



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
Scuola di
Scienze Politiche
"Cesare Alfieri"

Lezioni e Letture

Giuliano

AMATO



e identità nazionali
nell'Unione Europea



Lectio Magistralis

— 15 —

**Lezioni e Letture
della Scuola di Scienze politiche
“Cesare Alfieri”**

Comitato
SCIENTIFICO

Direttore

GIUSTO PUCCINI

Presidente della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”

Comitato Scientifico

FRANCA ALACEVICH

Professore di Sociologia economica

GIUSEPPE COGO

Professore di Economia politica

CARLO FUSARO

Professore di Diritto pubblico comparato

MASSIMO MORISI

Professore di Scienza politica

SANDRO ROGARI

Professore di Storia contemporanea

Titoli
PUBBLICATI

Inaugurazione anno accademico

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014

Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015

Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016

Carlo Trigilia, *Crescita economica e coesione sociale nelle democrazie avanzate. Un divorzio inevitabile?*, 2017

Letture “Cesare Alfieri”

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015

Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015

Giuliano Amato, *Le identità nazionali nell'Unione Europea*, 2018

Giuliano Amato

**Le identità
nazionali
nell'Unione
Europea**

Firenze University Press
2018

Le identità nazionali nell'Unione Europea / Giuliano Amato. –
Firenze : Firenze University Press, 2018.
(Lectio Magistralis ; 15)

<http://digital.casalini.it/9788864537092>

ISBN 978-88-6453-708-5 (print)

ISBN 978-88-6453-709-2 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-710-8 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International
(CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

This book is printed on acid-free paper

CC 2018 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

Le identità
nazionali
nell'Unione
Europea

Sommario

- 9 Presentazione
 Giusto Puccini
- 19 Le identità nazionali nell'Unione Europea
 Giuliano Amato
- 39 Bibliografia

Giusto
PUCCINI

Presentazione

La Collana *Lezioni e Letture* della Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri” dell’Università di Firenze, nata nel 2010 per raccogliere le Lezioni inaugurali dell’anno accademico e le Letture “Cesare Alfieri”, è proseguita e prosegue come collana dell’omonima Scuola.

La Scuola di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”, del resto, è erede diretta della Facoltà, della sua peculiare e consolidata offerta formativa, nonché della sua tradizione quanto mai illustre nel panorama universitario nazionale ed internazionale. Si tratta, appunto, della tradizione risalente addirittura a quella Scuola di Scienze Sociali, fondata a Firenze nel lontano 1875, che costituisce il più antico istituto italiano, ed uno dei più antichi in Europa, nel settore dell’insegnamento delle scienze politiche e sociali.

Una lunga tradizione interdisciplinare, che ha visto collaborare fra loro figure assai autorevoli di storici, giuristi, politologi, sociologi ed economisti.

Le *Lezioni* e le *Lecture* – due appuntamenti annuali che costituiscono da tempo altrettante occasioni di riflessione su tematiche di notevole interesse dal punto di vista culturale e scientifico e, insieme, di grande attualità – intendono proprio valorizzare questa tradizione, coinvolgendo nella loro trattazione, secondo molteplici approcci disciplinari, docenti prima della Facoltà ed ora della Scuola (le *Lezioni*), ovvero studiosi o esperti di grande valore italiani e stranieri (le *Lecture*).

La Lettura “Cesare Alfieri” 2017 è stata affidata a Giuliano Amato, insigne costituzionalista.

Giuliano Amato, in effetti, ha alle spalle una carriera accademica assai prestigiosa.

In particolare, egli è stato a lungo professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università “La Sapienza” di Roma, ed ha successivamente insegnato per anni presso l’Istituto Universitario Europeo di Fiesole, dove ora è professore emerito.

È autore di una serie di monografie e di numerosi saggi quanto mai significativi in tema di diritti di libertà, di forme di Stato e di governo, di diritto dell'economia e della concorrenza, di integrazione europea e di cultura politica.

Sempre in ambito accademico, o comunque scientifico-culturale, gli sono state altresì conferite numerose cariche di notevole rilievo e prestigio, fra cui la Presidenza dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana, quella della Scuola Superiore S. Anna di Pisa, quella del Comitato dei Garanti per le celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità italiana, quella del Certo di Studi Americani di Roma, quella dell'International Advisory Board della Fondazione Italiani Europei.

D'altro canto, Amato ha avuto modo più volte di mettere a disposizione la sua non comune, e del resto universalmente riconosciuta, competenza tecnica attraverso l'assunzione di cariche particolarmente rilevanti dal punto di vista politico e/o istituzionale.

Basti ricordare che, fra la fine degli anni '80 del secolo scorso e la fine degli anni '10 di quello attuale, egli ha ricoperto le cariche di Presidente del Consiglio (due volte), di vice

Presidente del Consiglio, di Ministro del Tesoro (due volte), Ministro dell'Interno (due volte), di Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Inoltre, fra il 2002 ed il 2003, è stato vice Presidente della Convenzione per il futuro per l'Europa, incaricata appunto della stesura del *Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*.

Ed infine, dal 2013, ricopre la carica di giudice della Corte Costituzionale.

Orbene molteplici passaggi del suo curriculum – accademico e non – testé sinteticamente rammentato, stanno evidentemente a testimoniare come Giuliano Amato fosse il docente e, più in generale, la persona di gran lunga più indicata per la trattazione di un tema come quello prescelto per la Lettura del 2017: ovverosia di un tema attinente agli aspetti istituzionali del processo di integrazione europea, non casualmente prescelto dalla Scuola per l'anno di celebrazione del 70° anniversario della firma dei trattati di Roma istitutivi della CEE e dell'EURATOM.

La Lettura *Le identità nazionali nell'Unione Europea*, appunto, mira a ricostruire l'evolver-

si, nel corso di questo settantennio di storia dell'integrazione, del complesso e mutevole equilibrio fra le ragioni della salvaguardia delle identità e degli interessi nazionali e quelle della 'ricerca' e della 'realizzazione degli interessi comuni'.

Nella fase iniziale e nei primi decenni del processo di integrazione, in particolare, si sarebbe realizzato un certo qual bilanciamento fra i due ordini di ragioni. Laddove, secondo Amato, quelle del secondo tipo hanno trovato una coerente espressione nell'affidamento alla Commissione della «missione» del «perseguimento dell'interesse europeo», nonché nel diretto riconoscimento dei diritti, da parte della Corte di giustizia, ai cittadini degli Stati membri. Nella medesima direzione, del resto, avrebbero altresì operato l'elezione diretta del Parlamento europeo ed il ruolo di co-decisore di quest'ultimo esercitato in base al principio di maggioranza.

Nella Lettura, d'altro canto, si ricorda anche il fallimento del tentativo, operato agli inizi del nuovo secolo, di spostare decisamente l'equilibrio in questione in direzione di un assetto autenticamente federale, attraverso l'emanazione

di una vera e propria Costituzione europea.

A tale fallimento, poi, sarebbe seguita una fase di sbilanciamento di tale equilibrio in una direzione esattamente opposta.

Secondo Amato, ciò sarebbe rispecchiato, in specie, dalla concreta progressiva assunzione da parte del Consiglio europeo, quale organo rappresentativo dei Governi nazionali, di un ruolo decisivo, in luogo della Commissione, sul terreno della determinazione del contenuto degli atti normativi europei.

Il sempre più diffuso accentuarsi di logiche di prevalente tutela degli interessi nazionali, d'altra parte, sarebbe stato notevolmente assecondato dalle tre crisi, che hanno recentemente investito una serie di Stati membri: quella economico-finanziaria, quella migratoria e quella terroristica.

Siffatte tendenze antieuropeiste peraltro, secondo Amato, lungi dall'essere ulteriormente alimentate dalla Brexit, parrebbero invece essere state contraddette dall'esito delle recentissime elezioni politiche olandesi e francesi.

Quindi, sostiene Amato, in questo nuovo contesto favorevole ad un rilancio delle ragioni dell'integrazione, potrebbe valere la

pena muoversi risolutamente nella logica di un'Europa a più velocità proprio nei settori più critici, ancorché sempre nell'ambito di «una cornice unica, rappresentata dalla Commissione e dal Parlamento europeo». Si tratterebbe insomma di costituire, accanto a quello già operante sul versante economico-finanziario, ulteriori e diversamente composti «nuclei di maggiore integrazione» in materia di difesa e sicurezza comuni e di controllo e gestione dell'immigrazione.

In conclusione, peraltro, non si manca di formulare un interrogativo ispirato dalla tesi di uno storico americano relativa alle origini delle federazioni nate da «solidi stati nazionali preesistenti»: ci si chiede cioè se, ai fini della transizione verso una vera e propria forma di integrazione politica europea, non potrebbe davvero risultare decisivo il concreto affermarsi della necessità di una difesa militare comune.



Lettura
“Cesare Alfieri”

Giuliano
AMATO

Le identità nazionali nell'Unione Europea

La costruzione dell'integrazione europea fra identità nazionali e interessi comuni

L'identità nazionale è tutt'altro che una componente estranea o addirittura antitetica all'integrazione degli europei nell'Unione. Nella stessa ideazione degli europeisti che lanciarono il disegno della Federazione – compresi Altiero Spinelli e gli altri autori del famoso Manifesto – ciò che doveva essere sradicato era l'esclusivismo delle sovranità statuali, era il principio del *superiorem non recognoscens*, che aveva portato ciascuno Stato ad usare le armi per risolvere i conflitti con gli altri Stati, in un susseguirsi di guerre che avevano insanquinato il mondo.

«Mai più guerre fra noi» richiedeva perciò non che gli Stati sparissero, ma che si federassero in una entità superiore, così come avevano scritto Giuseppe Mazzini (che anzi riteneva il risorgimento nazionale un requisito dell'integrazione europea) e, prima ancora di lui, Immanuel Kant. In questa prospettiva, ad integrarsi sarebbero certo stati i cittadini europei, ma non solo come individui, bensì anche con le loro comunità nazionali, che si volevano private dell'assolutismo della sovranità statale, non delle loro culture, delle loro lingue, degli stessi assetti in cui si riconoscono.

Fu da un concorso fra studenti, lanciato dal Parlamento europeo, che venne fuori nel 2000 il nostro motto, «Uniti nelle diversità». E va detto che gli studenti che lo idearono colsero proprio nel segno e colsero con ciò la sfida che gli europei avevano lanciato a se stessi: troppo ricchi di radicate diversità nazionali per potervi rinunciare, ne facevano la premessa di una vita non più conflittuale, ma ispirata dalla ricerca e dalla realizzazione degli interessi comuni.

A questo fine, come scrisse lucidamente Joseph Weiler, gli europei assumevano come

prima regola comune la «mutual tolerance» (Weiler 2003), cioè la disponibilità ad accettare le rispettive diversità, quando queste fossero compatibili con i principi posti a base dell'integrazione europea. Ce ne sarebbe stata con gli anni una traduzione tecnica, ai fini della libera circolazione delle merci e dei servizi nel mercato comune, con il principio del mutuo riconoscimento.

In termini più generali, il cammino che così si intraprendeva risultò coerentemente ispirato a due principi. Il primo era quello enunciato da Robert Schuman nella sua famosa dichiarazione del 9 maggio 1950, quando disse che l'Europa non l'avremmo potuta realizzare in una sola volta, ma sarebbe cresciuta passo dopo passo, via via che fosse cresciuta la solidarietà fra di noi. Schuman e gli altri padri fondatori sapevano che l'integrazione fra diversi ha bisogno di un cemento – la solidarietà appunto – e questa, dopo tanta ostilità, aveva bisogno di tempo per formarsi. Fu bellissima – una vera prima pietra – la scelta fondativa su cui il cemento della solidarietà avrebbe poi dovuto posarsi e crescere, quell'offerta della Francia

di mettere in comune con la stessa Germania i beni – il carbone e l'acciaio – per il possesso dei quali i due paesi si erano combattuti in passato. Fu una scelta dal sapore quasi religioso (nutrita com'era dal sentimento del perdono), che fece della Francia la vera madre dell'integrazione europea.

E tuttavia questo non sarebbe bastato se una eguale intelligenza non vi fosse stata nell'assetto adottato, oltre la Comunità per il carbone e l'acciaio, per la Comunità economica europea.

Fu in tale assetto che interesse europeo e interessi nazionali vennero connessi e bilanciati in modi che per decenni funzionarono conformemente ai disegni e alle attese.

Basti ricordare che la Commissione aveva come missione il perseguimento dell'interesse europeo e che essa soltanto era (ed è) abilitata a presentare proposte di regolamento o direttiva. Sulle proposte della Commissione decideva, certo, il Consiglio dei Ministri, come in ogni organismo internazionale, ma poteva (e può) emendare tali proposte solo all'unanimità, salvo casi speciali. E dunque in principio c'era l'interesse europeo, gli interessi nazionali ave-

vano il loro spazio di aggiustamento, ma solo dopo e con i limiti testé ricordati.

Si pensi poi alla Corte di Giustizia e ai diritti che essa ha riconosciuto direttamente ai cittadini.

Così facendo essa ha dato corpo a quella che più tardi sarebbe stata definita cittadinanza europea. Ma la cittadinanza europea doveva accompagnare quella nazionale, ed anzi la presupponeva, mentre buona parte dei diritti via via messi a fuoco dalla Corte erano desunti, oltre che dal Trattato, dalle 'tradizioni costituzionali comuni', cioè, in realtà, dai punti di convergenza delle culture costituzionali nazionali.

Un ultimo punto di attenzione: sin dal 1963 la Corte di Giustizia parlò di un ordine costituzionale europeo, nel quale le normative europee non potevano non prevalere su quelle nazionali. Ma non arrivò mai a parlare di supremazia del diritto europeo, così come si parla di supremazia federale negli Stati federali. Definiamo 'primato' quello del diritto europeo, intendendo dire con ciò che tale diritto non prevale in assoluto, ma solo nei settori sui quali gli Stati hanno attribuito a Bruxelles la competenza a legiferare.

Il fallito tentativo di dar vita ad una Costituzione europea

È insomma un articolato gioco di equilibri, segnato dalla prevalenza dell'interesse europeo e delle sue manifestazioni, ma anche dalla compresenza mai rimossa degli interessi e quindi delle identità nazionali.

Un gioco di equilibri, peraltro, che non ha impedito alla Comunità dei primi decenni di procedere nel processo di integrazione, inverando le aspettative di Schuman: mercato sempre più integrato, diritti dei cittadini a raggio crescente, sino alla elezione diretta del Parlamento europeo, una peculiarità che, da sola, bastava a dubitare, ormai, dell'appartenenza della Comunità europea al genus delle organizzazioni internazionali. Si noti che il ruolo di co-decisore nel processo legislativo del Parlamento – un ruolo che si è venuto estendendo nel tempo – ha ampliato le decisioni adottate a maggioranza e rafforzato quindi la presa del cemento della solidarietà: tanto più, infatti, si arriva a riconoscere e ad accettare decisioni prese contro la nostra stessa volontà, quanto più ci si sente partecipi della comunità che le adotta.

Al girare del secolo sembrò matura la domanda: ma allora non è tempo per l'Europa di fare il passo che le manca per diventare federale?

La domanda la fece – e formulò anche la sua risposta nettamente positiva – Joschka Fischer, allora Ministro degli Esteri tedesco, il quale, in un famoso discorso tenuto nel maggio 2000 all'Università Humboldt di Berlino, sostenne che il metodo funzionalista al quale lo stesso Schuman si era in fondo adattato, aveva ormai dato tutto quello che poteva dare. Gli ulteriori passi avanti di cui l'Europa aveva bisogno richiedevano l'integrazione politica. Si avvicinava l'allargamento ai paesi ex comunisti dell'est, la famiglia sarebbe stata conseguentemente molto più numerosa, i congegni decisionali esistenti, pur migliorati rispetto alle origini, non avrebbero retto e avremmo rischiato di non procedere più neanche 'passo dopo passo'.

Il Consiglio europeo che successivamente si riunì, prima a Nizza nel dicembre 2000 e poi a Laeken nel dicembre successivo, non poté non fare propria l'esigenza di una profonda riforma istituzionale, che venne appunto lanciata a Nizza e per la quale fu convocata a Laeken una apposita Convenzione. Ma sarebbe troppo se

vedessimo, in quei due pur importanti passaggi, una apertura verso la Costituzione federale europea. Basti dire che nella dichiarazione sulla riforma concordata a Nizza non se ne parla, nei quesiti posti a Laeken alla futura Convenzione l'ipotesi della Costituzione è adombrata per il lontano futuro. Sono cose che vanno ricordate, per capire le contraddizioni del clima, e quindi poi le vicende successive, in cui si aprì e lavorò la Convenzione.

Certo si è che in essa la proposta del Presidente Giscard – diamo finalmente una Costituzione all'Europa – venne accolta addirittura con entusiasmo. Furono quei mesi fra il 2002 e il 2003 – i mesi nei quali la Costituzione prese corpo – il picco di quello che gli inglesi chiamano il *momentum* della prospettiva costituzionale.

Fatto si è che il *momentum* passò e la Costituzione, pur firmata poi da tutti i capi di governo degli Stati membri, venne respinta con referendum dagli elettori francesi e olandesi.

Non è il caso di tornare qui agli errori che facilitarono questa bocciatura, a partire dall'aver messo in un unico testo, sottoposto a un'unica ratifica e quindi a un unico referendum, tanto

i poco più di cento articoli della Costituzione, quanto gli oltre trecento in cui venivano consolidati tutti i trattati esistenti: ne uscì un testo *monstre*, illeggibile per qualunque elettore, che fu facilmente sbeffeggiato a fronte dei testi in genere ben più agili delle costituzioni nazionali.

Conta che la Costituzione non passò e che gli Stati membri, quando ripescarono larghissima parte dei suoi contenuti in quello che sarebbe divenuto il Trattato di Lisbona del 2009, lo fecero blindando il Trattato con dichiarazioni e protocolli annessi, nei quali ribadivano che nessuna delle sue disposizioni poteva essere utilizzata per erodere le loro perduranti prerogative nazionali e che qualunque passo in più avrebbe avuto bisogno di loro specifiche determinazioni.

Si aggiunga che lo stesso testo elaborato dalla Convenzione e ripreso dal Trattato forniva (anche) argomenti a queste loro posizioni. Si pensi, in particolare, a quello che è oggi l'art. 4 del Trattato sull'Unione, che impegna la stessa Unione al rispetto dell'identità nazionale di ciascuno Stato, arrivando ad indicarne gli intangibili tratti essenziali.

È noto che, mentre eravamo al lavoro nella Convenzione, io me ne ero uscito all'italiana con uno 'speriamo che sia femmina', che si riferiva al genere femminile, in talune lingue europee, della Costituzione e a quello invece maschile del Trattato. È altrettanto noto che alla fine presi atto che la nostra creatura era un ermafrodita istituzionale, con accresciuti geni femminili, ma con perduranti connotati maschili.

Ma ciò che va sottolineato – e lo avremmo capito ancora di più con l'evolvere delle vicende successive – è che facendo valere la forza delle identità, e quindi anche delle prerogative nazionali, gli Stati membri non si ergevano soltanto a difesa dei propri poteri, ma interpretavano anche sentimenti popolari che erano rimasti e che, sin dall'origine, avevano segnato la nostra appartenenza all'Europa. In Europa si vuole essere riconosciuti in quanto singoli, ma anche in quanto italiani, irlandesi, lettoni, tedeschi. Di conseguenza – e avremmo avuto modo di rendercene conto – vogliamo spazi per noi stessi nella vita comune, ma anche spazi per le nostre istituzioni nazionali nella vita delle istituzioni comuni.

Lo stesso tasso di democrazia, in Europa, è misurato su questo duplice metro. E c'è infatti chi parla non di demo, ma di demoi-crazia (Nicolaidis 2003).

Le tre crisi recenti e la diffusa affermazione di logiche di prevalente tutela degli interessi nazionali

Ne esce un equilibrio – come dicevo – difficile, che cade ovviamente in crisi quando lo si porta a sbilanciarsi da una parte o dall'altra.

Si ritenne che si sbilanciasse troppo sul versante dell'integrazione allorché la Costituzione venne respinta. Ma negli anni successivi si è pericolosamente sbilanciato dalla parte opposta.

Il Consiglio europeo, concepito e poi codificato nel trattato come istituzione di indirizzi e di strategie è sempre più organo decisionale, che stabilisce nei dettagli ciò che dovrà tradursi in regolamento o direttiva. La Commissione continua ad avere il monopolio delle relative proposte, ma queste non riflettono più il suo impulso e i suoi indirizzi, eseguono quelli del

Consiglio. È così l'organo intergovernativo, l'organo in cui si misurano gli interessi nazionali a dare il là; e l'interesse europeo lo subisce e vi si adatta.

In questa situazione, ben percepita dalle opinioni nazionali, che nelle decisioni del Consiglio correttamente ravvisano la volontà degli Stati, e non quella europea, nessuna responsabilità viene assunta dallo stesso Consiglio davanti al Parlamento europeo; e la ricerca di una responsabilità democratica va dritta sui Parlamenti nazionali. Visto che è il mio governo a decidere a Bruxelles, allora sia il mio Parlamento ad autorizzarlo e sia davanti a questo che alla fine esso dovrà rispondere.

È stata la Germania con il suo Bundestag a metterla per prima così, ma altri Stati l'hanno seguita e si è creato così un circuito di democrazia parlamentare che ha indubbiamente un suo senso, ma che è di per sé distorsivo, ciò nondimeno, di quella che dovrebbe essere la democrazia parlamentare europea. Tanto più che questo accentua le divaricazioni nazionali, veicola le ostilità fra paesi forti e paesi deboli e corrode per

ciò stesso quel tessuto di solidarietà, di cui l'integrazione ha bisogno.

Se ci chiediamo come è stato possibile che si scivolasse in modo tanto marcato in questa direzione, due ordini di fattori vanno ricordati al di sopra di tutto.

Il primo è di ordine istituzionale e risale, in realtà, a prima della stessa Convenzione, dalla quale poi subì correzioni onestamente limitate. Mi riferisco al Trattato di Maastricht del 1992, dal quale avemmo certo, con la moneta unica e la vincolante tabella di marcia per la sua concreta entrata in funzione, il massimo dell'integrazione; ma avemmo anche l'avvio di nuove politiche comuni affidate non a nuove competenze europee, bensì alla collaborazione intergovernativa.

Nacque allora l'Unione a tre pilastri, dei quali il primo solo era comunitario, mentre erano intergovernativi quello della politica estera e di sicurezza comune e quello dell'area di libertà, sicurezza e giustizia. Le stesse politiche economiche e fiscali dell'eurozona furono affidate ai congegni intergovernativi, sia pure dotando la Commissione di forti poteri istruttori. Certo si è che, nonostante il Parlamento europeo,

nonostante l'euro, nonostante la Convenzione e l'eredità che essa comunque ha lasciato, mai l'Europa intergovernativa era stata tanto forte, anche istituzionalmente, al fianco di quella comunitaria.

E qui, su questo dato istituzionale, è piombato il peso non di una, ma di ben tre crisi, che hanno investito quasi simultaneamente l'Unione e hanno moltiplicato in essa le incertezze. La crisi economico-finanziaria, che ha reso incerti i posti di lavoro, i redditi, il pagamento dei debiti, pubblici e privati. Poi le massicce ondate migratorie, che hanno reso incerti i confini, le pretese identitarie, i limiti entro cui riconosciamo agli altri i diritti umani che riconosciamo a noi. E infine gli attacchi terroristici, che l'incertezza l'hanno proiettata sui pilastri stessi della nostra vita comune.

Tutto l'insieme ha contribuito alla spinta a fare ciascuno per conto suo e a chiudersi quindi, il più possibile, nei propri confini nazionali: chi per non farsi dire dagli altri come gestire i propri debiti, chi per ridurre il rischio di essere chiamato a pagare i debiti degli altri, chi per chiudere la porta agli immigrati, chi per chiuderla ai terroristi.

Il recentissimo rilancio delle prospettive di una maggiore integrazione, e l'ipotesi di un'Europa a più velocità

Siamo arrivati al 70° anniversario del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità, ed è parso quasi un miracolo che a celebrarlo sia giunta unanime una dichiarazione dei 27 Stati membri (il Regno Unito lo è ancora, ma si è tenuto fuori dalla celebrazione), che ancora mira a un futuro integrato.

Eppure non è stato un miracolo, è stata l'espressione di un passaggio nel quale a scendere rispetto al suo picco è stato, questa volta, il *momentum* dell'antieuropeismo.

Prima delle elezioni olandesi della primavera del 2017 si era scritto che il populismo antieuropeista era ormai talmente forte da essere in grado di conquistare la maggioranza prima in Olanda, dopo, chissà, anche in Francia e a quel punto la stessa roccaforte tedesca poteva essere in pericolo. È accaduto invece che tanto in Olanda, quanto in Francia i risultati degli antieuropeisti siano stati ben più modesti delle aspettative, mentre ovunque, in Europa, riprendevano a crescere i consensi, non tanto

per il funzionamento delle istituzioni comuni, quanto per la loro essenzialità e per lo stesso euro. È emerso, insomma, che il referendum sulla Brexit del 2016, lungi dal fare da apri-pista, ha fatto da antidoto. Visti i guai in cui palesemente si sta cacciando il Regno Unito, molti altrove devono aver cominciato a pensare: no, fare come loro non conviene.

È a questo punto che siamo nel momento in cui scrivo. E la domanda del momento riguarda la strada da intraprendere per migliorare un'Europa di cui la maggioranza dei nostri cittadini sente il bisogno, ma sente anche che non funziona come dovrebbe. Dobbiamo riprendere la strada suggerita diciassette anni fa da Joschka Fischer, dargli atto una buona volta che l'equilibrio intergovernativo ha troppe disfunzioni e troppi effetti collaterali controproducenti per salvaguardare la nostra solidarietà e la nostra unità di intenti, cosicché solo l'integrazione federale potrà dare alle nostre azioni comuni la forza e gli orizzonti di cui hanno bisogno? Oppure dobbiamo seguire chi dice che l'ultima cosa di cui gli europei sentono oggi la necessità è di eleggere un Presidente europeo, della Commissione o

del Consiglio che sia, mentre ciò che ancora appare necessario è che l'Europa si dia e realizzi dei progetti utili a tutti, ieri il mercato comune e Schengen, oggi il governo dei flussi migratori e del terrorismo, nonché la crescita nell'eurozona?

È facile dire che oggi i veti reciproci attivati dai meccanismi intergovernativi rendono impossibile proprio questo ed è quindi necessario arrivare ad uno sblocco politico, in modo da creare una legittimazione tutta europea alle azioni comuni. È facile dirlo, ma Schuman forse non lo direbbe, perché riterrebbe il tasso di solidarietà a cui siamo scesi insufficiente a tentare il passo finale: abbiamo fatto arretrare la solidarietà fra di noi, dobbiamo farla crescere di nuovo, ci piaccia o non ci piaccia, sul percorso del passo dopo passo.

Giunge qua, a soccorrci nella difficile scelta, l'ipotesi delle due velocità.

È vero che due, o anche più velocità, ci sono da tempo in Europa. Certo si è che ora l'ipotesi assume un significato nuovo, prevedendo che i paesi che se la sentono arrivino fra di loro ad una più forte integrazione politica, mentre gli altri restano dove sono. Non è facile da realizza-

re, ma già l'eurogruppo all'interno dell'Ecofin ha segnato la strada.

E su questa strada si può andare molto in là, fermo restando che dovrà esserci una cornice unica, rappresentata dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Nulla, in quella cornice, potrebbe impedire a taluni paesi (prevedibilmente non tutti quelli dell'Eurozona e comunque anche altri) di costituire ulteriori nuclei di maggiore integrazione, ad esempio per la difesa e la sicurezza comuni e per il controllo e la gestione dell'immigrazione. A quel punto la cornice unica reggerebbe non un'Europa due velocità, ma quella che è stata definita una Europa *multi-cluster* (Schmidt 2013)

Necessità di una difesa militare comune e ipotesi di avvento di un vero e proprio federalismo europeo

Non c'è nulla che possa impedirci avanzamenti del genere, se non noi stessi, se non la forza inibente delle nostre identità nazionali, una forza che risulterebbe così tanto inibente da prevalere sulle aspettative e sui disegni di chi ritenne

e ritiene tali identità più che compatibili con l'Europa integrata.

La pensa così – per una ragione ignorata da molti – uno storico americano, James Sheehan, che ha argomentato la sua tesi in un libro del 2008: laddove scriveva che il peccato originale dell'Unione Europea, che forse è invece la sua virtù originale, è di essere nata per la pace e non per la guerra e di perseguire per ciò stesso politiche internazionali che rifuggono dalla guerra e dall'uso delle risorse militari a fini di combattimento (e non di solo *peacekeeping*) (Sheehan 2008).

Ebbene, nessuna federazione è nata da solidi stati nazionali preesistenti se non attraverso la fucina identitaria di una guerra. Così è stato per la Germania, così per gli Stati Uniti (che hanno avuto addirittura bisogno di guerre successive alla loro formazione per darsi una solida identità), così è stato per la Svizzera. Così non è stato per l'Unione Europea.

Così non è stato e così, auguriamoci, non sarà. Ma in un secolo apertosi all'insegna dei conflitti, del disordine e di un incerto ruolo del vecchio garante americano della sicurezza europea, sarebbe ingenuo escludere che ci si

Giuliano
AMATO

dia l'occasione quanto meno di difenderci. Limitiamoci a constatare che difficilmente potremmo farlo con efficacia senza porre almeno le premesse di una integrazione politica che oggi non c'è.

Bibliografia

- Nicolaidis K. 2003, *Our European Democracy. Is this Constitution a Third Way for Europe?*, in K. Nicolaidis, S. Weatherill, *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies at Oxford Series, Oxford University.
- Schmidt V.A. 2013, *European Differentiated Integration and the European Political Economy*, policy brief per la Commissione Affari Costituzionali del Parlamento Europeo, marzo 2013.
- Sheehan J. 2008, *Where Have All The Soldiers Gone? The Transformation of Modern Europe*, Houghton Mifflin, Boston.
- Weiler J. 2003, *In Defense of the Status Quo. Europe's Constitutional Sonderweg*, in J. Weiler, M. Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press.

Lectio Magistralis

Titoli pubblicati

- Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010
- Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010
- Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012
- Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013
- Luigi Dei, *Maria Skłodowska Curie: l'ostinata abnegazione di un genio*, 2013
- Roberto Casalbuoni, *La ricerca del bosone di Higgs*, 2013
- Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014
- Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014
- Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014
- Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015
- Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015
- Jürgen Kocka, *Capitalism is not democratic and democracy not capitalistic. Tensions and opportunities in historical perspective*, 2015
- Massimo Morisi, *Tra regole ed eccezioni. La messa in opera delle politiche pubbliche in Italia*, 2016
- Carlo Trigilia, *Crescita economica e coesione sociale nelle democrazie avanzate. Un divorzio inevitabile?*, 2017
- Giuliano Amato, *Le identità nazionali nell'Unione Europea*, 2018

