

Riccardo Perissich, *L'Unione Europea: una storia non ufficiale*, Milano, Longanesi, 2008, pp. 327.

Il libro di Riccardo Perissich arriva a puntino per colmare un vuoto nella letteratura disponibile sulla storia del processo di integrazione europea. Ci sono infatti molti manuali universitari che descrivono con ricchezza di dettagli il funzionamento del processo di decisione in seno all'Unione Europea, ma sono destinati a studenti di giurisprudenza e non ad un pubblico più largo. Ci sono anche storie dell'integrazione europea, redatte però in modo cronologico e non sempre corredate da analisi critiche approfondite. Il libro di Perissich non risponde a questi requisiti. Da un lato, esso dà una spiegazione semplice e chiara, ma non per questo meno precisa, del funzionamento delle istituzioni (circa 100 pagine sono destinate a spiegare come funziona a Bruxelles il triangolo istituzionale, composto dalla Commissione europea, dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento europeo, con un linguaggio accessibile ed evitando il dialetto burocratico dei funzionari europei. Perissich fa opera pedagogica, come avrebbero fatto due grandi personalità quali Altiero Spinelli e Jacques Delors (di cui Perissich è stato allievo, sia pure un po' eretico – come ammette lui stesso – o stretto collaboratore). Perissich è sempre stato un funzionario atipico, pur osservando scrupolosamente la “doppia lealtà” di italiano e di funzionario europeo di cui parla nel libro. Egli ha sempre avuto uno sguardo critico (il Presidente Napolitano direbbe “disincantato”) sul processo di integrazione e sul funzionamento istituzionale dell'Unione Europea. Pur essendo considerato uno dei maggiori esperti istituzionali della Commissione, Perissich non ha mai separato l'aspetto istituzionale dalla sostanza dei problemi e del progetto europeo. Perissich ha l'anima e le capacità del ricercatore che aveva caratterizzato i suoi primi anni presso lo IAI (in cui scrisse, circa 40 anni fa, il libro *Gli eurocrati tra realtà e mitologia: rapporto sulla Commissione Rey*, Bologna-Roma, Il Mulino-IAI, 1970 al quale avevo contribuito con una breve ricerca). La sua capacità di analizzare al tempo stesso la sostanza dei problemi e la loro valenza istituzionale lo ha portato nel 1994 a lasciare la Commissione (dopo il successo del mercato unico) per l'industria privata. Perissich analizza il carattere atipico della Commissione europea, che non rispecchia il principio della separazione dei poteri di Montesquieu perché l'Unione Europea non è una democrazia nazionale, ma un'organizzazione *sui generis* che tende a diventare la prima democrazia sopranazionale (ma non necessariamente quella di uno Stato federale).

La Commissione europea, in effetti, partecipa sia al potere legislativo con il suo diritto di iniziativa quasi esclusivo, sia al potere esecutivo con i suoi circa 3.000 decreti annuali, sia anche al potere giudiziario (applicando le regole di concorrenza come giudice di prima istanza e usufruendo del potere discrezionale di perseguire le infrazioni degli Stati al diritto europeo).

Forse qualche accademico potrebbe storcere la bocca perché Perissich non analizza in dettaglio tutte le funzioni della Commissione (per esempio, i circa 3.000 decreti annuali, di cui circa 500 sono decreti legislativi e circa 2.500 decreti ministeriali (va notato *en passant* che tale anomalia di decreti legislativi adottati autonomamente dalla Commissione per completare ed anche modificare una legge europea è stata corretta dal Trattato costituzionale e ripresa dal Trattato di Lisbona grazie in particolare a Giuliano Amato). Ma

il libro di Perissich non è destinato a studenti universitari, ma ad un pubblico più vasto che potrà finalmente capire, grazie al suo linguaggio non burocratico, il funzionamento pratico di questi OPNI (oggetti politici non identificati) che sono le istituzioni europee... Prendiamo ad esempio il diritto di iniziativa legislativa della Commissione europea, che è quasi esclusivo, se si eccettuano la politica estera e gli affari giudiziari (mentre negli Stati il diritto di iniziativa appartiene sia all'esecutivo che al Parlamento). Ma come si potrebbe immaginare in Europa una proposta di legge parlamentare votata a maggioranza dal Parlamento europeo e sottoposta al Consiglio dei ministri che ha una rappresentanza diversa da quella del Parlamento? Come potrebbe prendere in considerazione gli interessi di tutti gli Stati membri (anche di quelli che hanno cinque o sei parlamentari su 750)? Come si potrebbe elaborare una proposta di legge in materia di commercio elettronico o di protezione ambientale senza aver esaminato la legislazione dei paesi scandinavi più all'avanguardia di altri Stati membri? Oppure una proposta in materia di fiscalità del risparmio senza prendere in conto il segreto bancario di cui dispongono l'Austria e il Lussemburgo? Nell'Unione Europea – composta di Stati e di popoli – tale compito va affidato a un'amministrazione multinazionale che esamini tutte le legislazioni pertinenti ed in cui tutti gli Stati membri siano presenti e possano esporre i loro problemi ed interessi specifici.

Il libro di Perissich si legge facilmente, anche perché corredato di aneddoti e metafore che ne rendono più agevole e piacevole la lettura. Non direi come un romanzo giallo, perché non c'è un assassino da scoprire, anche se occorre individuare gli Stati principalmente responsabili dello stallo attuale del processo di integrazione (che Perissich individua correttamente non nel solo Regno Unito, ma anche nella Francia la cui responsabilità è altrettanto importante). Perissich non cede mai ad un'apologia acritica delle istituzioni europee, anzi non si priva di criticare, quando occorre, la Commissione europea (come anche riconosce di non aver sempre indovinato le previsioni e di essersi dovuto ricredere sull'uno o l'altro convincimento). Il suo giudizio sulla Commissione europea ne riconosce i meriti ma anche le insufficienze (pur adoperandosi per smentire alcune critiche troppo ingenerose). Per Perissich, la Commissione è ancora, con il Consiglio, uno dei due galli nel pollaio (anche se la cresta è un po' danneggiata). Questo giudizio mi trova leggermente in disaccordo perché, se la Commissione europea ha ancora dei poteri considerevoli nel campo esecutivo e in quello della concorrenza, la sua influenza nell'adozione delle leggi europee si è notevolmente ridotta a vantaggio soprattutto del Parlamento europeo. Non solo la Commissione propone autonomamente solo il 5%-10% delle leggi europee (il resto essendo predeterminato dagli obblighi internazionali dell'Unione Europea, dalle richieste delle altre istituzioni, Stati ed operatori economici e dal carattere "obbligato" di molte leggi), ma soprattutto il suo ruolo legislativo si è molto indebolito con la procedura di codecisione. Quando il Parlamento europeo ed il Consiglio negoziano direttamente fra di loro già dalla prima lettura (in cui viene adottato il 70% degli atti in codecisione), la Commissione diventa sempre di più un mediatore ("*honest broker*" in inglese) fra Parlamento europeo e Consiglio e sempre di meno l'istituzione determinante nel processo legislativo. Fino al 1994 (anno in cui Perissich ha lasciato la Commissione), la Commissione ritirava talvolta le sue proposte per evitare che il Consiglio le svuotasse del loro contenuto (vedi il programma Erasmus, la direttiva sul diritto di

soggiorno o sui fondi pensione, ecc.), allorché oggi la Commissione può fare ben poco quando c'è un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio (non per nulla non ci sono stati più ritiri "politici" di proposte dal 1994 in poi). Inoltre, la Commissione ricerca sempre di più il "minimo comune denominatore" nelle sue proposte e difficilmente proporrebbe oggi un'iniziativa importante ma controversa come il progetto Galileo. D'altra parte, il Parlamento europeo ha conquistato sempre più nuovi poteri ed è capace di arbitrare tra interessi diversi e fra Stati vecchi e nuovi come ha fatto con la direttiva Bolkestein sui servizi e con il regolamento REACH sui prodotti chimici.

L'analisi che Perissich fa degli atteggiamenti dei vari Stati nei confronti del processo di integrazione europea è del tutto convincente e condivisibile, come anche la sua previsione che l'uso del referendum per ratificare le modifiche dei Trattati sarebbe stato nocivo e avrebbe favorito le spinte populiste.

Infine, Perissich si pone l'interrogativo cruciale del processo di integrazione: "Come andare avanti e con chi?" per concludere, a mio avviso correttamente, che occorre un'iniziativa di un gruppo di Stati (se necessario, anche al di fuori dei Trattati attuali).

Paolo Ponzano