittimazione (sia delle azioni esterne che interne, come della Difesa e dello stesso modello economico-sociale) restano comunque soggetti al dominio di elementi diversi dell'intero *insieme*: anche nel caso in cui – ed è questo il punto – l'Economia, il Commercio e lo stesso modello di Sviluppo diventino un dominio prerogativo dell'Unione.

Grazie a questo metodo che per comodità espositiva chiamiamo *capovolgimento della piramide*, si ottengono almeno due risultati desiderabili: l'uniformità politica e l'effettività delle procedurali particolari sono la risultante di un elemento comunitario (l'Unione Europea come vertice della piramide). Al tempo stesso, una pari efficacia viene coerentemente realizzata nella pratica delle politiche settoriali.

Entrambi i quali garantiscono all'Unione Europea un suo segno distintivo – magari non propriamente *politico*, ma più peculiarmente *pratico* – tramite il condiviso richiamarsi alle scaturigini di una legittimazione utilitaria, che ne favorisce la conversione in leggi comunitarie.

Mantenere come base della piramide federale l'elemento statale, equivale a determinare la classica forma di legittimazione democratica, garantendo al tempo stesso a tutto il *sistema* l'ordine sociale richiesto, con i crismi della solidarietà nazionale e della diversificazione culturale. *Mutatis mutandis*, ecco come proprio dal capovolgimento della logica relazionale verticale del metodo federale, l'Unione Europea acquisisce sia una sua particolare valenza di *sistema*, che un effetto stabilizzante.

Pertanto, la così detta *costituzionalizzazione* era un banco di prova, da un lato, della creazione di un *sistema* europeo basato sul modello federale classico, con il trasferimento al modello comunitario di Esteri, Difesa e Giustizia. Dall'altro, del tentativo di politicizzazione del processo di Integrazione Europea, con il risultato di una elefantiasi di ruolo del Parlamento Europeo: di fatto soggetto alle pressioni di particolaristiche politiche settoriali, ri-nazionalizzate in nome della concorrenza interna.

Tutto ciò non è soltanto errato, come hanno confermato i *referendum* in Francia e Olanda, ma è anche dannoso perché mina le basi della stessa stabilità piramidale della politica europea. David Cameron dopo il referendum sulla Brexit si è dimesso. E in Italia, Matteo Renzi ha ammesso di aver sbagliato proprio nella politicizzazione del *referendum* (quello costituzionale del 4 dicembre 2016) che lo portò ad uscire da Palazzo Chigi: come riporta Bruno Vespa nel capitolo dedicatogli nel suo recentissimo (Mondadori, ottobre 2017) *Soli al comando*.

Ovviamente, la dimensione europea ha ben altre peculiarità tutte proprie, perché la tipologia di *costituzionalizzazione* sin qui proposta non solo ri-

sulta carente di riconosciute fonti di legittimazione e di adeguati strumenti istituzionali, ma anzi, il *deficit di cantiere* che in essa vediamo è tale da non assicurare neppure la quantità sufficiente di blocchi di pietra e di collante per legarli. In vista della costruzione di un modello che comunque, pur *se-e-quando* edificabile, altro non sarebbe che una classica piramide feudale.

Metafore a parte, è chiaro che quando si analizza il funzionamento della *piramide federale capovolta*, per definire un operato soddisfacente dell'Unione Europea è importante indicare le condizioni particolari in grado di soddisfare i due livelli di posizionamento verticale: quello comunitario integrato e l'altro interstatale.

In breve, va sottolineato che l'ordinamento comunitario non potrà essere unicamente connotato dalla pesantezza burocratica. Così come l'apparato degli Stati membri non dovrà essere sottomesso agli esclusivi egoismi nazionali.

Una dimensione agile e snella per entrambi gli ordini sarà determinante e decisiva non solo ai fini dell'efficacia della politica comunitaria, ma influirà anche sul suo livello della sua legittimazione, grazie al particolare carattere legittimante di cui saranno portatrici le decisioni del *sistema* europeo che stiamo delineando in queste pagine.

La creazione di un efficace modello di capovolgimento federativo sarà possibile solo con un rinnovato *approccio creativo* alle problematiche di *sistema* correnti in Europa: ove questa perifrasi non significhi l'elusione degli schemi statali. In altri termini, questo lavoro propone come esito conseguente una visione dell'Unione Europea parametrata entro le categorie di un *sistema* politico elastico, a prescindere dalle opinabili predizioni sul futuro dell'Unione Europea legate sia al progetto di Costituzione che ai rischi di una paventata ideologizzazione comunitaria.

In tale prospettiva, un modo concreto di entrare *in medias res* ci pare avanzare una riflessione sul cambio di rotta che ci pare sia stato effettuato nel 2007 durante il processo di rinegoziazione del Trattato dell'Unione Europea, che ci ha condotto alla stipula del Trattato di Lisbona. L'essenza fondamentale della differenza tra il progetto di Costituzione per l'Europa ed il Trattato di Lisbona investe proprio, ad avviso di chi scrive, la questione delle basi del *sistema* europeo.

Cioè a dire, una volta sancita la fuoruscita dal metodo modellato sulla classica forma federale – e dunque dai suoi particolari presupposti descrittivi ed assiologici – come primo risultato si è posto il primato del Diritto Comunitario su quello Statale *in generale*: e dunque, non soltanto su quello al momento *in vigore* (come successivamente precisato a Lisbona).

In altre parole, veniva così sancito non solo il primato del Diritto Internazionale su quello Statale, ma la fine dello stesso modulo costitutivo di un *sistema* istituzionalmente basato, anche sotto il profilo costituzionale, sul modello federativo tradizionale (con un Presidente ed un Ministro degli Affari Esteri).

In questo senso dunque, ci pare che non si possa essere d'accordo con l'argomentazione in base alla quale il Trattato di Lisbona, ripetendo gran parte dal progetto tradizionale di una Costituzione per l'Europa, ne sia *de facto* la sua nuova incarnazione.

Al contrario, anzi, a fronte dei sostanziali cambiamenti intervenuti – soprattutto con l'allontanamento dal metodo costituzionale tradizionale e con l'inserimento di una diversa procedura revisionale dei trattati (sia pur limitativamente chiosata con la novità dei soli trattati *vigenti*) – è difficilmente accettabile l'ipotiposi meramente retorica con cui si cerca di far passare come *costituzionalizzazione* l'intero processo negoziale fondativo di nuove basi legali per l'Unione Europea.

Una scelta saggia sarebbe invece il metter mano scientemente ad una coraggiosa correzione del *sistema* vigente, preservandone i suoi più essenziali elementi costitutivi entro lo schema proposto della *piramide capovolta*.

La modalità applicativa di tale approccio unico al sistema europeo (la piramide federale rovesciata) è un requisito per la stabilità dell'intero sistema. Lo dimostra il caso della Brexit: a suo modo storicamente il primo nel suo genere, di disintegrazione europea del processo di integrazione.

Ove infatti si consideri che l'Unione Europea stia in qualche misura subendo i sussulti negoziali che portano ad una riduzione della stessa composizione della statualità, il citato caso di specie contraddirebbe (per la prima volta della sua storia) il dato che finora si sia sempre e solamente negoziato l'ampliamento dell'appartenenza.

I negoziati Brexit, a ben vedere, hanno infatti raggiunto elevati livelli di complicità proprio perché, stante il sistema europeo della piramide rovesciata federale, a differenza di quanto accade nei singoli Stati, i negoziati non si riferiscono ad una specifica decisione politica centrale (inficiata per via referendaria nel Regno Unito in quanto essa stessa modello di Stato), bensì ad un groviglio districabile da più collegamenti intrecciati a vari livelli presso gli Stati membri. Il tutto, nel quadro composito del sistema europeo.

La qual cosa verrebbe a significare che, mentre la Brexit sia venuta svolgendosi con lo slogan di *riprendere il controllo* sulle proprie politiche, in realtà indica abbastanza scopertamente la messa in atto di tentativi di invertire la

logica stessa del sistema vigente in direzione del modello federale classico. Con il conseguente corollario – e sia pure indipendentemente da quanto sia stato propagandisticamente utilizzato nella campagna del *referendum* britannico – che è lo stesso confronto con le singole realtà a risultare capace di suscitare aree diffuse di discordia sociale.

L'essenza dell'erroneo *qui pro quo* che spesso è stato commesso nelle analisi della politica dell'Unione Europea risiede in una meccanica (quanto giuridicamente non legittima) trasposizione di strumenti descrittivi presi dal modello statale ed applicati ad un altro completamente diverso come è quello comunitario.

Questo errore nasce dal presupposto infondato che le due realtà fenomeniche siano oggi in Europa legate in maniera assoluta da reciproci vincoli pervasivi ed ampiamente compenetranti. Al punto da poter ravvisare in esse una tale omogeneità *naturale* da rendere possibile l'intercambiabile scambio delle rispettive dominanti monoculturali.

Il che non è assolutamente scontato. Dappoiché proprio sul contrario di un tale assunto indimostrato che poggiano le caratteristiche di originale *singularità politica* dell'Unione Europea. Siamo ancora molto lontani dall'abituarci a pensare che l'attitudine all'analisi dualistica sia la configurazione più idonea a cogliere da entrambi i modelli (statale e comunitario) quelle rispettive vivacità che sarebbe un vero peccato perdere, restando così imbrigliati in uno stantio ed obsoleto mono-culturalismo politico.

Il problema concettuale di fondo è che raramente nella descrizione delle realtà complesse si è disposti a propendere verso l'uso della contraddizione interna dei termini come categoria permanente del pensiero positivo. Nella gran parte delle nostre esperienze, una situazione di incoerenza, divisione e conflitto delle forme è definita *tout-court* come un problema da smontare, per arrivare in quel modo ad una scelta di arbitrio in cui a prevalere sia una ed una sola delle delle opzioni conflittuali (siano esse verità, varianti formali, o interi sistemi valorali).

Deducendone come necessario corollario la potenziale decomposizione dell'antitesi fino al definitivo annientamento di essa come soluzione impraticabile.

Sta di fatto invece che nella politica contemporanea possono verificarsi dei fenomeni in cui il conflitto interno, proprio in quanto caratteristica permanente, può diventare un motore propulsivo per una prassi attiva di *sistema*.

Il che è possibile realizzare mediante il ricorso a quello che si potrebbe definire una idoneo *trattamento procedurale* della contraddizione medesima.



Con ciò significando che la costruzione di un tale meccanismo di funzionamento si caricherebbe di energia positiva proprio dalla permanente vivacità esistente tra i due o più poli partecipanti al processo politico, ciascuno con la sua diversa natura. In tal modo, si arriverebbe al posizionamento in asse creativo di una trave di equilibrio in grado di compensare l'attività degli uni e la reazione di altri, facendo della stessa contraddizione una sorgente di sviluppo basata sul costante dinamismo.

È parimenti scontato che quello che qui chiamiamo il *sistema* politico dell'Unione Europea rechi in sé tutte le caratteristiche di una comunità post-moderna, basata cioè sulle categorie *post* Pace di Westfalia di descrizione della *oggettività* politica. In grado dunque di contenere una serie di entità poli-centriche e multi-identitarie collegate ad un *sistema* il cui ruolo centrale si svolga tramite un meccanismo segmentato di negoziati.

Il tutto, con l'ausilio mirato di apposite procedure burocratiche specialisticamente gestite entro agende in grado di svolgere una politica priva di limiti precategoriali in tema sia di *sovranità* che di ordine sociale. E dunque con un'approfondita assiologia che ridimensioni gli ambiti ed i significati delle gerarchie, validando nuovi ruoli e più stringenti moduli relazionali.

L'attuale *status quo* comunitario ci pare invece ancora fortemente condizionato da una realtà in cui il modello classico degli Stati si basa sulle vetero-tipologie di Westfalia, funzionando con regole di comunità politica basate su identità, lingua, tradizione, cultura e singole esperienze storiche (e per la gran parte dei casi semplicemente sulla propria idea di *comunità nazionale*), con il ricorso alla *Ragion di Stato* quale strumento deputato al tempo stesso di preservazione e sviluppo.

Ci rimane francamente assai difficile immaginare che l'Unione Europea possa mai adattarsi in un contesto simile, dal momento che non è credibile che le possano risultare calzanti i contenuti più peculiari di uno Stato nazionale.

Come pure è arduo prevedere che il peso e le dimensioni di un *Super-stato* europeo possano essere diluiti in una multiforme realtà di procedure negoziali e di politiche contrattuali.

Nessuno dei partecipanti al processo politico in corso in Europa potrà mai assumere la natura di un altro soggetto comunitario. Più ragionevole è semmai supporre che i rispettivi attori possano *dialetticamente coesistere* e che proprio in questa apparente contraddizione sia rinvenibile la chiave di volta per una politica *dinamica* dell'Unione Europea.

In vista di un obiettivo di tale importanza, ci sembra utile ribadire la duplice importanza di questo insistere sul postulato del "bilanciamento della

contraddizione”: sia come utile occasione epistemologica per gli studiosi che si occupano di descrivere scientificamente il funzionamento dell’Unione Europea, sia come risorsa pratica per i politici ed i *leaders* impegnati a modellare con lungimiranza i presupposti strategici della partecipazione di ogni Stato al *sistema* comunitario.

In questo senso può dunque tornare utile soffermarsi sulla premenzionata ipotesi di *capovolgimento* dei campi funzionali della piramide federale che si è cercato originariamente di introdurre nel processo costituzionale, insieme agli elementi mantenuti nel Trattato di Lisbona sia pure (come dicevamo) in misura molto ridotta e riferita ad altro contesto generalistico di soluzioni. Importante rimane comunque ricordare che quando si parla di *politica comunitaria*, sia la forma pratica che la stessa struttura della sua realtà risulta necessariamente più ampia e più complessa di quella stabilizzata nei singoli *sistemi* statali.

Per cui non possiamo nè banalizzare e men che meno sottovalutare il processo di “operazionalizzazione” del Trattato di Lisbona operando una trasformazione di concetti procedurali ed istituzionali *teorici*, in entità rilevabili e misurabili una volta applicati ai modi di gestione istituzionale delle politiche comunitarie. Soprattutto perché questa “operazionalizzazione” dovrebbe essere compiuta seguendo una pratica attuativa indipendente anche rispetto al destino di ratificazione dello stesso Trattato.

Altre prove di capovolgimento della specifica logica federale dell’Unione Europea sono rinvenibili sia in diversi atti di diritto secondario che in non poche decisioni dell’Esecutivo. I quali sono a nostro avviso resi possibili unicamente sotto la spinta di precisi interessi di alcuni Stati comunitari forti: e dunque, stravolgendo la natura essenziale della logica federale, che non prevede certo il prevalere degli interessi di alcuni membri ricorrendo allo sminuimento degli strumenti di influenza di altri.

Dalla prospettiva dei campi d’interesse il presente senso del sistema europeo mantiene le caratteristiche oggettivo-solidaristiche. Questo significa che la integrazione delle politiche pratiche permette di utilizzare per gli Stati più deboli economicamente, socialmente e civilmente sia i mezzi del *budget* comunitario, sia di lasciar loro la possibilità di azione sul mercato comune, purchè nell’ambito di regole generalmente armonizzate di concorrenza.

Il che comporta la mancata possibilità di mettere delle barriere che oltrepassano la funzione di straordinari tamponi temporali di adattabilità (come ad esempio la chiusura temporanea dei mercati di lavoro, oppure la sempre difesa di settori scelti di economia).

Allo stesso tempo, questo tipo di integrazione lascia a disposizione degli Stati più deboli alcune importanti condizioni favorevoli per ottenere investimenti e mantenere alta la crescita dell'economia attraverso la politica fiscale e (per quelli ancora fuori dalla zona euro) tramite la politica monetaria.

Inoltre, proprio la mancata integrazione di aree politiche fondamentali (come la politica estera e la politica fiscale) consente agli Stati più deboli di costruirsi un proprio potenziale oggettivo nell'arena politica mondiale, favoriti come sono dal far parte dell'Unione Europea, in questo caso valevole come strumento di rafforzamento della propria politica globale.

Quella situazione non resterebbe più tale nel caso in cui l'evoluzione del sistema europeo volgesse nella direzione della classica piramide feudale. Il che cambierebbe il carattere del *sistema* costituzionale verso un altro di tipo concorrenziale con caratteristiche dominanti di una parte sul tutto<sup>8</sup>.

Che è poi quanto dire una caratteristica dello Stato federale, in cui alcune componenti periferiche di minore forza politica ed economica rimangono permanente *a latere* rispetto alla politica correntemente principale ed alla più forte *élite* decisionale della capitale.

Ampliando lo sguardo d'insieme, ciò in pratica significherebbe una particolarizzazione delle politiche economiche, con la conservazione di limiti procedurali comunitari per alcune distinte esigenze formali (come ad esempio gli *standard* di protezione ambientale).

Il che condurrebbe verso una crescita esponenziale delle interne pressioni concorrenziali, con il prevedibile risultato (già noto nella pratica statale) di un permanente divario strutturale del complessivo sviluppo economico dell'area comunitaria dell'Unione, a fronte della "funzionale divisione geografica" di aree agenti da *locomotive* di sviluppo e di forza concorrenziale rispetto alle economie globali (secondo la strategia di Lisbona). Con zone di *relativa* povertà aventi come scopo il mantenimento del *relativo* bilanciamento economico e sociale nell'ambito di tutto il *sistema*.

Questo mantenimento del bilanciamento non avrebbe come risultato lo sviluppo del *sistema*, quanto piuttosto quello della necessità dell'osservazione delle regole del Diritto comunitario, come la sola possibilità di ridurre le tentazioni di utilizzare *non convenzionali* vie di concorrenza (come la fuga verso i paradisi fiscali).

---

<sup>8</sup> Sulle diverse possibilità di formazione di una decisione da parte delle grandi e piccoli stati membri, ad esempio, scrive in modo interessante J. TALLBERG, *Wpływ poszczególnych państw członkowskich na negocjacje w Radzie Europejskiej (Influenza di stati membri sui negoziati nel seno del Consiglio Europeo)*, in "Nowa Europa", n° 1 (6), 2008, pp. 266-282.

Questo fenomeno, unitamente alla *integrazione* politica di altre specifiche *sovranità* (in particolare, negli Affari Esteri), provocherebbe un ulteriore effetto di spostamento dei centri decisionali verso quelle capitali dominanti all'interno della struttura di forze esistenti nell'ambito dell'intero *sistema*.

Per questa via si perpetrerebbe la realizzazione di due ambiziosi scopi politici, che – come possiamo supporre – starebbero a cuore ad alcuni più forti Paesi membri dell'Unione Europea. Ovvero sia: la riduzione degli oneri di solidarietà nelle politiche economiche, conservando dei limiti legali in grado di governare un modello di sviluppo, fino alla stessa abrogazione della regola di *uguaglianza* nelle politiche fondamentali. Del resto, un tipo di *uguaglianza* basato sul diritto di veto (in regime di unanimità), non consente certo ai giocatori più forti un'acquisizione morbida del diritto di determinare gli interessi dell'Europa, conforme come rimane ai rispettivi affari *di alcuni* presentati a nome *di tutti*.

Detto in altri termini, il significato presente del *sistema* europeo è quello di favorire doppiamente i Paesi economicamente più deboli ma politicamente forti (proprio come nel caso della Polonia), proprio perché ne rivaluta in maniera positiva i punti di forza formali (quali l'estensione territoriale e la relativamente vasta popolazione). Così permettendo la ricostruzione del nostro potenziale geopolitico e, al tempo stesso, dandoci la possibilità (anche se specificamente regolata) di intensificare uno sviluppo dinamico basato sull'accesso al mercato comunitario e sull'ottenimento dei fondi per la modernizzazione.

Paradossalmente, il medesimo *sistema* non sembra favorire allo stesso modo gli Stati più economicamente autonomi, cioè quelli in cui le aziende hanno una capacità d'impatto concorrenziale talmente poderosa sul mercato europeo, proprio in ragione del successo conseguito con la loro riuscita espansione al di fuori dell'Europa.

Contestualmente, questi Paesi hanno in ogni caso bisogno di fondamentali politiche di sovranità integrate, alla luce di due esigenze osservate da alcune speciali angolazioni.

Tanto per cominciare, quando si verificano delle problematiche di tipo economico-finanziario, da un certo punto di vista prevalente esse sono quasi sempre ascritte alla categoria della "concorrenza disonesta" praticata dalle politiche fiscali *sovrane* di Paesi scioltamente in grado di abbassare (slealmente) gli oneri fiscali.

Per cui, l'unica possibilità per la riconquista di una pari posizione di valore globale rispetto a potenze mondiali (una volta tali o aspiranti ad esserlo) come gli Stati Uniti e la Cina, è quella di identificare i propri interessi singoli con quelli complessivi dell'Europa, assumendo una propria

legittimazione ad agire, in nome e con il permesso di altri *junior partners* della Federazione.

Il cambiamento della presente logica di piramide federale dell'Unione Europea capovolgerebbe questo quadro, con i ruoli di vincitori e perdenti esattamente invertiti. In questo quadro d'insieme, l'attuale linea di difesa dello Stato assunta da parte della diplomazia polacca – quanto meno a partire dal momento quando la Polonia è entrata a far parte degli Stati membri dell'Unione Europea – non è in alcun modo corrispondente ad un modulo di azione di carattere *euroscettico* che blocca lo sviluppo dell'integrazione europea, ma è piuttosto un comportamento razionale teso a difendere i propri punti di forza nel *sistema* europeo.

## I modelli di legittimazione

Un altro importante elemento che caratterizza qualitativamente il significato del *sistema* dell'Unione Europea e delle sue ipotesi novatrici, è senz'altro il dibattito sulle sue fonti di legittimazione.

Per descrivere le caratteristiche essenziali delle variamente possibili forme di legittimazione si possono utilizzare quattro tipi ideali in cui ciascuno si concentra su un aspetto diverso del problema individuato come principale idealità: la legittimazione *democratica*, la legittimazione *indiretta*, la legittimazione *utilitaria* e la legittimazione *di civiltà*.

L'accettazione della variante *democratica* poggia sul concetto di uno sviluppo dell'Unione Europea orientato in direzione di un *sistema* unitario capace di trasferire a livello comunitario il modello di formazione dell'identità statale.

La variante *indiretta* è legata ad un modulo unitario del *sistema* pluralistico. Laddove quella *utilitaria* implica l'assoggettamento della politica alle regole dell'integrazione economica oppure all'edificazione di un *sistema* multi-rete. Infine, la legittimazione *di civiltà* si pone come risposta ad un avvertito vuoto *assiologico* del processo di integrazione europea.

I due primi modelli risultano i più popolari, anche se soggetti ad alcune limitazioni. Essendo infatti edificati in maniera analogica rispetto alle forme già conosciute di legittimazione delle comunità statali ed interazionali, non parrebbero esigere come necessaria l'elaborazione di un modello specifico quale caratteristico dell'Unione Europea: dal che, gli evidenti limiti di valore cognitivo<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Por. F. W. SCHARPF, *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, in "Journal of European Public Policy", n° 4/1997, pp. 18-36.

Gli altri due modelli invece, rispondono alla convinzione che proprio in considerazione della specificità di *sistema* dell'Unione Europea, se ne debbano cercare modelli non standardizzati di legittimazione.

Le direttrici di ricerca vanno dunque, da una parte nella direzione pragmatica (liberale) di un concetto di efficacia del sistema politico specificamente basato, nel caso di Unione Europea, sulla validità del Mercato Unitario.

Dall'altra parte, la legittimazione è piuttosto ricercata in modelli che unifichino gli elementi comuni esistenti di pensiero politico comunitario, aventi come asse di saldatura *sistemica* una consapevolezza assiologica unitariamente fissata sulle regole specifiche del suo stesso agire.

Tali modelli non esauriscono il possibile catalogo dei modi di legittimazione del sistema politico unitario, ma sono soltanto un abbozzo di vie d'uscita e un invito a successive ricerche.

È appena il caso di notare che per la creazione di un *sistema* unitario basato sul fattore dominante della sovranazionalità, non è affatto scontato che la soluzione ottimale consista nell'assumere come *conditio sine qua non* il modello di *Superstato* come prefigurato nell'Unione Europea che oggi conosciamo.

Questo perché, qualsiasi *sistema* politico assumibile come modernamente indipendente sotto un profilo culturale squisitamente europeo, non può prescindere da un processo legittimazione che sia il risultato di un comune consenso espresso dai suoi cittadini.

Un più efficace modello di legittimazione per un tale tipo di *sistema* potrebbe pertanto, anche classicamente, essere validato mediante il ricorso democratico a consultazioni elettorali in cui i cittadini sono chiamati a promuovere sia le istituzioni politiche che la composizione del personale. Come pure il formale profilo politico del regime comunitario scelto.

Mentre invece, nell'odierno funzionamento del *sistema* politico comunitario, gli strumenti di legittimazione sono istituzionalmente posseduti e gestiti dal solo Parlamento Europeo.

Nondimeno, altre vie per una effettiva democratizzazione di *sistema* dell'Unione Europea che vadano in una direzione al tempo stesso unitaria e sovranazionale, esistono e sono degne di considerazione. Ne indicheremo almeno un paio.

In primo luogo, un allargamento di competenze del Parlamento Europeo, che miri a conferirgli un ruolo determinante nell'intero *sistema* quale garante della sua stessa legittimazione<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> K.H. NEUNREITHER, *The Democratic Deficit of the European Union*, in "Government and Opposition", n° 29/1994, p. 302.

In secondo luogo, l'intensificazione delle procedure democratiche all'interno di tutte le altre istituzioni comunitarie, specialmente a livello degli organi del potere esecutivo.

Entrambe le due vie dovrebbero condurre convergentemente verso un punto a nostro avviso essenziale: l'identificazione dei cittadini con le istituzioni comunitarie tramite l'avvicinamento ad essi in quanto influenti sul funzionamento dell'intera struttura unitaria. E dunque, il porre essi stessi quale base necessaria per la costruzione di un'autentica struttura politica internazionale.

Come riprova dei limiti particolari dei modelli analitici sin qui effettuati, una facile argomentazione ci pare conducibile sui modelli finora esperiti di legittimazione democratica del *sistema* politico. Alla base di essi c'è stata la presunzione *comunitaria* che le istituzioni dell'Unione Europea dovessero inevitabilmente rispecchiare il modello statale.

Ora, non c'è dubbio che, per molti dei casi a noi presentemente conosciuti di *sistemi* democratici, il loro funzionamento aveva come unico modello quello di cittadini legati tra loro tramite il vincolo statale (e dunque in gran parte nazionale) che forniva loro il necessario livello di solidarietà e di corresponsabilità<sup>11</sup>.

Altrettanto vero è però che esistono ancora molti e non trascurabili dubbi circa la possibilità di realizzare un modello simile a livello comunitario, dotato di una pari validità strutturale e sociale. Ne indichiamo qui soltanto alcuni tra i più importanti.

Non è ancora inconfutabilmente dimostrato che gli odierni cittadini europei rappresentino un *demos*, cioè a dire una *civic nation* come base necessaria di una compiuta democrazia<sup>12</sup>. Civicamente intesa, la nazione presuppone infatti un intimo legame unificante per l'intera comunità, capace cioè di definirne sia la sua individualità che la stessa identità, e con esse sia il sorgente di un senso di condivisa lealtà.

Nonchè ancora, come precisa Göran Therborn, di indicarne gli stessi limiti in forme di accettabile razionalità: "*Il valore di insegnamento che pone il perseguimento di un proprio vantaggio dipende razionalmente da quello che significa 'proprio': soltanto mio? [...] dei miei genitori, di mio marito, dei miei figli, dei miei fratelli e dunque anche mio? [...] della mia tribù oppure del mio gruppo etnico. E così discorrendo*"<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> T. CHRISTIANSEN, *Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance*, EUI Working Papers, RSC n° 97/74.

<sup>12</sup> Por. J.H.H. WEILER, *European Democracy and Its Critique*, in "West European Politics" n° 2/1995, pp. 4-40.

<sup>13</sup> G. THERBORN, *European modernity and beyond: the trajectory of European societies, 1945-*

Questo tipo di *identità* determina anche la portata delle norme vigenti. Nel senso che indica come le norme così create dalla cittadinanza sono vigenti sul territorio (sul '*suo territorio*') e pertanto nei confronti dei '*propri connazionali*'.

Vero è, per converso, che per l'effettiva creazione di una nazione civica esiste il bisogno di ravvisare una *comunità* almeno in tre campi: la comunicazione (una comune trasmissione dei dati), nonché la memoria e la tradizione di comuni esperienze pratiche<sup>14</sup>.

A ben guardare invece, in Europa mancano tutti e tre tali elementi comunitari, laddove come fonte di identità e al tempo stesso di razionalità parrebbe unicamente valevole il *sistema* giuridico-istituzionale. Il che si verifica soprattutto perché l'Unione Europea, insistendo su delle aree di ampie disomogeneità culturali e nazionali, non ne riflette il senso autenticamente maggioritario sia del voto che dei processi decisionali.

Chiaramente, questo non significa che una matura democrazia non possa in assoluto funzionare in una società multi-etnica e multiculturale. Bensì sta solo ad indicare quanto grande debba essere l'attenzione da rivolgere alle clausole in grado di difenderci dalla tirannia di una maggioranza che non assicuri i propri diritti anche alle minoranze.

Specialmente quando si ponga mente al fatto che tra dette minoranze ci possono essere intere nazioni e degli Stati, come ad esempio l'Estonia che con i suoi 1,5 milioni di abitanti potrebbe esser fatta rientrare in quel margine di *errore statistico* durante votazioni a cui partecipino i 450 milioni di abitanti dell'Unione.

Basterebbe questo solo esempio numerico a porre giustificatamente una lecita paralisi decisionale a fronte di una qualsiasi votazione condotta pure all'*unanimità* dal Consiglio dell'Unione Europea.

Come dicevamo, un tipo di legittimazione che possa dirsi compiutamente democratica ha bisogno di una stabilità che rispecchi un elevato livello di solidarietà, di sicurezze e di consenso civile riguardo al modello di reciproca responsabilità. Per questa ragione, nel *sistema* politico resta determinante il ruolo svolto dalle istituzioni intermedie, le quali assicurano un costante livello di legittimazione per l'intero insieme delle istituzioni politiche<sup>15</sup>.

---

2000, London 1995, p. 232.

<sup>14</sup> P.G. KIELMANSEGG, *Integration und Demokratie*, in M. JACHTENFUCHS; B. KOHLER-KOCH (a cura di), *Europäische Integration*, Opladen 1996, pp. 47-71.

<sup>15</sup> Por. W. MERKEL, *Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma*, in "Estudio Instituto Juan March" n° 42/1993.



Al livello comunitario, il loro ruolo attuale è invece appena minimale. Nel senso che non esiste, almeno nella gamma che conosciamo dei singoli Stati, un *sistema* di partiti permeato da solide valenze direzionali comunitarie, come nemmeno una *pubblica opinione* indipendente dai *media* che possa riconoscersi come diffusamente europea.

Lo stesso si può dire di organizzazioni civili in grado di intervenire sull'andamento decisionale del funzionamento dell'Unione Europea, in una maniera diversa dalla mera attività di *lobbying* volta a volta delegata su singole questioni da alcuni membri.

Come pure si deve anche sottolineare che la democratizzazione non può e non deve necessariamente comportare un aumentare dei costi delle attività gestionali del *sistema*, grazie ai quali teoricamente si otterrebbe la diminuzione dei rischi di fronteggiamento delle decisioni già prese. Questa argomentazione, posta a suo tempo da Giovanni Sartori, la si riconosce solitamente come un necessario "*bilanciamento dei costi e del livello di rischio*" nel processo decisionale<sup>16</sup>.

C'è però da dire che non sempre con l'aumento dei *costi di democratizzazione* si ottiene un adeguato abbassamento dei rischi potenziali di errate decisioni. Non foss'altro alla luce del fatto che quando gli eletti si rivelano poco o tutt'affatto competenti rispetto ai compiti designati, essi non reagiscono conseguentemente ai segnali che a loro arrivano dagli elettori.

Per cui, la possibilità dei cittadini di influire sulle loro decisioni è praticamente illusoria. In tal modo si verifica anzi una situazione per cui gli alti costi gestionali del poderoso apparato *comunitario*, aumentino maggiormente il complessivo rischio decisionale. Non solo: ma addirittura va così a finire che ad un livello *formalmente* alto di legittimazione, corrisponda nella pratica il peggiore risultato possibile.

Un ultimo indicatore che confuta le possibilità di legittimazione *democratica*, almeno così come attualmente intesa, è il così detto "argomento di scala"<sup>17</sup>.

È difficile immaginarsi un reale funzionamento democratico delle attuali istituzioni in un organismo così grande come l'Unione Europea, composta di ventisette Paesi tra sè diversi che vanno dal Portogallo, a Malta, Cipro, la Finlandia, la Svezia e l'Irlanda. Come si può mantenere il legame di un potere pubblico con i rispettivi cittadini? Come mantenere le loro rispettive identità, creando al tempo stesso una condivisa coscienza di influenza comunitaria?

---

<sup>16</sup> G. SARTORI, *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey 1987, pp. 214-225.

<sup>17</sup> Por. W. WESSELS, *The Modern West European State and the European Union; Democratic Erosion or a New Kind of Polity?*, in S.S. ANERSEN; K.A. ELIASSEN (a cura di), *The European Union: How Democratic Is It?*, London 1996, pp. 57-69.

Anche la stessa variante “economica” di democratizzazione dell’Unione Europea (attraverso i necessari cambiamenti strutturali che riguardano l’aumento dei ruoli di diritto del Parlamento Europeo) si presenta come difficile da realizzare. Oltre ai già menzionati limiti, ne esistono altri come il bilanciamento dei poteri nel *sistema* politico comunitario, oggi mantenuto grazie a modeste relazioni di superficiale reciprocità tra le istituzioni sopranazionali ed intergovernative.

La posizione dominante del Parlamento potrebbe provocare un progressivo sgretolarsi di bilanciamento dell’intero *sistema* e di conseguenza rendere obbligati ulteriori cambiamenti ristrutturanti.

Non abbiamo infatti alcuna certezza che il Parlamento – almeno nella sua forma attuale di assemblea mono-camerale di Deputati scelti nei collegi elettorali – possa veder rafforzati i propri compiti obbligativi (come ad esempio la creazione del governo comunitario) e nemmeno svolgere appieno una funzione legislativa come quella adempiuta dai Parlamenti nazionali.

Che il Parlamento Europeo debba essere profondamente riformato è una certa riprova che già si menzioni la possibilità di istituire una seconda Camera con carattere di rappresentanza regionale. Nondimeno, è pacifico che la democrazia non può essere decretata.

Pertanto, la via per conferire una piena legittimazione democratica all’attuale *sistema* politico comunitario parrebbe appartenere unicamente ad uno scenario futuribile, la cui realizzazione resta vincolantemente soggetta ai cambiamenti civili in corso sul Vecchio Continente ed allo stesso successo del processo di integrazione.

In risposta ai summenzionati problemi che ancora restano aperti (*massime* la mancanza di un *demos* autenticamente europeo e la difesa della politica tradizionale basata sullo Stato nazionale), si profila il secondo modello di legittimazione del *sistema* politico comunitario: quello cioè di legittimazione *indiretta*, utile percorso mirante alla costruzione di un *sistema* unitario pluralistico.

Di esso si può dire innanzitutto che si pone come un modello *compiuto*, in quanto non presuppone che per il *sistema* politico comunitario si debbano cercare fonti di appoggio esterne, per il fatto che esse siano già immanenti alla sua stessa struttura perché sia esso immanente nel contenuto della struttura dell’Unione Europea creata dagli Stati membri.

In altri termini, la dimensione pluralistica del *sistema* comunitario così creato trae fondamento dal presupporre che l’intero processo di Integrazione Europea sia già arrivato alla sua fase finale. Con ciò implicando che successive azioni integrative (come l’incorporazione nella politica comu-

nitaria di nuovi campi di pubblico interesse) non possano che finire con il successo e dunque siano scontate.

Laddove invece ci pare persistere come ragionevole il controdedurre che *tutte* le azioni afferenti alla creazione di un efficace *sistema* unitario dovrebbero concentrarsi sulla correzione armonizzante del modello attuale con il concedere ad esso un *iter* più funzionale.

Come ad esempio il cambiamento del numero dei voti necessari per assumere decisioni: il quale dovesse essere basato sulla quantità della *comunità* statale (popolazione e la nazione civica) e sulla sua distributiva estensione territoriale; ovvero anche sul particolare significato comparativo dell'Economia dei singoli Stati (le proporzioni del PIL).

Nemmeno si deve da ciò inferire che discutere del cambiamento del sistema di voto nel Consiglio dell'Unione Europea proposto dal Comitato Europeo nel Trattato Costituzionale (la così detta *doppia maggioranza* del numero degli Stati e della popolazione), sia il tentativo di costruire di una *superpotenza*. Più semplicemente, si tratta di una correzione nella direzione appena più assertiva dello Stato, come soggetto decisionale, riconoscibile dell'Unione Europea.

È infatti chiaro che nel mondo post-moderno attuale, caratterizzato com'è da una grande mobilità della popolazione (e si ricordi che la stessa Unione si basa sulla libertà di trasferimento delle persone), si debba sottoporre ad una più profonda riflessione l'illogico concetto che i governi "*votano con il numero dei suoi cittadini*", intendendo per essi quelli che vivono *entro* le frontiere degli Stati governanti.

Tanto per fare qualche esempio calzante (tra i molti possibili), non c'è dubbio che in Germania o in Gran Bretagna viva gran numero di Polacchi, o che nelle Isole Canarie vivano tanti tedeschi.

La domanda è però questa: il numero degli immigranti va o meno incluso nella somma di voti degli Stati di appartenenza, oppure il loro numero dipende dal posto in cui abitano? Probabilmente, quanto meno a partire dagli spostamenti avvenuti con l'inizio del XXI secolo, andrebbe rifatta ad ampio raggio la contabilità nazionale!

Nel modello di legittimazione *indiretta*, la ricerca di una validazione aggiuntiva sarebbe priva di senso, ove si assuma che tutto ciò che sia successo fin d'ora nel processo di Integrazione Europea abbia avuto il generale consenso dei cittadini, salvo gli sparuti casi in cui il Diritto statale prevedeva il ricorso ai *referendum* nazionali.

Le poche eccezioni, in ogni caso confermerebbero la regola: che cioè le stesse strutture degli Stati nazionali "*portano in sé*" una forza sufficiente

di legittimazione che viene trasferita a livello comunitario a livello di “*sovranità condivisa*”.

Pertanto, il modello di legittimazione *indiretta* trova fondamento nel presupposto che la politica europea si poggi su una tradizionale *asta internazionale di interessi*. Secondo questo modello, l’Integrazione Europea non è che *neghi* la volontà politica degli Stati nazionali e dei loro Capi, ma molto più semplicemente... la *rispecchia*<sup>18</sup>. Anzi, è lo Stato nazionale a rimanere il *soggetto* più importante dei rapporti internazionali ed il vero centro di legittimazione politica e di costruzione del consenso civico.

Se insomma la politica europea altro non è che una “*serie spettacolare di aste internazionali*”<sup>19</sup>, è evidente che presupponga come basilari tre ulteriori elementi sequenziali: che gli stati si comportino razionalmente, che formulino i propri scopi politici sulla base delle preferenze espresse dai cittadini con il proprio *sistema* politico e che la cooperazione nell’ambito dell’Unione Europea risieda nei negoziati internazionali.

Nella politica europea si configura così una duplice sequela diacronica di passi: *prima* gli Stati formulano razionalmente i propri obiettivi e il proprio interesse nazionale, *dopo* si arriva alla *aste di interessi* che dovrebbero assicurare ad ognuno di loro di massimizzare la realizzazione degli interessi particolari.

Così visto, il modello della politica presuppone che la legittimazione sia *naturaliter* ancorata agli Stati che costruiscono l’Unione Europea. Senonchè, andrebbe comunque ricordato che molte delle premesse date *in toto* come necessarie, in realtà è molto difficile realizzarle anche solo in parte.

Tali clausole assiomatiche si possono dividere in due gruppi: quelle *oggettive* e quelle *intra-sistema*. Le condizioni *oggettive* sono quelle che sorgono dai presupposti generali di funzionamento del *sistema* basato sulle *aste di interessi* indipendentemente dal loro oggetto specifico. Il che pone come congrue le seguenti questioni.

Primo, la *volontarietà* della collaborazione non può essere tale per cui la semplice appartenenza alla organizzazione costringa lo Stato a pressioni in campo militare o economico, per i quali serve un ben più ampio ed articolato processo prima di arrivare al *consenso*.

---

<sup>18</sup> Por. A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York 1998, pp. 3-4.

<sup>19</sup> A. MORAVCSIK, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. 31, n° 4/1993, p. 473.

Secondo, tutte le parti del *sistema* devono essere equipaggiate con un ricco *kit* di informazioni e conoscenze relativamente al tema degli orientamenti e delle preferenze di ciascuna delle altre parti del *sistema*.

Terzo, i costi degli accordi transattivi devono essere relativamente bassi.

Quarto, la necessaria istituzionalizzazione del metodo delle aste *di interessi*<sup>20</sup>.

Quinto, posto che tale metodo si basa sul fondamento dell'uguaglianza dei diritti, va parimenti normata la proporzionalità degli obblighi per ciascuno derivanti da questi negoziati.

Come pure, si deve rigorosamente sancire che qualsiasi violazione di queste regole risultante da indebite interferenze e pressioni fino al culmine della negazione di identici diritti a *tutti* i membri dell'Unione Europea, costituisce una infrazione penalizzante ai fini della legittimazione degli Atti derivanti. Autorizzando i cittadini degli Stati lesi da decisioni imposte forzatamente o accettate sotto pressione a ritenere come ad essi estraneo l'intero *sistema*.

Per cui, nonostante l'apparente banalità del modello di legittimazione *indiretta*, esso risulta proprio internamente instabile.

Il secondo gruppo di condizioni, che presuppone detto modello si riferisce alle qualità di attori stessi del *sistema*. Esse riguardano soprattutto le condizioni dello Stato moderno e le sue capacità di controllo dei processi socio-politici in atto sia sul suo territorio che nei rapporti internazionali (regionali e globali).

Una descrizione esauriente del corrente dibattito sulla condizione dello Stato esula da queste pagine. Sarà comunque importante richiamare solo alcuni degli elementi che ci sembra possano avere un particolare significato per il modello di legittimazione *indiretta* dell'Unione Europea.

Abbiamo già visto come questo modello si basi su una visione tradizionalmente intesa della politica statale in cui la legittimazione democratica del centro decisionale differisca per alcuni fattori. Tra i quali ricordiamo: la posizione *dominante* dei poteri statali nel *sistema* politico (al livello di centro decisionale); l'astrazione istituzionale del potere pubblico (con una distanza della società dalle strutture decisionali); l'omogeneità del potere pubblico (di tipo unitario nonostante le divisioni interne); la *sovranità* decisionale basata sull'interesse nazionale e la Ragion di Stato ed infine il sostegno delle norme costituzionali come basilare strumento di analisi del funzionamento del potere pubblico (l'approccio normativo-formale)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 498-499.

<sup>21</sup> J. PIERRE; G.B. PETERS, *Governance, Politics and the State*, Houndmills 2000, pp. 79-81.

Orbene, se consideriamo il grado ad oggi realisticamente conseguito di Integrazione Europea, ove poniamo mente al più ampio processo di globalizzazione ed alle spinte di decentralizzazione poste da sempre più forti movimenti civili, l'anacronismo del vigente *sistema* ci fa riandare alla veemenza del ciceroniano *quo usque tandem* col chiedere: fino a che limite di sopportazione ci si vuole indurre col farci ritenere *adeguato* l'attuale modo di descrivere le strutture statali?

Per dirla esplicitamente, dato che è la stessa politica comunitaria che subisce le profonde metamorfosi che tutti vediamo, è oggi francamente difficile aspettarsi che le decisioni prese in ambito del comunitario su questioni scottanti di politica Estera e di Difesa possano essere legittimate solamente in modo *indiretto*.

L'Unione Europea, nella forma che si cerca di imporre convenzionalmente, avrebbe bisogno di una legittimazione molto più estesa. Il che, si badi bene, non significa che il dibattito sulla legittimazione *indiretta* sia diventato inattuale, ma che di sicuro non è sufficiente.

A fronte delle difficoltà in cui si trovano i modelli di legittimazione basati su soluzioni tradizionali, compaiono molte ipotesi di ricerca di possibilità nuove e specificamente più idonee ad un *sistema* politico comunitario. Una di queste è il modulo di legittimazione *utilitaria* (basato sulla concreta efficacia del *sistema* – *output legitimation*), in alcuni casi collegato al concetto di *governabilità multifilo*<sup>22</sup>.

Questo modello di legittimazione già in termini generali diversificherebbe il *sistema politico* comunitario dai modelli statali, ponendo fine alla necessità di ricercare un sostegno alle decisioni politiche prim'ancora della loro entrata in vigore, concentrandosi invece sui risultati di esse. Il concetto di legittimazione *utilitaria* è legato al convincimento che la capacità di ottenere il sostegno dei cittadini, per un *sistema* come l'Unione Europea dipenda principalmente dalle possibilità di soddisfare le primarie necessità sociali.

Dunque in un certo senso è un modello del tipo "*potere per il popolo*", in quanto le sue decisioni sono legittimate dal fatto che corrispondono appieno alle politiche economico-sociali preferite dai cittadini<sup>23</sup>.

Il che provoca delle riflessioni sulle forme stesse di legittimazione ove completate anche da elementi di calcolo utilitaristico. Nel senso che la

---

<sup>22</sup> Por. F.W. SCHARPF, *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*, EUL Working Paper, RSC n° 94/1; G. MARKS; L. HOOGHE; K. BLANK, *Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implication for Legitimacy*, EUI Working Paper, RSC n° 95/7.

<sup>23</sup> R. DAHL; E.R. TUFTE, *Size and Democracy*, Stanford 1973, p. 16.

politica comunitaria e le attività istituzionali dell'Unione Europea non dovrebbero limitarsi allo scandaglio dei soli presupposti della legittimazione democratica (da esperirsi in maniera *diretta* oppure *indiretta*), quanto invece ingegnarsi a rendere comprovati da parte del sistema comunitario i concreti vantaggi procurati mediante il suo operato su tutto il territorio europeo.

Vantaggi che dovrebbero essere affermati in base alla messa in pratica di metodi, comprovate metodologie economiche, come l'analisi dei *costi* e dei ricavi. Nonchè con una oculata ponderazione dei rischi in grado di armonizzare il calcolo economico del Mercato Comune con specifiche determinanti socio-politiche quali: l'assicurabilità stabilizzante delle condizioni di Pace, la composizione dei conflitti, la coesione civile<sup>24</sup>.

Di pari passo, le istituzioni comunitarie non dovrebbero mutuare con atto di meccanica duplicazione i principi di organizzazione e di attività dell'amministrazione pubblica degli Stati membri. Al contrario dovrebbero adattarli ai propri compiti, sceverando tra essi quelli più congenialmente utili alle funzioni da svolgere. I più importanti criteri generali restano comunque la riduzione dei costi e la riduzione dei pericoli.

Se i cittadini degli Stati dell'Unione Europea avranno in questo modo la possibilità di percepire che l'appartenenza dei loro Stati al *sistema* politico comunitario porta loro dei vantaggi concreti, non c'è dubbio che lo appoggeranno in modo naturale.

È altrettanto chiaro che un modello così descritto sia al momento ancora privo di quei specifici presupposti generali che riguardano la *forma* definitiva assumibile dall'Unione Europea.

Si può intanto dire che essa ci appare più vicina alla nozione di *governabilità multifilo*. E dunque, in buona misura distante dal tradizionale modello centralizzato di governare la politica, ovvero più orientato verso una gestione governativa che punti ad un modello armonizzante di amministrazione degli affari pubblici: coonestando attraverso le strutture sopranazionali le aspettative degli Stati membri, delle amministrazioni locali e di un più ampio reticolo di organizzazioni civili.

In buona sostanza, ci sembra di poter ragionatamente sostenere che affinché l'Unione Europea risulti latamente efficace ed effettivamente dotata di una legittimazione unitaria, non dovrebbe ulteriormente arrovelarsi sulle formule di edificazione del proprio governo, quanto piuttosto soffermarsi sulla creazione di un complessivo *sistema* di amministrazione della politica.

---

<sup>24</sup> Su questo argomento scrive ampiamente Frank Vibert – uno dei più conosciuti analisti liberali della politica europea (*Europe Simple, Europe Strong*, Cambridge 2001).

Il nostro contributo propositivo è dunque quello di tralasciare l'attuale centralizzazione del potere unitario, optando per un modello di potere *di rete* che presupponga il coordinamento operativo di diversi centri decisionali e stabilisca che come base del *sistema* politico comunitario ci siano delle norme agili e fluide che meglio non sapremmo definire come una sorta di *amministrazione senza governare*.

In questo modo, il funzionamento dell'Unione Europea non correrà il rischio di assumere il ruolo di *fattorino* o di *distributore* di beni e servizi pubblici, in nome e per conto di presupposizioni delle dottrine giuridico-politiche dominanti. Per diventare invece un equo regolatore del mercato che si limita a creare delle norme generali, fornendo le "*condizioni integrate per la creazione di prodotti locali*"<sup>25</sup>.

È politologicamente acclarato che l'aspirazione verso la forma di legittimazione *utilitaria* comporti *in re ipsa* un abbassamento del livello di democratizzazione del *sistema* politico comunitario. Questo perché in non pochi casi prefigurati l'efficacia decisionale non potrà prescindere da un pur necessitato abbassamento dello *standard* democratico<sup>26</sup>.

Un caso di scuola è, ad esempio, quello dell'introduzione del metodo maggioritario nel voto consiliare dell'Unione Europea: con il quale, mentre se ne aumenta la capacità di decidere, al tempo stesso se ne confuta notevolmente la forma *indiretta* di possibile legittimazione.

La qual cosa, presuppone già che un tipo di *sistema* politico che poggia sulla legittimazione *utilitaria*, se per un verso realizza una sorta di "*politica non politicizzata*", dall'altro è costretto a reggersi sull'azione non decisionale di istituzioni solo regolatrici (*non-majoritarian*)<sup>27</sup>.

Come conseguente risultato di *sistema*, si avrebbe una casistica di situazioni in cui "*l'amministrazione senza governare*" di fatto trae la propria legittimazione dal grado di efficacia eventualmente prodotta a livello comunitario.

Laddove la dimensione della "*governabilità*" – che è poi quanto dire la fonte classica primaria ai fini della legittimazione politica ed al tempo stesso la base stessa di sicurezza e tramite il consenso civile – verrebbe rimbalzata sul livello statale. Per modo che, l'Unione Europea sarebbe da

---

<sup>25</sup> R. DEHOUSSE, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, EUI Working Paper, RSC 98/1.1.

<sup>26</sup> Por. G. MAJONE, *Regulating Europe*, London-New York 1996.

<sup>27</sup> Por. G. MAJONE, *Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, EUI Working Paper SPS 93/4.



percepirsi come il naturale regolatore (*rule making system*) di una comune esistenza basata sulla categoria dell'effettività<sup>28</sup>.

Sta di fatto però che il miglioramento del grado reale di una tale *effettività*, non parrebbe poi così scontato in un *sistema* talmente elastico che, mentre da una lato ammette e consente la possibilità di riconciliare (o realizzare *ex novo*) delle norme comuni nell'ambito di un intero Continente, dall'altro (e parimenti *de jure*) regola stringentemente un coinvolgimento differenziato dei diversi attori politici in molti (probabilmente troppi) campi di pubblico interesse. Per alcuni dei quali, a ben vedere, delle norme comunitarie non sono di pertinenza strettamente necessaria al complessivo funzionamento dell'insieme.

A parte questo non secondario dettaglio, un tipo di legittimazione come il precitato, contiene comunque una serie di altri limiti rilevanti, ove solo si rifletta sulla stessa difficoltà di poter mantenere un carattere *a-politico* in decisioni dell'Unione Europea prese a fronte di ben precise criticità situazionali. Come ad esempio nel caso dell'ineguaglianza dello sviluppo territoriale, immediatamente collegato (come nesso dirimente) per la redistribuzione del *budget* comunitario in sede di politica agraria sub-regionale.

Questo stato di cose dovrebbe indurci, più di quanto solitamente accade, a formulare e porre sul tavolo una cruciale domanda – di natura squisitamente politica – circa l'allocazione dei beni in una situazione di carenza di essi.

Inoltre, si dovrebbe anche riflettere meglio sul fatto che puntare esclusivamente sul modello di legittimazione *utilitario*, non finisca col rivelarsi (in una prospettiva di lungo termine) una minaccia per lo stesso sviluppo dell'Integrazione Europea. Non foss'altro che per via della costante confutabilità di un significato per essa coerente nel tempo, provocata dal susseguirsi dei conteggi (tanto rapidi quanto mutevolmente parametrati) di *costi e benefici*.

Infine, l'ultimo modello (il più ambizioso quanto il più difficile da realizzare) è il modello di legittimazione civile, che si basa per comune ammissione su un codice di valori *esterni* rispetto alle consuete fonti procedurali democratiche. Il modello è legato al concetto di "*leadership carismatica*" formulato da Weber, riportato in un certo qual modo ad un livello istituzionale. La legittimazione di cui qui trattasi, sottolinea più che altro il peso di fattori come le *idee* nella costruzione del sostegno al potere pubblico.

---

<sup>28</sup> Por. F. VIBERT, *Europe Simple, Europe Strong*, Cambridge 2001.

## Peso legittimante di Valori e Civiltà

Nel caso dell'Integrazione Europea, esso si basa sulla presupposizione che la validazione del *sistema* politico comunitario richieda un triplice convincimento dei cittadini, in base a cui l'attività (di detto *sistema*) innanzi tutto *serva* per il “*bene comune europeo*”; quindi, che *ne realizzi* i valori in quanto *Civiltà*; ed infine, che *obbedisca* sia alle norme che alle regole generali in vigore nel modello politico europeo.

Per cui, in questo caso l'Unione Europea diventa una “*comunità delle comunità*” che si legano tra di loro, presupponendo una similarità ed uniformità di scopi. I fautori della tesi di necessarietà di una legittimazione civile dell'Unione Europea, ci pare in buona sostanza che affermino che ciò che minaccia il processo di Integrazione non sia tanto un “*deficit di democrazia*”, quanto piuttosto un “*deficit di spirito*”<sup>29</sup>.

Basilare, per questo modello di legittimazione, è il problema dell'ambiguità sottesa dal concetto stesso di “*civiltà europea*”. Da più parti è stato osservato che qualcosa che leghi tra loro le parti ideali di un tutto in effetti ci sia, ma è il tentativo di catalogarne i suoi elementi che genera una serie di dubbi.

Il che accade perché nel tipo di plurisecolare dibattito che da secoli si svolge sull'Europa, si rimane altalenanti nel confutare una sua peculiare identità (tramite la ricerca talvolta spasmodica di fonti sempre nuove), anziché provare ad assestarne le basi già coerentemente acquisite in tanti anni di faticosa ricerca.

Il più popolare catalogo delle possibili fonti comunitarie di civiltà, utili a descrivere l'*ubi consistam* dell'identità di europea, accorpa un canone di almento tre ambiti teoretici: la scuola di pensiero greca (basata sulla ricerca della *Verità*), la scuola giuridica romana (basata sul concetto della governabilità grazie al *Diritto*, e la visione cristiana dell'uomo (basata su *Libertà*, *Etica* e *Dignità* della persona).

Queste tre fonti di pensiero hanno in vario modo influito sulla stessa possibilità di storicizzazione di una sorgente unica a cui attingere per ricavarne dei postulati concreti su cui modellare funzionalmente le istituzioni politiche comunitarie. Le quali dunque, per essere pienamente legittimate dovranno inevitabilmente utilizzare la “*triade di canone*”. Sicché il potere pubblico, al fine di salvaguardare il *Bene primario* delle persone e delle comunità, dovrà anzitutto preservarne la *Vita* e la *Dignità*, promulgando

---

<sup>29</sup> Por. *Europa jutra. Jana Pawła II wizja Europy (L'Europa di domani. Visione dell'Europa di Giovanni Paolo II)*, selezione e elaborazione di A. Sujka, Kraków 2000, pp. 127-212.

delle Leggi alle quali tutti sono tenuti a rispondere in quanto cittadini. Così come, la ricerca per essi di soluzioni per ottenere migliori condizioni esistenziali, dovrà costantemente essere improntata alla *Verità* ed all'*Onestà*.

Un diverso catalogo di civiltà è stato presentato dai fautori della scuola di pensiero della così detta *Civiltà Latina*, per lo più dominante nell'Europa dell'Est:

La libertà del singolo è salvaguardata dal Diritto e sorretta dalle usanze. Per la gran parte delle genti ad essa associate, la Civiltà Latina è il risultato della fede in Dio e delle consuetudini inerenti ai dettami di Etica, sia nella vita pubblica che in quella privata<sup>30</sup>.

Nel detto canone di *Civiltà Latina* non viene però classificata la democrazia fondata sui diritti civili. Per lo più, si considera che essa possa essere (o sia) frutto di una evoluzione di questa medesima civiltà, che ne “*costituisce in un certo modo un fattore stabilizzante*”<sup>31</sup>.

Le norme di questo tipo di civiltà legano comunque in un tutt'uno le virtù pubbliche, valori politici come la Libertà del singolo e il Governo basato sul Diritto, alla più ampia convinzione della necessità di costruire la comunità umana su un fondamento spirituale. Pur ponendo un fondamentale distinguo tra *unione politica* e *comunione di civiltà*: in quanto la prima è l'effetto di un atto *razionale* di costruzione, mentre la seconda è il prodotto di valori *storicamente* comuni delle Nazioni europee.

Un'ulteriore maniera di ricercare un tipo di *legittimazione di civiltà* comporta la necessaria riflessione su quanto sia effettivamente indispensabile alle moderne democrazie europee: sia al fine di recuperarne le rispettive dinamiche originarie, che per discernere a quale genere di valori si debba guardare con particolare attenzione, in vista di un buon funzionamento del *sistema* politico comunitario.

Una sintesi pur sommaria delle principali occorrenze inderogabili sulle quali meditare, include almeno i seguenti spunti propositivi: il possesso della capacità (come valenza necessaria per delle *élites* politiche degne di stima e rispetto) di saper cogliere e rappresentare gli *interessi reali* sia dei cittadini, che delle Nazioni e degli Stati; il bisogno di ancoramento della

---

<sup>30</sup> M. DZIELSKI, *Polityka polska dziś (Politica polacca odierna)*, in idem, *Odrodzenie ducha – budowa wolności. Pisma zebrane (Revival dello spirito - la costruzione della libertà. Scritti raccolti)*, Kraków 1995, p. 321; su questo tema: K. SZCZERSKI, *Mysł geopolityczna Mirosława Dzięlskiego (Pensiero geopolitico di Mirosław Dzięlski)*, in “Kwartalnik Konserwatywny”, n° 3, estate 1998, pp. 136-145.

<sup>31</sup> M. DZIELSKI, *Polityka polska dziś (Politica polacca odierna)*... , p. 320.

politica a virtù pubbliche; la garanzia di un dibattito pubblico aperto ed un'equa distribuzione del potere.

Un siffatto modulo di pensiero ambirebbe quanto meno a sottolineare che la Democrazia non è un valore *in se dato* e non genera *automaticamente* altri valori. Per cui, non ha senso compiuto il collegarla *in vitro* a dei principi civili solo astrattamente determinati come la *tolleranza*, la *franchezza*, l'*uguaglianza* o il *multi-culturalismo*. Senza cioè fornirne al tempo stesso una chiave di lettura *hic et nunc* chiara e trasparente per tutta la collettività.

Si è provato, in effetti, a costruire una nozione di Democrazia in grado di generare *naturaliter* dei comportamenti civili pur desiderabili come la *solidarietà*, l'*egalitarismo* e la *corresponsabilità*. La Storia ci ha però insegnato che un tal tipo di *visione* non si è rivelata vincente.

Così come è apparso evidente che tali *qualità* pubbliche non si creano grazie a procedure o ad attività istituzionali, ma la loro fonte originante più autentica si ritrova in processi di ben più complessa sedimentazione come quelli faticosamente acquisibili tramite l'ampiezza della cultura, della religione e dell'educazione. Detto in altra maniera, l'*ideologizzazione della politica* ha rimosso dalla Democrazia proprio l'accesso alle sue più essenziali fonti di stabilità e di perduranza.

Si dovrebbero pertanto ripristinare le debite proporzioni della democrazia, e ridurre le aspettative legate *ipso facto* alle sole *procedure* di democratizzazione. Questo comporta non solo una gran dose di cautela (se non pure di scetticismo) sulla durevolezza e la stabilità di un *potere* solo dichiarativamente annunciato come *democratico*. Ma anche il doversi scartare l'idea che una semplice *tipologia procedurale* possa di per sé contenere un innato valore politico.

È tempo insomma di ritornare serenamente al dibattito su quali siano o possano essere i valori basilari da porre a fondamento della vita pubblica: senza dei quali, può anche accadere che ciò che viene presentato come *Democrazia* si trasformi invece in un "*totalitarismo palese o nascosto*"<sup>32</sup>.

Lo stesso istituto democratico del resto, sin dai primordi del suo storico apparire, col richiamo al *repubblicanesimo* contemplava un tipo di legame naturale tra le genti basato su comune identità e su interessi condivisi.

*Repubblicanesimo* non significa in questa specifica accezione una tipologia di regime o una forma di governo particolare (in opposizione alla *Monarchia*), bensì un tipo di regime politicamente sostenibile che, più o meno aristotelicamente (o se si preferisce, come esemplarmente prefigurato nel

---

<sup>32</sup> JAN PAWEŁ II (Giovanni Paolo II), *Enciclica Centesimus Annus*, 46, AAS 83, 1991, p. 850.

celeberrimo trattato di Dante Alighieri), raccoglie in sé unificandoli gli elementi positivi di diversi modelli decisionali.

Il *Repubblicanesimo* qui in questione si concentra sul concetto centrale di una “*virtù civile (Virtus)*” come condizione essenziale per una *bona societas* “*i cui cittadini sono uguali di fronte alla Legge*”. Nel mentre, contemporaneamente “*induce a pensare in modo sistematico e costituzionale [perché] il soggetto della riflessione repubblicana è il buon regime politico*” e dunque non solo di quello più comunemente inteso come democratico<sup>33</sup>.

Tutto ciò indurrebbe a pensare che la vitalità del processo di Integrazione Europea e la connessa edificazione di un *sistema* politico di così ampio raggio e respiro (come quello destinato a tutto un Continente) sia in effetti possibile. Come infatti lo è: a patto però che l’identità e la lealtà nei confronti dell’insieme europeo sia il risultato della  *fusione* di forti identità locali e non della loro  *antagonizzazione*. Restando pertanto escluso che possa cozzare contro altri nuclei parimenti naturali di comunità che vanno dalla Famiglia allo Stato.

Paradossalmente, la via verso un’Europa integrata si può ritrovare non tanto nel *superamento* dei particolarismi nazionali, quanto nella loro *solidale coesistenza*. Abbandonare gli egoismi non significa cancellare le individualità.

Per questi motivi una politica realmente comunitaria deve essere maggiormente improntata a nessi di co-governabilità e corresponsabilità nel rispetto delle diversità. E dunque non di mera rappresentanza di governo, ma di una uguaglianza elastica quanto basta per consentire alle istituzioni una maggiore gravidanza civica.

Senza l’ambizione di poter concettualizzare il complesso degli affari pubblici, prim’ancora di averne definito i metodi di gestione concreta. Per far sí che ciò sia realizzabile senza giungere alla decomposizione delle comunità nazionali, deve esistere almeno un *minimo comun denominatore* sociale di valori e di idee.

Al momento attuale, ci sono almeno due problemi rilevanti legati al modello di legittimazione *di civiltà*. Primo, se sia ancora possibile trovare oggi un vasto consenso su questo catalogo. Secondo, laddove esso esista, c’è anche un’area di pensiero condiviso sul fatto che l’Unione Europea rientri in un tale ambito di assiologia? Cioè a dire, può essa diventare realmente una comunità sovranazionale?

---

<sup>33</sup> J. MIKLASZEWSKA, *Demokracja-dziesięć pojęć (La democrazia – storia del concetto)*, in R. LEGUTKO, (a cura di) *Oblicza demokracji (I volti della democrazia)*, Kraków 2002, p. 13; *Demokracja i republika, (Democrazia e repubblica)* in R. LEGUTKO (a cura di), *Oblicza demokracji (I volti della democrazia)*..., p. 162.

Merita ricordare che ciò che inizialmente salvaguardava il processo di Integrazione Europea dalle ipotesi di perturbazione interna era proprio un sano principio di pragmatismo, in un certo senso iscritto sin *ab ovo* nella sua storia. Evitando ingegnosamente di impantanarsi nel dibattito ideologico, per l'Integrazione Europea si evitava l'ostacolo di una ricerca delle fonti *essenziali* di legittimazione, a vantaggio dell'acquisizione durevole di un minimo di stabilità.

Oggi invece, il dilemma sulla legittimazione *di civiltà* è diventato inconfondibilmente privo di senso: specie quando lo si ritrovi calato nel delicato dibattito sui riferimenti religiosi (*invocatio Dei*) da inserire nella proposta di Trattato per promuovere una Costituzione per l'Europa.

La questione non è così semplice come spesso sembrerebbe, orecchiando le stridule voci dei *media*. Un riferimento serio ai valori cristiani come parti del Trattato, dovrebbe avvalersi di un condiviso convincimento del significato più autentico che tali valori abbiano rappresentato nella storia e ancora posseggono per il futuro dell'Europa.

Ove infatti essi siano svincolati dalla consapevole decisione di assumerli come faro di civiltà utile a plasmare l'Europa comunitaria, servirebbero solo a compiacere il retorico gusto esornativo della più vieta apodittica tradizionale.

Questa ci sembra essere la *legacy* più impegnativa consegnataci da Giovanni Paolo II, il Papa polacco così caro anche agli italiani e festeggiato come Santo il 22 ottobre, quando a più riprese ed in circostanze diverse formulava il bisogno di iscrivere il fondamento cristiano nel Trattato: persuaso com'Egli già era che l'Europa, per essere forte, avrebbe dovuto diventare un'ampia ed ospitale dimora non solo di collaborazione economica, ma anche sociale e culturale.

Affinchè ciò sia possibile, occorrerà rendere questa collaborazione capace di leggere e preservare intelligentemente la preziosa eredità costruita intorno a quel *sistema* da una serie di valori, essi stessi identificabili come fonti di vera Democrazia. Cioè a dire, la sacra inviolabilità della vita umana, la dignità delle persone, il ruolo centrale della famiglia basata sul matrimonio. Nonchè un governo di diritto in grado di tutelare una solidale sussidiarietà.

Ovviamente, non sfugge a nessuno che la Cristianità non debba e non possa diventare in Europa l'unica fonte di *pubbliche virtù*. Altrettanto indubitabile ci sembra però che ignorarne il peso e la consistenza sarebbe un grave errore.

Come è stato ben detto:

Già tante e diverse tradizioni culturali hanno aiutato a dissodare questi pubblici valori, ma quello che non si può dubitare è che il Cristianesimo sia stata una forza importante, che ha storicamente contribuito alla promozione, alla conciliazione, all'accettazione e al rafforzamento di questi pubblici valori. Perciò appare logico che il futuro Trattato Costituzionale, ove voglia arrivare ad una "unità nella diversità", debba contenere il diretto riferimento alle radici cristiane del continente. Una società che non ricorda il suo passato, rischia di essere incapace di affrontare il presente e, peggio ancora, può diventare una vittima del suo passato!<sup>34</sup>

Importante resta dunque, direi anche in ambito mediatico, l'opinione del Primate di Polonia, il Cardinale Józef Glemp, quando precisava che l'iscrizione dell'*invocatio Dei* nella Costituzione avrà un senso compiuto solo quando le conclusioni da essa tratte siano poi contemplate anche successivamente al Trattato, diventando pratica politica comune dell'Unione Europea. Farne solo una iscrizione formale, significherebbe commettere un peccato mortale: "*Non nominare il nome di Dio invano*".

La portata di una simile dichiarazione di principio è di tale ampiezza e profondità da poter essere estesa ed applicata ben oltre il problema della legittimazione *di civiltà*. È tutta l'Unione Europea che per poter scegliere il proprio futuro ha bisogno di una chiara via di legittimazione. Da essa dipenderà la tenuta del suo stesso assetto formale.

E ci si conceda il *repetita juvant*: esso avrà un significato solamente nella misura in cui i valori statutariamente assunti produrranno un'influenza palpabile sulla politica comunitaria: e dunque, non restando un'inutile quanto fallace legittimazione di facciata.

## **Il problema dell'assiologia politica dell'Unione Europea**

La questione assiologica delle basi del processo di Integrazione Europea è diventata particolarmente viva al momento del dibattito sul Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa. Il sorgere di questo dibattito si intreccia un altro tema generale qui pure discusso che possiamo chiamare "la ricerca della spinta ideologica propulsiva" per il processo di Integrazione Europea come banco di prova della sua politicizzazione.

---

<sup>34</sup> Discorso pronunciato davanti ai rappresentanti cristiano-democratici della Fondazione Robert Schuman, testo originale pubblicato in "L'Osservatore Romano" n° 258/8 novembre 2003, p. 5.

In questo contesto si situa la particolare attenzione posta al *Preambolo* di Costituzione per l'Europa, come variabile assiologica della nuova Unione Europea poi di fatto rimossa dal Trattato di Lisbona come tutta una serie di altri enunciati sorprendentemente non divenuti elementi di Diritto Comunitario.

In proposito, mette conto sottolineare che non si tratta di questioni tranquillamente obliabili, in quanto che detto *Preambolo* era già in sè un dato propositivo in grado di determinare un moderno *modus cogitandi* europeo. Oltre tutto, per quel che concerne gli ambiti dibattibili degli scopi politici dell'Unione Europea, il Trattato di Lisbona ne ha preservato un catalogo attualizzante.

Conseguentemente, sono dunque gli stessi i presupposti di creare una comune assiologia che contrastano fortemente con le reali condizioni in cui si svolge il dibattito pubblico in Europa. La sconfitta della proposta costituzionale originaria, non ha comportato una drammatizzazione di esiti sociali. Al contrario, sul tema si è riscontrato un assordante silenzio dei cittadini, similmente a quanto la ratifica di Trattato di Lisbona sia riuscita a turbare esclusivamente le *élites* politiche.

Secondo il mio modo di intendere, tutto ciò sta ad indicare il fallimento del progetto di costruzione di un *demos* europeo capace di assumere la valenza di "forza costituzionale". Questo perchè il soggetto che stabilisce e fissa assiologicamente in cosa consista il Diritto Comunitario, essendo al tempo stesso sia il suo *depositario* che il suo *controllore*, arroga a sè medesimo la facoltà di esprimere *de jure* sia la consapevolezza dell'identità comunitaria che quella di dettarne l'ascrivibilità costituzionale.

Quanto al tipo di *demos* profetizzato, molto semplicemene, di esso non c'è traccia. Mentre il silenzio sopravvenuto dopo il rifiuto del progetto di Trattato starebbe ancor più a significare che gli europei non avessero così spasmodicamente la Costituzione. Come pure sorprendente è la stessa rapidità con cui l'argomento sia scomparso nei dibattiti politici, restando sommerso sotto una molteplicità di altri eventi, senza mai fino ad oggi tornare di attualità.

Il fatto che il popolo europeo abbia protestato per la mancanza di un suo diritto costituzionale ha invece dimostrato che il suo comune destino non si debba necessariamente poggiare sulla comunità di intendere il Diritto in senso esclusivamente costituzionale.

La sensazione che si percepisce è invece che – forse tranne il Presidente del Consiglio Europeo, che ha perso la *chance* di diventare un altro "padre d'Europa", insieme a qualche teorico che probabilmente non vedrà mai il



compimento dei suoi modelli intellettuali – nessun europeo abbia pianto o si sia stracciato le vesti per la sconfitta del Trattato Costituzionale.

Non solo. Ma anzi, la mancanza della Costituzione in nessuna maniera ha destabilizzato la situazione in Europa, nè ha spinto l'Europa in una direzione di anarchia o di infermità politica. Questa è la prima e più importante conclusione che si può trarre dalla descrizione della problematica costituzionale nella cultura politica europea del XXI secolo.

Se ha ancora un senso guardare all'Europa come “una comunità delle comunità”, ciò comporta che la comunità nazionale possiede un suo precipuo significato assiologico proprio in quanto una comunità di destino, di cultura e di identità, alla cui declinazione politica provvede lo Stato.

Vero è che i cittadini degli Stati europei possono effettuare degli investimenti di lealtà ed affezione emozionale a favore di livelli diversificati di specifiche soggettività (spazianti dalle comunità locali all'Europa). Altrettanto vero è però che ciò non crea alcuna entità comunitariamente definita, compatta e reciprocamente conosciuta dotata di una forza tanto autorevole da creare dei fatti politicamente rilevanti nell'organigramma del Continente.

Questa semplice constatazione, all'interno dell'economia del nostro discorso indica chiaramente che non si possono applicare delle analogie dirette tra l'analisi dello Stato e quella dell'Unione Europea. Uno Stato in cui esiste un saldo nesso civico-nazionale (sia pure etnicamente diversificato, come ad esempio nel caso non unico della Francia e dell'Olanda), con grande difficoltà sopravviverebbe ad una crisi di rigetto del progetto costituzionale da parte delle diverse comunità esistenti sul suo territorio.

Da più parti si paventa che la mancanza di una legge fondamentale (anche se in materia costituzionale una regolamentazione, sia pure dispersivamente ripartita, comunque esisteva), possa essere il referto diagnosticamente conclamato di una avanzata patologia di contestazione della razionalizzazione dell'esistenza comunitaria. Il che sicuramente provocherebbe un irreversibile effetto squilibrante del potere e degli umori sociali, con la parallela radicalizzazione dell'opinione pubblica con esiti scatenanti di guerra civile.

Intanto, osserviamo che niente di tutto questo è successo in Europa. Come pure riscontabile ci sembra che la dominanza del linguaggio utilitaristico e la mancanza di un ampio dibattito civico costituiscano piuttosto degli elementi da importanti da considerare quando si discute del progetto di Costituzione europea da una prospettiva di cultura politica.

Per intendere la quale, essenziale rimane, almeno a nostro avviso, la concettualizzazione per essa pionieristicamente introdotta dallo scienziato

politico statunitense Gabriel Almond quando la definiva come “*un sistema di atteggiamenti politici*” ovvero come l’insieme di “*orientamenti politici e atteggiamenti nei confronti di un sistema politico*”<sup>35</sup>.

I più importanti elementi di una cultura politica così descritta sono pertanto i valori, le convinzioni, i criteri di valutazione ed i comportamenti di natura politica che formano l’insieme degli atteggiamenti che determinano l’approccio alla politica sia dei singoli che dei gruppi<sup>36</sup>.

In questo senso e non altramente assunto ci sembra che il riferimento alla cultura politica sia calzante e tuttora pertinente quando si discetta in merito alla Costituzione europea. E se tanto è plausibile opinare, la conclusione che si ricava dal “silenzio civile” osservato in merito è sconsigliatamente solo una: l’Europa ancora non la si può descrivere né con il concetto di una reale “*comunità politica*”, né come voleva Habermas quale “*sfera della politica pubblica europea*”<sup>37</sup>.

Di fatto, le forti motivazioni improntate al pragmatismo ed agli interessi di governo degli Stati membri, poste in essere durante i negoziati sulle note finali del progetto di Costituzione, hanno anche un importante significato ai fini della interpretazione assiologica dimensionale di questo documento.

Ciò in quanto molte di queste note testuali non sono il risultato di una profonda riflessione dei fondamenti della comunità, quanto piuttosto il rispecchiamento degli esclusivi compromessi negoziali che nella loro essenza, grazie all’uso forzoso di formulazioni sfocate e di dannosamente dilatata ampiezza semantica puntava ad offrire a tutte le parti una relativa sensazione di soddisfazione.

Tuttavia, la domanda cruciale da porsi ogni qual volta si torni a riflettere sul modello di cultura politica su cui resta basato il progetto di Costituzione è questa: nel nome di chi esso è stato fatto? E se si tratta di un contratto civico, quali sono le parti contraenti di questo contratto?

Questo problema è comparso sia durante la seduta della Convenzione che anche successivamente durante la Conferenza Intergovernativa che doveva accettare la formulazione finale del documento costituzionale. Ad un certo punto fu avanzata la proposta che si dovesse iniziare il testo,

---

<sup>35</sup> Più ampiamente su questo tema in: J. R. GIBBINS (a cura di), *Contemporary Political Culture. Politics in Postmodern Age*, London 1989; A. W. JABŁOŃSKI, *Kultura polityczna i jej przemiany (Cultura politica e le sue evoluzioni)*, in A. W. JABŁOŃSKI; L. SOBKOŃSKI (a cura di), *Studia z teorii polityki (Studi di teoria politica)*, vol. II, Wrocław 1998, pp. 177-198.

<sup>36</sup> Por. A. W. JABŁOŃSKI, op. cit., p. 178.

<sup>37</sup> Por. J. HABERMAS, *Czy Europie potrzebna jest konstytucja? (A Europa serve una costituzione?)*, in “*Nowa Europa*”, n° 1 (1) 2005, pp. 40-65.

come accadde nel “*We the People*” del preambolo della Costituzione degli Stati Uniti, con la frase: “*Noi le Nazioni d’Europa*”<sup>38</sup>.

La supposta analogia si pensava potesse consistere in una versione europea, delle concezioni liberali (di marca anglosassone) risalenti ai contratti sociali tipici del XVIII secolo che furono alla base della nascita dello Stato americano, in cui dei contraenti muniti di preliminari autorizzazioni addivenivano consensualmente alla stipula di un accordo per la creazione di una comunità politica.

Da noi però non è andata così. Perché il tipo di Costituzione intravisto, similmente a quanto in essere nei trattati internazionali, apriva l’uscio ad una lista di Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri. Ragion per cui, una volta venuta meno l’idea di perseguire il momento della ratificazione tramite un *referendum* europeo, la Costituzione è stata di fatto sottoposta alla logica classica dei trattati secondo la quale ogni Stato l’avrebbe sottoscritta separatamente organizzando un processo indipendente di ratificazione.

Merita a questo punto rimarcare che secondo la teoria dei rapporti internazionali, nei trattati di questo tipo sono proprio gli Stati membri (come soggetti di Diritto Internazionale) i veri *Masters of the Treaty*. Il che la dice lunga su quanto si sia ancora lontani dall’idea di un *demos* europeo concepito come forza costitutiva e trainante della politica comunitaria.

Durante i negoziati del Trattato di Lisbona i *leaders* europei (tra altro sotto la pressione della Polonia) si sono spinti anche oltre, respingendo una legittima via di costituzionalizzazione non solo restando attaccati al metodo tradizionale di approvazione del documento, ma persino aggiungendovi altre due modifiche.

La prima: il Trattato consiste in una semplice revisione dei precedenti documenti (cioè funziona secondo il classico Diritto dei Trattati). Con ciò confermando ulteriormente, ove necessario, che sono gli Stati membri che controllano appieno il processo di Integrazione Europea.

La seconda: la ratificazione del Trattato da parte degli Stati per la maggior parte sarebbe dovuta avvenire in sede parlamentare (tranne in casi come l’Irlanda dove, come ben sappiamo, un *referendum* obbligatorio ha provocato altro tipo di complicazioni). Dal che al tempo stesso si assevera ulteriormente che, avendo a che fare con un semplice Trattato internazionale, non occorre ricorrere ad un metodo straordinario.

Tutto ciò ci porta poi a sottolineare che, ove pure l’Unione Europea con tale modo di procedere giunga ad assumere una propria *individualità*

---

<sup>38</sup> Por. A. DUFF, *The Struggle for Europe’s Constitution*, London-New York 2005, p. 30.

giuridica internazionale, essa sarà solamente quella di una *organizzazione* internazionale e non già quella di una entità oggettivamente *sovrana*, nel modo in cui solitamente si intende lo Stato.

Tornando al Trattato Costituzionale, che sarà l'oggetto precipuo del prosieguo delle nostre deduzioni (ed il punto di riferimento essenziale per la descrizione delle conseguenze assiologiche del progetto di politicizzazione dell'Integrazione Europea), a noi pare chiaramente visibile come già nella ricerca del suo contenuto ci sia una costante *pressione* che rischia di diventare essa stessa il punto di riferimento centrale dell'intero documento.

Per meglio spiegare a quale tipo di *pressione* ci riferiamo, suggerirei di considerarla come esercitata sulla figura geometrica di un tetragono avente per elementi costitutivi l'individuo, il cittadino, il popolo e la nazione.

Ora, da un lato parte del trattato parlava dell'uomo come un essere umano dotato in astratto di diritti *soggettivi*, in altre parti gli si conferiva una condizione *oggettiva* in quanto cittadino dell'Unione depositario di diritti pubblici, ma comunque da intendersi come elemento *singolo*.

Per le restanti parti, altra posizione veniva assegnata a tipologie diverse di *comunità* politiche, tra cui un *popolo* europeo (come collettività di più alto rango), nonchè le comunità tradizionali come le *nazioni*.

Prima di cominciare a parlare in dettaglio dei contenuti assiologici della Costituzione Europea scartata dagli stessi Europei, si dovrebbe sottolineare ancora un fatto che spesso ci sfugge.

Ci si dovrebbe cioè chiedere, in tutta serenità, se attraverso il contenuto del Trattato Costituzionale avevamo a che fare con il tentativo di definire delle *regole* generali di civiltà e di politica europea (come suggerito dallo stesso nome del documento), oppure è da intendersi che le nozioni scritte si riferiscano esclusivamente all'Unione Europea?

E si badi bene non si tratta affatto di un *distinguo* peregrino, perchè l'accettazione della prima opzione comporterebbe l'immediata identificazione di *una certa* costruzione politica come è l'Unione Europea con l'idea dell'Europa *in generale*. Con ciò implicando il dover essere tutti ed all'unisono d'accordo che sia proprio l'Unione Europea a rispecchiare questa idea (secondo con il motto degli anni '90), come pure che il solo ingresso all'Unione Europea realizzi *per se* il mitico "ritorno all'Europa".

Una teorizzazione di questo ci sempra quanto meno prematura, non foss'altro per il ruolo di *guardiano* dell'eredità europea altrettanto assiomaticamente preteso da un'organizzazione come il Consiglio d'Europa, che raccoglie tutti gli Stati del Continente europeo, ivi compresi alcuni precedentemente appartenenti all'ex Unione Sovietica.

Oltre a questo, ci sono pure altri nodi probabilmente ancora più importanti da sciogliere. Per esempio: se l'evoluzione politica dell'Unione Europea andrà nella direzione di una più grande coesione politica, con l'ottenimento da parte dell'Unione Europea di sue proprie Forze Armate, è chiaro che essa si ritroverà a svolgere un ruolo essenziale nella geo-strategia politica mondiale. Nondimeno, potremo dire in tal caso che intraprendiamo *tout-court* azioni "in nome dell'Europa"? E fino a che punto ed in quale misura i vertici dell'Unione Europea potranno aspettarsi dai cittadini che assumano in proprio e fino in fondo dei rischi reali "per il bene d'Europa"?

Questo tipo di domande sono davvero molto importanti, perchè è dalla risposta ad esse pervenuta che dipenderà sia la qualità della politica che l'azione di governo espressa dall'Unione Europea. Come pure il grado di legittimazione che saprà conseguire l'Autorità sovranazionale. È in questo senso che noi reputiamo che il Trattato di Lisbona abbia lasciato una serie di dilemmi irrisolti, mantenendo le regole dei tradizionali trattati internazionali come valide basi per l'agire comunitario degli Stati sovrani membri del *sistema*.

## Quale cultura politica per il Trattato Costituzionale

Lasciando per un momento da parte la problematica di generale contesto costituzionale, importante è guardare più attentamente alla descrizione della *cultura politica* insita nello stesso Trattato Costituzionale.

Il modo migliore per farlo è dare una scorsa analitica al contenuto del *Preambolo* e di alcuni articoli principali che ci pare descrivano esemplarmente gli obiettivi dell'Unione Europea, insieme a quelli che già abbiamo menzionato come successivamente incorporati nel Trattato di Lisbona.

Altre intuizioni di essenziale rilevanza sono recuperabili anche dalla *Carta dei Diritti Fondamentali* dell'Unione Europea, che però nel nostro testo sarà menzionata senza una più approfondita discussione, per via della diversità di genesi di quel testo specifico.

Dalla prospettiva di nostro prescelto interesse, indicheremo solo alcuni elementi che riteniamo fondanti, individuati tra i tanti che, nelle intenzioni degli autori del contenuto costituzionale, si presentano come utili alla costruzione di uno spazio europeo di cultura politica. Tra i più qualificanti di essi emerge con connotazioni di primato lo stesso motto dell'Integrazione Europea come "unità nella diversità"<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Questo principio Z. Brodecki definisce simbolicamente, dietro J. Derrida, con la for-

Formula questa, fuor di dubbio bellissima nella sua ampia dimensione umana, sia come regola generale di qualsivoglia relazione che come ricetta di stabile permanenza. In termini strettamente politici, ciò significa che il sistema comunitario dell'Unione Europea è “un modello emergente di sistema (o di regime) sovranazionale di tipo non statale, basato sostanzialmente sulla diversità degli Stati membri.

I quali ultimi impostano ed avviano dei flussi relazionali di scambio, tendenzialmente improntati a promuovere una identità comune, pur nella preservazione delle rispettive diversità singole”<sup>40</sup>.

Il compito di un politico responsabile consiste “*nel conciliare, in una sintesi talvolta delicata, ma necessaria, questi due ordini di considerazione: il sacro e il profano. [...] Riservare al Cristianesimo solo la pratica del culto e delle opere buone significa stranamente misconoscere e limitare la sua missione*”<sup>41</sup>.

Più avanti troviamo le seguenti parole:

Una democrazia anticristiana sarà una caricatura, che sfocerà nella tirannide o nella anarchia. La posizione del democratico può essere definita così: gli è impossibile accettare che lo Stato ignori sistematicamente il fattore religioso, che gli opponga un partito presso il quale rasenti l'ostilità o il disprezzo. Lo Stato non potrebbe misconoscere, senza ingiustizia e senza danno per se stesso, la straordinaria efficacia dell'ispirazione religiosa nella pratica delle virtù civiche, nella salvaguardia così necessaria contro le forze della disgregazione sociale che sono all'opera ovunque<sup>42</sup>.

Nonostante ciò, le tappe successive dell'Integrazione Europea hanno concentrato l'attenzione piuttosto sugli elementi economici e sui risultati da essi producibili e come scopo prioritario dell'agire comunitario si è ritenuto di porre “la coesione socio-economica”.

Quale risultato conseguente all'indicazione di tali priorità per la politica comunitaria, si è piuttosto ottenuto quello che si può definire un fittizio *legame nella diversità*, anziché l'aspirazione ad un successo materiale coerente

---

mula “1:A=1”; por. Z. BRODECKI, *Preambula Konstytucji dla Europy (Preambolo della Costituzione per l'Europa)*, in S. Dudzik (a cura di), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej (Costituzione per l'Europa. Il futuro dell'Unione Europea)*, Zakamycze 2005, p. 61.

<sup>40</sup> Vedi J. SHAW, *Postnational Constitutionalism in the European Union*, in “Journal of European Public Policy”, 6 (4), Special Issue, 1999, pp. 579-597

<sup>41</sup> R. SCHUMAN, *Per l'Europa*, Prefazione di Mariano Rumor, Cinque Lune, Roma 1965, pp. 67 e 76.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 73-74.

rispetto ad uno specifico modello sociale europeo, in grado al tempo stesso di salvaguardarne la pluralità di valori.

Come collante privilegiato, scelto per legare la storica eterogeneità conaturata all'Europa, si è assunto il mercato e la valuta comune, la corsa alla liquidazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone ed al libero scambio di merci, servizi e capitali: ivi compreso un comune sistema di regolamentazione e protezione legale dei diritti sociali.

Tutto questo, mentre ancor oggi abbiamo tutti a che fare con il timore della effettiva marginalizzazione dell'Europa nella corsa globale, nonchè con i ben più immediati pericoli posti dall'incombente minaccia terroristica. Mentre ancora, sia pur larvamente, continuiamo a coltivare la presunzione di avere in comune un qualcosa in più che ci permette *in quanto* Europei di plasmare il proprio destino.

Come scriveva José Ortega y Gasset:

[...] l'Europa non è “una cosa” bensì un equilibrio [...] Perchè l'equilibrio o bilancia di poteri è una realtà che consiste essenzialmente nella esistenza di una pluralità. Se questa pluralità si perdesse, quella unità dinamica svanirebbe. L'Europa è, in effetti, sciame: molte api e uno volo unico<sup>43</sup>.

L'idea di una Costituzione per l'Europa ci riporta in un certo qual modo ad una dimensione primordiale della stessa idea di Integrazione: nel senso che essa rientrava nel dibattito originario sulla base ideologica dell'Unione. Purtroppo, dai tempi di Schumann sono trascorsi ben oltre 50 anni, nel corso dei quali abbiamo assistito alla comparsa di una serie di fenomeni che lasciano intravedere abbastanza chiaramente come e quanto sia cambiata la *cultura politica* dell'Europa e quanto essa sia oggi lontana dalle ideali credenze dei Padri Fondatori.

La simbolica manifestazione dei mutamenti sopravvenuti la troviamo già nel contenuto della così detta *Dichiarazione di Berlino* accettata dai Capi di Stato europei nel 2007, in occasione del 50mo anniversario della stipula dei Trattati di Roma: quando cioè – nonostante le proposte della Polonia – sono risultati vani i tentativi di ammettere qualsiasi riferimento diretto al termine “cristiano”.

Nonostante non si discutesse in senso stretto di Diritto Comunitario, ma solo di poter confermare come dato oggettivo che i Padri Fondatori

---

<sup>43</sup> J. ORTEGA Y GASSET, *Meditazione sull'Europa*, intr. di D. Argeri, Edizioni SEAM, Roma 2000, p. 118.

dell'Europa che hanno negoziato i fondamenti degli odierni Trattati europei, si fossero ispirati alla *Dottrina Sociale* della Chiesa Cattolica.

Quello che per primi essi avevano ammesso, i loro eredi non sono riusciti a mantenerlo. Più vicino alla sensibilità di questi ultimi si è piuttosto rivelato un tipo di *sistema* assiologico incluso nel poi scartato Trattato Costituzionale, con il quale si creava una nuova assiologia dell'Integrazione Europea, basata su una mera catalogazione di norme e di valori generali che, con uno sforzo di semplificazione si possono definire indicativi di una "*flessibile modernità*"<sup>44</sup>.

I valori trasmessi nella Costituzione come base per l'Unione Europea si possono dividere in diversi gruppi di attinenza categoriale:

#### 1. Definizione delle fonti unitarie.

Il Preambolo del Trattato le definiva come ispirate "*alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa*"<sup>45</sup>. È importante di sottolineare che abbiamo a che fare con fatti desunti dal passato e che già come tali fanno parte di un periodo chiuso e oggi non più attivo (tale è il significato primario della parola "eredità").

Questo significa, che la religione compare nella Costituzione come una *indicazione* per la politica contemporanea, ma riconosciuta solamente nella categoria delle "eredità", che devono essere rispettate e che perciò possono fornire ispirazione, ma che comunque restano chiuse e appartenenti ad un passato remoto.

Allo stesso modo si inquadrano dunque tutti e tre gli ordini: *culturale, religioso e umanistico* (l'ultimo dei quali, come possiamo supporre, dovrebbe altresì rivestire un carattere a-religioso). Per cui, con una simile suddivisione tripartita di ordini in realtà reciprocamente compenetrati, è proprio la complessiva tramatura della civiltà europea che, una volta riferita a sorgenti diverse, vede denegata proprio la principale e più caratteristica peculiarità intellettuale della tradizione europea.

#### 2. La relazione con la Storia.

In questo ambito si è voluto introdurre una specifica dichiarazione: "*Convinti che l'Europa, ormai riunificata dopo esperienze dolorose...*". Ciò è in

---

<sup>44</sup> Por. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, traduzione di S. Minucci, Laterza, Roma-Bari 2004.

<sup>45</sup> Tutte le citazioni provengono dal testo originale del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" il quale è stato firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 16 dicembre 2004 (serie C, n. 310). Il testo è disponibile sul sito internet dell'Unione Europea: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_it.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_it.pdf).



effetti assai intrigante, anche se a prima vista di rilievo secondario nell'economia di un testo che comunque richiama la storia. Il problema rimane comunque che, in ogni caso, l'unico metodo di rifarsi ad un comune passato europeo (la storia compare due volte nello stesso contesto) riveli chiaramente come il passato appaia ai vertici europei come un *bailamme* di esperienze negative, la più dolorosa delle quali è proprio la mancanza di unità.

Come risulta da un'altra parte del Preambolo, gli autori della Costituzione sono *"Persuasi che i popoli d'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino"*. La pulsante relazione con la Storia veniva pure accentuata in altre dichiarazioni ideali della Costituzione attraverso la reiterata sottolineatura dell'attrazione avvertita dalla nuova Europa per l'idea del "progresso".

### 3. La direzione dell'evoluzione.

Il Preambolo in modo già chiaro indirizzava il pensiero sulle basi dell'identità europea come riponibili sull'idea di progresso. In esso si coglie agevolmente come l'Europa avrebbe puntato a muoversi in piena sintonia *"sulla via della civiltà, del progresso e della prosperità per il bene di tutti i suoi abitanti"* e massimamente di quelli *"più deboli e bisognosi"*, con in più il preciso intento di *"restare un continente aperto alla cultura, al sapere e al progresso sociale"*.

Indubbiamente un documento molto progressista dunque, che si asteneva dall'assumere il presupposto di un carattere lineare della Storia, per il fatto stesso di ritenere come garanzia del percorso scelto che il progresso conseguito in prima istanza servisse al raggiungimento di un successivo stadio di perfezione.

### 4. L'obiettivo del progresso.

Il punto d'arrivo verso cui indirizzare il progresso europeo è affermato col dichiarare che l'Europa *"desidera approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica e operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo"*.

Con ciò si acquisisce un modello molto interessante per guardare alla dinamica storica della comunità politica europea come in grado di saper fornire una risposta sensata alla ricerca di fonti attendibili per la clausola di "Unità nella diversità". La principale di esse restando che l'idea di progresso sociale dovrebbe riuscire ricomporre le vecchie divisioni.

Se infatti si cercassero delle fonti *spirituali* di questa idea di progresso, ecco come proprio il Preambolo della Costituzione poteva guidarci a cogliere altre analogie straordinariamente sorprendenti.

Come ad esempio il poter leggere in essa l'ipotesi che l'Europa comunitaria “offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana”.

Questa dichiarazione possiede infatti una caratura assai rilevante. Alcuni commentatori ci hanno fatto notare che una buona parte dei concetti con essa veicolati è molto vicina alla letteratura sapienziale dell'estremo Oriente<sup>46</sup>. In quanto da parte allude all'assiologia tipica dei movimenti ecologistici, mentre al contempo situa in maniera chiaramente immanentistica le ambizioni dell'uomo nella esclusiva dimensione terrestre.

È la Terra dunque (scritto proprio con la “T” maiuscola!) il luogo deputato in cui stabilire le nostre migliori speranze ed è soprattutto di queste che ci si deve preoccupare. Ci pare appena il caso di rilevare quanto ciò risulti in forte contrasto con altre forme di visione come è quella (anche se non l'unica) prospettata dalla dottrina cristiana. Ovvero anche quale sia il senso della metafora “della gente che sta sulla terra e guarda al Cielo”, come ad esempio ebbe a suo tempo occasione di spiegare Papa Benedetto XVI in una indimenticabile omelia sulla prateria di Cracovia durante il suo pellegrinaggio in Polonia.

Sicuramente questo non sta a significare che la veduta proposta dal Preambolo di Costituzione sia completamente fallita. Anzi: il suo valore dipende dal contesto generale in cui lo si ponga e dalle possibili interpretazioni. È evidente che sono tante e diverse parti del mondo in cui ancora si possa e si debba portare alla gente la Speranza ed alimentare le aspirazioni al rispetto dei basilari diritti comuni: un'attività di questo tipo può benissimo essere uno scopo qualificante della politica comunitaria.

Comunque è importante aver chiaro *in nome di cosa* si porta la Speranza e *cosa* essa porta con sé. Questo ci sentiamo di sottolineare quando riflettiamo sul complessivo valore dell'Europa quale rintracciabile nella parti successive del Preambolo del Trattato in cui si menziona il pacifismo e si parla di rinuncia alla guerra come metodo politicamente inefficace *a prescindere*.

È chiaro che in tali passaggi si voglia contrapporre “lo stile politico-culturale *post-eroico* dell'Europa” alle attività svolte dagli USA, viste come ancora immerse in una “convinzione *eroica*”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Por. A. FLIS, *Czego Zachód nauczył się od Wschodu w XX wieku (Che cosa ha imparato l'Occidente dall'Oriente nel XX secolo)*, in “Alma Mater”, n. 50, 2003.

<sup>47</sup> Questi termini applica P. Sloterdijk nella sua descrizione pubblicata in “Frankfurter Allgemeine Zeitung” nel gennaio 2003 e in polemica con D. Rumsfeld.

In questo contesto compare la famosa divisione rispetto ai lasciti rispettivamente ereditabili da Thomas Hobbes e da Immanuel Kant<sup>48</sup>.

Alludere al primo comporta l'accettazione di una visione basata sul convincimento di una necessaria esistenza di un'azione egemonica in grado di stabilire e far mantenere un ordine appena elementare, stante come propria della natura umana la condizione di "lotta di tutti con i tutti".

A questa si contrappone l'idea di Kant circa la possibilità di creare "una eterna pace" sulla comune base razionale del Diritto e della rinuncia all'uso della violenza. Con ciò si può abbastanza facilmente riconoscere la ragionevolezza dello storico internazionalista Robert Kagan, quando affermava che la visione dell'ordine del mondo è profondamente diversa negli USA rispetto a quella assumibile in Europa<sup>49</sup>.

Questo perchè, come egli scrive (salvo successive modulazioni di parere sul secondo corno del dilemma) l'Europa è maturata sul modello di Kant, mentre gli Stati Uniti ancora rispecchiano la visione di Hobbes che è distruttiva e incapace di auto-riparazione.

Nella sostanziale condivisione dell'ordine mondiale kantiano, il Preambolo del Trattato Costituzionale come anche i suoi primi articoli (poi riversati nel Trattato di Lisbona) specificano gli ambiti e le norme sui quali si devono concentrare le azioni dell'Unione Europea. Per cui il loro catalogo determina esplicitamente ciò che abbiamo prima identificato come "l'idea di progresso".

Come infatti si legge nel Trattato:

l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Perciò l'Europa così inquadrata rimane soprattutto un polo della "diplomazia morbida", avente come scopo l'affievolimento delle tensioni e

---

<sup>48</sup> Por. A. SYLWESTRZAK, *Unia Europejska w świetle historii doktryn politycznych (L'Unione Europea alla luce della storia delle dottrine politiche)*, in S. DUDZIK (a cura di), op. cit., p. 43 e seguenti.

<sup>49</sup> R. KAGAN, *Paradiso e potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2003.

l'eliminazione delle minacce in base al Diritto ed alle istituzioni internazionali.

Il che implica che si deve ben riflettere sul fatto che – stante questo inquadramento dell'ordine globale della cui promozione deve farsi carico l'Europa tutta – ciò significhi l'abbandono della politica egoistica degli interessi nazionali che ancora oggi determina l'agire particolare gli Stati membri *più grandi* che si sentono globalmente essenziali per l'Unione Europea.

Oppure se questo significhi piuttosto una divisione dei ruoli dipendenti dalla conduzione separata di una politica svolta “in nome dell'Europa” (per cui valgono le norme di Preambolo) rispetto a quella svolta anche “in nome proprio” (per cui vale la Ragion di Stato).

Su questo sfondo ancora dilemmaticamente ambiguo crediamo si collochino le permanenti tensioni conflittuali esistenti nell'Unione Europea. Le quali provocano un inevitabile allungamento del percorso in vista di una comune politica estera dell'Unione Europea, di cui più ampiamente si dirà più avanti in queste pagine.

Intanto, cominciamo col precisare che se da un lato per via dei Trattati si prova ad ottenere una chiara definizione degli scopi volta a volta decisi, allo stesso tempo non viene data nella parte istitutiva alcuna reale garanzia delle rispettive realizzazioni. Per cui si può anche ritenere acquisito che, essendo le dichiarazioni immesse nei Trattati la semplice espressione di una generale *cultura politica* europea, la sola convinzione effettivamente condivisa a livello comunitario è che la pace e la collaborazione tra le nazioni sia migliore dalla guerra.

Per quanto poi riguarda l'ambito di costruzione delle relazioni interne all'Unione Europea, i primi articoli del Trattato di Lisbona (in base alla Costituzione) descrivono esplicitamente quale sia l'elenco delle norme richiamate come “valori dell'Unione”.

Il non lieve catalogo risulta così composto: rispetto della Dignità umana, Libertà, Democrazia, Uguaglianza, Stato di Diritto, rispetto dei Diritti Umani (ivi compresi i diritti delle Minoranze); e ancora, una società basata su pluralismo, non-discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà ed uguaglianza tra donne e uomini.

Il tutto corrisponde dunque alla visione di “una libera comunità” in cui vigono anzitutto varie tipologie di autorizzazioni e spazi di apertura, laddove bensì la reciprocità dei doveri e le forme di limitazione sono collocate su un diverso piano.

Sempre secondo il Trattato, l'Unione Europea “*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena*

*occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".*

Inoltre, con tutte le sue forze l'Unione Europea "*promuove il progresso scientifico e tecnologico [...], la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore [...] la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*".

Come si vede, il catalogo è identico al canone di *political correctness* europea utile al fine di permettere ad ognuno di identificarsi con l'idea corrente di Integrazione. La quale contempla altresì una concezione dello sviluppo secondo idee completamente materialistiche, per cui sia i doveri che le piene garanzie di uguaglianza sono il risultato dei processi negoziali condotti dai membri della comunità.

Oltre tutto, resta difficile esimersi dal considerare queste nozioni talmente generalizzanti e così poco chiare da permetterne una interpretazione se altre mai dilatabile proprio in punta di Diritto. Il che è un fatto molto importante perché nello stesso momento in cui una legge entra in vigore, automaticamente comporta un obbligo di normazione conforme sul territorio di tutta l'Unione Europea.

Sarebbe anche interessante a questo punto chiedersi contestualmente quale sia o possa essere il catalogo di *anti-valori* europei. Cioè che tipo di comportamenti siano destinati ad entrare in una ipotetica "lista nera europea" e come essi verrebbero combattuti dalle istituzioni comunitarie.

Nel Trattato si parla in maniera esplicita solo di un possibile tipo di tali comportamenti: "*[l'Unione Europea] combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni*". Per cui ogni forma di attività che in qualche modo implichi l'emarginazione sociale è da annoverarsi tra infrazioni basilari della *cultura politica* europea.

Anche questa notazione porta con sé un'ampia gamma di possibili interpretazioni, perché sono tanti i modi in cui si può *discriminare*. Per esempio, non ammettere gli operai polacchi al mercato tedesco del lavoro, oppure non accettare i matrimoni tra persone dello stesso sesso.

Ciò è vero perché è soltanto dai decisori politici che dipende l'indicazione di quali tra questi problemi possano (o meno) essere ritenuti *importanti per-e-nell'Europa*. L'Unione Europea non indica nel suo Trattato altri *anti-valori* da combattere e già questo si può considerare come un'espressione di massima apertura e pluralismo di vedute.

Di fatto, mentre si concede pressochè tutto tranne l'ineguaglianza, allo stesso tempo si parla di sua essenziale debolezza espressa dall'antipatia per il definire i punti di *limitazione* della propria cultura, una volta trapassati i quali si prescinde dalla comunità.

Questa è una delle più elementari trappole di un *sistema* “con la porta spalancata”, perché il non escludere diventa la regola principale e con ciò stesso ci si condanna o al vuoto interiore (non si è in grado definire dei comportamenti negativi per non escluderne nessuno con la forza), oppure all’ipocrisia (espressa con il motto “non c’è libertà per i nemici di libertà”), che a ben vedere trasforma e cambia la presunta *apertura* in una forma di *dominazione* ideologica.

E quindi, in nome di un male inteso *pluralismo* si escludono tutti coloro i quali non accettano questa preconettuale definizione del modo d’intendere la diversità. Per cui ci vien dato di chiederci: in che modo i politici e i costituzionalisti concepiranno in futuro i concetti di pluralismo, non-discriminazione e tolleranza?

Si tratta come vediamo di una questione di particolare importanza che riguarda un testo di fondamentale rilievo come la *Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea*<sup>50</sup>.

Proprio perché è la *Carta* che, secondo i suoi autori, dovrebbe costituire una parte essenziale del *sistema* europeo di protezione dei Diritti comunitari e al tempo stesso dettare le inerenti precisazioni che diano ai cittadini dell’Unione Europea le necessarie assicurazioni sulla sicurezza di quanto gli si garantisce.

Si può peraltro assumere che sia la stessa sistematizzazione organica della *Carta* a determinare la scala gerarchica dei Diritti che tutelano anzi tutto la loro dignità civica alla luce di valori quali la libertà, l’uguaglianza e la solidarietà. Questo nonostante dal pur ampio catalogo delle tradizionali autorizzazioni di una Europa così illuminata – detto *per incidens* – pare sia scomparsa la nozione di proprietà.

Ad ogni modo, una discussione ampia e dettagliata come pur meriterebbe l’enunciazione dei concetti idealmente tratteggiata nel testo della *Carta*, esula dai limiti impostici da queste pagine. Ci limiteremo appena a sottolinearne un aspetto che ritroviamo poi come un elemento pressochè ricorrente nella moderna *cultura politica* europea: come centro focale della *Carta* si trova un tipo di uomo che, nella sua unicità individuale declinata al singolare, farebbe pensare più che altro alla sferica autonomia di una biglia.

Nel senso che la descrizione datane è quella di una monade puntiforme senza contesto, le cui relazioni con l’*altro da sè* sembrerebbero comunque il frutto di scelte individuali effettuate sempre in contesti facoltativi.

---

<sup>50</sup> Più ampiamente su *Carta dei Diritti Fondamentali* por. F. JASIŃSKI, *Karta Praw Podstawowych UE (Carta dei Diritti Fondamentali dell’UE)*, Warszawa 2003; si vede anche: *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, a cura di R. Mastroianni et altri, Giuffrè, Milano 2017.

Per cui l'*unitarietà* di cui disporrebbe viene equipaggiata in termini di autorevolezza nei confronti altrui dalla regola principale che la garantita reciprocità di indipendenza e libertà (o anche la stessa autorizzazione ad agire politicamente all'interno della comunità e delle istituzioni politiche) sia consentita dal solo possedere il "*diritto a*".

La sostanziale obiezione elevabile nei confronti della *Carta di Diritti Fondamentali* è allora di portata ben diversa. E cioè: la *Carta* costituisce un poderoso strumento di allargamento degli ambiti del potere pubblico in Europa e, in questo senso si pone essa stessa come *anti-indipendente*, ancorché appoggiata dal nutrito *coté* dei rappresentanti liberali (il che ci dà una inquietante testimonianza delle condizioni generali in cui versa l'attuale pensiero liberale europeo).

La stessa creazione di "Diritti" di fatto scrutinati dalle Istituzioni ed agilmente sorvegliati dalla Magistratura equivale ad una vera e propria di queste altrimenti pulsanti sfere di umana vitalità al rigido controllo di queste Istituzioni. Ciò indipendentemente dal fatto che tali poteri esercitino un controllo *in bono* (rispetto ad esempio a *se e come* tali "Diritti" siano effettivamente assicurati), oppure applichino un doveroso sanzionamento *in malo* (per punirne le riscontrate violazioni).

Nell'uno e nell'altro caso sono comunque e solo le Istituzioni del potere i fattori interpretativi e determinanti delle nostre libertà. Nel mentre gli si concede *a priori* una sorta di autorizzazione in bianco a farlo, senza che sia preventivamente resa acquisibile anche dal basso una congrua e circostanziata fonte di conoscenza dello *status quaestionis*. Ovvero sia, mediante un reciprocità interattiva tra *controllori* e *controllati*, come ad esempio tramite la registrazione obbligata dei reciproci rapporti informali.

Senza queste pur minimali strumentazioni garantistiche, il rischio concreto è che la *Carta* sottragga agli Europei la libertà, in un maniera che ci riporterebbe pericolosamente indietro ai tempi del totalitarismo. E a voler tirar le somme, sarebbe allora il caso di lasciar fuori dalle riflessioni più serie sulla *cultura politica* europea i collegamenti (evidentemente politicizzati) alle proposte di *costituzionalizzazione* del processo di Integrazione Europea.

A questo fa pensare la significativa assenza, sia nelle fonti legittimanti che nei testi propositivi, di pur elementari riferimenti al concetto di *bene comune*.

Ad onor del vero, il Trattato Costituzionale era pieno di riferimenti normativi utili a caratterizzare l'*ubi consistam* della comune esistenza europea e delle sue mete, nonché sul come formalizzare le reciprocità relazionali. Il tutto però, senza mai accennare al fatto che siamo una comunità

di destino *reale*, che cioè esalta come proprio valore autonomo l'originalità della scelta di stare insieme.

Per cui, alla fin fine, nel Trattato Costituzionale *il bene* dell'Unione Europea è definito come la semplice sommatoria dei singoli *beni* delle unità costituenti: quasi alla stregua di possedimenti privi di innati valori come quelli (giusto per fare un esempio) connaturati al nucleo familiare. Un modo di vedere, questo, che non esitiamo a definire un ostacolo formidabile al superamento dell'attuale marasma politico europeo.

Meglio sarebbe pertanto per l'Europa un ritorno alle premesse dei suoi Padri Fonatori, i quali seppero intravedere per essa come "progetto integrativo" sia una dimensione tecnocratica e materiale, che "uno sforzo spirituale e intellettuale" come dato costitutivo di una Comunità realmente basata sulla corresponsabilità e la reciproca cura.

Dopo tutti questi anni trascorsi sotto la predominanza del modulo burocratico di Integrazione, sarebbe tempo di sforzarsi per la ricostruzione di una spirituale unità della Comunità europea.

Come chiusura di questo capitolo, a mò di *post scriptum*, vorrei menzionare una circostanza quanto meno cosa curiosa. Il Trattato Costituzionale, in più passaggi testuali non tralascia di manifestare la propria gratitudine ai "membri della Convenzione Europea per la preparazione l'attuale progetto di Costituzione *in nome* (sic!) dei cittadini e degli Stati dell'Europa".

È davvero singolare che questo insieme di cittadini membri dei singoli Stati vengano menzionati e addirittura ringraziati per il ruolo da essi svolto, senza che si citi mai la benchè minima forma di investitura o di autorizzazione di cui essi sarebbero stati concretamente muniti per lavorare alla stesura della bozza di documento. Eppure, non ostante ciò, essi figurano testualmente come persone chiamate in causa.

Il che significa pure che, una volta entrato in vigore, per la futura memoria delle prossime generazioni tale testo implicherebbe il trovare accomunati sullo stesso piano il *Pantheon* delle storiche personalità euro-pionieristiche, accanto ad uno stuolo variegato di soggetti politici minori, variamente contingentati come *eroi* moderni. I quali, oltre a non aver mai preso la parola durante qualsiasi dibattito, non hanno avuto nessun ruolo nella stesura delle varie bozze preparatorie del documento definitivo.

Il meno che si possa dire di tutto ciò è che si tratti di una situazione paradossale. Il peggio, è che si tratti di un aneddoto a suo modo didascalico di come si tenta di propinare per *cultura politica* europea, quel che tutt'al più potrebbe vagamente somigliare ad una medievale movenza *quodlibetale*.



Con la quale, prima si creava una serie di artifici retorici e poi si usava il fatto che essi esistevano per conferirgli una (solo apparente) dignità di realtà.

Funambolismi a parte, quel che resta quanto meno legittimo aspettarsi è che il dibattito sul modello di funzionamento del *sistema* dell'Unione Europea, se si ritiene che debba andare nella direzione di una valevole politicizzazione, non possa almeno in qualche misura trascurare il riferimento al tema della ricostruzione spirituale dell'Europa come Continente che accomuna Nazioni diverse.

Problema certamente assai arduo, ma che in nessun caso potrà trovare una sua risoluzione tramite degli atti di esclusiva cogenza legale, quanto piuttosto attraverso un profondo sforzo intellettuale sorretto da una pari attività educativa. In altri termini, non pare plausibile che l'Europa possa rigenerarsi politicamente senza una condivisa scelta progettuale che riporti i suoi passi su sentieri che al momento sembrano smarriti.

Nel ricordare tale necessità, merita al tempo stesso sottolineare l'assoluta inefficacia del ridurre il tutto ad un banale scontro politico con una fantomatica *sinistra* che avrebbe catturato il vascello europeo delle leggi piratesche. La questione è più complessa, in quanto ad esserne investiti non sono solo dei *contenuti* di natura culturale, quanto le stesse regole dell'agire pubblico europeo utili per realizzare un più ampio mutamento di rotta.

Se come obiettivo si assume quello che potremmo definire il Rinascimento spirituale dell'Europa, esso non crediamo che possa trovare compimento tramite un semplice ritorno alla *ammissione* della Cristianità come uno dei tanti fondamenti della Civiltà europea.

La posta in gioco è in realtà più alta, dappoichè senza ammettere la sua specifica centralità, è la stessa capacità interpretativa delle diverse radici dell'eredità europea che verrebbe ad essere menomata. E ci ritroveremmo irrimediabilmente a vivere la penosa condizione di "stranieri nella propria cultura", come ammoniva Giovanni Paolo II.

Al tempo stesso, per funzionare realmente fino in fondo, un efficace mutamento del modo di sentire la profondità dello *spirito europeo* richiede che una volta per tutte si rompa il silenzio su nodi più spinosi e scottanti della storia dell'Europa. Accettare e praticare una vera uguaglianza tra tutti gli Stati e le Nazioni d'Europa significa anche porre fine al persistere di comportamenti estremamente egoistici dettati o imposti dagli Stati più forti e più ricchi.

Nè si può immaginare di puntare a dei risultati realisticamente conseguibili ed efficaci mediante il sistematico ed esclusivo ricorso a regolamentazioni di ordine legale.

Verrebbe da dire invece che mai come ora servano, da parte delle *élites* politiche ed intellettuali, delle vere e proprie forme di profondi “esercizi spirituali”. In cui cioè (secondo la celebre formulazione ignaziana) chiunque si sente capace di svolgere un ruolo, dovrebbe prepararsi ad esso assumendo contestualmente come proprio compito quello di *educatore* a vantaggio di altri.

A cominciare dal verificarne l'applicabilità ed il funzionamento all'interno del gruppo in cui agisce.

## CAPITOLO III

### Sovranità in Europa e sovranità dell'Europa

#### Questioni classiche in una nuova luce

Il tema della sovranità nella politica europea contemporanea è destinato ad assumere una nuova dimensione. La questione di cui trattasi non potrà più essere perimetrata entro i confini classici della *divisione* e/o della *condivisione* della sovranità nell'ambito esclusivo del processo di Integrazione Europea.

Significati sempre più essenziali assumeranno nuove questioni. Tra le quali, il primo posto spetta al problema della *soggettività*: ovvero sia, a quello che può anche essere definito come il tema della *sovranità relativa* (*a parte subjecti*) rispetto ad altri attori. Anzitutto si tratterà di concordare ed attribuire una chiara valenza ai nuovi attori di *soggettività* comunitaria, specialmente rispetto alla *sovranità relativa* esprimibile nei loro confronti o da essi veicolabile verso altri soggetti.

“Sovrano”, secondo la definizione tradizionale del lemma, significa “autonomo” (dal greco αὐτόνομος). Un tipo di *sistema* ispirato a tale concetto non è quindi sottomesso a ingerenze, condizionamenti o controlli da parte di terzi e le decisioni vengono prese in base a determinate regole primarie di lavoro, che sono *interne* al sistema medesimo.

Il concetto sequenziale rispetto a tale condizione di sovrana autonomia è quello della “governabilità totale”. Cioè a dire: il *sistema* esercita un pieno controllo su tutte le sue componenti, ivi incluse quelle che, pur innegabilmente dotate di propria *soggettività*, in campo politico risultano però sottomesse a superiori decisioni.

In alcuni casi si fa ricorso anche a perifrasi concettualmente sintetizzanti, richiamando per i succitati casi formule come “sovranità esterna” e “sovranità interna”. Detto in un altri termini, anche quando si parla di “sovranità statale”, non c'è nulla che possa succedere in un Stato al di fuori di un concertato processo decisionale che, una volta divenuto *combinato disposto* non implichi e presupponga il controllo *rato* da parte degli organi statali competenti.

Senonchè, mentre in ambito accademico e politologico, sappiamo bene quanto spesso sia tollerato l'indulgere a sofisticate *nuances*, diverso è il caso in cui proprio sul significato dei medesimi termini si accendano, anche

partiticamente, scontri e contrapposizioni movimentistiche. In simili circostanze, il ricorso alla chiarezza appare più che un solo atto dovuto. Specie se si considera il peso che su tali irrisolte ambiguità giocano i *mass media*.

Per intenderci chiaramente, farò riferimento ad un caso di specie che con il fiorentino Francesco Guicciardini si potrebbe definire “*particolare*”: l’attuale compagine del PiS, *Diritto e Giustizia* (in polacco: *Prawo i Sprawiedliwość*).

Cominciamo col dire che è una formazione politica la quale, in coerente ossequio ad un ampio consenso di popolo, democraticamente ottenuto tramite regolare ricorso alle urne, si pone dichiaratamente a guardia della sovranità polacca.

L’aver scelto di assumere come proritario questo obiettivo, non significa però che non ci si renda conto delle evoluzioni che sussistono: in Europa, come conseguenza dell’integrazione e, nel resto del Mondo, come conseguenza della globalizzazione. Capiamo bene quanto l’evolvere di questi processi possa essere oggettivamente condizionante per la politica del nostro Paese come di altri. Al tempo stesso però – ed è ciò che ci distingue sulla scena della politica polacca – non reputiamo pensabile che tali processi possano cambiare il senso fondante del nostro Stato o stravolgerne gli obiettivi fondamentali.

Senso ed obiettivi, questi della politica polacca, che restano innanzi tutto l’assicurazione dell’esistenza e lo sviluppo sia dello Stato che della Nazione polacca. Per questo e non per altro riteniamo indispensabile sottolineare il significato più cogente della *sovranità* nel suo attuale significato, non a prescindere, ma concretamente calato nella sua cornice contemporanea.

Abbiamo tutti l’obbligo di trovare gli strumenti più idonei a che i cambiamenti del nostro mondo possano servirci a corroborare la nostra sovranità anzichè a degradarla. Che la formulazione di un simile programma di conduzione della politica polacca sia possibile, sono i principi cardine della democrazia a renderlo legittimo. Così come discutere di questi problemi è più che mai importante e non solo per noi: non foss’altro che al fine di esperire e ponderare le vie più efficienti per garantire che ciascuno Stato membro goda di una inalienabile *soggettività*.

È oggi un elemento di conoscenza comunemente acquisito che il processo di Integrazione Europea metta in discussione la tradizionale definizione di *sovranità*. Nondimeno, credo che sia parimenti giusto consentire che i cittadini che abbiano preso atto ed accettato l’accesso nell’Unione Europea dei loro rispettivi Stati, possano esprimere il proprio consenso alla partecipazione ad un genere particolare di *sistema* politico, nell’ambito

del quale ci sono molte e sostanziali interdipendenze tra tutti i *soggetti* che lo costituiscono.

Che poi dalle formulazioni si sia in grado di dar corpo e sostanza a delle concrete modalità per garantire appieno a ciascuno Stato comunitario la propria insopprimibile soggettività, è questione che rimane oggetto di civile confronto e di pacata discussione. Dai quali non ci sottrarremo certo oggi noi polacchi, come del resto non abbiamo mai fatto in passato: quali che siano state, ancora siano o possano essere, le aree di più delicata e sensibile criticità da affrontare.

Ben oltre le polemiche spesso strumentali e di parte, accade infatti che le preliminari dichiarazioni formali di principio siano poi venute come sappiamo ad assottigliarsi in un serio dibattito scientifico, dipanandosi lungo una triplice serie di problematiche particolari. Credo opportuno riassumerle anche solo rapidamente, per meglio rendere percepibile il nostro punto di veduta in materia.

Nel primo dei tre percorsi di ricerca, gli specialisti hanno applicato le loro lenti focali sulla dimensione giuridico-formale dell'Integrazione Europea. Già dai primi risultati delle analisi, emergeva una concorde propensione a richiamare l'attenzione su un aspetto specifico: almeno sotto il profilo strettamente legale, la prospettiva sequenziale ed attuativa del processo integrativo comunitario non contemplava alcun ridimensionamento fondamentale del concetto di *sovranità*.

Il che si riteneva che avrebbe potuto risultare facilmente metabolizzabile, anche dalle più diverse sensibilità vetero-continentali, per alcuni motivi ben precisi. Anzitutto: ciascuno Stato – si badi bene, anche una volta divenuto membro dell'Unione Europea – preservava comunque formalmente intatta la propria soggettività legale. Si trattava cioè di un semplice trasferimento legale di competenze statali nell'ambito del procedimento decisionale comunitario<sup>1</sup>.

In forza di ciò, anche nelle relazioni internazionali ciascun Paese restava a pieno titolo un attore legalizzato di affari esteri, senza alcun ridimensionamento fondamentale del concetto di sovranità. A partire dallo stesso atto di accesso all'Unione Europea che, essendo una libera espressione di volontà della Nazione, come tale restava un atto sovrano. Così come atto di volontà esclusiva della Nazione è anche l'uscita dall'Unione, da considerarsi espressione di sovranità proprio in ragione della capacità di esprimere un proprio volere autonomo.

---

<sup>1</sup> Vedi, J. KRANZ (a cura di) *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska (Sovranità e transnazionalità versus integrazione europea)*, Warszawa 2006.

Inoltre, come pure precisato da diversi studiosi del settore, non si deve mai dimenticare che ogni qual volta si verifica un passaggio di competenze da alcuni comparti (o da singole strutture funzionali) dello Stato all'Unione Europea, la procedura del passaggio, nel suo complesso, non può discostarsi da quanto previsto dalla Costituzione in vigore in quel Paese.

Ivi compreso l'eventuale utilizzo del *referendum*. E in ogni caso, sempre e comunque nell'ovvio rispetto del voto di maggioranza espresso in sede parlamentare e delle relative prerogative dei Governi comunque insediati in conformità alle decisioni dell'elettorato.

Del resto, gli stessi trattati europei non soltanto si peritano di riservare una parte di competenze agli Stati membri in ambiti di particolare significato per la loro *sovranità* (come la sicurezza, l'ordine sociale e l'identità). In aggiunta a ciò – e ricordiamolo, su proposta della Polonia – il Trattato di Lisbona confermava poi che “*la competenza delle competenze*” è sempre una prerogativa degli Stati membri.

Stando con tutto ciò a significarsi, se male non intendiamo, che l'Unione Europea da sola non può avocare a sé alcuna competenza decisionale, senza che prima gli Stati non abbiano in tal senso espressamente accordato le proprie autorizzazioni a livello comunitario.

Una garanzia legale della *sovranità* diversa dall'attuale rimane un compito di estrema essenzialità ancora pendente, ove si voglia dare delle solide fondamenta ad un *sistema* politico dell'Unione Europea, alla base della cui attività siano ben riconoscibili gli apporti positivi di tutti gli Stati membri e non siano una volta per tutte assunti come già delegati all'*insieme* dell'apparato comunitario.

Tutte queste precisazioni sono esigenze reali e la loro diffusa fermentazione sta, io credo, ad indicare che la trasformazione del concetto di *sovranità* nel processo di Integrazione Europea non sia risolvibile con una diade antinomica del tipo *vero-falso*.

Allo stesso tempo, come dirò più avanti, i più recenti cambiamenti nel funzionamento procedimentale dell'Unione Europea pongono come irrinunciabili tutta una serie di interrogativi che toccano proprio formalmente il tema dei “bastioni di sovranità”.

La seconda delle tre direttrici di approfondimento problematico di cui dicevo prima, ha portato gli specialisti a scrutinare proprio quegli aspetti emersi come necessari per la trasformazione del significato di *sovranità*. La materia è ovviamente ampia.

Dal mio (ancora una volta *particolare*) punto di veduta, mi limiterò qui a richiamare l'attenzione su quale tipo di risposta sia prevedibile per una do-

manda specifica: quale atteggiamento assumere per quell'aspetto della *sovranità* tutelata dall'art. 90 della nostra Costituzione, che verrebbe “*volontariamente ceduta*” dallo Stato polacco? In questo caso si potrebbe ipotizzare, che le possibili varianti sono almeno due: si può ragionare o di “*sovranità divisa*” o di “*uso in comune di sovranità*”<sup>2</sup>. E vorrei sottolineare che siamo di fronte a riflessioni che non hanno soltanto un carattere accademico.

Se cioè accettiamo che nel processo di Integrazione Europea abbiamo a che fare con una *divisione* della sovranità, è chiaro che si tratta di un concetto più vicino al modello federale dell'Unione Europea, secondo il quale essa sarebbe un *insieme* (ad un livello appunto, federativo) che riceve *soggettività* in un certo senso “a scapito” degli Stati membri (in quanto parti della federazione).

Secondo questo concetto la *sovranità* diverrebbe una variante definita e particolare *divisa* tra vari livelli del *sistema* politico. Per cui, insieme all'atto del trasferimento di competenze al livello comunitario, ci troveremmo ad aver trapiantato anche una parte della nostra *sovranità*, diminuendo il proprio potenziale di *soggettività*.

È importante aggiungere come da questo passaggio si possa desumere una particolare visione di come effettivamente funzioni il meccanismo decisionale, quando lo si intenda demandato ed espletabile a livello dell'Unione pensata come un *insieme*.

Nel senso che, se le competenze trasmesse al livello comunitario contemplano l'assunzione di decisioni soggette alla regola dell'unanimità, resta allora riconosciuto che detta *divisione* di *sovranità* sia (con pari legittimità) assicurata anche mediante il ricorso al *liberum veto*: cioè al blocco di quelle decisioni avversabili dal punto di vista degli interessi anche di un singolo Stato.

*Libertum veto* dunque non demonizzabile a priori (come pure accade), ma quale semplice conferma consensuale, al tempo stesso democratica e procedurale, dell'*ubi consistam* la consapevole partecipazione decisionale assicurata ad ogni componente del *sistema*.

Molto diverso è il caso in cui si abbia che fare con un voto *a maggioranza*. In tale fattispecie, la *divisione* di *sovranità* tra lo Stato membro e l'Unione Europea è piena: ovvero sia, con la decisione presa a maggioranza, ogni aderente – anche se ve ne sia qualcuno di orientamento contrario – è obbligato ad un leale adempimento di quanto sancito.

Contrario a questo pur chiaro concetto di *sovranità divisa* è il modello di utilizzo comune della *sovranità* basato sul presupposto che nel processo di

---

<sup>2</sup> J. CZAPUTOWICZ, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja* (Teorie delle relazioni internazionali. Critica e sistematizzazione), Warszawa 2007, pp. 357-358.

Integrazione Europea avviene la così detta “interferenza di sovranità”, intesa come un reciproco rafforzamento, conseguibile attraverso un legame di potenzialità dei singoli Stati membri.

In questo caso, più vicino ai modelli funzionali, gli Stati non soltanto condividono la propria *sovranità* con l’Unione Europea, ma mettono la propria *soggettività* in un comune contenitore ed, insieme, ne sfruttano le cumulative potenzialità. In questo modo, con profitto di tutti: l’Unione Europea ottiene ampia capacità di azione e gli Stati membri ottengono nuove possibilità di realizzazione dei propri interessi che, al di fuori dell’assise comunitaria, resterebbero affidati alla forza di influenza della propria rappresentanza unica.

Altrettanto evidentemente, questo tipo di ragionamento non prevede la creazione di una Unione federale, ma presuppone una più stretta integrazione in campi cui un’azione comune possa essere più efficace dal punto di vista dei rispettivi partecipanti al *sistema*.

Ovviamente, rimane sempre un quesito di fondo: a disposizione di chi porre tutta questa varietà di *soggettività*? Sembrerebbe che il concetto di uso più comune della *sovranità* si verifichi appieno quando *signori dei trattati* rimangono gli Stati membri, solamente con la conservazione di una regola di “uguaglianza supportata”: grazie alla quale, anche a Paesi più piccoli e più deboli si riconoscono diritti decisionali supplementari nei confronti di quelli più forti.

L’odierna l’Unione Europea non contempla un simile metodo di bilanciamento interno delle singole potenzialità, orientandosi piuttosto nella direzione di costituire al proprio interno una netta scala gerarchica che rispecchia proporzionalmente la forza dei singoli Stati. In tal modo espungendo il nucleo essenziale dell’uso comune della *sovranità*, con un mutamento di rotta peggiorativo rispetto alla *sovranità divisa*.

Il che equivarrebbe a dire che una volta trasmessa da ciascuno la propria *soggettività* all’insieme comunitario, se ne sia accettata l’assunzione di direzione da parte dei più forti, che potranno disporre l’uso secondo la *loro visione* del bene dell’Unione Europea come insieme.

Sulla scorta di questo ordine di ragionamenti siamo portati a ritenere centrale la riflessione sull’utilità di guardare ad un modello di Integrazione Europea che contempli, rispetti e sappia inglobare il punto di vista della *soggettività* degli Stati membri.

Che poi sia dalla Polonia che vengano a levarsi voci fuori dal coro rispetto a non poche zone grigie (o di più evidente criticità) del modello vigente di *sistema* comunitario, questo non deve sorprendere. Porre con chiarezza e determinazione la necessità di tutela e distinzione dei rispettivi



ambiti applicativi della *sovranità* dello Stato e di quella dell'Unione Europea, è solo una legittima maniera di scongiurare ben più pericolose derive.

E veniamo così alla terza direttrice di approfondimento problematico: quello dei tradizionali contrasti sulla *sovranità* nel quadro dell'Integrazione Europea. O per meglio dire, alla domanda se essa faccia parte dei più larghi processi di globalizzazione, o non sia invece una semplice risposta all'esigenza di salvaguardare un particolare "modello socio-economico" europeo.

Pur nella sua apparente impostazione solo teoretica, questo problema ha dei riferimenti pratici. Se infatti si sceglie considerare il processo dell'Integrazione Europea solo come una circoscrivibile localizzazione di un inevitabile fenomeno globale (dal momento che è tutto il mondo contemporaneo che diventa sempre più interdipendente e reciprocamente legato), una delle conseguenze è chiara: la *sovranità* come tradizionalmente intesa è destinata ad un progressivo annientamento.

E se dunque è con tale prospettiva che ci tocca quotidianamente fare i conti, vuol dire che non ci resta altro che auspicare che sia l'Unione Europea a poterci assicurare il massimo vantaggio possibile nel collegarci ad una rete globale di scambi e di collaborazione.

Se invece propendiamo a vedere l'integrazione comunitaria come una contro-risposta alla globalizzazione, in grado di assicurarci specifiche conquiste come un modello sociale oppure il rispetto di diritti umani, ciò significa che l'obiettivo dell'Unione Europea dovrebbe essere duplice.

Da un lato, il rafforzamento della *soggettività* degli Stati membri nelle loro azioni per il consolidamento, dell'ordine sociale all'interno dei rispettivi Paesi. Dall'altro, la ricerca di una *soggettività* comunitaria, capace di offrire una risposta sovrana a nome di tutta la collettività nei confronti dell'aumento, pervasivo delle nuove potenze economiche globali.

Così intesa, l'Europa verrebbe a significare un insieme definito di valori soggettivi e di conquiste politiche, sociali ed economiche titolate a descrivere i confini di quel suo peculiare *hortus conclusus* da difendere contro le forze della globalizzazione.

Le riflessioni qui esposte sono il frutto di constatazioni fatte in molti e svariati luoghi, occasioni e circostanze. Anche se non sono poche le voci pur autorevoli di quanti nel mondo politico contemporaneo, specie a proposito di Integrazione Europea, vorrebbero indurci a pensare che la questione dei classici dilemmi di *sovranità* stia scemando d'importanza.

In realtà, a noi pare di poter dissentire: il tema rimane attuale e più vivace che mai. Quel che è mutato è solo il contesto in cui merita ancora discuterne.

## La sovranità come modulo relazionale con il circondario

A me sembra utile suggerire che ogni qual volta si parli di sovranità e di Europa, un paio di domande calzanti non possano non essere:

1. nei confronti *di chi e di che cosa* (cioè rispetto a quali processi in corso o futuribili) ciascuno di noi potrebbe rimanere *sovrano* in quanto Stato incluso nello sviluppo dell'Integrazione Europea?
2. Quale intendimento coesivo si dovrebbe dare alla nozione di Europa?

Ovvero anche, magari con maggiore crudezza: rispetto *a chi* ed *a che cosa* potremmo conservare quel margine utile di *soggettività*, capace di rendere percepibile la sensazione di disporre di sufficiente autorevolezza per prendere autonome decisioni riguardanti il proprio destino? E infine: chi è da intendersi come *esterno* (o un estraneo) rispetto ai rispettivi partecipanti *interni* ai processi decisionali che (più da vicino) ci riguardano?

Comunque la si voglia mettere, difficilmente si potrà evitare di rendersi conto che quando si parla di *sovranità*, è inevitabile che si tirino in ballo i significati da attribuire alla definizione della frontiera demarcante per ciò che si intende come “di proprio dominio” (cioè le istituzioni, i valori, le norme, le regole dei partecipanti che sono considerati elementi di un proprio *sistema* politico), rispetto a ciò che è di pertinenza del “circondario” (cioè dei soggetti che creano ulteriori attività rispetto al nostro *sistema*).

Chiaramente, il concetto di *sovranità* che ci serve chiarire è quello che consenta di stabilire la dicotomica divisione più adatta a specificare un’“area di *soggettività* propria”. La quale, una volta concettualizzata e descritta, consenta un passaggio a categorie normative con cui introdurre i postulati di allargamento (o di contenimento) della *soggettività* del proprio *sistema*, rispetto ad influenze ritenute giovevoli (o ultronee) dell’ambiente esterno.

Ancora più importante è in ogni caso ricordare che la *sovranità* è oggi legata al concetto di *soggettività*: ovvero, alla capacità effettiva (e non solo teorica) di condurre azioni efficaci ed indipendenti nel mondo. Cioè dovunque esistano utili forme di possibile collaborazione interstatale, altrettanto avanzate come quella non esclusiva dell’Integrazione Europea.

In altri termini, la *sovranità* oggi non è da ritenersi essenziale solo nella dimensione politica di fatto intesa per tracciare una linea di confini che cristallizzi, *in malo*, la cesura dicotomica tra ciò che è nostro e ciò che *non lo è*. Quel che più conta, io direi, è che nell’adoperare questo concetto si

contempli, *in bono*, la ragionevole necessità di una custodia da parte dello Stato (inteso come strumento di realizzazione degli obiettivi politici della comunità nazionale) dei mezzi necessari sia per la sua esistenza che per il suo sviluppo.

Credo non sfugga a nessuno che in una matura democrazia ci si possa dire *sovrani* soltanto se e quando si abbia garanzia che, a fronte di cambiamenti sopravvenuti indipendentemente dell'ambito di azione dello Stato (come ad esempio lo scoppio di una guerra, una crisi economica e via dicendo), ciascuna realtà nazionale sia in grado di conservare la propria *sovranità* che consiste nel poter liberamente difendere e perseguire i propri obiettivi politici.

Il concetto di *sovranità* legato ad un postulato di *soggettività* in entrambe le dimensioni (interna ed esterna) è in particolar modo utile perché tale correlazione bidirezionale incide significativamente a livello sia della qualità che dell'efficace coerenza del *sistema* politico inter-statale. Come anche ai fini di una conduzione credibile della politica estera. Il che è il risultato di un presupposto fondamentale: e cioè che “*i rapporti internazionali sono propriamente delle relazioni tra Stati sovrani*”.

Certamente espletabili anche in collaborazione con altri partecipanti (come ad esempio le organizzazioni internazionali), ma comunque mantenendo la capacità di essere un attore relazionante: che è poi quanto dire col detenere la possibilità di esercitare una “*azione soggettiva*”<sup>3</sup>.

Parimenti non ci sono dubbi sul fatto che lo Stato è soggetto a cambiamenti nell'ambito dei summenzionati processi, nonostante la ragione introdotta da alcuni fautori di concezioni *neo-realistiche* che la fase annunciata del tramonto territoriale dello Stato nazionale si sposti come un orizzonte che pare si voglia raggiungere e che resta sempre lontano.

Per cui, se tutto si cambia cammin facendo, lo stesso dovrebbe valere per i nuovi significati di *territorio* e di *sovranità* statale, al cui traguardo si pone un diverso posizionamento dello Stato e dei suoi interessi, situabili in un decentralizzato ambiente internazionale.

Nondimeno, “*gli Stati, similmente alle interazioni che rappresentano circa 70% di tutte le loro azioni e delle loro influenze nel mondo contemporaneo, non vedono svanire lo stesso substrato politico della propria statualità, che da solo rimane un elemento molto importante alla base del sistema internazionale almeno a tre livelli: quello politico, quello economico e della sicurezza*”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Vedi, J. CZAPUTOWICZ, op.cit. p. 29.

<sup>4</sup> T. ŁOŚ-NOWAK, *Paradygmat realistyczny – projekcje porządku międzynarodowego w XXI wieku* (*Paradigma realistico – proiezioni dell'ordine internazionale nel XXI secolo*), in: R. Kuź-

Il modello contemporaneo delle relazioni internazionali implica che, per considerare le funzioni dello Stato in una nuova ottica, si dovrebbe prendere in considerazione la necessità di un più efficace collegamento della sua attività a livello internazionale con la politica interna e con i processi che intercorrono nel proprio *sistema* politico (come l'esecutività del potere e la redistribuzione delle risorse). Affinchè si possa addivenire ad uno stadio di più avanzati collegamenti funzionali tra l'ambiente internazionale e quello nazionale, “*la mutua interferenza in alcune aree degli affari interni e la mutua sorveglianza*”, quel che serve è creare delle comuni logiche decisionali entro le ancora non definite frontiere del sistema<sup>5</sup>. Fenomeno questo, che si definisce come “*sovranità penetrabile*”<sup>6</sup>.

A quanto sembra, nel dibattito sulla *sovranità* dello Stato si può dire che acquisteranno un significato più grande almeno tre dimensioni: la capacità di formulare la politica, la capacità di esecuzione di essa e la capacità di poterla assicurare nel tempo.

La capacità di formulare la politica dipende dalla esistenza in uno Stato degli strumenti per ottenere conoscenza, informazione ed analisi della situazione. In questo caso, non parliamo soltanto di quello che riescono a produrre asetticamente i così detti *think-tank*, quanto piuttosto di mezzi statali per ottenere una lavorazione dei dati in modo socialmente utile.

La chiave per il successo nei negoziati contemporanei, come quelli trattati nei vari *forum* dell'Unione Europea, è una perfetta conoscenza delle rispettive risorse dei Paesi membri (a partire dalla superficie e dai tipi di forestazione, fino alla tipologie di coltivazione e di allevamento, ivi incluse le condizioni di percorribilità stradale e le capacità di trasporto). Così come parimenti essenziale è la velocità di valutazione dei risultati acquisiti e la relativa regolamentazione delle risorse disponibili.

La capacità di esecuzione della politica è in funzione diretta della “*elasticità dello Stato*”, cioè del lavoro dell'apparato amministrativo, più o meno

---

niar (a cura di), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku (Ordine internazionale all'inizio del XXI secolo)*. Warszawa 2005, pp. 28-29.

<sup>5</sup> Vedi R. COOPER, *La fine delle nazioni: ordine e caos nel 21. secolo*, Lindau, Torino 2004, p. 52.

<sup>6</sup> Vedi J. HELIOS; W. JEDLIKA, *Suverenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych (Sovranità nell'era dei processi di integrazione e globalizzazione)*, in “*Prawo, Acta Univesitatis Wratislaviensis*”, n° 2626/2004, p. 23; P. BOROWIEC, *Wymuszona dekonstrukcja – Lewiatan w uścisku procesu globalizacji (Decomposizione forzata - Lewiatan nell'abbraccio della globalizzazione)*, in: B. KRAUZ-MOZER; P. BOROWIEC (a cura di) *Globalizacja – nieznośne podobieństwo?: świat i jego instytucje w procesie uniformizacji (Globalizzazione – somiglianza insopportabile?: Il mondo e le sue istituzioni nel processo di uniformità)*, Kraków 2008, p. 223.

reattivamente correlato ai tempi di elaborazione degli impulsi politici e del funzionamento delle strutture.

Quanto poi all'assicurazione di svolgimento della politica, essa è una questione di ampio significato *multilivello* che implica la garanzia di sicurezza interna esistente nel Paese e nella maggiore o minore immediatezza delle comunicazioni, finalizzate ad atti decisionali che riguardano la difesa dei propri segreti e la lealtà di servizio degli impiegati pubblici.

Ci dobbiamo rendere conto, che una conseguenza del permanente e non soluto processo di Integrazione Europea è la sfocatura del modo classicamente inteso di mantenere divise le funzioni esterne ed interne degli Stati e, più in generale, la misconoscenza dei nuclei centrali del rispettivo *sistema* politico in cui essi sono incardinati.

Il che provoca l'impellenza di cambiamenti sia delle istituzioni che delle procedure di gestione della politica estera comunitaria. La quale – questo va pur detto – sia pur lentamente comincia ad avere un carattere sempre più multisetoriale e non esclusivamente basato sul tradizionale modello di diplomazia.

Ciononostante, nel processo di Integrazione Europea si è ancora adusi a mantenere un monopolio centralistico delle procedure decisionali, includendo in una medesima filiera non dominante le fonti di potere di attori indistintamente qualificati come *esterni*.

L'insostenibilità di tale atteggiamento provoca che per alcuni soggetti all'interno dello Stato (come le aziende e le autorità locali) o per altre strutture interstatali o parallele agli Stati, ancora si stenti a riconoscere validità quali punti di riferimento per il dispiegamento del processo decisionale comunitario.

Il meno che si possa immaginare è pertanto una profonda riforma delle strutture istituzionali e procedurali dell'Unione Europea che consenta agli Stati di veder conservata – in un clima di serena condivisione d'intenti – una gestione efficace degli affari pubblici e della coerenza sociale nazionale a fronte degli interventi disciplinanti del potere centrale sussumibili sul proprio territorio.

Senza il riconoscimento di una esclusiva area di conducibilità dell'attività politica e dei pubblici poteri dello Stato entro i propri confini, il monopolio procedurale del processo decisionale comunitario significherà porre un freno all'acquisizione di identità sovra-locale di gran parte dei cittadini.

Laddove invece per noi il *clou* del successo dell'Unione Europea sarà proprio l'abilità posta nel costruire dei concordi legami procedurali (specie in tema di definizione delle priorità da realizzare) con i diversi centri decisionali (politici, sociali ed economici) dei Paesi membri.

La mancanza di tale capacità potrà solo condurre verso la complessiva perdita di comprensione e di positivo controllo sui fenomeni politici in corso negli Stati. Con il risultato che un accentuato andamento conflittuale tra tutti gli anelli utili della rete comunitaria, ne provocherà una crisi irreversibile.

### **Nuovi problemi all'orizzonte d'Europa: potere disciplinante, gerarchizzazione, *imperium***

In coda a tutti questi dilemmi sarà infine il caso di aggiungere giusto qualche ulteriore perplessità che suscita la più recente dinamica interna dell'Unione Europea.

Sempre in tema di *sovranità*, la tendenza che si percepisce è quella di una rottura concettuale di regole che sembravano inviolabili come il sostegno al trattamento ugualitario degli Stati, la neutralità delle regolamentazioni e l'auto-limitazione dell'Integrazione in casi di capitale importanza per la *Ragion di Stato* dei Paesi membri.

Tra i primi punti posti in agenda per la nuova modulazione del processo integrativo, spunta invece la necessità di creare un “*disciplinante potere centrale*”. Ora io mi chiedo: come non vedere in questo un inquietante stravolgimento dell'obbligo alla *neutralità* da osservarsi nelle regolamentazioni europee?

Possibile che non scandalizzi più di tanto l'introduzione di un apparato di restrittiva sorveglianza sugli Stati membri da parte delle istituzioni comunitarie?

Se ciò accadesse, a danno della stragrande maggioranza dei Paesi membri si produrrebbe un *vulnus* in settori chiave come la realizzazione dei rispettivi modelli di politica fiscale ed economica. Vieppiù pernicioso, in quanto inflitto con regole dettate dai soli Stati più forti e dai più influenti attori del gioco. Il tutto, a scapito della effettiva democrazia europea, invocando forme di forzosa disciplina utili a pochi e non da tutti cononestabili sulla scorta di chiare fonti giuridiche.

L'Unione Europea sembrerebbe che stia capitolando dinanzi alla forza delle agenzie di *rating*, evidentemente prone alle esigenze delle politiche economiche dei Paesi più grandi. Una strumentazione come quella del *patto fiscale* è proprio storicamente che ha rivelato di essere una forma di ingerenza indebita nelle regolamentazioni di Stati.

I quali, specie quando resi più deboli e bisognosi da una crisi, nell'immediato non dispongono di altre soluzioni che non sia la sottomissione della propria politica fiscale alle disciplinazioni del potere centrale.

Oltre a questo, che è già in sè un fatto di inaudita gravità, aggiungasi che gli indicatori del “*buon budget*” disciplinato dal potere centrale (non si sa a che titolo), di evidente reca con sè la pecca non meno lieve di non essere mai stato discusso con i cittadini a cui di fatto si impone.

Esercitare così impudentemente il diritto di cambiare con proprie disposizioni quanto sancito dai governi degli Stati membri, significa contestare pesantemente un nucleo essenziale della loro *sovranità* interna: che è quanto dire il Diritto delle Nazioni alla libera scelta delle persone a cui affidare il governo del proprio Stato.

E veniamo al secondo punto in agenda: il nuovo processo di gerarchizzazione degli Stati membri. Il modo migliore per descrivere questo fenomeno direi che sia quello offerto da una metafora di transizione: *dall'Europa come comunità ad un'Europa come società per azioni*.

Non va mai scordato che nell'Europa comunitaria, sin dal suo nascere, le regole più importanti sono sempre state basate sull'idea della solidarietà: *ciascuno di noi è così forte come può sentirsi il più debole tra di noi; siamo così ricchi quanto può diventarlo il più povero tra di noi*.

Questo significa che se aspiriamo davvero alla collaborazione leale, dobbiamo cercare di bilanciare i rispettivi potenziali degli Stati membri; e se desideriamo restare coerenti ai nostri principi originari, ci si deve sforzare all'unisono di livellare le differenze di sviluppo socio-economico esistenti su tutto il territorio dell'Unione.

Al conseguimento di questi obiettivi era stato demandato il funzionamento delle principali istituzioni comunitarie (soprattutto la *Commissione Europea*).

Per questi scopi furono concepiti gli stanziamenti dei fondi strutturali europei. Grazie a tutto questo gli Stati e le regioni più povere avevano la sensazione di un usufrutto pieno della *sovranità* nell'ambito dell'Unione Europea.

Volere la trasformazione dell'Unione Europea in un organismo atipico che sembrerebbe piuttosto una *Società Europea di Azioni* – su questo ha parlato Radoslaw Sikorski – cambia le regole di 180 gradi. In una *s.p.a.* siamo così ricchi come lo è un azionista ricco; ed il potere è diviso secondo le *azioni*, cioè in ragione proporzionale al numero delle *azioni* possedute.

Nel caso dell'Unione Europea, come si riscontra sempre più chiaramente, l'ipotizzabile scenario da azionariato societario è tale per cui la gestione dei fondi finanziari non sarebbe indirizzata verso le regioni meno sviluppate, ma verso le così dette “locomotive di sviluppo”; mentre, in termini di potere, avremmo a che fare con una accumulazione di capitale nelle mani dei soli Stati più grandi.

Questa situazione cambia in modo sostanziale il contesto della *sovranità condivisa*, perché sta ad indicare che la condivisione è tale solo di nome, mentre nella realtà è impari: i più deboli sono quelli a cui spetta meno sovranità; chi ne ha di più è vero che sono le istituzioni sovranazionali, le quali però non la suddividono equamente come farebbe un buon *pater familias*, ma la consegnano nelle mani degli attori più forti come Paesi membri.

Arriviamo infine al terzo problema. Sembra che si stiano facendo le prove generali per allestire l'esecrabile spettacolo di un tardo-medioevale *impero europeo*, già in cartellone per andare in scena sia nelle corti selettive delle relazioni internazionali, che nelle platee del mercato comune aperto ad un pubblico più vasto di cittadini.

In entrambi i casi per l'Unione Europea sarebbe un fisco e si verifiche- rebbero solo delle restrizioni della *sovranità europea* nella direzione di modelli imperiali come avvenne nel XIX secolo<sup>7</sup>.

Come già abbiamo detto, l'Europa va nella direzione di un *potere disciplinante* attraverso le regolazioni. Ci sarebbe anche l'opinione, a suo tempo espressa dall'allora Ministro Sikorski che l'Unione Europea serva soltanto a disciplinare gli Stati indocili. La sovranità, a suo parere, non può essere "*un diritto all'irresponsabilità*", e dunque l'UE sarebbe costretta a limitare la *sovranità* per limitare la *irresponsabilità* di uno Stato.

Questo pensiero è completamente nuovo. Se, come si è sentito dire, la *soggettività* significa *irresponsabilità*, questo è uguagliabile al rapporto che si instaura tra genitori e bambini, ai quali ultimi non si può dare piena libertà... perché sono sì degli individui, ma ancora piccoli e quindi *irresponsabili* (per questo motivo non si possono far andare in vacanza da soli).

Allo stesso momento l'Unione Europea cercherebbe quindi di attribuire a se stessa una peculiare *soggettività* nei rapporti internazionali, mediante un rifacimento (ed un uso *ex novo*) di strumenti antichi come la diplomazia o i patti ed i contratti bilaterali. L'intento è quello di provare ad entrare in campi d'azione fino ad ora indisponibili per il pieno raggiungimento dell'Integrazione Europea, puntando altresì a stabilire *partnership* strategiche anche in questioni di sicurezza.

Questo tipo di azioni interferiscono in maniera soverchiante sulla *sovranità* degli Stati membri, violano i trattati e andrebbero pertanto fermate. La crucialità del problema consiste, a nostro parere, nel fatto che un aumento indiscriminato delle ambizioni *imperiali* dell'Unione Europea ridurrebbe notevolmente (anziché esaltarla) la sua reale capacità di influenza sul vicinato.

---

<sup>7</sup> Vedi R. JACKSON, *Sovereignty: Evolution of an Idea*, Polity Press, Cambridge 2007, p. 76.



Se teniamo conto degli esiti delle procedure ordinamentali dell'odierna l'Unione Europea rispetto alle sue aree viciniori, troveremo che essa è più debole di quanto già fosse qualche anno fa.

Per esempio, l'idea di condurre delle politiche *soft*-europee di buon vicinato come si è tentato con l'*Unione per il Mediterraneo* o con il *Partenariato Orientale*, ha sonoramente conosciuto una inclemente disfatta.

L'idea di poter riuscire a conferire un ordine ragionevole ai vicini più prossimi dell'UE, coinvolgendo singoli Stati nelle politiche europee nasceva già debole, perché non si è mai avuta una decisione strategicamente comunitaria su come comportarsi con essi.

Mentre poi ancor oggi si cerca di condurre una strategia negoziale con il vicino più forte, cioè con la Russia, senza mai realmente orientare la visuale verso le costellazioni degli Stati piccoli e medi.

## Conclusione

La politica europea deve abbandonare l'indulgere alla tentazione auto-consolatoria che la risposta ad ogni rallentamento, intoppo o crisi del processo di Integrazione, sia il pigiare ancora di più sul pedale dell'accelerazione dell'Integrazione medesima.

La rappresentazione solo retoricamente più vivacizzata ed incalzante di uno scenario in realtà desolantemente fiacco e stantio, è un basso espediente della peggiore arte decadente.

Andare avanti si può, solo se si diventa sempre più uniti. L'Unione Europea sarà tanto più forte quanto più i cittadini sentiranno un intimo legame con essa: e non derivandolo dalla forzatura di regole e procedure surrettizie, ma in ragione diretta di una maggiore identità comunitaria.

Perciò si avverte la richiesta di una più decisa ed ampia concertazione di innesti di *leadership* politica in Europa. Finché i vari *dossiers* non saranno affidati alla guida politica di *capi* all'altezza di questo ruolo, la marcia potrà anche procedere: ma andrà, purtroppo, nella direzione sbagliata.

Indirizzare il percorso dell'Unione Europea basandolo sulla traiettoria di un *potere disciplinante centrale*, o sull'ampliamento rafforzato di regole e procedure è solo il risultato del visionarismo utopico di *élites* arroganti.

È fin troppo facile lasciare il giocattolo nelle mani dei *players* più forti, ma se vogliamo restare una salda comunità, deve essere rispettata la *soggettività* e la *sovranità* di ciascuno degli Stati membri e non solo quella di pochi.



## CAPITOLO IV

### Cambiamenti tendenziali del sistema

#### Carattere poliforme del potere in uso nel sistema europeo

Lo si può cogliere agevolmente, indirizzando una riflessione sul suo funzionamento che sia specificamente calibrata sulla dinamica delle relazioni esistenti tra le diverse *arene* politiche: ove per esse si intendano quei *sottosistemi* europei caratterizzati da proprie regole del gioco che ne descrivono le peculiarità di senso.

Dal punto di vista sistematico-istituzionale, ciascuna di tali *arene* possiede infatti una propria architettura, sia formale che procedurale, all'interno di Istituzioni che ne normano l'attività, tramite diversi strumenti di riproduzione della stabilità garantita da un modulo interno di comunicazione.

La specificità dell'azione del *sistema* politico dell'Unione Europea come oggi determinato, si basa sul continuo diluire e/o sorreggere le tensioni intercorrenti tra le singole *arene* (di fatto tre) all'interno delle quali vige una diversa logica interna.

Tradizionalmente l'Unione Europea come *sistema* era di solito caratterizzata da due ordini di relazioni interne parallelamente funzionanti. Uno dei quali era (come di fatto è ancora) rappresentato da un livello altamente integrato di regolamentazioni sovranazionali, unitamente all'insieme delle politiche che costituiscono l'elemento comunitario della specifica piramide federale dell'Unione. Laddove il secondo ordine relazionale consisteva in un *sistema* negoziale intergovernativo, funzionante come una sorta di costellazione integrante alla base della costruzione.

Queste due *arene* politiche venivano tradizionalmente tenute in considerazione a fronte dei principali ambiti di tensioni interne sopravvenienti nella politica comunitaria, alla quale veniva volta a volta assegnato un modello operativo in grado di raggiungere un livello accettabile di equilibrio stabilizzante.

Sin qui, la prassi usualmente configurata. Oggi invece, alle due tradizionali *arene* dominanti se ne rinviene aggiunta una terza, di valenza in certa misura complementare alle prime, dotata di caratteristiche particolari indirizzate ad intervenire su nuove casistiche circostanziali in fase di evoluzione.

Il filo conduttore di questo ulteriore strumento d'intervento consiste in buona sostanza in un insieme di politiche deliberative aventi come base

istituzionale il Parlamento Europeo e come sfondo suffragante “l’opinione pubblica europea”.

A ben guardare, quest’ultima area la si può connotare non oltre che riferita ad un modello concettuale di carattere ancora postulativo.

O per meglio dire – ove ad essa ci si riferisca da un punto di vista prettamente istituzionale, specie per quanto attiene alla posizione del Parlamento Europeo – posto che essa pur risulti in fase di straordinaria e dinamica crescita, ciò che la caratterizza è una vigorosa capacità di ingrandire il proprio significato al fine di meglio “essere presa in considerazione”.

Peraltro, è la dinamica complessiva delle *arene* politiche che merita di venire considerata (come pure è in parte accaduto) in modo storicamente diacronico, per come è venuta a svolgersi in fasi successive di evoluzione del *sistema* comunitario.

Nella letteratura scientifica si è soliti indicare cinque modelli di funzionamento del *sistema* politico comunitario, i quali mostrano come ogni dieci anni il *sistema* comunitario ha dovuto fronteggiare successivi rischi di tendenziale decomposizione, proprio come risultato delle tensioni ricorrenti tra le due tradizionali *arene* politiche<sup>1</sup>.

Dal modello di *partnership* caratteristico di tutti gli anni ’50 (basato sul presupposto di una collaborazione armoniosa tra le Istituzioni intergovernative internamente omogenee e quelle comunitarie (con la partecipazione, si badi bene dell’Assemblea Parlamentare quale rappresentanza indiretta dei cittadini), siamo passati negli anni ’60 al modello negoziale.

Il quale, per conseguire un parametro consensualmente uniforme di giudizio, ha di fatto rotto l’unitarietà della componente interstatale: con ciò innescando la necessità di negoziare le opinioni dei vari Stati sia tra di loro che con le Istituzioni comunitarie.

Successivamente, negli anni ’70, si è poi arrivati ad un modello di politica *segmentata*, che ha ulteriormente frammentato la componente internazionale a causa della maturazione del necessitato processo di specializzazione di particolari agende nell’ambito del *sistema* politico. Dando così la stura alla nascita di tanti segmenti indipendenti di funzionamento dell’intera politica comunitaria.

Con in più l’evidente risultato di uno smodato ampliamento delle strutture amministrative, a danno di omogenee strutture comunitarie divenute viepiù frammentate.

---

<sup>1</sup> Più ampio su questo argomento in: H. WALLACE; W. WALLACE, *Policy Making in the European Union*, Oxford 1997, pp. 37-57.

La fase successiva, negli anni '80, ha poi perseguito un modello di *cooperazione* che ha ulteriormente complicato tutto il *sistema* grazie all'incorporazione di nuovi soggetti per la prosecuzione determinante del complessivo processo politico. In particolare, con il Parlamento Europeo eletto nelle elezioni generali, in una con la creazione delle piattaforme europee dei partiti politici e dei governi regionali.

Il primo cinquantennio della Integrazione Europea si è infine concluso con il modello della politica *concorrenziale*, che con il trattato di Maastricht ed il concetto di una triplice funzionalità dei vari pilastri dell'Unione Europea ha chiaramente rivelato una rottura finale delle regole omogenee di funzionamento del *sistema* politico comunitario.

A conti fatti, neppure il Trattato di Nizza ha mostrato chiaramente (nella prima decade del secolo XXI!) l'esistenza di un'idea sostanzialmente innovativa per promuovere un efficace modello di funzionamento dell'Unione Europea.

Ci si è cioè solo limitati a sviluppare il modello di una politica di *quarantena*, unicamente basato sulla gradualità dell'incorporazione alla politica comunitaria di nuovi Stati membri, al fine di contrastare anche nella dimensione istituzionale lo "shock da espansione"

L'impressione che ci pare ricavabile è che anche con l'idea di Costituzione Europea e con essa con il Trattato di Lisbona (dal quale si auspicava di trarre una via chiara e positiva di evoluzione dell'Unione Europea) ci si sia fermati a metà strada, limitandosi a qualcosa che si potrebbe definire un semplice "lifting istituzionale".

In altre parole, se ci si sofferma a considerare per gli anni successivi al 2009 il successivo modello funzionale assunto dall'Unione Europea, il fatto di maggior rilievo sembrerebbe la sorte riservata alla Commissione Europea, sostanzialmente sottomessa al controllo politico del Parlamento Europeo.

Vero è che sono altresì indicate delle successive possibilità sul sentiero evolutivo istituzionale del *sistema* politico comunitario, ove collegato alla nascita di un modello *metapolitico* di integrazione. Resta da vedere se esso avrà effettivamente la capacità di introdurre cambiamenti significativi nel tipo presagito di Integrazione Europea. Cioè al momento del passaggio dalla fase ideativa della dimensione regolamentare e procedurale a quella strettamente politicizzata.

Come pure, conseguentemente, quando ci sarà un cambio dei rapporti di forza nell'ambito del *sistema* politico comunitario: ovvero sia, per i rispettivi soggetti aventi titolo ad una nuova regolamentazione della divisione dei poteri e dei ruoli in esso svolti.

Orbene, è pacificamente assumibile che l'epoca che tutti viviamo, almeno per quel che riguarda l'*arena* integrata ed internazionale, può essere descritta con l'uso di categorie teoretiche scientificamente ricavate da formule di "politica postmoderna".

Alla luce di ciò, incisivamente caratterizzanti risulta tutta una serie di qualità, come ad esempio: la sfocatura del concetto di "frontiera", una grande co-dipendenza tra gli Stati membri, l'intendimento di astrazione dal tradizionale concetto di "sovranità" come esclusività dell'azione politica, e la "comunitarizzazione" delle risorse.

A tutto ciò si aggiungono gli elementi di redistribuzione sovranazionale della ricchezza e soprattutto il tentativo di creare un circuito finalmente omogeneo di realizzazione degli obiettivi politici, tramite la statuizione di comuni regole internazionali e di un *sistema* istituzionale che governi lo spazio politico comune.

Le caratteristiche essenziali di questo modo di intendere il segmento integrato del *sistema* politico dell'Unione Europea, prevedono che i suoi principali meccanismi di funzionamento siano: il pieno dominio procedurale dei meccanismi direttivi, con il fine ultimo di raggiungere una efficiente coerenza interna ottenibile con l'introduzione di precisi strumenti legali di regolamentazione.

In questo senso l'Unione Europea veniva spesso definita come una "Comunità di Diritto". Ovverosia, se ne identificava specificatamente la sua burocrazia internazionale come un sinonimo di gestione basato su apposite norme: che è quanto dire su *standard* riconoscibili e su comprovate procedure.

Nelle politiche comunitarie dell'Unione Europea, il principale significato consisteva nella salvaguardia degli interessi *di ognuno* dei soggetti partecipanti: indipendentemente dal fatto che si avesse a che fare con questo o con quello Stato, o con un gruppo di *lobbying* o di imprese.

L'importante era che, magari – usando più o meno abilmente delle procedure in ogni caso legali – nello sfruttamento ai fini di propri interessi, comunque dovesse persistesse sovrana la piena comprensione anche delle conseguenze delle regole vigenti. Unitamente alla capacità della gestione di esse, mediante accorte capacità di analisi dei risultati conseguibili col sapersi districare nella loro folta fioritura.

Si potrebbe eccepire che questo *modus operandi*, eufemisticamente riconosciuto dagli addetti ai lavori come una strumentazione succedanea di uso "post-politico", non sia osservabile in società che pongono nella democraticità il proprio *focus* attenzionale primario.

Senonchè, l'andazzo del muoversi a tentoni è invece quello che a piè sospinto più si è seguito e – purtroppo, duole dirlo – ancora si segue nell'Unione Europea.

Nessuno si sogna certo di negare che nelle democrazie mature la politica si debba necessariamente basare sul volere, sul potere e sull'afflato anche passionale della maggioranza.

Altrettanto scontato è però che sia compito doveroso della politica il sapere dirimere l'acutizzarsi di controversie su temi delicati come l'ordine sociale e i diritti dei cittadini; come pure su altri che riguardano i modelli di cultura, i valori e gli assi direzionali di sviluppo della nazione civile.

A voler sintetizzare, quel che più ci pare caratterizzare il *deficit* di democraticità delle politiche comunitarie è l'inquietante mancanza di un autentico *demos* sovranazionale. Nel senso che è nello specifico ambito delle *communitas* di nazione, e dunque per loro tramite, che andrebbe effettivamente conclamata e decisa la volontà autentica della maggioranza dei cittadini. Coesi come essi sono da vincoli nel tempo consolidatisi di cultura, tradizioni, costumanze e di esperienze comunicative. I quali soli possono insieme concorrere a formare il più genuino collante di una superiore Ragion di Stato.

La scompensante mancanza di tali componenti ha determinato l'errore più fuorviante del tentativo, malriuscito, di affidare ad una ristretta *élite* di soggetti politici la stesura di un progetto costituzionale per l'Europa. Il quale, per questa via impropria, era già a priori destinato a non rispettare le più essenziali caratteristiche dell'intera comunità civile, così come rappresentata dai suindicati legami.

Il *sugo della storia* (per dirla con il vostro Alessandro Manzoni) è che la bozza di Costituzione per il nostro Continente è stata riduttivamente pensata come una maniera di descrivere un modello, appena superficialmente assemblato, di valori e legami ben più alti e profondi. Con in più la pretesa di ricorrere ad un complicato garbuglio burocratese di termini e di locuzioni, appena ammantato in superficie da un'algida gergalità giuridica.

Ovvero anche, in altri passaggi, utilizzando espedienti tecnici di bassa cucina *politichese*, come l'introduzione nel sistema di voto di elementi matematici (di riduttiva valenza aritmetica).

Dal che traspare il solo fine di coonestare un tipo di maggioranza, acquisibile grazie ad una somma artificiale di voti degli abitanti di peculiarmente determinati Stati nazionali, come nel caso della così detta concezione tedesca di "*doppia dirittura*" della maggioranza. Marchingegno, questo, che in mancanza di ben più solidi crismi giustificativi ed autorizzanti, costitui-

sce un abuso falsante di ideologia democratica nei confronti dell'altrimenti ben più complesso processo decisionale sovranazionale.

Per cui, alla fine di un tale caravanserraglio formalistico, se non è la volontà democratica della maggioranza quella che prende le decisioni che incardinano la qualità integratamente europea delle politiche comunitarie, verrebbe da chiedersi: in che modo e chi è che veramente esercita su di esse l'influsso più incisivo?

Una delle prime risposte che si affaccia alla mente è che, in questo tipo vigente di *sistema* comunitario, il potere sembra diluirsi dispersivamente in una miriade di rivoli procedurali. Non solo scollegati tra di loro, ma alla fine razionalmente incoerenti rispetto allo stesso risultato decisionale di ultimo approdo.

Un pò come se si volesse drenare da un poliedrico insieme di filiere una molteplicità grezzamente seriale di sub-particelle decisionali. Ciascuna delle quali, progressivamente decantata tramite il passaggio filtrante entro centri istituzionali diversi: i quali poi, in molti casi, non possiedono la qualità politicamente essenziale per la funzione che svolgono.

Questa onnipresente macrostruttura di decisioni minimali, presume poi di potersi ulteriormente dilatare in un abbraccio pervasivo con gli Stati membri, tramite un bozzolo di regolamentazioni legali. Con il pur prevedibile risultato di interferire in misura non lieve nelle politiche interne di ciascuno di essi. Talvolta al punto da ridurre, minimizzare (o praticamente annullare) il loro rispettivo – e pur sempre sovrano – spazio di manovra.

Come se ciò non bastasse, non sempre si tiene nella dovuta considerazione che lo spandersi a ragnatela delle regolamentazioni comunitarie non è che sia avulso da una cogente *dimensione di governo*. La sconcertante realtà è di ben altra caratura, dappoichè è proprio la rete in quanto tale che si pone come un forte strumento di potere.

Ed il perchè è presto detto: squisitamente *di potere* sono le capacità gestionali da essa rete possedute. Dalle quali, parimenti consegue la capacità di causare risultati desiderabili e durevoli ove ottenuti. Inoltre, alla sua stessa esistenza si collega il proprio peso obbligante di carattere legale, per via degli automatismi di uso diretto dei propri verdetti all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.

A guardia stabile di tale tipologia di potere ci sono due precise Istituzioni, ciascuna delle quali sovrintende ad una distinta area di competenze: dirigente ed esecutiva.

La prima di esse è senz'altro la *Commissione Europea*, per via di un esteso sotto-sistema di agende sovranazionali fatto di uffici, agenzie e personale specificamente addetto.



Ad essa si rifà l'intero microcosmo delle esistenti *euro-burocrazie*, grazie ad un insieme di regolamenti e di procedure. La cui funzione strategica è, in concreto, quella di esercitare una sorta di pre-dominio del *know-how* comunitario: con in più la (non sottovalutabile) piena capacità di estenderne la rete di cui dispone agli altri partecipanti al *sistema*.

Al secondo sotto-sistema istituzionale appartengono la Magistratura ed i Tribunali che assumono l'onere di garanti del Diritto comunitario comunemente inteso. Nonchè quello di una sovra-oculata vigilanza della perfetta esecuzione di regole e procedure.

In pratica, ad essi si può modularmente pensare come ad una "comunione di giuristi" che si pronunciano sulla estensione (o meno) delle autorizzazioni consentite dalla interpretazione delle leggi vigenti in ambito di Diritto comunitario.

Pertanto, lo specifico potere di questa rete è quello – solo in apparenza irrilevante in quanto pressochè invisibile – di fatto specialisticamente gestito da esperti e tecnocrati insieme a giureconsulti *ad hoc* dedicati.

L'insieme di questo quadro provoca come prima conseguenza che ogni Stato membro dell'Unione Europea per realizzare i propri interessi è tenuto a farsi molto attento ed a mantenere alte le proprie antenne di sensibilità anche nel corso del suo ordinario agire politico.

Questo perchè ciascun atto tradizionalmente di propria competenza decisionale e procedurale, può avere dei riverberi e delle interconnessioni non trascurabili in luoghi e tappe dell'*iter* istituzionale in posti ed a livelli solo a prima vista non collegabili, ma ciò non di meno altrettanto essenziali.

Coloro i quali non intendendo appieno questa sopravvenuta specificità, ritengono che nella politica europea siano in essere e valgano le stesse categorie in uso nella politica nazionale (dove la volontà della maggioranza può in ogni momento aver ragione della rete tecnocratica), rischiano di commettere un errore assai grande. Che ha un peso sia di ordine strettamente politico che, più estesamente, di efficienza governativa.

Non è infatti un caso che, oggi come oggi, il futuro di tante grandi industrie (siano esse cantieri navali, acciaierie, cementifici, miniere o imprese petrolifere come di pesca) non si decida attraverso programmi nazionali di ristrutturazione. In moltissimi casi, quello che fa la differenza è l'adempimento (o meno) di questa o talaltra regola procedurale come per esempio il tasso statistico comprovato di emissione di anidride carbonica. Oppure l'essere (o meno) iscritta negli albi definiti di pubblica utilità.

Lo stesso accade anche per lo sviluppo futuro di intere regioni europee. Per le quali le decisioni che contano sono prese, più o meno in misura

altamente determinante, sulla scorta dell'iscrizione (o meno) all'albo procedurale in cui si definiscono i così detti *indicatori di accettabilità* per l'uso dei fondi strutturali. Ai quali si attinge anche per definire statisticamente i livelli nazionali del PIL.

La stessa libertà di azione dei singoli Stati in ambito di politica fiscale è oggi soggetta al vincolo di varie tipologie di *standard* statistici che calcolano quanto accettabili siano i singoli *deficit* di bilancio, di debito pubblico e così via. Quello che dà non poco a pensare è che le iscrizioni in detti *albi* non sono fatte da effettivi decisori politici, ma compaiono in forma di *proposte* formulate dai tecnocrati della Commissione Europea.

Al solo fine di concludere questo pur minimale segmento descrittivo del *sistema* politico dell'Unione Europea, almeno per quello che allo stato attuale ci pare il livello raggiunto di integrazione, aggiungiamo un paio di elementi di ulteriori di riflessione. Per quanto riguarda la *rete* procedurale di cui poco dicevamo, va sottolineato che essa è elastica. Mentre a quanto già detto del *sistema*, va pure aggiunto che esso non è trasparente.

Ciò che ci spinge ad argomentare in tal senso sono le varie manipolazioni e le pressioni di vario tipo dispiegate dai molteplici gruppi d'interesse. Le quali se da un lato posseggono una innegabile capacità di influenzare i funzionari, possono anche sortire degli effetti speciali sugli *standard* da questi concepiti nella formulazione di norme in termini di compatibilità con obiettivi particolari.

Sia chiaro che in questo caso non stiamo necessariamente alludendo ad azioni qualificabili come illegali, bensì a modalità attuative di procedure che, pur in assenza di dolo, si rivelano delle costanti quanto discutibili determinanti di *sistema*.

Al tempo stesso, quando parliamo di non trasparenza delle regolamentazioni, il riferimento è da intendersi alla diversità di ricezione che talune misure normanti – anche al di là della impeccabile uniformità testuale – finiscono con l'assumere una volta circuitate. In particolare quando ciò avviene presso alcuni destinatari particolari.

In questa situazione si può dire che rientrano, in termini di necessario differenziamento strettamente politico, gli atti destinati a particolari Stati membri. Il caso di specie è quello della più ampia facoltà di libera interpretazione (o anche della semplice non-applicazione in termini di Diritto cogente) consentita agli Stati membri più forti dell'Unione Europea.

Tale spazio anomalo di tollerata flessibilità è decisamente più esteso rispetto a quello degli Stati più deboli e, più ancora, di quelli appena incorporati. Circostanza questa, peraltro oggetto di continuo contrasto tra la Commissione Europea e i governi facenti parte dell'Unione.

Il secondo ordinamento che conrea il *sistema* politico dell'Unione Europea è quello interstatale. La politica europea, contrariamente al più diffuso convincimento, molto semplicemente è ben lungi dal risultare *integrata*. Il che accade non perchè a livello comunitario si rifiutino *in toto* i concetti più tradizionali in tema di rapporti internazionali come la gerarchia, il predominio concorrenziale, l'egemonia oppure la specificità delle periferie. Solo che li si assume più che altro in un ordine subordinatamente parallelo, anzichè mantenerli (come dovrebbe essere) in posizione dominante.

Il che, già in se stesso, rappresenta un sintomo deciso di cambiamento di rotta, per certi aspetti addirittura rivoluzionario. In ogni caso, credo che debba valere anche qui l'adagio del *sit modus in rebus*. Nel senso che, comunque e sempre, buon senso e saggezza imporrebbero di dare il giusto valore proporzionale alle cose. Onde evitare che ci si possa concedere il lusso di lasciarsi abbagliare dalla "illusione della forma". Come accadrebbe se si radicesse il pernicioso convincimento che l'Unione Europea si possa basare solamente sull'ordine sovranazionale.

A tal proposito, merita rammentare che ancor oggi nell'Unione Europea esiste (ed è grande) un'area di decisioni politiche che vengono prese e si reggono sulle regole tradizionali del gioco di interessi tra gli Stati. E oltre tutto, non è scritto da nessuna parte che l'*Integrazione Europea* possa o debba negare completamente la volontà politica dei singoli Stati nazionali e dei loro capi.

Come pure non ci risulta che sia stato statuito l'azzeramento di concetti quali "interesse nazionale" o "Ragion di Stato". Specie in campi di tradizionale pertinenza esclusiva degli Stati come la sicurezza interna e le relazioni esterne. Vero è, piuttosto, che quale principale obbligo comunitario rimanga che dette prerogative statali siano armonicamente rispecchiate nella più ampia sovrastruttura europea.

Ma anche in questo caso, è pacifico che lo Stato nazionale rimanga nell'ambito dell'Unione Europea il più importante soggetto delle relazioni internazionali. Come pure che sia esso il principale organo di legittimazione politica nella costruzione del consenso sociale.

Nei campi di garantita egemonia degli Stati nazionali, il processo decisionale nell'ambito della politica europea è definito come "*una serie mirabolante di licitazioni internazionali*".

Tale schema di politica europea presupporre tre passaggi fondamentali: che gli Stati si comportino razionalmente; che formulino i propri obiettivi politici sulla base delle preferenze indicate dai cittadini; che la collaborazione nell'ambito dell'Unione Europea si basi su negoziati interstatali.

Nella politica europea ha quindi luogo una duplice sequenza cadenzata di passi: in prima battuta sono gli Stati che formano in modo razionale i propri obiettivi in adesione ai propri interessi nazionali; indi, successivamente, si arriva alla licitazione degli interessi comuni.

I quali però diventano tali, proprio alla luce della fornita assicurazione che ognuno di essi possa veder realizzati (ed anzi massimizzati) i rispettivi interessi particolari.

Orbene, il mio maturato convincimento a proposito di questo specifico segmento della politica europea è che sia un lascito anacronistico di epoche passate, destinato pian piano a scomparire.

Non solo: ma che anzi proprio gli Stati nazionali, insieme ad una rimodulata dinamica del *sistema* intergovernativo, siano dei fattori politici necessari per la stabilità interna dell'Unione Europea.

Se infatti torniamo per un attimo alla descrizione dei due anzidetti segmenti del *sistema* politico comunitario (la rete di gestione procedurale ed il meccanismo del licitazione intergovernativa), è facilmente riscontrabile come e quanto essi siano strettamente tra loro legati.

Per di più, con una reciprocità di condizionamento delle proprie rispettive esistenze, che funge per entrambe da sano e valido contrappeso. In tutta serenità, confesso di far fatica ad immaginare come l'Unione Europea possa ancora attardarsi ad accettare nel suo *sistema* così segmentato una chiara sequenza modulare: la quale – opportunamente normata sulle basi di un dialogo libero e democratico tra uguali – riconosca come cruciale e fruttifera una più stretta collaborazione con gli Stati nazionali.

Prim'ancora che una svolta palingenetica, credo che una tale formulazione sistemica potrebbe finalmente garantire all'Europa i più grandi successi che merita, come sintetizzati dal motto "Unità nella Diversità". E dunque, con l'Unità preservata e corroborata dal segmento integrativo di un più stretto legame tra obiettivi ed ambizioni politiche delle società che costituiscono il *sistema* comunitario. E con la diversità espressa dalle molteplici ricchezze degli Stati nazionali aderenti all'Unione.

Per questa via si otterrebbe una ulteriore chiarificazione, che è al tempo stesso dottrinale e comunicativa, a fronte di ambiguità ed incertezze più di una volta indirizzateci, talora ironicamente, da oltre-oceano e non solo. Mi riferisco qui alla *vexata quaestio* su chi siano in Europa i responsabili garanti del governo comunitario: la sovranazionale struttura del *demos* (come preconizzavano i nostri Padri Fondatori costituenti) o gli Stati nazionali?

Si tratta com'è evidente di una *crux* istituzionale di non lieve portata ed entità, che meriterebbe ben altro impegno analitico ed ampiezza scienti-

fica di trattazione. Tuttavia, nella limitata economia di spazio consentita in queste pagine, alcuni punti fermi a mio parere già esistono. Tra questi, quello che il potere europeo può esistere soltanto *grazie* agli Stati e non certo a prescindere da essi.

La moderna democrazia, come argomentano i politologi, non è soltanto il potere che esiste direttamente nelle mani del popolo e per esso esercitato, bensì un *sistema* di potere in cui si concretizzano valori inalienabili quali la responsabilità politica, l'ancoramento e la rappresentazione sociale.

In Europa, tali condizioni sono pienamente realizzate solo al livello degli Stati nazionali e nel loro ambito. È solo qui, negli Stati, che in effetti si realizza un reale controllo dei cittadini sull'esercizio del potere e delle responsabilità ad esso connesse. Ed è questo anche il livello in cui appaiono ravvisabili in misura anche numericamente bastevole quei legami di cultura, tradizione ed immaginario collettivo, nonché quelle condivise esperienze che permettono ai cittadini di identificarsi in una o più forme di organizzazione politica.

Negli Stati, più e forse meglio che altrove insomma, le persone che governano sono vicine ai cittadini, con gli effetti del loro lavoro più direttamente leggibili dagli elettori. Il che inevitabilmente comporta una più ampia percezione di come siano rappresentati gli interessi democraticamente espressi col voto. Così come la realizzazione degli interessi consente ai detentori del potere di favorire la dimensione identitaria della cittadinanza, anche nella direzione di quanto effettivamente realizzato tramite la delega a loro conferita.

Per converso, se si considera l'introduzione nell'attività politica dell'Unione Europea un concetto elusivo e non esplicitato come quello di "popolo europeo", è chiaro che anche la responsabilità nei confronti di esso assumerà un carattere artificiale. Con ciò contribuendo alla diffusione dell'idea di una mera democrazia di facciata. Alimentando la percezione di una *élite* politica puntiforme tenuta insieme alla guisa di un gruppo di elettori liberi e senza una reale legittimazione d'insieme.

Al tempo stesso, osserviamo che gli Stati nazionali hanno per l'Unione Europea un precipuo significato solo ai fini della conservazione di un suo precario bilanciamento interno. L'Unione è infatti composta da 27 Stati, ciascuno dei quali ha un potenziale bilanciante assai diverso ai fini comunitari. Ragion per cui è naturale che ci sia bisogno di meccanismi diversi di autoregolamentazione in grado di convivere con i dispositivi unitari del segmento integrato.

È appena il caso di precisare come da una simile circostanza non si possa e non si debba in alcun modo dedurre un sentiero che conduca

nella direzione sbagliata. Per essere chiari, non c'è e mai potrà esserci un percorso privilegiato verso una qualsivoglia forma di favoritismo politico di egoismi nazionali.

Qualsiasi ordine del giorno che, in maniera miope e ristretta, contemplasse anche solo paludatamente uno schieramento degli interessi statali contro l'interesse comunitario, sarebbe recisamente da respingere come "irricevibile".

Altro è il discorso possibile quando si parli di "varianti della politica europea". Gli Stati membri nell'ambito del comunitario sistema politico hanno pur sempre la possibilità di collegare la propria azione in ambito comunitario alla specifica dimensione del loro rispettivo *particolare*.

Si tratta in tal caso di un processo legittimo, ove ad esempio si ponga mente alla naturale tendenza alla creazione, sempre nell'ambito dell'Unione Europea, di diverse catene di collaborazione intenzionale. Come pure alla luce della riscontrata crescita d'importanza di forme regionali di approfondimento del dialogo politico.

### **Un nuovo filone politico: il neo-funzionalismo ideologico**

Sulla scorta di quello che abbiamo qui precedentemente descritto come l'essenziale *quid novi* dinamico del *sistema* politico comunitario, ci pare di poter ritenere quanto meno ammissibile che si possa procedere in direzione di una emancipazione degli attori in senso stretto politici, che sia conforme alla logica di politicizzazione del processo in atto dell'Integrazione Europea.

Quella della politicizzazione degli attori primari è infatti un tentativo di rispondere alla esigenza di ricerca di una nuova "regola prima" per l'integrazione comunitaria, che sia in grado di consentire l'introduzione di un nuovo meccanismo di *spill-over* per l'Unione Europea, e con esso di permettere il recupero di una sua più attiva e rivitalizzante dinamica interna.

Al fine di consentire questa ricerca, tra le tante opzioni teoreticamente possibili, tra quelle principali al momento sul tavolo si può tentare di analizzarne almeno tre.

La prima di esse prevede di lavorare prioritariamente a favore della piena integrazione economica. In questo caso, viene contemplata la continuazione dell'attuale modello: con cioè la prevista necessità di assumere delle decisioni *mono-uso* modellate su quelle che hanno accompagnato il passaggio alla fase dell'integrazione monetaria con l'introduzione dell'Euro.

Il che significa che una volta acquisito il consenso al passaggio alla tappa successiva dell'integrazione economica, verrebbe ad auto-azionarsi l'effetto conseguente del "debordare", con ciò solo ritenendo riconquistata l'interna dinamica dell'integrazione.

A questo punto, sorge legittima la domanda su che cosa dovrebbe effettivamente comportare un tale tipo di demarcazione innovativa. Le risposte possibili sono due: la prima è la trasformazione dell'unione economico-monetaria in un modello uniforme di tassazione; la seconda è la creazione di un modello sociale unitario.

La prima variante credo che innanzi tutto significhi la realizzazione del postulato di alcuni politici francesi e tedeschi, secondo i quali l'armonizzazione del sistema di tassazione su tutto il territorio dell'Unione Europea avverrebbe attraverso un sistema decisionale, ovviamente centralizzato, in grado di applicare delle regole capaci di indicizzare il *quantum* tassabile.

La seconda variante, che nel caso di specie potrebbe essere la conseguenza del primo, significa (detto in soldoni) l'introduzione nell'Unione di una politica di redistribuzione, ivi comprese le spese per lo sviluppo regionale e le garanzie per le quote di agricoltura (come già si fa oggi per gli Stati membri). Solo che in questo caso (e certo non è poco) il tutto avverrebbe a livello della *massa* dei cittadini.

In altre parole, il complessivo Diritto comunitario e tutte le garanzie sociali (compresi i diritti civili) sarebbero *sic et simpliciter* legati al possesso della cittadinanza dell'Unione. Ora, se questo è il quadro realisticamente tratteggiabile, a me sembra che tutte e due le varianti di allargamento, così come contenute nell'ipotesi integrazione economica, prestino il fianco a tutta una serie di dubbi legittimi che ne segnano l'estrema difficoltà di realizzazione.

Prima di tutto ci sembra che sia il caso di richiamare all'attenzione che ogni passo ulteriore condotto in direzione integrativa comunitaria, dovrebbe quanto meno essere preceduto da una piena conoscenza di quale sia la reale diffusione dell'attuale grado di integrazione raggiunto. E quindi, il rendersi conto di che cosa in concreto significhi e comporti l'estensione dell'unione economico-monetaria a tutti gli Stati membri.

Tanto per cominciare, come a tutti noto, sappiamo già su quanti non poter contare per questa impresa: alla Gran Bretagna e alla Svezia che già non ci stanno per i motivi politici, andrebbero pure aggiunti gli altri Stati che già non adempiono i criteri correnti.

Più o meno allo stesso modo, è facile prevedere che l'introduzione di un criterio di tassazione unitaria incontra la resistenza di quegli Stati i quali,

proprio grazie ad una politica fiscale abilmente condotta, hanno creato un proprio meccanismo di sviluppo economico. Oltre tutto, l'accettazione di un simile tipo di unificazione fiscale si presenta dubitabile anche a causa della enorme diversità di certificazione dei redditi imponibili delle popolazioni dei singoli Stati membri.

Per non dire che, *alla fine della fiera*, non si riesce a capire quale sarebbe il reale beneficio economico per tutti: l'unico vantaggio politico andrebbe ai soli cittadini di Stati a più debole crescita economica e minacciati dal deflusso dei capitali.

Quanto poi alla ipotizzata unione in area sociale, tranne quelli già elencati, si possono ragionevolmente indicare altri dubbi di natura fondamentale. Anzi tutto va detto che esistono già (e non da oggi) delle forti perplessità circa il consenso sociale che otterrebbe l'introduzione di garanzie sociali omogenee per i tutti cittadini dell'Unione.

Un simile passo richiederebbe grandi trasferimenti finanziari dai più ricchi ai più poveri, pur dando per scontato (il che è tutto ancora da vedere) che lo *standard* possa essere fissato al più alto livello di quelli in uso nell'Unione, cioè su quello scandinavo. In alternativa, sarebbe da ricorrere ad una notevole riduzione delle garanzie osservate in certi Stati: il che sarebbe oltremodo difficile, anche a voler assumere obbligatamente come punto orientativo di partenza un Paese in cui più debole è la concezione dei diritti sociali.

In ogni caso, la percorribilità di una valida ipotesi di allargamento dell'integrazione economica, credo necessiti di un solido puntello. Nella dinamica del *sistema* comunitario serve cioè una intensificazione dei moduli di collaborazione politica, ravvisabile in stabili forme istituzionali.

Tanto per cominciare, al fine di conferire piena rispettabilità al rafforzamento del proprio segmento politico sovranazionale, l'intero procedimento legislativo dell'Unione Europea dovrebbe definitivamente assumere uno *status* autonomo.

Quindi ancora, l'allargamento del processo di integrazione politica sarebbe da collegare al trasferimento a livello comunitario delle politiche di carattere non-economico. Specialmente per quel che concerne le questioni legate alle funzioni di politica estera del *sistema* politico; come pure per tutte quelle di ambito interno in grado di garantire ordine e disciplina.

Infine, in una con la creazione di nuovi assetti politico-istituzionali in ambito di Esteri e Difesa, resterebbe l'esigenza di riformulare *ex novo* le stesse modalità di presenza degli Stati membri dell'Unione Europea in organizzazioni internazionali come l'ONU, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e la NATO.



Un tale quadro d'insieme significherebbe un gran passo in direzione degli Stati Uniti d'Europa, e dunque verso il capovolgimento della classica piramide feudale su cui ci siamo in precedenza soffermati. Senonchè, la ricerca per questa via di una nuova dinamica integrativa è gravata da vari e non lievi dubbi circa la pratica realizzabilità dell'assunto.

Non è infatti per nulla assodata la disponibilità degli Stati membri ad un consensuale trasferimento a livello comunitario dei crismi internazionali di piena soggettività legale. Per di più, ove ciò pur potesse accadere, non è da darsi per scontato che un tipo di soggettività giuridica internazionale così demandata riesca a godere di un'ampio favore legittimante da parte dei cittadini. I quali, di fatto privati di un reale coinvolgimento nel processo decisionale (proprio su importanti questioni di collettivo interesse a loro rese note *ex post*), maturerebbero la passivante sensazione di essere stati trattati come oggetti fuori contesto.

In definitiva, sembrerebbe che sia proprio la mancanza di un *demos* europeo a non permettere la trasformazione dell'Unione Europea in una superpotenza. La circostanza non può esimerci dal riflettere sul fatto che gli Stati membri si presentano divisi, sia da un punto di vista formale che giuridico, su questioni politiche essenziali come Esteri e di Difesa. Alcuni di essi sono nella NATO, altri si mantengono neutrali; altri ancora sono potenze nucleari o membri permanenti di Consiglio di Sicurezza, altri no.

Per cui davvero non si riesce a comprendere in cosa possa consistere una seria politica comunitaria di educazione culturale, a fronte di ambiti tematici delicati che toccano la "*sensibilità nazionale*". Senza contare che il trasferimento di funzioni esterne ed interne dello Stato al livello comunitario, provocherebbe un fenomeno di sprofondamento meglio noto come *hollowing-out*. Si verrebbe così a formare nello Stato qualcosa di simile ad una *incavatura*, talmente sminuente da ridurlo a mero agente regolatore di identità sull'arena internazionale.

Per di più, i Paesi membri subirebbero l'ulteriore svantaggio dei limiti di ammissibilità al solo ambito *interno* del ricorso alla *Ragion di Stato*. Cioè alla semplice fase istruttoria di quegli affari sovranazionali dello Stato che si è soliti definire come pre-lavoro di base.

A fronte delle difficoltà sopra descritte, l'unica via di recupero di un moto effettivamente *dinamico* nel processo di Integrazione sarebbe prefirabile da una terza variante: la quale però, almeno al momento sembra ancora essere *in statu nascendi*. Ci riferiamo qui specificamente a quel livello comunitario della *meta-politica*, il cui contenuto dovrebbe portare alla costruzione di un *sistema*, assiologicamente fondato, capace di realizzare un più ampio *modello* culturale.

Le perplessità che avvertiamo a tal riguardo, ci inducono a temere che senza un serio fronteggiamento delle difficoltà di allargamento dell'*integrazione economica*, all'orizzonte ci sia ben poco di rassicurante in cui sperare. È anzi probabile che il quadro si offuschi oltre, qualora non si superino le barriere tuttora fraposte sull'itinerario tracciato verso il *superstato* comunitario.

Molto alto rimane pure il rischio di disinnescare un ulteriore meccanismo di pernicioso *straripamento* di patologie destabilizzanti, attraverso la virulenta resipiscenza di polemiche vetero-ideologiche all'interno della politica comunitaria; con l'aggravante, anch'essa facilmente pre-diagnosticabile, di farne un terreno scontro in sede di immancabili *deliberazioni* su valori ed atteggiamenti sociali anche di natura rivendicativa.

Duole dirlo, ma l'alto costo da pagare sarebbe un ulteriore aggravio ponderale di quelle sofferenze di bilancio che già incombono sui responsabili della mancanza di una chiarezza procedurale nella costruzione di un definitivo catalogo assiologico comunitario. Una ragione in più, quindi, per tornare ad auspicare con rinnovata fermezza che l'Unione smetta finalmente di autoconfigurarsi come un *sistema* di *meta-regolamentazione* di retroguardia e diventi una palestra avanzata di *meta-politica*.

Quel che più serve è, prima di tutto, imprimere al *sistema* un forte impulso tonificante di sana energia. È innegabile che le controversie ideologiche siano anch'esse fonti inesauribili di energia, il punto è però che con esse non si arriva ad uno stato soddisfacente. Ma a parte questo, direi che è proprio la necessità di costruire una spendibile identità a livello internazionale che non lascia molto spazio al dispendio infruttuoso di energie politiche.

Nell'Unione Europea, la promozione di valori comunitari deve oggi viaggiare di pari passo con la creazione di un binomio politicamente autorevole nei settori di Esteri e Difesa. Le conseguenze di un mancato mutamento di rotta sono di tale portata che le tendenze da sovvertire parrebbero esigere un autentico scatto rivoluzionario in avanti. Nella ricerca di fonti energizzanti per il *sistema* comunitario, abbiamo a che fare con un irripetibile banco di prova. E sembrerebbe che la tendenza più forte sia quella di attribuire il primato alla soluzione *meta-politica*.

Senonchè, il corso del dibattito europeo ha mostrato come questa svolta *meta-politica* rimanga abbastanza imbrigliata da un insieme di concetti ispirati al *politically correct* assai caro alla sinistra europea. Già l'andamento della discussione sul preambolo del *Trattato Costituzionale* credo sia sufficiente per indicare quanto lontani ci si sia spinti rispetto alle comuni radici

originarie della tradizione europea. Il mancato appello a Dio, tanto per fare un esempio non scelto a caso, è stato giustificato con la necessità di conservare una *chiarezza assiologica* del testo.

Se però, come è presumibile, siamo alla vigilia di un passo *tendenziale* ancora più lungo, possiamo ben immaginare che piega potrà prendere la questione del primato del *Diritto Comunitario* rispetto al *Diritto statale*, a sua volta costretto ad ulteriori compressioni sovrainposte da regolamentazioni di ordine costituzionale.

Perchè se pure è naturale che le *meta-regolamentazioni*, in quanto norme che regolano le procedure di cooperazione, si collocano al di sopra della precettistica giuridica degli Stati membri una volta risolutisi alla cooperazione comunitaria, tutt'altra dimensione assume la questione se si entra nel campo di una *meta-politica* basata su un predefinito catalogo dei valori.

Del resto, anche il cambio del modello di Integrazione Europea ispirato dal *neofunzionalismo ideologico* risulta, per molti versi, politicamente contraddittorio: specie alla luce della citata regola del primato del *Diritto Comunitario*.

Non stupisce che ciò avrebbe potuto (come poi puntualmente accaduto) provocare forti tensioni all'interno dell'Unione Europea: specie quando si riteneva di far fare oggetto di regolamentazione problematiche altamente sensibili come il modello di famiglia. Oppure quando, con l'introduzione dell'eutanasia, si andava a toccare una questione delicatissima come la diversificazione del valore della vita umana.

Alla luce di ciò, io credo che questo modello neghi il concetto di Habermas che riguarda il patriottismo costituzionale: per il quale, serve assicurare che ciascuna opinione sia da ritenersi pariteticamente ammissibile a libera discussione, con pari garanzie giuridiche. E non invece assumendo un catalogo pre-definito di *politically correctness* che, di fatto, impone alcune scelte ideologiche e ne osteggia delle altre, negando ad esse persino uno spazio di pubblica dibattibilità.

Così facendo, il neo-funzionalismo ideologico esclude l'ipotesi di creare una Unione Europea su basi sistemiche di *multi-level governance*<sup>2</sup>, privilegiando l'attestazione su un livello surrettiziamente pre-stabilito di governabilità della politica. Che è poi quanto dire una maniera di voler dirigere senza governare.

Neppure è da accettarsi supinamente che l'EU si possa limitare ad assumere un ruolo di mero fornitore dei beni servizi pubblici o di distributore

---

<sup>2</sup> Vedi: K. SZCZERSKI, *Zarządzanie wielosegmentowe: model polityki w Europie (Governance multi-segmento: modello politico in Europa)*, in "Praktyka Polityczna", n. 1/2004, pp. 12-23.

di essi, in nome di una pre-assunta assunzione della dottrina politica o dell'idea di Giustizia dominanti in un dato momento.

Più che al ruolo di promotore di un catalogo di valori ideologici, come obiettivo dovrebbe piuttosto assumere e privilegiare la funzione di regolatore di un mercato europeo che assicuri e fornisca "le condizioni integrate per la creazione dei prodotti locali"<sup>3</sup>.

La preoccupazione principale dovrebbe insomma essere quella di conseguire una piena emancipazione della *impasse* corrente, col ricorso a sani principi di "diffusione inter-sistemica" e "influenze di contatto" tra moduli diversi, sia nazionali che comunitari.

Diversamente, rimane difficile pensare ad un catalogo omogeneo di assiologia europea privo di inevitabili complicazioni nazionali. Laddove invece quel che occorre è la capacità di saper creare una identità nuova e non arbitrariamente condizionabile per tutto l'insieme comunitario.

Come schivare gli intoppi? Anzitutto con il rafforzamento del ruolo di Parlamento Europeo. Che proprio in quanto *forum* di dibattito ideologico e sorgente metapolitica, è il luogo deputato proprio in punta di Diritto di regolamentazioni sulla Commissione Europea, proprio nella veste di guardiano della nuova identità comunitaria.

Ove cioè, in esso e per esso conquistata una posizione dominante, verrebbe resa plausibile ed opportuna la continuativa capacità di verifica sia delle attività della Commissione che degli stessi Commissari, tramite ad esempio l'istituzione di un voto di fiducia/sfiducia.

Col far che si avvicinerrebbe fattivamente il modello comunitario al sistema parlamentare e ministeriale, ponendo fine al meccanismo dello scambio dei ruoli nel sistema o all'irrigidimento del ruolo di soggetti particolari. Col consequenziale vantaggio di aver così raggiunto una nuova importante tappa nello stesso processo di integrazione europea, allontanandone la china di disintegrazione dell'assetto politico e favorendone la necessaria ricostruzione istituzionale, più coesa e meno caleidoscopica.

Le conseguenze derivabili dall'assunzione di un simile modello innovativo per il Parlamento Europeo sono di cruciale importanza, perchè adduttori di cambiamenti sostanziali per tutti i livelli anche più elementari di funzionamento di questa istituzione. Il cui esito finale implicherebbe come logica conclusione una politica maggiormente conciliativa, grazie ad una competitività basata sulla divisione opposizione/coalizione non più determinata dalle sole differenze ideologiche.

---

<sup>3</sup> R. DEHOUSSES, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, EUI Working Paper, RSC 98/11.

Per questa via, è ragionevole credere che anche i partiti politici europei verrebbero incoraggiati (se non indotti) ad affrontare processi di utile trasformazione. Come?

Mettendo da parte la funzione di ombrellone dalle ustioni ipercaloriche sempre possibili sotto il solleone dei dibattiti sull'Integrazione Europea. Ricorrendo ad unguenti adeguatamente protettivi quali la chiara e semplice descrizione di opinioni politiche che – più o meno divergenti che siano o possano restare – riguardano comunque questioni per tutti basilari come il diritto alla vita, il modello di famiglia e così via.

Non fa parte di questo ottimistico auspicio il non vedere (o, peggio, il far finta di non capire) che una tale radicalizzazione di possibili cambiamenti costituisca in se stessa una palingenetica evoluzione di sistema, da ottenersi con una repentina correzione di rotta in condizioni di limite emergenziale. Come pure non ci si aspetta che una semplice serie di impulsi innovatori rappresenti una rivoluzione.

La proposta qui avanzata non risolverà certo dall'oggi al domani il problema della recessione. Nondimeno, come risultato sarebbe sufficiente che quanto meno si avanzassero dei nuovi itinerari di percorribilità per l'attività politica dell'UE, capaci di lenire il malessere endemico della non coerenza.

Se poi si teme che anche un minimo di accelerazione politica possa porre dei limiti, è chiaro che come sola alternativa rimanga l'accelerazione ideologica: con però l'unico risultato di creare un'armonia solo apparente.<sup>4</sup>

## **Costituzionalizzazione paleo-statale e modello aperto di sistema europeo**

Come già detto precedentemente, in Europa oggi siamo tutti tenuti a confrontarci con una proposta di trasformazione complessiva della dinamica del processo di Integrazione: a partire dalla prassi politica con cui si crea uno specifico *sistema*, per finire al metodo con cui farlo funzionare e dirigerne il modello politico.

La prova più consistente di tale tendenza si è avuta con la vitalità almeno sino al momento riconosciuta al concetto di una *Costituzione per l'Europa*, come documento fondativo di una nuova idea di Unione Europea.

---

<sup>4</sup> In questo senso non sono d'accordo con la tesi principale espressa nel titolo dell'articolo di J. BIELECKIEGO, *Narodziny politycznej Europy (La nascita di una Europa politica)*, in "Rzeczpospolita" 255/29.10.2004, p. A 13.

Tale documento avrebbe dovuto in qualche misura coagulare la fase corrente dei mutamenti interni, con una proposta in grado di perseguire due scopi essenziali.

In primo luogo, definire le basi integrative di legittimazione: cioè a dire, l'identificazione delle fonti primarie su cui basare le decisioni politiche assunte e da assumersi in ambito comunitario. In realtà – come invece poi è accaduto – ci si è piuttosto concentrati sulla formulazione delle sole basi utili in un ambito sistemico secondario.

Come è successo quando l'Unione, sia pure postulando una sua propria legittimazione complessiva, si è sforzata nel tentativo di cooptare i singoli modelli di legittimazione democratica in essere presso i governi degli Stati membri.

In secondo luogo, con l'idea di una *Costituzione per l'Europa* si volevano definire i meccanismi interni di funzionamento: specialmente quelli ritenuti più vantaggiosi al fine di una feconda efficacia dell'intero *sistema*. Ivi compresa l'effettiva capacità decisionale a fronte di situazioni complesse: le quali spesso (se non il più delle volte) erano già intimamente contraddittorie rispetto alle specifiche relazioni intercorrenti tra i partecipanti al processo decisionale. Il che puntualmente si verificava sia nel caso di semplici discrepanze di interessi tra Stati membri; come pure, quando c'erano vere e proprie tensioni tra svariate Istituzioni circa l'ampliamento dei rispettivi influssi in ambito comunitario.

Per tutti questi motivi, a ben vedere era proprio l'intera dinamica sistemica che avrebbe dovuto essere correlata ai conati di revisione delle politiche comunitarie particolari. Un esempio che può valere per tutti, pur tra altri possibili, è quello posto dalla necessità di coniugare il *budget* complessivo dell'Unione con la palese necessità di vincere la sfida per un'Europa capace di esercitare una concorrenza globale. In grado cioè di riconquistare un dinamismo economico, salvaguardando al tempo stesso l'essenza di una coerente politica interna.

A mio parere, le risposte offerte a tali quesiti tuttora irrisolti – sia per quel che attiene alle sfide poste dal *sistema* politico comunitario, sia per quelle riguardanti l'economia – meglio sarebbe stato cercarle in soluzioni minimali di funzionamento pratico. Lasciarsi irretire in sforzi complessi di macro-riforme dell'intero *sistema*, di certo non è stato pagante. O per essere più espliciti, non si è rivelata pagante quel tipo di proposta, solo magniloquentemente retorica, di concepire una *Costituzione per l'Europa*.

Questo punto di vista parrebbe oggi più che mai confermato dai fatti politici avvenuti in seguito. La sensazione che se ne ricava è che le riforme

dell'Unione Europea ritenute essenziali, anche alla luce della disfatta sociale subita dall'ultimo progetto classicamente costruttivista delle modifiche costituzionali per l'Europa (per non dire anche della traballante ratifica del Trattato di Lisbona), è probabile che possano andare a futuro compimento soprattutto attraverso il dispiegarsi di così dette *soft pressures*.

Che è poi quanto dire per non altra via che non sia quella dell'implementazione di nuovi metodi di comportamento (leggasi: di modifiche legali), attuabili tramite la *ri-definizione* di obiettivi politici particolari: vuoi attraverso la *ri-valutazione* dei rispettivi *budget*, vuoi tramite l'introduzione di circoscritte *innovazioni* procedurali.

La natura a prima vista marchingegno di tali singoli artifici non significa necessariamente che le riforme con essi esperibili, sia pur minimali, non si rivelino poi strutturalmente basilari rispetto al più complesso cambio dalle fondamenta previsto con il varo del Trattato. La posta in gioco è talmente alta da non consentire l'esclusione pregiudiziale di una simile ipotesi.

E questo perchè è la stessa natura della politica comunitaria che ha come caratteristica la regola della *proceduralizzazione*: secondo la quale, sono proprio i cambiamenti realizzati attraverso la trasformazione degli strumenti che possono rivelarsi fondamentali. Esattamente come si riscontra dall'analisi di quegli apparati che nei *sistemi* politici tradizionali sono descritti come *secondari* (tipo: la gestione esecutiva, la giurisdizionalità dei tribunali in singole questioni e le decisioni di ambito finanziario).

La peculiarità qui richiamata consiste nel fatto che proprio alla base del *sistema* politico comunitario queste "caratteristiche secondarie" sono ben rinvenibili. Non solo, ma per di più è esattamente nel loro specifico ambito che esse serbano la propria indipendenza. Il che rappresenta una gran differenza rispetto a quanto avviene nei *sistemi* politici degli Stati nazionali, i quali edificano la propria condizione di oggettività sulla base di "*caratteristiche primarie*" (tipo: il Diritto Costituzionale, gli strumenti di sicurezza interna ed estera e il modello di redistribuzione), che sono gli elementi essenziali della loro di sovranità

Gli Stati membri dell'Unione Europea puntano dunque a conservare la propria egemonia in tradizionali settori-chiave della sovranità. Ed è questo un dato di fatto che persiste anche quando, attraverso la pratica di apposite procedure di collaborazione, molte delle proprie competenze vengono trasferite ad Istituzioni. Le quali poi danno vita al *sistema* comunitario, anche se – ed è questo il punto da tener sempre bene a mente – non mai in piena ed esclusiva autonomia dagli Stati.

Non altro che questa ci pare la ragione principale per cui una efficace riforma dell'Unione Europea possa essere compiuta attraverso una sequenza correlata di cambiamenti. Semprechè apportati, con debita cautela e saggia ponderazione, in una serie di campi specifici. E non attraverso un'unica e sola trasformazione, dalle fondamenta, del complesso mosaico comunitario.

Un altro *avviso ai naviganti*, parimenti carico di un elevato grado di simbolismo politico, è quello che – almeno per chi scrive – risulta desumibile da una pacata riflessione sulla *Fortuna* a cui in prospettiva è legato il progetto costituzionale dell'Unione Europea. Il catastrofismo qui non c'entra: le ipotesi sono tutte sul tavolo e quella negativa, se pure non l'unica, è certamente una di esse. Proviamo a guardare più da vicino.

Personalmente, sono dell'idea che se, per gli Stati, un rifiuto di tale proposta costituzionale da parte dei cittadini significherebbe una *defaillance* politica, per l'Unione Europea giammai potrebbe costituire un valido motivo per bloccarne il principio attivante di parti essenziali (o anche solo secondarie) del suo contenuto. Se male non rammento, era dal *segretario fiorentino* (Niccolò Machiavelli, in questo caso) che veniva il consiglio, poi rimasto valido in Europa e non solo per secoli, di *resistere* con intelligenza politica anche alla peggior sorte calata sulle pubbliche vicende umane.

Nel caso che qui più da vicino ci riguarda, una possibile prova di positiva capacità di superare l'*impasse* la si potrebbe dare con il ricorso ad una serie di molteplici (ed in sè diverse) altre proposte di soluzioni *costituenti*. Magari da trasferire poi (grazie ad apposite regole procedurali) all'interno dei progetti di modifica dei trattati in vigore. I quali, giusto in quanto tali, possono essere accolti in sedi tradizionali di ratifica mediante il ricorso alle istituzioni democratiche dei singoli Stati membri.

A voler spingere l'argomentazione ancora oltre, l'elemento erroneo principale che – a nostro avviso – inficiava *ab ovo* il progetto costituzionale comunitario, consisteva nell'aver basato l'intero suo *iter* formulativo su di una azzardata “dissonanza formale”.

Cioè a dire, nell'aver postulato un mutamento di *sistema* attraverso un meccanismo che se, per un verso, si presentava come opzione caratterizzante per le realtà statuali nazionali (penso alla modificabilità delle singole Costituzioni), dall'altro risultava formalmente contraddittorio proprio rispetto alla stessa natura del *sistema* comunitario.

Le risultanze attuali di questa fondamentale *impasse*, sono comunque tali da consentire l'entrata in vigore di oculate revisioni, sia formali che sostanziali, rispetto all'impianto originariamente preconizzato. Sempre a



patto però – non ci stancheremo mai di ripeterlo – che i mutamenti di maggiore rilevanza significativa siano introdotti nel rispetto di procedure adeguate.

Il che comunque non consentiva di dare per scontato (o peggio ancora permette pure oggi) di ritenere acquisito ed impegnativo per tutti che il Trattato di Lisbona fosse proprio contenutisticamente assimilabile *tout-court* al progetto di *Costituzione per l'Europa*.

Quel che però è certo è che durante i negoziati sono state introdotte non poche ed essenziali varianti innovative (alcune delle quali proprio su proposta della Polonia), il cui peso non può essere sottaciuto. Specialmente per le parti che più direttamente riguardano le trasformazioni di determinate pratiche di conduzione delle politiche comunitarie.

D'altra parte, meriterebbe una riflessione più seria di quanto spesso non accada la stessa esperienza del rifiuto del progetto istitutivo del *Trattato* di Costituzione Europea, così come emersa dagli esiti referendari nazionali in Francia ed in Olanda. Non foss'altro per rispondere alla domanda elementare da essi ripristinata sullo stesso destino di quel documento. E cioè: è abbastanza matura l'Unione Europea per vivere il suo “*momento costituzionale*”?

Quesito questo in sè non peregrino, ove si consideri che da esso consegue come corollario la necessità quanto meno di rivedere la non mai sopita questione della dinamica del *sistema* comunitario. Come l'altra dei contenuti e della forma dell'ambito politico del *sistema* che si vorrebbe coralmente rivitalizzare.

Ancora si discetta sul significato (o meno) di disfatta delle risposte fornite dalle votazioni nei *referendum* tenutisi in Francia e in Olanda sul progetto istitutivo del *Trattato* per la Costituzione Europea. Come pure sulla valenza (o meno) di *disfatta* del Trattato di Lisbona riscontrata in Irlanda.

La sensazione mediaticamente più circolante è che nei casi citati si sia svolto un percorso succube di uno schema complicato che, comunque, non rispecchierebbe l'intima realtà delle cose. E tale schematizzazione si baserebbe sulla convinzione che il voto sia stato in gran parte un risultato di problematiche interne a questi Stati: tra le quali spiccherebbe un diffuso stato di *alienazione* su tematiche pan-europee, generosamente condito da una sequela di macroscopici *errori* compiuti dalle rispettive *élites* politiche nazionali.

Dalla cui formidabile miscela si sarebbe poi *rispecchiato* nelle urne – non è dato sapere quanto *lukácsianamente* – lo stato di semi-incoscienza dei cittadini sulle questioni dell'Integrazione Europea; ovvero anche la loro totale non-conoscenza del contenuto del documento votato.

Da un punto di vista di analisi squisitamente politologica, si potrebbe opinare che le risposte a tutte queste discrasie siano riconducibili ad un ambito esplicativo di plausibile perimetrazione della politica comunitaria: almeno come vorrebbe il teorema della così detta “*non-autonomia*” del *sistema* europeo. Nella misura in cui una sorta di incombente *deus ex machina* coercirebbe l’ancoraggio analogico procedurale – sia delle euro-deliberazioni che del dibattito istituzionale su di esse – all’esclusiva correlazione delle singole arene politiche nazionali.

Ipotesi questa che, ove conseguentemente sussunta, starebbe a significare che il *sistema* politico dell’Unione Europea, in quanto tale, sia da considerare come un *sistema* non in piena maturità. La qual cosa spiegherebbe come e perchè le decisioni essenziali che riguardano il lavoro di un reticolo complesso ed articolato come quello comunitario, siano *obbligatamente* da ricavare dagli ambiti sistemici delle entità ai quali è simbioticamente legato.

Ove questo sia da ritenere il punto apicale teoreticamente raggiunto dal corrente *status quaestionis*, resta francamente difficile esimersi dal constatare che il tipo di risposte formulate, almeno per le problematiche tuttora sul tappeto, sono non soddisfacenti.

Non credo sfugga ad alcuno che il *sistema* comunitario si trovi in buona misura a dipendere dai singoli *sistemi* nazionali degli Stati membri. Altrettanto chiaramente è però evidente che proprio dalle peculiari valenze dei singoli trattati costituzionali avrebbe dovuto ricavarsi quel *quid novi* capace di rendere il testo costituzionale europeo (in buona misura se non in tutto) da essi indipendente. Conferendo all’Unione Europea sia la propria originale oggettività, che quella tanto sospirata *actorship* capace di creare una sua politica propria.

Alla luce di quanto così argomentato, verrebbe pertanto da chiedersi se negli esiti di disfatta dei *referendum* di ratificazione, non siano piuttosto da cogliere gli effetti di una delusione (più o meno consapevolmente maturata o scientemente espressa) sui contenuti e sulle modalità comunitarie. Ovvero sia su quei principali pilastri grazie ai quali l’Unione Europea cercava di impiantare una sua peculiare oggettività politico-istituzionale, a cui affidare la progettazione di un futuro migliore per tutti i cittadini dell’intera compagine europea.

Evidentemente, una compiuta riflessione su questi ultimi punti qui toccati non è nè facile nè rapida. Non però impossibile, ove ci si acconci pazientemente ad isolarne alcune aree di maggiormente avvertita criticità. Ad esempio, con l’iniziare a chiedersi cosa abbia potuto spingere i vertici politici dell’Unione Europea ad imboccare la via di voler costituzionalizzare il processo di Integrazione Europea.

Come pure con l'interrogarsi spassionatamente sull'intravisto punto di uscita da tale processo tuttora in corso. In entrambi i casi, ci si dovrebbe predisporre tutti ad una minuta descrizione dell'*ubi consistam* quel che oggi si usa definire "il campo costituzionale" dell'Unione Europea.

Tenendo poi presente che riflettere su come dovrebbe essere plasmato il modello di Costituzione Europea, comporta la non lieve incombenza di trarre le debite conclusioni sulla storia del processo di Integrazione, per come sin qui svolto nel Vecchio Continente. E non sarà nemmeno superfluo ricordare che gli albori del processo di costituzionalizzazione dell'integrazione europea sono in qualche modo collegati alla presidenza tedesca dell'Unione nel 1999<sup>5</sup>.

Soprattutto, con il discorso dell'allora Ministro degli Esteri Joscha Fischer, che nel Parlamento Europeo formulò un appello corale a "*rompere le catene poste dall'interpretazione legalistica, e per converso comprendere il concetto della Costituzione come di un insieme di valori e di presupposti elementari su cui si basa la coesistenza [degli Stati] in Europa, con il funzionamento dell'Unione Europea come una costruzione eccezionale*"<sup>6</sup>.

Per questa via, l'interesse ad una idea di costituzionalizzazione dell'Integrazione Europea accorpava molti elementi e varie caratteristiche. Tante almeno quante erano le aspettative indirizzate alla creazione formalizzata di una Costituzione Europea. Era l'ordine sotteso da quelle fonti a permetterne una classificazione in armonia con il modello presentato di *sistema* costituzionale aperto.

La prima di tali fonti aveva una natura politica. Per cui, la comparsa delle specifiche idee di Costituzione Europea (nonchè la loro stessa materializzazione come il *Trattato* costituzionale), altro non avrebbe dovuto essere che una risposta ad alcune problematiche elementari con cui era chiamata a cimentarsi l'Unione Europea sulla soglia del XXI secolo<sup>7</sup>.

Indubbiamente, questo tipo di impostazione portava con sè delle notevoli caratteristiche di realismo politico. La più importante delle quali era la questione dell'allargamento a 12 nuovi Paesi membri. Un'Unione Europea

---

<sup>5</sup> L'idea della costituzione europea ha ovviamente la storia molto più lunga e ha avuto la materializzazione in risoluzione del Parlamento Europeo.

<sup>6</sup> Traduzione sulla base del testo: *Speech by Foreign Minister Joscha Fischer on the Conclusion of the German Presidency of the European Union to the European Parliament*, Strasbourg, 21 czerwca 1999; in modo più ampio sulla nascita del dibattito costituzionale in: B. KOHLER-KOCH, *A Constitution for Europe?*, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum fuer Europaeische Sozialforschung nr 8/1999

<sup>7</sup> Por. M. BANKOWICZ; K. SZCZERSKI (a cura di), *Europa 25 (L'Europa a 25)*, Kraków 2004, pp. 11-17.

di 27 Paesi infatti, nel convincimento dei fautori del Trattato, richiedeva una nuova architettura istituzionale che l'avrebbe salvata dalla paralisi decisionale. In questa maniera, si cercava quindi di fare un "doppio salto" nel processo di Integrazione: da un lato allargando il numero dei membri, dall'altro formulando nuove regole di funzionamento comune.

L'essenza di questa trasformazione era il rafforzamento dell'idea di una *unicità* europea da conseguirsi tramite una strenua difesa del *sistema* presente, sia in termini di forza che di influenza politica.

Il primo postulato si cercava di realizzarlo attraverso un allargamento delle aree in cui si prendono le decisioni, con la maggioranza dei voti. E dunque, sia rafforzando istituzionalmente il Parlamento Europeo, che creando *ex novo* delle funzioni simboliche come il Presidente del Consiglio d'Europa o il Ministro degli Affari Esteri dell'Unione.

Di fatto però, nello stesso momento in cui si profilava quella che veniva ad essere la prima occasione dopo la Seconda Guerra Mondiale per una reale unificazione dell'Europa, ecco che l'Unione Europea veniva piuttosto percepita con il pesante connotato di una potenziale minaccia alla coerenza dello *status quo*.

Prospettiva che sin da subito si cercò di combattere nei processi di negoziazione con i nuovi Stati membri. Valga per tutti l'adozione del metodo della *quarantena*, meglio denominata come "*periodo di transizione*", relativamente a questioni sensibilmente più spinose (come nel caso dell'indennità per l'agricoltura e della libera circolazione delle persone).

Ad un livello istituzionale e formale, tali compiti veniva chiamato ad adempiere il *Trattato* Costituzionale: grazie ad un nuovo sistema di calcolo dei voti nelle istituzioni intergovernative. Nondimeno, come risultato immediato si ebbe (quanto meno rispetto alle regolamentazioni ottenute con il trattato di Nizza) un sostanziale rafforzamento della forza relativa di Stati come la Germania o la Francia. A scapito però di diversi altri: tra i quali, tanto per fare un esempio non a caso, la Polonia.

Il senso di questa operazione politica risulta oggi sempre più chiaro: per eliminare quanto di più rivoluzionante implicasse una formula indifferenziata di allargamento (con la creazione in Europa di un *sistema* di forze effettivamente nuovo), si pensò bene di consolidare il potere sovranazionale. Con ciò sottintendendo che si sarebbero comunque mantenuti gli Stati tradizionalmente dominanti nella condizione di poter decidere sui contenuti più importanti della politica comunitaria.

Contemporaneamente, un'altra importante motivazione di carattere politico sembrò favorire la comparsa dell'idea di *costituzionalizzare* l'Inte-

grazione Europea. Essa è ravvisabile nella volontà di dividere la responsabilità per gli affari pubblici europei tra Stati membri e segmento istituzionale comunitario.

Per quanto possa apparire spiacevole rilevarlo, credo che sia oggi sempre più necessario ammettere, con coraggiosa franchezza, che tale necessità non era tanto il risultato del voler realizzare appieno l'idea di *sussidiarietà* nella sua accezione positiva (ognuno assume su di sé una parte dei compiti). Bensì piuttosto il rispecchiamento negativo di una regola, non nuova ma sempre comprimente, di ripartire tra diversi livelli di potere pubblico il peso collettivo delle responsabilità per scelte politicamente scomode.

Di guisa che, per molto tempo i governi degli Stati membri hanno potuto scaricare su “*quelli di Bruxelles*” la responsabilità per le proprie decisioni assunte che si rivelavano scopertamente imbarazzanti, oppure molto onerose dal punto di vista sociale. Per esse, sarebbe infatti sempre stato più facile poter dir che, *pur troppo*, erano state fatte in ossequio a direttive dettate dai soliti burocrati europei. Sui quali venivano alla fine ribaltate (peggiorativamente) le opinioni dei cittadini sulla stessa integrazione politica dell'Unione Europea.

La creazione del *Trattato* costituzionale, insomma, si prestava egregiamente non solo ad assolvere il compito di rendere più compatto l'oggetto della politica internazionale. Ma al tempo stesso (pur se inconfessabilmente) a quello di cercare di rendere meno gravoso l'atto del subirne la sottomissiva accettazione da parte delle capitali dei Paesi membri.

Ovviamente, siamo ben consapevoli di quanto una siffatta percezione del problema della costituzionalizzazione dell'Unione Europea possa risultare diversa, se non addirittura opposta, ad una concezione del *sistema* costituzionale che voglia dirsi *aperta*. Contrariamente a quanto *sic et simpliciter* deducibile dal progetto di Costituzione, il *sistema* comunitario non presuppone necessariamente un tipo di centralismo del potere inteso come mero raggruppamento (per giunta fatto dall'alto) di sparse componenti isolate dai propri contesti originari.

Perchè se così fosse, l'unica forma di coerenza politica istituzionalmente riconoscibile verrebbe ad essere – e non è detto che debba esserlo per forza – quella applicata grazie a delle procedure decisionali basate solo su dei formali criteri di forza e di influenza quali il Parlamento, il Governo e via di seguito a scendere (anzichè, dantesicamente, a salire) *per li rami*.

Tutto ciò non è affatto scontato come si vorrebbe far intendere, se è vero che l'essenza più vera di un *sistema* ben funzionante è l'ottenere un *optimum* di bilanciamento interno (o quanto meno individuare un fungibi-

le punto di bilanciamento), che sia il risultato dinamico del suo effettivo funzionamento. E dunque, non può bastare l'aver posto una semplice premessa inverificata, per di più rigidamente basata su di un opinabile criterio numerico di voti, oppure scriteriatamente affidato all'alea di ricorrenti periodi di transizione.

Più credibile è semmai che un autentico punto di bilanciamento che funzioni non possa che essere un punto che sia flessibile nel tempo e che dipenda dall'intima *natura* della politica che lo inverte. Non solo: ci pare poi altrettanto legittimo assumere che la sua stabilizzazione non possa dipendere da esclusive regole formali, quanto piuttosto da un tipo di fiducia reciproca tra le sue componenti. Debitamente confortata da una costante ed egualitaria facoltà di accesso conoscitivo ai principi che informano le azioni, i costi transazionali e gli accordi procedurali intercorrenti tra i partecipanti al *sistema*.

A voler cercare una ragione aggiuntiva che spieghi (e corregga) l'evolvere stentato – almeno allo stato presente – del processo di costituzionalizzazione dell'Integrazione Europea, quel che emerge nitidamente direi che sia piuttosto un bisogno impellente di individuare un soggetto politico dell'UE finalmente in grado di legittimare democraticamente l'esercizio del potere sovranazionale.

Col varo della Costituzione Europea ci si aspettava almeno che maturassero una serie di *pre-condizioni* fruttifere di crescita per una dimensione politica comunitaria dei cittadini dell'Unione<sup>8</sup>.

Il dipanarsi di tale processo, sin dalle sue prime battute di avviamento lo si concepiva come affidato ad un ampio spazio di dibattito pubblico. Per questa via, si riteneva che la stessa partecipazione ad esso dei cittadini avrebbe garantito la nascita, magari per partogenesi, di una società civile talmente impregnata di *ethos* democratico da potersi poi ben strutturatamente inserire nel *sistema* comunitario.

Al tempo stesso, lo schema così delineato assumeva che le Istituzioni europee avrebbero potuto agevolmente e senza sforzi annoverare quali *partners* della propria politica non solo gli Stati nazionali, ma gli stessi cittadini dell'UE.

---

<sup>8</sup> Più ampio sguardo su problema di costituzione e legittimazione: por. K. LENAEFIS; M. DESOMER, *New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy*, in "Common Market Law Review" nr 39/2002, pp. 1217-1253; su ruolo di costituzione in creazione di una comunità politica in Europa: por. D. GRIMM, *Przez konstytucję do integracji (Attraverso costituzione verso integrazione)*, trad. di M. Kurkowska, in "Nowa Europa" nr 1/2005, pp. 17-39.

Quasi che ciascuno di essi e tutti, come per sortilegio sarebbero divenuti *d'amblais* tanto maturi e consapevoli, a livello comunitario, da poter comprendere i ruoli e – quel che più conta – condividere scientemente i compiti assegnati dalla politica sovranazionale. Salvo poi rassegnarsi a diagnosticare disinvoltamente, come ripetuto da uno degli *slogan* mediatici più in auge, che l'Unione Europea soffriva di un *deficit* patologico di democrazia, la cui sintomatologia scatenante era la bassa frequenza civica alle elezioni del Parlamento Europeo.

A fronte di tale quadro, come miglior terapia d'urto i nostri euro-cessusci pensarono che il ricorso prescrittivo alla Costituzione che, fuor di metafora, avrebbe codificato gli obblighi dei cittadini dell'Unione Europea in una maniera dichiarativa prescritta da un impeccabile prontuario di base quale la *Carta dei Diritti fondamentali*.

Grazie agli immancabili effetti migliorativi di una tale ricetta, i cittadini europei si sarebbero dovuti sentire più positivamente legati all'idea dell'Integrazione Europea, come ad un percorso risanante in grado di superare in un modo o nell'altro, il livello dei non sempre facili accordi tra gli Stati e persino le limitazioni del Diritto Internazionale. Nella prospettiva ottimistica di una regolarizzazione sia delle loro situazioni personali che finanche delle relazioni con il potere pubblico, sia nel proprio Paese che su tutto il territorio dell'Unione. Il tutto ovviamente con la doverosa clausola di un rituale "s.c." dottorale: salvo complicazioni, appunto.

C'era poi un terzo effetto *socio-legittimante* che si voleva ottenere attraverso la sciorinatura di un limpido e trasparente catalogo dei valori sui quali basare l'Unione Europea come soggetto politico dotato di un efficace simbolismo che ne accompagnava le azioni. Non diversamente si spiega l'enorme importanza attribuita ai dibattiti intorno ai preamboli ed ai primi articoli del Trattato Costituzionale. Una sua ragion d'essere l'aveva ed era anzi di forte rilievo: essa doveva infatti caricarsi di significato sia al fine della edificazione di una diffusa *coerenza sociale* tra i civici utenti comunitari, che col fornire una tangibile fonte validante del potere politico esercitato dalle Istituzioni.

Gli autori del testo cercarono, come già abbiamo detto precedentemente, sia di preservare un pluralistico *sistema* equilibrante di valori (senza favorire nessun discorso ideologico in particolare), che di barcamenarsi con sottile funambolismo nella specificazione di una condivisibile tradizione politica dell'Europa.

Il finale tocco socializzante (parimenti affidato alla dimensione costituzionale) consisteva in una sorta di effetto psicologico catalizzante: rappre-

sentato questa volta dalla coscienza unitaria che i cittadini europei avrebbero potuto meglio plasmare su un documento altamente coesivo, che li legasse in un *insieme* politico comunitario tramite una sapiente sottomissione attuata in punta di Diritto.

A fronte dei suddescritti presupposti di creazione di un soggetto politico europeo, ben si comprende come l'idea di un *sistema* costituzionale aperto sia ascrivibile ad un ben altrimenti diverso tipo di intuizioni. Un *sistema* costituzionale accettabile è quello che assuma la sua legittimazione da un solido accordo di collaborazione tra varie comunità politiche che tengano sia nel debito conto i rispettivi ordini di legittimazione, come l'inevitabile richiamo a tradizioni diverse.

Per cui, l'essenza radicabile di una possibile coerenza non può venire da un *unico* sistema valoriale e men che meno tramite un dibattito tra sordi che escluda o mortifichi questo o quell'altro gruppo sociale. Ovvero che, in alternativa agli improbabili quanto pericolosi sforzi di eliminare *l'altro da sé*, partorisca autentici paradossi come l'insostenibile proposta di poter equalizzare, diluire o mescolare in Europa il peso, il ruolo ed il significato particolari della eredità cristiana con quella di altre in se stesse e sia pur a lor modo altrettanto coerenti come quella islamica.

Un accordo degno di tal nome non può che essere improntato ad un dialogo sincero, sia pure tra portatori di valori e di idee dissimili, che sia inequivocabilmente basato sull'*a priori* del rispetto reciproco. Giusto e non altrimenti che in questo senso, il postulato formulativo che veniva affacciato come più consono poteva essere quello, più vicino alla concezione dell'*ecumenismo* di ascendenza cristiana, prim'ancora del tanto asettico quanto salomonico principio del *cuius regio – eius religio* che trova conferma nel testo di Trattato Costituzionale.

In attesa che si trovi *la quadra* su quello che sempre più sta assumendo la veste di un interminabile dialogo tra monologanti *sui massimi sistemi*, sembrerebbe quanto meno più opportuno rivedere questo enorme problema insoluto, collocandolo entro un più ampio contesto di concezioni strategiche.

Come sarebbe ad esempio possibile accostando comparativamente attraverso l'elenco delle componenti del modello pre-politico precondizionato ai diversi presupposti concettuali di una "costituzionalizzazione politica" dell'Unione Europea. Anzichè, come si è già fatto sinora, puntando direttamente solo sugli elementi che azionano il processo già in corso. Una simile scelta, evidentemente di diverso approccio, immagino che permetterebbe sia di individuare in maniera per tutti più chiara le caratteristiche



basilari di entrambi gli ordini, che le loro conseguenze per il complessivo *sistema* comunitario dell'UE.

Non è per caso infatti che il *sistema* pre-politico originario era stato concentrato sulla realizzazione di un ambito preciso di mete comunitarie: cioè con un *focus* più che altro mirato alle questioni dell'integrazione economica. E da questo punto di vista, ben coerentemente si era equipaggiato a fronteggiare e gestire, entro un perimetro circoscritto, i soli effetti competitivi dispiegati dagli Stati membri nella più generale strategia politica comunitaria.

Al tempo stesso, grazie alla esistenza di un distinto ambito *oggettivante* della politica europea, l'interna propulsione di questo modello era alimentata da una concezione *pluralistica*: non solo delle singole licitazioni possibili, ma anche dei più ampi interessi di cui gli Stati membri restavano legittimi portatori. Mantenendo quindi il ruolo di *soggetti* economici, sia pure nell'ambito di un modello preconcordato di regolamentazione comunitaria.

In quel modo il *sistema* prepolitico aderiva a particolari esigenze, variamente collegate alle diverse fasi di successivo sviluppo delle politiche comunitarie. Nel senso più propriamente assiologico e legittimante, la caratteristica essenziale di quel *sistema* era il suo diretto richiamo all'esperienza della guerra provocata dai tedeschi. E con essa, al peso della risultanti responsabilità per la distruzione dell'Europa.

Fortemente avvertita da parte dei nostri *Padri Costituenti* era anche la volontà di superamento delle divisioni e la necessità del perdono come garanzia di un arricchimento comune, da realizzarsi attraverso la pacifica collaborazione di cui avrebbero dovuto godere le generazioni future.

Pur tuttavia, è degno di nota che pur così presagito il *sistema* comunque non veniva basato su una comune catalogazione di particolari "valori politici europei" che, una volta elencati, avrebbero potuto costituire *ipso facto* una sorta di nuovo pacchetto identitario per il Vecchio Continente. I rifondatori post-bellici dell'Europa si erano piuttosto limitati ad un richiamo ad un plurisecolare *canone* europeo di civiltà; o semmai, alle più comuni pratiche di tolleranza spirituale e pacifica coesistenza testimoniate dal Cristianesimo.

Per cui si potrebbe dire che essi non avvertivano il bisogno stringente di una speciale *Magna Charta* dei principi europei, dal momento che il *sistema* da loro creato era "esternamente assiologico", cioè già ampiamente circondato da una serie di valori che non potevano essere sottomessi ad un processo decisionale di tipo politico. Per il *sistema* che i nostri *majores*

preconizzavano non parve necessario un richiamo esplicito ad un (ancora non identificabile o solo postulato) “popolo europeo”. Più realisticamente, si puntò ad un operare che fosse basato sulla “collaborazione delle nazioni europee”.

L’obiettivo essenziale affidato alla conduzione della politica europea era quello di arrivare ad una forma di coerenza socio-economica interna. Ovvero, lavorare per una condizione di relativa stabilizzazione che, attraverso il progressivo superamento delle più evidenti criticità economiche ed infrastrutturali ereditate dagli anni di guerra, portasse ad una situazione migliorativa in cui i cittadini di un’Europa meglio integrata potessero mettere a frutto comune quel tanto di beni e ricchezza disponibili su tutto il territorio socio-geograficamente inteso.

Sta di fatto però che, al netto delle migliori intenzioni, il *sistema* pre-politico così tratteggiato (almeno dal punto di vista di alcuni Stati) veniva a configurarsi come volutamente privato delle tradizionali competenze geopolitiche. Ed a farne un “nano internazionale” contribuivano proprio le posizioni prioritarie in esso ricoperte da alcuni dei suoi attori principali (come ad esempio la Francia e la Gran Bretagna), rispetto ad altre che restavano in secondo piano o anche nelle retrovie in quanto responsabili della guerra (come nel caso della Germania).

Il nuovo *sistema* europeo diveniva sì su scala globale oggetto di relazioni economiche, ma esse restavano difensivamente attestate soprattutto sulla difesa del proprio mercato. Con l’unica preoccupazione che la sopravvenuta liberalizzazione, ancorchè segmentata e vivacizzata dall’espansione esterna, restasse fuori dai giochi strategici ancora vicini della Guerra Fredda.

Non credo che sia difficile ricavare da questa pur breve descrizione delle regole del *sistema* pre-politico quanto ci sia in esso di contrastante rispetto al modello di politicizzazione dell’Unione Europea, che il progetto di Costituzione per l’Europa puntava a concludere.

E non mi riferisco solo a quelle che, dopo quanto detto, definirei come limitazioni e parzialità già presenti *in fase di protogenesi*. Bensì penso all’effetto di sostanziale battuta d’arresto del processo *Costituente* indotto dai mancati successi referendari. Come pure, ai non confortanti risultati ottenuti con i negoziati alle conferenze intergovernative del 2007 prima, e con il Trattato di Lisbona, poi.

Resta ancora da capire in base a quale arcano sortilegio palingenetico un tale *sistema* di politicizzazione, limitativamente basato sul tentato dominio delle economie comunitarie di mercato, avrebbe potuto dar spazio alla creazione *ex nihilo* di una larga visione di un ordine sociale integrato

nell'ambito dell'Europa integrata, capace di realizzare i principi del così detto *stile di vita europeo*<sup>9</sup>.

In aggiunta a ciò, e parallelamente allo sviluppo degli ambiti di globalizzazione economica, si è anche visto come le politiche comunitarie abbiano cominciato a confrontarsi più stringentemente entro il contesto internazionale. Con il risultato di imboccare una strada che, inevitabilmente, avrebbe imposto la reinvenzione degli stessi obbiettivi e del modo di strumentarne un funzionale conseguimento: cioè a dire, mediante la creazione di un nuovo ordine economico globale tendenzialmente conforme agli interessi dei soli attori comunitari più forti.

Nessuna sorpresa quindi che una volta scelta questa rotta, gli euronaviganti abbiano dovuto parimenti modificare anche il carattere intrinseco di alcune politiche comunitarie: passando cioè a quelle concentrate più che altro sulla creazione di un ordine interno regolatore, basato sulla licitazione dei singoli interessi dei singoli membri, pilotando in direzione della espansione di un comune "interesse europeo" da definirsi sulla scorta di specifiche intese politiche.

Va comunque riconosciuto che una prima conferma della plausibile percorribilità di un tale percorso, ebbe a manifestarsi con l'introduzione della moneta comune: la quale – si pensava – una volta divenuta strumento di un'effettiva espansione *monetaria* dell'ordine europeo, avrebbe messo a disposizione degli Stati membri una buona *chance* iniziale per avviare (sia pur nell'ambito dello scambio di valute) una competizione di dimensione globale con le zone monetarie del dollaro.

Che poi ciò sia avvenuto o meno con profitto comunitario (o per meglio dire, a costo di quali scotti da pagare), credo oggi sia ormai sotto gli occhi di tutti. Se non altro come motivo di forti dubbi e di sempre più montanti preoccupazioni.

Un altro strumento di politicizzazione del *sistema* comunitario, si pensava che avrebbero potuto rappresentarlo i negoziati sulla *liberalizzazione* del commercio mondiale. Nel corso dei quali, l'*interesse europeo* lo avrebbe rappresentato la Commissione Europea, mentre l'istruzione vera e propria delle trattative si sarebbe dovuta reperire nell'ambito di una chiara stratificazione interna degli attori aventi titolo ed interesse alle licitazioni internazionali.

Per cogliere i frutti più appetibili risultanti da un tale *mutamento di senso* del funzionamento del *sistema* europeo, restavano ancora un paio di neces-

---

<sup>9</sup> Por. J. HABERMAS, *Czy Europie potrzebna jest Konstytucja? (A l'Europa ha bisogno di una Costituzione?)*, op. cit.

sarie operazioni da fare sul vecchio modello prepolitico. Sulla cui discutibile riuscita, una volta effettuate, possiamo avanzare alcune osservazioni.

La prima è che non risulta ancora perfettamente misurabile il livello tangibile di positività venuto ad intrecciarsi tra l'espansione dell'arena politica da un lato, con la dinamica inter-istituzionale del Parlamento Europeo e dei partiti politici rappresentati nell'Unione, dall'altro.

La seconda, riguarda un secondo non meno inquietante corno dilemmatico: cioè a dire, quello rappresentato dal livello qualitativo di presenza della tematica comunitaria nei vecchi e nuovi *media*. Specie ove la si commisuri alla inarrestabile crescita esponenziale dell'associazionismo europeo, come pure dei tanti e sempre più importanti gruppi d'interesse ad esso connessi.

Ovviamente, sarebbero tante le cose da dire riguardo alla fermentante creatività socio-culturale e politica che alligna in questa zona di dibattito, affollata com'è da un numero sempre più crescente di contatti interpersonali, di condivisi spazi educativi e di ricerca. Al momento, in buona sintesi, quel che si può desumere da tutti questi fenomeni è che anch'essi potrebbero concorrere alla nascita di una società civile e di un'area di pubblico interesse europeo.

Ove così non fosse, resta difficile credere che la formula ottimale per consentire una "*esternalizzazione dell'ordine europeo*" possa passare attraverso una messa in ombra dell'obiettivo di rendere coerenti le politiche comunitarie, privilegiando i possibili vantaggi di un modello basato sulle dinamiche concorrenziali interne ed esterne al *sistema*.

Volendo affacciare una ipotesi di ampia spaziatura concettuale, direi che la sin qui osservata tendenza di cambio nell'Unione Europea nella definizione degli obiettivi per una *politica di coerenza* (massimamente nel campo definito dai trattati), debba proseguire in direzione di una più precisa definizione di questo concetto. Ponendo una chiara cesura tra il campo economico e quello sociale: che poi significa avviare una progressiva limitazione degli interventi pubblici condotti nel primo settore in favore di quelli dispiegati nel secondo.

Personalmente, uno dei convincimenti più solidi che credo di aver maturato è che uno degli effetti dell'ultima fase di allargamento dell'Unione Europea abbia smisuratamente divaricato la forbice della stratificazione tra il tenore di vita delle zone più ricche e quello delle più povere. Sicchè, non faccio fatica a confessare che trovo molto difficile, almeno in un breve lasso di tempo, ipotizzare che si possa raggiungere l'obiettivo comunitario della "coerenza economica".

Non foss'altro che alla luce di quanto abbiamo tutti ereditato dalla pianificazione finanziaria di anni a lor modo esemplari come quelli del periodo 2007 – 2013. Se infatti volessimo (restando su questa scia con tutta la buona volontà possibile) tentare un livellamento continentale del livello di vita nell'odierna Unione Europea, l'unica risultante economica sarebbe quella – politicamente inaccettabile – di far calare dall'alto sugli Stati membri una sorta di “monopolio geografico” comunitario.

Un ulteriore supplemento di riflessione merita anche la lievitazione atenzionale creatasi intorno al concetto di “concorrenzialità economica” dell'Europa, sia ad essa interna che al di fuori.

Ammettiamo pure che, nell'ambito dello sviluppo economico a cui sembra adeguarsi, la politica di coesione dell'Unione stia andando nella direzione di garantire dei possibili margini positivi grazie ad azioni economiche condotte su tutto il territorio europeo. Quello che però non è conseguentemente scontato è che gli investimenti effettuati privilegiatamente sulle infrastrutture e sull'ecologia, come pure le misure varate a favore delle piccole e medie aziende (anche attraverso l'applicazione del diritto di concorrenza), sortiscano come il risultato di una uguaglianza di livello di PIL per tutti gli attori.

Non c'è dubbio che, da un punto di vista astrattamente concettuale, possa risultare assai seducente l'ipotesi di collegare ad un ampio modello socio-culturale la ricerca di una coerenza politica, intervenendo su aree comunitarie pubbliche in vista dell'abbassamento dei livelli di disoccupazione e dell'integrazione di vari gruppi sociali.

Nondimeno, la concentrazione operativa su di un ambito dimensionale talmente vasto non può farci dimenticare (o anche solo sottovalutare) il fatto che, proprio in senso geografico, le relative problematiche affrontate appaiono disperse in maniera difforme sull'area territoriale dell'Unione Europea.

Così come andrebbe sempre tenuto presente che gli eventuali beneficiari di questa azione politica sono *tutti* gli Stati membri – non solo *alcuni* di essi – e che esiste una sempre più diffusa sensibilità sulle criticità sociali.

Basti per tutti il non sopito ricordo lasciato dai drammatici avvenimenti ripetutisi nei sobborghi delle città francesi, oppure dalle violenze contro gli stranieri in Olanda e dalla recrudescenza del tema dell'immigrazione in Germania e da ultimo anche altrove, come in Italia.

Se dunque la creazione di un comune *spazio europeo* inteso è la priorità, è al consolidamento di una tale sfera pubblica che devono servire documenti come la *Carta dei Diritti fondamentali*, le cui mire di natura socializzante dovranno giovare del finanziamento dei fondi strutturali.

Di rimando, l'effettiva politicizzazione comunitaria del *sistema* dovrà inevitabilmente misurarsi su di un banco di prova che accantoni una buona volta il miraggio di una indistinta omogeneizzazione della qualità della vita in tutta Europa. Al suo posto dovrebbe più realisticamente assumersi il postulato di una cultura politica basata sul dibattito e saldamente ancorata ad un *formale* processo decisionale di catalogazione di regole e norme comunemente accettate.

Con l'ultima fase di allargamento dell'UE invece, non solo si è assistito al rifiuto di evidenti ideali comuni come fonte di ricchezza per gli europei, ma si è barattata quella che era una pacifica aspirazione ad una condivisa visione comunitaria di *tolleranza di civiltà* con un allarmante ircocervo di "cultura politica".

Lungi dal pensare che si tratti di un processo irreversibile, quel che si vuole qui piuttosto sottolineare è che tali fenomeni sembrano il risultato più evidente di una sorta di spropositato *shock pretensivo* in precedenza sofferto dalle sole *élites* politiche dell'Unione Europea. Uno *shock* conclamatamente diagnosticabile, io credo, a partire dalle prove di definizione di un pacchetto di norme per l'arena intergovernativa.

Come nel caso del metodo di voto: concepito per consentire una surrettizia riorganizzazione della ben altrimenti potenziale incidenza di tutti partecipanti. O per meglio dire, al fine di confinare ad un limbo di *non essenzialità* la formulazione autonoma degli interessi dei singoli membri. Obiettivo poi cristallizzato dal meccanismo di voto *a doppia maggioranza*: nella fattispecie, frutto di una palese forzatura da parte tedesca, rinvenibile nel progetto di *Costituzione per l'Europa*.

Per confermare la sensazione di una ben congegnata manovra avvolgente, ecco che parallelamente alla comparsa di concetti e metodi rivolti ad una *più attiva* partecipazione dell'Unione Europea ad un nuovo ordine economico globale.

È stato avanzato il subliminale postulato di voler equipaggiare il sistema europeo con strumenti di peculiare valenza strategica, politica e militare nella concertazione dell'attività globale.

Operazione quest'ultima che veniva a collegarsi di fatto con la progressiva svalorizzazione delle potenze tradizionali e della loro declinante capacità autonoma di influenzare l'ordine mondiale.

Il tutto, contestualmente alla più o meno scopertamente espressa volontà della Germania di recuperare una più sostanziale influenza, tramite la quale ridurre (se non proprio estinguere del tutto) il forte gravame di responsabilità per la seconda guerra mondiale.

Si trattava, come ben si può intendere, di una operazione complessa, non fluida e difficilmente realizzabile senza un discreto *silenzio-assenso* di altri *partners*.

Ovvero anche, con l'abile sfruttamento delle ancillari ambizioni di alcuni Stati europei (come ad esempio la Spagna) co-interessati allo sfruttamento di una così rinvigorita forza europea, per il raggiungimento di propri specifici obiettivi di non facile inverabilità nella politica globale.

Tutto ciò credo che agevoli la comprensione del nesso pragmatico (prim'ancora che scientifico) instaurato tra il vigente *sistema* di politicizzazione comunitaria in sede di Esteri e di Difesa e gli strumenti istituzionali poi formalmente legalizzati coerentemente a tale assunto.

Ricorrerò al consueto strumento ausiliario della rappresentazione tabellare di quanto qui osservato, al sol fine di tentarne una più comoda e spero funzionale lettura sinottica.

Tabella 2 Strumenti di politicizzazione del sistema europeo

Sistema pre-politico	Sistema di consultazione politica	Strumenti di politicizzazione
Concentrazione sull'economia: obiettivi, interessi, politiche, storia	"Stile di vita europeo"; Europa come <i>global economic player</i>	Unione monetaria e fiscale); negoziazioni con la WTO (OMC)
Mancanza di nazione civile ( <i>demòs</i> )	Società civile e sfera pubblica europea	Dialogo civile; media; partiti politici; organizzazioni non governative
Mancanza di assiologia (valori di alto livello)	Cultura politica europea	Carta dei diritti fondamentali
Coerenza interna basilare	Crisi reclamativa	Rinazionalizzazione delle istituzioni comunitarie; nuovo sistema di voto
Essenziale posizione geopolitica degli Stati europei	Nuova politica globale	Comune politica estera e di difesa

Se prendiamo in considerazione la suesposta dinamica pre-costituzionale di trasformazione del *sistema* europeo, chiaramente consegue come inevitabile la spinta verso un documento che – proprio grazie al suo contenuto ed al modo di postulare le derivanti capacità di influenza politica – conferisce all'Unione Europea una propria *soggettività*.

La quale, potrebbe anche risultare la scelta giusta. Solo a patto però di assumere come valida una pre-condizione: quella cioè che permetta la creazione di un *sistema* costituzionale *aperto*; cioè a dire, certamente di caratte-

re deliberativo, purchè regolamentatamente basato su un modello *flessibile* di gestione politica.

L'essenza di questi distinguo non è un cavillo da poco, ma fa la differenza. Perchè in questa maniera la Costituzione verrebbe ad essere concepita come un documento leggibile ed un atto legale di superiore livello. E dunque, come “*il meccanismo centrale in grado di consentire l'approvazione, la coordinazione, l'assimilazione e la legittimità del complessivo sistema legale e politico*”<sup>10</sup>.

Che sono poi le condizioni solitamente attribuite al moderno concetto di Stato sovrano. Per il quale gli elementi basilari (oltre al territorio) per l'esercizio del potere sono la nazione civica (intesa come un soggetto collettivo di Diritto) ed il *sistema costituzionale*, che si basa su una piattaforma comune condivisa dagli attori politici. In ciò facendo propria una visione del modello costituzionalistico come un insieme di regole e di valori (spesso non scritti) che si trovano alla base dei rispettivi *sistemi* giuridico-politici (materialmente diversificati nelle soluzioni materiali attribuite ai propri apparati istituzionali)<sup>11</sup>.

Il *sistema costituzionale aperto* viene insomma a configurarsi come il risultato concettuale di una propensione verso un costituzionalismo di più ampio intendimento. Il quale cioè si spinga ad abbracciare non solo le modalità di organizzazione delle istituzioni, del potere pubblico e della civica convivenza, ma anche la specificità – più propriamente *costituzionale*, appunto – dell'ambiente culturale che ne attua *poi* il funzionamento per averne condiviso la creazione<sup>12</sup>.

Con questa ripartizione di essenziali specificità, si deve riconoscere che i lavori di cantiere da svolgere prima del varo di una Costituzione Europea saldamente veleggiante ed inabissabile, sono ancora molto lunghi, impervi e pieni di ostacoli impedienti. Anzitutto per la mancanza di due basilari elementi indispensabili per un assetto di stabilità: il potere e il *demos*.

Per dirla diversamente, ciò che in generale potrebbe rappresentare un euro-smarrimento *della diritta via* è l'assenza di una maniera corretta di prefigurare la futura dinamica ascensionale dell'Integrazione Europea. Almeno fino a che (come dantescamente si spera) non sopraggiungerà una luce provvidenziale ad illuminare la *selva oscura* in cui ancora giace il dibattito

---

<sup>10</sup> D. CHALMERS, *Post-Nationalism and the Quest for Constitutional Substitutes*, in “Journal of Law and Society”, n. 27/2000, p. 179.

<sup>11</sup> Por. J.H.H. WEILER; M. WIND (a cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003, p. 3.

<sup>12</sup> Por. R.R. LUDWIKOWSKI, *Prawo konstytucyjne porównawcze (Diritto costituzionale comparato)*, Toruń 2000, pp. 41, 49.



sulla natura della sovranità comunitaria e sull'edificazione di un effettivo potere europeo sovranazionale. Il rischio da evitare è quello di pregiudicare la possibilità di creare in Europa un ben organizzato *sistema* costituzionale che esprima compiutamente il carattere di "unità in diversità".

Postulato questo che in parte si potrebbe anche vedere come già compiuto. Perché se è pur vero che Paesi come la Polonia e la Spagna hanno Costituzioni diverse, parimenti vero è che entrambi si rifanno ad un modello unico di costituzionalismo: basato cioè sul concetto di Democrazia, Stato di diritto, Diritti civili e così via. Per cui, questi due Paesi già possono funzionare nell'ambito di un comune *sistema* costituzionale in cui si descrivono e si ripartiscono i diversi ambiti regolatori.

Il compito principale da assolvere per l'Unione Europea al fine di assicurare a tutti i suoi cittadini un futuro più roseo, non credo sia tanto il subitaneo completamento del processo *in itinere* di Costituzione, quanto piuttosto quello di agevolare un solido *assestamento* costituzionale dell'intera compagine europea. Con questo concetto intendendo il porre mano ad un insieme di regolamentazioni e di procedure, nell'ambito del quale si riesca a dar vita ad un *sistema* politico composto da soggetti che funzionano a vari livelli di potere pubblico<sup>13</sup>.

Ciò permetterebbe all'Europa di sopravanzare l'andamento francamente caotico che caratterizza la situazione attuale. Evolvendo saggiamente verso un ordinato *sistema* consultivo che preservi nell'apparato comunitario la natura specifica del potere sopranazionale. Ovviamente diverso da quello statale, ma che al tempo stesso non sia *unidirezionalmente* esaurito da esclusivi aspetti procedurali di regolamentazione.

Esistono comunque (e sono principalmente due) gli approcci presentati dagli attori del modello di costituzionalizzazione: con buona dose di approssimazione, li abbiamo già compresi nella sopra descritta concezione del *sistema* costituzionale *aperto*. Entrambi sono a grandi linee concordanti e contrassegnano in pari misura le frontiere per un puntuale riordinamento dell'ambito costituzionale dell'Unione Europea.

Il primo di essi è quello in cui la volontà di ordinamento può essere tranquillamente inclusa nel catalogo delle fonti essenziali per la fase corrente di costituzionalizzazione dell'Integrazione Europea, ivi compresa la questione della trasparenza procedurale della politica comunitaria. Detta trasparenza procedurale assume un significato fondamentale nella situazione in cui opera il *sistema* politico com'è quello che abbiamo oggi.

---

<sup>13</sup> Por. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in "Common Market Law Review" n. 36/1999, pp. 703-750.

Non solo nel caso in cui si sdoppino (oppure esistano parallelamente) le azioni di varie istituzioni su di un unico livello di potere (sia esso il Parlamento, il Consiglio o la Commissione europea), ma anche quando ci siano delle interazioni tra livelli di potere diversi, ciascuna delle quali mantenga le autonome divisioni interne sulle quali si reggono in equilibrio le rispettive istituzioni.

Caratteristica essenziale del *sistema* politico comunitario, come già dicevamo, rimane la sua *non-autonomia*. Nell'Unione Europea, per quel che concerne i processi politici interni, abbiamo attualmente a che fare con ben 27 *sistemi* istituzionali indipendenti. Ciascuno dei quali è altrettanto diversamente regolato dalle 27 Costituzioni nazionali, con almeno due tipi di ulteriore suddivisione interna del potere (orizzontale-verticale-autonomie locali).

Ciascuna e tutte queste divisioni decidono ed incidono sul punto di equilibrio interno del proprio *sistema*. Nell'ambito della prima suddivisione può rientrare il *sistema* presidenziale oppure quello parlamentare; dove poi questi punti si trovano in collocazione diversa, come nella seconda ripartizione, si possono far rientrare gli Stati federali, Unitari, Regionali e così via.

Al tempo stesso, questi *sistemi* sono legati tra di loro attraverso un processo di raccordo con l'Integrazione Europea che, a sua volta, provoca la creazione di altre istituzioni ancora e di *meta-regole* ad un livello sovranazionale: che se da un lato influenzano l'equilibrio interno dei singoli sistemi nazionali, dall'altro sono poi soggetti a modificazioni indotte dai *sistemi* con cui interfacciano.

Tecnicamente, siamo dinnanzi ad un fenomeno assai particolare e complicato che va sotto il nome di *osmosi inter-sistema*. Semplificando al massimo e per quanto possibile, diciamo che per ogni *sistema* di reciproca influenza il punto più importante è determinare che cosa significhino termini come *coerente*, *trasparente*, *non-contraddittorio* e *regolare* ove riferiti alle procedure d'azione e alle norme che legano tra di loro i soggetti particolari.

L'essenza postulativa di questo impianto mi pare però che sia in senso stretto la *concordanza* del contenuto delle politiche degli attori particolari (gli Stati membri) che partecipano all'attività del *sistema* comunitario. E questo si spiega col fatto che gli stessi conservano comunque gran parte della propria autonomia in sede di equilibri socio-politici (tipo, l'ordinamento sociale e quello istituzionale) che restano in ogni caso superiormente regolati dalle rispettive Costituzioni.

Chiaramente, è importante che siano concordate delle regole di collaborazione tra questi diversi ordini: purchè nel far ciò si crei un *valore aggiun-*

to attraverso la partecipazione volontaria (e non imposta dall'alto) di tutti *partners* all'atto di condividere utilmente le rispettive potenzialità. Questo ragionamento implica che lo strumento più efficace della politica comunitaria siano le procedure che alla fine decidono sull'entrata e sull'uscita dal *sistema*. Come ad esempio, *chi* può partecipare alle politiche comunitarie, essere presente sul mercato comune o avere pieno titolo alle indennità.

Detto con più crudezza, non basta avere una irrelata contezza degli *algoritmi* di funzionamento che possono essere offerti da freddi dati statistici o dalle stime contabilizzate dei valori della conversione valutaria. Nemmeno sufficiente è l'elencazione dei *transfers* dedotti dal flusso dei rapporti finanziari, ove si pensi che il *budget* complessivo dell'Unione Europea corrisponde appena al 2,5% della spesa pubblica cumulativa di tutta l'Europa.

Almeno negli intendimenti originari, il Trattato Costituzionale doveva servire a stabilire un insieme concettuale di idee il più vicino possibile ad un modello di *sistema* proprio costituzionalmente *aperto*. Laddove ci si aspettava che anche l'ordinamento di specifiche procedure attuative fosse incluso nel documento unico. Non foss'altro che al fine di favorirne una *meta-regolamentazione* omogenea. Nondimeno, tali aspettative non sono state realizzate, perché gli attori hanno invece deciso di limitarsi a *descrivere* le procedure più importanti desunte da trattati precedenti.

Tale errore è stato ripetuto anche con il Trattato di Lisbona. Per cui, a ben vedere, il Trattato Costituzionale si è rivelato un semplice cambiamento di facciata, la cui unica innovazione significativa è stata l'introduzione di una nomenclatura appena terminologicamente rinfrescata dei principali atti legali comunitari: resi gergalmente più assonanti rispetto al linguaggio legale in uso negli Stati membri<sup>14</sup>.

L'idea di *sistema* costituzionale *aperto* a cui in queste pagine io mi riferisco, si concentra invece sulla inderogabile necessità di una regolamentazione procedurale che, per essere realmente innovativa, dovrebbe essere piuttosto basata su una *comunione armonica* dei rispettivi costituzionalismi nazionali. E quindi, su un tipo di *meta-regolamentazione* che le leghi in un *sistema* unico che giunge a piena maturazione, in un certo qual modo, da solo.

Il secondo postulato che può legare le fonti della presente costituzionalizzazione ad un modello sistemicamente *aperto*, è il conferimento di una piena *soggettività* politica all'Unione Europea. A tale riguardo, dirò subito

---

<sup>14</sup> Por. M. KRUK, *Uwagi o projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (prawno-konstytucyjny punkt widzenia) - Commenti sul progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (dal punto di vista giuridico)*, in "Przegląd Sejmowy" n° 2(61)/2004, p. 47 e seguenti.

che l'ambito problematico su cui inviterei a riflettere più attentamente è quello che, per comodità espositiva, chiamerei della *simultaneità*.

Orbene, credo sia fuori di discussione che sia il Trattato Costituzionale che il Trattato di Lisbona sottolineino la necessità di conferire all'Unione Europea una propria identità internazionale e legale come una sorta di *pre-condizione*: sempre al fine di un efficace funzionamento del *sistema* comunitario, sia nelle politiche interne che nelle relazioni economiche a livello globale.

Ciò detto e premesso, alla luce di una acribia analitica filologicamente più puntuale delle varianti testuali differenzianti, tra quanto *incluso e/o scartato* sia nel Trattato Costituzionale che nel Trattato di Lisbona, vediamo una frequente occorrenza. E cioè: l'ambito progettuale di regolamentazione ripetutamente lasciato irrisolto – guarda caso – è proprio quello che attiene alla ricerca di un modo per indicare *quale-o-quali* siano i detentori effettivi di una piena *soggettività* e per quale via essi siano, in quanto tali, riconoscibili (cioè sia *de facto* che *de jure*).

Pe quanto ci è dato capire, il Trattato si è trovato dinanzi all'*impasse* di un vero e proprio bivio intellettuale. Dal quale ha provato ad uscire solo dividendo l'uso dalla *soggettività* (e la sua esecuzione) tra l'Unione Europea, i governi degli Stati membri e la Commissione Europea, mediante un forte radicamento istituzionale nel Parlamento Europeo.

La resa simbolicamente più emblematica di questa tentata soluzione può essere rinvenuta nella maniera in cui è stato istituzionalizzato il posizionamento formale della figura (e del ruolo) del Ministro degli Esteri dell'UE. Al quale spetta la carica aggiuntiva di Vice Presidente della Commissione Europea, mentre al tempo stesso il suo mansionario prescrive che debba "*lavorare in diretto contatto con gli Stati Membri*"<sup>15</sup>.

Anche da questi ultimi segmenti dettaglianti, presumo che sia conferabile la nozione di un *sistema* costituzionale orientato in direzione di dotare l'amministrazione comunitaria nell'ambito di Istituzioni regolatrici in punta di Diritto di un compito preciso: la realizzazione della *soggettività* dell'Unione Europea.

---

<sup>15</sup> Questa soluzione solleva molti dubbi sulla reale responsabilità del ministro: K. WÓJTOWICZ, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej* (Progetto del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa - la base del sistema e dell'ordine giuridico dell'Unione Europea), in "Przegląd Sejmowy" nr 2(61)/2004, p. 33; M. DOUGAN, *The Convention's Draft Treaty: Bringing Europe Closer to its Lawyers?*, in "European Law Review" vol. 28, nr 6/2003, p. 780.

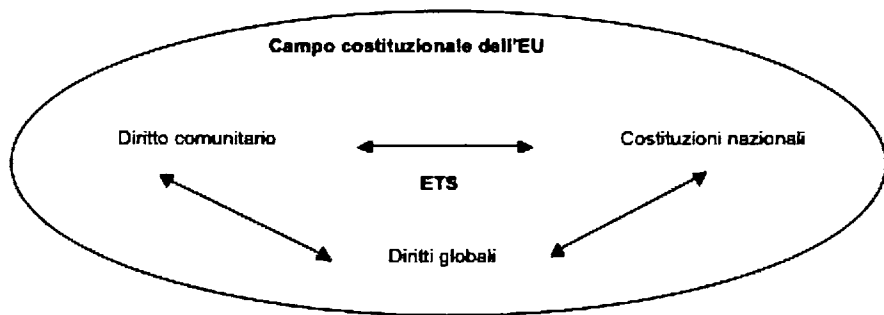
Una volta descritte, come qui si è cercato di fare, le fonti originanti della dinamica costituzionale che vivacizza la fase attuale del processo di Integrazione Europea in stretta connessione comparativa all'idea di sistema costituzionale *aperto*, avvertiamo l'esigenza di completare almeno in parte il quadro d'insieme.

Cosa possibile con una anche rapida riflessione (che di seguito proponiamo in grafica tabulare) su alcuni elementi comunitari di ordine costituzionale, già sinteticamente richiamati nella nostra introduzione come presenti nell'*area costituzionale* dell'Unione Europea. Giusto per sottolineare ancora una volta che la creazione di un *nuovo* ordine costituzionale per l'Unione Europea non può e non deve essere edificato a partire dall'alto, bensì col ricorso ad un insieme di strumenti che si possono usare saltuariamente, come pure tralasciare, ma in ogni caso *mai* ignorare.

Detta *area costituzionale* è composta a un dipresso da almeno quattro elementi basilari che, ad avviso di chi scrive, non possono e non devono essere trascurati quando ci si cimenta nella progettazione di un nuovo ordine comunitario.

Ciascuno di questi elementi possiede una doppia valenza. Da una parte abbiamo degli atti legali che, una volta varati, entrano in vigore su tutto il territorio dell'Unione, dall'altra (in questo caso grazie all'attività della Corte di Giustizia dell'Unione Europea) la cogenza giuridica costituzionale di tali atti svolge un ruolo *atipicamente distributivo* presso gli Stati membri.

Tavola 1. Il campo costituzionale dell'UE



Alla prima categoria vanno ascritti: (per cominciare) i Trattati comunitari e le convenzioni internazionali già esistenti: e cioè, sia i documenti che rientrano nel così detto *Diritto Primario* dell'Unione che le regolamentazioni poste sotto il nome di *Diritto Derivato*; quindi a seguire (secondo), le Costituzioni degli Stati membri dell'Unione; infine (terzo) il complesso delle

regole vigenti alla cui osservanza sono altresì tenuti tutti gli stati membri: ivi comprese le norme che riguardano i Diritti Umani e la collaborazione economica<sup>16</sup>.

L'aspetto più emergente dalla descrizione di questi elementi tocca la dimensione della *reciprocità relazionale*. Nella misura in cui, se per un verso essi sono il risultato di una graduale sottomissione dei vari ordini giuridici nazionali al Diritto Comunitario, per un altro essi vengono a testimoniare in quale forma e in qual misura i mutamenti politici e variamente strutturali sopravvenienti nelle situazioni degli Stati europei, finiscano a lor volta per influenzare (nè potrebbe essere diversamente) gli stessi contenuti delle regolamentazioni internazionali.

Quello che si vuol dire è che nel contesto globale delle regole legali in divenire, specie nell'ambito dei Diritti Umani, uno dei *must* più essenziali è che restino attivi in moto sequenziale *entrambi* gli ordini direzionali che permanentemente animano il dibattito.

Come risultato tangibile del flusso relazionale come effettivamente concretizzatosi, si è invece constatata la nascita di uno *spazio comune* di regolamentazioni in cui tutti e tre gli elementi, per quanto puntino a completarsi e a rafforzarsi reciprocamente, danno vita a tutta una serie di vistose incongruenze.

Ove mai una conclusione si possa ricavare da questo poco consolante affresco, a mò di *fabula docet* avanzerei la tesi che la sin qui frammentaria ed insoluta ragione degli interventi (svolti o solo proposti in ambito euro-costituzionale), sia il perdurare di un supponente atteggiamento di *autonomia* di regolamentazione: puntualmente avulso (o non sufficientemente correlato) rispetto alle totalità delle sue componenti particolari.

E per essere ancora più esplicito, mi spingerei anche a dire che elemento centrale (e non certo accessorio) dell'intera tematica costituzionale dell'Unione Europea, rimangono proprio le *meta-procedure*: le quali sole potranno consentire di stabilire quali siano gli inequivocabili scopi politici da assumersi comunitariamente nell'ambito dei diversi ordini.

Il successivo elemento che qui troviamo collocato nella seconda categoria di questo campo, riguarda il processo di costituzionalizzazione funzionale dei Trattati siglati grazie all'attività della CGUE, di fatto evolventesi nella forma di un vero e proprio Tribunale Costituzionale comunitario<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Por. E. VENIZELOS, *The European Constitution as an "Intergovernmental" Constitution and the Political Deficits of the European Union*, in: G. DIMITRAKOPOULOS; G. KREMLIS (a cura di), *A New Constitutional Settlement for the European People*, Athens-Brussels 2004, pp. 35-37.

<sup>17</sup> Por. A. STONE SWEET, *The Constitutionalization of the EU. Steps Towards a Supranational*

L'essenza di questa evoluzione consiste in una trasformazione dei contratti internazionali già stipulati tra gli Stati sovrani, i quali da un punto di vista rigorosamente formale restano dei Trattati *integrativi*: ovvero sia “*organizzati in un ordine giuridico integrato che ammette la possibilità di difesa dei propri diritti in sede legale e che estende gli annessi doveri a tutti i soggetti aventi titolo – siano essi pubblici o privati – presenti sul territorio dell’Unione Europea*”<sup>18</sup>.

Questo tipo di trasformazione della formula giuridica del trattato può essere vista come uno dei più importanti strumenti dell’Integrazione Europea, al cui centro si trova proprio la Corte Generale: quale unica sede deputata a vegliare sulla rispettosa esecuzione del Diritto Comunitario su tutto il territorio dell’Unione, alla luce di regole proprie realizzate anche su esplicita richiesta dei tribunali statali.

Quanto al processo di costituzionalizzazione funzionale del Diritto Comunitario, è noto come esso sia svolto in due fasi. La prima, iniziata nel 1979, quando la CGUE garantì le basi per le sentenze che hanno poi stabilito le regole di primazia del Diritto Comunitario sul quello nazionale, nonché il suo diretto utilizzo. La seconda, proseguita per tutti gli anni ’80, ha invece allargato il campo della costituzionalizzazione: sino ad includere la dottrina che sanciva l’obbligo di conformità del Diritto nazionale con quello comunitario, oltre ad introdurre la responsabilità degli Stati per i danni causati dalla mancata o errata immissione in vigore del Diritto comunitario sul territorio del singolo Paese membro<sup>19</sup>.

Con l’avanzare del processo di costituzionalizzazione si sono verificati dei profondi cambiamenti, sia nell’area costituzionale dell’Unione Europea che in quella delle regole di funzionamento del suo *sistema* politico. È così potuto accadere che gli elementi concretamente materiali di questo settore (cioè i Trattati, le Costituzioni ed i Diritti globali), siano stati sistemati in un sistema gerarchico per il quale sentinella ed interprete unica è diventata la CGUE. In questo nuovo contesto formale si è venuto a creare uno speciale reticolo relazionale all’interno dell’area costituzionale, conferendo ad esso una dinamica in base alla quale, tra le altre cose, il potere pubblico ha avuto la possibilità di introdurre nel proprio Paese capi d’imputazione in base al Diritto Internazionale.

In piena analogia a tali innovazioni, è stata introdotta e resa compatibile con il *sistema* costituzionale in vigore nelle singole Nazioni tutta una serie

---

*Polity*, in: S. Fabrini (a cura di), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States-Exploring Post-national Governance*, London-New York 2005, pp. 47-49.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 48.

di norme desunte dal Diritto Internazionale. La concentrazione in campo costituzionale di questa tendenza alla *mescidanza giurisdizionale* ha fatto sì che si siano inoltre composti vari accorpamenti di aree legali e di regolamentazioni tradizionalmente eteronome.

Le quali poi son venute lievitandosi fino al punto di avvalersi di uno *status* così rigidamente perimetrato che (stante almeno l'odierno consolidamento dell'impalcatura), ci induce a paventare che una nuova disaggregazione su altri livelli possibili delle regole già *integratamente* euro-configurate insieme a quelle statali, sia estremamente ardua se non addirittura impossibile.

Fatto sta che, piaccia o meno, il *sistema* comunitario legale che oggi conosciamo, proprio attraverso la sua innegabile influenza diretta sul Diritto statale è diventato uno strumento essenziale di gestione politica dell'Unione Europea. Sottolineando ancora una volta, ove mai necessario, l'inusitata importanza che ha assunto la proceduralizzazione formale delle direttive comunitarie.

Per contro, gli Stati membri sono rimasti avviluppati nelle maglie di una fitta rete di regolamentazioni. Il cui peso inferenziale non è certo trascurabile, ove si consideri che esse si espandono sul singolo territorio statale non soltanto *sub specie* strettamente comunitaria, cioè a dire ad un livello di politica sovranazionale. In realtà, più spesso di quanto si noti, detti vincoli funzionano anche in termini tali da modulare la stessa politica interna. Il che accade mediante la controllata osservanza di *regole* che siano ritenute compatibili con la "*Costituzione materiale*" dell'Unione Europea.

L'impressione che se ne ricava è che l'attuale campo costituzionale dell'Unione Europea sia sottoposto a delle trasformazioni dinamiche aventi un duplice carattere: da un lato assistiamo alla comparsa dei nuovi elementi sovranazionali (nuovi trattati, ulteriori negoziati di *integrazione* di nuovi Stati membri); dall'altro si rilevano spinte ottative a cambiamenti nelle Costituzioni nazionali degli Stati membri (come nel caso del *decentramento*). Il tutto, inquietantemente sulla soglia della disfunzionalità.

La causa principale di questo stato di sistematica *incoerenza* interna, da cui consegue il raddoppiamento dei vari ordini legali, non la si registra soltanto tra le diverse strutture giuridico-istituzionali (criticità quest'ultima a cui prova a dare un'accettabile sistemazione la CGUE). Il disagio emerge anche ad altri livelli: come ad esempio nel caso della diversificata *accettabilità* di specifici periodi temporali per i medesimi trattati in Paesi diversi.

Se questo è quanto nella realtà accade, al netto di dichiarazioni solo retoricamente ottimistiche, il successo funzionale della costituzionalizzazione lo si può ammirare, con qualche sforzo, solamente a metà. Ed il perchè è presto detto.



Ammettiamo pure che si riconosca come atto di genuina buona volontà l'aver introdotto nell'ermeneutica giurisprudenziale un'interessante prospettiva novatrice come l'*integrabilità* del Diritto Comunitario in singole aree costituzionali. Si conceda anche la più ampia *bona fide* nell'aver saputo sostenere con dotti e sapienziali distinguo la stessa gerarchizzazione dello specifico settore costituzionale dell'Unione Europea.

Rimane il fatto che dopo tutto questo arguto e multilingue discettare di varia eccellenza, ancora non si è visto un lavoro di riordino sistematizzante di materiali così articolati in vista di un ben altrimenti ingegnerizzato impianto comunitario.

Su di un piano più prettamente politico, mi sembra che l'ostacolo principale, ancora insuperato, sia da collegarsi alla questione delle azioni governative condotte dagli Stati membri in quanto legittimi "*depositari dei trattati*". E dunque in qualche modo costretti a difendere la propria sovranità, a fronte della generale mancanza di risposte plausibili su quesiti chiave vertenti sulla *natura* dell'Unione Europea e sulla sua *finalité politique*.

Allo stato attuale in cui versa il processo di Integrazione Europea, sembrerebbe che il *format* dell'arena costituzionale sia già massimamente concentrato. Il passaggio successivo (ovvero la prova generale di modulazione, avente come base il Trattato Costituzionale), perchè sia solutore dovrà portare come risultato un nuovo impulso fermentante di carattere politico.

Dal che si desume come sia necessaria la conduzione di un nuovo e decisivo confronto teoretico sulle migliori forme possibili dell'ordine costituzionale dell'Unione Europea. E nell'ambito di esso, una definitiva chiarezza su quale sentiero imboccare per giungere concordatamente ad un modello aperto di *sistema* costituzionale.

Per quest'ultimo, torno a ripetere, rimane essenziale una limpida definizione del concetto di *soggettività* politica: attingendo preferibilmente – ove possibile e data la natura squisitamente teorica della materia – ai canoni sistematici della Politologia. Cioè senza attardarsi più di quel tanto necessario a riferimenti di carattere legalistico che, in questo caso specifico, possono ritenersi secondari.

Una serena impostazione teorica del problema indicato, impone come ineludibili le risposte ad alcune domande: che tipo di *soggettività* dovrebbe costruire e descrivere la Costituzione?; e quali strumenti servono per questa edificazione?

Una maniera di offrire delle risposta calzanti a queste domande credo sia possibile visualizzarla, anche solo schematicamente, come si è tentato qui di seguito.

Tabella 2. Attori e strumenti di *soggettività* nell'Unione Europea

Attori di <i>soggettività</i> :	Strumenti di <i>soggettività</i> :
Il singolo cittadino	I simboli
Le comunità politiche (segmenti inferiori)	I valori
La nazione/il popolo	Il Diritto
L' <i>élite</i> politica	Le Istituzioni
Le Istituzioni	L' <i>élite</i> politica
L'Europa come soggetto politico	Le frontiere
	Gli obiettivi
	Le azioni

Sul tema specifico della costituzionalizzazione dell'Integrazione Europea e dello stato presente dell'Europa, parimenti utile sarebbe riflettere bene su quali siano gli attori di *soggettività* che realmente svolgono un ruolo fattivo e non superfluo a livello comunitario.

Mi sia a questo punto concesso chiosare che l'esigenza di una tale risoluta franchezza è motivata dal fatto che, in precedenza, ci si è concentrati quasi esclusivamente ed in maniera selettiva su dei temi ben precisi: da un lato, sulle istituzioni comunitarie apicali e sopranazionali, dall'altro sulle sole *élites* politiche degli Stati membri. Così relegando tutti gli altri attori in un ambito di trattazione appena strumentale.

Con pari utilità converrebbe pure ben ponderare (e diciamolo pure: più disincantatamente di quanto si sia fatto in passato) *quali* degli strumenti sin qui usati abbiano (o meno) agevolato il processo di Integrazione; come pure, riconoscere senza reticenze di sorta *quali* (e perchè) lo abbiano ostacolato.

In tutta franchezza, l'impressione che permane è che ci sia lasciati prendere la mano dalla dominanza di questioni afferenti alle Istituzioni ed al Diritto, con qualche sfaccettatura appena chiaroscurale di simbolica valenza politica.

La teoresi politica che avvertiamo preponderante è insomma quella che il *focus* più essenziale sia stato posto più sugli strumenti della *soggettività* che sulla totalità degli attori in costante evoluzione interattiva. La qual cosa ha comportato una sminuente diversificazione dell'effettivo grado di coinvolgimento di diversi altri attori di *soggettività*. Unitamente ad un uso, parimenti gerarchizzato, degli stessi strumenti prescelti per la statuizione comunitaria della *soggettività*.

Nel caso specifico delle Istituzioni e delle *élites* politiche, sarebbe possibile dire persino che la loro stessa esistenza ed il loro autoreferenziale *modus operandi* siano stati una fonte creativa di *soggettività*. Al punto che non parrebbe esagerato chiedersi (come pure è stato fatto) fino a che punto

tutto ciò non costituisca *tout-court* un fenomeno tipizzante dell'Unione Europea.

Onde evitare pericolose ricadute di *euro-scetticismo*, saggezza e buon senso imporrebbero che, sulla strada della edificazione teoretica comunitaria, un prossimo passo avanti sia fatto col dare risposta ad un'ulteriore domanda: che tipo di ruolo potrebbe assumere un documento che descriva un *sistema* costituzionale *aperto*, nel senso dell'ancora non concluso “*discorso sulla soggettività*”?

Io mi sentirei di avanzare l'ipotesi che per questo ruolo sia irrinunciabile la creazione di un livello ordinativo che finalmente ponga freno alla insostenibile caoticità relazionale in tema di creazione della *soggettività*. La via più consona potrebbe essere l'assunzione di uno schema ben chiaramente definito e concordato, mediante il ricorso ad una soluzione politico-legale. La quale, ove resa comunitariamente certa, rappresenterebbe non *uno dei tanti* possibili, ma *il* modello fondativo dominante della *soggettività*.

Con il vantaggio addizionale che, una volta rato, diventerebbe per tutti gli attori un punto di riferimento strategico, funzionando al tempo stesso come una sorta di interfaccia filtrante: sicchè, ai vari attori verrebbe lasciata facoltà di scegliere – tra un'ampia gamma di strumenti disponibili e di vari moduli di interazione – quelli tatticamente più adatti alla propria bisogna.

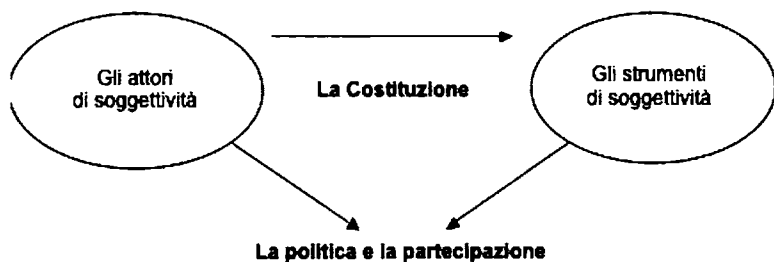
Osservando un'analogia flessibilità di sequenze, anche nella stesura della bozza del testo costituzionale si dovrebbe far tesoro dello stesso metodo di *ponteggio multidirezionale*, con collegamenti di agevole percorribilità e snelliti da tanto ingombranti quanto inutili zavorrature.

Purchè il percorso (ovviamente non a senso unico) resti vigilatamente alternato al fine di consentire, in tempi brevi, ciò di cui più si avverte il bisogno: ovvero sia, un'attiva e costante partecipazione, fluida e colloquiale, di quei *soggetti* politicamente titolati all'effettiva azione comunitaria attraverso un uso consapevole degli strumenti identitari.

Tradotto nella concreta prassi europea, questo significa che il ruolo principe della Costituzione non è la finale definizione dell'area politica, delle norme o dei valori comunitari, bensì la creazione di una comune piattaforma per la loro costruzione.

E se proprio ci si vuol sbizzarrire con un aggiornamento didascalico di quanto tramanda la millenaria mitologia del nostro Continente, più che dalla vana *superpotenza* di Nesso o dalla improbabile *invulnerabilità* di Sigfrido, è dalla *duttilità* di Proteo che forse si può ancora desumere qualche utile suggestione.

Tavola 3. La dinamica del discorso costituzionale



Metafore e simboli a parte, non c'è dubbio che per la stessa edificazione teoretica di un modello di costituzionalizzazione dell'Integrazione Europea che risulti, al tempo stesso, realisticamente fattibile e dotato di efficacia anche in termini politici, estremamente essenziale la questione del metodo.

La domanda che dovrebbe accompagnare in ogni momento lo sforzo progettuale dei compilatori è la seguente: in che modo il partorendo documento costituzionale potrà svolgere un ruolo appagante ai fini dei suddescritti compiti assegnatigli?

Un tale problema può essere affrontato con un approccio in questo caso mutuato dalle Scienze Filologiche, mediante il ricorso a quello che i migliori specialisti (dall'austriaco Leo Spitzer al tedesco Kar Vossler, fino alla lezione magistrale lasciata in eredità dall'italiano Gianfranco Contini) ancor oggi chiamano *critica delle varianti*.

Ed è per me un vero piacere poter richiamare un sì pregevole contesto accademico qui in Italia, dove – segnatamente in ambito sia filosofico-sociale che economico-politico – le lezioni di Max Weber e di Karl Jaspers siano state rinverdate da uno stuolo di luminari (solo per citarne alcuni) del calibro di Pietro Rossi, Franco Ferrarotti, Alessandro Cavalli, Francesco Tuccari, Sandro Segre, Paolo Pomberni, Gian Enrico Rusconi e Umberto Colombo. Come anche (impossibili menzionarli tutti) di Giuseppe Cantillo, Roberto Esposito e più recentemente di Elena Alessiato e Stefania Achella.

Nel nostro caso, che è più specificatamente politologico, le testuali varianti possibili sarebbero quattro: ciascuna e tutte riconducibili a quattro *idealtipi* di documento costituzionale.

Dal punto di vista degli attori di *soggettività* la Costituzione potrebbe avere un carattere *integrativo* oppure *selettivo*.

Questa divisione riguarda il rapporto della Costituzione, in primo luogo, rispetto al grado di *varietà* degli attori che partecipano alla definizione della

valenza politica della Costituzione e, in seconda istanza, secondo, a fronte al livello di accesso di *nuovi attori* alla formulazione di detta *soggettività* politica.

Ora, pare intanto evidente che una Costituzione di carattere *integrativo* non dovrebbe essere troppo ristretta quanto al numero di soggetti partecipanti al discorso politico.

Questo perchè, in caso diverso o contrario, avremmo a che fare con una situazione in cui la Costituzione diventa oggettivamente *selettiva*, dal momento che difende e tutela la partecipazione solo di alcuni soggetti.

Dal punto di vista degli *strumenti di soggettività* utilizzabili, la Costituzione può poi essere *aperta* oppure *arbitraria* (in termini di dominanza).

Ebbene, anche in questo caso pare evidente che la prima delle due opzioni (quella *aperta*) permette un pluralismo di *soggettività* proprio non circoscrivendone gli ambiti discorsivi.

La seconda opzione (quella *arbitraria*) si limita a garantire una parvenza di protezione legale con la non discutibile messa a disposizione di un *kit* preconfezionato di sole utenze strumentali di *soggettività*.

Dall'assemblaggio di queste variabili si perviene quindi alla definizione dei quattro *idealtipi* visualizzati nel seguente prospetto:

Tabella 3. I tipi ideali della costituzionalizzazione

		Gli attori di soggettività	
		La Costituzione integrativa	La Costituzione selettiva
Gli strumenti di soggettività	<b>Aperta</b>	Il tipo A: aperto integrativo  Il sistema costituzionale aperto	Il tipo B: aperto selettivo  <b>I trattati internazionali – il Trattato di Lisbona</b>
	<b>Arbitraria</b>	Il tipo C: arbitrario e integrativo  <b>Le costituzioni nazionali – Il Trattato Costituzionale</b>	Il tipo D: arbitrario e selettivo  La Costituzione polacca

Come si evince da questo schema, ci sono diversi punti salienti di criticità:

1. (variante – tipo D) in non poche situazioni, sono le Costituzioni a decidere la tipologia casistica dominante degli strumenti di *soggettività*. Per questa via, oltre a restringere i campi di espressione della *soggettività* di svariati attori politici, diventano esse stesse elemento

creativo di *soggettività*: ma solo però per le Istituzioni e per l'*élite* di potere, che è cosa ben diversa dal costituire una piattaforma comune per la politica dei cittadini e delle loro reti comunitarie;

2. (variante – tipo C) in questo caso è la Costituzione che decide i parametri del discorso sulla *soggettività*, al tempo stesso è essa pure che crea e mantiene un campo *aperto* di partecipazione a vari attori;
3. (variante – tipo B) a fronte dell'esistenza di un *kit* in qualche misura *aperto* di *strumenti di soggettività* politica (obbiettivi, confini, simboli, etc.), vi è però anche un catalogo *chiuso* circa gli *oggetti* ammissibili alla partecipazione politica (sia riguardo al numero che alla stessa distinzione categoriale). Per esempio: le sole Istituzioni dello Stato sono presenti, non così quelle espressive di altre comunità politiche;
4. (variante – tipo A) è quella idealmente preferibile, anche se non compiuta per via del modello attualmente prescelto di Trattato per l'Europa: nonostante sia la questione degli strumenti che quella degli attori rimarrebbe in esso utilmente *aperta*, permettendo un costante discorso partecipativo ai fini della *soggettività*.

Come si possa o si voglia sbrogliare l'intricata matassa, ciò che appare scontato è che l'Unione Europea dovrà puntare a darsi una Costituzione certo non vagheggiata in astratto dalle oracolari fumisterie del tecnocrate sputasentenze di turno. Il testo costituzionale di cui i cittadini d'Europa, specie le generazioni più giovani, hanno bisogno è qualcosa di ben diverso da un semplice regesto di Trattati internazionali.

Nemmeno serve ad alcuno una Carta costituzionale del vecchio Continente che si prepara a vincere le sfide del futuro, composta da spunti e spezzoni di discorso più o meno scopertamente arrabattati dagli schemi degli Stati nazionali. L'Europa ha bisogno di un abito costituzionale di ottima sartoria: che sia cioè disegnato, modellato, tagliato su misura e infine cucito e rifinito per il suo specifico *sistema* politico.

Ci rendiamo conto di quanto non facile sia un tale compito e lungi da queste pagine la presunzione di poterne banalizzare la realizzazione. Nondimeno, dei validi fari di orientamento esistono e potrebbero essere considerati.

In buona sostanza, l'assunto a cui pensiamo comporta che gli articoli della Costituzione siano concentrati su quella distinzione che l'eminente giurista statunitense Roland Myles Dworkin ha lucidamente posto tra i "principi e le regole" di un *sistema*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Por. R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna 1982; R.R. LUDWIKOWSKI,

Secondo la sua assai feconda filosofia giuridica (che molte e stimolanti pagine innovative ci ha lasciato in eredità, specialmente in tema di *integrità* del Diritto per una moderna teoria dell'*Uguaglianza*), nella dinamica più attuale del nostro divenire alcuni distinguo sono diventati essenziali.

I *principi* definiscono formule assolute di comportamento *giusto*, che tali rimangono in sè (anche nel caso in cui possono riuscire addirittura collidenti con l'indirizzo del momento oppure realizzabili solo in parte); le regole invece, in quanto prescrittive, possono anche risultare sia *giuste* che *ingiuste* stante la loro possibile calibrazione applicativa *in toto* o per nulla.

Tali norme possono comunque esercitare un carattere *indirettamente* normativo: come ad esempio nel nostro caso, io credo, agevolando la creazione di piattaforme di più ampia discussione e di azione entro i sistemi legali sia dell'Unione Europea che degli Stati membri. Da entrambi i quali, quindi, sarebbero traibili utili indirizzi normativi sia di carattere generale, che come base delle sentenze emesse dai tribunali.

Per intenderci fino in fondo, aggiungerei che è proprio la specificità del *sistema* comunitario ad implicare come causa efficiente che la Costituzione dell'Unione Europea debba assumere la così detta veste di *meta-regolamentazione*. Giacchè non altrimenti che da una sistematica organizzazione delle procedure che ne legano i rispettivi sistemi legali, politici ed economici (ivi compresi gli *standard* delle norme negoziali) gli Stati membri potranno trarre un solido collante di coesistenza, utile sia al reciproco interscambio che allo sviluppo comune.

L'Unione Europea potrebbe diventare pertanto un autentico *sistema* di *governance*, solo se la gestione pubblica sia esercitata grazie a procedure compatibili con i bisogni di *tutte* le aree politiche (agraria, regionale, di trasporto e così via). Ben oltre la loro immediata praticità funzionale, dunque, le procedure possono e anzi devono rappresentare una maniera dinamica per garantire al tempo stesso sia "*i ponti*" (cioè a dire i legami intercorrenti tra i vari soggetti come Stati e Regioni), che "*le porte*" (ovvero anche i limiti di accesso allo spazio comune, come nel caso di prodotti che non rispecchiano le norme, o di soggetti che infrangono le regole).

La costituzionalizzazione dell'Unione Europea ha insomma diverse possibilità di assolvere al postulato ideale di *sistema aperto*. Tra quelle che sembrano prioritarie, io porrei il dare risposta al conclamato bisogno di un ordinato campo costituzionale comunitario; la creazione di un coerente e

---

op. cit., pp. 168-173; più ampiamente su questo tema in: P. SARNECKI, *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych (Costituzionalizzazione dei principi e delle istituzioni del sistema giuridico)*, Kraków 1997.

trasparente sistema di *meta-regolamentazioni*; indi, il conferimento all'UE di una propria *soggettività* con l'assunzione nella cabina di regia del suo *sistema* politico di un più largo numero di attori. Specie quelli fino ad oggi meno valorizzati nel corrente processo Integrazione. Postulato che si può identificare come *sistema costituzionale aperto*.

### **Il modello di *surrogabilità flessibile* come esempio sostitutivo per un nuovo funzionamento *aperto* del *sistema europeo***

La discussione sul modello di *sistema costituzionale aperto*, come capovolgimento sia della piramide feudale che della dinamica politica a bande, ci pone di fronte ad un altro problema importante come la trasformazione dell'intero senso sistemico: inteso non come regola organizzativa ma come norma funzionale.

Un'attenta riflessione sul cambiamento oggi in atto nell'attività delle istituzioni comunitarie (specie nell'ambito delle principali aree politiche), ci indica che il problema del metodo di conduzione della politica europea sta acquistando, sia per i ricercatori che per gli analisti, un significato sempre più grande.

Il che si spiega col fatto che l'Unione Europea, con tutti i cambiamenti formali introdotti nelle procedure, è venuta nel corso degli anni a trasformarsi grazie anche all'adozione di ulteriori varianti d'uso nelle procedure informali. Le quali, da semplici soluzioni storicamente concepite come *monouso*, nella pratica corrente sono state formalizzate come presenza stabile.

Ciò lo si è visto, ad esempio, se ricordiamo quel che all'epoca è successo con la creazione del così detto *Comitato dei Rappresentanti Permanenti*, che in origine era solo un risultato negoziale delle azioni svolte dalla Francia negli anni '60, grazie al *Compromesso di Ioannina*.

Tradizionalmente, la questione dei meccanismi informali di conduzione delle politiche relative all'Unione Europea, era considerata sotto due aspetti: primo, come attività di gestione delle politiche comunitarie; secondo come creazione di regolamenti di carattere quasi-legale.

Tale era il significato, ad esempio, attribuito alla definizione dell'influenza svolta sulle decisioni della Commissione Europea da parte degli attori esterni. Così come per inquadrare il ruolo da essi svolto in *partnership* con la Commissione.

Nel primo ambito contestuale, ci si riferiva ad un ideale modello *governance without government*, reso possibile proprio in virtù del progressivo svi-



luppo di utili strumenti informali, in vista della realizzazione di determinati obbiettivi politici.

Quali strumenti basilari per l'esecuzione specifica di detti obbiettivi politici tramite questo modello, vennero fissate quattro sotto-categorie.

Con la prima di esse, la così detta *soft law*, si effettuava un tipo di concentrazione limitata (detta appunto *leggera*), con il semplice intento di stabilire dei criteri generali per le operazioni comuni. Rimettendo così ai partecipanti l'onere di creare i propri concreti programmi, con gli obbiettivi particolari da raggiungere, unitamente agli *standard* ed alle eventuali varianti per la loro realizzazione.

Come seconda sotto-categoria, si poneva l'attività *di rete*. In buona sostanza, uno strumento informale di gestione delle relazioni usato sia in ambito consultivo che in fasi operative o di *lobbying*. Con ciò la condivisa aspirazione di sperimentare un modello elastico di interazioni ed utili capaci di consentire una più ampia licitazione degli interessi tra vari gruppi, finalizzati a creare un consenso consapevole intorno a particolari questioni politiche.

La terza era la gamma di possibili *partnership* pubbliche, in questo caso di natura più squisitamente legale, quali forme stabili di collaborazione regolare tra il potere pubblico ed il rispettivo *circondario* sociale. O anche tramite la creazione di contatti sia formalizzati che di tipo informale, concretizzanti in piattaforme di reciproca fiducia.

In quarta posizione opzionata c'era la comune gestione e la fornitura di servizi pubblici in grado di ammorbidire il ruolo solitamente inamidato del potere istituzionale attraverso esperimenti di de-monopolizzazione della sfera pubblica. Ciò grazie all'introduzione di più snelle formule contrattuali, di un pluralismo di concezioni in vista di un adattamento delle attività di pubblico interesse anche ai più effettivi bisogni di piccoli gruppi sociali.

Il complessivo assemblaggio di questi strumenti unitari ha condotto alla creazione di modelli risolutivi di carattere generale che, col tempo, hanno prodotto un sostanziale ridimensionamento dei modi di gestione delle politiche comunitarie. Tra i più conosciuti esempi di nuovi modelli posti in essere mi limiterei a citare la gestione *multiband* e il metodo di *open coordination*.

Quel che resta importante per auspicabili riflessioni future sulle metodologie di gestione informale è l'indicazione delle conseguenze legate all'introduzione dei suoi strumenti. Specie quando ci si confronta sulle possibilità di superamento del *deficit di democrazia* nel *sistema* dell'Unione Europea.

Intendo solo dire che meriterebbe soppesare meglio gli esiti positivi che si possono ottenere grazie ad una costruzione maggiormente partecipata della fiducia sociale. Ove finalmente dotata di una più riscontrabile trasparenza per il processo decisionale, resa possibile dall'accessibilità al *core business* delle istituzioni politiche da parte dei cittadini interessati, i quali sono i veri *stakeholders* dell'azionariato comunitario.

Una nuova legittimazione del sistema potrà passare solo se ci sarà una più ampia base politica che ne sostenga le operazioni e ne limiti il pigro appecoronamento conformistico, soprattutto quando la posta in gioco è il controllo dei mezzi per raggiungere obiettivi comuni: che non è certo possibile se si riduce la capacità di previsione dei risultati.

Si dirà che, così facendo, se da un lato si verificherebbe uno *streaming* positivo in direzione antiburocratica, di negativo si potrebbe d'altro canto generare una flessione della capacità di controllo dei processi politici. Il che è ragionevole supporre, ma solo in astratto: perchè la creazione di inusuali legami di reciprocità (*mutual coaptation*) vero è che potrebbe provocare dei cali di autonomia.

Ma una buona volta, bisognerà pur chiedersi: per chi? Evidentemente, solo per dei *partners* di tipo particolare... perchè restii ad affrontare la crescita di difficoltà inedite nell'amministrazione di politiche appena più seriamente coordinate!

Un'altra riflessione meriterebbe poi anche la ricerca di regole informali, quando applicate ai processi attuativi della politica europea. La questione non è nuova agli studiosi che si occupano di istituzioni informali sociologicamente intese (modelli per le operazioni, regole di comportamenti e dei accettabili e desiderabili metodi di *problem-solving* minimamente accettabili o anche solo desiderabili).

In sede politologica tali questioni le si considerano solitamente come un frammento informale, appunto, del *sotto-sistema* politico delle regole, ritenuto indispensabile per il funzionamento del sistema politico comunitario sulla base di determinate procedure atte a garantire in qualche modo l'efficienza decisionale.

Il tema, ben al di là della sua specificità specialisticamente accademica, ci pare sia particolarmente essenziale oggi che un pò tutti si scervellano alla ricerca di un *quid novi* per la politica europea, capace di sortire effetti validi a lungo termine.

Quel che però è necessario capire fino in fondo è che il così detto *informal government* non può e non deve servire solo alla lubrificazione dei meccanismi di funzionamento del sistema politico esistente. E men che meno

a produrre regole sempre più numerose e nuove per un sistema politico a cui servono unicamente delle comode scappatoie di fuga *gestionali* dalla farraginosità dei processi decisionali.

Al contrario, le predette tipologie di partecipazioni informali all'esercizio del potere, perseguite attraverso cambiamenti di elementi indicati come solo apparentemente secondari del *sistema* politico comunitario (cioè dell'*iter* procedurale di arrivare ad un accordo), in realtà ne decidevano l'essenza in un senso più profondo. Con ciò, ribadendone non altro che il suo "principio primario".

Nel senso che la questione della *non-formalità* non può essere considerata solo un fenomeno funzionale, ma potrebbe anche assumere delle forme strutturali fisse. Con la seconda opzione, secondo me, si coglierebbe utilmente una delle più importanti tendenze di trasformazione del sistema politico dell'Unione Europea, capace di assolvere ad un ruolo decisamente positivo nella ricerca di uno stabile modello comunitario di potere interno.

Fino ad oggi, come fonte di stabilità interna del *sistema* politico comunitario si è assunto il collegamento di tre meccanismi: il compromesso intergovernativo (basato sulla licitazione degli interessi nazionali), il tacito consenso sulla sia pur non canonizzata dominanza degli Stati membri più grandi (ed in via più privilegiata della coppia franco-tedesca) e l'auto-limitazione di campo della politica europea.

Che, al netto di ogni retorica, ha consentito una gestione delle questioni politiche tramite il ricorso ad apposite regolamentazioni sovranazionali e l'impiego di un solido apparato di coordinamento amministrativo. Questi tre meccanismi si sono rivelati comunque in grado di procurare al *sistema* comunitario dei risultati di immediata spendibilità politica: sia in termini della propria legittimazione presso aree più ampie degli Stati membri, che di consolidamento delle proprie strutture gerarchiche e di efficienza.

Allo stato attuale, se consideriamo l'arco di tempo compreso tra la svolta unificante del triennio 2004-2007 e l'ampliamento dello spazio d'azione e di intervento dell'Unione Europea avvenuto nel decennio successivo, la relativa vetustà dei citati meccanismi di stabilizzazione della struttura ha rivelato non poche crepe e cedimenti.

Piuttosto, gli sforzi di creare un'Unione più integrata devono invece puntare alla scoperta di una fonte innata di legittimazione *sovranazionale*, di segno diverso rispetto alla forma attuale di legittimazione *indiretta*. Le vie possibili per consolidare l'Integrazione ci obbligano a tranciare le catene di auto-limitazione in sede di politica comunitaria, includendo nel perimetro di competenza degli ambiti non più esclusivi della "*politica politicizzata*" ma

di assai più ampia dibattibilità quali l'ordine sociale, i diritti fondamentali ed il modello sociale.

Del resto, anche lo stesso allargamento della composizione degli Stati membri parrebbe orientarsi verso una direzione di rotta non collimante rispetto al precedente ordine di stratificazione interna dell'Unione Europea. E se questo è vero, a maggior ragione appare vieppiù evidente la necessità di creare per essa un nuovo modello.

Non vorrei ripetermi rimestando cose già dette, ma credo non sfugga a nessuno che una volta giunti al tale bivio, due erano le vie da scegliere per riformare il sistema politico comunitario: o accettare un mutamento costruttivistico di carattere costituzionale, oppure esperire modalità di cambiamento non ortodosse.

Una prima prova, classica nel suo genere, si è tentata nell'ambito delle vecchie regole ed in base ai tre meccanismi di stabilizzazione. Ed è fallita. Segnando così se non proprio la fine del processo di Integrazione Europea, almeno la chiusura di un capitolo non proprio esaltante della sua storia.

Come risposta a questo *shock* traumatizzante (come tale percepito più dalla struttura interna del *sistema* che non nelle pratiche esterne) si è aperta la stagione venatoria della caccia alle soluzioni alternative. Siccome però trovare nuovi meccanismi di stabilizzazione istituzionale è sempre un affare complicato, nella prospettiva a breve termine è comparso un concetto transitorio che, a mio avviso ben potrebbe stabilizzarsi come una condizione politica permanente.

La soluzione di cui parlo è un modello caratterizzante di funzionamento del potere informale, che si potrebbe definire come "sistema di surrogabilità flessibile" (SFS) (*system of flexible replacement*). L'essenza di questo modello è l'introduzione di elementi informali che funzionino da tampone rispetto alla rigidità delle canoniche strutture decisionali, stimolandone un più facile brandeggio. In pratica, si tratterebbe di rendere attivabili strumenti di minore ambito formale rispetto a quelli operanti al più alto livello procedurale ed istituzionale.

Coadiuvando lo sforzo del decidere tramite uno snellimento degli ostacoli limitativi che solitamente derivano da gangli di mera osservanza burocratica, la cui formale validità è spesso difficile da verificare per via della oscurità (o della scarsa consistenza) delle basi legali di riferimento.

Allo stesso modo, oltre alla loro maneggevolezza questi tamponi hanno il vantaggio di non compromettere l'esistenza delle strutture formali, ma provocano soltanto che la loro applicazione diventi, paradossalmente,

quasi inessenziale. Il che è possibile, perché il novero delle decisioni per le quali necessiti un inderogabile crisma formale diventa talmente ridotto col ricorso agli accordi informali che, *de facto*, avremmo a che fare con una surreale inversione degli ordini: le strutture informali dominano sulla forza delle istituzioni formali.

Tale situazione è però sostanzialmente diversa a quella della pratica precedente: perché se è vero che con essa si poteva arrivare a prendere decisioni anche importanti tramite degli accordi pur informali tra i più forti attori europei come la Francia e la Germania, tuttavia ben diversi erano i meccanismi su cui venivano concretamente a basarsi i compromessi per tale via raggiunti.

Per dirla più esplicitamente, gli accordi e le decisioni così ottenuti, venivano in maniera più che tradizionale basati sulla funzione di un doppio processo decisionale: il primo, ottenuto grazie ad accordi confidenziali tra i *partners* (ed almeno in parte tenuti riservati); il secondo, perfezionato tramite successive procedure formali svolte in stretta osservanza del predominio politico-posizionale dei partecipanti agli accordi precedenti.

Questo meccanismo si reggeva abbastanza facilmente su tre garanzie di stabilità interne al sistema politico comunitario: i compromessi interstatali, la non intrusiva dominanza della coppia franco-tedesca e un ristretto campo decisionale.

Ebbene, un nuovo modello di funzionamento non si può oggi ritenere basabile su queste stesse soluzioni. Soprattutto perché, io direi, è proprio nell'Unione Europea allargata che, grazie anche all'estensione dell'area di azione ai 12 nuovi partecipanti, non ci sono più le precedenti garanzie di poter conservare gli accordi grazie alla dominanza di pochi grandi.

E ciò vale anche senza considerare come ulteriore complicazione il rimescolamento delle regole del gioco disinnescato dalle contrapposte strategie di realizzazione degli interessi nazionali, sia pur ove solo li si intenda nell'ambito particolare dei (parimenti dilatati) interessi globali oggi fronteggiati dall'UE.

Detto in altri termini, il nascente *sistema di flessibile surrogabilità* (SFS) può chiaramente funzionare in un ambiente sia equilibrato che squilibrato, proprio perché dotato di una maniera (a suo modo caratteristica) di rispondere alla sua stessa predefinita instabilità.

È un pò come se ci sforzassimo di pensare ad una sorta di substrato edilizio talmente elastico da riuscire ad assorbire le scosse senza provocare danni per gli elementi fissi della costruzione. Detta surrogabilità, proprio perché flessibile è anche diversa dal fallito tentativo di introdurre nella

politica comunitaria un elemento di democrazia deliberativa come l'istituzione della così detta Convenzione Europea.

Dal punto di vista maturato con le nostre riflessioni, riscontriamo peraltro che l'essenza della Convenzione, proprio in quanto fase (dichiaratamente prodromica di accordi seriori), non comprometteva a priori il meccanismo dell'*iter* decisionale tradizionale del Trattato, a cui arrivare attraverso una conferenza intergovernativa.

In pratica, se bene intendiamo, la Convenzione voleva essere un utile esercizio di collegamento del precedente meccanismo di stabilizzazione del sistema con un progetto fondalmente innovativo, basato su una ben diversa logica decisionale. Il risultato non era difficile da indovinare: e si è verificata una collisione tra questi due ordini. Per di più, tra uno quasi-democratico e un altro intergovernativo, a vincere non poteva essere che quello più fortemente radicato nella politica reale, cioè l'ordine intergovernativo.

In ogni caso, la Conferenza intergovernativa non era destinata a formulare un progetto di Trattato preparato dalla Convenzione. Per di più, le innovazioni di maggior importanza lì avanzate sono poi state preservate non grazie alla forza deliberante di un'autorità che non possedeva, ma solo in quanto conformi agli interessi degli Stati più forti e dunque secondo la vigente logica di *sistema*.

Al contrario del modello introdotto dalla Convenzione, il SFS in linea di principio non nega nessuna delle regole di bilanciamento sistematico, ma cambia soltanto gli strumenti precedenti di attività formale con quelli dell'*informal government*. Lasciando quindi ampio spazio sia alla licitazione degli interessi nazionali, che alla proceduralizzazione della politica, per la quale crea anzi un campo sensibilmente più mitigato di predominanza.

In pratica, si tratta di vantaggi che possono ottenersi solo grazie alla flessibilità degli strumenti di tamponamento, che proprio in quanto preconfigurati a dispiegare una rapida reattività, diventano degli autentici punti di forza.

Come abbiamo già detto, dal punto di veduta della Polonia, il più importante contesto applicativo in cui sono comparsi degli elementi di SFS è ravvisabile nella dibattuta questione di opportunità posta dall'allargamento dell'Unione Europea estesa fino ad un numero di 27 Paesi. Contrariamente a quanto temuto da alcuni allarmisti, il paventato blocco del processo decisionale non c'è stato, ma si è piuttosto assistito ad un intempestivo rafforzamento delle già ponderose formali dell'Unione Europea.

Il che credo sia possibile spiegare ponendo mente all'avvenuta combinazione di due fattori. Da una parte i nuovi Stati membri, essendo debo-

li *ex-ante* quanto a strumenti di interazione politica comunitaria, si sono concentrati proprio sulle procedure formali grazie alle cui trasparenza di regole avrebbero potuto ottenere una garanzia potenziale di compartecipazione alla politica europea (in ciò includendo uno sfruttamento dell'istituto del veto).

Dall'altra parte i nuovi arrivati si sono trovati ad essere soggetti da parte delle istituzioni comunitarie ad un disciplinamento politico. Specie per come effettuato dalla Commissione Europea con i controlli legali e per i richiami alla pronta esecuzione effettuati dall'ETG (entrambi notevolmente più alti nei confronti dei nuovi Stati membri).

Consequentemente, tenendo conto del grande significato degli strumenti formali e della sostanziale inefficacia del meccanismo precedentemente in uso delle *doppie tappe*, i nuovi Stati membri si sono metodicamente ingegnati nella ricerca di opportuni tamponi a fronte della esecutività di quanto disposto dal *sistema* politico dell'Unione Europea.

Sia pur tenendo conto di quanto la situazione concedesse ancora un vantaggioso predominio funzionale agli Stati membri di più lunga permanenza comunitaria. I quali, in vari casi ed attraverso azioni pur solo informali riuscivano comunque ad ottenere un'applicazione giuridicamente più blanda nei loro confronti delle norme legali, grazie alla possibilità di invocare a proprio favore l'applicabilità in punta di Diritto dell'*acquis communautaire*.

A voler indicare qualche esempio in cui, negli ultimi tempi, si sia evidenziata traccia del *sistema di surrogabilità flessibile*, inviterei ad osservare più da vicino un paio di circostanze a mio avviso molto interessanti.

Il primo di essi è tratto dalla sfera più sensibile della politica interna comunitaria, e riguarda il modo di arrivare ad un accordo sul testo del Trattato Costituzionale in sostituzione di quello che ha sostituito quello accantonato per le note ragioni.

Il secondo riguarda l'introduzione di strumenti informali nella creazione della politica estera dell'Unione Europea, e dunque nell'area di per sé stessa più delicata dei rapporti internazionali svolti in co-partecipazione con gli Stati europei.

Penso alla laboriosità nell'accettazione o meno della *sovranità del Kosovo* o alla ricerca di una assiologia comunitaria a seguito della proposta di festeggiare una *giornata europea contro la pena di morte*.

Sorvolando sulla disamina dei particolari, a me pare che la proprietà comune a tutte queste azioni sia stata la fermezza nell'intercettare le aree di reale potere decisionale dimostrata dagli attori comunitari più forti, pro-

prio grazie a meccanismi informali. Utilizzati quindi in una evidente situazione di necessità, per addivenire ad un formale compromesso decisionale nell'Unione Europea allargata.

Una tale caratterizzazione (di un fenomeno in realtà più ampiamente esteso e ricorrente) si potrebbe definire come “*il tentativo di prendere in mano il potere di nessuno*”. Ovvero sia, il ricorso all'area speciale del *potere* dell'Unione Europea in una situazione in cui ancora non si può dire che esistano possibilità di controllo su di essa (né da parte del *demos* europeo, né da parte degli Stati membri) in condizioni di parità.

Potremmo anche affrontare la questione da un'altra angolatura, chiedendoci: su cosa era basata la specificità dei *focal points*?

Il meccanismo del sistema lo conosciamo soprattutto dai lavori del Gruppo G7 e del G8<sup>21</sup>, in cui ogni *summit* lo preparano speciali plenipotenziari degli Stati membri ai quali è affiancato un vicario, con un modello di comunicazione a se stante.

Nel caso della presidenza tedesca dell'Unione nel 2007, avevamo a che fare con una situazione resa straordinariamente speciale dalla funzione di presidenza della Germania sia nell'UE che nel G8. Molto probabilmente è questa una ragione circostanziale che provocò la duplicazione del modello di preparazione del vertice G8 e di quello di organizzazione del Consiglio d'Europa del giugno 2007. Altrettanto ragionevole è credere che ci fossero dietro anche altri motivi di ordine più squisitamente politico.

Alla base di questa idea vi era la volontà di acquisizione del controllo sull'*iter* processuale di arrivo ad un consenso sul Trattato da parte della presidenza, grazie al dispiegamento di nuovi strumenti d'influenza e di gestione del processo medesimo.

Il sistema di *focal points* aveva un carattere latente di IGC (*International Grains Council*) giocato a livello di esperti, tecnici, ma comunque legato agli obiettivi che dovevano essere aggiunti e cioè ad un tipo più ristretto e blindato di mandato politico. Capace quindi di far sì che una tappa informale si concludesse con l'assunzione di decisioni importanti.

Il secondo elemento straordinario era poi il controllo del processo di discussione basato su due elementi (in qualche misura *confessionale* ed *autolimitato*) del questionario di domande per le conclusioni, in cui una serie consecutiva di varianti concorreva a restringere i campi di problematicità.

---

<sup>21</sup> Secondo le definizioni basate sulle fonti: *sherpa the personal representative of a head of state of government in the G8. The metaphor is that the “sherpa” prepares the way toward the “summit”. One or more “sherpa meetings” are generally held in preparation for G8-summits.*



Il terzo elemento essenziale per la formula dei *focal points* era una sorta di preassunto quasi iniziatico, grazie al quale le forme di lealtà di gruppo o di solidarietà erano attestate dalla consapevolezza sussunta *ex professo* di partecipare ad un processo importante, di per se stesso responsabilizzante in vista di un condiviso successo.

Analogamente, azioni successive sono state dispiegate per la fissazione delle ZES (Zone Economiche Speciali) con il ricorso *creativo* ad informali *strutture tampone*. In effetti, già nella pratica europea erano note varie tipologie similari di intervento come quelle dispiegate dai così detti “*gruppi di saggi*”.

In questo caso specifico, la sperimentazione di simili congegni euristici fu promossa soprattutto dal Presidente francese Nicolas Sarkozy e dalla *Kanzlerin* tedesca Angela Merkel. In una condivisa prospettiva abbastanza peculiare di *saggezza consiliare*, da cui far candidamente derivare proposte per un modello *alternativo* di sviluppo dell’Unione Europea valevole per gli anni a venire: soprattutto – come poi meno velatamente si disse – in previsione di un allargamento comunitario alla Turchia.

Sempre nell’ambito delle relazioni esterne, parimenti molto interessante è lo sviluppo del dibattito che si ebbe sul futuro dell’area balcanica occidentale. In particolare, sulla questione di *status* del Kosovo. In quest’altro caso l’elemento essenziale era la comparsa di un nuovo modello negoziale internazionale in una delicata situazione conflittuale configuratasi sul territorio dell’Europa.

In altri termini, a fronte del palese insuccesso di strumenti formali quali il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, il problema veniva spostato su un versante (sia pur informale) di informale diplomazia multinazionale (il *Quintet*) e su un ancora più ristretto ed informale gruppo a tre (gli USA, la Russia e l’UE). Con la sola evidenza di una mancata chiarezza circa lo *status* internegoziale dei singoli partecipanti, comunque provvisti di un mandato molto elastico e con non definite aspettative dei risultati possibili.

Ancora da capire resta quale potesse essere la base di legittimazione per dei negoziati della durata di ben 120 giorni, e soprattutto quale fosse il carattere istituzionale per la parte di negoziatore svoltavi dall’UE e, ancor di più a quali fonti si fosse attinto per creare un simile ruolo.

Un ulteriore esempio di poco sondabile scandaglio di simili processi *informali* è quello astraibile dalla questione delle modalità propositive, sempre da parte dell’Unione Europea dell’abrogazione della pena di morte.

Molto istruttiva è ad esempio la circostanza che le iniziative collegate al coinvolgimento dell’Unione nella promozione di detta abrogazione, ve-

nivano affidate per lo più a procedure decisionali formali. Rese però *speciali* con il cercare di introdurre il tema attraverso qualcosa che potremmo definire come un'*agenda morbida*: senza cioè impantanarsi in controversie a priori ovvero alle pressioni esercitabili dai *mass media* o da particolari gruppi d'interesse.

Laddove molto inquietante rimane l'introduzione surrettizia di una certa qual *consuetudine* che assai facilmente potrebbe in futuro risultare come elusiva nel modo si arrivare alla definizione di un insieme dei valori e di politiche europee da propagare poi nel resto del mondo.

Per questo è da ritenersi che nell'analizzare la nascita di un fenomeno come il potere informale attraverso un sistema che definiamo di *surrogabilità flessibile*, si dovrebbe ben riflettere sulle sue possibili conseguenze ove messo a confronto con le forme già esistenti di *gestione* informale o di *regole* informali.

Una tale analisi andrebbe gestita partendo da presupposti diversi rispetto a quelli a lor tempo creati per il sistema di gestione della cosa pubblica. Questo perchè è la natura dei fenomeni particolari e nuovi come sono oggi quelli posti dal funzionamento del sistema politico comunitario, ad essere bisognevole di approcci differenziati ed innovativi.

Dalla comparazione ricavabile dalla tipologia dei *mala exempla* su riportati, credo sia induttivamente articolabile una petizione di principio: il potere informale non è che rechi con sè, sempre e comunque, delle aspettative di risultati già scontatamente positivi grazie alla sola valenza della *informalità* (come finora indicato dal modello della *informal governance*). Ma anzi può provocare addirittura essa stessa dei fenomeni negativi.

Gli esempi sopra indicati sembrano infatti illustrare – sia chiaro, sempre a mio parere – una tendenziale inclinazione (propriamente nella stessa conformazione del potere *informale*) la messa in campo, se così si può così dire, di “un potere orfano”. Cioè di un potere deprivato sia di un chiaro (prim'ancora che formale) gestore che di una evidente coerenza responsabilizzante.

Parimenti illusorio è che da tutto ciò consegua una parvenza di *neutralità* per il sistema politico dell'UE per via di una non meglio definita *uguaglianza* dei soggetti che vi partecipano. In realtà quello che per questa via si ottiene è una velata gerarchia (ma non per questo meno forzata e forzante), proprio in quanto non è controllata e limitabile da nessuno.

Un potere *informale* così inteso non mi pare insomma che sia propenso a riconoscere e far proprio nè il concetto di *divisione* dei poteri, che il meccanismo dei freni e dei bilanciamenti. E proprio perchè troppo *elastico* per

sottomettersi ad una pur doverosa disciplinazione, sarebbe il caso di non farne a tutti i costi uno *standard* irreversibile della politica europea.

Non è auspicabile che si crei e si lasci germinare nell'UE un tipo di potere che, di fatto, non risponda a nessun soggetto politico reale. Non servirebbe a nessuno un potere talmente indifendibile quanto indifeso da non avere forza ed energie per reggere con dignitosa sicurezza a dei legittimi controlli esterni. L'autoreferenzialità è la sola *chance* per un tipo di potere che abbia espropriato la piena coscienza dei soggetti ad esso solo supinamente sottomessi.

E rimarrebbe altissimo il rischio degenerativo una volta che l'appropriazione della impositività delle scelte fosse assunta e perpetrata da parte dei soli attori più forti e più brutali, la cui lista potrebbe solo dilatarsi ad un ritmo esponenziale di crescita. Secondo la visione del mondo che molti di noi non a torto condividono, questi nuovi *moloch* possono essere (indistintamente) sia le più grandi multinazionali che i più forti Stati nazionali storicamente di turno, non sono soggetti alla "mistificazione di estinzione". Così come sempre in agguato rimarrebbe l'influenza di spregiudicate *lobbies* militar-industriali o di devianti trame occulte.

Vero è che l'Unione Europea ha bisogno degli Stati nazionali, purchè però sian ben riconoscibili portatori di quattro valori precisi ed indispensabili per l'intero *sistema*: diversità, coralità, responsabilità e reali forme di delega. A sostenere l'inderogabilità di quest'ultimo postulato, non è tanto un astratto moralismo coscenziale, sia pur rispettabile quanto si voglia, quanto le conclusioni a cui ci porta il cumulo di conseguenze negative osservabile anche nei casi in cui una gestione di tipo *informale* ha prodotto dei fenomeni positivi.

Prendiamo il caso delle ZES. Ebbene è ben difficile sostenere che esse abbiano messo a segno dei successi visibili, tanto per dirne una, nel superamento del così detto *deficit di democrazia* nell'Unione Europea. Non si è nemmeno riscontrato alcun incremento di rilievo quanto a partecipazione sociale nel processo decisionale. E non si è visto nemmeno un qualsivoglia aumento della partecipazione degli elettori alle decisioni comunitarie. Al contrario, anzi, essendo stato reso da quelle parti il processo decisionale meno sottomesso a regole di trasparenza e di responsabilità politica, il risultato finale è stato uno sgorbio non democratico!

Similmente, abbiamo a che fare con un tipo di qualità di informalità quale l'allargamento dei soggetti partecipanti nel processo decisionale e, con ciò, l'allargamento del campo stesso di legittimazione. In tale modello questo fenomeno non esiste perché sin dall'ipotesi il sistema ha un caratte-

re esclusivo, che restringe il numero dei partecipanti al piccolo gruppo degli aderenti alla procedura informale e che ne costruisce un suo comparativo predominio nel chiuso circuito del sapere e delle informazioni possedute.

Allo stesso tempo abbiamo a che fare con la comparsa di una serie di conseguenze di informalità, che sono comparse già negli esempi di gestione e che possiamo valutarle negativamente.

La prima di esse è la creazione di un sistema di reciproca lealtà tra i partecipanti al processo decisionale basato sulla convinzione di bisogno del “successo comune”, perciò in questo caso può significare una influenza incontrollata delle persone che creano il governo informale in vista di superiori formalizzazioni in cui la motivazione è solo un interesse particolare.

La seconda conseguenza negativa è l’abbassamento della prevedibilità dei risultati del processo decisionale, che in questo caso significa un controllo selettivo di esso da parte delle stesse persone, che nell’ambito di questo processo avranno un predominio basato sulla informazione, sulla posizione oppure sul controllo del tempo e delle altre risorse (nell’ambito dell’UE, l’esempio è quello della Presidenza).

La terza conseguenza negativa risiede nella difficoltà di coordinamento della politica. Nell’ambito dello ZES questo significa la dispersione delle questioni politiche in tanti rigagnoli istituzionali informali che facilitano la perdita di chiari e fermi riferimenti strategici. Il che, ancora una volta, può facilitare la manipolazione delle decisioni: ad esempio, attraverso la dispersione tematica della complessiva politica energetica dell’UE in diverse tipologie di accordi.

L’elemento di neutrale significato, nel caso delle ZES è una conseguenza descrivibile come una limitazione alla stessa unificazione politica. Ciò potrebbe pure significare l’introduzione di nuovi elementi per delle soluzioni accessibili agli Stati membri, rese praticabili da un loro funzionamento in parallelo i vari livelli. Senza però escludere (va pur detto) la possibilità che si possano così creare dei disturbi istituzionali di altro genere: come nel caso in cui i partecipanti del sistema non abbiano tutti la possibilità di funzionare con le medesime regole.

Tabella 4. Il sistema di surrogabilità flessibile e la gestione informale

Le conseguenze analitiche	L'esistenza in un modello ZES	La valutazione del sistema
Superamento del "deficit della democrazia"	manca	negativo
Creazione di una nuova legittimazione	manca	negativo
Riduzione di unificazione politica	esiste	negativo
Abbassamento di prevedibilità dei risultati	esiste	negativo
<i>Mutual coaptation</i>	esiste	negativo
Difficoltà di coordinamento	esiste	negativo

## Riepilogo

Proviamo riassumere le riflessioni esposte sopra. Nell'Unione Europea abbiamo essenzialmente a che fare con quattro processi che si condizionano reciprocamente.

Primo: il processo di riorganizzazione come banco di prova per un mutamento delle regole di organizzazione verticale delle relazioni, nell'ambito di un metodo federale.

Secondo: il processo di costituzionalizzazione secondo un metodo di *quasi Trattato*.

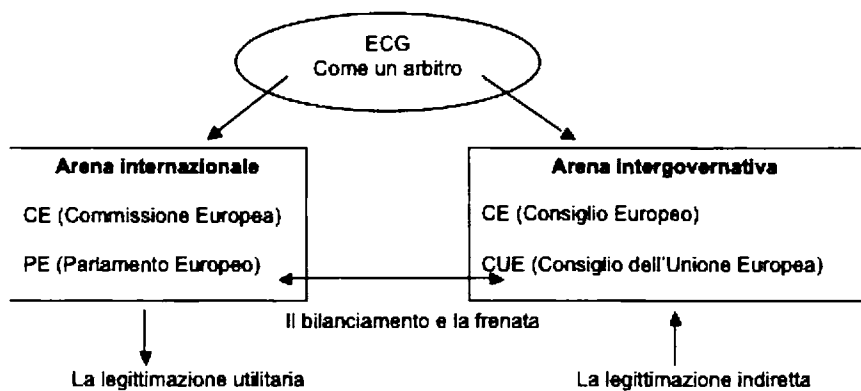
Terzo: il processo di politicizzazione attraverso la crescita del ruolo istituzionale del Parlamento Europeo come di un promotore di una nuova via della politica europea, in cui la spinta propulsiva sia il neo funzionalismo ideologico.

Quarto: il processo di rendere più elastica la pratica politica attraverso l'uso del metodo di surrogabilità flessibile.

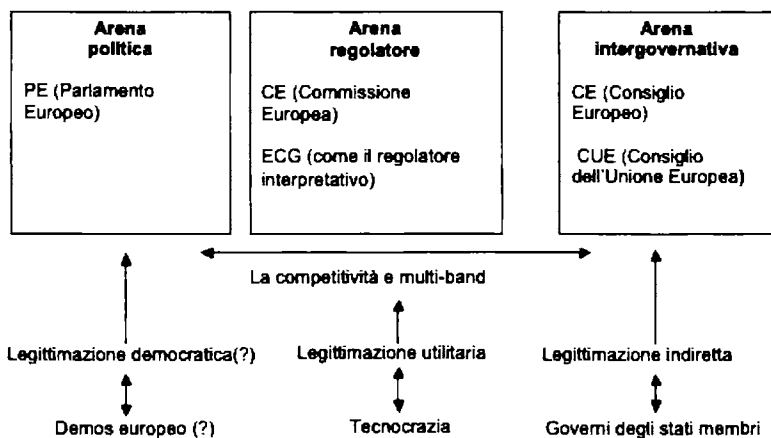
Tutti e quattro i processi si compongono nella visione unitaria di un futuro dell'UE intesa come una federazione politica dotata di una interna elasticità pratica (disegno 4 e 5).

La domanda è però: un simile modello di UE è davvero ottimale? Secondo me no, perchè la linea di cambio direzionale di queste trasformazioni non è drasticamente essenziale. Sono infatti del parere che si possano apportare delle correzioni significative in qualche punto importante.

Disegno 4. Il modello tradizionale delle arene politiche



Disegno 5. La forma emergente del sistema europeo



È giunta l'ora di aprire un dibattito serio sulla trasformazione dell'UE che risponda alle esigenze del presente e che non si limiti a sciorinare permanentemente delle garanzie di una efficacia del processo di Integrazione Europea verificabili solo in futuro. Se cominciassimo a confrontarci seriamente su tale aspetto, tanto per cominciare cominceremmo a porre le basi per uno sviluppo dinamico di tutti gli Stati membri.

Gli organismi politici hanno inevitabilmente una veste che rispecchia il momento storico della loro nascita. Il che è naturale che accada, dal momento che è la situazione dell'*hic et nunc* socio-culturale e politico-economico che decide quale sia il catalogo delle possibili soluzioni migliorative. In questo senso, la realizzazione di una idea di Integrazione Europea nata 50 anni fa, è già un anacronismo.

Perciò non ha senso comune stracciarsi le vesti al grido di tradimento "*dell'idea europea*" ogni qual volta si levi una voce che ne richieda un'essenziale quanto aggiornata revisione. Al contrario, ciò che risulta frutto di una proterva e pervicace ostinazione è la volontà di mantenere a tutti i costi il modello esistente, come un alveo insostituibile per le riforme di cui necessita l'Unione Europea.

Lo sfinimento del vigente meccanismo di integrazione è divenuto sia un tema usualmente ricorrente sia in testi scientifico-accademici a qualsiasi latitudine europea ed oltre, che nei programmi di partiti e movimenti in cui è d'obbligo il capitolo con tesi politiche di rilievo comunitario. Quasi non passa giorno che non ci giunga dalla multimedialità l'eco di un appello ad un "*miglioramento dell'Unione Europea*": magari non importa quale, avanzato da chi e perchè. Purchè ci sia.





## CAPITOLO V

### Il sistema europeo in un contesto globale

#### Strategie politiche

Al problema della scelta di un modello avanzato di sviluppo del *sistema* dell'Unione Europea (ovvero della sua presente e futura *finalité politique*), si collega la questione di quale posto possa occupare l'Europa nel nuovo ordine globale e di quale sia il ruolo che possa utilmente essere svolto nel mondo.

Entrambi gli aspetti implicano una problematicità districabile seguendo non poche (e concettualmente non univoche) direttrici di marcia e di senso. Già la loro moltitudine mi sembra che stia a rappresentare quanto diffuso sia il desiderio di vedere finalmente dispiegata e messa a frutto l'ingente ricchezza di potenzialità di cui l'Europa dispone.

Al tempo stesso però, l'osservatore immediatamente attratto dallo spaziente fondale paesaggistico della tela ravvivata e dal positivo riverbero di una vivace scala cromatica, man mano che si avvicini all'opera per meglio apprezzarne la minuta fattura è come se subisca una sorta di *shock* immobilizzante. Motivo?

La deprecabile scelta di una cornice altamente improbabile, viziata da una decontestualizzante sinestesia in cui l'occhio viene colpito dalla sconcertante inappropriata degli elementi. Con l'effetto di procurare un totale smarrimento degli europei (soprattutto dei politici) provocato dalla mancanza di chiari riferimenti visivi ad una *leadership* in grado di assumere decisioni strategiche capaci di immettere il processo di Integrazione Europea nella carreggiata giusta.

Nel frattempo, crescono le ambascie per un'Europa finalmente *unificata* (meglio dunque che solo freddamente *allargata*), che sappia sfruttare appieno il notevole potenziale dei suoi 27 Stati per un loro più attivo coinvolgimento nella politica internazionale, per il bene di tutte le nazioni che la compongono.

Vorrei precisare subito che il dibattito sul posto dell'Europa nel mondo che brevemente si affronta in questo capitolo, non è destinato a coinvolgere soltanto i giornalisti oppure gli specialisti del settore, quanto piuttosto a diventare un franco e comune dibattito di tutti gli europei sul tema della propria identità e sugli strumenti per la realizzazione della politica dell'EU in un contesto globale.

Quale risultato ottimale, quel che si auspica è una semplice descrizione a lume di logica e di buon senso di quali possano essere gli obiettivi di un nuovo, unificato ordine europeo, ove correlati con la forma delle istituzioni e delle vigenti politiche comunitarie. All'interno del dibattito strategico sul futuro dell'Europa, a me sembra che sia proprio il nesso sequenziale tra identità e politica un tema da approfondire, capovolgendo l'ordine che solitamente assegna alla politica la priorità, sia nella Convenzione che nel progetto di Trattato su cui fondare la Costituzione.

Difficilmente i cittadini europei crederanno ad un ordine sovranazionale se prima non si definisce e si spieghi per che cosa ed a chi esso dovrebbe servire. Le opinioni messe a-dialetticamente a confronto nel presente dibattito sull'Europa si possono dividere in due categorie frontalmente contrapposte: le progettualità di attacco e quelle difensive.

Appartenenti al primo ordine concettuale sono a mio avviso le tesi aventi come obiettivo la presentazione di una visione dell'Europa come attivamente partecipe ai processi mondiali su larga scala, che risponde alle sfide globali capace di modificarli secondo i propri interessi definiti. Mentre i progetti difensivi sono tutti quelli in cui l'obiettivo consiste nella indicazione per l'Europa di una nicchia di sviluppo nella politica globale, che comunque le preservi un proprio posto nell'ordine mondiale, proteggendo il pre-esistente modello politico.

In entrambi questi due modi di pensare, per il futuro dell'UE vengono presentati dei sedicenti scenari alternativi, definiti come innovativi nella indicazione di nuove sfide, comunque in discrasia rispetto ai rispettivi modelli di Integrazione Europea.

I progetti di audacia offensiva si basano su due correnti di pensiero dell'ordine globale (cioè su due scuole di pensiero della teoria dei rapporti internazionali): la neo-realistica e la post-moderna. Nell'ambito dell'una e dell'altra, quale determinante elementare dell'ordine mondiale troviamo un equilibrio di forze basato su relazioni adeguatamente prestabilite tra gli attori, che si muovono secondo propri interessi e che sono reciprocamente competitivi.

In particolare, al pensiero complessivamente realistico è più vicina la discussa visione dell'Europa come attore principale in una nuova stratificazione delle potenze mondiali<sup>1</sup>. Questa è una visione che, con parti-

---

<sup>1</sup> Questi concetti sono evidenziati in modo più esplicito in diversi lavori di autori francesi, di cui resume può essere trovato in: R. JACKSON, *Stanowisko Francji wobec przyszłości Europy (La posizione della Francia sul futuro dell'Europa)*, in "Europa" n° (87) 48/2005, pp. 12-14; In Polonia è apparso un libro fondamentale riguardante questo

colare intensità, cercano di promuovere gli analisti ed i decisori politici delle principali potenze europee, i quali vedono nella politica comunitaria uno strumento di riconquista di influenza sulla politica mondiale, al tempo stesso garantendo in anticipo a se stessi una influenza a sua volta decisiva sulla politica all'interno della stessa UE.

La corrente di pensiero post-moderna presuppone l'abbandono della tradizionale forma di politica internazionale (il multilateralismo), orientandosi piuttosto in direzione di un ordine basato su varie interazioni e sulla *governance* spontanea creata da un pluralistico catalogo di attori.

La seconda si presenta nella sua accezione migliore nell'ambito di corrente che meglio che da altri si riesce ad intendere con le parole di Zygmunt Bauman<sup>2</sup> che ne descrive il progetto come “*una nuova avventura dell'Europa*”. Questo modulo di pensiero è più vicino ai pensatori di quella sinistra europea che, oltre a quello di Bauman, mutuano e fanno proprie opinioni già esplicitate da Jürgen Habermas e Jacques Derrida<sup>3</sup>.

Un terzo ed appena più sorprendente conglomerato di queste concezioni è, a mio modo di vedere, il parimenti noto progetto costruito in generale sul postulato di creare “l'Europa come non-America”, con il quale ha ampiamente polemizzato Timothy Garton Ash in un suo famoso volume<sup>4</sup>.

Il concetto che l'Europa non solo possa ma debba sfidare le potenze globali riposa sulla convinzione che il XXI secolo porti con sé una nuova fase di gerarchizzazione delle potenze che, fatalmente, andrà nella direzione di “*un gioco mortale della classificazione delle economie e dei centri decisionali economici e politici*”<sup>5</sup>. Il cui risultato finale non potrà che essere la divisione del mondo in nuove centralità in cui si concentra lo splendore, la ricchezza e la libertà, rispetto a nuove periferie in modo permanentemente dipendenti dalle prime.

Quali attori principali presenti in questo processo sono le entità tradizionalmente concepite come più e meglio di altre in grado di condurre una

---

pensiero: CH. SAINT-ETIENNE, *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, trad. di A. Nica-Zdaniuk; B. Zdaniuk, Warszawa 2004; trad. italiana: Ch. SAINT-ETIENNE, *L'Europa forte*, presentazione di R. Santaniello, trad. di G. Tedesco, EGEA, Milano 2004.

<sup>2</sup> Z. BAUMAN, *Europa niedokończona przygoda*, trad. di T. Kunz, Kraków 2005; trad. italiana Z. BAUMAN, *Europa è un'avventura*, trad. di M. Cupellaro, Laterza, Roma-Bari 2006.

<sup>3</sup> Il loro manifesto é apparso su “Frankfurter Allgemeine Zeitung” del 31.05.2003.

<sup>4</sup> T. G. ASH, *Free World. America, Europa e il futuro dell'Occidente*, Mondadori, Milano 2004, pp. 53-91.

<sup>5</sup> CH. SAINT-ETIENNE, op. cit., p. 21.

politica economica nazionalistica come gli Stati Uniti, la Cina, la Russia, l'India e il Giappone. La conclusione che se ne deduce è che l'Europa debba essere pronta per questa sfida, decidendo di creare a sua volta un forte centro di politica egoisticamente basato sulle risorse integrate e capaci di farla diventare una potenza di segno uguale ed in grado di cimentarsi in una globale rivalità. Questo concetto si lega in buona misura con la proposta di capovolgere la piramide federale dell'UE.

Tra i postulati principali vi è la necessità di costruire una coerente strategia europea, che prende in considerazione il carattere dei presenti rapporti internazionali (cioè il nuovo equilibrio delle potenze concorrenti), fornendo gli strumenti per diventare anch'essa una super-potenza. Affinchè ciò sia possibile, la politica europea deve rompere con i concetti della sua apertura e del liberalismo economico nel nome della politica egoista<sup>6</sup>.

In sintonia con le altre potenze globali, deve perciò condurre “*una decisa politica strategica, e allo stesso tempo politica, economica, militare e culturale, per poter imporre i propri interessi in questo difficile mondo che favorisce la più frontale concorrenza*”<sup>7</sup>. In pratica, ciò significa la politicizzazione del processo di Integrazione Europea.

E se il contenuto principale di questa strategia politica deve essere “*la visione di un permanente modernismo in nome dell'umana responsabilità*”<sup>8</sup>, tale codice concettuale comporta una visione illuministica della ragione come regola del funzionamento del mondo. E dunque, una chiara assiologia dell'UE che assembla in un *unicum* poderosamente indistinto la democrazia sociale e l'economia liberale, lo stato repubblicano, il diritto morale laico<sup>9</sup>, in una con l'ecologia, lo Stato assistenziale e solidale e con la libera responsabilità personale.

Perchè ciò si compia, viene infine postulata come necessaria la piena capacità di rispondere alla sfida tecnologica ed allo sviluppo delle tecnologie avanzate, costruendo una coerente politica economica su tutto il territorio europeo.

Così pur sommariamente descritti, i postulati della politica offensiva europea che segni l'inizio della rivalità globale, indubbiamente risultano attraenti. E tuttavia, dobbiamo renderci conto di cosa comporti una delle principali premesse sottolineate più o meno da tutti gli autori qui summenzionati. Ovvero sia, il dare per scontato che l'entrata dell'Europa nel

---

<sup>6</sup> Por. E. GUIGOU, *Je vous parle d'Europe*, Paris 2004.

<sup>7</sup> CH. SAINT-ETIENNE, op. cit., p. 52.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 172 e seguenti.

<sup>9</sup> Por. D. DE VILLEPIN; J. SEMPRUN, *L'homme europeen*, Paris 2005.

nuovo sistema di stratificazione delle potenze richiede prima di tutto la stratificazione interna dell'UE.

In altri termini, per essere in grado di fare una seria strategica politica, secondo loro l'UE dovrebbe prima fare una sotto-divisione interna, perché una unitarietà aprioristicamente omogenea mal si concilia con i risultati ambiti. Ragion per cui, si propongono come necessari due "circuiti" di Europa", uno di "Europa aperta" ed un secondo di Europa sì, "unita", ma con un midollo strategico appena cristallizzato... il cui asse portante sarà quello di Francia Germania con il beneficio dell'apertura all'Italia ed ai Paesi del Benelux<sup>10</sup>.

Compito epocale di questa formazione dovrebbe essere la contrapposizione agli altri attori globali tramite l'introduzione di una politica egoista basata sui propri esclusivi interessi, che il mantovano Publio Virgilio Marone dell'Eneide ci aveva insegnato ad esecrare come *l'auri sacra fames* responsabile delle più nefande bassezze. In altre parole, l'EU dovrebbe diventare la sesta potenza globale semplicemente col lasciare indietro (se non peggio) una schiera di Stati più deboli e di popolazioni meno ricche comunque membri della famiglia europea. Ai quali rimarrebbe come unica possibilità quella di essere pedine silenziose del gioco dei potenti.

Ovviamente, nella cinica retorica di tale proposta, come sempre accade in simili progetti, gli autori usano ed abusano dell'argomento che la creazione di una Europa unita non serva al particolare interesse dei singoli Stati membri, ai quali al contrario si richiede un sacrificio necessario per proteggere gli interessi superiori di tutta la compagine europea.

La conclusione finale di tutte queste rocambolesche pseudo-argomentazioni è che la cristallizzazione dei ruoli e delle competenze sia da accettare in nome di un modello di permanente modernismo. Grazie al quale, una integrata gestione economica ed una formula coerente di gestione del potere consentirà a tutti di far permanentemente parte di un nuovo spazio geo-politico globale. Una Europa così unita sarebbe una federazione di Stati nazionali fondata su una Costituzione federale e su meccanismi di collaborazione esterni all'UE [...], ma sicuramente senza facoltà di cambiare quanto deciso [...] dal suo Trattato costituzionale<sup>11</sup>.

Una visione completamente diversa della politica offensiva propono i post-modernisti. E a lor volta lo fanno nella non meno salda convinzione che sia fondamentale cambiare il concetto di politica mondiale

---

<sup>10</sup> J. GENERAUX, *Manuel critique du parfait Europeen: Les bonnes raisons de dire "Non" a la Constitution*, Paris 2005.

<sup>11</sup> CH. SAINT-ETIENNE, op. cit., pp. 229-230.

soprattutto con la decostruzione dei concetti di sovranità, di territorio e di potere, violentemente basati su strategie superate dalla storia. Ad esse vanno risolutamente opposte concezioni di partecipazione alla governabilità spontanea, con mansioni validate in cui le norme avranno un carattere funzionalistico e non formalizzato da rigide procedure.

Questo modello di gestione, pienamente inserito in un apposito contesto culturale, a mio parere denota con la sua genericità una radicale confusione di identità ed una mancanza di modelli univoci di azione (da un lato) e la concentrazione su valori post-moderni come l'auto-realizzazione, la partecipazione deregolata, il primato del presente e il benessere immediato (dall'altro).

In nome di questo nuovo ordine, Zygmunt Bauman vede l'Europa come vessillifera di una nuova idea prometeica, la cui meta avrebbe come risultato la creazione di un post-moderno Stato assistenziale globale. L'Europa, secondo tale assunto, dovrebbe intraprendere una pionieristica nuova "spedizione" ideologica contro il mondo del capitalismo, solo proponendo un diverso discorso politico che va nella direzione di un ordine post-moderno.

L'appello agli europei è funzionale alla battaglia per proporre al mondo una palinogenetica alternativa nei confronti del presente pseudo-ordine esistente:

Mai fino d'ora il nostro pianeta, dove coesistono milioni di persone ricche e privilegiate accanto a milioni di poveri e di sfruttati, ha mai avuto bisogno di una così avventurosa e volitiva avventura dell'Europa. Un'Europa capace di guardare al di là delle proprie frontiere, capace di critica verso le proprie limitate convinzioni e di vedere solo se stessa [...] equipaggiata nella consapevolezza di una globale missione [...] E forse questa volta [a differenza che in passato] gli interessi di Europa e della gente che vive fuori delle proprie frontiere sono non soltanto convergenti ma sono addirittura gli stessi<sup>12</sup>.

Quella che Bauman richiede a piena voce, in maniera analoga a quanto teorizzato da Wolf Lepenies<sup>13</sup>, è nè più e nè meno che la completa politicizzazione dell'Economia e cioè, in questo caso, di sottomettere le leggi del mercato globale alle nuove regole del discorso democratico. Esatta-

---

<sup>12</sup> Z. BAUMAN, op. cit., p. 55.

<sup>13</sup> W. LEPENIES, *Koniec wieku Europy? (La fine del secolo dell'Europa?)*, "Europa Wschodu i Zachodu", n° 2/1998, pp. 3-10.

mente come nel pensiero classico della sinistra marxista, che individuava nella economia del capitalismo la fonte anomala di quelle disuguaglianze che tocca alla politica combattere, redistribuire e livellare.

L'Europa sarebbe venuta a trovarsi dinanzi al compito politico che non consiste nella ricostruzione di un nuovo equilibrio di forze similmente a quanto avveniva durante la Guerra Fredda, ma nella edificazione di una *Grande Alternativa* grazie al rilancio l'idea di uno stato assistenziale nata in Europa e che, secondo Bauman, accomuna sia l'opera dei democratici cristiani che dei socialisti democratici.

La dimensione di questa sfida consiste nella impossibilità di difendere lo Stato assistenziale nel chiuso ambito delle proprie frontiere (a causa del capitalismo mondializzato). L'assistenzialismo stesso deve dunque essere globalizzato, facendone una regola delle relazioni socio-economiche del mondo. E il primo passo verso questa idea dovrebbe essere la creazione di una interna "Europa sociale" con cui offrire l'esempio di una possibilità di gestione nell'ambito più ampio dei soli confini nazionali, cioè creando forme di assistenza cosmopolitiche.

L'assistenzialità, come *Grande Alternativa* da attuare globalmente, si carica di maggiore significato ove collocata nel contesto dell'ordine del mondo moderno che Bauman riassume nella tensione dialettica tra i concetti di "sicurezza" e di "assistenza". A suo parere, da una parte agiscono "forze adeguate" che provocano nei cittadini sensazioni di paura al scopo di "vendere" loro sicurezza in forma di prodotti che li proteggono dai pericoli; dall'altra c'è la politica come rete di protezione di Stato come dispiegata dagli Stati Uniti.

Questo dipo di *marketing* politico però non solo provoca grandi zone di emarginazione, ma è pericolosa per la libertà personale in quanto mortifica "gli estranei" ad essa. La assistenzialità deve essere l'opposto di questi fenomeni perché essa sola può "liberare dalla paura".

Guardando ad un catalogo di compiti così enumeratamente assegnato all'Europa, si deve tuttavia rilevare la mancanza di un elemento fondamentale mancante, cioè l'assenza degli strumenti con i quali si potrebbe attuare questa politica. La *Grande Alternativa* ha cioè il carattere di una meta-teoria di portata universale: il che significa che può nascere spontanea, oppure da una (parimenti... spontanea) sottomissione a nuove regole da parte di tutti i partecipanti ai rapporti globali, solo grazie ad una contemporanea comprensione da parte di tutti dell'ingiustizia della precedente politica.

A me vien dato di pensare che anche se uno soltanto degli attori egoisti dell'attuale scena internazionale neghi questa concezione, essa crollerebbe

miseramente: prim'ancora che sia verificato l'effettivo possesso degli strumenti idonei a cui far seguire la loro globale applicazione. Oggi è difficile sia trovare che usare simili strumenti, perché la loro introduzione (grazie al supposto potere centrale della *Grande Alternativa*), verrebbe immediatamente a confliggere stridentemente con la stessa visione, post-moderna dell'ordine spontaneo.

Ad assolvere un simile ruolo potrebbe solo aspirare l'Organizzazione delle Nazioni Unite, ma alla sola condizione di espungere dal suo interno tutti gli strumenti che preservano "il codice di sovranità e di grande potenza" come per esempio il Consiglio di Sicurezza, oppure la regola "uno Stato-un voto" in vigore nell'Assemblea generale. Un'altra forza dinamica che potrebbe farsi carico della creazione della *Grande Alternativa* si può ravvisare nella istituzionalizzazione degli *alterglobalisti*, i pacifisti assoluti della diversità politica radicale parzialmente conviventi con la sinistra classica.

In questo caso però, anche loro dovrebbero rinunciare a qualcosa di inscindibile come la specifica identità di essere fuori da qualsivoglia *establishment*. Pare comunque che in detta concezione ci sia una certa contraddizione, internamente inestricabile da un punto di vista intellettuale. Ed è un limite riconosciuto che essi stessi cercano di superare attraverso funambolistiche concessioni alla realtà circostante, ricorrendo all'espedito occasionale di cercare in reali forze politiche dei possibili portavoce per le loro diatribe teoretiche. Scendendo così a patti, anche al prezzo di tradire i propri ideali.

Ed arriviamo quindi alla terza concezione della politica offensiva europea, che è un *mix* ideologicamente diluito di *Grande Alternativa*, di teorie della stratificazione delle potenze e di politica egoista. Da questo grande *melange* assume oggi la forma di un costrutto "l'Europa come non-America", divenuto popolare come reazione alla guerra in Iraq. Come risultato, si sostiene che gli europei abbiano smarrito (e debbano quindi recuperare) un proprio modello di originale autonomia rispetto alle tendenze globali stabilite dalla politica degli Stati Uniti<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Anche così, credo sia interessante notare che la sinistra americana, per esempio con N. BIMBAUM, *Cała nadzieja w Europejczykach (Tutte speranze negli europei)*, in "Europa" n° 10 (49)/2005, pp. 6-7, dirige verso l'Europa la Sua speranza di civilizzazione della politica degli Stati Uniti, credendo nella nostra (dell'Europa) forza. Un convinto sostenitore della tesi della superiorità del modello europeo di sviluppo è anche l'americano Jeremy Rifkin, che ha espresso questa convinzione nel suo famoso libro: J. RIFKIN, *Il sogno europeo: come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano 2004.



Senza ancora aver raggiunto un accordo sulle forma di pensiero ed azione da tradurre in azioni concrete contro l'impero unico e globale a stelle e strisce, si insiste piuttosto sulla esigenza di un'alternativa. Cioè a dire di uno scenario, salvifico per il mondo intero, che restituisca all'Europa un ruolo centrale: se non nella dimensione di una prassi ben definita di politica e di gestione del potere, quanto meno come *agorà* mondiale in cui si dibatta sulle migliori scelte possibili per il futuro.

Compito degli europei sarebbe dunque quello di aggirare il potere degli Stati Uniti e mettersi in competizione su un piano diverso e superiore di confronto ideale, all'interno del quale ad essi spetta la funzione di splendidi araldi di un ordine etico in cui è proprio la forza brutta statunitense ad essere una paradossale espressione di debolezza.

L'obiettivo della politica europea dovrebbe dunque essere il raccogliere il quanto di sfida gettato dagli Stati Uniti al resto del mondo, con l'aver installato – forti di una posizione globalmente imperiale – l'*american way of life* in ogni settore dell'esistenza da quello militare a quello culturale, ivi compresi lo *show-business* e l'*entertainment*.

Per ricorrere ancora al pensiero di Bauman, da molti rielaborato e condiviso, sono pur sempre gli interessi degli USA che ne sostengono ovunque l'ingombrante presenza “*come un mostro goffo e squilibrato che si aggira per il mondo.*”<sup>15</sup> A tale iattanza vanno contrapposti i valori d'Europa<sup>16</sup> come la razionalità, la giustizia e la democrazia, che compongono la conoscenza europea e che vanno difesi “*con tutti mezzi e le modalità d'azione dipendenti dalla esclusiva volontà dei membri attivi della società*”<sup>17</sup>.

Che poi questa strada si riveli virtuosa, sarà il dibattito pubblico che ne seguirà a funzionare da cartina di tornasole per verificare il tasso di bontà dei contenuti: che positivi resteranno comunque, anche in assenza di decisioni ultimative. Come dire: intanto, parliamone, poi per decidere che fare c'è sempre tempo e ben vengano anche le contestazioni. Il dato più preoccupante è che questa sorta di manifesto della provvisorietà dilatata *sine die* sia contrabbandata come una metodologia politica circuitabile a livello europeo, per fare opposizione a quelle che sono percepite come delle crociate rivedute e corrette lanciate dagli USA.

In una delle massime culle della civiltà classica come l'Italia, non suoni pedantesco il richiamo ad un'antica massima greco-romana che, meglio di

---

<sup>15</sup> Citazione da M. MANN, *Incoherent Empire*, London 2003, p. 13.

<sup>16</sup> Questa *directory* è l'evocazione delle proposte contenute nel libro di T. TODOROV, *Le nouveau desordre mondial*, Paris 2003.

<sup>17</sup> Z. BAUMAN, op. cit., p. 193.

una monografia, spiega come sia sempre difficile per tutti dare dei giudizi (specie oggi) su esperimenti rischiosi, sia pur occasionati da circostanze critiche. Ma volentieri correrò il rischio, confortato dalla certezza che in molti – da Chaucer a Goethe fino a Foscolo – nei secoli di sana vivacità identitaria europea, ne furono affascinati: *Ars longa, vita brevis, occasio praeceps, experimentum periculosum, iudicium difficile*.

Uno dei pochi punti fermi del catalogo valoriale europeo di questo gruppo è il rifiuto della guerra come metodo di risoluzione delle controversie politiche anche diplomaticamente insolubili. Con questa a prima vista ingenua petizione di principio, l'Europa contrapporrebbe un proprio “*post-eroico stile culturale e politico*” all'agire degli USA ancora immersi in “*convenzioni di eroismo*”<sup>18</sup>.

In questo senso, ha ragione Robert Kagan<sup>19</sup>, quando afferma che la visione dell'ordine mondiale è sostanzialmente diversa in USA e in Europa. Meglio di altri egli interpreta questo fenomeno in maniera peculiare, precisando che l'Europa “*ha portato a maturazione il modello di Kant*”, laddove invece gli Stati Uniti ancora insistono sulla visione di Hobbes che è più distruttiva ed incapace per la autoriparazione.

Come che sia, il concetto principale che condensa l'idea di una “*Europa come non-America*” è l'espressione di una volontà di creare l'identità europea con il ricorso ad una “*comparazione del diverso*”<sup>20</sup>, dal momento che l'America almeno fino ad oggi è stato il principale oggetto di ricerca della diversità per il modello europeo, specificamente nella versione richiamantesi a quel filone della tradizione continentale (esemplata dalla politica di De Gaulle) di contestazione della comunità nord-atlantica.

### **L'anello che non tiene e il Grande Fratello russo**

Questa concezione ha comunque un *anello che non tiene* (per dirla liricamente con un premio Nobel italiano e quindi europeo come Eugenio Montale), o comunque la si voglia chiamare una cosa fondamentale che manca, che in inglese diventa *the link that doesn't hold*. Dal momento che ad essere chiamata alla prova sarebbe niente meno che la capacità di riuscire a legare delle teorie di un nuovo ordine mondiale alle realtà di brutta politica.

---

<sup>18</sup> Questi termini usa in sua descrizione P. Sloterdijk in una polemica con D. Rumsfeld pubblicata sul “Frankfurter Allgemeine Zeitung” del gennaio del 2003.

<sup>19</sup> R. KAGAN, *Paradiso e potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2003.

<sup>20</sup> Por. T. G. ASH, op. cit., pp. 70-71.

Specialmente se si preconizza una presenza egemonica e pluralistica di un'Europa fautrice di un modello sociale diversificato, ma sempre più debole demograficamente e non in grado di cominciare una competizione economica.

Perchè mentre per un verso si progetta la creazione di una super-potenza europea parimenti egoistica come gli USA e basata sull'asse franco-tedesco, dall'altro c'è chi insegue raddomanticamente la ricerca di un *Grande Fratello* che sostenga l'Europa nella creazione di un tipo assai speciale di modello "non-Americano".

Entrambe le varianti in realtà non costituiscono un'alternativa effettiva. Spesso si ha invece a che fare con una situazione in cui "l'asse che si collega al Grande Fratello" è scopertamente distante dagli interessi del resto d'Europa e segue una traiettoria che conduce in una sola direzione: la Russia<sup>21</sup>.

Su questo aspetto scrive in modo esplicito Bauman, quando insinua la necessità di ricostruire una "nuova versione di mondo bipolare" che sia disposta a cercare gli alleati altrove. La bipolarità è stata a suo parere salubre per il mondo perché "per mezzo secolo un poderoso avversario che difendeva il capitalismo dai malsani risultati delle sue il più distruttive e tormentate tendenze"<sup>22</sup>, inducendolo salvificamente verso l'autolimitazione e l'autoregolamentazione.

Non credo mi si possa accusare di sospettosità se trovo quanto meno non casuale che questo tipo di concezioni trovino sempre calorosi sostenitori tra quegli strateghi russi che, ad esempio, cercano di fare tutto per realizzare questa nuova *partnership* tramite la creazione di comuni iniziative di carattere economico (ma di significato inevitabilmente politico) come i nuovi *pipelines* di gas o progetti cosmici alternativi a quelli americani.

La qual cosa mi pare che faccia il paio con le perplessità di un avvicinamento dell'Est alle frontiere russe, che puntualmente coincide con il disconoscimento della politica polacca, spesso negativamente stigmatizzata come portavoce *par excellence* di quella americana.

Il bello (o il tragico, dipende dai punti di vista) è che tutto questo si fa in nome di una nuova identità dell'Europa che, per molti se non per tutti, scontatamente dovrebbe comprendere la *legacy* della Russia, da apparirsi a quella di un'America non necessariamente presenzialista.

Pur tralasciando in tale manovra le incongruenze di storia e di pensiero, quel che sfugge ai manovratori è che ciò che si incrina irrimediabilmente è proprio l'idealità progettuale di una tale sintesi: destinata ad affondare

---

<sup>21</sup> La questione della politica russa nel contesto della politica europea la descrive ampiamente il *Polish Institute of International Affairs* (PISM) e il *Centro di Studi Orientali* (OSW).

<sup>22</sup> Z. BAUMAN, *Europa...*, op. cit., p. 112.

nella classica palude di una politica comunque basata sulla forza e sulle relazioni motivate dagli interessi.

Agli scenari che prima definivamo come *difensivi*, proprio per via del loro ammesso carattere secondario, è inevitabile che nell'economia di queste pagine si dedichi una minore attenzione. Sarà comunque opportuno ricordare che le convinzioni principali trovano in alcune scuole di pensiero ed in ben individuabili capitoli della storia delle relazioni internazionali. I richiami più forti e frequenti sono all'Idealismo che evocano direttamente la gloriosa paternità intellettuale di Immanuel Kant<sup>23</sup>.

In buona sintesi, il convincimento più e meglio propugnato è, questa volta, che l'Europa d'oggi sia ancora troppo debole per avviare un confronto agonistico realisticamente credibile nell'arena della *leadership* mondiale.

Tale debolezza è spiegata in parte dalla riconoscibile mancanza di strumenti efficaci di una politica europea che sappia dirsi compatta (vedasi l'annosa conduzione senza frutti delle dispute sul modello d'integrazione). A cui si aggiunge la candida presunzione che essa possa costituire una sorta di "debolezza programmata" che, al netto di orgoglio ed ambizione, manifesta un contrasto stridente con i codici vigenti di una politica mondiale ancora basata – per quanto possa dispiacere – sulla forza militare e sullo sfruttamento dei più deboli.

Perciò i politici che propagano le teorie qui chiamate difensive (ma che è, bene ricordarlo, sono definite come azioni politicamente concrete), in effetti contano di essere depositari di pugnaci progetti catartici di conquista di un modello europeo antitetico rispetto alla minaccia dei poteri forti globali.

Grazie ad una sorprendente audacia euristica, sia l'Integrazione Europea che la globalizzazione sono appaiate come due facce di una stessa medaglia che si condizionano a vicenda... per via della rispettiva forza delle proprie contraddizioni. La globalizzazione, è vista in genere come parto di una politica astratta dalle frontiere statali e dai condizionamenti locali, ma in ogni caso collegata ad un tipo di mercato mondiale basato sulla concorrenza ed il libero scambio delle risorse, la cui loro allocazione dipende solo dal risultato di giochi d'interesse.

L'integrazione economico-politica invece viene tratteggiata come esito di processi interattivi di una serie di grandi soggetti che intervengono su concentrate regole di più stretta collaborazione, basate su concetti di reci-

---

<sup>23</sup> Anche se, come sostiene brillantemente Roger Scruton, detti richiami sono piuttosto il risultato di una totale mancanza di comprensione di Kant (!): R. SCRUTON, *The Need for Nations*, London 2004.

procià e di condivisi interessi comuni, come (e prima) definiti. Con l'auspicato sostegno di accordi procedurali che descrivano il ruolo dei singoli partecipanti.

Quanto alla complessività del progetto integrativo dell'UE, specie su ambiti strutturanti come l'accordo nordamericano per il libero scambio (NAFTA) a fronte della globalizzazione, esso deve puntare a difendere degli interessi particolari in base a meccanismi di logiche sovranazionali, purchè accolgano obiettivi diversamente formulati. Ciò, evidentemente, perchè la globalizzazione pur soggiacendo ad una più estesa concorrenza tra grandi sistemi politici ed economici, proprio per questo è più aperta alle scosse inevitabili che provengono dai centri rimasti fuori dal controllo statale.

L'integrazione economica e politica (nella corrente versione europea) si concentra privilegiatamente sulla difesa del proprio territorio e su un tipo di collaborazione con gli altri Stati, restringendo il tutto ad una comune amministrazione delle linee politiche essenziali. E dunque considerando i bisogni di più ampie comunità, comunque sottomissibili ai rigori di predefiniti *standard* internazionali.

La domanda che sorge spontanea dopo aver cercato di inquadrare la non lieve problematicità del contesto appena richiamato, verte su quale sia il modello di Europa che dovrebbe difendere questa forma di integrazione. Nonchè, come corollario, a che cosa dovrebbe servire e con l'utilizzo di quali strumenti.

Le prime risposte desumibili sono, una, che compito dell'UE sia la difesa delle proprie conquiste sociali e del proprio modello di libera economia; l'altra, che spetti all'Europa preservare la pace e difendere il principio di equità nelle relazioni tra e con gli Stati.

Non può passare inosservato che la difesa del modello europeo sociale sia legata a forti tentativi di preservazione di un precedente modello di benessere, tipico degli Stati del vecchio nucleo dell'UE, da essi considerato quale elemento integrale della coeva realtà socio-economica.

Tale modello però, proprio a partire dalle sue fondamenta, oggi si rivela anacronistico, perchè la misura del benessere negli anni è stata considerevolmente ridefinita. E, non a caso, nella stessa dottrina della sinistra europea. Punto questo, sul quale in più occasione e non da oggi si è espresso in Parlamento Europeo Tony Blair, sottolineando come il peso dell'imprenditorialità, dell'educazione e della *partnership* sociale siano ostativi per un'accorta tutela sociale<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. T. BLAIR, *Kontynent na jałowym biegu (Continente su una marcia vuota)*, "Newsweek" n° 51-52/2005, pp. 64-65.

Nondimeno, abbiamo tutti assistito ad una serie di prese di posizione (talvolta sommesse, talaltre di più vibrante tonalità) peroranti un modello sociale ampliato di funzioni dello Stato, da considerarsi in tutta tranquillità come una parte dell'identità politica e culturale europea trasmissibile a livello comunitario: utile a prendere esemplari distanze differenzianti dal modello americano.

Su quest'ultimo aspetto interviene un'argomentazione a sostegno, che si potrebbe sintetizzare più o meno così: è vero che in Europa abbiamo a che fare con dinamiche economiche più basse, ma questo è il prezzo da pagare per un modello sociale che rivendichiamo come una nostra conquista di civiltà.

Questo significa che, fuor di retorica e nella realtà, si impone (o si suggerisce) a tutti gli Stati membri un ambito esclusivo ed indiscutibile di realizzazione delle funzioni sociali dello Stato, unicamente ricorrendo alla cogenza del Diritto Comunitario (leggasi: *La carta sociale dei diritti sociali fondamentali*). Oppure, ancora più pesantemente, con forti pressioni sull'aumento delle tasse verso più alti livelli comuni.

Pare poi di capire anche che la scelta della strategia di difesa del modello sociale debba essere legata, specie in prospettiva futura, ad una scansione sequenziale dell'integrazione economica da perfezionarsi in due tappe. Prima, con la trasformazione dell'unione economico-monetaria in un'unione fiscale; successivamente, con il varo di una unione sociale creata *ex novo*.

Il primo passo, che è già sotto gli occhi di tutti quale preciso postulato reiterato da alcuni politici francesi e tedeschi, comporta l'armonizzazione delle tasse su tutto il territorio dell'UE, attraverso la determinazione centralizzata di un sistema che sia all'altezza di regole di contabilizzazione *ad hoc* statuite.

Il secondo contempla l'introduzione di un'apposita politica redistributiva dell'UE, non già nei confronti delle spese destinate allo sviluppo regionale o a garanzie per l'agricoltura (come adesso succede), ma in una direzione più ampia: fino ad includere, latamente intesi, il Diritto e le garanzie sociali legate alla cittadinanza dell'EU, ivi compresi i diritti sociali e civili.

Al che, ancora una volta sorge spontaneo un quesito: cosa, come e chi garantisce che, per questa via, si possano tranquillamente sopportare su scala mondiale gli sforzi concorrenziali utili alla bisogna? Non credo che sia più di tanto necessario insistere sulla prevedibile crescita esponenziale delle crepe (che già non sono poche) tra un dilatamento delle ambizioni politiche dell'Europa, a fronte delle sparute possibilità di sostenere con reali forze economiche un più ambizioso ruolo strategico a livello globale.

Questa forte perplessità è avvalorata, io credo, dalla caducità di uno scenario difensivo per l'UE che meglio non saprei definire come un sogno europeo di pace perpetua, come se il fatto che esistano già dei *global players* di ben altra portata e capacità possa e anzi debba diventare un punto di forza per il quale non esisterebbero, nè oggi nè domani, valide ragioni per irritare chicchessia.

Ma non è così. Perché questa irrelata convinzione è ben lungi dal poter divenire un assioma universale. Semmai, è vero il contrario. Specialmente quando si ripresenta la periodica aspirazione di creare una autonoma forza militare che permetterebbe all'UE di avere una posizione nella struttura di sicurezza mondiale autonoma o indipendente dal sistema della NATO<sup>25</sup>.

Senza entrare nel merito dell'interessante dibattito sulla edificabilità delle strutture militari, in questa sede quel che mi preme rimarcare è la sostanziale criticità dell'indimostrato presupposto delle *élites* politiche europee liberali che la politica comunitaria risponda soprattutto ad esigenze di esportazione della pace, col solo creare legami economici in supporto alle istituzioni democratiche di altri Stati<sup>26</sup>.

Una UE romanticamente attagliata su questa maniera di pensare, mi sembra che richiami le infauste regole della Imperial-Regia Casa d'Asburgo. Cioè a dire, in rapida parafrasi: siano altri a fare la guerra e tu (in quel caso, *Austria felix*) celebra i matrimoni!. E sappiamo come invece andò a finire.

Perché se pure si fosse tutti in linea di principio concordi su una strategia dell'UE pronta a reagire a tutte le crisi addendate vicino alle proprie frontiere, prima di tutto si dovrebbe decidere come usare gli strumenti morbidi di una politica internazionale con l'orgogliosa assunzione di un proprio ruolo di efficace contributore, che abbia la forza di entrare sul campo di battaglia. Sia che si tratti di guerre scatenate dagli sfruttamenti tipici dello spietato capitalismo, o per aiutare le vittime a rialzarsi dal loro stato di soggezione stabilendo con loro delle relazioni pacifiche.

I punti deboli di una simile ottica non sono pochi. Il primo è quello di una visione francamente idealistico-infantile dell'ordine mondiale, dove importanti e prioritari possano ancora essere i soli principi morali e l'applicazione di regole come la gratitudine e la fiducia.

Come se davvero fosse immaginabile nel mondo d'oggi una divisione di ruoli tra chi è attivo nelle controversie, anche con la brutalità degli

---

<sup>25</sup> Un ampio dibattito sulla questione della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) presenta "Nowa Europa. Przegląd Natoliński" n° 2/2005.

<sup>26</sup> Por. P. VENNESSON, *Europejska strategia liberalna (Strategia europea liberale)*, "Nowa Europa", n° 2/2005, pp. 63-87.

interventi armati, ed una EU che svolga esclusivamente ruoli di nicchia sistematizzanti. Il minimo che si possa prevedere è che chi ha pagato il conto, a fine pranzo non voglia restare al tavolo, e che i commensali EU siano spediti in cucina come lavapiatti.

## Andare oltre l'Euroscetticismo si può

Le carenze riscontrabili in questi scenari non sono tuttavia tali da scoraggiare chi li scruta ed indurre all'acritica accettazione di un inevitabile euroscetticismo di maniera. Quel che più serve è rimboccarsi le maniche con paziente ottimismo e muoversi alla ricerca di strategie sostenibili e governate da una politica creativa capace di formulare proposte credibili per il superamento degli ostacoli.

L'ipotesi che l'UE possa divenire un modello di rete di gestione di un sistema politico innovatore, non è in sé peregrina o da rigettarsi a priori. In altre occasioni ho già in passato avuto modo di esprimere il mio punto di vista in proposito<sup>27</sup>. Il problema non sta tanto negli ingredienti della ricetta, quanto nel dosaggio di essi e nei tempi di preparazione della pietanza. Laddove basterebbe appena rimodulare qualche regola politica di sistema, in direzione di una maggiore efficienza gestionale.

Un primo accorgimento da osservare immagino che potrebbe essere, senza troppi traumi per nessuno, l'accantonamento di una concezione di rete quale centro omogeneo ed unico di potere, a vantaggio di un più ampio coordinamento operativo di diversi centri decisionali.

L'UE, con un minimo di lungimiranza, non dovrebbe assumere un ruolo di fornitore (e di distributore) di beni e dei servizi pubblici in nome e per conto del o dei *players* dominanti in dato momento per dottrina politica e criteri di giustizia, ma diventare un obiettivo regolatore del mercato europeo che crea le regole generali quale portatore, ad esempio, di “*condizioni integrate per la creazione dei prodotti locali*”<sup>28</sup>.

Quanto al funzionamento ottimale del modello di rete, esso dovrebbe non soltanto considerare l'esistenza di diversi centri di potere, bensì prendere in considerazione altri fattori dinamizzanti come l'auto-organizzazio-

---

<sup>27</sup> Maggiori informazioni su questo argomento in: K. SZCZERSKI, *Zarządzanie wielosegmentowe: model polityki w Europie (Governance multi-segmento: modello politico in Europa)*, in “Praktyka Polityczna” n° 1/2004, pp. 12-22.

<sup>28</sup> R. DEHOUSSE, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, EUI Working Paper, RSC 98/11.



ne sociale. Con dunque il coinvolgimento di soggetti diversificati al livello comunitario, che vanno dalle federazioni alle associazioni religiose, dalle Autorità, dall'associanismo e dalle reti di *business* locali e dalle Regioni, fino agli Stati.

Del resto, è la stessa natura del sistema politico dell'UE come organismo non-autonomo in cui si compenetrarono in continuazione diverse arene politiche a consentire una simbiosi di diversi ordini regolatori (comunitario, nazionale, regionale e di rete). E persino quando si toccano punti delicati come quello della sovranità statale degli Stati membri, degli adattamenti sono sempre possibili nell'ambito di ben individuate azioni politiche.

A questo soccorrono quelle che chiamavamo prima *meta-regolamentazioni*: ovvero delle procedure gestionali affidate a particolari strumenti esecutivi *partially bedded*, i quali pur non facendo direttamente parte del sistema politico comunitario, non è escluso che possano esservi in esso parzialmente radicati.

Molto spesso accade che l'enfasi legalistica attribuita alle regolamentazioni come *principium individuationis* dell'UE, induca alcuni suoi titolari di rappresentatività istituzionale o accademica ad incorrere nell'erronea definizione di essa come di “*una singolare comunità di Legge*”<sup>29</sup>.

Oppure, giusto alla luce di un modello effettivamente complicato di fare politica a fronte di arene diversificate, incoraggiano altri a definirla come “*il primo vero soggetto post-moderno di politica internazionale*”<sup>30</sup>.

Altre volte, il significato delle istituzioni regolamentatrici viene caricato di peculiari categorie significanti ai fini della percezione della stessa UE, assimilando apoditticamente ad essa il merito epocale di “*una nuova burocrazia che propone un (altrettanto nuovo) modello gestionale post-nominalista*”<sup>31</sup>.

Giungendo al limite estremo di scambiare il carattere necessariamente eclettico delle relazioni comunitarie, per una sorta di neo-sacrale unzione catechistica (*meljus*: neo-medievale) che farebbe dell'UE in quanto tale una post-sovrana, policentrica e singolare forma di organizzazione politica superiore.

---

<sup>29</sup> Por. T. BIERNAT, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego (Diritto comune. La peculiarità del sistema europeo)*, Toruń 2002.

<sup>30</sup> J.G. RUGGIE, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, in: “International Organization”, vol. 47, n° 1/inverno 1993.

<sup>31</sup> Por. J. STANISZKIS, *Władza globalizacji (Il potere della globalizzazione)*, Warszawa 2003; questo problema in relazione al governo polacco è stato commentato in un'intervista di A. Zybala con J. Staniszkis, *Szanse Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym Świecie (Le chances della Polonia. Le nostre opportunità di sviluppo nel mondo attuale)*, Komorów 2005, pp. 133-162.

Nel tentativo di sintetizzare le caratteristiche dominanti delle principali scuole di pensiero impegnate su vari fronti nel difficile compito di ridisegnare la perimetrazione concettuale del *quid novi* storico dell'UE, avevamo individuato quanti ne farebbero un promotore di eccellenza del libero commercio nel mondo. Tale seconda ipotesi possibilistica di politica innovativa ci pare possieda tutti i crismi di una *fuga in avanti* dell'economia.

In pratica, si tratterebbe, se ben comprendo, di un trapasso dall'attuale modello di mercato *comune* europeo ad un altro di tipo *libero*, che configuri per esso un ruolo (completamente diverso da quello attuale) di propagatore del *libero* (appunto) commercio mondiale. Le novità principali di questo passaggio evolutivo toccano uno scarto liberalizzante dei concetti di *standardizzazione* e di *armonizzazione* sin qui noti del mercato interno.

Osserverei in merito, con la solita voce sommessa usualmente consentitami, che (salvo rivoluzionanti e drastici cambi di rotta) si tratta di un intento assai arduo da compiere. Intanto perchè i parametri vigenti di *standardizzazione* e di *armonizzazione* sul mercato comune sono, in maniera non facilmente ovviabile, soggetti a forme indirette di protezione da parte delle *new entries* o degli aspiranti membri: essendo gli *standards* partecipativi creati con la collaborazione dei soggetti che già ne fanno parte.

Salvo possibili argomentazioni di smentita e *contrario*, direi poi che il sistema che oggi conosciamo, proprio in ambito del tipo di concorrenza interna, è molto lontano dal modello di mercato libero. A parte altri elementi di palese incoerenza, rivenienti dalle introduzioni di divieti di protezionismo statale e l'allocatione di fondi pubblici per la produzione che solo tramite interventi, ancora una volta fortemente burocratici negli scambi commerciali, sortirebbero esiti di standardizzazione inevitabilmente limitativi della concorrenza esterna grazie alla sovraimposizione di tasse doganali (soprattutto in agricoltura).

Anzichè inseguire incoerenti aperture di principio al *libero* mercato, un più attivo ruolo di araldo del libero commercio l'UE potrebbe assumerlo esercitando invece più significative pressioni sugli accordi internazionali, giocando meglio, ad esempio, le carte della de-monopolizzazione del settore dei servizi: dominati ancor oggi per lo più da grandi società statali e da colossi multinazionali.

Alcuni pensatori ritengono che un ruolo particolarmente positivo in quest'ultima prospettiva possa essere affidato ai così detti "Stati-anello" che circondano il sempre meno dinamico europeo: cioè a quegli Stati che hanno dimostrato capacità di reale sviluppo dinamico sulla base di una

modernizzazione industriale come la Finlandia e l'Irlanda. Oppure, *si parva licet*, di altri – e la Polonia è un caso di specie – che hanno raggiunto più fruttuose dinamiche di risultato grazie ad un'audace formula di ristrutturazione.

Rimarrebbe ancora una variante della politica intesa come imperativo morale. Questa non è però contemplata in nessuna delle descrizioni postulative sopra esposte. E anzi, aggiungerei che con il loro ritmo cantilenante non ha molto da spartire: l'accento tonico va posto, con coraggiosa determinazione, sul ritorno al più polifonico pentagramma coreutico delle migliori radici intellettuali e spirituali europee.

Le quali sole, ben oltre la ridda di pur colte ed accademicamente paludate fumisterie, possono costituire la più solida delle premesse per almeno due superiori finalità: esigere un'equa riparazione ai non pochi torti subiti nei rapporti tra i vecchi Stati ed il loro più giovane contenitore, e ripristinare il dovuto rispetto per tutti i cittadini che democraticamente ligi alle proprie istituzioni, tradizioni e culture, ne compongono le rispettive compagini nazionali.

Affinchè ciò sia possibile, l'Europa dovrà sciogliere alcuni nodi che fino ad ora le hanno impedito di assumere delle iniziative catalizzatrici. Restare arroccati sulla difensiva non basta più. Serve una strategia pluriarticolata da dispiegarsi lungo almeno una triplice sequenza di passi non più procrastinabili.

Primo: non ci potrà essere alcuno scatto in avanti senza una spassionata e convincente resa dei conti a tutto tondo con la propria storia degli ultimi anni. Soprattutto con l'eredità lasciataci dalla divisione post-bellica del Continente, di fatto attuata tanto con il beneplacito degli Stati (e di buona parte della società) *Occidentale*, quanto spietatamente realizzata dalla componente egemonica della parte europea *Orientale*.

Secondo: l'Europa a cui pensiamo non sarà in grado proporre un omogeneo ordine economico-politico e culturale senza un consapevole ritorno alle radici della sua plurisecolare civiltà che si basano, pur senza espungerne altre, sulla visione del solidarismo cristiano del *civis* come essere umano<sup>32</sup>.

Terzo: un nuovo ordine europeo non sarà nè solido nè credibile se, già all'interno dell'assetto politico comunitario, non appariranno rispettate quelle stesse regole di uguaglianza e di pacifica coesistenza che propositivamente sorreggono il tipo di dialogo e di confronto avanzato in altre parti del globo.

---

<sup>32</sup> Maggiori informazioni su questo argomento in: G. WEIGEL, *La cattedrale e il cubo: Europa, America e politica senza Dio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

Proprio queste tre manchevolezze concettuali, perpetrate ancora all'inizio del XXI secolo, hanno fatto sì che l'alternativa di un *nuovo ordine* europeo – così come presentata al resto del mondo – è risultata quanto meno fiacca.

Ovvero anche (e forse peggio) condannata ad un limbo di inevitabile *politizzazione*: con l'indotta necessità di dover far ricorso a logore e vetuste argomentazioni di natura ideologica, dando ad esse una improbabile surrogazione formale di istanze *geo-politiche*. Più spesso che mai ammantate della più impudica giustificazione *tattica*, sotto il cui velo è stato a molti assai facile riconoscere un'imperdonabile costante di ipocrisia.

In realtà, una *strategia* che sia degna di tale nome non è pensabile che si basi sulla esclusiva capacità (ammesso pure che esista) di *seguire lo sviluppo* degli avvenimenti, quanto piuttosto sulla *progettazione* del loro complessivo andamento.

Dopo mezzo secolo di innaturali fratture e separazioni, nel 2004 l'Europa ha riconquistato un'area da cui era stata snaturata: altri 10 Paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Slovenia e Ungheria) venivano a rinforzare significativamente dall'area centro-orientale le sue potenziali capacità di influire sugli avvenimenti globali.

Non erano cose di poco conto che avvenivano in quell'anno: con l'entrata in vigore di quella che è tuttora considerata una pietra miliare dell'allargamento dell'Unione Europea, più di cento milioni di persone venivano ad inserirsi nel quadro comunitario.

È giunto il momento che tutti gli Stati membri dell'Unione Europea comincino a credere fino in fondo in questa possibilità di essere protagonisti nel mondo, elaborando insieme un modello di politica creativa. E non c'è da stupirsi se lo stimolo per un positivo dibattito possa provenire dalla Polonia che, tanto per fare una obiettiva constatazione di *numbers and figures*, è il più grande dei 10 nuovi Stati membri d'Europa.

La triade di problemi sopra descritti si legano con un altro possibile spazio di dibattito e cioè la ricerca di una risposta da dare alla domanda sul significato della politica dell'Unione Europea nell'ordine globale e sugli strumenti di influenza adottabili.

Questo è particolarmente interessante oggi quando si discute sulla pratica forma organizzativa e di competenze della politica estera fatta "in nome dell'Unione Europea" come organizzazione internazionale che ha una soggettività legale.

L'assunzione di un attivo ruolo politico globale da parte dell'Unione Europea disinnesci una serie di criticità. Ci occuperemo in queste pagine solo di alcuni di esse: le possibilità di autonomia politica dell'Europa, la

realizzazione di determinati obiettivi globali ed il metodo di assegnazione delle priorità.

Se riflettiamo su queste varianti dal punto di vista (da noi già in varie sedi ed altre occasioni specificato) della *dinamica del sistema europeo*, possiamo trarre un paio di importanti conclusioni. La prima riguarda il mutamento dell'assetto funzionale; la seconda il cambio più strettamente formale.

Entrambe sono aderenti alla situazione odierna: specie ove si consideri la pratica attuativa, sostanziale e formale, del sopraggiunto Trattato di Lisbona. Tutte e due attengono alla supposizione che il modulo primario sia quello della politica *intergovernativa*.

Talchè, possono immaginarsi tre possibili vie di cambiamento per ognuno dei tre rispettivi ambiti comunitari: quello dell'*integrazione*, quello delle *comunità*, nonché quello dell'*allargamento*.

Resterebbe da chiedersi: in quale direzione è presumibile che vada la nostra evoluzione? Diremo subito che i cambiamenti *funzionali* possono andare in tutte le direzioni; laddove l'*integrazione* può agevolmente assumere come fonte la esternalizzazione delle politiche comunitarie (in maniera particolare in questioni riguardanti il commercio e gli investimenti).

In questa maniera verrebbe favorito un ruolo più responsabilizzato della Commissione Europea, a cui spetta l'introduzione di politiche comunitarie integrate, senza necessariamente dover porre mano ad un cambiamento del Trattato.

Questo perchè è grazie all'ottimizzazione di tutte le comuni risorse (economiche, culturali e persino dei pur necessari interventi di polizia) che si potrà accompagnare con maggiore tempismo reattivo il progressivo allargamento delle nuove presenze nell'Unione Europea. L'ambizione strategicamente dichiarata è insomma quella di poter tutti disporre di una più perspicua logica internazionale, meglio diffusa e concordemente accettata anche in periferia.

Dopo tutto quel che qui abbiamo scritto, non c'è dubbio che si dia per scontato che un *allargamento* dell'Unione Europea (che possa e voglia essere autenticamente funzionale) debba riconoscere come necessaria l'azione degli Stati europei.

La loro coesività, rispetto agli ambiti tradizionalmente intesi della politica internazionale comunitaria, per noi contempla un obbligo inderogabile: il pieno riconoscimento di essi come Paesi membri che, in quanto tali, restano portatori di una pari *soggettività* decisionale. In pieno rispetto delle logiche e dei principi costituzionali vigenti nei rispettivi modelli di Stato.

Ed è questo un impegno da assumersi collegialmente anche nel modo di procedere di specifici *fora* istituzionali internazionali, come ad esempio l'ONU e la WTO. Ovvero quando all'ordine del giorno ci sono le possibili risoluzioni di problemi di rilevante interesse globale: quali ad esempio il mantenimento della sicurezza e dell'ordine internazionale in aree di crisi, gli interventi militari o il riconoscimento dell'indipendenza di uno Stato.

Tanto siamo portati a ritenere, se guardiamo alla *dinamica* comunitaria corrente, dove sia in termini formali che legali, ci si vorrebbe propinare come un fatto acquisito che (se non tutto, già buona parte del processo di Integrazione Europea) abbia avuto i crismi in qualche modo istituzionalizzanti, solo per via dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il che non è credibilmente accettabile. O perlomeno non lo è alla luce del semplice fatto che in quel testo compaiono delle voci che rafforzano il ruolo di istituzioni internazionali come il ruolo dell'*Alto Rappresentante* e del suo *Servizio europeo per l'azione esterna* e (cioè la Diplomazia europea), insieme ad un ruolo corroborato del *Parlamento Europeo*.

Il quale ultimo – si badi bene – per la prima volta viene chiamato ad occuparsi delle azioni esterne dell'Unione Europea, secondo l'accordato *diritto giudicante* in merito ad accordi internazionali come quelli culturali e commerciali che, proprio in quanto di più immediata (quanto tradizionale) rilevanza statale e consuetudine bilaterale, a rigore fuoriescono dai più cogenti interessi politici prioritari dell'*azione esterna* europea.

In buona sostanza, il motivo che ai nostri occhi rende parziale l'*Integrazione Europea* è da ricercarsi prima di tutto nel fatto che, se ben leggiamo con *mens juris* il testo Trattato di Lisbona, gran parte delle prerogative rimane in gestione degli Stati membri. Con in più l'ammissibilità di un certo qual grado estensivo di possibili azioni *esterne* agli Stati membri, per questioni di natura strategica.

A differenza di queste dinamiche oggettivamente complesse su cui ancora tanto meriterebbe il solo discuterne, un dato di fatto difficilmente opinabile è che lo scartato modello costituzionale, era una proposta di gestione della *politica estera dell'Unione Europea* (così era stata chiamata) in direzione comunitaria. Che, in questo senso e non altro, introduceva la possibilità di acquisizione dei propri obiettivi in un ambito fenomenico di *soggettività secondarie*, come risultato di un capovolgimento della logica a piramide feudale dell'Unione Europea.

Affinchè un tale modello di applicazione comunitaria possa risultare ancora possibile, è necessario che si ravvisi prima l'esistenza (e che quindi se ne discuta ampiamente) di quell'insieme di sopra esposte condizioni

preliminari, miranti a creare una reale comunità politica al livello dell'Unione Europea.

Quando si ha a che fare con un argomento non semplice come la politica globale dell'Europa dovrebbe essere spontaneo per tutti (e purtroppo non sempre accade) interrogarsi per capire bene se essa ha in generale degli obiettivi indipendenti, oppure se rientrano in essa dei casi speciali di costrizione della soggettività.

Meglio che da altri (sia pure con altro ambito tematico diverso dall'europeo) la questione della diade *indipendenza / costrizione* è stata affrontata da un fine giurista dell'Univeristà di Ottawa, Sébastien Grammond (da poco più di un anno nominato Giudice della Corte Federale Canadese), in un suo precedente volume pubblicato nel 2009 dalla McGill-Queen's Unversity Press dal titolo *Identity Captured by Law*. Le analogie politologiche con il nostro tema credo non manchino, ove solo si rifletta su alcuni plausibili distinguo che riguardano le regole di formulazione degli obiettivi politici da parte degli organi decisionali europei.

## **Ruolo della Diplomazia**

Se è vero come è vero che la costruzione istituzionale dell'UE è legata ad una sua sfera di soggettività giuridica internazionale, essa crea un fenomeno tutto nuovo nella storia del nostro continente. Cioè a dire, la comparsa di un attore collettivo che dichiara una volontà di fare politica estera, disponendo di strumenti formali e personalizzati per la realizzazione di essa quali l'Alto rappresentante, il Presidente del Consiglio Europeo ed il SEAE (Servizio Europeo per l'Azione Esterna).

Per quel che ci riguarda in questa sede, il *punctum dolens* è che senza una chiara definizione dell'obbiettivo e di un articolato interesse comune nella politica internazionale rimane molto difficile comprendere quale possa essere la Ragion di Stato che legittimi le azioni da parte delle strutture governative degli Stati membri.

La politica estera dell'UE non può correre il pericolo di nascere nell'ambito di competenze di un potere orfano.

Si potrà obiettare che nella sfera di specifiche politiche settoriali sia pur sempre applicabile la dominanza di un modello di potere transazionale, in cui le decisioni siano il risultato di un lungo *decision making process* realizzato con la regola della licitazione degli interessi. Con l'accortezza che ogni volta si realizzi una nuova configurazione che indichi un interesse comu-

ne, validato in ogni caso da combinati disposti di carattere fortemente procedurale.

Senonchè, è proprio il carattere della politica estera che esprime una peculiare diversità, dominato com'è dalla spesso impellente necessità di decisioni miratamente isolate: sia che si tratti dello schieramento in teatro operativo di forze d'intervento, come della stipula di accordi con una parte terza, ovvero di un riconoscimento di indipendenza e così via.

Senza contare che in tema di interessi geo-politici si ha sempre a che fare con possibili e fondate discrepanze di *Ragion di Stato* di particolari Stati membri. Il rischio evidente è che la politica estera dell'UE finisca inevitabilmente per essere sottomessa nel processo decisionale alla predominanza degli attori interni più forti. Sicchè, si troverebbero ad essere legittimate quelle che sono di fatto azioni intraprese solo da un gruppo di Stati, in nome dell'Europa intera, come in queste pagine descritto nelle parti riguardanti la logica federale dell'UE.

Sia pure in termini succintamente didascalici, sarà utile ai fini di un ulteriore scandaglio delle principali ipotesi in campo sul supposto ruolo globale dell'UE.

Partiamo dalla concezione del multilateralismo. Come assunto di base troviamo la convinzione che il ruolo principale dell'UE nei rapporti internazionali contemporanei risieda nell'esercizio preminente di un *soft power*. Più o meno una sorta di *broker* di consenso, un avvocato di soluzioni pacifiche, costantemente alla ricerca soluzioni non militari ma diplomatiche per mettere fine ai conflitti.

Sul piano istituzionale, all'UE sarebbe sistematicamente prescritta l'attestarsi in una posizione conservatrice dell'importanza dell'ONU, osservando scrupolosamente l'autorevolezza e la forza prioritaria del Diritto Internazionale come strumento di regolamentazione dei rapporti tra gli Stati.

Così inteso, il multilateralismo sussume come intenzionale l'aspirazione a stipulare settorialmente degli accordi di più ampia portata globale, come la protezione dell'ambiente (Kioto) o il commercio (WTO), sfocianti nella creazione di regimi regolatori.

Veniamo quindi al concetto di *partnership* come strumento politico per la costruzione di relazioni speciali, sempre da un unitario punto di vista europeo, con i principali *players* dell'arena globale. Superfluo ricordare che un primo contenitore da riempire di nuove iniziative foriere di forza pregnante sia, per più che ovvie ragioni, la collaborazione transatlantica con gli Stati Uniti. Agli atti risultano al momento le proposte di rafforzamento avanzate dall'UE a presidenza tedesca nella prima parte del 2007, poi riscontrate da meccanismi di tuttora costanti consultazioni con gli USA.



Pur al meglio delle migliori intenzioni possibili, non sfugge però che questa particolare formula di *partnership*, che ambisce a realizzarsi in occasioni immediatamente praticabili e lungo un asse strategico al tempo stesso, collide con alcune barriere di *vision* come quelle legate alla concezione di una identità europea come *non- americana* e con la stessa diversità di priorità di singoli Stati europei rispetto agli USA: a volte di concorrenza economica o di altro genere problematico come l'obbligo americano del visto d'ingresso per una parte dei Stati dell'UE, tra cui la Polonia.

Volutamente non entriamo qui più di tanto nel merito di quelle forme di *partnership* (a cui pertiene piuttosto la forma di un dialogo strutturale) con altre realtà di Stati di altre parti del mondo, come quelli dell'America del Sud, dei Caraibi, del Pacifico e dell'Asia: penso ASEAN (Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico) ma c'è pure l'Africa e altre realtà di singolare importanza come l'India, il Brasile, il Giappone o la Corea del Sud.

Per le quali, varrebbe un tipo separato di strumentazione partenariale – pur sempre dotata del valore di un atto legale – da attuarsi tramite i così detti *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA), utilizzabile anche in rapporti con attori di rilevanza internazionale come la Cina e la Russia, o di particolare delicatezza come l'Ucraina.

Ci sarebbe da aggiungere, a questo punto, qualche notazione sull'ampio spettro di collaborazioni che include specificatamente l'uso dichiarato di strumenti economici (per la realizzazione di obiettivi politici) tra i ruoli globali dell'UE. La declinazione della dimensione economica si declina su due livelli.

Il primo è quello degli Stati dell'Unione Europea che, proprio in quanto economicamente integrati, *come* parte essenziale dell'economia globale non possono che essere interessati allo sviluppo del commercio globale, tramite degli accordi liberalizzanti che favoriscano gli interessi dell'Europa affidati alle cure dell'Alto Commissario per il Commercio, in nome e per conto degli Stati membri. Al secondo livello si situa il ruolo dell'UE come dispensatrice di eccezionali aiuti umanitari.

Un pò come dire (ci si passi il bonario bisticcio), in attesa di essere ritenuti da tutti un *global player*, ci si vorrà almeno riconoscere lo sforzo di surrogare tale debolezza con il compito almeno moralmente più edificante di *global payer*. ... Se non il *plauso* globale, almeno qualche *applauso* ci sta che lo si rimedia sempre!

Un'altra dimensione dell'ambita dimensione globale europea è la politica di vicinato, pensata come il principale strumento di plasmare delle relazioni dell'UE con il propri confinanti più prossimi. Tra gli scopi principali

si elencano forme di collaborazione politica ed economica, investimenti comuni infrastrutturali e lo sviluppo a pieno raggio di contatti diretti anche interpersonali.

Anche in questo caso, la dimensione attuativa è duplice. Da un lato, una continuativa collaborazione internazionale con gli Stati che non aspirano a diventare membri dell'UE. Dall'altro, un'attitudine dichiarata di graduale riavvicinamento (degli Stati aspiranti a divenire membri), a far proprio il modello politico e socio-economico dell'UE.

Nella prima dimensione, la politica dell'UE mira ad ottenere una potenziale orbita gravitazionale attrattiva verso il proprio baricentro di Stati meno e più distanti, mediante una capacità calamitante sia politica che economica di creare un *buffer effect*, positivamente in grado di esportare una buona dose di stabilità e sicurezza atte a tamponare amichevolmente l'ambiente internazionale circostante.

Nella seconda dimensione, la politica di vicinato diventa un evidente strumento di allargamento dell'UE con il parimenti palese obiettivo di una trasformazione, degli Stati che ne vogliono diventare parte ad accettare senza troppi distinguo i modelli vigenti della complessiva politica comunitaria. Ciò senza alcun retropensiero di fungere *ex post* da cavallo di Troia per ultronee ingerenze di carattere geo-politico.

Mettendo da parte i più rosei *wishful thinking*, la politica estera dell'UE non credo che possa mai mettere nel dovuto computo realistico la conclamata esigenza di sicurezza dei cittadini dell'Europa. Che sia veramente in grado di prevenire o di reagire alle minacce più incombenti: compito questo che, a mio parere, potrà essere assolto se perseguito da parte di un più ampio e solido potenziale strategico transatlantico.

A conclusione di questa non lieve nè semplice disamina sia delle problematiche (obiettivi, aree geografiche d'influenza, strumenti disponibili) connesse ai modelli possibili di una comune politica d'azione dell'UE (integrata o pluralistica) e delle possibili varianti indicative di una politica estera (di larga o stretta portata), ho provato come in altri casi ad usare una rappresentazione tabellare delle ipotesi, che spero possa appena minimamente agevolarne una rapida lettura sinottica.

Tabella 5. Varianti della politica estera dell'Unione Europea

	Portata		
		Stretta	Larga
Forma	Integrata (sovrnazionale)	Tipo A	Tipo B
	Pluralistica (intergovernativa)	Tipo C	Tipo D

La caratterizzazione dei particolari tipi di politica estera che si ottiene da questa tipologia di supposizioni, può essere meglio intesa con l'ausilio di alcune brevi definizioni.

**Tipo A = politica stretta / sovrnazionale.** In questa formula si contempla una politicizzazione avanzata dell'UE in un ambito istituzionale, comunque senza l'allargamento del campo *soggettivo* della politica estera. Sicchè, la *Comune Politica Estera* (CPE) è condotta a regime internazionale, ovvero in un sistema istituzionale con un ruolo preponderante del Parlamento Europeo e della Commissione Europea. Nonchè, tramite l'Alto Rappresentante ed il Servizio Europeo per l'Azione Esterna a lui subordinato: ma comunque con un numero molto ristretto di casi esclusivamente sottomessi alla sua politica ed in ogni caso suscettibili di controllo da parte degli Stati membri.

**Tipo B = politica larga / sovrazionale.** In questa che è la variante decisamente più radicale, l'UE opera come un attore indipendente della politica internazionale e i suoi interessi sono condotti dalle istituzioni comunitarie che ne specificano gli obiettivi e ne realizzano la propria politica.

**Tipo C = politica stretta / intergovernativa.** Questa variante tradizionale è la più vicina al modello originario del *sistema* europeo. La CPE comporta in questo caso un necessario coordinamento delle azioni degli Stati membri, da espletarsi tramite l'introduzione di Istituzioni meno rigide e di modalità più attenuanti, con la regola obbligatoria della *elasticità unitaria*.

**Tipo D = politica larga / intergovernativa.** Questo modello consente una logica di negoziati tra gli Stati membri come principale meccanismo decisionale e con un campo molto allargato. Il che riguarda anzi tutto la CPE: nell'ambito di essa, gli Stati devono quindi coordinarsi tra sè per condurre le proprie azioni.



## CAPITOLO VI

### Nuovo Posizionamento Strategico per l'UE

#### Macro-meccanismi e nuovi assi di NPS

##### *Leadership* flessibile per superare la crisi

Uno dei dilemmi fondamentali davanti a cui si trova l'Unione Europea è la scelta di una strategia per il futuro del processo di integrazione. Si tratta di una scelta divenuta più essenziale che mai, data la multi-dimensionalità della crisi con la quale abbiamo tutti oggi a che fare in Europa.

Per essere più precisi, il problema strategico non è tanto la crisi in se stessa, perché essa già c'è e pertanto la sfida alla stabilità comunitaria è passata operativamente dalla categoria *minaccia* alla categoria *corrente*. Il problema è quindi quello di trovare una consistenza creativa per il processo di integrazione rispetto allo stadio raggiunto dalla crisi attuale: in modo da metterlo *al di sopra* della crisi stessa, con ciò creando un diverso livello di perseguibilità del processo provvisto di una potenziale dinamica per il futuro.

In altri termini, i decisori eurocomunitari si trovano oggi dinanzi ad un difficile bivio: o scegliere una riproposizione del modello presente che mantenga entro i propri limiti gli assunti precedenti, o tentare la via di un nuovo posizionamento strategico dell'UE tramite una via d'uscita creativa che superi le regole vigenti.

La seconda opzione è evidentemente una variante di comportamento più rischiosa, ma allo stesso tempo si collega ad una *chance* di stabilizzazione costante e più a lungo termine del *sistema* medesimo.

Perciò, quando qualcuno ci declama lo *slogan* "Più Europa!", bene farebbe a chiedersi prima a quale tipo di Europa si riferisce in concreto. Se cioè quel *di più* di cui parla sia lo stesso di oggi e quindi si richiede solo una qualche trasformazione aggiuntiva all'interno del *sistema* corrente, oppure se il *di più* possa significare anche un'Europa *diversa*. E dunque, con ciò stesso presupponendo l'introduzione di un nuovo modello: ancora non esistente, ma pur dato come possibile.

A quanto sembrerebbe, è oggi difficile trovare tra le *élites* politiche d'Europa dei personaggi pronti a fornire una qualche indicazione corag-

giosa per il problema del posizionamento strategico dell'Unione Europea post-crisi<sup>1</sup>.

La tattica dominante è quella *difensiva* e la sua quintessenza è il tentativo di stabilizzazione dell'*Euro-zona* con dei meccanismi che assorbono il potenziale della intera Unione (la così detta stabilizzazione endo-energetica).

Da due punti di vista ben individuabili questa tattica si rivela molto insicura quanto ad efficacia. Anzitutto perché è proprio l'*Euro-zona* che si trova in una paradossale situazione-limite di cui è del pari essa stessa vittima e causa. La mancanza di stabilità interna di detta zona è stata infatti provocata sia da fattori ad essa esterni (come la crisi finanziaria globale e la conseguente recessione), quanto da meccanismi impropri ed inadeguati di gestione della comune valuta comune.

I quali, non dimentichiamolo, hanno ampliato la disuguaglianza nell'Euro-zona proprio con l'ignorare lo stato di necessità della politica monetaria degli attori più deboli. I quali hanno per così dire avuto *accesso* a denaro a buon prezzo, senza però una corretta attenzione preventiva allo stato della finanza pubblica nei rispettivi Paesi.

Al tempo stesso, il rischio ulteriore della tattica difensiva almeno al momento comunemente più accettata, consiste nella ricerca di una stabilità attraverso un esclusivo rafforzamento delle regole con l'irrigidimento delle procedure. Il che comporta l'intensificazione a più ampio raggio di una vigilanza opprimente, con esiti di remissività decisionale per quanti la subiscono.

La conclusione che pertanto si può trarre dalla ormai disinnescata perdita di reciproca fiducia tra gli Stati membri dell'Euro-zona, non è tanto la necessità di ricostruirla e forse ancor meno quella di allargarne la scarsa affidabilità.

La soluzione escogitata sembrerebbe invece andare nella direzione opposta: e cioè, anziché ingegnarsi nella ricerca di quei meccanismi che potrebbero eliminare o ridurre gli elementi di sfiducia, si cerca solo di sostituire gli attuali metodi di gestione ricorrendo ad una ancor più impegnativa regola formale (il così detto *Patto Fiscale*, che introduce il controllo *ex ante* dei *budget* degli Stati membri dell'Euro-zona).

Questo processo è sufficientemente noto agli studiosi per l'uso che se ne fa in *sistemi* sociali complessi (come ad esempio quelli *multi-culturali*)

---

<sup>1</sup> Vedi P. BORKOWSKI, *Kryzys strefy euro a model przywództwa e Unii Europejskiej (Crisi dell'Eurozona e modello di leadership dell'Unione Europea)*, in: T.G. GROSSE (a cura di), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów (Tra politica e mercato. La crisi dell'Unione Europea nell'analisi di economisti e politologi)*, Warszawa 2013, pp. 101-124.

quando si affievolisce il capitale socio-culturale che può garantire stabilità e sicurezza (in termini di fiducia e tolleranza) e quale unica risorsa rimane il ricorso sostitutivo alla forza del potere centrale (a mò di un moderno Leviatano). Di solito, si introducono un gran numero di clausole di cautela e di allarme che isolano le potenziali minacce, le circoscrivono e ne permettono la neutralizzazione.

Nel caso di un intervento in ambito valutario, si utilizza invece una combinazione di due tipi di strumenti: il rafforzamento delle competenze centrali (con l'introduzione di un meccanismo istituzionale centralizzato di controlli bancari) e l'aumento di regolamentazioni che limitano la libertà di azione degli Stati membri.

Un modo questo di mettere come dire *a verbale* il presupposto (non verificato) che più autonomia significa più irresponsabilità: per cui, ogni forma di libertà operativa da parte degli Stati verrebbe a costituire una potenziale minaccia per l'intero *sistema* comunitario.

Dal punto di vista della politologia, sono molti i dubbi che sorgono sulla scelta di questa tattica come valida reazione alla crisi di cui dicevamo. Prima di tutto, perché non è convincente il presupposto (dato invece per scontato) che una stabilizzazione del *sistema* sia possibile entro i suoi limiti attuali. Su tale assunto presuntivo, le tentazioni di irrigidimento non sono solo concettualmente erranee, ma potrebbero causare effetti ancora più catastrofici in caso di un altro sisma.

Paradossalmente, ma non troppo, sarebbe anzi possibile postulare teoreticamente che proprio la relativa elasticità di cui l'EU disponeva, le abbia permesso di sopravvivere alla crisi globale. Certo è pure che si sono registrate grandi perdite complessive, ma le singole anomalie hanno comunque consentito all'intera struttura comunitaria di non essere distrutta. Come dire: le mine sono esplose, ma il *sistema* non è stato frantumato. L'elasticità interna di ciascuno degli Stati membri, oltre a disinnescare utili azioni di salvataggio, ha concorso insomma a mantenere l'indispensabile diversificazione di un'agevole posizione di mercato per l'Europa.

È però, tanto per cominciare, non è del tutto convincente assumere aprioristicamente che il *sistema* sia assolutamente stabile nel suo quadro attuale. Questo perché ove i tentativi di irrigidire le fondamenta siano difettosi, essi stessi potrebbero addirittura anticipare dei disastri ben maggiori con l'arrivo di una successiva onda sismica.

È del resto la scienza ingegneristica che ci insegna come e perché delle strutture *rigide* abbiano minori probabilità di resistere ai terremoti. Al punto che sarebbe possibile azzardarsi a dire che, paradossalmente, una

relativa flessibilità dell'UE possa riuscire in complesso, sia pure in prima istanza, a favorire la necessaria fase di sopravvivenza alla crisi globale.

Con ciò non si vuol garantire che sia scongiurato il rischio di subire perdite gravi, ma solo prevedere che pur a fronte di un periodo di grave disordine, la tenuta dell'insieme non sarebbe irrimediabilmente compromessa. Mantenendo cioè in piedi un *sistema* incrinato quanto si voglia, ma non mai distrutto per sempre.

In altre parole, è proprio attraverso la flessibilità interna che ciascuno degli Stati membri si può positivamente acconciare al proprio salvataggio. E quindi, a mantenere la necessaria diversificazione delle posizioni di mercato a livello latamente europeo.

Sicchè, se un Paese ricco al di fuori dell'area dell'euro (come ad es. il Regno Unito) si impegna a difendere un proprio settore peculiare (bancario o di mercato che sia), un altro Paese ricco nell'area dell'euro (come ad es. la Germania) può ben mantenere altre specificità sue proprie come l'esportazione sul fronte del mercato interno europeo, grazie anche al sostegno della produzione industriale.

Così come un altro Paese in via di sviluppo, ma al di fuori della zona euro (come ad es. la Polonia) è in grado di osservare una crescita sia dalla domanda interna che delle esportazioni, rese possibili dalla svalutazione della moneta e da più bassi costi di produzione. Laddove poi, per quei Paesi relativamente più poveri della zona euro, a fronte di fenomeni pur sempre possibili di crisi, sia pure con l'ausilio (discutibile o discusso quanto si voglia) dei prestiti, si profila in ogni caso ineluttabile l'attuazione di programmi di austerità.

Ci sembra chiaro, a questo punto, che il *sistema* politico che agisce secondo le regole del Trattato di Lisbona abbia comunque operato in conformità con i suoi assunti: cioè a dire, modulando la variazione reattiva di singoli componenti pur sempre inter-collegati da norme e da istituzioni comuni.

La frattura nel *sistema* introdotta dalla Brexit non si è insomma potuta verificare *ipso facto* a causa dell'incapacità di rispondere in modo flessibile all'evolvere di condizioni mutevoli. Al contrario, almeno a me sembra che l'elemento dirompente sia stato piuttosto la reazione politica della società britannica alle *bad news* di irrigidimento delle norme dell'UE e della sua galoppante centralizzazione.

Indipendentemente da un'analisi approfondita della dinamica dello stesso *referendum* che ha portato ai negoziati per il ritiro della Gran Bretagna dall'UE, ciò che non sempre e non bene è stato rilevato è che l'esito negoziale che tutti conosciamo sia rimbalzato negativamente (e questo per



la prima volta!) proprio su quei settori dell'economia britannica, che eravamo abituati a considerare tra i più integrati. Se non anche tra i più capaci di risposta flessibile all'interno del sistema europeo.

In altre parole: un insieme di *business interests* tra i meglio integrati e flessibili come quelli pacificamente e da tutti riconosciuti alla politica britannica, in grado di rispondere positivamente alla crisi, è stato votato dalla maggioranza delle nuove generazioni come l'esito inevitabile di una strategia di uscita dall'Europa, ritenuta incapace di correggerne la crisi in corso. Ancora una volta, eccoci posti di fronte ad un altro paradosso tipicamente europeo.

Per essere chiari fin in fondo: come si può pensare di migliorare il significato del vigente sistema con il semplice ricorso direzionale ad una maggiore rigidità? Come si fa a non capire che un più corroborato accentramento possa causare inevitabilmente altri e più pericolosi fenomeni irreversibili di delegittimizzazione, per una UE che si auto-nomina a sorvegliante di governi democraticamente eletti? E che senso ha spostare le responsabilità decisionali a delle istituzioni centrali che, detto francamente, non sono in grado di gestire adeguatamente ciò che nella letteratura scientifica di riferimento è ben noto come un "*fenomeno di sovraccarico sistemico*"?

A me vien dato di pensare che tutto ciò non possa che sortire l'effetto di ulteriori *shock*, altrettanto traumatici se non addirittura superiori a quello della Brexit. Specialmente se refertati *ex post* nei Paesi dell'area dell'euro.

L'italiano e cattolico Alessandro Manzoni ci ha insegnato a ricorrere in questi casi al suo aforistico "*ai posteri l'ardua sentenza*": lirico privilegio però, questo, oggi non consentito a chi ha responsabilità politiche e di governo che investono il bene dei cittadini e delle future generazioni d'Europa.

Come seconda osservazione, direi che la tattica di stabilizzazione direzionata all'interno ed in modo rigidamente rafforzato, con ogni probabilità provocherà la comparsa di nuove divisioni nell'Unione Europea e, in rapida progressione, una sua decomposizione a livello operativo sui diversi sottosistemi: sui quali verrebbero a gravare pesantemente ulteriori regole e vincoli istituzionali. Con in più, un'accresciuta perdita di coesione e di fiducia comunitaria.

Come non vedere che un controllo separato dei rispettivi *budget* dei Paesi membri, effettuato con parimenti separate regolamentazioni, finisca per dar luogo ad una separata rappresentazione politica degli Stati dell'Euro-zona, pregiudicando lo stesso processo di integrazione dell'UE? Di sicuro, il gruppo di Stati non presenti in quello che definivamo il cerchio interno del *sistema* subirebbe, insieme a quelli del cerchio esterno, una per-

dita di lealtà nei confronti di decisioni prese da coloro che inevitabilmente diventerebbero *gli altri* rispetto a *noi*.

Sarebbe questa una variante persino peggiore di quella intermedia, a cui pure pensano di porre mano alcuni *leaders* europei, definita come una “*Euro-zona semiaperta e neo-regolamentata*”. Ovverosia, un’area comunitaria in cui sono gli Stati a creare i meccanismi necessari per una ricostruzione stabilizzante. Sorvolando sul fatto che anche degli Stati senza una comune valuta (e dunque in condizioni palesemente ineguali), possano utilmente essere partecipi con il solo atto di sottomissione alle nuove regole di meccanismi come ad esempio l’unione bancaria.

Il ricercato effetto di *sinergia* per questa via non si otterrebbe. E questo perchè sia i bisogni che le rispettive condizioni economiche di ciascun partecipante al nuovo *insieme*, sarebbero *ab initio* comunque diverse. Né sarebbe pensabile un sortibile effetto di lealtà, per decisioni non prese in condizioni di parità. Senza contare l’impossibilità di fare un passo avanti anche minimo in direzione della coerenza, dal momento che non tutti gli Stati al di fuori dell’Euro-zona aderirebbero ad un modulo di strumentazione *semiaperta*.

Terza ed ultima perplessità: questa tattica, che già abbiamo prima sinteticamente definito come *difensiva*, rivela la sua estrema debolezza in quanto l’intera Unione si è oggi obbligata ad attingere aiuti essenzialmente da una delle sue parti (l’Euro-zona). E, nel far ciò, assorbe tutta la complessiva energia del *sistema*: mortificando le pur prioritarie attenzioni verso gli stessi scopi della sua integrazione comunitaria.

Si potrebbe dire, con un pizzico di esagerazione, che oggi tutta Unione Europea voglia salvare la sola Euro-zona e che tutti gli Stati al di fuori di essa siano chiamati ad un grande gesto stabilizzante di solidarietà verso i soli bisogni di un gruppo di Stati membri. Una sorta di richiamo corale – si badi bene – che pur quando accolto, non resterebbe al riparo da tutta una serie di preoccupanti conseguenze di rallentamento di altre iniziative potenzialmente utili in vista dell’integrazione.

Penso agli interventi per arginare la crisi demografica. Come alla necessità di risparmio sui *budget* anche in campi che riguardano gli investimenti dell’UE: i quali, ove non dissodati, aumenteranno le disuguaglianze in tutta la comunità. Ulteriormente esasperando – e qui mi fermo – la debolezza dell’Europa in ambito internazionale: come è già accaduto con l’incapacità di fornire un’autonoma reazione alla destabilizzazione della così detta *primavera araba*; o con la mancanza di dinamismo rivendicativo a fronte del calo di peso strategico del *Partenariato Occidentale*.

Mi rendo conto di quanto sia sterile l'esibizione di un melanconico *cabier de doléances*, senza indicare un minimo comun denominatore di pertinenza conclusiva. In sintesi estrema, direi quindi che il costo degli aiuti sistematici alla sola Euro-zona, unitamente all'irrigidimento con altre regole di ricostruzione del *sistema* a fronte dei già forti condizionamenti attuali, è troppo alto. Occorre essere tutti consapevoli delle pericolose conseguenze a lungo termine e riflettere bene: non sarebbe meglio proporre all'Unione Europea un diverso modo di reagire all'evidente situazione di crisi?

Il concetto di Nuovo Posizionamento Strategico (NPS) si basa sul convincimento che l'Unione Europea possa uscire rafforzata dalla crisi attuale, solo a patto di individuare nuovi campi di integrazione che, in modo diverso dalla direzione sin qui seguita, contemplino e vivifichino una interna elasticità del *sistema*. La quale consenta sia di rafforzare l'integrità degli Stati membri, che di imprimere al processo di integrazione una dimensione strategica: avente come scopo un'Europa creativamente partecipe sullo scenario globale.

Il concetto di NPS implica, quale non sottaciuto *argumentum a contrario*, che la ricostruzione endo-energetica (cioè l'assunzione in posizione dominante della stabilizzazione interna della sola Euro-zona) stia spingendo l'UE verso una perdita di globale concorrenzialità. L'adozione di utili percorsi alternativi va allora cercata piuttosto in una strategia espansiva che tragga energia dalle non poche potenzialità ad essa esterne (i dintorni, il partenariato, l'allargamento): ciascuna e tutte in grado di rafforzare il processo di coesione comunitaria.

## Macro-meccanismi e nuovi assi di NPS

Prima di poter formulare delle valutazioni di percorribilità sulle possibili direzioni di un NPS dell'UE, fondamentale è che si chiarisca la preventiva necessità di assumere un punto di veduta spazio-temporalmente più ampio. Il principio sarebbe quello secondo il quale "*per analizzarne i possibili macro-meccanismi abbiamo prima bisogno di definire la macro-politica*"<sup>2</sup>.

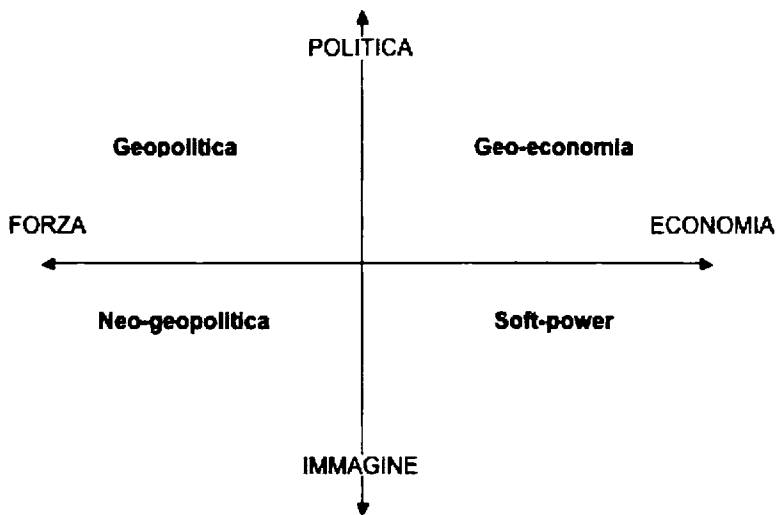
Il che significa che c'è bisogno di un nuovo punto di vista che sappia legare i diversi elementi costitutivi delle moderne forme di condizionamento socio-economico e culturale, ai più avanzati modelli di ricerca integrabili dai processi politici del NPS comunitario.

---

<sup>2</sup> Vedi T. KLEMENTEWICZ, *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki i polityki (Comprensione della politica. Uno schema della metodologia della scienza e della politica)*, Warszawa 2010, p. 14.

Parliamo qui di moderni posizionamenti strategici di un qualsiasi soggetto politico (un attore di rapporti internazionali), indipendentemente dal modo in cui possiamo guardare all'UE in quanto organizzazione internazionale semplice o complessa; ovvero, ad uno Stato che aspiri o meno ad un posiziamento federativo. Per cui, i quattro campi che riteniamo identificabili afferiscono alla capacità di azione posseduta in direzione geo-politica, geo-economica, di *soft-power* e di neo-geopolitica.

Disegno 1: Campi di *Nuovo Posizionamento Strategico*



Questi campi sono il risultato di una giustapposizione di quattro assi, che rispecchiano le quattro varianti intercambiabili secondo le quali è possibile valutare un moderno potenziale strategico.

Il primo asse è di natura prettamente politica e misura la capacità di provocare dei *fatti* politici. In questo caso, parliamo della creazione di *fatti* politicamente intesi come le Relazioni Internazionali. Cioè della capacità di un dato soggetto di agire su *dintorni* politici più o meno vicini o lontani, talchè i possibili condizionamenti positivamente esercitati siano equamente favorevoli a degli obbiettivi pre-costituiti.

Come pure, che essi possano diventare altresì una risorsa reciprocamente energetica per il proprio e per l'altrui *sistema*: grazie ad impulsi socialmente positivi, scambi commerciali favorevoli, comune accesso alle risorse, vicendevoli garanzie di stabilità e di sicurezza.

Da notare che la nozione di *dintorni* qui adottata non è da intendersi solo in un'accezione meramente geografica, bensì più latamente inclusiva

di *ambienti* ordinativi altrettanto essenziali quali ad esempio le regolamentazioni del commercio mondiale.

Il secondo asse visualizza il potenziale economico, cioè la capacità resa possibile ad un dato soggetto di esercitare un influsso a livello di economia mondiale per diventare un attore di rilievo. Per il computo dei valori che si sommano lungo questo asse, come portatori di significato sono da intendersi: la posizione rivestita nel commercio internazionale, la scala di produzione per così dire *indigena*, la capacità espansiva di investimenti ed innovazioni, nonché la partecipazione attuale (e la potenziale presenza) sul mercato finanziario globale. E infine, la garanzia di sicurezza delle proprie risorse attive.

Il terzo asse riguarda l'*immagine*, cioè il potenziale di influenza, evidentemente *soft*, di riuscire a creare intorno a sé un ambiente sociale amichevole. I moderni attori internazionali intraprendono infatti non di rado le proprie azioni migliori con strumenti che appartengono alla politica *immaginaria*: tipo la promozione, l'abilità di proporre una accattivante auto-narrazione storica, come pure la creazione di eventi contemporanei dotati di una globale positività di *marketing* (come ad esempio con la realizzazione di eventi sportivi di significatività mondiale).

Il quarto asse, tradizionalmente inteso come forte (*strong power*) riguarda tutto ciò che è legato al potenziale militare posseduto, relativamente alla possibilità di risolvere i dilemmi di sicurezza secondo una propria riconoscibile strategia.

Quello che conta qui è non solo il proprio ed autonomo potenziale di difesa effettiva, ma anche la capacità di esercitare deterrenza nel contesto gerarchico globale, secondo il tipo di armi e di risorse strategiche di cui si è in possesso. Così come tramite altri fattori classici di sicurezza quali la stabilizzazione dei propri confini geografici, le alleanze in corso e le conseguenti garanzie da esse derivanti.

La commisurazione di questi quattro assi ci conduce a distinti campi strategici.

Per primo, abbiamo un campo geo-politico che misura i potenziali di politica e di forza posizionati in un determinato spazio geografico. L'ambito soggettivo di questo campo abbraccia problemi come: i conflitti territoriali e la capacità di reagire in caso di loro comparsa; il conflitto di risorse, cioè l'accesso o il trasferimento ad una nuova configurazione di forze e di gerarchia nell'ordine globale; insieme con il rinascere di rivalità e di ricostruzione delle zone d'influenza; ed infine i codici geo-politici, cioè la definizione degli attori secondo la diade alleato/nemico<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vedi J. POTULSKI, *Wprowadzenie do geopolityki (Introduzione alla geopolitica)*, Gdańsk

In seconda posizione abbiamo un campo geo-economico, cioè la giustapposizione di forze politiche con la capacità economica. Ciò in quanto la geo-economia mantiene sempre un paradigma classico di rivalità nelle relazioni internazionali, pur sottolineando la negazione della tradizionale dominanza di forza con l'accresciuta importanza del potenziale economico. Il quale, nonostante la globalizzazione, non diventa mai da solo un fattore di "*pianificazione del mondo*"<sup>4</sup>, ma crea delle nuove gerarchie di carattere politico, per il semplice fatto che anche il capitale ha una sua nazionalità<sup>5</sup>.

Il terzo campo è lo spazio del così detto *soft power*, cioè la comparsa di un potenziale economico grazie all'influsso di influenza evocato dall'*immaginazione*. Secondo l'autore di questo concetto, la *forza morbida* può risultare evocativa anche in ambito di deterrenza, in quanto è un derivato di fattori come l'*attrazione* culturale e la forza degli ideali e dei valori promossi nella politica mondiale da un certo attore.

In altri termini, il soggetto capace di esprimere appieno la grande potenzialità del *soft power* "*ottiene quello che vuole grazie ad una posseduta capacità di risultare attraente e non con la costrizione o il pagamento*"<sup>6</sup>.

La comparsa accanto ai tradizionali strumenti di sicurezza e di forza dell'*immagine positiva* di sé ha praticamente introdotto un originale campo di neo-geopolitica, appunto, che si può definire una "*geo-politica delle emozioni*"<sup>7</sup>.

Il convincimento derivatone è che le moderne strategie auto-narrative, l'immagine mass-mediale, l'influenzabilità dei comportamenti e degli stessi atteggiamenti umani quotidiani, rivestano tutti un grande significato anche ai fini di questioni di sicurezza e di orientamento politico nei settori più tradizionali della rivalità internazionale.

Se a questo punto ci peritiamo di riferire questi quattro campi di posizionamento strategico all'UE, credo che ad una gran parte di osservatori potrà risultare chiaro il fatto che sin dalle fasi iniziali del processo di integrazione comunitaria, l'ambito di potenziale intervento esercitabile dall'UE sia stato privilegiatamente quello *immaginabile* tramite l'asse economico, con uno spostamento direzionale verso il *soft power*.

---

2010, p. 49 e seguenti.

<sup>4</sup> Alla speranza di una globalizzazione senza la gerarchia ha corrisposto una errata previsione, come spiegava T. L. FRIEDMAN, *Il mondo è piatto: breve storia del ventunesimo secolo*, Mondadori, Milano 2006.

<sup>5</sup> Vedi E. Halizak, *Geoekonomia (Goeconomia)*, Warszawa 2012.

<sup>6</sup> J. NYE, *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Public Affaires, New York 2005, pp. 17-18.

<sup>7</sup> Vedi D. MOISI, *Geopolitica delle emozioni: le culture della paura, dell'umiliazione e della speranza stanno cambiando il mondo*, Garzanti, Milano 2009.

Detta scelta di campo, più o meno consapevole che sia stata, ha trovato poi il suo conseguente rispecchiamento soprattutto nella configurazione *morbida* degli obiettivi di Politica Estera e di Sicurezza dell'UE. Se ci facciamo caso, in entrambi i settori non è casuale che si parli di *azioni* come la protezione dei propri valori, il necessario sostegno al rafforzamento della Democrazia e dei Diritti Umani.

Ovvero, si invoca il rispetto delle regole del Diritto e dello Sviluppo sostenibile, ci si infervora per la protezione ambientale, il clima e gli aiuti umanitari, non meno che per la collaborazione multilaterale al fine di preservare la pace e prevenire i conflitti<sup>8</sup>.

Al tempo stesso però, l'Unione Europea come comunità economica e commerciale ha di fatto ottenuto il trasferimento a sé dagli Stati membri dei più forti strumenti di influenza economica di cui essi disponevano. Ivi compresa la stessa strumentazione di regolamenti particolari per la formulazione degli scambi commerciali e delle statuizioni commerciali a livello globale conseguibili sia da negoziati che da singoli trattati bi-e-multilaterali.

La forza potenziale dell'UE è stata fino ad ora costruita costantemente sui due assi menzionati: lo *status* dell'asse economico è sempre risultato ugualmente alto quanto quello dell'immaginazione.

Ciononostante, il bisogno di definirsi concettualmente come potenza civile (*civilian power*) o come potenza normativa (*normative power*), ha fatto sì che il secondo termine abbia aggiuntivamente sottolineato la promozione nelle relazioni internazionali più di una caterva di regole che non di specifici interessi. E men che meno di priorità economiche e di sicurezza<sup>9</sup>.

La reale importanza internazionale dell'UE può essere analizzata, credo più concretamente, secondo tre dimensioni di scenario: la presenza (il tipo di partecipazione che svolge nei confronti del proprio circondario), i condizionamenti (l'influenza del circondario sulle potenzialità dell'insieme comunitario) e la capacità di azione (il positivo sfruttamento combinatorio della presenza e dei condizionamenti)<sup>10</sup>.

In tutte queste sfere il potenziale strategico dell'Unione Europea non è esplicitato, ma risulta sottomesso ad una costanza di fluttuazioni. La

---

<sup>8</sup> Vedi P. OLSZEWSKI, *Strategia "soft power" Unii Europejskiej a euroatlantycka współpraca w wielobiegowym świecie (Strategia "soft power" dell'Unione Europea e cooperazione euro-atlantica nel mondo multipolare)*, in: J. M. FISZER; P. OLSZEWSKI (a cura di), *System euroatlantycki e wielobiegowym ładzie międzynarodowym (Sistema euroatlantico e ordine internazionale multipolare)*, Warszawa 2013, pp. 39-62.

<sup>9</sup> Vedi J. CZAPUTOWICZ, *Teorie stosunków międzynarodowych (Teorie delle relazioni internazionali)*, Warszawa 2007, p. 367.

<sup>10</sup> Vedi CH. BRETHERTON; J. VOGLEER (a cura di), *The EU as a Global Actor*, London 2006.

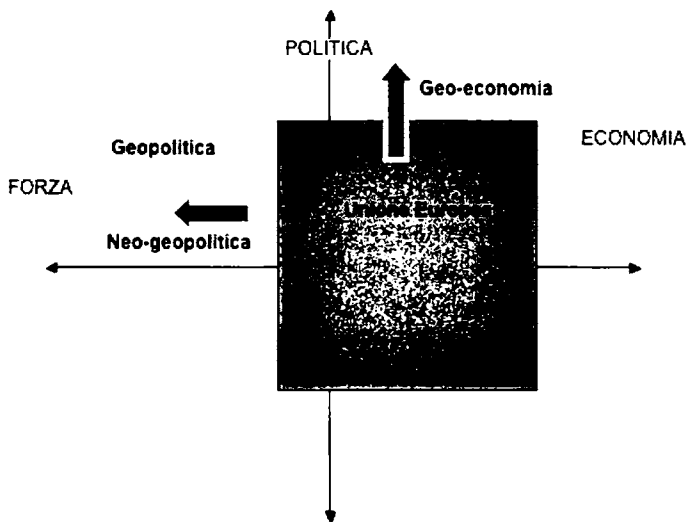
situazione è assai particolare, ma ciò non significa che sia necessariamente ottimale. Non si dovrebbe mai dimenticare che ogni soggetto politico che si rispetti ha l'obbligo di industriarsi al meglio affinché il proprio posizionamento strategico risponda a criteri realistici di sostenibilità.

Nessuno contesta che si possa ambire ad una chiara predominanza delle aree di potenzialità che si sono scelte, epperò non si può concedere che ciò significhi l'aprioristica l'esclusione di altri campi di sperimentazione egualmente legittimi e possibili.

Quel che, a nostro avviso, resta al momento solo desiderabile è che le potenzialità di cui dispone l'insieme comunitario siano globalmente messe a frutto, in una maniera uniformemente condivisa lungo tutti e quattro gli assi che abbiamo qui tratteggiato.

Da questo specifico punto di vista, l'UE denota molte manchevolezze che a nostro avviso rendono necessario il ricorso a nuove forme di posizionamento strategico.

L'immagine 2: Il dilemma di un nuovo posizionamento strategico dell'Unione Europea.



La NPS, comporta una riflessione su come si può finalizzare il cambio di potenziale sull'asse di forza classico (Sicurezza e Difesa) e sulla capacità di ricavare degli utili effetti politici dall'area di rivalità geo-economica, entrando con più vigore nel campo della rivalità geo-politica.

Per un compito così formulato, dubbi e dilemmi non sono certo pochi. In prima battuta, dovremmo capire come si possa spostare l'area di potenziale classico senza rinunciare alle risorse di cui si è già in possesso



nei due campi restanti. Ovvero, come fare in modo che si possa compiere una effettiva strategia di espansione e non solo uno spostamento di forze.

Parlando in modo virtuale in corrispondenza all'immagine, il punto è capire in che modo il campo (qui in color grigio) dell'Unione si possa estendere agli altri due assi anzichè spostarlo meccanicamente. Questo perchè un semplice spostamento nell'ambito dello stesso potenziale significherebbe *de facto* la perdita di una salda posizione economica in favore di un solo potenziale profitto geo-politico.

L'Unione Europea verrebbe così a dirigersi verso uno schema di classica superpotenza, destinando a fini solo probabili le proprie risorse economiche e lasciando fuori la promozione delle norme e dei valori, per di più scegliendo una opzione forzosa.

Messa in questi termini, la questione presupporrebbe un avvicinamento più ad un profilo di superpotenza che non alle radici della comunità. Ed è questo il primo dubbio che pone la premessa di un'idea di NPS dai cui sviluppi dipenderebbe la definizione del futuro dell'Europa e la stessa accettazione delle forme di concorrenza globale. Laddove poi, il posizionamento strategico dovrebbe piuttosto comportare un'espansione e non il semplice spostamento delle risorse possedute in altri campi.

Non a caso, nei loro disegni originari i Padri fondatori dell'Unione avevano pianificato sia una strategia di collaborazione politica (peraltro rimasta ferma alla sola fase di progettuale) che una comunità di difesa (poi vanificata dal voto francese). Per cui, l'Integrazione Europea non ha potuto dispiegarsi entro propri assi politici ed ha di fatto demandato tali aree pur da tutti e sempre ambitissime alla gestione solo di alcuni Stati membri e dell'Alleanza Transatlantica.

Conseguentemente, ne è derivato che si deve considerare l'odierno posizionamento in campo strategico dell'UE come un risultato di scelte più o meno consapevoli, fatte all'inizio del processo di integrazione.

Di risulta, ai fini di un passaggio ad una variante realmente costruttiva delle potenzialità dell'UE lungo gli assi politici delle forze effettivamente in campo, bisognerebbe oggi porre mano ad un cambiamento radicale di paradigma del processo di integrazione europea. Con in più una drastica modifica degli assetti di competenze sin qui ripartiti tra l'Unione e gli Stati membri, con l'inevitabile ricorso sostitutivo alla sovranazionalità rispetto ad aree di tradizionalmente forte soggettività statale come la Difesa e gli Affari Esteri.

Ad onor del vero, non si può negare che tentativi in questa direzione non siano stati fatti, ma sta di fatto che, a quanto possiamo osservare, non

hanno sortito risultati degni di rilievo. E una delle controprove, se non la più sconcertante, di tale insuccesso è la riconosciuta debolezza dell'attuale diplomazia comunitaria.

Quello che verrebbe da chiedersi, stante la situazione appena descritta, è come poter convincere i decisori europei della necessità di mutamenti radicali di rotta, della cui ineluttabilità sono molti i segnali lanciati dalla pubblica opinione.

Nè tanto meno si può ingenuamente supporre che, ove pure le *élites* addivengano a decisioni di mutamento politico rispetto a quanto in precedenza stabilito, possa essere sufficiente rivolgersi ai cittadini con delle uscite clownesche tipo: “*Bene, signori: sapete che c'è di nuovo? Per la gioia dei grandi e dei bambini, da oggi iniziamo a fare una politica europea diversa!*”.

Anche ad immaginare che ci possa essere un *public-speaker* provvisto di una simile capacità mediaticamente tragicomica, non credo che il pubblico si lascerebbe facilmente irretire come in un dozzinale *talk-show* televisivo. Specie ove si consideri l'improbabilità di ridurre a banali *boutades* argomenti in sé delicati e complessi come il modello di Integrazione Europea, il superamento di quelle stesse frontiere e steccati a lungo in vigore (e che tanta parte hanno avuto) nelle già non facili relazioni tra UE e Stati membri.

Senza contare che il problema del *deficit* di legittimazione tocca nervi scoperti come lo stesso tasso di democrazia nel processo d'integrazione, che non può certo essere superato con decisioni assunte in ambito del NPS. Se solo ci limitiamo a guardare quel che accade in tema di stabilità della Eurozona, è facile capire a che livello di tensione sia salita da parte dei cittadini la sensazione di perdita di controllo sull'intero processo politico decisionale dell'UE.

Se poi allarghiamo lo sguardo fino ad includere tematiche più sofisticate come quelle sul nuovo posizionamento strategico dell'UE, la situazione di come controllarle è vieppiù complicata dalla civica consapevolezza (più estesa di quanto spesso non si immagini) che le decisioni in merito possibili non sono di pertinenza esclusiva dell'UE, ma sono condizionate dal costante evolvere dello scenario internazionale.

È impensabile che su tali mutamenti paradigmatici non esercitino il loro peso circostanze come il nuovo genere di partenariato dell'Europa con gli Stati Uniti, a sua volta fortemente condizionato (tanto per citare un elemento non soprassedibile) dalla presenza militare della componente americana della NATO in Europa e gli stessi assetti bilaterali di sicurezza.

In buona sostanza, non sono nè pochi nè lievi i rilievi che portano a ritenere che l'introduzione del NPS, in una situazione di palese costrizione

dettata da condizionamenti esteri, sia già in partenza la meno efficace e la più infungibile.

A voler sottilizzare ancora di più circa i quesiti lasciati aperti (e quindi irrisolti) a fronte della dilemmaticità delle opzioni sopra indicate, i dubbi sulle azioni da compiere per spostarci verso un nuovo posizionamento strategico si moltiplicano a dismisura.

Tanto per iniziare, ci spostiamo tutti? O non è forse immaginabile che già l'ipotesi di spostamento in sé, stante l'innegabile debolezza dei legami comunitari (per esempio le divisioni sull'Eurozona) siano il prologo certo di una ulteriore decomposizione dell'UE? Quanto sopportabili si ritiene che possano essere nuove tensioni lungo la già non agevole *road map* del processo di Integrazione?

Si badi che con ciò non si tratta di voler fare a tutti i costi delle considerazioni euroscettiche o di esercitare l'arte del dubbio politologico a buon mercato, ma semplicemente di applicare un minimo di buon senso.

Basterebbe dare la stura razionalmente deduttiva a quanto il difficile scenario appena ipotizzato verrebbe ulteriormente ad ingarbugliarsi ove ad esso si affianchi la formula dell'Europa a velocità variabile velocità. Della serie: ammesso pure che ci spostiamo tutti, lo facciamo tutti insieme o a scaglioni? E come conciliare la prevedibile difformità dei tempi di marcia con le regole di uguaglianza?

Ancora e di più la fronte si corruga se solo si tocca il tasto delle risorse. Impossibile non domandarsi se, a fronte di decisioni strategicamente condivise in linea di principi buoni e giusti, abbiamo tutti la capacità di procedere senza scosse ed intoppi al livello esecutivo ed operativo.

Non è infatti assolutamente scontato che ciascuno degli Stati membri possessa la potenza reattiva per condividere a livello internazionale le proprie risorse destinate alla sicurezza nazionale. Come pur sarebbe per tutti necessario, una volta spostata l'UE lungo un asse di forza militare.

Qualcosa di analogo accade già anche nella dinamica corrente della Diplomazia europea, dove più che di rado ciò che viene scioltamente progettato rimane confinato nella eufemistica immagine delle "*dure supposizioni ma di morbida realizzazione*". Che è poi un modo elegante di ammettere che per un autentico riposizionamento strategico internazionale ci mancano sia sufficienti risorse che (pur quando siano rinvenibili) la necessaria determinazione ad usarle.

A conti fatti, a me pare che se dovessi rispondere al quesito sulla effettiva e complessiva capacità dell'odierno apparato istituzionale dell'UE di sostenere il peso realisticamente indicizzabile di un nuovo posizionamen-

to strategico, assai difficilmente potrei fornire una consapevole e meditata risposta affermativa.

Anche a volerli cercare con uno sforzo della migliore *ars inveniendi*, la verità è che degli argomenti concreti mancano. Non disponiamo di un insieme sistemicamente ingegnerizzato capace di farci reggere e sopportare l'aggravio ponderale imposto alle infrastrutture da un serio spostamento per essere una forza militare politicamente sostenuta.

Così come nemmeno mi sentirei di essere tranquillo nel considerare il necessario sostegno diplomatico che sarebbe imprescindibile per un'azione coordinata del comparto europeo della Difesa europea ove strategicamente riposizionata. A tanto sono indotto dalla riflessione sull'evidente indebolimento funzionale dello stesso ruolo internazionale dell'Alto rappresentante dell'UE per gli Affari Esteri o di altra funzione similare rinvenibile nel Consiglio Europeo. In pratica, non c'è uno strumento istituzionale dell'UE in grado sopportare un essenziale spostamento strategico di campo.

*Last but not least*, la questione formale: cioè a dire le modalità da seguire per esprimere i termini dell'accordo. La prima soluzione a cui pensare è quella di ricorrere ad una riforma del vigente Trattato. Anche in questo caso, rimane difficile ipotizzare la maniera più corretta per consentire la partecipazione dei cittadini, sia nella sua formulazione che nell'approvazione.

Nell'ovvio rispetto della Convenzione Europea che ne fissa per legge la perimetrazione degli interventi validanti e probanti specie in tema di integrazione, si porrebbe l'alternativa (dalla intuibilmente difficile praticabilità) di convocare una speciale assise della Convenzione, oppure di limitare il ruolo dei cittadini alla consultazione e/o al diritto di ratifica o di rifiuto, sia del complessivo spostamento strategico che dell'altrettanto possibile accettazione di esso in termini ausiliari di sola *forza morbida*.

E veniamo ad un ultimo punto: facciamo questo spostamento di propria volontà o in una maniera forzata da circostanze esterne? La domanda riguarda il problema fondamentale della condizione strategica di reattività.

Il che si vede chiaramente dalle riflessioni sin qui fatte sull'avanzamento del livello di integrazione in ambito di sicurezza. Si può dunque dire che l'azione non è il risultato di una scelta strategica dell'Unione, quanto della nuova politica di sicurezza degli Stati Uniti: i quali richiedono che richiede che da questa parte dell'Atlantico ci sia un *partner* pronto a riempire un vuoto che rimarrebbe dopo la ritirata degli USA.

Sia come sia, a conti fatti il posizionamento sull'asse militare sembra piuttosto l'adattamento ad un vuoto derivato, che non una originale innovazione strategica dell'Europa.

Un analogo ragionamento si può estendere alla dimensione politica. Non è che costruendo una Unione più compatta, di fatto riempiamo un vuoto che era un vuoto di modello della zona euro? E in che misura siamo di fronte ad una risposta di soccorso emergenziale dettata dalla crisi, anziché ad una strategia autenticamente innovativa?

Sono questi dei quesiti molto importanti, rispondere ai quali presuppone responsabilità di scelte e di comportamenti per il futuro.

Assumere decisioni errate in un ambito così delicato come il posizionamento strategico può condurre fatalmente alla disintegrazione dell'Unione. Oppure, ad una sterile procrastinazione di problematiche irrisolte, che se ci darà la mera sensazione di poter costruire un predominio strategico dell'Europa, in realtà ci metterà di fronte ad altre inesorabili perdite in altri settori.

Le decisioni corrette dovrebbero invece portare ad una espansione dell'Integrazione Europea in campi dove fino ad ora non è stata presente. E perchè ciò accada, l'attenzione massima non può che essere appuntata sulle capacità di manovra direttiva condotte dall'UE.

Senza una linea dirigenziale chiara, concreta e socialmente condivisa, i cittadini non capiranno (nè apprezzeranno) degli spostamenti in direzione espansiva: che percepiranno inevitabilmente come una strategia autoreferenziale di adattamento difensivo, utile esclusivamente ai gruppi di nicchia politicamente interessati delle *élites* europee.

Col rischio della decomposizione del modello sin qui faticosamente costruito, che nella sua rovina ci trascinerà indistamente tutti. Compresi quanti si reputano asetticamente al sicuro in cabina di regia.



### Europa Centrale: una comunità dinamica di aspirazioni

#### Tre buoni motivi

Quando ci viene chiesto perché l'Europa Centrale è così importante dal punto di vista dell'interesse polacco in direzione della politica europea, la risposta è che esistono almeno tre motivi validi.

Primo: stiamo parlando di una regione in cui si decide sia la *soggettività* che il raggio di influenza competitiva della politica polacca nel *sistema* di equilibri dell'Unione Europea. Se poi allarghiamo la visuale ad un più esteso contesto geo-politico, la questione si carica di un significato ancora più intenso perché, a nostro avviso, il consolidamento di un peculiare spazio politico centro-europeo gioca a favore della conservazione di equilibri durevoli nell'intera macro-area continentale.

È la Storia che ci ha insegnato come ogni forma di predominio da parte di uno dei due più forti attori (la Russia e la Germania) che più da vicino aspiravano ad imporre la propria egemonia in questa zona, sia finita in tragedie planetarie con inimmaginabile ecatombe di vite innocenti.

In questo senso, siamo convinti che la libera comunità di Nazioni e di Stati indipendenti di questa regione abbia titolo, ragioni e capacità per offrire uno speciale contributo di garanzia per una pacifica ed armoniosa coesistenza su tutto il vecchio continente.

Secondo motivo: la volontà espressa da quest'area di sedimentare una propria *soggettività* col farsi più coesa proprio *in quanto* Europa Centrale, testimonia un bisogno che non risponde a stimoli antinomici rispetto al contesto circostante (se stessa *vis-à-vis* gli altri), quanto piuttosto al desiderio di superare una visione gerarchica di relazionamento politico tra "centri" superiori e "periferie" subordinate.

La necessità di un approccio diverso a tale questione riguarda quindi quello che ci sembra un superato paradigma teorico, ancora ampiamente in uso in Europa, nella pratica delle relazioni politiche, sociali e culturali.

Di fatto, un attardamento su metodi obsoleti che a nostro avviso sarebbero da disdegnare in quanto macchiatosi – spiace dirlo, ma tant'è – da imperdonabili pecche di supponenza, tipiche di non smaltite velleità di neo-colonialismo.

Contrariamente alle più rosee profezie immaginate dai più metasensibili aedi del processo di Integrazione Europea, solo entro certi limiti si è potuto riscontrare che l'eliminazione delle barriere commerciali e dei controlli doganali abbia poi attivato reciproche aperture migliorative nelle relazioni tra gli Stati.

Ciò che non si era previsto (o che si era, non meno colpevolmente, sottovalutato) è che il sistematico prevalere degli interessi degli attori comunitari più forti avrebbe provocato la preservazione di stantie gerarchie relazionali, basate sulla diade – questa, sì, antinomica – *centro-periferia*. Con l'assunzione di un modello direzionale unico orientato, come già dicevamo, dai “centri” (dominanti) verso le “periferie (subordinate), in funzione dello sfruttamento delle risorse umane e materiali di queste ultime.

Dopo il fatidico 1989, l'Europa Centrale è come se sia stata sottoposta ad una sorta di terapia ad onde d'urto di carattere neo-coloniale, accompagnata dalla somministrazione di un dosato mixaggio di Integrazione Europea e di strutture transatlantiche.

In ogni caso, se lasciamo da parte l'esercizio metaforico dell'anamnesi clinica e ci limitiamo ad una valutazione di ordine strettamente politico, il problema vero a distanza di ormai quasi un trentennio dovrebbe essere una complessiva valutazione della congruità dei costi di tale operazione, registrata in bilancio come urgente e indispensabile, rispetto ai reali vantaggi poi conseguiti.

La risposta oggi è sempre più chiara per gli osservatori della politica polacca, ampiamente concordi nel ritenere che *“la tassa operativa” per la Polonia e per tutta la zona della regione era troppo alta: a questo hanno contribuito errate decisioni delle élites politiche che hanno dominato nei Paesi della regione per gran parte degli ultimi decenni*<sup>1</sup>.

Terzo motivo: per definire in maniera più aggiornata il significato rilevante assunto per la politica polacca dall'Europa Centrale, si deve pensare al nuovo contesto che identifica quest'area come una comunità di Paesi straordinariamente protesi verso la modernizzazione. Gli Stati della nostra regione non sono tenuti insieme da un'anacronistica comunione sentimentale.

Comettono un errore madornale quanti pensano che si possa guardare l'odierno insieme centro-europeo come si potrebbe nostalgicamente ammirare una statuetta soprammobile di maiolica cara alla nonna, o un da-

---

<sup>1</sup> Vedi una seria critica dei cambiamenti economici polacchi fatto da un insigne rappresentante della sinistra: J. HARDY, *Poland's New Capitalism*, Pluto Press, London 2009.



gherrotipo ingiallito dei suoi verdi anni. Magari ricordando con nostalgia quelle che erano comunque epoche di occupazione di nostri territori da parte del vecchio Impero Austro-Ungarico, mistificandone il pur innegabile fascino di trine, merletti e *belle époque*.

Sono del parere che un esercizio molto più interessante (oltre che foriero di maggior profitto) sarebbe il definire questa parte dell'Europa, in cui la Polonia occupa un posto speciale, alla luce dei bisogni più autentici della politica internazionale contemporanea.

E non c'è dubbio che l'ottica delle modernizzazioni, già avvenute e ancora in corso, sia un utile banco di prova che ne sottolinea più direttamente la *soggettività* e ne rafforza la consapovolezza identitaria.

Sia gli Stati che le Nazioni dell'Europa Centrale hanno dato ottima prova di sé nel far seguire ottimi effetti agli sforzi profusi in direzione della modernizzazione: non diversamente si spiegherebbe il pieno titolo guadagnato ad essere presenti, in qualità di attori di rilievo, in importanti gruppi decisionali ed operativi dell'ordine internazionale.

Si può dire che abbia molto pesato (e ancora pesi molto) la convinzione diffusa che la linea di confine dell'Europa Centrale costituisse nella Storia la frontiera estrema della modernità: oltre la quale si assieparono solo governi reazionari, un ottuso conformismo sociale ed il più bieco oscurantismo culturale.

Questa interpretazione stereotipata ha però un che di paradossale, perché a ben vedere è proprio in quest'area dell'Europa che son venute maturando gran parte di quelle esperienze storiche che ne hanno fatto una prodigiosa fucina di opposizione al vecchio e di lotta per il nuovo.

Se possibile, con maggiore chiarezza, vorrei sottolineare un altro punto su cui non sempre si riflette con la dovuta ponderazione: un conto è l'obiettiva distanza storicamente intercorsa tra questo gruppo di Paesi centro-europei rispetto alle condizioni economiche più avanzate di Paesi più sviluppati; altro conto sono la mai sopita tensione critica verso le limitazioni esistenti e gli sforzi prontamente dispiegati per recuperare il mancato benessere e la negata democrazia.

Quel che ci ha sorretto tutti è una straordinaria forza di spirito che a buon diritto crediamo possa essere considerata come un elemento politico e sociale della peculiare identità posseduta dell'Europa Centrale.

Certo: è vero che siamo ancora meno ricchi e meno forti di altri; ma vero è anche che abbiamo saputo fare di tutto per uscire da questa situazione. E ancora siamo in grado di fare molto di più, per dimostrare che vincere le battaglie giuste, si può.

La non rinuncia di fronte a nuovi ostacoli e l'aspirazione ad andare oltre quanto già conquistato (in politica come in economia, nella cultura come in campo sociale), sono dunque i connotati distintivi più salienti dell'Europa Centrale. E se talvolta abbiamo preso atto che era la situazione generale imposta dal divenire storico a tenerci distanziati in posizione secondaria, non abbiamo mai ceduto alla facile tentazione di sentirci perseguitati dal destino.

Parimenti ovvio ed innegabile è che, di tanto in tanto, una simile congiuntura abbia potuto essere fonte di un particolare complesso di inferiorità: specialmente, va pur detto, più che dai settori operosamente laboriosi delle popolazioni, da parte delle solite *élites* dirigenziali della nostra regione. Le quali, guardavano ad altre Nazioni come fari di orientamento e centrali di fulgore da imitare, così pregiudicando la crescita di una *soggettività* più autoctona.

Allo stesso tempo, non sono mai mancati esempi di segno opposto, ma altrettanto significativi, che ogni qual volta spiragli di modernità balenavano da questa parte dell'Europa, era alla costruzione di una propria forza originale e creativa che venivano affidati gli scatti positivi di concorrenzialità.

Lo si è visto ad esempio quando, all'indomani della Grande Guerra, poderoso è stato l'empito costruttivo dei nuovi Stati, specialmente nell'Europa Centrale, a raccogliere gli auspici provenienti dall'intero continente europeo (ed oltre) allo sviluppo di nuovi programmi intesi a creare moderne istituzioni pubbliche: dalle infrastrutture all'economia, come anche nelle arti ed in architettura.

Tutto ciò ha influito non poco ad incoraggiare il recupero di una particolare *soggettività* quale sinonimo di modernità (come oggi si avverte a più chiare lettere), nei termini di un'appartenenza politicamente più coesa di questa parte dello spazio comunitario: tramite una visione prospetticamente descritta con le più moderne tecniche e non certo con la duplicazione dei modelli centrali<sup>2</sup>.

Purtroppo per tutti, anche dopo il 1989, quando nuovamente si è profilata negli Stati dell'Europa Centrale la necessità di una rapida modernizzazione con cui dar seguito alla sconfitta del predominio sovietico, gran parte delle *élites* ha cautelatamente preferito attestarsi su comportamenti solo imitativi di modernità.

---

<sup>2</sup> Vedi A. Szczerski, *Modernizacje. Sztuka i architektura w nowych państwach Europy Środkowo-Wschodniej 1918-1939* (*Modernismo. Arte e architettura nei nuovi Stati dell'Europa centrale e orientale 1918-1939*), Łódź 2010.

Esitazioni, freni e lacci di ogni tipo, per diversi Stati di questa grande area comunitaria hanno continuato ad esistere anche dopo la caduta del muro di Berlino. Anche a questo credo sia in buona parte addebitabile la preservazione di una nostra posizione *periferica*<sup>3</sup> secondo cui “l’indigeno” significava *tout-court* “il regresso” e l’autonomia era concepita più come una zavorra che non invece come una risorsa.

Se si vuole dare un senso compiuto ai riferimenti storici, l’Europa Centrale dovrebbe essere costruita secondo un programma meticoloso che irrobustisca la propria *soggettività*. Esattamente come accadde per gli slanci verso la *modernità*, dopo la riconquista dell’Indipendenza nel 1918.

In definitiva, la posizione assunta dalla Polonia su questa articolata problematica centro-europea sta solo ad indicare quanta fiducia il mio Paese riponga politicamente in una valutazione comparativamente allargata delle possibili azioni che segnano, non solo per noi, questa epoca.

L’analisi dei punti di forza, delle debolezze e persino le critiche democraticamente argomentate sul tema, sono convinto che rappresentino il modo migliore per radicare l’odierna identità dell’Europa Centrale. Come pure resto persuaso che evidenziarne la sua distinguibile positività, assieme a quella di altre parti non meno speciali del Vecchio Continente, rimanga un esercizio utile a tutti.

## Ostacoli superabili

Una volta esposte così come qui tratteggiate le tre dimensioni d’importanza dell’Europa Centrale per la politica polacca, il passo successivo dovrebbe essere una disincantata e franca discussione sugli attuali condizionamenti ostativi da superare, al fine di dar vita ad un condiviso programma di azioni future.

Come primo stadio attuativo si dovrebbero individuare gli strumenti più idonei al rafforzamento della *soggettività* politica degli Stati dell’Europa Centrale: sia presi singolarmente, che come *insieme* dell’intera area regionale. Detto in altri termini, la Polonia in particolare non ha motivi per sottacere quanto e perchè un *sistema* regionale centro-europeo di Stati nazionali forti, capaci e pronti a far funzionare la propria *soggettività*, intersechi perfettamente i propri interessi nazionali.

Il ragionamento è semplice. Tanto per cominciare, il rischio che si determini un *vuoto geo-politico* proprio in questa parte del Vecchio Continente

---

<sup>3</sup> Vedi Z. KRASNODEBSKI, *Demokracja periferii (Democrazia delle zone periferiche)*, Gdańsk 2003.

è in aperta controtendenza rispetto ai nostri migliori auspici. Non tenerne conto e restare politicamente inerti significherebbe per noi assecondare una idea limitativa di sviluppo delle *periferie*, ancora una volta ottusamente reso dipendente dai soli impulsi imitativi indotti da un superiore altrove *centrale*.

Basterebbe pensare, con un minimo di sano e previdente buon senso politico, a quello che ci insegnano le più elementari leggi della Fisica: quando si crea un vuoto, è naturale che lo si debba riempire. Vediamo cosa questo può significare nel caso di specie centro-europeo.

In una situazione in cui, non essendoci chiare garanzie di *soggettività* regionali, si creasse anche solo la sensazione che essa sia una “zona grigia” o anche di più concreto interesse particolare del più immediato “vicino estero”, è di meridiana evidenza che ciò venga a costituire un *pericolo esistenziale* per tutta l'Europa Centrale. Specialmente se il clima stazionario di quest'area vicinore registri, come oggi accade, dei picchi di costante aggressività espansionistica che ciascun attore internazionale realizza in modo diverso e con i propri strumenti.

Ora, non voglio dire che una comunitaria *periferia* imitativa sia di per sé un pericolo grave. Rimane però il fatto che essa sia oggettivamente resa più debole dalla carenza da un carica di autonomia *soggettiva*. Specie a fronte di perturbazioni dello *status quo* capaci di compromettere campi sensibili come quello economico e dello sviluppo strutturale.

In questo senso è ragionevole auspicare che un ausiliare *sistema* regionale di collaborazione sia, sotto molti aspetti, non solo possibile ma anzi necessario. Innanzitutto, al fine di garantire una relativa sicurezza di questa specifica area regionale europea, sensibile forse come altre ai condizionamenti della politica globale.

Apparirà quindi evidente che, unitamente alla necessità di costruzione delle proprie capacità di difesa (come ad esempio ci si sta industrializzando in Polonia), sia più che mai opportuno il mantenimento dei legami transatlantici con la presenza militare dell'Alleanza nella regione: dichiaratamente pronte a fornire garanzie operativamente fattibili di aiuto in situazioni emergenziali di crisi.

Tutto ciò crediamo che possa essere concretamente possibile una volta che la nostra regione riacquisti una propria importanza politica per la sicurezza globale: come zona di libertà e di democrazia, dico, a fronte di un confronto con un tipo di *sovranità* imperiale non astrattamente lontana, ma che incombe appena al di fuori delle sue porte orientali<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Vedi in polemica G. FRIEDMAN, *The next 100 years: forecast for the 21st century*, Allison

Basta guardare quello che succede ad esempio nello spazio aereo. I continui e ripetuti atti di violazione della sicurezza dei vicini Stati baltici, altro non sono che un *test* della capacità di reagire dell'Alleanza Atlantica in tutta la regione prospiciente. Le operazioni di *Baltic Air Policing* – magistralmente condotte sotto l'egida della NATO che, nel 2015 a Siauliai (Lituania) come poi altrove, ha visto rischierati alternarsi a guida alterna reparti di eccellenza aerea italiani (36° e 4° Stormo) e polacchi – sono state indubbiamente una valida risposta militare. Tutto questo però non può bastare: serve anche una maggiore capacità di risposta politica.

## La rete di solidarietà

Approfondendo ancora questo delicato settore della sicurezza, direi che ai Paesi dell'Europa Centrale occorre collaborare in campi più sofisticati come la sicurezza economica, energetica ed ambientale. Come? Creando un apposito sistema di scambi reciproci e di garanzie di aiuto in casi di pericolo. È insomma necessaria una rete regionale di solidarietà a 360 gradi in tema di sicurezza.

Una comunità regionale dell'Europa Centrale dotata di autonoma *soggettività* non si può presumere che nasca ed affermi creativamente la sua forza innovativa senza rompere barriere e tradizionali a forme di collaborazione in passato impensabili.

La loro impraticabilità era il frutto di questioni storiche anche remote, spesso intrecciate ai non meno complessi problemi di più recente rivalità economico-sociale, avvertiti dalle diverse minoranze nazionali presenti nel complicato mosaico degli Stati.

Questi atavici blocchi di mai sopite remore e pregiudizi, incapaci di fare spazio ad una matura *elaborazione del lutto*, riescono drammaticamente a dividere persino Stati e Nazioni che, da un punto di vista teoretico dei modelli di *sistema*, dovrebbero collaborare più strettamente nella divisione delle risorse, grazie ai vantaggi pragmatici godibili dal loro buon vicinato.

Un esempio assai chiaro delle tremende difficoltà nella creazione di una comunità politica, sono le relazioni tra la Polonia e la Lituania che, per quanto già inizialmente molto difficili, sono oggi vieppiù incrinata a causa del susseguirsi di errori, che non ripeteremo, commessi in sede di politica bilaterale.

---

& Busby, London 2009.

Un ulteriore elemento non rimandabile per tessere una resistente *rete* centro-europea è la stesura di un catalogo degli interessi comuni. L'Europa Centrale non può restare un "incantesimo politico", ma deve diventare una realtà tangibile. È troppo facile parlare in astratto di collaborazione *necessaria*: senza una comunanza di interessi riconosciuti, non ci sarà mai un procedere unitario.

Si sente spesso ripetere che gli Stati centro-europei sono legati da un unico interesse comune: il loro comune destino. Questo significa che ancor oggi abbiamo a che fare con un gruppo di Stati reciprocamente collegati da un filo sottile di esistenza. Il che però significa anche che la distruzione dell'autonomia di uno solo di essi costituirebbe automaticamente un grave pericolo per tutti gli altri.

Questa estrema fragilità di tenuta dell'erigendo edificio dell'Europa Centrale, non può essere corroborata senza la presenza di tutti i suoi elementi costitutivi.

Oggi è a tutti evidente come la mancanza di una Bielorussia libera rompa l'intero ordine di questa parte di Europa. Nondimeno, dire che l'unico legame centro-europeo è un *comune destino* (inteso come base scaramantica) di una unione strategica, limita di molto il nostro campo di riflessione: soprattutto perchè implica che l'unità regionale si possa realizzare solo in situazioni estreme.

A mio avviso è invece necessaria una "comunità di ogni giorno", cioè a dire un programma di scelte e di investimenti comuni che, insieme ad una rete rivivacizzata di contatti reciproci, funzioni da collante tra le Nazioni e gli Stati. Una parte significativa di queste azioni comuni dovrebbero essere indirizzate al sistematico picconaggio di tutte quelle persistenti barriere infrastrutturali ed educativo-culturali basate sugli stereotipi.

## **Le infrastrutture**

Le verità più disarmante è che le Nazioni dell'Europa Centrale fanno poco di se stesse e quasi mai (o solo raramente) si frequentano: durante le vacanze ad esempio, lo scambio di visite avviene in una percentuale decisamente minore rispetto all'escursionismo verso altre parti del mondo e della stessa Europa. E l'*handicap* principale è quello della difficoltà di trasporto.

Se diamo uno sguardo alla mappatura delle reti di trasporto della Polonia, salta subito all'occhio che siamo praticamente tagliati fuori da quasi

tutta la regione centrale: per strano che possa apparire, mancano le autostrade e, in certi casi, persino i collegamenti ferroviari.

A Nord, non c'è ancora una soddisfacente finalizzazione progettuale né della *Rail Baltica* né della *Via Baltica*. Ad Est non c'è neanche una superstrada a scorrimento veloce lungo la nostra frontiera (la S-19). L'autostrada meridionale non arriva alla frontiera con l'Ucraina e (proseguendo verso Sud) abbiamo un ponte con la disarmante scritta perenne "lavori in corso". E come soluzione verso la frontiera con la Slovacchia, non si può dire che abbia funzionato la così detta *Zakopianka*.

Ma c'è ancora di più e di peggio: la linea ferroviaria con Budapest o Praga come destinazione finale è troppo lenta: sembra quasi una surreale concessione tardo-romantica allo *standard* di certe reti ferroviarie a scartamento ridotto del secolo XIX, dove magari si poteva viaggiare con più gusto; o di altre appena più veloci del periodo *entre-deux-guerres*.

Sono sicuro che il lettore italiano potrà cogliere quanto sconsolante sia evocare una simile oleografia *retro*, ove solo la si accosti al parimenti straniante disagio ancor oggi avvertibile nel *Belpaese* su certe tratte delle ferrovie calabro-lucane; ovvero quando si pensi all'impervio percorso autostradale A-3, lungo la tristemente nota tratta Salerno-Reggio Calabria ed ai periodici stop che ritardano l'iter procedurale di realizzazione dell'Autostrada Ragusa-Catania.

Per non dire della lunghissima storia della elettrificazione e della voltura a doppio binario della linea ferroviaria Bari-Lecce risalente al XX secolo: con i lavori iniziati nel 1975 dopo una serie di sospensioni a cavallo delle due guerre mondiali e conclusi nel 2006.

Tornando al nostro assunto, vorrei solo dire che, in simili condizioni, non si può costruire una moderna comunità centro-europea. Finché sarà più facile arrivare da Varsavia a Berlino, rispetto a quanto non lo sia andare a Praga, a Vilnius, a Leopoli oppure a Budapest... il *ticket to ride* più venduto avrà come meta obbligata piuttosto la *Mitteleuropa* che non l'Europa Centrale.

Sappiamo tutti assai bene quale importanza possa ricoprire il processo educativo delle nuove leve nella creazione di legami che trascendano i limiti, anche solo generazionali, del comune sentire. Questa regola vale anche per la creazione di un *common sense* regionale centro-europeo.

La gioventù di questi nostri Paesi centro-europei deve essere indirizzata ad avere una maggiore consapevolezza comunitaria, attraverso vie e modi di interrelazionarsi più consoni alla loro sensibilità in formazione.

Va da sé che forme di cooperazione economica e persino investimenti *business oriented* che non si avvalgano anche di quel formidabile colpo d'ala

fornito dal coinvolgimento in essi dei settori più giovani e creativi del tessuto sociale, non aiuteranno il superamento delle più inibenti barriere dei pregiudizi atavici di cui dicevamo prima.

Facile a questo punto per noi prevedere la scontata obiezione, elevabile contro quanto dovremmo già sapere circa le più implausibili e *candide* riedizioni volterriane di una credula genuinità acritica: come può essere minimamente pensabile – si dirà – che lo sforzo *solitario* degli Stati e delle Nazioni del Centro Europa basti a creare una comunità *soggettiva*?

Volendo applicare il citato sillogismo all'odierno punto di vista polacco espresso sul tema, vero è – si opinerà – che per uno Stato membro dell'Unione Europea possa essere legittimo, anche in una regione come l'Europa Centrale, sfruttare in positivo tutti gli strumenti comunitari disponibili per la creazione di una particolare *soggettività*.

Nondimeno, altrettanto ragionevole – si dirà pure – dovrebbe essere il mettere nel conto negativo che questa ipotesi viaggi accompagnata inevitabilmente dalla *mala dispositio* a bloccare tutta una serie di altre iniziative comunitarie. Le quali, ancorchè parimenti legittime, potrebbero essere percepite come una minaccia al raggiungimento di questa nuova *soggettività*.

## Le strategie micro-regionali

Orbene, a questo primo gruppo di superciliosi ipercritici del nostro *solitarismo* bisognerebbe rammentare quante altre volte siano già state utilizzate da tutti gli Stati centro-europei strumenti come le strategie micro-regionali dell'Unione Europea (penso almeno ad alcune più note come la *Strategia Baltica* e la *Strategia del Danubio*).

Aggiungendo magari che nessuna di queste ha un carattere assimilabile a quello che abbiamo descritto essere peculiare (per storia passata, potenzialità presenti e realistiche ambizioni future) della strategia dell'Europa Centrale.

Così come ancora gioco facile sarebbe replicare a quanti avanzino dubbi sulla capacità di creare nuovi modelli di più mirata *soggettività*. Basterebbe invitare costoro semplicemente a ripercorrere l'ampia casistica in cui l'Unione Europea ha posto in essere azioni responsabilizzanti, di mutuo concerto con Paesi della regione centroeuropea ancora non facenti parte dell'Unione: cioè con Stati ad Est e a Sud di noi.

Citerò per tutti il caso della strategia sottesa dalla *Convenzione dei Carpazi*, come esempio riuscito di un meccanismo regionale di consultazioni inter-governative, che per la precisione avvenne, su richiesta dell'Ucraina nel 2001, al *Programma Ambientale* delle Nazioni Unite.



In quel caso, per uno sviluppo sostenibile dell'area carpatica, esteso a Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Serbia, Montenegro e Slovacchia, si potè addivenire all'adozione di un protocollo comune durante la *V Conferenza Ministeriale Europea per l'Ambiente* del 2003.

Se poi vogliamo estendere il ragionamento al posizionamento che l'area regionale centro-europea potrebbe assumere in ambito specificatamente comunitario, è ragionevole che gli Stati della nostra regione aspirino alla preservazione di un carattere *aperto* dell'Unione Europea.

Riservandosi la possibilità di offrire ulteriori vie all'allargamento dell'Unione Europea, attraverso una più stretta collaborazione (anche formale) con i vicini sud-orientali fino alla Georgia. Semprechè sia chiaramente indicata la loro prospettiva politica di adesione. E non senza appositi strumenti finanziari di controllo degli aiuti destinati a questi Paesi, più efficienti di quanto si sia esperito col *Partenariato Orientale*.

Similmente, gli Stati dell'Europa Centrale non potrebbero restare indifferenti rispetto alle complessive tendenze di evoluzione dell'UE. Perchè sarebbe nell'interesse regionale centro-europeo che i cambiamenti in corso nel *sistema* europeo siano diretti a conseguire un coerente ordine comunitario basato su modelli decentralizzati di collaborazione. E dunque, non evolventi verso la struttura gerarchica quasi-feudale di schemi decisionali centralizzati che ostacolano la solidarietà dei legami comunitari.

Detto con la maggiore chiarezza possibile, non saremmo favorevoli ad una UE che restasse gestita soltanto da un gruppo ristretto di "Stati centrali" valutariamente diviso dalla concentrazione sull'Euro. Il quale gruppo, per un verso governa in maniera egoistica come un più interno *cerchio magico* che guarda soltanto alle proprie esigenze; dall'altro minimizza le aspettative di un cerchio intermedio, comunque dipendente dal primo e ad esso assoggettato.

Per di più, mantenendo esclusivi rapporti di sola collaborazione economica con un ulteriore cerchio esterno, sciolto da obblighi funzionali rispetto ad altri singoli Paesi membri.

Questa triplice alea opzionale, lascerebbe aperta agli Stati centro-europei la scelta pseudo-alternativa tra il provare a far parte del cerchio interno (con il non pagabile prezzo della rottura dei propri legami regionali), oppure di restare nel cerchio intermedio (in una posizione comunque sfavorevole di insipienza politico-economica in quanto *periferia*).

Interesse dell'Europa Centrale è invece che l'UE preservi la coerenza comunitaria dei Trattati e delle Istituzioni, attraverso l'accettazione pienamente condivisa del *budget* e la stretta osservanza di un Diritto comune.

Con ciò, evolvendo verso forme decentralizzate di “comunità regionali” che hanno gli stessi diritti, ma che possono comunque plasmare un modello plausibile di azioni anche minutamente marginali, nell’ambito di norme e condizioni unitarie.

In questo modo si può credibilmente concepire come positiva la partecipazione dell’area centro-europea ad un processo di integrazione comunitaria, utilmente assestato su un tronco di coordinamento che riconosca la Polonia come naturale *et pour cause* chiave di volta.

Ponendo finalmente un termine *post quem non ultra* alla rotta di collisione tra un (solo paventato) uso frenante della *soggettività* ed il progredire di un più spedito cammino verso l’Integrazione Europea, semplicemente mediante il ricorso democraticamente invocato a (parimenti legali e giuste) forme modali di unitarietà che serbino una elementare garanzia di coerenza e di solidarietà.

L’idea di vedere sulla scacchiera dell’UE un innovativo modulo di gioco dell’Europa Centrale è affascinante, almeno quanto in sé già lo è la sua stessa compagine regionale. Ogni tanto può accadere che, essendo oggi fuori dai principali punti focali di interesse del pubblico globale (come invece accade ad esempio per l’intera area medio-orientale), ci si senta quasi obbligati a far nostro quell’adagio che dice: *la capanna è in vista...ma ancora lontana*.

Niente di più errato. È tempo che tutti i governi dell’Europa Centrale si rendano conto una buona volta di quale posto importante si trovino oggi ad occupare da un punto di vista geo-politico: ce lo insegna la nostra Storia; ce lo rammenta l’interesse verso la nostra area espresso da tanti attori contemporanei della scena internazionale; ce lo indicano i processi in corso di cui siamo gli epocali testimoni.

Non possiamo permetterci di restare passivi. Dobbiamo diventare per tutti quella comunità dinamica di aspirazioni che per molti già siamo.

#### Diagnosi e rimedi contro ideologia e populisti

La politica ha il compito ed il dovere di affrontare dibattiti sostanziali e, soprattutto, di condurre argomentazioni fondate ed equilibrate. Ciò è più che mai vero oggi, alla luce del fatto che la Comunità Europea sta attraversando una crisi di meridiana evidenza, nel mentre si trova a fronteggiare una serie di sfide sempre più gravi. Nondimeno, la sensazione che se ne trae è che spesso le emozioni assumano i comodi paramenti di un manierato buon senso. E che espressioni sopra le righe, accompagnate da valutazioni radicalizzate sostituiscano l'analisi fredda e pacata della realtà.

Una politica che voglia e sappia rivelarsi capace di risultati efficaci, non può che essere invece contrassegnata da due elementi basilari. In primo luogo, la diagnosi corretta del problema che si vuole risolvere. In secondo luogo, la scelta oculata degli strumenti che si intende adoperare al fine di conseguire validi risultati con l'azione intrapresa.

L'esperienza ci insegna che l'Europa abbia vivificato il proprio splendore allorquando i *leaders* politici siano stati in grado di identificare correttamente i problemi e rispondere ad essi in modo appropriato. Non così è stato quando crisi, divisioni e guerre siano state maldestramente supportate da diagnosi falsanti, reazioni scomposte o da terapie fuorvianti.

Esistono dei possibili denominatori comuni che possono ricorrentemente condurre ad errori già sperimentati? Sarei portato a rispondere che almeno due sono le scaturigini di un medesimo sfalsamento prospettico, anche se in apparenza distinte e separate come modularità di agire politico: da un lato la lente deformante delle ideologie, dall'altro gli allettamenti delle utopie o del *wishful thinking*.

Contrariamente alle apparenze, questi fenomeni non sono identici. Perché se è vero come è vero che l'utopia impone di piegare la struttura della realtà ad una formula archetipicamente pre-definita (con ciò stesso implicando una interferenza brutale nel corso naturale dell'umano agire), parimenti pacifico è che i desideri divorino la realtà, ogni qual volta il mondo che si postula (e dunque che si immagina) lo si scambia illusoriamente per quello reale. Le ideologie prendono invece la mano quando i valori diminuiscono e le priorità politiche subentrano al loro posto.

La seconda fonte di false diagnosi e di susseguenti azioni politicamente erranee è il populismo. Di fatto, esso manipola deliberatamente l'immagine della realtà e utilizza soluzioni semplificate al solo scopo di ottenere una generica approvazione ed un diffuso consenso sociale. Si tratta in altri termini di una tecnica particolare di gestione del sostrato sociale, sostenuta da un pensiero orientato in direzione della realizzazione di uno specifico obiettivo politico.

Ebbene, se ci poniamo senza infingimenti dinanzi al quadro che si presenta oggi alla nostra vista, capiremo come siano proprio le cattive ideologie ed i rigurgiti di bieco populismo i peggiori fenomeni che intaccano l'attuale politica europea, distorcendo l'immagine della realtà e inducendo spesso i decisori a soluzioni errate.

C'è poi un altro fattore che, ove possibile, peggiora ulteriormente il caso. Sia le aberrazioni ideologiche che le turbolenze populistiche non sono mai portatrici di connotazioni trasparenti e meno che mai sono soggette a verifiche oggettivanti. La loro valenza scatenante non è in ogni caso una forma di indignantabile follia, come pure potrebbe sembrare a prima vista. Niente affatto: quasi sempre, prima o poi si scopre che dietro le apparenti scompostezze dei profeti più invasati e dei più scalmanati capipopolo, ci sono precisi interessi economici ed obiettivi politici.

La *dispositio animi*, la cifra a-morale che meglio accomuna gli specialisti della manipolazione ideologica ed i reparti speciali del genio-guastatori è quella del cinismo. Entrambi usano fragorose raffiche di sobillanti fumerie che frastornano la società, abusando della credulità delle popolazioni al solo fine di occultare ad arte i privilegi ed i benefici, solitamente riservati a quanti più furbi e senza scrupoli delle rispettive consorterie di malaffare.

La Storia ci insegna e ci dà ottimi esempi di cosa può succedere ogniqualvolta i politici abbiano abbandonato i valori e messo da parte persino il buon senso, per affidarsi alle chimere dell'ideologia e della demagogia.

Siamo tutti d'accordo, credo, sul fatto che il vero problema della Repubblica di Weimar non erano gli Ebrei, come pure che il problema principale della Russia zarista non erano i proprietari terrieri, la borghesia o il capitalismo. Le degenerazioni politiche che venivano svolgendosi in Germania e in Russia altro non erano, complessivamente, che tragiche conseguenze delle scelte dei politici di turno di ricorrere alle scorciatoie dell'ideologia e del populismo.

Credo pertanto fermamente che, se ancora in qualche modo la Storia possa esserci *magistra vitae*, nessuno di noi possa oggi permettersi di rinunciare al corroborante sostegno dei valori ed alle illuminazioni dalla ragione,

per cadere irretito dalle trappole dell'ideologia e del populismo. Anche quando ci si occupa di europeismo comunitario.

Su quest'ultimo punto vorrei essere il più chiaro possibile, onde evitare fraintendimenti: l'Europa non può e non deve cercare dei nemici dove non esistono. Non ha senso cercare di dividere coloro che invece avrebbero le migliori buone ragioni per agire insieme. Non giova a nessuno ricostruire stereotipi che credevamo scomparsi e che, ove riesumati, possono solo distruggere il rispetto che ogni Paese è tenuto ad aver per le altre Nazioni. Ascoltare le opinioni degli altri, serve e ci aiuta tutti. Sempre e comunque. E in ogni caso, è ridicolo sentirsi superiori... rispetto ad altri che consideriamo peggiori di noi.

Diciamola tutta: il problema dell'Europa moderna non sono i lavoratori provenienti dall'Europa centrale che cercano solo occupazione nel mercato comune. Men che meno devono costituire un ostacolo quelle Nazioni che vogliono solamente poter effettuare delle scelte all'interno del proprio Paese, nel rispetto della propria cultura e del proprio ordine sociale. Cercare risposte semplici alle sfide non si addice né a grandi *leaders* né alle *élites* di grandi Stati.

Torna difficile valutare fino a che punto la congerie di diagnosi palesemente falsanti, che pure si ascoltano da pulpiti insospettabili, siano il frutto del clima di generale incomprendimento del momento storico in cui oggi versa l'Europa, dettato piuttosto dal desiderio di attuare qua e là determinati obiettivi politici afferenti alla sfera dell'interesse *particolare*. Tuttavia, non vi è dubbio che questo clima di diffusa ed instabile variabilità induca molti politici ad azioni esattamente contrarie ai superiori interessi fondamentali delle società e della stessa comunità europea.

### **Sentimento comunitario ed identità nazionali**

Non c'è assolutamente nulla di sbagliato nel fatto che alcune società abbiano a cuore e serbino delle spiccate identità nazionali, sulle quali aspirino a consolidare le rispettive comunità politiche, in uno spirito collaborativo di democrazia che assicuri maggior ordine nel proprio Paese. Il desiderio di rispettare e preservare ciò che è rispettivamente specifico per storia, cultura e tradizioni non è necessariamente da percepirsi *per se* come una forma di riprovevole nazionalismo ostile *erga omnes*.

La peggiore formulazione di una ostilità – di marca sì *europea*, ma non per questo immediatamente *unitaria* – sono invece tutte quelle forme di

protezionismo, o di difesa di singoli interessi economici di pochi grandi attori, attuate e dirette con supponenza contro una maggioranza di altri confinati al ruolo di semplici comparse.

Questa a cui oggi assistiamo è una sorta di proterva (e per niente sacra) rappresentazione neo-medievale, che può essere negativamente definita come un nazionalismo comunitario. O per meglio dire, si tratta di un protezionismo *d'antan* economicamente perpetrato da parte di alcuni Stati a danno di altri Stati. L'originario afflato politico europeo si era stagliato all'orizzonte comunitario in un'epoca in cui i suoi storici *leaders* sapevano, ciascuno e tutti realisticamente senza inutili pregiudizi e sterili scatti emozionali, valutare la situazione in leale fedeltà a dei valori, che erano e restano superiori a quelli che innervano le attuali prassi politiche.

Questa e non altra è stata la formidabile ricetta, io credo, alla base del grande successo dell'Integrazione Europea negli anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, che permise ai nostri Padri Fondatori uno splendido avvio del progetto non ancora inverato.

Oggi l'Europa ha bisogno di una risposta positiva ai problemi che possono essere maturamente affrontati dai cittadini dei suoi Stati membri. Serve una risposta nuova, non vecchi e logori punti interrogativi.

## Le 4 libertà

L'Europa che stiamo plasmando per noi e per le future generazioni, non può moltiplicare i dubbi, deve solo iniziare a diradarli. Per quelli di noi che sono sin da subito stati (e ancora di più lo sono ancora) sostenitori del processo di Integrazione Europea, il bisogno più incoercibile è quello di un'Europa efficace: che dia cioè agli Europei delle risposte fungibili *hic et nunc* e che non si limiti a porre sul tavolo vecchie e nuove domande.

Volendo ricorrere, per comodità didascalica ad un plausibile quadro sinottico, direi che per rendere possibile tutto ciò abbiamo bisogno di quattro non più dilazionabili capisaldi ovvero sia di quattro libertà, dell'Europa e per l'Europa. In questo modo, potremo essere di nuovo in grado di rispondere a ciò che ci chiede la Storia: con delle risposte adeguate ai tempi e che avranno salde radici nella migliore tradizione concettuale del processo di Integrazione Europea. E dunque: unità di Diritto, unità di Istituzioni, unità di Mercato e unità di Bilancio.

Dobbiamo tutti difendere strenuamente queste quattro unitarietà all'interno dell'intero processo di riforma dell'Unione Europea. Qualsiasi divi-

sione in tema di applicazione dell'*acquis communautaire*, qualsiasi divisione all'interno dell'istituzione, qualsiasi divisione nel mercato e qualsiasi divisione nel bilancio non potrà che essere ritenuta incompatibile con l'idea dell'Integrazione Europea.

Mi rendo conto che non si possa pensare ad una soluzione da ottenersi *overnight*. Ma reputo altrettanto disincantatamente che questa sia la via da seguire, speditamente e con ferma determinazione. All'interno di una legge, di un'istituzione, del mercato unico e del bilancio comune, possiamo e dovremmo godere di quattro libertà: la libertà di impiego (libera circolazione delle persone), la libertà di commercio, la libertà di servizio e la libera circolazione dei capitali.

### **Dire no al populismo *mainstream***

Il problema della politica europea contemporanea consiste a mio avviso essenzialmente nel fatto che sia queste quattro unità, che i connessi principi di libertà, sono oggi seriamente sottoposti ad una forte pressione politica. In Europa abbiamo a che fare con l'emergere di una sorta di doppio anello del populismo. C'è un margine di populismo che guadagna in diversi Paesi europei una buona dozzina di (relativamente) notevoli supporti, misurabili in percentuali di consenso. In alcuni essi è all'ordine del giorno l'ascesa al potere, ma vero è anche che a causa della formazione di coalizioni sistemiche, questa sorta specifica di populismo viene diminuendo il suo margine di *appeal*.

Tuttavia, è indubitabile che esso sia un fenomeno presente nella maggior parte dei Paesi europei. Allo stesso tempo, è opportuno occuparsi anche di un secondo tipo di populismo: quello di tipo istituzionale, cioè il così detto populismo *mainstream*, che mostra già di possedere una sua specifica legittimità. Che è data dal fatto che i suoi rappresentanti, in virtù della loro appartenenza al *mainstream*, hanno in qualche modo diritto a poter propalare delle dichiarazioni, sia pur di misura, legittimate.

Questo tipo di populismo è altrettanto (o anche più) dannoso per l'unità del mercato, delle istituzioni, delle leggi e del bilancio europeo, perché è considerato accettabile e riformabile. In esso, ci sono idee che minacciano profondamente fattori essenziali come la libera circolazione delle persone e persino il commercio e i capitali. Il che preoccupa anche perché viene subdolamente svolto in nome della lotta sociale al *dumping* solo presunto sul mercato. O più semplicemente, in nome di un protezionismo di fatto contrario agli interessi nazionali ed alla comune idea di sicurezza energetica.

È quindi importante che ci si ricordi sempre della necessità di difendere le quattro unità e le conseguenti libertà prima menzionate: non solo contro le forme di populismo marginale, ma anche contro quello più tradizionale che oggi è entrato nella politica europea. E che col dibattito sul *mainstream*, inizia persino ad acquisire forma giuridica, come ben dimostrano le discussioni sui lavoratori distaccati. Occorre rispondere alle sfide poste su queste quattro aree. Innanzitutto a livello politico, come ci si deve aspettare in un'Europa saldamente basata sulla democrazia rappresentativa e sostenuta da governi reattivi. La qual cosa, comporta necessariamente che l'intera compagine europea sia chiamata ad osservare ed esibire maggiori responsabilità di governo all'interno di tutte le istituzioni, e con strumenti sociali deputati al controllo dei poteri costituiti in tutti i Paesi europei dai rispettivi organismi parlamentari.

Che è poi quanto dire che il ruolo del Parlamento Europeo non può essere quello di una semplice *aggiunta di sistema*. L'aumento di ruolo dei singoli Parlamenti nazionali è la chiave di volta per questa profonda innovazione di dinamiche. Se vogliamo che l'Europa conservi ancora ed esalti i compiti coesi di un'autentica democrazia rappresentativa e le prerogative di una complessa statualità reattiva, compito dei governanti non può essere solo quello di educare i cittadini all'ascolto passivo di quanto deciso in una centrale *turris eburnea*. Vanno bensì colti, saputi leggere e rispettati dalle *élites* dominanti tutti i segnali che provengono dalla società.

Ecco perché non credo in nessuna riunione speciale e temporanea di *provvidenziali* taumaturghi che discutono in distanti cabine di regia del futuro dell'Europa. L'Europa e le società europee hanno già i loro rappresentanti democraticamente scelti e designati a tale bisogna: e questi sono gli eletti al Parlamento. E se questi esprimono a volta volontà e decisioni che appaiono in contraddizione o come delle aporie rispetto ai dettami di Bruxelles, ciò non può costituire ragione sufficiente e valida per evitare che se ne discetti nel Parlamento Europeo.

Magari coonestando unità speciali della massima assise che, *una tantum* e tramite dei veri e propri corpi speciali istituzionalmente separati, evitano il dibattito parlamentare ed in veste *quasi*-convenzionale raccolgono dalla periferia solo quel che più gli garba. Sono solo dei goffi espedienti per evitare il contraddittorio garantito in ogni democrazia rappresentativa, con i quali si tenta di by-passare i segnali politici lanciati dalle società.

Pertanto, il dibattito sul futuro dell'Europa deve essere tenuto dai Parlamenti nazionali. Prima di tutto perché essi sono a ciò legittimati ed in secondo luogo perché, ai fini della correttezza del concetto di rappresen-



tanza europea, è necessario rafforzare il convincimento che i cittadini possano riguadagnare una effettiva influenza sulla politica.

È del pari assai opportuno che sia utilizzato il pieno controllo parlamentare, affinché i servizi pubblici siano utilizzati per soddisfare le reali aspettative dei cittadini in risposta ai segnali da essi inviati. Non c'è infatti altra fonte di potere in democrazia che possa competere con la vittoria elettorale e con la volontà espressa dai cittadini.

In termini squisitamente politici, è altresì importante che l'unità europea non venga raggiunta attraverso la moltiplicazione di organi e di agenzie centrali. Il pieno successo dell'unità europea non può essere identificato con un *boom* di burocrazia centralizzata. Non più di una dozzina di nuove istituzioni centrali possono essere proposte nel quadro di un efficace discorso, se è vero come è vero (lo dicono i Trattati) che fonte dell'unità europea è la leale cooperazione degli Stati membri, al cui principio bisogna tornare ad attenersi senza tentennamenti o scorciatoie.

È un principio di reciproca fedeltà questo, che si basa sulla fiducia che nessun Paese sta agendo in contrasto con gli interessi di un altro e che tutti ci rispettiamo l'un l'altro e collaboriamo lealmente. Non possono essere pianificati progetti che sono a vantaggio di alcuni ed estremamente pericolosi per altri. O che disturbano l'intero assetto comunitario, come ad esempio accade per la sicurezza energetica.

Pertanto, nemmeno mille nuove agenzie saranno mai in grado di assicurare maggiore unitarietà, se non saranno gli Stati a collaborare lealmente. Lo stesso dicasi per il mercato: l'unità è anche raggiungibile solo tramite il superamento delle divisioni interne. L'UE è invece ancora divisa da molte frontiere interne: c'è una zona euro, l'area Schengen e una gamma assai ampia e diversa di modelli sociali.

Pesano ancora, e anche molto, le divisioni Est-Ovest e Nord-Sud. Il punto è lavorare per superare tali confini e non invece mantenerli tali, solo tentando di attraversarli dall'interno. Non giova a nessuno separare la zona Euro o la zona Schengen dal resto, il Nord dal Sud o l'Est dall'Ovest: ciò che è in gioco è la costruzione stabile dell'unità europea e non già l'accostamento delle tessere di un mosaico come in un infantile *puzzle* prima scomposto e poi ricomponibile.

Se volessimo pensare in positivo ad un esempio che intersechi utilmente e con coraggiosa creatività tutti i predetti confini, basterebbe riflettere sul progetto *Tre Mari* su cui avrò avuto modo di soffermarmi in altra parte del testo. In esso si vede come è possibile accomunare in una condivisa strategia Paesi dell'area Euro e al di fuori di essa, aree dello spazio Schen-

gen ed esterne ad esso, sia a Sud che a Nord. Questa è una delle rare iniziative emerse all'interno dell'UE capace di trascendere limiti e barriere altrimenti ritenuti invalicabili. Ma procediamo con ordine.

La dimensione economica, dicevamo, è la seconda area di forte rilievo ove si pensi alla necessità di affidare al mercato unico una garanzia di libertà per tutti. È una stolda balordaggine, degna di un ottocentesco *feuilleton* di terz'ordine, immaginare di inserire furbescamente dei codicilli ausiliari intesi a manipolare il mercato unico *ad usum Delphini*. Come pure parlare in astratto di *competitività*, introducendo di soppiatto regole estemporanee che penalizzano, quando addirittura non bloccano, la reciprocità dei vantaggi.

Il mercato unico dovrebbe essere uno strumento trasparente di corale libertà economica. Se esso viene strumentalizzato per farlo diventare una melensa regolamentazione burocratica contro la legittima concorrenza, è palese il sordido disegno di osteggiare lo spirito più genuino dell'Integrazione Europea. L'Europa soffre di ipocrisia economica ogni qual volta si osannano ai cittadini le *magnifiche sorti e progressive* del mercato comune. Mentre in pratica si propalano *slogan* e pratiche economiche illiberali ed anti-democratiche.

Dovrebbero invece essere mantenute limpide e trasparenti delle pratiche orizzontali di natura solidale e non verticistiche: tanto per cominciare, su tutto quel che riguarda una comune politica agricola ed una condivisa strategia di coesione politica, interna al sistema europeo. L'area dell'Euro dovrebbe cercare di rafforzare questo processo: a patto però che le intraviste condizioni di corroboramento, non creino nuove barriere di mercato per l'UE nel suo complesso.

E che non aumentino il costo del biglietto di ingresso nella zona Euro grazie ad una serie di pressioni politicamente subliminari per entrarvici, perché la decisione di entrare o meno nella zona Euro è una scelta sovrana di ciascun Paese, basata sul calcolo delle sue conseguenze economiche.

Non c'è un'onda o un mare nero che si aggira in Europa. Gli ultra-nazionalisti conservatori anti-europei ed il cattolicesimo bigotto sono solo fantasmi inventati dalla propaganda rancorosa dei circoli *radical-chic* e della stampa, poco disposti a rispettare i risultati delle urne quando non corrispondono alla *imagery* da essi politicamente preferita.

Piaccia o no, è un dato di fatto che nella macro-regione dell'Est europeo ci sono Paesi che stando fuori dall'Euro non solo riescono a far crescere il PIL a ritmo sostenuto rispetto ad altri più lenti. Ma che tenendo lontana la crisi, senza in alcun modo attentare alla compattezza dell'EU, contribuiscono indirettamente al rafforzamento delle economie di chi ci

è dentro. È ancora una tesi tutta da dimostrare, sia scientificamente che politicamente, che tale fenomeno rappresenti una inequivocabile deriva autoritaria e populistica.

### *European Civilization*

Ad ogni modo, a me sembra che la terza area in cui l'Europa dovrebbe costituire per tutti una risposta inequivoca, anziché non affastellare ulteriori (e non certo necessari) punti interrogativi, sia la *vexata quaestio* della vigoria civilizzatrice dell'Europa.

L'Europa non può e non deve rassegnarsi ad essere una comunità sbiadita, perché oggi nel mondo delle competizioni globali sono ancora le idee che muovono le forze dei cambiamenti e del progresso. E le idee che valgono e restano trainanti, sono sempre state qualcosa di diverso dalle regole che passano per voto di maggioranza, come esiti pur necessitati di dibattiti politici transeunti.

L'ultima area su cui meriterebbe discutere con maggiore pacatezza e consapevolezza è quale sia e possa essere la posizione ragionevolmente compatibile dell'Europa nel mondo. Tre sono a mio avviso le questioni essenziali. Prima di tutto, l'Europa deve definire il suo atteggiamento nei confronti del suo più immediato vicino. Oggi sono in molti specie nell'area baltica a temere la montante minaccia militarizzata per l'intera massa continentale dell'ex dissolto impero sovietico. Anche a Sud ci sono non poche pericolose ed allarmanti criticità, come da ultimo segnalate dalle a dir poco inconsuete scelte della Turchia.

È impossibile costruire un'Europa forte senza rispondere al problema del vicinato, cioè senza fare i conti con la politica dei vicini più prossimi. In un simile contesto in costante evoluzione, la politica della porta aperta rimane una scelta obbligata. Il Presidente Duda ha detto recentemente, e penso che sia una dichiarazione di straordinaria portata, che la Brexit sarà una tragedia dell'Europa se si dovesse supporre che non ci siano altre possibili alternative a quella britannica.

Se non manteniamo il principio che alcuni Paesi stanno uscendo dall'UE, ma che a ciò si possa non solo rimediare, ma persino rafforzare le aspettative di nuove adesione, la tragedia principale sarà quella del declino irreversibile dell'Integrazione Europea. Il che starebbe a significare non solo che l'Europa possa diventare sempre più piccola, ma che di pari passo sia condannata a non poter mai divenire più grande.

Nel contesto di una politica della porta aperta verso l'Europa, la Brexit si presta ad essere letta in un quadro processuale completamente diverso rispetto a quanto solitamente avvenga in termini tatticamente difensivisti e di ritirata. L'ottica strategica da far propria è invece quella che non ci sono solo uscite già fatte o altre ancora possibili. Le contromisure tendenziali di auspicabili risposte attive, devono anzi contemplare una strategia di più deciso sostegno all'ingresso in Europa di diversi Paesi legittimabili a veder accolte le rispettive aspirazioni. Semprechè nella *vision* di una comunità sempre più aperta ai miglioramenti dell'esistente: pensare all'UE come ad un misticamente improbabile *hortus conclusus* dal quale si possa solo uscire, questo sì significherebbe ammettere l'irreversibilità di una grave crisi epocale.

La seconda grande sfida internazionale da accettare e vincere è quella della coesione. Per essere un attore globale, l'Europa deve essere un'alleanza e non solo un'impresa. Ad oggi, l'UE risponde piuttosto ad una configurazione aziendale variabile, che non ad una vera e propria alleanza. La domanda è se tutto ciò siamo capaci di configurarlo teoreticamente prima e di attuarlo poi; e quindi, in che modo tale disegno sia concretamente dispiegabile sulla scacchiera dei Paesi europei.

In terzo luogo, io resto convinto che se l'Europa deve essere una forza globale, essa non possa che restare nell'area di posizionamento transatlantico. Si potrebbe anche dire che l'Europa ha una identificabilità planetaria su entrambi i lati dell'Atlantico, solo che da questo versante c'è per essa un nome diverso. Un'Europa non atlantica sarebbe irrimediabilmente un'Europa periferica. Se veramente vogliamo che sia un *player* globale, deve essere necessariamente un'Europa atlantica.

Riepilogando, quella delle quattro unità e delle quattro libertà è una visione multi-dimensionale: politica, economica, globale e di civiltà. Sono queste le strutture portanti sulle quali incardinare una *Magna Charta* d'Europa capace di affrontare i problemi con cui oggi abbiamo a che fare. Servono risposte rapide ed efficaci e quelle che varranno non potranno che essere quelle che saranno accettate ed adottate dai cittadini europei. Perchè sono essi e non altri quelli che costituiscono il collante più vero dell'intero sistema unitario, in quanto ne sperimentano quotidianamente i limiti, ne esprimono i bisogni e ne coltivano le aspirazioni.

Le istituzioni europee non possono privare i cittadini di questa prioritaria connotazione di attori primari, ignorandone le aspettative in colpevole silenzio, ovvero surrogandone le funzioni ed espropriandone *ex professo* i diritti, col ricorso ad indecifrabili ed oscuri marchingegni burocratici.

Così come nessuno dovrebbe impudicamente sentirsi autorizzato (da chissà quale investitura) a privare trenta milioni di polacchi del loro indefettibile entusiasmo europeista. Con in più, l'onta insopportabile di infliggere un grave *vulnus* doloroso a danno di quell'Integrazione Europea per la quale da sempre abbiamo combattuto, quale che fossero le insegne ed i paramenti dell'occupante invasore di turno.

L'Europa non ha cittadini diversamente distinguibili secondo gerarchie di grado o percentuali di civismo. Men che meno può consentire *ad libitum* l'esistenza di Stati membri di serie A, B e C. La cittadinanza europea non è assolutamente equiparabile ad una graduatoria calcistica. Deve essere chiaro per tutti (e ad ogni livello di pianta organica degli apparati pubblici di sistema) che essere cittadino di uno dei Paesi membri è condizione bastevole per sentirsi ed essere *tout court* un cittadino dell'UE. In termini stretti di Diritto, oltre tutto, serve sempre ricordare che la cittadinanza europea istituita a Maastricht un quarto di secolo fa non è sostitutiva della originaria cittadinanza statale.

L'UE non dispone di propri sudditi in revoca alle rispettive appartenenze statuali e nazionali. Ragion per cui, non può arrogarsi con tracotante alterigia di offendere chi abbia maturato il meditato convincimento di esprimersi, con un libero voto, contro i metodi dell'euroburocrazia o avverso la stessa adesione all'UE.

L'UE non può offendere gli Stati perché, oltre tutto, non dispone di una sua propria giurisdizione territoriale autonoma. Non esiste un territorio sovrano dell'UE: sovrani ed inviolabili sono solo i territori e le Costituzioni degli Stati membri dell'UE.

Se un Paese all'interno di una politica nazionale decide che vuole uscire dall'UE, è chiaro essa si veda circoscritti gli ambiti delle proprie competenze comunitarie. Con un *trend* che se portato ai limiti della sclerosi determinerà un'inarrestabile atrofia circoscrizionale in uno scenario apocalittico in cui esploderà tutto... tranne le euro-istituzioni.

Come fanno gli studiosi dei principi a cui si ispirano le strutture di ogni macchina burocratica, un ufficio che impiega oltre un migliaio di persone sarebbe in grado di sopravvivere per almeno due settimane ad un *black-out* del resto del mondo ad esso esterno. Solo dopo una quindicina di giorni ci si potrebbe cominciare a rendere conto che nulla scorra in sua direzione: perchè per tutto questo lasso di tempo, la semplice circolazione di documenti, istanze e *dossiers* vari all'interno della struttura kafkiana, rappresenta pur sempre ciò che si definisce come *flusso di lavoro interno*.

Solo dopo due *week-end* consecutivi più rilassanti che mai e magari (con un pizzico di maliziosità) allietati da qualche insperato *ponte* infra-setti-

manale, ci si potrà cominciare a chiedere come mai agli sportelli dei vari *front-desk* sia venuta a mancare l'impegnativa funzione... di soglia di *primo sbarramento* all'utenza. Solo allora (forse) la preoccupante assenza di pratiche da istruire, introdurrà il germe del dubbio che l'universo-mondo circostante abbia cessato di esistere.

Nel caso della più estesa burocrazia europea, è ragionevole supporre che un simile scenario surreale potrebbe durare anche un mese intero. Dopo che l'ultima *tranche* di cittadino dell'UE avrà esodato verso altri lidi, le istituzioni europee si scuoteranno dal torpore per ammettere di aver resistito invano ad accettare la smagata evidenza di non avere più utenti ed ordini del giorno da calendarizzare in agenda. La situazione di stallo potrà durare un mese, ma non di più.

Pertanto, il progetto di scacciare quest'incubo deve essere radicato nella volontà dei popoli e verosimilmente affidato ad una solida e concreta cooperazione tra gli Stati. Diversamente, l'intero sistema euro-comunitario sarà condannato dalla storia a cessare di esistere.

In caso contrario, l'Unione europea sarà come la casa dei Buddenbrooks, di cui si festeggia la durata, ma si ignora la distribuzione interna dei suoi vani e di chi la abita. Thomas Mann ci ricorda come la felicità e il successo sono dentro di noi. Dobbiamo tenerceli stretti profondamente. Non appena iniziamo a lasciarceli sfuggire, ecco che immediatamente tutto ciò che ci circonda e che poggia su di noi si ribella. Al primo fallimento segue un secondo e poi un'altro ancora: e tutto finisce.

Io continuo a credere profondamente ed amo sperare che se sapremo stare insieme, saremo in grado di scrivere una storia dell'Europa: diversa da quella dei Buddenbrooks. Non perderemo nulla, non ci abbandoneremo a vicenda e non ci stancheremo l'uno dell'altro.

### Ricostruire l'Europa

Scopo di questa postfazione è fornire al lettore in forma di maneggevole sinossi alcuni spunti che evidenziano il carattere più attuale (o che tale noi riteniamo) della situazione di stallo sofferta dall'Europa comunitaria. Con riferimenti, se ci riusciamo, circostanziati alle zone di maggiore *criticità*: sempre nell'ottica di una positiva indicazione in pillole delle possibili vie d'uscita dalla temuta china di galoppante regresso.

Il tutto, ovviamente alla luce di quanto in queste pagine già argomentato su aspetti ritenuti comunque importanti: sia per rivitalizzare l'Unione Europea nella sua dimensione *sistemica*, che per sopperire alla percepita instabilità delle sue Istituzioni.

Il presupposto concettuale da cui muoviamo, condivisibili o meno che possano esserne gli esiti di discussione, è che sia in corso una preoccupante deriva regressiva, i cui elementi connotativi ci appaiono palpabili. A partire da un progressivo indebolimento della fiducia sociale, sino al mancato evolvere di un'autentica dimensione di *identità*.

Sullo sfondi di una sostanziale mancanza di sicurezza civica da parte dei cittadini degli Stati membri: depauperati come essi spesso si sentono delle proprie funzioni decisionali e di indirizzo, per quel che segnatamente attiene alla direzione da imprimere al processo di Integrazione Europea, ma anche a livello di aspetti minimali della quotidiana esistenza.

È un triste dato di fatto che la sensazione di sicurezza dei cittadini dell'Unione Europea si vada ovunque abbassando sempre più. Le cause di tale fenomeno sono molteplici. Generalizzare non giova, ma non ci pare disconoscibile e men che meno occultabile che una di esse sia da ricercarsi nelle attitudini non sempre amichevoli di molti profughi o rifugiati provenienti dall'Africa e dal Vicino Oriente.

Si moltiplicano i segnali, di cui la stampa quotidiana non è certo avara, che indicano come vieppiù diffuse siano da parte di aliquote crescenti di comuni cittadini le voci che chiedono agli organi dell'Unione Europea di poter riottenere il diritto di far valere anche la propria voce.

Specialmente quando essa è dissenziente rispetto al coro di imbonitorie blandizie intonato da decisori politici auto-investitisi del chimerico intento di realizzare ideologie utopistiche.

Come ad esempio si è visto a suo tempo con sufficiente chiarezza già in Grecia, riguardo alla politica di compensazione del *budget*. Oppure in Germania, con i movimenti di rigetto delle *porte aperte* all'emigrazione (*Willkommenspolitik*). E in Gran Bretagna, sulla tuttora non sopita e scottante questione della *Brexit*. Per non dire dell'Italia, dove è ancora fresca l'eco meditata suscitata dalle euro-remore di Bruxelles (e non solo) a prendere atto delle varie esigenze di mutamento di rotta governativa, espresse a marzo scorso nelle urne, dai cittadini, col voto.

Detto in altri termini, c'è poco da stare allegri se dalla stessa Unione Europea si vorrà perpetrare l'attitudine all'arroccamento, con il non riconoscere validità alle esigenze di ascolto espresse da vivaci forze critiche provenienti dal suo bacino sociale interno.

Ad essere messa a rischio sarà – e in questo caso direi non sorprendentemente – la stessa capacità di far valere la propria importanza comunitaria in una più ampia dimensione globale.

Non solo. Ma c'è anche da temere un'altra conseguenza. Cioè che, andando avanti di questo passo, si finirà con il pregiudicare anche la capacità di allargamento: sia in direzione dell'assunzione in essa di nuovi Stati membri, che rispetto alle pur positive possibilità di influenzare comunitariamente i processi politici svolti nelle sue più immediate adiacenze.

La sensazione che si ricava è che insomma l'Unione Europea non appaia oggi in grado di modellare una propria politica che, almeno in prospettiva, sia minimamente efficace: nè ad Oriente, nè a Sud. Al contrario anzi: è come se si guardi in tali direzioni con timore, aspettandone soltanto cattive notizie.

La *ricostruzione* di cui qui invece si avverte il bisogno dovrebbe abbracciare tutto l'insieme delle attività dell'Unione Europea. Per essere concreti, quel che oggi servirebbe è un piano che contenga una dettagliata sequenza di interventi, a nostro avviso con le seguenti priorità:

1. un nuovo *patto di relazioni* tra gli Stati membri e l'Unione Europea;
2. un rinnovamento dei presupposti primari a cui improntare le *reciproche relazioni* tra gli Stati europei;
3. un effettivo recupero della *libertà economica* nell'ambito del mercato comune;
4. la riconquista da parte dell'Unione Europea di un visibile ruolo di *attore della politica internazionale* che rafforzi la sicurezza dei cittadini dell'Unione;
5. una chiara rivitalizzazione delle radici storiche dell'identità dell'Europa come comunità di Civiltà.



## Nazioni e Stati contro l'euro-burocrazia

Posto che siano questi i cinque grandi compiti davanti ai quali si trovano i decisori politici dei Paesi dell'Unione Europea, il principale obiettivo convergente rimane la *ricostruzione* della fiducia nei confronti della politica comunitaria.

Impresa certo non facile, ma non impossibile. Ove solo la si affronti con lo spirito e la volontà di restituire ai cittadini una palpabile sensazione di controllo sulle decisioni prese a Bruxelles, tramite un peso maggiore semplicemente riconosciuto alle loro Istituzioni democratiche.

In pratica, questo significherebbe da un lato un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali nei confronti delle Istituzioni internazionali; dall'altro, il risoluto contenimento delle non poche e lievi ingerenze della Commissione Europea e del Parlamento Europeo sulla legislazione interna degli Stati membri, in campi che – a rigore – non sono di competenza *esclusiva* dell'Unione Europea.

Ciò che per questa via si richiede è non più (e non meno) che il ritorno in auge di una più rigorosa esecuzione della norme di *legalità*, tramite una inequivocabile regolamentazione della divisione degli ambiti di competenza. Stante il presupposto che questa suddivisione funzioni in termini di effettiva *reciprocità bidirezionale*.

Nel senso che – ed è bene che ciò sia detto con ogni possibile chiarezza – gli Stati possono sia *delegare* che *revocare* le competenze affidate agli organi sovranazionali. Ciò ovviamente non *ad libitum*, bensì nella eventualità essi ravvisino motivatamente che una certa questione abbia bisogno di maggiori ottimizzazioni normative in vista del perfezionamento dell'atto deliberativo.

Un secondo obiettivo convergente (sempre ai fini della *ricostruzione* euro-comunitaria) dovrebbe essere il ritorno alla regola di uguaglianza degli Stati membri, secondo un modulo di attività ispirantesi ad una collaborazione leale e non gerarchizzata, che di fatto subordina la legittima vigilanza degli uni sugli altri secondo dettami di egemonia.

Il che comporta di necessità un nuovo accordo politico tra gli Stati membri, nella forma di un documento che ne certifichi *legalmente* le regole di interazione, quale fondamento politico concertato nell'ambito dell'Unione Europea.

L'essenza di questo accordo è l'assunzione del concetto di "*democrazia intergovernativa*" al livello dell'Unione Europea come insieme. Ove per essa si intenda l'inveramento di un modello decisionale che rifletta e trasmetta

*erga omnes* la democraticità del processo concordatario, in merito a posizioni (assunte o assumibili) nelle relazioni *tra-e-con* gli Stati membri.

Difficile pensare ad un possibile modello di democrazia internazionale diverso da questo. Perché se per un verso, democraticamente ed a ragione, non si vuole far diventare l'Unione Europea una vieta *superpotenza*, altrettanto modernamente non è pensabile restare arroccati in difesa di obsolete convinzioni istituzionali che – se non riformate – la sminuirebbero riduttivamente al rango di una organizzazione internazionale governabile solo secondo regole tipizzanti *ad hoc*.

L'idea di un ritorno dell'UE alle proprie radici non significa *sic et simpliciter* la restituzione a-dialettica di quel che accade oggi alle condizioni economiche affrontate, peraltro con lungimiranza, dai nostri *Padri Fondatori* 60 e passa anni fa. Piuttosto, proprio grazie al confronto con il passato ci si dovrebbe rendere conto di come sia venuta a maturarsi la complessità della politica europea.

Se si è d'accordo nel riconoscere che ciò a cui si assiste è configurabile come una *crisi di crescita*, sono delle nuove regole strategiche quelle che servono. E presto anche! Non possono più bastare semplici soluzioni legali di ordine tattico o dei saltuari correttivi istituzionali di superficie. Bisogna avere la forza ed il coraggio di rivedere dalle fondamenta la tenuta di principi quali la sussidiarietà, l'uguaglianza degli Stati e la libertà delle Nazioni.

La *democrazia intergovernativa*, sulla quale si invita a riflettere in queste pagine, è un salutare concetto innovatore. Quello che ci pare esprimano i cittadini degli Stati membri è tanto il rifiuto della tendenze a fare del *sistema* comunitario una *superpotenza europea*, quanto il mantenimento di vincoli unitari che, al tempo stesso, rispettino la volontà espressa dalle rispettive democrazie nazionali di poter esercitare un reale controllo sul processo decisionale.

Il punto di forza da assumere e far proprio è che l'Unione Europea non è una semplice organizzazione intergovernativa, bensì una ben più ambiziosa (ancorchè complicata e perfettibile) formula di organizzazione degli Stati che hanno scelto un superiore nesso comunitario.

La *democrazia intergovernativa* va dunque considerata come un dinamico modello vettoriale che può trasmettere una più ampia volontà politica a livello comunitario. Ponendo così le basi stabilizzanti per una effettiva legalità della politica europea, attraverso l'avvicinamento di essa ai cittadini: e dunque, con delle regole democratiche trasmesse dagli Stati membri ed in grado di realizzare in tale maniera un più solido *insieme* comunitario.

Un ulteriore obiettivo di convergenza *grandeuropea* è la semplificazione delle regole economiche. Il mercato europeo non può andare, come già

abbiamo detto prima, in una direzione *unitaria* che sia *intesa* come tale per effetto di una mera standardizzazione burocratica dell'organizzazione delle attività economiche.

Piuttosto, una riedificazione innovativa potrà avvenire rispettando fino in fondo le quattro basilari libertà di mercato caratteristiche della prima tappa dell'Integrazione Europea. Cioè a dire: il libero scambio occupazionale dei cittadini (col diritto di accesso al mercato del lavoro su tutto il territorio dell'Unione), l'assenza di discriminazioni dal punto di vista della nazionalità, gli scambi di capitale e l'offerta di merci e servizi.

Ovviamente, merita ricordare che in alcuni casi (almeno di primo acchito) i risultati di queste regole possono risultare non vantaggiosi, specie per quei Paesi provvisti di minore potenzialità concorrenziale. Il che si spiega magari per via di un ridotto efflusso di capitali di cui essi dispongono, a fronte di una maggiore forza lavoro in mobilità.

Per cui, saggezza e lungimiranza imporrebbero che non si possa (e non si debba) essere a tale riguardo rigidamente dogmatici. Meglio sarebbe, invece, valutare sempre e comunque le rispettive potenzialità di ciascun Paese: secondo una valenza economica non necessariamente immediata, bensì effettivamente fruibile in ambito comunitario anche a lungo termine.

È altrettanto chiaro che non serve a nessuno il semplice constatare le manchevolezze di una *sana* politica di regolamentazione. Quel che piuttosto occorre è che si eviti l'ulteriore costruzione di inutili barriere nella dimensione produttiva solo più immediatamente concorrenziale del comune mercato. Per capirci meglio, le barriere non possono più rivestire il carattere di superate tasse doganali: nemmeno nella forma riveduta e corretta di *quote d'importazione*.

Se tale appare (almeno in linea generale) la situazione più criticabile delle correnti barriere distributive, non meno incoraggiante è l'immagine offerta dal mercato comunitario nel suo insieme: caratterizzato come poi di fatto risulta da un modello di distribuzione totalmente monopolizzato solo da pochi gestori. Ne consegue che ci si debba pertanto orientare con maggior rigore verso la de-monopolizzazione non solo del commercio, ma anche della distribuzione.

Negli ovvii limiti della legalità, è chiaro che in Europa come altrove si può produrre tutto. Ma il vero problema è capire bene chi *di fatto* possiede ciò che si vende: e la questione riguarda in questo caso il tormentato futuro delle piccole e medie imprese. Lo stesso dicasi per i servizi del settore terziario e della tecnologia avanzata: quasi tutti nelle mani di grandi *corporations* multinazionali.

Oggi giorno, gran parte dei disturbi della libera concorrenza in settori anche delicati e sensibili sono il risultato di una *oggettiva* monopolizzazione degli appalti pubblici, tramite la creazione di *standard* nei pacchetti di acquisto dominati da grandi *corporations* e surrogati da decisioni governative che non hanno permesso *de facto* una libera concorrenza dei prodotti.

La deregolamentazione euro-burocratica, intesa come riduzione dell'innumerabile quantità di regole esistenti, dovrebbe ripristinare per gli imprenditori nell'UE anzitutto il diritto di accesso alla concorrenza di mercato, sia sul *micro* che sul *medio* livello.

Proprio in quanto, oggi più che mai, abbiamo a che fare con un *deficit* di libertà per gli scambi economici. Manco a dirlo (e a rischio di essere ripetitivi), ancora una volta quale risultato di una errata regolamentazione del mercato: spesso fatta a favore delle grandi *corporations*, tramite regole di applicazione in grado di favorire solo i più forti.

L'UE denota una imperdonabile carenza nella creazione di regole che proteggano a livello internazionale proprio le piccole e le medie imprese. Ed è questa la ragione per cui sono in tanti (incluso chi scrive) a lamentare che l'UE sia diventata un regolatore assai carente quanto a giustizia e ad onestà.

Passando ad una questione di natura più squisitamente strategica e militare, nessuno mette in dubbio che il rafforzamento dell'Europa nell'ambito della politica globale sia ancorato ad un leale partenariato nei confronti della NATO. In tema di politica di sicurezza, non esistono dubbi che l'UE possa mai cambiare la sua diretta fedeltà all'Alleanza militare. Prima di tutto perché non se ne ravvisa alcun bisogno: l'Europa è ben protetta da parte dell'Alleanza Nordatlantica e come tale dovrebbe rimanere.

Peraltro, c'è da considerare che anche Paesi che non sono nella NATO risultano beneficiari del "*reddito di stabilità*" di cui il Vecchio Continente ha usufruito, grazie alla collaborazione transatlantica in ambito di sicurezza. Per cui, a maggior ragione è interesse dell'UE che si conservi la coesione e la vitalità della NATO.

Al tempo stesso, come già abbiamo avuto modo di osservare, è indispensabile che prosegua il dibattito sul ruolo della politica comunitaria in ambito globale, utile al fine di svolgere una sua partecipazione attiva per garantire la pace e la sicurezza dei cittadini degli Stati membri.

Non c'è dubbio che oggi la sicurezza sia per tutti un bisogno politico primario. La collaborazione dell'UE con la NATO, non a caso ha accompagnato tutto il vertice del 2016: e i parametri stabiliti nella *Dichiarazione di Varsavia* ne stabiliscono inequivocabilmente le vie di azione più adatte.

Una riflessione speciale meriterebbe poi quello che si potrebbe definire come il *recupero dello spirito*. Gli Europei devono una buona volta aprire un ampio dibattito – franco, sereno ed a più voci – su quello se vogliono essere: se concordano nel mettere da parte il problema dell'*identità* europea, privilegiando la questione regolatrice dalle istituzioni politiche; oppure se preferiscono essere una comunità composta da libere Nazioni, ma tenuta insieme da valori di carattere non prettamente politico.

Evidentemente, come effetto del primo assunto, si avrà un tipo di coesistenza basato più su regole politiche che non su valori spirituali, dal momento che le istituzioni politiche non servono a specificare dei valori, bensì a prendere decisioni sull'utilità (o meno) dell'agire politico. Il che non esclude che, ogni tanto, si tocchino questioni fondamentali per l'esistenza, per le quali però prima di tutto si considerano le possibilità pragmatiche di regolamentazione. A mio parere, le varianti possibili sono due. Provo di seguito a sintetizzarne il senso.

Con la prima, si dá per acquisito che lo spazio politico dell'UE sia completamente neutro in ambito assiologico, e quindi non si può rivendicare il diritto di intervenire per stabilire *quale siano o possano essere* il modello sociale e la lista dei valori in base ai quali funzionano le comunità nazionali nei Paesi europei.

Con la seconda, si riconosce la necessità di doversi attrezzare per un ritorno alle *radici di civiltà* e, per questa via, riconoscere che l'UE sia una *specifica* comunità politica: la quale, nonostante le singole differenziazioni nazionali, rimane comunque legata da una *identità* basata sui valori di un triplice (e plurisecolare) canone europeo: la Filosofia greca, il Diritto romano ed il Cristianesimo. Soprattutto, per quanto riguarda quest'ultimo, grazie al concetto della *persona umana* dotata di una inalienabile dignità.

La prima soluzione, cioè quella che propenderebbe per l'assiologica neutralità del *sistema* politico comunitario, sembrerebbe a prima vista la più semplice. In realtà, oltre ad essere di per se stessa fragile, risulta assai difficile da ottenere in concreto: se non altro alla luce di quanto si è visto essere impervio il poter determinare (in maniera *politicamente corretta*, intendo) cosa comporti una commistione della politica con il mondo di valori.

La seconda soluzione è effettivamente molto più ambiziosa, anche perchè – aggiungerei – necessita soprattutto di un livello (assai più diffuso e consapevole dell'esistente) di maturità politica e sociale. Che è poi quanto dire il solo viatico davvero indispensabile per poter affrontare un serio dibattito sui valori, che sia al riparo dai rischi e dai tentativi di manipolazione.

L'odierno dramma dell'Europa credo infatti che consista nella (almeno sin qui manifestata) impossibilità di trovare un accordo che sia appena minimamente consensuale sulle fonti primarie dell'identità europea. E non mi riferisco al più dibattuto *cotè* canonico del Cristianesimo. Penso anche al fatto – se vogliamo, persino più stupefacente – che non si riesca ad essere d'accordo sulla restante coppia canonica della Filosofia greco-classica e del Diritto romano!

E questo perchè, come purtroppo si è pure visto, entrambi li si è ritenuti concorrenziali (o antitetici proprio in quanto *radici*) sia rispetto all'Illuminismo francese che alla visione post-industriale politologicamente descritta da Francis Fukuyama: quella cioè in base alla quale la Storia non ha più alcun significato e meglio sarebbe dimenticarla.

Tutto ciò, si badi bene, anche a prescindere dall'amara constatazione che l'ipotetica accettazione del Cristianesimo come base identitaria, inevitabilmente verrebbe a scontrarsi con le prevedibili resistenze di quanti hanno creato l'odierno modello di politica europea: all'insegna di controvalori antitetici in nome di ideologie a tutti i costi *laiche* (liberali o di sinistra che fossero).

La verità più ovvia è che non si possono intraprendere delle decisioni sensate, se non si sa (o non si identificano chiaramente) in nome di quali *numi tutelari* esse vengono prese.

È un pò come se, per usare una *imagery* agonistica, gli Europei mettano in campo una squadra che voglia competere col mondo ad essi esterno, dispiegando solo uno schema *di difesa* stretta e a zona. Per ottenere dei risultati di successo invece, bisogna *smarcarsi*: e per farlo, serve una coraggiosa ricostruzione a pieno numero della propria identità come *team*. E dunque, non certamente tramite inserimenti spiazzati e inconcludenti come è accaduto sino ad oggi.

Fuor di metafora, a voler indicare qualche proposta di azioni concretamente utili a far germinare un nuovo modello di conduzione del *sistema* europeo, proverò a riepilogare i punti più salienti di un perseguibile programma politico.

Innanzitutto: una UE capace di comune *buon senso* dubito che possa essere sottomessa – oltre la soglia già oltrepassata di tolleranza – ad un *surplus* di norme e di regolamentazioni. A più di sessant'anni dai Trattati di Roma, parafrasando il vostro Massimo d'Azeglio, verrebbe da dire che *fatta l'Europa*, di sicuro non è questa la gestazione più adatta per favorire un parto indolore dei *nuovi Europei*.

La via progettuale imboccata a Bruxelles resterà insomma sempre di più condannata al limbo dell'astrattezza, fino a quando non si darà più

credito alle Nazioni ed agli Stati europei come formidabili vettori di solide tradizioni, di utili diversità e di storia condivisa. In altre parole, fino a che non sarà loro riconosciuta una dinamica capacità di essere soggetti politici dell'Integrazione: ciascuno di essi, e tutti, non assorbibili dal *Moloch* dell'euro-burocrazia.

Oltre tutto, una risposta risanante ai problemi dell'Integrazione non la si può esaurire con il solo aumento numerico dei Paesi integrati o integrabili. Ciò che servirebbe è piuttosto uno scatto in avanti di potenziamento comunitario dei valori di Libertà e di Solidarietà.

È giunto il momento di tenere l'Integrazione Europea con i piedi ben saldi a terra e con la testa volta al ripristino dei principi primari che hanno potuto far rinascere una salda Europa post-bellica. I pilastri su cui è incaricata la nostra visione innovatrice dell'Unione Europea sono ben chiari.

## **Tonici di sostegno**

### *1. Democrazia reale e non immaginaria*

Non paia esagerato dire che oggi in Europa la Democrazia sia realmente in grado di funzionare soltanto ad un livello *interno* degli Stati nazionali.

Se i cittadini degli Stati membri reclamano a livello comunitario l'esercizio di un maggiore potere, ciò accade perchè essi associano l'ampliamento delle aree di democraticità europea al rispetto civile che essi politicamente tributano ai rispettivi Parlamenti nazionali.

In tale direzione io credo sia da interpretare la corrente rivalorizzazione negli Stati del ricorso all'istituto referendario: cioè a dire, anche come risorsa di cui potersi avvalere nei confronti di mal digerite decisioni europee. Non più e nè meno dunque, di un banco di prova su cui misurare la tenuta stabilizzatrice della *democrazia intergovernativa*.

Proprio perchè sono le decisioni dei cittadini e dei Parlamenti nazionali che possono fornire un tonificante lasciapassare per l'avviamento dei processi decisional svolti a livello dell'Unione, che così serberebbero al loro interno le garanzie di protezione dei singoli Stati.

### *2. Più temperanza in tema di regolamentazioni*

L'Unione Europea dovrebbe sottoporsi ad una terapia intensiva di sburocratizzazione procedurale. Allo scopo di ridurre e/o abolire il defatigante aggravio ponderale di tutto quell'insieme di regole che, anzichè aiutarci, costituiscono solo un insopportabile ingombro di lacci e laccioli. Tanto

più nocivi perchè imbrigliano gli imprenditori, riducono le offerte di lavoro per i cittadini e restringono i margini di intervento in merito da parte degli Stati membri.

Se tale è il quadro che si osserva, non è tanto una *Carta dei Diritti fondamentali* ciò che dovrebbe adottare l'UE, quanto invece una nuova ed aggiornata *Magna Carta delle Libertà*: che serva prima di tutto a *promuovere lo sviluppo* e non a spiegarci *come lo si dirige*, quando ancora non c'è e non se ne intravede nemmeno l'ombra.

### 3. Più uguaglianza e solidarietà

Sin dai suoi primordi si è detto, scritto e ripetuto che UE doveva rispondere all'esigenza di esprimere una *volontaria* comunità costituita da persone libere e uguali. Coerentemente, visto che anche gli Stati europei sono del pari *tutti uguali* davanti alla Legge ed hanno gli stessi obblighi nell'ambito dell'UE, va da sé che la violazione di questi nobili ed alti precetti iniziali di egualitarismo, comprometta dalle fondamenta l'edificabilità dell'Integrazione.

Servirà allora un compendio (oppurtunamente rivisto e corretto) di regole unitarie, che funzioni didascalicamente come un *libro di testo* di Solidarietà: dalla cui continua compulsazione sia possibile, in ogni momento a tutti, verificare se una certa qual decisione violi o meno il necessario equilibrio tra i più forti ed i più deboli. Come pure, accertare se ed in quale misura favorisca un progressivo e costante livellamento delle inevitabili differenze di crescita.

### 4. Policentrismo più funzionale

Il problema non sta tanto nei contenuti, ma nelle formule attuative. Nell'Unione Europea esistono e funzionano, sia pur in ordine sparso, diversi centri di integrazione. I quali però, puntualmente, a nostro avviso sfuggono non solo a qualsiasi tentativo di gerarchizzazione, ma anche solo ad una semplice classificazione differenziante per soli ambiti funzionali.

Evidentemente, come del resto è giusto che sia, ognuno parla più facilmente delle cose che conosce più da vicino e che sa come funzionano, magari dall'interno di esse. In questa sede mi limiterei solo a dire che la Polonia, il Paese che mi onoro servire – sia per la sua estensione e grandezza, che per il posto geografico che occupa sulla mappa comunitaria dell'Europa – ha le carte in regola per essere uno speciale centro dinamizzante per l'Integrazione Europea.

Ove solo si pensi all'ampiezza dell'area multi-regionale irradiantesi dal suo punto focale, che spazia fino a coinvolgere realtà economicamente



attive anche *fuori* dell'Euro-zona e con interessi politici diversamente configurati, non sorprenderà che dalla Polonia giungano alcune altre richieste di ampliare il ricettario terapeutico.

### 5. *Maggiori aperture*

L'eredità lasciataci del Presidente Lech Kaczynski ci obbliga a sottolineare costantemente che nessuno può essere privato della possibilità di scelta sulle modalità di sintonizzare il proprio Paese con gli orientamenti organizzativi avanzati dall'area transatlantica. Come pure, che non si può riconoscere a qualsivoglia altra entità il diritto di privare uno o più soggetti di questa possibilità.

Sempre il Presidente Lech Kaczynski, nella sua visione politica delle questioni internazionali, attribuiva un peso assai grande a valori come la sovranità e la libera scelta appartenenti a ciascun Paese. Fortissima era anche la sua aspirazione ad una rinascenza dello spirito cristiano nell'UE: col che si spiega perchè la promozione di questa eredità politica sia oggi ritornata più che mai prioritaria per il mio Paese.

### 6. *Le fonti di identità*

Su questo punto, la più onesta franchezza è diventata un obbligo epocale. Come può l'Europa presumere di ritornare alle proprie radici di civiltà, senza riconoscere a chiare lettere quali siano stati i valori che nei secoli ne hanno fatto una grandiosa forza culturale ammirata in tutto il mondo?

Mi augurerei di sbagliare: a nessuno è mai piaciuto assumere le vesti di Cassandra. Nondimeno, confesso che è davvero spaventevole anche il solo timore che un'UE deprivata del suo antico retaggio valoriale classico, possa essere tragicamente destinata a fare i conti (poco importa se prima o poi), con i peggiori rigurgiti di quegli stessi totalitarismi contro i quali il nostro Vecchio Continente ha pur saputo resistere e combattere.

Riassumendo la diagnosi qui presentata, i nessi logici concatenanti sono facili da desumere. Il problema centrale dell'Europa in cui oggi viviamo è una forte crisi, che definirei *multidimensionale*, caratterizzata da una progressiva perdita di fiducia sociale verso il processo di Integrazione Europea.

Contestualmente, è abbastanza comprensibile che in vari Stati europei sia venuta ad emergere la tendenza a chiedere la restituzione alle rispettive compagini nazionali di un controllo, sempre più stringente e capillare, da potersi applicare sulle decisioni politiche assunte in vista dell'Integrazione Europea.

## Perché la Polonia dovrebbe avere un ruolo particolare?

Quando in queste pagine sono state esposte alcune ipotesi riformatrici, secondo noi in grado di offrire utili e positivi contributi teorico-pratici al rinwigorimento dell'Unione Europea, in più occasioni ci si è riferiti alla Polonia.

Alcune ragioni sono ovvie. Altre meriterebbero di essere considerate con maggiore attenzione di quanto solitamente accada, al di là di stereotipi e di acritici apriorismi purtroppo circuitati con superficiale leggerezza mediatica.

Lo sforzo di pensiero richiesto può essere giustificato dalla specificità dell'area geo-politica che la Polonia occupa rispetto ai Paesi dell'intera superficie perimetrale centro-europea, in una fase di evoluzioni profonde, non sempre e non tutte scorrevoli o senza scosse.

Giusto per fare un esempio, è stata la Polonia ad aver concesso da subito il proprio sostegno all'Ucraina, dove si è verificata una grave violazione del Diritto Internazionale.

Il nostro è un Paese che solo pretestuosamente può oggi essere dipinto con inaccettabili pennellate di *inadempienza* rispetto alle esigenze da più parti avvertite di un *nuovo* modello di Europa integrata. Vero è anzi il contrario, ove si consideri che siamo un esempio (a suo modo unico) di società e di Stato che, come pochi altri, sono stati in grado di restare attaccati con eccezionale orgoglio identitario alle fondamenta della propria sovranità.

Nel centenario della prima guerra mondiale, la cui conclusione sancì nel 1918 la ricomparsa dei nostri confini sulle carte geografiche, nessuna mistificazione manipolatoria potrà offuscare il *DNA* europeo della nostra indipendenza e riunificazione: si tratta di una verità storica e spirituale al tempo stesso.

Siamo stati tra i primi a rivendicare l'essenziale centralità di un percorso, laborioso e sofferto, in direzione della ricostruzione come Stato e come Nazione. Oggi possiamo dire di possedere sia la volontà che la capacità di continuare il cammino intrapreso in direzione dell'unitarietà europea.

In nessun modo delle critiche, avanzate in forma legittimamente democratica ad un modello di gestione politica e strutturale dello spazio comunitario, possono essere contrabbandate per azioni di sabotaggio alla buona riuscita dell'Integrazione Europea. E men che meno alla nostra conquistata appartenenza all'UE.

C'è poi da considerare che in gran parte degli altri Stati membri esistono due atteggiamenti similmente dissociabili. Per gli *unilateralisti*, che

aspirarono ad una riconquista *senza-se-e-senza-ma* della sovranità nazionale, non è inverecondo puntare strumentalmente ad un indebolimento degli attuali legami integrativi.

In seconda posizione, paradossalmente ma non troppo, gli avversari più subdoli del pieno successo comunitario sono proprio quei fautori di un modello di Integrazione che propagano a viva forza idee utopiche di atrofizzazione degli Stati nazionali. In questo modo, come a noi pare, condannando l'Unione Europea a seppellirsi con le proprie mani nel cimitero della Storia.

Ad ogni buon conto, quel che risulta è che né gli uni né gli altri hanno la minima *chance* per la presentazione di un programma realistico di ristrutturazione della politica europea. Perché, a nostro avviso, entrambi sono portatori di atteggiamenti estremi che non colgono (se non negativamente) le turbolenze che oggi attraversano la realtà europea. E nemmeno riescono a focalizzare correttamente i pericoli più seri che corre l'Europa.

Come può essere possibile difendere l'Europa dalle insidie poste da influenze ad essa esterne, sostenendo delle rotture proprio dei principali collanti che tengono insieme le rispettive comunità che la compongono? C'è da restare basiti dinanzi al fatto che non si riesca ancora a comprendere quanto il perseverare in un tale errore di prospettiva ci renda tutti più indifesi. Alla luce di tali e tante già minacciose influenze negative, come non vedere che il rischio di essere sopraffatti è incombente?

A rischio di essere *tranchant*, la sintesi di questi interrogativi è che il futuro dell'UE non possa essere difeso sottraendo agli Stati membri l'uso delle loro rispettive aspettative e competenze comunitarie, al solo fine di creare una utopica *superpotenza* post-nazionale.

In questo senso allora, *si parva licet*, dall'esemplare originalità storica della Polonia potrebbero ricavarci utili indicazioni per la ricerca di una valida soluzione: giusto per fare un riferimento, penso alla nostra plurisecolare esperienza *unitaria* creata con quel singolare *sistema* politico che fu quello della *Confederazione polacco-lituana*.

La quale, ricordiamolo giusto di sfuggita, riuscì ad esistere dal 1569 al 1795 come Stato sovrano. Senza però l'esercizio di una sovranità assoluta sui rispettivi territori, bensì svolgendo solo una riconoscibile funzione rappresentativa – accettata (si badi bene) ad un livello pionieristicamente sovranazionale – condividendo una comunanza di leggi, di regolamenti e di cultura.

Nulla di strano quindi che siano i polacchi contemporanei – entusiasti come sono stati e restano dell'Integrazione Europea, non meno di quanto

non siano parimenti fedeli al proprio Stato ed alle proprie tradizioni – a poter suggerire qualche ipotesi per scongiurare un disfacimento dell'UE, con il solo ausilio di un'analisi criticamente argomentata.

Ci rendiamo conto che nell'assumere un simile ruolo, prima di tutto occorre crederci tutti insieme e fino in fondo. E sin qui *nulla quaestio*, ove solo si pensi al potenziale euro-integrativo e transatlantico di cui siamo stati consapevolmente capaci. Specie se si considera contro quali ostacoli mediaticamente stereotipizzanti ci è toccato scontrarci, quando il nostro Paese veniva descritto come una provincia periferica del colosso sovietico (prima) o come una povera sposina senza dote dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica (dopo).

La verità è che ancora stenta a cambiare il subliminale paradigma gerarchico comunitario (e non solo) di guardare alle relazioni tra le macro-aree regionali continentali in cui l'Europa Centrale è considerata più debole o peggiore, come pure ci è toccato di sentir dire in sede di Commissione Europea. Senza aprire un dibattito serio e al riparo da pregiudizi, sarà difficile potersi confrontare civilmente sulle risposte possibili da dare alla crisi odierna.

Le sfide che ci si parano davanti sono molte e gravi e richiedono da parte nostra l'assunzione di grandi responsabilità. La politica estera polacca dispone di un solido e coerente programma d'azione che poggia su tre pilastri.

In primo luogo, siamo animati da un forte convincimento. Ed è questo un punto su cui il Presidente Andrzej Duda si è espresso con grande chiarezza nel suo discorso all'ONU del 2015: la violazione del Diritto Internazionale ed i tentativi di minare l'ordine *post-guerra fredda* costituiscono un grande pericolo per la sicurezza di tutta l'Europa e compromettono le basi fondanti della convivenza pacifica tra le Nazioni.

Abbiamo già visto come, specie negli ultimi anni, il Diritto ha potuto essere prima apertamente minacciato e poi semplicemente non rispettato. Se ne parliamo con un'enfasi che solo il cinismo ed una colpevole disattenzione possono tentare di far passare come esercizio retorico, è perchè le violenze non si sono perpetrate solo lontano da noi, ma anche vicino a noi. Ho in mente la guerra in Ucraina, che è stata e rimane una evidente violazione del Diritto Internazionale.

Che la Polonia sia decisamente schierata a sostegno di tutte le istituzioni, come ad esempio le Nazioni Unite, che si sforzano di garantire l'osservanza ed il rispetto del Diritto Internazionale, non è casuale. Non solo la nostra storia recente, ma anche una più antica tradizione di studio e di

consapevolezza scientifica ci porta a riconoscere come la difesa del Diritto e delle Istituzioni, *massime* di quei Paesi e di quei popoli sottomessi da aggressioni militari, siano tra i migliori strumenti di cui la comunità internazionale disponga per contrastare le prevaricazioni.

Già nel Medioevo, ci preme ricordarlo, furono dei riconosciuti luminari di Giurisprudenza dell'Università Jagellonica che contribuirono allo sviluppo del Diritto Internazionale. Appuntando il proprio interesse a concezioni, all'epoca non per tutti evidenti, come il *Diritto delle Nazioni* e la *Sovranità dello Stato*.

Uno di questi, forse ancora non a tutti sufficientemente noto come meriterebbe, era Stanislao da Skarbierz: il primo Rettore dell'Ateneo Jagellonico di Cracovia. Non suoni quindi banale che una così antica tradizione polacca di ricorso agli strumenti legali nei casi di conflitti internazionali, porti spesso il nostro Presidente Duda a sottolineare la fierezza per la nostra condivisa *Alma Mater* accademica.

Secoli fa, tra il XIV e il XV, all'epoca della guerra con l'Ordine Teutonico e dell'uso della forza per la cristianizzazione delle nazioni baltiche, furono dei nostri studiosi che richiamarono strenuamente all'osservanza dello *jus gentium*, come allora si chiamava il *Diritto delle Nazioni*. Stanislao da Skarbierz e Paolo Wlodkowic erano tra questi: due eminenti polacchi sia difensori ad oltranza dell'autodeterminazione nazionale, che oppositori della conversione obbligatoria, peraltro fatta anche altrove con metodi brutali dai *conquistadores* spagnoli.

Certo non furono i soli. Ma quel che conta è che a queste idee noi siamo restati fedeli fino ad oggi: convinti come siamo che ad ogni caso di violazione del Diritto Internazionale sia da dare una risposta adeguata. Così come pure non sono mancate nè manifestazioni *occidentali* di solidarietà con l'Ucraina, che adozioni di misure adeguate nei confronti della Federazione Russa.

Per quanto ci riguarda, si tratta di proseguire su questo orientamento: ivi compresa l'adozione di sanzioni ogni qual volta le regole del Diritto Internazionale siano impunemente violentate.

Vorrei a questo punto altrettanto chiaramente escludere che si possa identificare queste nostre posizioni come un subdolo atto di ritorsione o di *nemesi* storica. Nulla di tutto ciò: la Polonia è pronta a collaborare con tutti i suoi vicini, semprechè non ci siano palesi violazioni del Diritto Internazionale.

Oltre tutto, com'è noto (ma spesso lo si dimentica) le sanzioni sono una delle forme più elementari di risposta legale al mancato rispetto del

Diritto. E in ogni caso, pur quando varate, non sono *in quanto tali* un ostacolo alle possibilità di prosiegua del dialogo.

Se pure si indulge ad interloquire senza gli opportuni distinguo con coloro i quali violano il Diritto Internazionale, ciò non sta a significare *de plano* che si sia con essi concordi nell'abbassare gli *standard* di civiltà. Se è vero com'è vero che, proprio in punta di Diritto, le regole più importanti sono il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale, va da sè che esse non possano mai essere violate in nessuna circostanza.

Se permettiamo a qualsiasi soggetto politico, in una qualsiasi parte del mondo, di stabilire *l'ordine* ricorrendo alla forza bruta, non ci sarà più spazio per una pace durevole. Se consentiamo che le frontiere di altri Paesi possono essere cambiate con l'uso della forza, nessuno Stato sarà mai sicuro. E men che meno il nostro. Se questa consapevolezza è valida per i rapporti internazionali nei luoghi più lontani del globo, la stessa deve valere anche nel cuore stesso dell'Europa.

Il secondo pilastro sul cui si regge la nostra politica estera è la convinzione che la sicurezza dell'Europa non possa essere il risultato di transazioni o di accordi tra quanti rispettano il Diritto e la Libertà e coloro i quali, proprio questi valori, tengono bellamente in ispregio.

Come ci ha insegnato la nostra Storia, nessun sistema basato su un precario equilibrio di forze tra sè opposte e contrastanti è mai stato in grado di garantire all'Europa una pace a lungo termine. Neppure le politiche di *appeasement* o di tolleranza verso gli aggressori hanno dato sicurezza all'Europa: non c'è mai stato né ci potrà essere vero dialogo tra chi è sordo alle esigenze di coesistenza pacifica, bensì solo tra chi le desidera davvero.

Questi e non altri sono i motivi che ci inducono a contrastare talune pratiche, secondo noi errate perchè inutili e pericolose, dalle quali giammai potrà venire stabilità: nè all'Europa, né al resto del mondo. Per questo siamo contrari alla così detta *concertazione* di potenze che vorrebbero trasferire all'ambito della politica globale il vecchio espediente del *divide et impera*.

È quindi scontato che la Polonia sia stata e voglia continuare ad essere un leale alleato della NATO. Siamo nel gruppo degli Stati che eseguono compiutamente gli impegni di spese nel settore Difesa concordati durante il *summit* del Galles nel 2014. Siamo certi che tutti gli Stati membri hanno un doppio ruolo nel sistema di sicurezza collettiva; ciascuno dovrebbe sentirsi *datore* di sicurezza, perché in ogni momento esso stesso (nel caso non lo sia già) potrebbe diventarne il *fruitore*.

Risiede in ciò l'essenza della responsabilità comune a tutti gli alleati. Mostrare nei fatti reciproca solidarietà (anche con lo sviluppo e la moder-

nizzazione delle proprie potenzialità militari), è un obbligo che non può ritenersi esaurito dalla pur necessaria osservanza stretta degli articoli di un patto. L'Alleanza Atlantica è nata e cresciuta su basi di adesioni spontanee e volontarie. Onorare gli impegni assunti è al tempo stesso un atto di dignità verso se stessi e di coerenza verso tutti gli altri sodali.

Spesso non ci si rende pienamente conto del peso e della profondità di formule che pure periodicamente sentiamo ripetere in solenne e *laicale* liturgia. Pronunziarsi dottrinalmente a favore della *unità* e della *indivisibilità* della NATO, direi che proprio in una pur speciale accezione di *catechesi* comporti l'impegno a sentirsi tenuti a sostegno dei propri alleati: nessuno escluso e con lo stesso spirito di affratellamento verso tutti.

Siamo stati contenti dei risultati del *summit* NATO di Varsavia: consapevoli di quanto ci abbia rincuorati il ritenere che la preservazione della sicurezza comune rimane pur sempre un processo costante. E dunque non riassumibile in un atto conclusivo – unitario quanto si voglia – che resti definito una volta per tutte. Lo sforzo richiesto a ciascuno dei sottoscrittori non concede soluzioni di continuità e nemmeno pause deflettenti.

Per questo noi pensiamo al *summit* di Varsavia come ad una tappa certo importante per il presente. Ma siamo convinti pure che essa possa essere ancor più fruttifera se orientata sul lungo periodo. Il trionfalismo da risultato finale *tutto e subito* non può attecchire su un organismo vivente e sano: il processo di maturazione comporta anche la paziente capacità di arrivare solidamente preparati ad affrontare le sfide: industriandosi a reagire, ben attrezzati ed in modo adeguato, a tutti i possibili pericoli.

Il terzo punto di forza della politica estera polacca, che vorrei qui sottolineare in modo particolare, si basa sulla speciale unicità del libero mondo dell'Occidente, che è sia europea che transatlantica. Al di là e al di quà dell'Atlantico abbiamo tutti ricavato notevoli profitti da una Europa unita: e tutti avremmo tanto da perdere ove essa fosse indebolita o divisa. Ed è questo un dato di fatto che riguarda immediatamente i nostri rapporti con gli Stati Uniti che si realizzano, anche se non per via esclusiva, attraverso i legami rinsaldati dall'Alleanza Nordatlantica.

In Europa, i nostri migliori amici di lunga data (e gli Italiani sono tra questi) sanno bene che la Polonia non sarà mai nè stolido gregario e men che meno invasato capofila di qualsiasi assembramento politico, adunanza sediziosa o focolaio di rivolta che ponga tra i suoi fini, immediati o reconditi, l'incrinamento o la distruzione dell'unità dell'Occidente e delle alleanze democratiche conquistate con determinazione ed a prezzo di sacrifici anche cruenti.

Le formule e gli atti di solidarietà che noi esprimiamo e tributiamo al mondo libero, non sono un orpello retorico, nè recente e nè astratto. Rimanere uniti dinanzi a vecchie e nuove sfide è qualcosa di più di una speciale contingenza: è un obbligo storico, che per noi carica di speciale significato prioritario la preservazione dell'unitarietà europea ed il complementare rafforzamento dei legami transatlantici.

Qui non si tratta di fare paragoni sterili o futili esaltazioni di primati e di eccellenze. Direi piuttosto che è la Storia ad averci inculcato il paradigma che in Europa abbiamo tutti guadagnato soltanto con l'unità. Come pure che abbiamo sempre perso o che ci abbiamo rimesso tutti (chi più e chi meno) quando eravamo divisi. Restare uniti e solidali è la migliore risposta possibile alle sfide del presente geo-politico.

Mantenere dritta la barra del timone sulla rotta necessariamente comunitaria dell'unità europea è un obbligo. In più, e lo diciamo da un *punto nave* specifico com'è quello dell'odierna Polonia, l'*avviso ai naviganti* che molto semplicemente si suggerisce è che la meta comunemente ambita può essere raggiunta.

Con la sola cautela che il ripristino di una piena fiducia al progetto europeo non solo presupponga, ma sia costantemente accompagnato da una parimenti reciproca professione di fiducia, sia tra gli Stati membri che tra essi e l'Unione Europea.

Crediamo che tanti problemi con i quali abbiamo a che fare oggi si potrebbero evitare, se solo fossimo appena più capaci di funzionare come una vera *societas*: nella quale, come ci insegnano i nostri antichi classici, a ciascun interlocutore è dovuto ascolto ed attenzione ed una pari misura di rispetto.

In parole povere, quel che è da rivedere è il processo decisionale *verticale* che nell'Unione Europea (a nostro avviso, indebitamente) consente che sia imposto il punto di vista degli Stati più grandi e più forti ai più piccoli o ai più deboli. Bisogna cambiare: il metodo attuale va sostituito con un processo decisionale *orizzontale*, tramite il quale alle decisioni si arriva comunque: ma di comune accordo e dopo aver sentito tutte le parti in causa.

Ad ogni buon conto, non può sfuggirci che uno degli obbiettivi fondamentali della politica polacca, divenuto oggi più che mai incontestabile, è quello di fornire assicurazioni a tutti i cittadini sulle effettive condizioni di sicurezza del Paese: settore questo, per il quale la Polonia si avvale del supporto della NATO.

Per cui è lecito rammemorare (a quanti verrebbe da dire che se lo siano scordato) che durante il *summit* NATO a Varsavia del luglio 2016, gli Al-



leati hanno concordato anche con noi un adattamento al nuovo scenario politico ravvivatosi in Europa, mediante il rafforzamento dell'intero fianco orientale dell'UE, con apposite forze da combattimento.

## **Prima di tutto, la sicurezza della Patria**

Essenzialmente da questi tre filoni, appena poco avanti descritti come fondamentali, derivano i risultati che riteniamo siano quelli più decisivi da conseguire: ben oltre gli esclusivi interessi della sola Polonia.

Che sia la sicurezza ad occupare il primo posto nella graduatoria d'impellenza, non lo diciamo solo noi. Ampie conferme in tal senso provengono dagli studi di numerosi *tink-tank* geostrategici e dalle analisi di autorevoli specialisti di rapporti internazionali. Garantire la sicurezza al nostro Paese è una sostanziale necessità oggettiva, proprio per via della particolare collocazione geografica della Polonia che conferisce al tema valenze e connotazioni assai più ampie.

Il che è vero sia se si resti nella dimensione più classica della discussione in termini di *hard power*, (ovvero delle forze più tradizionali del *complesso militar-industriale*), sia se si estenda la capacità significante della voce *sicurezza* a nuovi ambiti nevralgici quali l'ambientale, le fonti di energia ed ovviamente l'economia globale.

Quando parliamo di sicurezza intesa nel suo significato classico, la perimetrazione di senso per noi contestualmente più importante si può ricavare dalle decisioni prese nel *summit* della NATO svoltosi due anni fa a Varsavia: è qui che l'Alleanza Nordatlantica ha ribadito coralmemente, ove mai fosse stato necessario, la più che mai attuale importanza dei suoi compiti fondamentali: garantire la sicurezza a tutto il territorio dell'Alleanza, senza nessuna eccezione e nel modo più coerente rispetto alle attuali minacce.

Nel nostro caso specifico, se si focalizza l'ottica sul fianco orientale della NATO, il principale interesse è concentrato sui mutamenti della strategia approvata al vertice di Galles nel 2014, con il quale veniva instaurata una filosofia concettuale di un *rafforzamento generale* (tramite il così detto *reinforcement*).

Di nuovo, c'è che non si è parlato soltanto del *generale* rafforzamento dei singoli alleati orientali della NATO, ma anche delle misure più ampie da attuare sul posto (cioè su aree specifiche lungo il fianco Est-europeo), con la creazione di infrastrutture più idonee ad ospitare lo stazionamento di nuove unità e mezzi difensivi e di ricognizione dell'Alleanza Nord-atlantica.

Qualcosa di simile ha riguardato il settore meridionale della NATO: con la sola differenza che mentre nel caso del settore orientale è già parso a tutti chiaro quale dovrebbe essere la nuova strategia concordata (che più da vicino ci riguarda), nel fianco Sud dell'Alleanza un simile accordo sembrerebbe ancora non raggiunto.

E tuttavia, anche nell'area meridionale dell'Alleanza è da presumersi che dei mutamenti sostanziali siano da attendersi nel non meno cruciale settore balcanico ed adriatico, stante il pur da tempo annunciato *quid novi* e giusto dai primi di gennaio 2017 definitivamente ratificato (con il voto determinante del Parlamento italiano). Mi riferisco all'ingresso del Montenegro nella NATO quale 29mo Paese aderente all'Alleanza.

Parallelamente al rafforzamento del potenziale di *deterrenza* sul fianco orientale della NATO, certamente non sfugge alla Polonia la necessità di proseguire con rinnovato interesse il dialogo con la Russia. Merita però solo ricordare che non siamo stati noi, ma il Primo Ministro della Federazione Russa Dimitri Medvedev a dire (durante la Conferenza di Monaco sulla Sicurezza del febbraio 2017) che siamo entrati in una nuova *Guerra Fredda*.

Ovviamente, noi Polacchi non siamo d'accordo. Non è assolutamente nostra intenzione riedificare un confronto distruttivo tra noi e la Russia sui nostri confini orientali. A noi preme piuttosto rafforzare le possibilità difensive della NATO sul fianco orientale a fronte delle non nascoste potenzialità offensive dispiegate dalla Russia nella *enclave* di Kaliningrad.

Il che, come sanno gli specialisti di Storia dei Trattati, non esclude nemmeno il dialogo con l'Unione Europea perché soltanto il dialogo può aiutare tutti nella costruzione di una pace permanente. Sempreché, come già ampiamente argomentato in queste pagine e come ancora ribadiamo, detto dialogo sia basato sul pieno rispetto di Diritto Internazionale. Diversamente, non ci sarà un dialogo fruttuoso e la ricerca della stabilità rimarrà una chimera.

## **La controversia sulla sovranità dei Paesi dell'UE**

Rileggendo la lettera ai cittadini Britannici del Presidente del Consiglio dell'Unione Europea (scritta prima della *Brexit*) che riguarda le proposte del loro posizionamento all'interno dello spazio comunitario, mi sono concentrato su una delle parti intitolata *Sulla sovranità*. Devo dire in tutta sincerità, che ne ho ricavato una sorpresa assai positiva. Perché ancora

non tanto tempo fa, nell'ambito dei più importanti gruppi comunitari pareva quasi che il termine *sovranità* dovesse essere cancellato dal linguaggio europeo.

Guardando ai documenti o alle lettere di diversi movimenti proto-europei, come per esempio quelli del gruppo di Ventotene indentificato con i nomi di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Ursula Hirschmann, vediamo che essi sono stati scritti come se la *sovranità* degli Stati nazionali fosse un comune retaggio del passato. Ma è forse questa una tendenza costante che riguarda non soltanto la Gran Bretagna?

Ovviamente, ogni medaglia ha un *recto* ed un *verso*. Se il concetto della *sovranità* lo si intende usato in direzione tale da compromettere la prassi regolamentare comunitaria, con esso indicando come implicita la distruzione di quanto in precedenza acquisito dall'Integrazione Europea, è chiaro che si tratterebbe di una accezione sfavorevole per l'Europa.

Se però (in questo caso grazie ai suggerimenti della *semiotica inferenziale* del vostro Umberto Eco, anche da noi assai noto e tradotto) provassimo da modesti *lectores in fabula* a tenere in qualche modo collegata la regola comunitaria con il peculiare mantenimento della *sovranità* di alcuni Stati, in tal caso scopriremmo un modello di *Integrazione* storicamente assai caro alla Polonia e per noi rimasto costante.

Un tale modello io lo chiamerei *Europa delle libere Nazioni e degli Stati uguali*. Senza alcuna baldanza, noi crediamo fermamente che un ritorno alle radici più autentiche dell'Integrazione Europea sia attuabile solo aumentando la capacità di ascolto reciproco; come pure che una più strenua ricerca del consenso sia la strada maestra per un migliore futuro dell'Unione Europea.

Per converso, non siamo minimamente convinti che il modello gerarchizzato dell'Europa *verticale* possa rafforzarla: dal che, la nostra contrarietà a quella che solo consideriamo una perniciosa tendenza prevalente.

È dunque alla luce di questo nostro *modus cogitandi* che gli eventi connessi alla crisi migratoria in atto siano assumibili come esempio di come stia mal funzionando il modello di Europa: che non esitiamo a chiamare inefficace, perchè configurato da una gestione gerarchica *verticale* che si avvale di un numero di *decisori* reali estremamente ridotto.

Se insistiamo su quanto un tale modello imperante sia tuttora in aperta contraddizione con la nostra idea di Integrazione Europea, è perchè sta sempre più venendo a galla che le decisioni comunitarie assunte in tema di ricollocazione dei rifugiati non hanno coinvolto tutti i pur plausibili centri decisionali. In altre parole, è proprio il metodo della così detta *Wilkom-*

*menspolitik* ad essere inefficace: molto semplicemente, perchè non passa giorno che non si veda che non funziona.

Son dovuti passare molti mesi (anzi anni!) prima di renderci conto di come svariate migliaia di persone siano divenute vittime inconsapevoli di un'errata decisione. Ora, siamo tutti in cerca di una qualche soluzione per il problema. E come tardiva toppa non si è riusciti a trovare di meglio che riesumare le proposte del settembre 2015: aggiungendo al danno pure la beffa di tacere che ad avanzarle furono proprio dei Paesi della nostra area, all'epoca sonoramente contestati.

Tra i paesi penalizzati da questi omissivi silenzi mediatici – guarda caso! – c'è anche la Polonia. Fu infatti proprio il Presidente Andrzej Duda a presentare, illustrandone i minimi particolari, queste soluzioni che oggi si vogliono applicare. All'epoca, non altro che grazie alla struttura di gestione *verticale* di cui oggi ancora non ci stanchiamo di lamentare l'infungibile insipienza, queste stesse proposte a cui oggi si torna furono semplicemente scartate.

In politica, non sempre è vero che sia inutile piangere sul latte versato. Non è certo questa la sede per ricordare che se il Catechismo Maggiore parlava di "*peccati che gridano vendetta al cospetto di Dio*", il Catechismo Cattolico li chiami "*peccati che gridano verso il cielo*". La sostanza del grido credo rimanga inalterata, a fronte di tante migliaia di persone che stanno pagando un prezzo assai alto per una catastrofe dovuta ad una strategia sballata di ricollocazione dei rifugiati.

Impossibile restare impassibili. Sappiamo tutti che la storia non si fa con i se e non è questa la sede per disquisire di Teologia. E tuttavia, verò è che non si fa buona politica se non affrontando il presente con lo sguardo rivolto al futuro. Dobbiamo ad un filosofo stoico latino, Lucio Anneo Seneca, che fu pure uomo politico e talvolta ascoltato statista, la massima lapidaria *errare humanum est, perseverare autem diabolicum*.

Per farla breve, vorrei solo dire che ove all'epoca avessimo solo potuto condurre una discussione sincera e bilanciata tra Stati uguali, oggi l'Europa si troverebbe a vivere una situazione diversa. Intanto, mentre oggi ancora si parla di come assicurare le nostre frontiere, di che senso dare alla collaborazione con la Turchia, o di come assicurare aiuti per Giordania e per il Libano, come non ricordare che quando nel 2015 fummo ancora noi polacchi ad avanzare puntuali e circostanziate proposte in merito ai nostri *partner* comunitari, non fummo nemmeno degnati di una risposta?

Per questo e non per altro, ancora una volta riteniamo che sia almeno da discutere, in spirito di collaborazione e senza la iattanza egemonica di

un *superiore silenzio*, la nostra tesi di un' *Europa delle libere Nazioni e degli Stati uguali*.

Come terzo obbiettivo della politica estera della Polonia vi è poi il rafforzamento della nostra posizione ad Oriente. Molto semplicemente, se ad Occidente lottiamo in difesa dei nostri interessi, ad Oriente la posta in gioco è la sicurezza collettiva.

Anche a guardare il tutto da un punto di vista esclusivamente geografico, non c'è dubbio che per un futuro di accettabile coesistenza rispetto al vicinato orientale, il posto della Polonia sia nell'UE ed a fianco di leali alleati della NATO: si tratta di obiettivi che restano di importanza strategica assolutamente importante e che imprimono un carattere essenziale all'attività complessiva della nostra politica estera.

Non ci sfugge, del resto, quanto la situazione in questa zona dell'Europa sia in continuo e rapido mutamento. È una questione che possono aiutarci a comprendere meglio anche le leggi della *Fisica*.

Torniamo ancora per un momento al caso dell'Ucraina. Ora, considerazioni politico-strategiche a parte, ancora non è dato sapere *se, come e quanto* essa potrà essere uno Stato efficiente, o *quando* malauguratamente smetterà di essere uno Stato per diventare solo uno spazio.

Ebbene, comprendiamo tutti e bene che questo spazio lo si potrà dividere oppure riempire con qualcos'altro. Senonchè, mentre uno Stato è in ogni caso un attore, un *partner* con cui si può collaborare, il vuoto costituisce invece motivo di invitante tentazione dei vicini. Perciò noi andiamo da sempre a ripetere ai nostri *partner* di Ucraina che è dalla fine o dalla perdurante efficienza del loro Stato che si deciderà il proprio complessivo futuro. E noi siamo interessati a che in Ucraina la compagine strutturale dello Stato resti funzionale.

Il quarto obbiettivo dell'attività estera dello Stato polacco si dispiega nell'iniziativa *Intermarium* (o zona dei Tre Mari) meglio nota come *Gruppo Adriatico-Baltico-Mar Nero*: cioè quella dei Paesi lambiti o in qualche maniera collegati da queste acque (Polonia, Bulgaria, Croazia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Austria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania ed Ungheria).

I quali, sin dalla nascita – su iniziativa croata e previo forte impulso e sostegno polacco a New York il 30 Settembre 2015, in occasione della 70ma sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – si sono dichiarati aspiranti ad un rafforzamento della collaborazione in parte già esistente tra 12 Paesi.

## L'iniziativa dei Tre Mari

Per noi polacchi si tratta di un importante strumento per costruire un'asse Sud-Nord all'interno dell'Europa. Per tanti anni infatti, anche dopo il 1989, la politica estera europea è stata dominata dalla prospettiva dell'asse Est-Ovest. L'attuale compagine governativa e statale della Polonia affida un significato importante a questo nuovo asse multi-marittimo: crediamo davvero in un gruppo che comprenda anche la Scandinavia.

Teniamo inoltre a sottolineare che non si tratta di una ulteriore area concettuale di aggregazione geo-politica, quanto piuttosto di una dimensione molto pratica di ambito regionale: ciò a cui teniamo è una volontà di integrare una serie di Stati come Estonia, Croazia, Bulgaria e Polonia. Il problema, di questi come degli altri Stati di questa gruppo regionale, è che non sono mai integrati tra loro né politicamente, né su basi infrastrutturali.

Volendo sdrammatizzare, scherzando si potrebbe dire che un *test* di collaborazione potrebbe consentire ai Paesi eventualmente toccati da qualche guaio serio di regione di rispondere alla domanda: quale *leader* di Stato tra i soci va chiamato per primo? Meglio chiamare subito Bratislava, Budapest, Zagabria o Tallinn? E chi chiamano a loro volta gli Stati vicini oppure le principali capitali dell'Occidente o dell'Est? Che scelta hanno?

Ecco, quello che noi in questo caso vorremmo è solo favorire la costruzione di un tipo di relazioni dove prima di altri si chiama un *partner* ben riconosciuto per ciascuna regione: perché è così che crediamo dovrebbe essere, in quanto ciò rafforzerebbe l'intera comunità evitando la cristallizzazione dell'UE.

Per raggiungere tale scopo è indispensabile anzitutto una concreta integrazione infrastrutturale, unitamente ai settori dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente e delle telecomunicazioni: che è poi quanto dire le quattro sfere canoniche di collaborazione a questo livello. L'obbiettivo è collegare di più e meglio queste parti dell'Europa, solo sfruttando le risorse che sono già a disposizione.

Ciascuno di questi Stati spende ordinariamente ingenti somme del pubblico erario per singoli investimenti in ognuna delle quattro tipologie infrastrutturali: senza che si sia mai stati capaci di coordinare le rispettive azioni.

Oggi le distanze non si calcolano più in chilometri, ma in ore di viaggio ed in lunghezza di percorso diretto. Perciò va a finire che Bucarest sia di fatto *più lontana* da Varsavia, Madrid o Parigi, solo per la scarsità o la bassa frequenza di voli diretti.

E se ad esempio dalla Polonia alla Romania ci sono pochissimi voli, il peggio lo fanno le brutte strade e i collegamenti via treno che di fatto quasi non esistono. La storia (non a lieto fine) si conclude con la deludente realtà che i polacchi di rado si spostano in Romania ed i rumeni ancor meno in Polonia.

Ci sarebbe anche da dire che anche altri Stati di questa parte dell'Europa hanno percorso una via simile nel secolo scorso e, nonostante le pari se non superiori difficoltà incontrate, gran parte di essi si è comunque ben integrata con l'UE.

Eppure, indipendentemente dall'aver più o meno tratto profitto dall'assegnazione dei fondi strutturali, il livello di integrazione da essi effettivamente raggiunto è decisamente peggiore, ove lo si confronti con quello di altri Stati dell'Europa Occidentale.

L'idea basilare di questa iniziativa si avvale del presupposto che gli Stati di questa parte dell'Europa hanno bisogno di un maggiore sforzo intensificante, al fine di conseguire una più stretta integrazione regionale. Ovviamente, ciò non significa nemmeno lontanamente che si voglia perseguire il benchè minimo tentativo di creare un nuovo soggetto politico.

L'intento che ci anima è unicamente l'aspirazione ad un rafforzamento dei legami infrastrutturali nell'Europa Centro-Orientale per migliorare i contatti e la collaborazione tra gli Stati di quest'area regionale, e aumentandone al tempo stesso la sicurezza.

Ci si potrà chiedere: in vista di tutto ciò, in concreto che cosa c'è da fare? Alcune risposte le abbiamo già e sono ben chiare. Innanzitutto, si dovranno sviluppare i collegamenti alle fonti energetiche tra gli Stati della regione, perché gran parte di loro ha dei seri problemi di approvvigionamento diversificato. Come pure da unire sono i rispettivi sforzi di ciascuno Stato, al fine di garantire la sicurezza energetica a tutta la regione.

In seconda istanza, poniamo come necessaria la costruzione di una rete infrastrutturale di trasporti che ci faciliti il libero scambio di merci e di servizi, aumenti le reciproche occasioni di investimento, lo sviluppo turistico ed i più semplici contatti sociali. Una maniera genuina quanto ben condivisa insomma, sia di superare divisioni che di creare legami costanti tra le nostre genti.

*Last but not least*, è l'acquisizione di una attitudine durevole alla eliminazione degli ostacoli che ancora si frappongono ad una nostra piena collaborazione, come spesso è accaduto per vicende del passato che hanno potuto minare le basi minime di coesistenza per diverse minoranze nazionali.

Nessuno pensa che si debba *ex nihilo* cambiare le nostre rispettive storie, ma che si possa aspirare alla conciliazione attraverso un dialogo basato sul reciproco rispetto e sulla verità, sì.

L'iniziativa dei Tre Mari, come già detto, non è esattamente associabile ad un progetto di tipo geo-politico, anche se possono essere ravvisate delle parziali risposte a contestuali minacce tuttora possibili a danno del Centro-Est europeo. A noi basta solo pensare che se restiamo economicamente meno sviluppati e meno integrati, ciò sarà un motivo sufficiente per relegarci più facilmente in un'area di maggiore antagonismo o rivalità geo-politica da parte di potenze più forti.

Come già menzionato, l'iniziativa dei Tre Mari nemmeno vuol porsi come un'alternativa pur solamente minimale rispetto all'Integrazione Europea. È anzi semmai assai più probabile che proprio grazie a dei legami egualitari liberamente contratti tra gli Stati di questo gruppo, si possa accelerare più coesivamente il processo di osmosi comunitaria. È tempo di chiudere definitivamente la storica divisione tra la *nuova* e la *vecchia* Europa, e con ciò stesso radicarsi ancora più fortemente nel nuovo assetto identitario sia europeo che transatlantico.

Ancora qualche osservazione finale. La politica estera polacca mira sempre più a considerare e tutelare sia gli interessi che i bisogni dei polacchi che vivono fuori dai nostri confini. Non scorderemo mai che questi nostri compatrioti restano comunque tra gli elementi più preziosi del Paese, anche come sostegno non secondario per l'intera economia polacca. I cittadini residenti in Polonia siamo circa 38 milioni e intorno ai 20 milioni sono quelli che vivono fuori dal nostro Paese.

Insieme, arriviamo a contare intorno ai 60 milioni di persone. Anche se per ora registriamo ancora un saldo demografico negativo (cioè ogni anno in Polonia muoiono più persone di quante ne nascono), qualche notevole eccezione esiste: come ad esempio nel caso dei polacchi in Gran Bretagna, dove il computo è esattamente inverso. A ciò aggiungasi che ad un livello complessivamente globale, come Nazione abbiamo un saldo demografico positivo.

Per meglio comprendere una sfumatura non di lieve valore, è importante ricordarsi sempre che i polacchi *fuori Paese* si dividono in due categorie. Una, chiamata comunque Polonia all'estero, è quella che annovera tutti coloro i quali hanno volontariamente deciso di migrare verso altri Paesi.

Si è poi soliti definire *polacchi viventi fuori delle frontiere* gli altri nostri connazionali che vivono lì dove hanno da sempre vissuto e si sono trovati fuori del nostro Paese grazie al cambiamento delle linee di confine. In modo particolare, ci si riferisce poi ai *polacchi oltre la nostra frontiera orientale*. Per ciascun gruppo di persone mettiamo a punto una serie miratamente differenziata di strategie più opportune, ma sia gli uni che gli altri sono per noi ugualmente molto importanti.



Si potrebbe dire che la Polonia, in un periodo di eccezionale turbolenza della storia dell'Europa come l'attuale, dovrebbe essere preparata ad una possibile alluvione. Per cui, come il biblico patriarca che ringrazia il Signore per la salvezza raffigurato in un celebre quadro del pittore italiano Domenico Morelli, dovremmo a nostra volta, attrezzarci a costruire una propria inaffondabile arca.

Dal momento che viviamo tutti in un'epoca di globalizzazione, è ben comprensibile che un altro obiettivo per noi assolutamente non secondario sia la ricerca ad ampio giro d'orizzonte di *partner* idonei per incentivare investimenti e, con essi, stimolare ulteriormente la crescita economica.

Stante l'imperativa necessità di ricostruire l'economia ed imprimere sempre nuova forza allo sviluppo delle migliori tecnologie innovative, è da ciò conseguente il bisogno di individuare dei *partner* su scala globale. Per questo uno speciale segmento della nostra politica estera è dedicato alla promozione a favore della Polonia di *partner* per un'ampia gamma di investimenti proficui.

Dove però con il termine *partner* mi corre obbligo di sottolineare che non rientra nelle nostre intenzioni voler restare un facile terreno di esclusivo sfruttamento da parte di grandi multinazionali. Come purtroppo è scautelatamente accaduto in anni da noi non lontani.

## A futura memoria

L'Europa è naturalmente libera e padrona sia di non ascoltare la voce della Polonia, che di ignorare le ipotesi di soluzioni che arrivano dall'Europa Centrale. Può pur sempre rimanere attestata nella errata corsia di una politica dominata dalla conferma autoreferenziale di una sua posizione scollegata dalla realtà, insieme a tutta l'*élite* degli euro-burocrati di Bruxelles fabbricatori indefettibili di mere utopie.

Come può anche essere che sia stata già destinata a non sopravvivere a se stessa. Nessuno può sapere se saremo tutti travolti da una rivolta sociale che abolirà tutte le istituzioni e metterà la parola *fine* al processo di integrazione. O se sarà invece una conquista esterna con cui avremo a che fare e che, in un modo o nell'altro, alla fine avrà definitivamente ragione di ogni residuo barlume di sicurezza europea.

In tanti sperano di poter sopravvivere ad una simile alluvione. E da questo patetico auto-convincimento traggono la velleitaria decisione di restare saldamente ancorati alle proprie posizioni, senza la benchè minima

concessione a permettere la semplice apertura di un dibattito a più voci sul futuro dell'Europa. Come già e più di una volta successo nel corso della nostra storia travagliata, costoro suppongono che il bottino dei conquistatori sarà solo quello delle periferie e che il tesoro principale rimarrà intatto.

Ebbene, essi si illudono.

Ho pensato che fosse doveroso scrivere e dare circolazione a questo volume, come un sommesso ed incoercibile invito alla discussione. Non più che una riflessione che consenta una più ampia e approfondita meditazione sulle possibili vie di rinnovamento europeo.

Per quanto ci sarà concesso, noi non rinunceremo al tentativo di costruire una salda e non inondabile Polonia. Pronta ad affrontare tutti gli scenari possibili. Come seppe fare Noè.

## BIBLIOGRAFIA<sup>1</sup>

- Albert M., *Governance and Democracy in European Systems: on Systems Theory and European Integration*, in "Review of International Studies", n. 28, 2002.
- Andersen S. S., Eliassen K. A. (a cura di), *The European Union: How Democratic Is It?*, London 1996.
- Antoszewski A., Herbut R. (a cura di), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza (Democrazie dell'Europa Occidentale. Analisi comparata)*, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., *Modele demokracji przedstawicielskiej (Modelli di democrazia rappresentativa)*, in: A. Antoszewski, R. Herbut (a cura di), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.
- Arendt H., *On Violence*, London-New York 1970.
- Arendt H., *The Human Condition*, Chicago 1958.
- Ash T. G., *Free World. America, Europa e il futuro dell'Occidente*, Mondadori, Milano, 2004.
- Bang H. P., *David Easton's Postmodern Images*, in "Political Theory", vol. 26, n. 3, June 1998.
- Bankowicz M., Szczerski K. (a cura di), *Europa 25*, Kraków 2004.
- Bauman Z., *Europa è un'avventura*, trad. di Marco Cupellaro, Laterza, Roma-Bari 2006.
- Bauman Z., *Europa niedokończona przygoda*, trad. di T. Kunz, Kraków 2005.
- Bauman Z., *Europe: an unfinished adventure*, Polity Press, Cambridge 2004.
- Bauman Z., *Modernità liquida*, traduzione di Sergio Minucci, Laterza, Roma-Bari 2004.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, trad. di T. Kunz, Kraków 2006.
- Bielecki J., *Narodziny politycznej Europy (La nascita di una Europa politica)*, in "Rzeczpospolita", n. 255 del 29.10.2004.
- Biernat T., *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego (Diritto comune. La peculiarità del sistema europeo)*, Toruń 2002.
- Birnbaum N., *Cała nadzieja w Europejczykach (Tutte speranze negli europei)*, in "Europa" n. 10 (49), 2005.
- Blair T., *Kontynent na jałowym biegu (Continente su una marcia vuota)*, in "Newsweek" n. 51-52, 2005.
- Boerzel T. A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EU Working Papers, RSC 2000/56, Florence 2000.
- Borkowski P. J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej (Teorie politiche di integrazione internazionale)*, Warszawa 2007.
- Borkowski P., *Kryzys strefy euro a model przywództwa e Unii Europejskiej (Crisi dell'Eurozona e modello di leadership dell'Unione Europea)*, in: T. G. Grosse (a cura di), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów (Tra politica e mercato. La crisi dell'Unione Europea nell'analisi di economisti e politologi)*, Warszawa 2013.

---

<sup>1</sup> La bibliografia contiene anche i lavori principali dell'autore

- Borowiec P., *Wymuszona dekonstrukcja – Lewiatan w uścisku procesu globalizacji (Decomposizione forzata - Lewiatan nell'abbraccio della globalizzazione)*, in: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (a cura di) *Globalizacja - nieznośne podobieństwo?: świat i jego instytucje w procesie uniformizacji (Globalizzazione - somiglianza insopportabile?: Il mondo e le sue istituzioni nel processo di uniformità)*, Kraków 2008.
- Bretherton Ch., Vogleer J. (a cura di), *The EU as a Global Actor*, London 2006.
- Brodecki Z., *Preambula Konstytucji dla Europy (Preambolo della Costituzione per l'Europa)*, in: S. Dudzik (a cura di), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej (Costituzione per l'Europa. Il futuro dell'Unione Europea)*, Zakamycze 2005.
- Bulmer S., Scott A. (a cura di), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford 1994.
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di R. Mastroianni et altri, Giuffrè, Milano 2017.
- Chalmers D., *Post-Nationalism and the Quest for Constitutional Substitutes*, in "Journal of Law and Society", n. 27, 2000.
- Christiansen T., *Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance*, EUI Working Papers, RSC nr 97/74.
- Chrysochoou D. N., *Theorizing European Integration*, London-Thousand Oaks-New Delhi 2001.
- Cooper R., *La fine delle nazioni: ordine e caos nel 21. secolo*, Lindau, Torino 2004.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja (Teorie delle relazioni internazionali. Critica e sistematizzazione)*, Warszawa 2007.
- Dahl R. A., *Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, in "Political Science Quarterly", vol. 109, n. 1, 1994.
- Dahl R., Tufte E. R., *Size and Democracy*, Stanford 1973.
- Dehousse R., *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, in "EUI Working Paper", RSC 98/1.1.
- Deschouwer K., *The European Multi-Level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, "EUI Working Papers", n. 2000/47.
- Dimitrakopoulos G., Kremliis G. (a cura di), *A New Constitutional Settlement for the European People*, Athens-Brussels 2004.
- Dougan M., *The Convention's Draft Treaty: Bringing Europe Closer to its Lawyers?*, in "European Law Review", vol. 28, n. 6, 2003.
- Duff A., *The Struggle for Europe's Constitution*, London-New York 2005.
- Dworkin R., *Biorąc prawo poważnie*, trad. di T. Kowalski, Warszawa 1998.
- Dworkin R., *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna 1982.
- Dzielski M., *Odrodzenie ducha – budowa wolności. Pisma zebrane (Revival dello spirito - la costruzione della libertà. Raccolta di scritti)*, Kraków 1995.
- Dzielski M., *Polityka polska dziś (Politica polacca odierna)*, in: M. Dzielski, *Odrodzenie ducha – budowa wolności. Pisma zebrane*, Kraków 1995.
- Easton D., *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965.
- Easton D., *A System Analysis of Political Life*, New York 1965.
- Easton D., *The Political System*, New York 1953.

- Europa jutra. Jana Pawła II wizja Europy (L'Europa di domani. Visione dell'Europa di Giovanni Paolo II)*, selezione e elaborazione di A. Sujka, Kraków 2000.
- Fabrini S. (a cura di), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance*, London-New York 2005.
- Featherstone K., Radaelli C. M. (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003.
- Flis A., *Czego Zachód nauczył się od Wschodu w XX wieku (Che cosa ha imparato l'Occidente dall'Oriente nel XX secolo)*, in "Alma Mater", n. 50, 2003
- Foucault M., *Historia seksualności*, Warszawa 1995.
- Foucault M., *La volontà di sapere. Storia della sessualità*, vol. 1-3, Feltrinelli, Milano 1984-1985.
- Friedman G., *The next 100 years: forecast for the 21st century*, Allison & Busby, London 2009.
- Friedman T. L., *Il mondo è piatto: breve storia del ventesimo secolo*, Mondadori, Milano 2006.
- G. Majone, *Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, EUI Working Paper SPS 93/4.
- Generaux J., Manuel critique du parfait Europeen: Les bonnes raisons de dire "Non" a la Constitution, Paris 2005.
- Geohler G., *Constitution and Use of Power*, in: H. Goverde, P.G. Cerny, M. Haugaard, H. H. Lentner (a cura di), *Power in Contemporary Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi 2000.
- Gibbins J. R. (a cura di), *Contemporary Political Culture. Politics in Postmodern Age*, London 1989.
- Giddens A., *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge 1987.
- Goehler G., *Constitution and Use of Power*, in: H. Goverde, P. G. Cerny, M. Haugaard, H. H. Lentner (a cura di), *Power in Contemporary Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2000.
- Goverde H., Cerny P.G., Haugaard M., Lentner H. H. (a cura di), *Power in Contemporary Politics: Theories, Practices, Globalizations*, London-Thousand Oaks-New Delhi 2000.
- Grammond S., *Identity Captured by Law*, McGill-Queen's, University Press, 2009.
- Grande E., *Post-National Democracy in Europe*, in: M. Th. Greven, L.W. Pauly (a cura di), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and Emerging Global Order*, Lanham - Boulder New York - Oxford 2000.
- Greven M. Th., Pauly L. W. (a cura di), *Democracy beyond the State? The European Dilemma and Emerging Global Order*, Lanham - Boulder New York - Oxford 2000.
- Grimm D., *Przez konstytucję do integracji (Attraverso costituzione verso integrazione)*, traduzione di M. Kurkowska; in "Nowa Europa", n. 1, 2005.
- Grosse T. G., *Europa na rozdrożu (L'Europa al bivio)*, Warszawa 2008.
- Guigou E., *Je vous parle d'Europe*, Paris 2004.
- Habermas J., *Czy Europie potrzebna jest konstytucja? (L'Europa ha bisogno di una Costituzione?)*, in "Nowa Europa", n° 1 (1), 2005.
- Halizak E., *Geoeconomia (Goeconomia)*, Warszawa 2012.

- Hardt A., Negri A., *Imperium*, trad. di S. Ślusarski, A. Kolbaniuk, Warszawa 2005.
- Hardt A., Negri A., *Impero: Il Nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002.
- Hardy J., *Poland's New Capitalism*, Pluto Press, London 2009.
- Hayward J., Menon A. (a cura di), *Governing Europe*, Oxford 2003.
- Helios J., Jedlicka W., Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych (Sovranità nell'era dei processi di integrazione e globalizzazione), in "Prawo, Acta Univesitatis Wratislaviensis", n. 2626, 2004.
- Hix S., *The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and its Rivals*, in "Journal of European Public Policy", n. 5 (1), 1998.
- Holsti K. J., *International Politics. A Framework for Analysis*, Prentice Hall 1995.
- Jabłoński A. W., *Kultura polityczna i jej przemiany (Cultura politica e le sue evoluzioni)*, in: A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (a cura di), *Studia z teorii polityki (Studi di teoria politica)*, vol. II, Wrocław 1998.
- Jachtenfuchs M., *Democracy and Governance in the European Union*, in "European Integration On-Line Papers", www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.
- Jackson R., *Sovereignty: Evolution of an Idea*, Polity Press, Cambridge 2007.
- Jackson R., *Stanowisko Francji wobec przyszłości Europy (La posizione della Francia sul futuro dell'Europa)*, in "Europa" n° 48 (87), 2005.
- Jan Paweł II (Giovanni Paolo II), *Enciclica Centesimus Annus*, 46, AAS 83, 1991.
- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych UE (Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE)*, Warszawa 2003.
- Kagan R., *Paradiso e potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2003.
- Kagan R., *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003.
- Keohane R. O., *After Hegemony*, Princeton 1984.
- Kielmansegg P. G., *Integration und Demokratie*, in: M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (a cura di), *Europäische Integration*, Opladen 1996.
- Kinsky F., *Federalizm. Model ogólnoeuropejski (Federalismo. Modello paneuropeo)*, Kraków 1999.
- Klementowicz T., *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki i polityki (Comprensione della politica. Uno schema della metodologia della scienza e della politica)*, Warszawa 2010.
- Kohler-Koch B., *A Constitution for Europe?*, Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum fuer Europaeische Sozialforschung, n. 8, 1999.
- Kohler-Koch B., Eising R. (a cura di), *The Transformation of Governance in the EU*, London 1999.
- Kohler-Koch B., *The Evolution and Transformation of European Governance*, in: B. Kohler-Koch, R. Eising (a cura di), *The Transformation of Governance in the EU*, London 1999.
- Kooiman J. (a cura di), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London-Newbury Park New Delhi 1993.
- Kranz J. (a cura di), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska (Sovranità e transnazionalità versus integrazione europea)*, Warszawa 2006
- Krasnodębski Z., *Demokracja peryferii (Democrazia delle zone periferiche)*, Gdańsk 2003.
- Kreijen G. et al. (a cura di), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002.

- Kruk M., *Uwagi o projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (prawnokonstytucyjny punkt widzenia) - Commenti sul progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (punto di vista giuridico)*, in "Przegląd Sejmowy" n. 2 (61), 2004.
- Leben Ch., *A Federation of Nation-States or a Federal State*, in: Ch. Joerges, Y. Meny, J. H. H. Weiler (a cura di), *What kind of Constitution for what Kind of Polity? Responses to Joschka Fisher*, San Domenico-Fiesole 2000.
- Lehmbruch G., *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, in: R. Czada, A. Windhoff-Heritier (a cura di), *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M 1991.
- Lenaerts K., Desomer M., *New Models Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy*, in "Common Market Law Review", n. 39, 2002.
- Lepenies W., *Koniec wieku Europy? (La fine del secolo dell'Europa?)*, in "Europa Wschodu i Zachodu", n. 2, 1998.
- Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984.
- Lijphart A., *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven 1977.
- Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze (Diritto costituzionale comparato)*, Toruń 2000.
- Luhmann N., *Sistemi sociali: fondamenti di una teoria generale*, trad. di Alberto Febbrajo e Reinhard Schmidt, Il Mulino, Bologna 1990.
- Luhmann N., *Teoria politica nello stato del benessere*, trad. di Raffaella Sutter, Franco Angeli, Milano 1984.
- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, trad. di G. Skąpska, Warszawa 1994.
- Łoś-Nowak T., *Paradygmat realistyczny – projekcje porządku międzynarodowego w XXI wieku (Paradigma realistico - proiezioni dell'ordine internazionale nel XXI secolo)*, in: R. Kuźniar (a cura di), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku (Ordine internazionale all'inizio del XXI secolo)*, Warszawa 2005.
- Majone G., *Independence versus Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, in "EUI Working Paper", SPS, 93/4.
- Majone G., *Regulating Europe*, London-New York 1996.
- Mann M., *Incoherent Empire*, London 2003.
- Marks G. et al. (a cura di), *Governance in the European Union*, London-Thousand Oaks-New Delhi 1996.
- Marks G., Hooghe L., Blank K., *Integration Theory, Subsidiarity and the Internationalisation of Issues: The Implication for Legitimacy*, in "EUI Working Paper", RSC n. 95/7.
- Marsh D., *Problems in Policy Network Analysis*, Birmingham 1996.
- Marsh D., Rhodes R. A. W., *Policy Networks in British Government*, Oxford 1992.
- McKay D., *Designing Europe: Comparative Lessons from Federal Experience*, Oxford 2001.
- Merkel W., *Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma*, in "Estudio Instituto Juan March", n. 42, 1993.
- Miklaszewska J., *Demokracja i republika, (Democrazia e repubblica)*, in: R. Legutko (a cura di), *Oblicza demokracji (I volti della democrazia)*, Kraków 2002.

- Miklaszewska J., *Demokracja. Dzieje pojęcia (La democrazia. Storia del concetto)*, in: R. Legutko, (a cura di) *Oblicza demokracji (I volti della democrazia)*, Kraków 2002.
- Moisi D., *Geopolitica delle emozioni: le culture della paura, dell'umiliazione e della speranza stanno cambiando il mondo*, Garzanti, Milano 2009.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 31, n. 4, 1993.
- Moravcsik A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York 1998.
- Neunreither K. H., *The Democratic Deficit of the European Union*, in "Government and Opposition", n. 29, 1994.
- Neyer J., *Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multilevel Governance*, in "Journal of Common Market Studies" vol. 41, n. 4, 2003.
- Nugent N., Paterson W., *The Political System of the European Union*, in: J. Hayward, A. Menon (a cura di), *Governing Europe*, Oxford 2003.
- Nye J., *Soft Power: The Means To Success In World Politics*, Public Affairs, New York 2005.
- Olszewski P., *Strategia "soft power" Unii Europejskiej a euroatlantycka współpraca w wielobiegunowym świecie (Strategia "soft power" dell'Unione Europea e cooperazione euro-atlantica nel mondo multipolare)*, in: J. M. Fiszer, P. Olszewski (a cura di), *System euroatlantycki e wielobiegunowym ładzie międzynarodowym (Sistema euroatlantico e ordine internazionale multipolare)*, Warszawa 2013.
- Ortega y Gasset J., *Meditazione sull'Europa*, introduzione di Dante Argeri, Edizioni SEAM, Roma 2000.
- Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, in "Common Market Law Review", n. 36, 1999.
- Pierre J., Peters G. B., *Governance, Politics and the State*, Houndmills 2000.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych (L'Unione Europea nel processo di riforme dei trattati)*, Lublin 2007.
- Potulski J., *Wprowadzenie do geopolityki (Introduzione alla geopolitica)*, Gdańsk 2010.
- Radaelli C. M., *The Europeanization of Public Policy*, in: K. Featherstone, C.M. Radaelli (a cura di), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003.
- Reinicke W. H., *Global Public Policy*, in "Foreign Affairs" n. 76, 1997.
- Reinicke W. H., *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, in "Foreign Policy" n. 117, 1999-2000.
- Rhodes R. A. W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (Phil.) 1997.
- Rifkin J., *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaciemnia American Dream*, trad. di W. Falkowski, A. Kostarczyk, Warszawa 2005.
- Rifkin J., *Il sogno europeo: come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano, 2004.
- Risse-Kappen T., *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, in "Journal of Common Market Studies", n. 34, 1996.



- Rosamond B., *Theories of European Integration*, Palgrave, Houndmills-Basingstoke 2000.
- Ruggie J. G., *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, in: "International Organization", vol. 47, n. 1/inverno 1993.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich (Introduzione ai studi europei)*, Warszawa 2007.
- Saint-Etienne Ch., *L'Europa forte*, presentazione di Roberto Santaniello, trad. di Giuliano Tedesco, EGEA, Milano 2004.
- Saint-Etienne Ch., *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, trad. di A. Nica-Zdaniuk, B. Zdaniuk, Warszawa 2004.
- Sarnecki P., *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych (Costituzionalizzazione dei principi e delle istituzioni del sistema giuridico)*, Kraków 1997.
- Sartori G., *The theory of democracy revisited*, Chatham, New Jersey 1987.
- Sbragia A., *The European Community: A Balancing Act*, in "Publius: The Journal of Federalism", n. 23, 1993.
- Scharpf F. W., *Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union*, in "EUI Working Paper", RSC n. 94/1.
- Scharpf F. W., *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, in "Journal of European Public Policy", n. 4, 1997.
- Schmitter P. C., *Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories*, in: G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streck, *Governance in the European Union*, London 1996.
- Schmitter P., *Imaging the Future of the Euro-polity with the Help of NOW Concepts* in: G. Marks et al. (a cura di), *Governance in the European Union*, London-Thousand Oaks-New Delhi 1996.
- Schuman R., *Per l'Europa*, prefazione di Mariano Rumor, Cinque Lune, Roma 1965.
- Scruton R., *The Need for Nations*, London 2004.
- Shaw J., *Postnational Constitutionalism in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", n. 6:4, Special Issue 1999.
- Simon Y. R., *Filosofia del governo democratico*, trad. di R. Fabbri, Milano, Massimo, 1983.
- Simon Y. R., *Filozofia rządu demokratycznego*, tłum. R. Legutko, Kraków 1993.
- Skąpska G., *Niklas Luhmann i teoria systemów społecznych (Niklas Luhmann e teoria dei sistemi sociali)*, in: N. Luhmann, *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, trad. di M. Kaczmarczyk, Kraków 2007.
- Staden A. van, Vollaard H., *The Erosion of State Sovereignty*, in: G. Kreijen et al. (a cura di), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002.
- Staniszki J., *Władza globalizacji (Il potere della globalizzazione)*, Warszawa 2003.
- Stelmach J., Sarkowicz R., *Filozofia prawa XIX i XX wieku (La filosofia del diritto del secolo XIX e XX)*, Kraków 1999.
- Stone Sweet A., *The Constitutionalization of the EU. Steps Towards a Supranational Polity*, in: S. Fabbrini (a cura di), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States-Exploring Post-national Governance*, London-New York 2005.
- Sylwestrzak A., *Unia Europejska w świetle historii doktryn politycznych (L'Unione Europea alla luce della storia delle dottrine politiche)*, in: S. Dudzik (a cura di), S. Dudzik (a cura di), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej (Costituzione per l'Europa. Il futuro dell'Unione Europea)*, Zakamycze 2005.

- Szacki J., *Historia myśli socjologicznej (Storia del pensiero sociologico)*, Warszawa 2003.
- Szczerski A., *Modernizacje. Sztuka i architektura w nowych państwach Europy Środkowo-Wschodniej 1918-1939 (Modernismo. Arte e architettura nei nuovi stati dell'Europa centrale e orientale 1918-1939)*, Łódź 2010.
- Szczerski K., *Kilka uwag o naprawie Unii Europejskiej (Alcune osservazioni sul rinnovamento dell'Unione Europea)*, in "Polski Przegląd Dyplomatyczny", n. 1, 2018.
- Szczerski K., *Czego historia Polski może nauczyć Europę? (Che cosa può insegnare all'Europa la storia della Polonia?)*, in: K. Nagrodzki (a cura di), *Kościół – Naród – Państwo 966-2016. Dzieje wierności*, Łódź 2016.
- Szczerski K., *Druga Unia Europejska (Seconda Unione Europea)*, in "Pressje", vol. sesto e settimo del Club Jagiellonico (Klub Jagielloński), Kraków 2006.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej (La dinamica del sistema europeo. Riflessioni sulla nuova forma di politica nell'Unione Europea)*, Kraków 2008.
- Szczerski K., *Europa Środkowa – dynamiczna wspólnota aspiracji (Europa Centrale: una comunità dinamica di aspirazioni)*, in "Zeszyty polityczne", n. 1 (3), 2014.
- Szczerski K., *Europa wielu prędkości a hierarchizacja państw członkowskich Unii Europejskiej. Konsekwencje dla Polski (Un'Europa a più velocità e la gerarchizzazione degli Stati membri dell'Unione europea. Conseguenze per la Polonia)*, in: A. Kukliński, J. Woźniak (a cura di), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Kraków 2012.
- Szczerski K., *Ewolucja systemu europejskiego a Traktat z Lizbony (L'evoluzione del sistema europeo e il Trattato di Lisbona)*, in "Prawo Europejskie w Praktyce", n. 10, 2009.
- Szczerski K., *Governare attraverso la coesione*, in "Sindicalismo", n. 9, 2010.
- Szczerski K., *Imadło antydemokratyczne. Unia Europejska a standardy demokratyczne (Vizio anti-democratico. L'Unione Europea e gli standard democratici)*, in "Zeszyty polityczne", n. 1 (2), 2013.
- Szczerski K., *Myśl geopolityczna Mirosława Dzięlskiego (Pensiero geopolitico di Mirosław Dzięlski)*, in "Kwartalnik Konserwatywny", n. 3, estate 1998.
- Szczerski K., *Neofunkcjonalizm ideologiczny (Neofunzionalismo ideologico)*, in "Polska w Europie", n. 1 (48), 2005.
- Szczerski K., *Nowy ład Europejski? Debata o miejscu Europy w porządku globalnym (Nuovo ordine europeo? Dibattito sul ruolo dell'Europa in un ordine globale)*, in: A. Kukliński, K. Pawłowski (a cura di), *Przyszłość Europy - wyzwania globalne - wybory strategiczne*, Nowy Sącz 2006.
- Szczerski K., *O nieistnieniu i warunkach zaistnienia. Unia Europejska a problem demokracji (Informazioni sulla non esistenza e condizioni di esistenza. L'Unione europea e il problema della democrazia)*, in: M. Burzyk, M. Podniesieński, M. Rysiewicz (a cura di), *Politeikon III. Kto jest suwerenem? Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, Kraków 2012.
- Szczerski K., *Obraz europejskiej kultury politycznej wedle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Un'immagine della cultura politica europea secondo il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa)*, in: A. Waśko (a cura di), *Poza utopią i nihilizmem*, Kraków 2007.
- Szczerski K., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej. Polska perspektywa (Politica orientale dell'Unione Europea. Prospettiva polacca)*, in "Komentarz. Miesięcznik polityczny Łódź", n. 4 (11), 2008.

- Szczerski K., *Polska geopolityka europejska (Geopolitica polacca in Europa)*, in "Arcana", n. 5 (89), 2009.
- Szczerski K., *Polska polityka w europejskiej realności (Politica polacca nella realtà europea)*, in "Polska w Europie", n. 1 (50), 2007.
- Szczerski K., *Przygodność form władzy. Postinstitucjonalne kategorie analizy systemowej (La contingenza delle forme del potere. Categorie post-istituzionali di analisi del sistema)*, in: D. Pietrzyk-Reeves (a cura di), *Pytania współczesnej filozofii polityki*, Kraków 2007.
- Szczerski K., *Przyszłość Unii Europejskiej a dylematy legitymizacyjne wspólnotowego systemu politycznego (Il futuro dell'Unione Europea e i dilemmi di legittimazione del sistema politico comunitario)*, in "Politeja", n. 1, 2004.
- Szczerski K., *Re-konfiguracja czy re-konstytucja? Kryzysowe zmiany sensu systemu politycznego Unii Europejskiej (Riconfigurazione o ricostituzione? Cambiamenti di crisi del senso nel sistema politico dell'Unione Europea)*, in: T.G. Grosse (a cura di), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa 2013.
- Szczerski K., *Rzecz o wyprawie Europy w poszukiwaniu Celu (Il viaggio dell'Europa alla ricerca dell'Obiettivo)*, in "Politeja", n. 1 (3), 2005.
- Szczerski K., *Suwerenność w Europie – suwerenność Europy. Zarys problematyki w kontekście zmian politycznych w Unii Europejskiej (La sovranità in Europa: la sovranità dell'Europa. Una descrizione dei problemi nel contesto dei cambiamenti politici nell'Unione Europea)*, in "Zeszyty polityczne", n. 1, 2012.
- Szczerski K., *Systemowe dylematy kryzysowych zmian w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne (Dilemmi sistemici dei cambiamenti di crisi nell'Unione Europea. Aspetti legali e politici)*, in: P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (a cura di), *Ustroje, tradycje i porównania*, Warszawa 2015.
- Szczerski K., *Unia Europejska bez Traktatu z Lizbony - rzut oka z pięciu perspektyw (L'Unione Europea senza il Trattato di Lisbona: uno sguardo da cinque prospettive)*, in "Prawo Europejskie w Praktyce", n. 12 (54), 2008.
- Szczerski K., *Unia Europejska jako otwarty system konstytucyjny (L'Unione Europea come sistema costituzionale aperto)*, in "Międzynarodowy Przegląd Polityczny", n. 14, 2006.
- Szczerski K., *Unia Europejska jako polityczny oksymoron. Wewnętrzne sprzeczności integracji: siła czy słabość? (L'Unione europea come ossimoro politico. Contraddizioni interne dell'integrazione: forza o debolezza?)*, in: A. Kukliński, J. Woźniak (a cura di), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków 2011.
- Szczerski K., *Unia Europejska jako system polityczny. W poszukiwaniu paradygmatu badań nad integracją europejską (L'Unione Europea come sistema politico. Alla ricerca di un paradigma di studio sull'integrazione europea)*, in: I. Stawowy-Kawka (a cura di), *Niemcy - Europa - Świat. Studia międzynarodowe*, Kraków 2007.
- Szczerski K., *Unia Europejska jako utopia i jej kres (L'Unione Europea come un'utopia e la sua fine)*, in "Nowe Państwo", n. 12 (70), 2011.
- Szczerski K., *Unia Europejska: w poszukiwaniu formuły strategicznego pozycjonowania (L'Unione Europea: alla ricerca di una formula per il posizionamento strategico)*, in: A. Kukliński, J. Woźniak (a cura di), *Polska w Europie wielu prędkości*, Kraków 2013.

- Szczerski K., *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy (Utopia europea. Crisi di integrazione e iniziativa di riparazione)*, Kraków 2017.
- Szczerski K., *Wartości i rozum w polityce europejskiej (Valori e principi nella politica europea)*, in "Arcana", n. 5 (137), 2017.
- Szczerski K., *Wyzwania polityki Polski w Unii Europejskiej (Le sfide della politica polacca nell'Unione Europea)*, in: J. Czaputowicz (a cura di), *Polityka zagraniczna Polski: Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, Warszawa 2008.
- Szczerski K., *Zarządzanie wielosegmentowe: model polityki w Europie (Governance multi-segmento: un modello di policy in Europa)*, in "Praktyka Polityczna" n. 1, 2004.
- Tallberg J., *Wpływ poszczególnych państw członkowskich na negocjacje w Radzie Europejskiej (Influenza di stati membri sui negoziati nel seno del Consiglio Europeo)*, in "Nowa Europa", n. 1 (6), 2008.
- Therborn G., *Drogi do nowoczesnej Europy*, tłum. A. Pucek, Warszawa-Kraków, 1998.
- Therborn G., *European modernity and beyond: the trajectory of European societies, 1945-2000*, London 1995.
- Todorov T., *Le nouveau desordre mondial*, Paris 2003.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (Dinamica di riforma del sistema decisionale nell'Unione Europea)*, Warszawa 2005.
- Venizelos E., *The European Constitution as an "Intergovernmental" Constitution and the Political Deficits of the European Union*, in: G. Dimitrakopoulos, G. Kremelis (a cura di), *A New Constitutional Settlement for the European People*, Athens-Brussels 2004.
- Vennesson P., *Europejska strategia liberalna (Strategia europea liberale)*, "Nowa Europa", n. 2, 2005.
- Vespa B., *Soli al comando: Da Stalin a Renzi, da Mussolini a Berlusconi, da Hitler a Grillo. Storia, amori, errori*, Mondadori, Milano 2017.
- Vibert F., *Europe Simple, Europe Strong*, Cambridge 2001.
- Villepin D de., Semprun J., *L'homme europeen*, Paris 2005.
- Viviani L., *L'Europa dei partiti: per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze 2009.
- Walker N., *The Idea of Constitutional Pluralism*, in "EUI Working Paper LAW", n. 1, 2002.
- Wallace H., Wallace W., *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1997.
- Wallace W., *Theory and Practice in European Integration*, in: S. Bulmer, A. Scott (a cura di), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, Oxford 1994.
- Weigel G., *La cattedrale e il cubo. Europa, America e politica senza Dio*, a cura di Carlo Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.
- Weiler J. H. H., *European Democracy and Its Critique*, in "West European Politics", n. 2, 1995.
- Weiler J. H. H., *In the Defence of the Status quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, in: J. H. H. Weiler, M. Wind (a cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003.

- Weiler J. H. H., Wind M. (a cura di), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003.
- Wessels W., *The Modern West European State and the European Union; Democratic Erosion or a New Kind of Polity?*, in: S. S. Anersen, K. A. Eliassen (a cura di), *The European Union: How Democratic Is It?*, London 1996.
- Węc J. J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005 (La disputa sulla forma istituzionale delle Comunità Europee e dell'Unione Europea 1950-2005)*, Kraków 2006.
- Wiener A., Diez T., *European Integration Theory*, Oxford 2004.
- Wilks S., Wright M. (a cura di), *Comparative Government Industry Relations*, Oxford 1987.
- Wójtowicz K., *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej (Progetto del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa - la base del sistema e dell'ordine giuridico dell'Unione Europea)*, in "Przegląd Sejmowy", n. 2 (61), 2004.
- Zielonka J., *Europa jako Imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską (L'Europa come impero. Un nuovo sguardo all'Unione Europea)*, Warszawa 2007.
- Zybała A., Staniszkis J., *Szanse Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym Świecie (Le chance della Polonia. Le nostre opportunità di sviluppo nel mondo attuale)*, Komorów 2005.