



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

IL DEFICIT DEMOCRATICO DELL'EUROPA. DUE PUNTI DI VISTA

di Francesca Rosignoli *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Due punti di vista. – 3. La tesi del Prof. Dieter Grimm. – 3.1. Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. – 3.2. Il processo di autonomizzazione dei poteri esecutivo e giudiziario. – 3.3 Quali prospettive per risolvere il deficit democratico? – 4. La tesi del Prof. Giuseppe Guarino. – 4.1 La crisi della democrazia in Europa e il “colpo di Stato” del 1997. – 4.2 Una replica alla tesi di Guarino. – 5. Conclusione.

1. Introduzione.

I saggi che qui si prendono in considerazione offrono importanti spunti di riflessione non solo per comprendere le ragioni della crisi istituzionale in cui si trova attualmente l'Europa, ma anche per indagare su alcuni possibili rimedi a tale crisi. Malgrado i due autori abbiano analizzato il problema della crisi istituzionale seguendo diversi punti di vista (strettamente giuridico per Guarino, più “politico” per Grimm), è possibile rintracciare un punto di convergenza di questi contributi che può essere sintetizzato con il problema del *deficit democratico* dell'Unione Europea e con l'idea, comune a entrambi, che l'Europa abbia agito in questi anni secondo una mera logica di “sottrazione”, limitando la sovranità nazionale degli Stati membri e condizionandone le politiche economiche, senza offrire però un idoneo bilanciamento e una valida alternativa alla categoria giuridica dello Stato-Nazione, necessaria per fronteggiare le sfide che la globalizzazione pone all'Europa. All'origine del deficit democratico europeo c'è infatti quella che Fritz Scharp ha definito come *asimmetria* tra integrazione negativa (mediante l'eliminazione di normative nazionali) e integrazione positiva (mediante regolamentazione europea), che ha reso possibile il grande successo di movimenti populistici (paradigmatico tra tutti il successo del *Front National* di Marine Le Pen in Francia) i quali suggeriscono di fare un passo indietro e di tornare “al sicuro” ciascuno nel proprio Stato-Nazione, visto come il luogo in cui il cittadino viene tutelato sicuramente di più che in un'Unione Europea così concepita. Che tale asimmetria, intesa come la contraddizione tra lo Stato nazionale e l'ordine internazionale, caratterizzi fin dall'inizio la storia della costruzione

* Dottoranda in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università di Roma “La Sapienza”.

dell'unità europea, indica come il problema affrontato abbia un carattere strutturale e non meramente incidentale, rendendone pertanto più difficile la risoluzione.

2. Due punti di vista.

Il punto di vista di Dieter Grimm è quello di una *Übersicht* – espressione che si potrebbe tradurre con “visione d’insieme”- in quanto affronta questo tema attraverso una prospettiva più generale che indaga il rapporto tra gli organi dell’UE, in particolar modo il rapporto tra il Parlamento europeo e il Consiglio, con considerazioni sociologiche oltre che politiche, allo scopo di risalire alle cause che hanno prodotto l’attuale stato di crisi istituzionale europea.

Il punto di vista di Guarino, invece, appare più specifico, poiché non offre propriamente una visione d’insieme, organica, ma, con un approccio che si potrebbe definire genealogico, cerca di trovare il o i responsabili, il singolo evento, il singolo atto o i singoli atti giuridici in virtù dei quali sono state legittimate determinate politiche: la prospettiva di Guarino è dunque finalizzata al controllo di un principio di coerenza della legislazione più recente rispetto ai fondamenti giuridici originari dell’UE.

3. La tesi del Prof. Dieter Grimm.

3.1. Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo.

Passando ad un’analisi più specifica, il saggio di Dieter Grimm affronta il problema del *deficit democratico* attraverso la confutazione della convinzione, secondo Grimm fin troppo ottimista, per la quale il soggetto *predestinato* a risolvere i problemi di legittimazione dell’Unione Europea sia il Parlamento.

Ritenere che il semplice aumento delle competenze del Parlamento Europeo corrisponda automaticamente a un suo rafforzamento e a una possibile risoluzione del deficit democratico dell’Unione Europea è fondamentalmente inesatto e le ragioni si annidano in problemi strutturali, quali la crisi del concetto stesso di rappresentatività e la necessità, presente soprattutto a livello europeo, ma propria di ogni parlamento, di essere in grado di soddisfare la legittimazione democratica propria di ogni unità politica. Il *deficit rappresentativo*, infatti, non è un problema del *solo* Parlamento europeo, ma è presente, seppur in misura minore, anche nei Parlamenti nazionali, nei quali il pluralismo diffuso dei valori favorisce l’astensionismo degli elettori e la tecnicizzazione e l’internalizzazione della politica hanno causato uno sbilanciamento nel rapporto tra gli organi tale che il peso si sposta dal potere legislativo a quello esecutivo e giudiziario, con la conseguente sostituzione delle discussioni e delle decisioni con gli accordi e con le negoziazioni. Tutte queste dinamiche sono presenti anche a livello europeo, ma con le aggravanti rappresentate dalla frammentazione nazionale e dalla mancanza del nesso, nonostante tutto ancora presente nei parlamenti nazionali, tra le elezioni e il lavoro del Parlamento, ovvero tra delega e responsabilità.

Questo nesso è, secondo l'autore, imprescindibile per costruire un sistema democratico, poiché costituisce uno degli elementi fondamentali per soddisfare quella necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica. Ciò che compromette fortemente la realizzazione di questo presupposto sono i limiti del sistema elettorale disegnato per il Parlamento europeo.

In primo luogo, sottolinea Grimm, le elezioni europee non sono europeizzate, per cui negli stati membri le elezioni dei contingenti vengono svolte separatamente e secondo regole che non rispecchiano l'estensione demografica dei paesi¹.

In secondo luogo, il voto europeo è regolato dalla normativa elettorale nazionale, per cui di fatto si eleggono solamente partiti nazionali che incentrano la campagna elettorale su temi nazionali, con la conseguenza che tali partiti non appaiono affatto come soggetti attivi nel Parlamento europeo. In esso, infatti, sono attivi i partiti europei, ovvero alleanze di partiti nazionali ideologicamente affini che, però, non hanno radici nella società. Questo è forse il limite principale del Parlamento europeo: la mancanza di relazione tra i partiti europei e la società che li esprime, quindi tra delega e responsabilità.

Infine, un altro fattore di debolezza è costituito dall'autonomia dei poteri esecutivo e giudiziario, fenomeno che si verifica anche nei parlamenti nazionali, ma che nel Parlamento europeo è particolarmente drammatico considerato il livello di autonomia della Commissione e della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), rispetto ai processi democratici, inedito per qualunque altro stato membro.

3.2. Il processo di autonomizzazione dei poteri esecutivo e giudiziario.

Questo processo di "autonomizzazione" è stato avviato storicamente, secondo l'autore, attraverso due cambiamenti decisivi per la storia europea: le sentenze delle CGUE che hanno conferito al diritto europeo il primato rispetto al diritto nazionale, nonché la sua diretta applicabilità negli Stati membri, e l'Atto unico europeo (1986), che ha permesso al Consiglio di decidere a maggioranza, invece che all'unanimità.

Il primo cambiamento ha di fatto avviato il processo della cosiddetta *costituzionalizzazione* dei Trattati, nel senso che i trattati di diritto internazionale si sono trasformati, dal punto di vista funzionale, in una Costituzione. Questa novità, forse la più decisiva, ha di fatto sottratto agli stati membri il potere di accompagnare e di mediare la creazione del Mercato comune. Non era più necessaria la loro partecipazione come intermediari: la Commissione e la CGUE potevano svolgere tale compito da sé semplicemente negando l'applicabilità del diritto nazionale laddove, a loro avviso, esso ostacolasse la libera circolazione economica. Nelle

¹ Questo problema è stato messo in luce anche da altri osservatori, "Il principio secondo cui la *rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale* fissato dall'art.14 TUE implica una prima distorsione in conseguenza della quale i Paesi più piccoli sono sovra rappresentati rispetto a quelli di maggiori dimensioni come stabilito dalla decisione del Consiglio Europeo del giugno 2013 che ha definito il numero di parlamentari da eleggersi in ciascuno Stato membro: «di modo che ciascun deputato al Parlamento europeo di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini di ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato ma, al contempo, più uno Stato membro è popolato, più abbia diritto a un numero di seggi elevato»". (A. Gratteri, *Parlamento e Commissione: il difficile equilibrio fra rappresentanza e governabilità nell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, LXIX, 2, 2014, p. 241).

parole di Grimm: «le costituzioni solitamente regolamentano il processo di decisione politica, mentre le decisioni stesse sono riservate alla politica democratica, di modo che l'esito delle elezioni possa influirvi. I Trattati invece decidono direttamente da sé. Sono colmi di regole che abitualmente si trovano non nella Costituzione ma nelle leggi» (p. 6).

La scelta di accettare la diretta applicabilità delle norme di diritto comunitario e di trasferire a livello costituzionale decisioni che spettano di regola alla politica democratica, oltre ad introdurre un elemento di rigidità nel sistema, costituisce una delega pericolosa tale per cui le decisioni vengono prese in modo praticamente automatico, senza tener conto delle differenze presenti nei singoli stati. La *costituzionalizzazione* dei Trattati, infatti, li pone probabilmente al riparo da un'inversione della loro prassi per vie politiche.

Il secondo cambiamento, introdotto dall'Atto unico europeo (1986), mina alla radice l'iniziale soluzione adoperata dall'UE per ridurre il deficit democratico attraverso una sorta di democrazia "di riflesso" rispetto agli Stati membri. Il Consiglio, organo di centrale importanza per quanto riguarda l'aspetto decisionale dell'Ue, in cui sono rappresentati gli Stati membri, garantisce, attraverso l'unanimità, che nessuno Stato membro fosse tenuto al rispetto di atti normativi che non avesse prima approvato. Il fatto che l'Atto Unico Europeo (1986) renda possibile decidere a maggioranza, comporta inevitabilmente la possibilità che uno stato membro sia soggetto ad una norma che questi non ha approvato. Nonostante il tentativo di bilanciare questa scelta, giudicata necessaria dato l'incremento del numero degli stati membri coinvolti, attraverso il rafforzamento del potere del Parlamento, questa operazione rappresenta, per Grimm, il primo passo verso un progressivo abbandono di quello che era stato da sempre il pilastro della legittimazione democratica dell'Unione europea: la legittimazione eteronoma attraverso gli Stati membri. In questo modo, dunque, senza il prezioso contributo del Consiglio nel determinare gli obiettivi comuni, l'UE diventa ancora più autonoma rispetto agli Stati membri.

Una parlamentarizzazione dell'UE sostituirebbe una, seppur imperfetta, legittimazione eteronoma attraverso gli Stati, con una legittimazione endogena attraverso il Parlamento che, secondo l'autore, non avrebbe le risorse necessarie per sostenere una tale responsabilità. Il mero accrescimento del numero delle competenze del Parlamento europeo non risolverebbe infatti quel deficit di rappresentatività che gli impedisce di soddisfare la necessità di legittimazione democratica: esso resterebbe comunque distante dalla società, non potendo realmente fungere da mediatore tra i cittadini dell'Unione e gli organi europei. Ancora una volta, quindi, secondo Grimm, si toglierebbe potere al Consiglio – inteso sia come Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo, sia come Consiglio dei ministri – al quale si ricorrerebbe soltanto in quanto organo competente per le modifiche dei Trattati, senza un idoneo bilanciamento, dato che il Parlamento europeo diventerebbe semplicemente una sorta di legislatore "junior", privo di influenza sul personale e sulle finanze.

Ancora una volta, dunque, si creerebbe un'asimmetria negativa.

3.3. Quali prospettive per risolvere il deficit democratico?

Due sarebbero, secondo l'autore, le strade percorribili al fine di ridurre il deficit democratico dell'Unione europea: porre fine all'emancipazione della Commissione e della CGUE rispetto ai processi democratici che si svolgono nell'UE e negli Stati membri; eliminare, o quanto meno ridurre, il deficit rappresentativo del Parlamento, mettendolo nelle condizioni di condizionare le decisioni politiche e di soddisfare la necessità di legittimazione democratica propria di ogni unità politica.

Per quanto riguarda il primo aspetto, per arginare tale emancipazione occorre, secondo Grimm, limitare il contenuto dei Trattati ai profili costituzionali, ovvero ai fini, alle competenze, agli organi e alle procedure dell'UE, nonché ai diritti fondamentali europei. In questo senso, quindi, le disposizioni sulle politiche dell'UE dovrebbero essere declassate al rango di norme di diritto ordinario, affinché nell'UE diventi possibile “modificare il corso giurisprudenziale pro futuro attraverso la politica, attraverso una modifica della legislazione”. Per quanto riguarda il secondo aspetto, invece, al fine di ridurre il deficit rappresentativo del Parlamento europeo, è necessaria una decisiva europeizzazione delle elezioni europee e la fondazione di veri partiti europei, che entrino in contatto con la società, che si presentino alle elezioni con programmi europei e che poi convogliano le opinioni e gli interessi europei dei loro elettori nel processo decisionale che si svolge a Bruxelles.

Tra l'alternativa fra gli “Stati Uniti d'Europa” e gli “Stati-nazione”, Grimm individua una terza via che non può tuttavia prescindere dagli Stati-nazione: essi sono infatti condizione necessaria per garantire un fondamento democratico all'Unione (democrazia di “riflesso”), ma non sufficiente per contrastare la complessità del mondo globalizzato. Date queste premesse, allora, l'Europa di Grimm può e deve andare avanti *solo* come un'associazione di scopo tra Stati, al fine di espletare quelle funzioni e quei compiti che gli Stati non sono più in grado di svolgere efficacemente da soli; ma non può ambire a replicare quell'ideale di patria, quel legame emozionale esistente solo nell'ambito dello Stato-nazione.

La posizione di Grimm sembra dunque suggerire che, apportando modifiche procedurali – limitando il potere della Commissione e della CGUE e “alleggerendo” il Trattato dalle questioni che devono essere decise a livello politico – si abbia automaticamente (è qui l'ottimismo) un miglioramento della democrazia sostanziale. Una semplice associazione di scopo tra Stati, in buona parte già esistente, rifletterebbe senz'altro il *regime di mezza luce* (per usare l'espressione di Giacomo Marramao) in cui si trova oggi l'Europa.

4. La tesi del prof. Guarino.

4.1. La crisi della democrazia in Europa e il “colpo di Stato” del 1997

Diversamente Guarino suggerisce una soluzione più ambiziosa, ovvero la trasformazione in entità politica dell'intera Unione attraverso la creazione di un nuovo grande Stato federale², ma è d'accordo con Grimm soprattutto su un aspetto della sua analisi: porre fine all'emancipazione della Commissione e della CGUE rispetto ai processi democratici che si svolgono nell'UE e negli Stati membri. Rafforzare la *governance* politica del mondo, quale contrappeso adeguato ad ogni pressione eccessiva dell'economia – scrive Guarino – è obiettivo urgente. In conclusione, serve più politica, soprattutto per quanto riguarda le decisioni di politica economica.

In una prospettiva più propriamente politica, l'analisi di Guarino, infatti, sembra rimandare alla più generale crisi della democrazia “degli apparati democratici oggi in Europa”. Prendendo come riferimento la riflessione di Stefano Petracciani³, tra gli elementi principali di quello che l'autore chiama “il disagio della democrazia” troviamo il processo di *regressione oligarchica della democrazia*, intendendo con questo *lo spostamento verso l'alto dei rilevanti centri decisionali, in forza del quale le decisioni politiche ... si ritirano in luoghi meno accessibili, per lo più riservati a ristretti gruppi oligarchici*⁴.

Il punto di vista di Guarino è, come anticipato, genealogico, nel senso che l'autore si domanda in quale punto della storia europea è iniziata questa crisi istituzionale, oltre che economica. Con un incedere *quasi* pasoliniano, non sempre dice i nomi, Guarino afferma che sa, che conosce i nomi dei responsabili della *strage* compiuta negli ultimi 15 anni. Una *strage* moderna le cui *vittime* sono costituite da: giovani disoccupati, esodati, cassaintegrati, un numero sempre più allarmante di imprese fallite; la distruzione e il deperimento di strutture fisiche quali istituti di istruzione e culturali, musei, biblioteche, ospedali, istituti di ricerca; il deperimento del patrimonio storico ed artistico; la disfunzione nei servizi pubblici di carattere tecnico, e più in generale nelle amministrazioni pubbliche. Gli atti normativi che hanno reso possibile tale crisi economico-istituzionale dell'Unione, sono in particolare: il Reg. 1466/97; il Reg. 1055/2005; il Reg. 1175/2011; il *Fiscal compact*.

La responsabilità formale di tali atti e del conseguente “golpe”, così come lo definisce provocatoriamente Guarino, è dei membri della Commissione, dei titolari degli organi dell'Unione e dei governi dei paesi membri che parteciparono in ciascuna delle fasi alla procedura di formazione del Reg. 1466/97.

Il 1.1.1999 – scrive Guarino – un colpo di Stato è stato effettuato in danno degli Stati membri, dei loro cittadini, e dell'Unione. Il “golpe” è stato realizzato non con la forza, ma con fraudolenta astuzia e ha portato a diverse conseguenze per l'Unione e per gli Stati membri. Per quanto riguarda l'Unione è stato modificato, in modo radicale ed irreversibile,

² In tal senso, ricorda Guarino, il *Federalist* e il massimo esempio di testo politico che abbia analizzato le condizioni presenti e quelle future, per ricavarne indicazioni in merito alle tecniche da impiegarsi nel nuovo grande Stato federale.

³ S. Petracciani, *Democrazia*, Torino, Einaudi, 2014, p. 215.

⁴ Questi profili sono stati evidenziati recentemente anche da Gustavo Zagrebelsky nel suo volume *Contro la dittatura del presente*, Torino, Einaudi, 2014.

l'obiettivo principale, consistente nel conseguimento di uno sviluppo dalle caratteristiche e secondo le modalità previste agli artt. 2 e 3 TUE e nell'aver abrogato, per avere regolato in modo diverso l'intera materia, l'art. 104 c) TUE, contenente la disciplina dei mezzi di cui gli Stati si sarebbero potuti avvalere per l'adempimento dell'obbligo di promuovere sviluppo.

Gli Stati, invece, attraverso quella che, secondo Guarino, è stata una vera e propria abrogazione degli artt. 102 A, 103, 104 c) TUE a mezzo di norme (quelle del Reg. 1466/97) regolanti in modo diverso l'intera materia, sono stati privati degli unici poteri politici ad essi attribuiti in funzione della conduzione economica dell'Unione.

In questo modo, dunque, le conseguenze di questi atti sono state le seguenti violazioni:

- violazione del diritto costituzionale degli Stati membri, perché non sono state osservate le norme costituzionali interne da osservarsi nella ratifica dei Trattati;
- violazione della Costituzione degli Stati, perché sono stati imposti ai loro organi interni obblighi e condotte che i rispettivi ordinamenti costituzionali non contemplano;
- violazione della sovranità degli Stati membri, perché è stata loro sottratta la funzione "esclusiva" da esercitarsi, singolarmente e come gruppo, di promuovere lo sviluppo dell'UE e della zona euro con le proprie "politiche economiche".

Inoltre, perfino per la formazione del regolamento è stata commessa una violazione, perché, secondo Guarino, facendo ricorso alla procedura di cui agli artt. 103, n. 5 e 189 c TUE, proprio nello stesso momento in cui è stata utilizzata, è stata anche violata perché è stata utilizzata per uno scopo diverso dall'unico previsto.

Il punto di partenza delle riflessioni dell'autore, infatti, è che il TUE non contempla alcuna procedura specifica per le sue variazioni e che quelle realizzate attraverso i suddetti regolamenti devono essere considerate non solo illegittime, ma addirittura inesistenti, poiché realizzate in presenza di una incompetenza assoluta.

4.2. Una replica alla tesi di Guarino.

Questa posizione non viene tuttavia accolta da Gian Luigi Tosato⁵, il quale afferma che, benché sia evidente che misure come il Reg. 1466/97 e in particolar modo il *Fiscal Compact* abbiano dato origine ad accordi extra-UE che hanno introdotto sistemi *formalmente* autonomi e paralleli a quello dell'Unione, essi sono tuttavia *sostanzialmente* legittimi, in quanto saldamente ancorati al diritto della UE e alle sue istituzioni. Premesso che il diritto internazionale dei trattati consente la modifica di un accordo multilaterale solo fra alcune delle parti a patto che non si pregiudichino gli obiettivi dell'accordo base e i diritti degli altri contraenti (Convenzione di Vienna del 1968, art. 41), la soluzione adottata appare, a suo parere, del tutto legittima, benché lungi dall'essere quella ideale: da essa scaturiscono inevitabilmente delicati problemi di coordinamento normativo e soprattutto istituzionale.

⁵ G. L. Tosato, *Il Fiscal Compact*, in http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/Archivio-28/Tosato_FC_Astrid.pdf, *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona Contributo al volume Astrid*, pp. 1-10.

La scelta di ricorrere ad una sorta di cooperazione rafforzata “esterna” all’Unione, secondo Tosato, è giustificata dalla necessità di eludere difficoltà e limiti degli strumenti “interni” di flessibilità.

Ma la logica sottostante non è diversa e si riconduce alla differenziazione nel processo di integrazione europea⁶.

La questione giuridica sollevata, appare dunque estremamente complessa e di difficile risoluzione. Secondo Guarino è stata commessa una violazione in quanto la procedura utilizzata non è stata mai impiegata e non avrebbe mai più potuto esserlo nella sua portata originaria, in quanto, con il Reg. 1466/97, sono state cancellate le “politiche economiche” degli Stati che, della disciplina degli artt. 102 A e 103 del TUE, costituivano il presupposto.

Per questo motivo, nel momento in cui il Governo è privato dei poteri essenziali per decidere una propria politica economica, il regime democratico (su questo punto concorda con l’analisi di Grimm) è inevitabilmente e automaticamente cancellato per il venir meno del suo presupposto.

Secondo Tosato, invece, non si può parlare propriamente di violazione, dal momento che gli obiettivi dell’accordo base non sono stati pregiudicati, così come non sono state pregiudicate le normali funzioni degli organi dell’Unione; piuttosto ne sono state aggiunte di nuove. Le norme dell’accordo, secondo Tosato, rendono semplicemente più rigorosi taluni obblighi già esistenti all’interno dell’Unione in una perfetta linea di continuità e sono giustificate dalla straordinaria situazione di emergenza economica che l’UE ha dovuto tempestivamente fronteggiare.

5. Conclusione

Una considerazione personale, alla quale conduce in modo convergente la lettura dei due saggi, potrebbe essere la seguente: l’esito di queste operazioni, di ingegneria costituzionale da un lato (Grimm) e di violazione dei Trattati dall’altro (Guarino), si concretizza nella de-responsabilizzazione degli Stati nei confronti dei loro cittadini.

Si assiste cioè al fenomeno di una rinuncia consapevole da parte dello Stato a parte delle proprie prerogative storiche e ad una loro delega all’apparato burocratico di Bruxelles. Questa delega può essere colta sotto due aspetti, il primo dei quali, più propriamente politico, consiste nell’osservazione che troppe volte i governi nazionali hanno visto nelle decisioni prese dal Consiglio, la possibilità di superare le resistenze opposte dai rispettivi parlamenti nazionali; il secondo, il fatto che l’Unione europea e gli Stati membri abbiano progressivamente scaricato la responsabilità delle proprie decisioni su tecniche di ingegneria costituzionale. La delega c’è stata, è stata fatta alla tecnica: così responsabilità,

⁶ “Qualsiasi violazione del diritto UE” – scrive infatti Tosato – “sembra esclusa in radice nei riguardi del Fiscal Compact, dal cui esame non risultano ragioni di contrasto con il diritto UE, dal momento che le norme dell’accordo rendono più rigorosi taluni obblighi già esistenti all’interno dell’Unione (p. 3)”.

rappresentanza, legittimità vengono meno proprio perché scaricate sulla tecnica e dunque su nessuno.

Se questo è il quadro sintetico di riferimento dell'evoluzione dell'Unione europea, cosa rimane dell'originario ideale europeo dell'unità nella diversità?