



L'anniversario dell'inizio del percorso dell'integrazione europea, che si fa risalire al famoso discorso pronunciato il 9 maggio 1950 dal ministro degli esteri francese Robert Schuman, giunge in un momento in cui l'Europa è attraversata da una profonda crisi, ulteriormente messa in evidenza dalla pandemia Covid 19 e dalla impreparazione (ma non imprevedibilità!) con la quale è stata accolta. La calamità sanitaria che ha investito il mondo, e in modo particolarmente acuto l'Europa, avrebbe dovuto trovare una risposta immediata e coordinata dell'Unione europea, come ci si poteva attendere in una comunità di Stati e di popoli legati da decenni di storia comune e di cooperazione dopo le sanguinose divisioni che li avevano visti l'uno contro l'altro nelle due guerre mondiali della prima metà del secolo scorso. E invece non è stato così. Il comune pericolo è stato gestito in ordine sparso da ciascuno come ha potuto o voluto, sulla base di interessi nazionali, chi privilegiando l'aspetto umanitario della situazione, chi invece dando priorità alle esigenze economiche del paese. Non che le istituzioni europee non si siano attivate, sia pure in ritardo e con riluttanza, ma le misure economiche annunciate dalla Commissione europea, quelle non ancora confermate dal Consiglio, e quelle della Banca centrale europea - sempreché abbiano un seguito dopo la recentissima pronuncia della Corte costituzionale tedesca - appaiono insufficienti a costituire una coerente azione comune per affrontare la pandemia.

Ma soprattutto il dibattito sulle misure da prendere da parte delle istituzioni comuni ha raggiunto toni e ha registrato comportamenti che sarebbero inaccettabili anche fra Stati non facenti parte di una comunità quale l'Unione europea. Si è assistito addirittura a episodi quali il sequestro di prodotti sanitari destinati a uno Stato membro da parte dello Stato membro di transito, alla colpevole diffusione del contagio in uno Stato membro nei confronti di turisti cittadini di altri Stati membri per proteggere un interesse economico, a dichiarazioni di disprezzo di un ministro di uno Stato del nord nei confronti di Stati del sud che il capo del governo di uno di tali Stati ha definito ripugnanti, a rifiuti di assistenza agli Stati più colpiti espressi con sprezzante cinismo dal capo del governo dello stesso Stato del nord, che peraltro non esita ad approfittare della partecipazione all'Unione europea per accumulare indebiti guadagni con la sua politica fiscale.



Un dibattito desolante, che non può trovare né giustificazione né spiegazione nella considerazione che la materia sanitaria non rientrerebbe nelle competenze attribuite all'Unione e che quindi gli Stati membri sarebbero liberi di decidere la loro azione secondo l'interesse nazionale. In primo luogo, questa considerazione non è esatta, poiché l'art. 168, par. 1, TFUE attribuisce all'Unione una competenza concorrente in materia, stabilendo che l'azione dell'Unione comprende, tra altro, "la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero": una disposizione che, pur non prevedendo azioni specifiche dell'Unione, permette comunque un coordinamento comune contro una pandemia, per definizione di natura transfrontaliera. Inoltre, il diritto alla tutela della salute è previsto dall'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali e rientra quindi fra gli obiettivi dell'Unione anche nell'esercizio della sua competenza sussidiaria. Ma pur ammettendo che la competenza in materia sia in via primaria degli Stati membri, il principio di leale collaborazione previsto dall'art 5 TUE impone comunque agli stessi di cooperare per assicurare l'esecuzione degli obblighi previsti dai trattati e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Questa gestione individuale e conflittuale di un problema comune agli Stati membri dell'Unione non può essere dovuta solo alla pandemia, che costituisce la manifestazione più recente di una crisi più ampia, che evidenzia un crescente declino della collaborazione europea, a favore di una politica degli Stati membri sempre più ispirata all'immediato interesse nazionale, e sempre più tollerata dalle istituzioni comuni. In proposito, da tempo si parla di sovranismo, di rinascita del nazionalismo, di politiche autarchiche e autoritarie, in contrasto con gli obiettivi cui si ispiravano i padri fondatori dell'integrazione europea. Non è qui il caso di discutere il significato di queste espressioni e i diversi atteggiamenti che descrivono in ogni caso concreto. Si tratta però di espressioni che tutte riflettono la priorità di veri o presunti interessi nazionali, accompagnata dalla convinzione o almeno dal dubbio che essi non possano essere soddisfatti nel contesto dell'integrazione intrapresa settant'anni fa, al punto da richiedere un'azione individuale di ciascuno Stato. Ciò anche in contrasto con le regole fondamentali comuni, che sempre più spesso vengono violate senza provocare alcuna reazione, come mostra (ma è solo l'esempio più eclatante) il caso attuale dell'Ungheria. L'Unione è da tempo affetta da questa rinascita del nazionalismo nel senso



ora indicato, che è presente, pur in modi e in misura diversa, in tutti o quasi tutti gli Stati membri, compresi quelli che si proclamano fortemente europeisti.

Una precisazione però a questo punto si impone. La difesa di interessi nazionali non è di per sé un fattore negativo, è anzi un fattore naturale e positivo per una collaborazione in sede internazionale. La costruzione europea non è nata per motivi ideali, che certo esistevano nella mente di alcuni ma che solo in parte hanno influenzato la politica. Essa è invece iniziata proprio a difesa di interessi nazionali, che solo potevano essere protetti in comune con altri Stati. Nel dopoguerra, anche lo statista che forse con più entusiasmo si è espresso a favore della prima comunità europea, il cancelliere Konrad Adenauer, agiva in realtà a difesa di un interesse nazionale principale, quello della riunificazione della Germania dopo la sconfitta militare che ne aveva provocato la divisione. Ma aveva ben compreso che una riunificazione sarebbe stata impossibile agendo isolatamente e che solo poteva essere raggiunta con un'unione con gli altri Stati europei, in cui la Germania fosse un attore ma non necessariamente l'attore principale. E la Francia, lungi dall'essere fautrice di un'unione stretta degli Stati europei, si decise a fare la proposta di mettere in comune la produzione delle materie allora primarie solo quando si rese conto, dopo la fine del regime di occupazione, che il riarmo della Germania era inevitabile con il trattato istitutivo della NATO, e che rispondeva a un interesse francese primario di cercare di controllarlo attraverso un'unione con l'antico nemico. Benché nella dichiarazione di Schuman, elaborata dall'esperto Jean Monnet, alcune frasi potessero apparire di sapore quasi rivoluzionario, la cautela della proposta e l'avvertimento della necessità di una politica dei piccoli passi esprimeva chiaramente che alla sua base non stavano motivi ideali ma un interesse che poteva essere tutelato solo con la prospettata comunità del carbone e dell'acciaio. Lo conferma la circostanza che pochi anni più tardi, quando si trattò di fare un passo decisivo verso l'unione europea fu la Francia a fare marcia indietro e a bloccare l'accordo istitutivo di una comunità di difesa destinata a divenire una comunità politica. Se questo è stato l'inizio di quasi tre quarti di secolo di collaborazione, gli interessi nazionali vi hanno giocato un ruolo fondamentale in tutto il cammino che l'integrazione europea ha percorso fino ai nostri giorni. Per decenni non è stato però messo in dubbio, nonostante discussioni spesso accese e difficili e momenti di ripensamento o di indecisione sul da farsi, il principio che la



protezione degli interessi nazionali dovesse e potesse essere soddisfatta solo o meglio mediante il processo di integrazione, con il conseguente progressivo ampliamento delle competenze attribuite alle istituzioni comuni.

Questo principio ha cominciato a perdere forza con la caduta del muro di Berlino e la conseguente riunificazione della Germania. Vero è che poco dopo è stato approvato il trattato di Maastricht che doveva portare alla moneta unica e all'Unione europea, ma il costo di questa operazione è stata l'accettazione di un'Europa meno unita, a più velocità, e successivamente, dopo l'infelice episodio della Costituzione europea, di nuovo bloccata dal veto della Francia e dell'Olanda, dell'abbandono del principio dell'*acquis communautaire* e dell'introduzione del diritto di recesso dall'Unione sancito dal trattato di Lisbona. Si è trattato di una serie di momenti che hanno contribuito ad affievolire, o forse sono stati la conseguenza dell'affievolimento del principio che la protezione degli interessi nazionali trova il suo soddisfacimento nella costruzione comune, al punto da motivare il recente recesso del Regno Unito.

Naturalmente questi sviluppi hanno molti motivi, interni ed esterni all'Unione, e caratterizzano più in generale la crisi che ha investito tutte le organizzazioni internazionali, a cominciare dalle stesse Nazioni Unite, se un quotidiano autorevole come *Le Monde* poteva uscire pochi giorni fa con un lungo articolo intitolato "L'ONU, symbole du désordre mondial". Ma in Europa ci si poteva attendere che il sopraggiungere improvviso di un pericolo comune come una pandemia attenuasse la crisi del sistema, piuttosto di accentuarla e di mostrarla in tutta la sua gravità. C'è solo da augurarsi che una riflessione comune porti ad un'inversione di tendenza e a una ripresa effettiva del processo di integrazione europeo. Ma tale ripresa non potrà avvenire questa volta con i piccoli passi allora prospettati da Schuman, ci vorranno decisioni di maggiore portata ispirate da una visione concreta dell'interesse comune che una solida integrazione europea può avere per i popoli europei e per l'umanità.

Fausto Pocar, professore emerito di diritto internazionale nell'Università degli Studi di Milano, Presidente della Società italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione



I settant'anni dell'Unione europea nella pandemia
Fausto Pocar

europea