



## RIPENSARE L'EUROPA. BREVI CONSIDERAZIONI SULLE PROPOSTE IN ITALIA PER LA RIFORMA DELLA “GOVERNANCE” EUROPEA NEL 60° ANNIVERSARIO DALLA FIRMA DEI TRATTATI DI ROMA\*

di Giuliaserena Stegher\*\*

SOMMARIO: 1. Da Maastricht a Lisbona: l'arduo percorso che ha messo in discussione la struttura istituzionalizzata dell'Unione – 2. Alcuni contributi della comunità scientifica – 2.1. Giuliano Amato, Ernesto Galli della Loggia, *Europa Perduta?* Torino, Giappichelli, 2015 – 2.2. Beniamino Caravita di Toritto, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015 – 2.3 Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza 2017 – 2.4. Enrico Letta, *Contro venti e maree: idee sull'Europa e sull'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2017– 3. Europa federale o Europa a più velocità, questo è il dilemma?

### 1. Da Maastricht a Lisbona: l'arduo percorso che ha messo in discussione la struttura istituzionalizzata dell'Unione

**L**o scorso 25 marzo i Capi di Stato e di Governo dei 27 Paesi membri dell'Unione si sono riuniti a Roma per celebrare il 60° anniversario della firma dei Trattati Istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom)<sup>1</sup>.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, *curriculum* Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup> Si ricorda che con il Trattato di Parigi del 1951, invece, era stata istituita la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). È tra il 1951 e il 1957 che vengono poste le basi per il processo di integrazione, scandito dal susseguirsi nel tempo della stipula di numerosi trattati, con l'obiettivo di un'Europa unita inizialmente dal punto di vista economico e ben presto estendendosi a quello politico. Nel tempo, i Trattati istitutivi delle tre Comunità europee sono stati più volte revisionati e modificati a partire dall'Atto Unico Europeo (AUE), firmato nel 1986, che ha avuto l'arduo compito di rilanciare il modello dell'integrazione e, contestualmente, porre le basi per la realizzazione del mercato comune.

Benché il sentimento prevalso in occasione dell'incontro romano<sup>2</sup> sia stato quello di voler rilanciare l'Unione attraverso l'edificazione di una nuova visione sovranazionale, l'incognita più difficile e rimasta senza una risposta certa è quella di capire quale sia la strada migliore da percorrere. E dunque, così come già preannunciato nel Libro Bianco "Sul futuro dell'Europa" a firma del Presidente della Commissione *Jean-Claude Juncker*<sup>3</sup>, anche la Dichiarazione di Roma, con cui si è voluto riaffermare l'importanza dell'integrazione, si è fondamentalmente conclusa con un nulla di fatto.

Le forti pressioni della Polonia, sostenuta dai Paesi dell'Est preoccupati di vedere un'Europa che li avrebbe potuti lasciare indietro, sono riuscite a prevalere nell'ottica di un'azione comune "a passi e intensità diversi quando necessario, mentre si stanno muovendo nella stessa direzione".

L'immobilismo attuale ha una ragione di fondo. Gli animi dei paesi membri sono tuttora sconvolti. Troppo fresca è la crisi successiva alla decisione del Regno Unito, portata avanti dall'*ex Prime Minister* David Cameron non senza difficoltà, di uscire dall'Unione a seguito del referendum indetto il 23 giugno 2016<sup>4</sup>. Tale evento, di importanza epocale<sup>5</sup>, ha dato nuova linfa al dibattito generale che vede due posizioni principali tra loro antagoniste: coloro che preconizzano tempi bui antecedenti alla disintegrazione (che trovano un forte

<sup>2</sup> La scelta di riunirsi nel 1957 a Roma, quale sede ove celebrare la firma dei Trattati non fu casuale, bensì testimonianza del ruolo particolarmente importante svolto dall'Italia. Appare doveroso ricordare, infatti, che nel corso del vertice di Messina del 1955 — che per importanza può essere paragonato alla Dichiarazione *Schuman* del 1950 — il ruolo della Francia e della Germania, per ragioni di politica interna, fu decisamente debole, consentendo all'Italia di svolgere un ruolo di primo piano nel porre le basi per l'avvio del processo di integrazione degli anni successivi.

<sup>3</sup> Nel [discorso sullo stato dell'Unione](#) tenuto a Strasburgo il 14 settembre 2016, il Presidente Juncker ha sommariamente anticipato i contenuti del [Libro Bianco di recente pubblicazione](#), che delinea le principali sfide ed opportunità che l'Europa sarà chiamata ad affrontare nei prossimi dieci anni. In particolare, nel documento programmatico sono individuati cinque scenari possibili per l'evoluzione dell'Unione. Nel primo scenario ("Avanti così"), l'Unione si concentrerebbe sull'attuazione del suo programma di riforme, in linea con quanto già affermato dalla Commissione con il documento "Un nuovo inizio per l'Europa" del 2014 e con la dichiarazione di Bratislava. Nel secondo scenario, invece, si opererebbe un ridimensionamento progressivo delle *policies* per ritornare esclusivamente al mercato unico. Nel terzo scenario ("Chi vuole di più fa di più") l'Unione consentirebbe agli Stati membri desiderosi di fare di più in determinate *policies* (difesa, sicurezza interna, questioni sociali) di avere maggiori possibilità. Nel quarto scenario, invece, si avanza l'ipotesi di limitare interventi e risorse concentrate su un numero limitato di settori, con l'obiettivo di ottimizzare risultati e tempistiche. Nell'ultimo scenario, intitolato "Fare molto di più insieme", gli Stati membri dovrebbero avvalersi di maggiori di poteri, risorse e processi decisionali in tutti gli ambiti in ragione di una maggiore e più efficiente condivisione.

<sup>4</sup> A tal proposito si vuole ricordare che con le sentenze della *High Court* e della *Supreme Court* è stato riaffermato il ruolo principale del Parlamento inglese, dal momento che l'esclusione di *Westminster* per quanto riguarda l'attivazione della procedura di recesso volontario ex art. 50 TUE non solo era politicamente inopportuna, ma altresì illegittima. A seguito dei suddetti pronunciamenti, l'8 febbraio 2017 la *House of Commons* ha approvato la legge di autorizzazione per la notifica dell'art. 50 a larga maggioranza. Una volta approvato, il testo dell'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill* è passato alla *House of Lords* che, dopo un'iniziale ostruzionismo (si fa riferimento all'emendamento per concedere ai circa 3 milioni di europei che vivono nel Regno Unito il diritto incondizionato di rimanere a tempo indeterminato sul suolo inglese e al diritto di veto del Parlamento nei confronti della *Brexit*) lo ha approvato. A seguito di ciò, il testo è tornato alla Camera dei Comuni che lo ha approvato senza emendamenti in via definitiva. Una volta ricevuto il *royal assent* dalla Regina, l'ambasciatore del Regno Unito presso l'Unione europea ha consegnato ufficialmente, il 29 marzo 2017, la lettera del primo ministro *Theresa May* al Presidente del Consiglio europeo *Donald Tusk*. Per un approfondimento, cfr. G. Caravale, *A Family of Nations. Il Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017 e Caravale G., *Sovranità parlamentare vs sovranità popolare: nel Regno Unito si discute "the constitutional case of the century"*, in *Nomos* 3-2016, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>

<sup>5</sup> L'uscita del Regno Unito dall'Unione è stata definita come l'evento costituzionale più importante che si è verificato nell'arco temporale comprensivo tra il 1660 e il 2017. Cfr. Bogdanor, V., *Brexit, the Constitution and the Alternatives*, riportato in Caravale, G., *A family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, op. ult. cit.

sostegno nella Presidenza Trump) e coloro invece che profetizzano l'arrivo di tempi migliori, quelli di un'Europa più unita.

La strada di un ripensamento dell'architettura istituzionale verso un'unione sempre più forte non è semplice, soprattutto in considerazione dei rischi che da questo procedimento potrebbero ingenerarsi a danno del feticcio della "diversità": da un lato eccessiva assimilazione, dall'altro smisurata egemonia di uno stato.<sup>6</sup>

Le recenti e complesse problematiche che hanno investito il continente europeo mettono in discussione i meccanismi sottesi all'entità sovranazionale: crisi economica e finanziaria; crisi della moneta unica; attacchi terroristici nel cuore del continente europeo; crisi dei rifugiati che ha incrementato in maniera esponenziale i flussi migratori. Tutti questi singoli fattori hanno costituito un mix esplosivo, mediaticamente sovraesposto a causa della incapacità e della inadeguatezza della sede legale ed istituzionale nell'affrontare in maniera risolutiva i singoli aspetti (si è fatto ricorso a strumenti e provvedimenti dettati esclusivamente dall'emergenza che hanno però rappresentato palliativi privi di efficacia), ma in tal modo si è aperta la strada allo stallo e alla paralisi.

In particolare, il tentativo di affrontare questo momento difficile ha seguito la strada dei Trattati, che però non ha fatto altro che accentuare il controllo intergovernativo per quanto riguarda la politica economica, mentre la politica monetaria è rimasta appannaggio esclusivo della visione sovranazionale, dal momento che è controllata dalla Banca centrale. Si registra quindi un effettivo sganciamento tra moneta unica e politiche economiche comuni.

Comprendere a fondo la situazione di crisi che vive oggi l'assetto sovranazionale impone che siano ripercorsi – seppur in maniera saliente – i tratti essenziali del lungo processo di integrazione europea, anche per individuare la traiettoria entro la quale tracciare l'Europa di domani e degli anni a venire.<sup>7</sup>

L'integrazione europea ha visto sin da subito protagonista l'Italia tra i Paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania occidentale, Lussemburgo e Paesi Bassi) nell'ambito prospettiva di realizzare un'Europa unita. Tale processo non è rimasto invariato, ma si è evoluto – anche grazie ai continui allargamenti –, nella direzione di ricomporre l'intero continente europeo in una vera e propria organizzazione che avesse natura politica: gli Stati Uniti d'Europa. Sulla scia di quanto affermato già nel 1941 con il Manifesto di Ventotene di Spinelli e Colorni e, dunque, nella prospettiva di realizzare una federazione europea che superasse i singoli nazionalismi.

Un momento di svolta in questo arduo percorso è rappresentato dalla firma del Trattato di Maastricht, del 7 febbraio del 1992, noto anche con il nome di Trattato sull'Unione Europea (TUE), finalizzato a creare una struttura originale e complessa che inglobasse le tre Comunità già esistenti portandole ad unicità. È a Maastricht che si pongono le basi per

<sup>6</sup> Grossi, P., *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007

<sup>7</sup> Per una doverosa e puntuale ricostruzione, si veda Costanzo, P., *Le tappe dell'edificazione enrounitaria: dall'idea d'Europa all'Unione europea*, in Costanzo, P., Mezzetti, L., Ruggeri, A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014

il raggiungimento di una finalità politica dell'integrazione: di conseguenza l'Unione europea, a differenza delle Comunità, avrebbe presentato i caratteri dello Stato federale, della persona giuridica originaria e del soggetto del diritto internazionale.<sup>8</sup>

Le successive ed ulteriori modifiche ed integrazioni sono state apportate con il Trattato di Amsterdam del 1997 e il Trattato di Nizza del 2001: se da un lato il primo avrebbe determinato l'assetto istituzionale dell'Unione, il secondo avrebbe introdotto una dichiarazione dei diritti.

Le normative contenute nei Trattati istitutivi delle Comunità sono state recepite dai singoli stati membri sulla base di quanto sancito dalle rispettive Costituzioni (anche se molti Stati aderenti alla Ue hanno sentito l'esigenza di adottare procedimenti di revisione costituzionale finalizzati ad inserire specifiche previsioni relative al procedimento di integrazione europea, indipendentemente da quelle di appartenenza alle organizzazioni internazionali)<sup>9</sup> e, in particolare, attraverso una limitazione della propria sovranità in favore di un ordinamento sovranazionale, per il perseguimento di obiettivi comunitari.

Per la nascita della Comunità europea intesa *tout court* è necessario attendere il 1979, allorché si è proceduto ad introdurre l'elezione diretta per il Parlamento europeo (non più quindi mediante i parlamentari nazionali, ma a suffragio universale). In questo modo, si

<sup>8</sup> Il Trattato di Maastricht ha avuto anche il merito di rinsaldare i legami sussistenti tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali. A tal proposito, appare doveroso precisare che proprio il suddetto Trattato ha modellato il rapporto tra le due assemblee sulla base di due principi (dichiarazioni 13 e 14): il rispetto del ruolo dei parlamenti nazionali nel funzionamento dell'Unione europea (questi infatti devono essere informati dai rispettivi governi delle proposte legislative europee «in tempo utile» e tenere, se necessario, conferenze comuni); il rapporto di cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, che deve essere basato sull'intensificazione dei contatti, sull'organizzazione di incontri regolari e mediante la concessione di agevolazioni reciproche. In ragione di ciò, è stato istituito uno strumento oramai divenuto tradizionale, ossia quello della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) che dal 1989 si riunisce con una cadenza semestrale. Per un approfondimento sulla COSAC, cfr. Caravale, G., *Il rafforzamento della cooperazione interparlamentare nelle proposte di alcuni Parlamenti nazionali*, in Nomos. Le attualità nel diritto, 1/2016 e Frosina, L., *Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'unione europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed early warning system*, in Lanchester, F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè editore, 2016

<sup>9</sup> Lo Stato italiano, attraverso una specifica disposizione del Testo costituzionale, si è impegnato formalmente a consentire limitazioni di sovranità non solo per assicurare la pace e la giustizia, ma altresì per aderire ad organizzazioni internazionali e sovranazionali promotrici di siffatti scopi. Il trasferimento di poteri e competenze in favore delle istituzioni comunitarie, poi confermato ed esteso con le diverse revisioni dei Trattati che si sono succedute negli anni, ha avuto ragion d'essere in considerazione di quanto sancito dalla seconda parte dell'art. 11 Cost. (la cui formulazione è ovviamente antecedente all'integrazione europea). Tutto ciò ha trovato una giustificazione successiva attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 11, oggi ricompreso – seppur forzatamente – nel cosiddetto gruppo delle “*European clauses*”. Più di recente ed in considerazione del fatto che lo Stato non risulta essere più l'unico soggetto titolare esclusivo della gestione dell'indirizzo politico, è stata teorizzata da molteplici parti un'erosione della sovranità nazionale, da imputare, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale, alla “graduale affermazione della integrazione europea” (Sent. n. 365/2007). Nonostante si sia tentato più volte di operare una revisione della seconda parte dell'articolo 11, proprio attraverso tale formulazione è stata resa legittima a livello costituzionale qualsiasi modifica che le leggi di esecuzione e di autorizzazione alla ratifica dei Trattati hanno comportato (e in futuro potrebbero comportare). Rimane comunque un limite che sarebbe opportuno non sottovalutare: le disposizioni contenute nei Trattati non devono e non possono incidere sui principi fondamentali dell'ordinamento e sui diritti inalienabili dell'uomo, che rappresentano quindi dei controlimiti inderogabili, la cui salvaguardia spetta alla Corte Costituzionale. Nel caso italiano, per il recepimento delle normative sovranazionali, si è inizialmente fatto ricorso all'istituto del c.d. “ordine di esecuzione”. In seguito ai numerosi dubbi sollevati circa l'utilizzo dello strumento della legge ordinaria, è stato opportuno ricercare il fondamento costituzionale dell'esecuzione dei Trattati comunitari, riscontrato nel disposto dell'art. 11. Per legittimare il ricorso all'ordine di esecuzione, la dottrina ha affermato che il disposto costituzionale avrebbe natura permissiva, dal momento che “non obbliga il legislatore ad un comportamento attivo o omissivo, ma gli permette qualcosa: utilizzare il procedimento ordinario per l'esecuzione dei trattati che limitino la sovranità.” Vedi. G. Itzcovich, *Teorie ed ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 196

è andata configurando una forma di governo parlamentare<sup>10</sup>, concretizzatasi anche grazie all'estensione all'assemblea parlamentare della possibilità di co-decidere per quanto riguarda gli atti legislativi e a pretendere che il presidente della Commissione (quindi la commissione stessa) godesse della fiducia. È in questo contesto che vengono poste le basi per l'adozione del modello federale, poi rimaste più monito che realtà.

La degenerazione dei decenni successivi, e che oggi sembra aver raggiunto il proprio apice, è da rinvenire in due ordini di ragioni. La prima è da rintracciarsi nello scorrere del tempo: dal momento che il ricordo della II guerra mondiale e delle sue atrocità è divenuto sempre più effimero e lontano, perché non più esperienza diretta, la priorità di cui beneficiavano gli interessi europei è stata man mano rimpiazzata da quella per gli interessi nazionali. In questo modo, anche per il venir meno di un rapporto di fiducia tra i singoli stati membri, si è proceduto ad una ri-nazionalizzazione di alcune politiche domestiche.

Ciò ha irrimediabilmente comportato uno scivolamento al ribasso della leadership europea, tant'è che si è arrivati oggi ad una logica deforme, ossia quella di rendere la dimensione sovranazionale il capro espiatorio, poiché nel momento in cui (erano e) sono da richiedere oneri e sacrifici ai paesi membri, soprattutto con l'avvento della crisi economica e della crisi finanziaria, le colpe sono genericamente attribuite all'Europa.<sup>11</sup>

La messa in discussione dell'Unione non riguarda più esclusivamente l'aspetto istituzionale, – i cui apparati si sono dimostrati inefficaci e deboli<sup>12</sup> – ma più in generale ciò che si contesta è la visione del futuro.

Il secondo punto questionato è l'affiancamento, inaugurato con il Trattato di Maastricht, al metodo comunitario (basato sull'asse Commissione-Consiglio dei ministri-Parlamento) di quello “intergovernativo” (basato invece sul binomio decisionista di Consiglio dei ministri-Consiglio europeo dei capi di governo), che ha esautorato la sede europea, rendendo le singole decisioni attinenti alle politiche dei cd. “*core state powers*” prive di efficacia e legittimità. Questo non ha fatto altro che inasprire i rapporti tra Stati membri e unione,

<sup>10</sup> Bin, R., Caretti, P., *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna 2005. De Vergottini, G., *Forma di governo dell'Unione Europea*, in *Norme e idee*, Roma, Istituto della Enciclopedia Treccani, 2009, pagg. 319 e ss. e Frosini, T.E., *La dimensione europea della forma di stato e di governo* in *Federalismi*, 5/2012.

<sup>11</sup> Relativamente alle ripercussioni che la crisi economica ha ingenerato sul diritto costituzionale della UE e degli Stati membri, cfr. Balaguer Callejón, F., Miguel Azpitarte, F., et al., *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi, 2015

<sup>12</sup> Difatti, il problema del deficit di democraticità, sommato alla struttura burocratica degli apparati e alle procedure viste sempre più complesse, hanno portato ad una impressione distorta e percepita come sempre più lontana dell'opinione pubblica rispetto ai processi decisionali della sede europea. Il processo di rinnovamento si pone come urgente anche in considerazione di ciò e di andare ben oltre rispetto a quanto conseguito con il Trattato di Lisbona, finalizzato – tra le altre cose – ad una apertura verso al parlamentarizzazione degli assetti istituzionali. Già con Lisbona si è tentato di risolvere la questione del deficit democratico e, da una lettura attenta del testo del Trattato, ciò emerge lampante, giacché il termine democrazia è ripetuto più volte ed è particolarmente inusuale per un testo costituzionale. Cfr. Frosini, T.E., *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *Federalismi*, marzo 2012 e Lanchester, F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè editore, 2016

contribuendo al rafforzamento delle forze anti-europeiste diffuse a macchia d'olio nei singoli stati.<sup>13</sup>

## 2. Alcuni contributi della comunità scientifica

L'obiettivo di questo lavoro, pur nella consapevolezza dell'estrema importanza della tematica ivi trattata – che ovviamente non dovrebbe essere ridotta a poche pagine – e della vasta letteratura prodotta, è quello di analizzare alcuni contributi pubblicati nel periodo più recente al fine di confrontare posizioni, anche tra loro diametralmente opposte, per ipotizzare l'attuazione di modelli che agevolino l'uscita dell'Unione dalla grave crisi di stallo che da troppo tempo l'affligge.

### 2.1. Giuliano Amato, Ernesto Galli della Loggia, Europa Perduta? Torino, Giappichelli, 2014

La brillante analisi sullo stato in cui verte(va) l'Unione e le prospettive per il futuro è il frutto del confronto tra due autorevoli autori quali Giuliano Amato e da Ernesto Galli della Loggia che, nonostante le dichiarate differenze di percorso, intenti e visione del progetto europeo<sup>14</sup>, si confrontano nel corso delle pagine del volume "Europa perduta?".

Nella prima parte, intitolata "Un amore difficile", Amato affronta con una lucidità disarmante l'evoluzione della costruzione europea: dalla consacrazione del principio fondante *in varietate concordia* delineato nei primordi alla curvatura registratasi con l'avvento di Maastricht. È in quella sede infatti che si registra una vera e propria *virata* nel processo di integrazione europea: nonostante un'estensione di interessi che avrebbe ricompreso molteplici materie, andando ben oltre il mercato comune, gli Stati decidono di proseguire questa via, ma affidando le singole competenze al coordinamento dei governi nazionali anziché alla integrazione comunitaria della sede centrale di Bruxelles. Questo deragliamento raggiunge il proprio apice con il concretizzarsi di un confuso dualismo nella forma di governo, dal momento che prendono corpo due esecutivi distinti: quello del Consiglio europeo rappresentativo dell'*Europa* intergovernativa e preponderante rispetto a quello della Commissione, voce dell'*europa* comunitaria.

<sup>13</sup> In questo caso, si fa riferimento al Front National di Marine Le Pen in Francia, al Movimento 5 stelle nel caso italiano, all'Ukip di Farage nel Regno Unito, etc.

<sup>14</sup> Così come riportato nell'apertura, i due autori non nascondono le posizioni opposte che li caratterizzano. "*Lo sapevamo dall'inizio di non essere d'accordo (...) il libro che il lettore si trova tra le mani risulti essere più interessante di altri: perché esso riunisce analisi e punti di vista che si muovono lungo percorsi differenti, spesso anche – non ce lo nascondiamo – aspramente differenti*".

Quello che ne scaturisce è la necessità di avviare un processo di rinnovamento maturo e ponderato, in particolar modo sul terreno istituzionale, che possa seguire la via di una maggiore federalizzazione<sup>15</sup> dell'Europa ovvero dell'eurozona.

Il punto di fondo non è da rinvenirsi solo nei traguardi della maggiore democraticità delle istituzioni, dell'unione bancaria, della capacità fiscale o nella capacità di fornire risposte positive ai quesiti che attanagliano il nostro tempo, ma vanno valutate "anche con sentimenti collettivi, speranze, timori e aspettative, su cui bisogna aver lavorato perché la razionalità riesca a essere condivisa, insieme ai risultati che ne dovrebbero venire".<sup>16</sup>

Nella seconda parte del contributo, invece, Galli della Loggia si focalizza su "gli errori e la speranza" che hanno portato il processo europeo ad incagliarsi. Ripercorrendo i primi passi dell'uropeismo, si mette in luce come, nonostante i buoni propositi, sia fallita sin da subito l'aspirazione politica del progetto unitario e che ci si è dovuti ripiegare sull'assetto economico<sup>17</sup> nell'effimera speranza che ben presto sarebbe giunto il momento per un ulteriore passo in avanti, assolutizzato senza però tener conto di possibili contraddizioni e di reali incompatibilità. Ma questo progetto di unione politica è deficitario di alcuni elementi essenziali, tra cui quello dell'omogeneità, che vadano oltre la messa in comune di principi generali, diritti e interessi economici<sup>18</sup>. Davvero – ci si chiede – è possibile pensare di realizzare un'entità che sia analoga ad uno stato rifiutandone gli elementi essenziali per consolidate posizioni ideologiche?

Per cercare di rimediare a questa prospettiva esclusivamente economicistica, l'Unione ha abusato del proprio potere normativo e giurisdizionale per colmare l'*horror vacui* ed apparire dotata – a se stessa e al mondo – di una propria compiuta soggettività politica ed istituzionale. Nonostante l'A. metta in luce in maniera cristallina tutte le criticità, appare fermamente convinto della validità del progetto europeo e della moneta unica – e qui emerge lampante l'affinità di intenti con Amato –, ponendo però in primo piano l'esigenza di un rinnovamento da realizzarsi attraverso l'introduzione di una maggiore democraticità e, al tempo stesso, di un maggiore potere da conferire agli organi responsabili dinnanzi ai cittadini. Questo mutamento però non dovrebbe essere calato dall'alto – e dunque da Bruxelles e Strasburgo, che tra l'altro non si sono ben guardate dal tracciare i binari entro cui muoversi – ma che investa idee, istituzioni ed uomini con l'obiettivo precipuo di individuare possibili vie d'uscita.

<sup>15</sup> Per un approfondimento sulla soluzione di tipo federale, cfr. Ercolessi, G., *L'Europa verso il suicidio?: senza Unione federale il destino degli europei è segnato*, Bari, Dedalo, 2009 e Padoa Schioppa, A., *Verso la federazione europea. Tappe e svolte di un lungo cammino*, Bologna, Il Mulino, 2014

<sup>16</sup> Amato, Galli della Loggia, cit. pag. 65

<sup>17</sup> Con il veto dell'Assemblea nazionale francese del 1954 naufraga il Progetto Ced (comunità europea di difesa). Cfr. Canavero, A., *La C.d.e. tra solidarietà atlantica e integrazione politica europea*, in Ciampani, A. (a cura di), *L'altra via per l'Europa: forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1947-1957)*, Milano, Angeli, 1995, pagg. 320 e ss.

<sup>18</sup> "Proprio in questo modo, rinunciando alla politica, l'Europa si è consegnata – e si è condannata – ai dettami dell'economia e al vangelo dei diritti". Cit. pag. 108

## 2.2. Beniamino Caravita di Toritto, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015

Il testo, articolato in venti sezioni tra loro coerentemente connesse, si apre con un ragionamento finalizzato al ripensamento dei processi europei, necessario ad edulcorare le spinte centrifughe che rischiano di portare alla disintegrazione. In questo senso, dunque, il capitolo introduttivo non lascia spazio a distrazioni, ma mette a fuoco il centro del problema.

Le colpe della crisi economico-finanziaria che ha investito il continente europeo – e la conseguente incapacità di uscirne in tempi brevi e in modo non eccessivamente oneroso – è stata attribuita all'Europa, generando critiche sempre più aspre all'interno dei singoli Stati membri e che in più occasioni hanno paventato il rischio – poi realizzatosi nel caso del Regno Unito – di uscita dall'Unione. Il problema di fondo sottolineato però è rintracciabile nella "mancata democraticità" della sede sovranazionale, deficitaria dell'elemento essenziale del *demos* europeo.<sup>19</sup>

L'aspirazione del volume è quello di interrogarsi su quella che sarà l'Europa di domani, procedendo mediante un'analisi metodologica che sia al tempo stesso diacronica, assiologica e di diritto costituzionale, di modo che si superi una logica prettamente settoriale e si possa affrontare la questione con una visione d'insieme quanto più prossima a completezza.

Senza tralasciare ragionamenti basilari su i valori comuni dell'Europa e sulle garanzie costituzionali di tali valori, da rapportarsi con la revisione dei Trattati, l'A. passa in rassegna l'*acquis communautaire*; le procedure decisionali nell'Unione europea (sia nei principi che nelle singole procedure)<sup>20</sup>; le novità introdotte dal Fiscal compact e le sue modalità di adozione<sup>21</sup>; la Corte di giustizia<sup>22</sup>, che assolve il compito di interprete dell'apparato

<sup>19</sup> Per un'analisi sul deficit democratico e carenza di legittimazione politica delle istituzioni europee, si rinvia a Zorzi Giustiniani, A., *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in *Nomos*.Le attualità nel diritto, 3/2015 e Santonastaso, D., *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria: il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'U.E.*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2004, pagg. 113 e ss.

<sup>20</sup> In questo caso, nel volume si descrivono modalità e pregi delle tipologie di procedure legislative. Dal potere di iniziativa alle diverse procedure legislative (ordinaria, speciale, delegata, d'esecuzione, PESC, in caso di accordi internazionali).

<sup>21</sup> In particolare, cfr. nota 4 pag. 69, dove sono elencate schematicamente lo stato e la natura dell'attuazione della *golden rule* dell'obbligo di pareggio strutturale prevista nel *Fiscal compact* nei Paesi firmatari che hanno introdotto le disposizioni contenute nell'Accordo in maniera eterogenea: alcuni (11) paesi hanno fatto ricorso a legislazione ordinaria, un paese alla legge organica e i restanti (6 paesi, tra cui l'Italia) hanno fatto ricorso a procedure di revisione costituzionale. Secondo quanto disposto dall'art. 3 comma 2 dell'accordo gli Stati si impegnano a dare esecuzione agli obblighi con «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». L'Italia ha proceduto ad introdurre il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che ha modificato l'art. 81 della Costituzione. Per un approfondimento, cfr. Luciani, M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid – Rassegna*, 3/2013.

<sup>22</sup> In questa sezione, l'organo giudicante è analizzato nei suoi aspetti generali, nelle modalità di accesso e procedurali (differenti forme di ricorso alla CGUE), dal punto di vista delle funzioni ad essa spettanti e con un focus particolare sul rinvio pregiudiziale e l'autoesclusione da parte della Corte costituzionale italiana di adire alla Corte di Lussemburgo (per l'A. da leggersi come "timore di veder sminuito il suo ruolo di garante ultimo dei valori costituzionali supremi, dovendosi sottoporre alla giurisprudenza del giudice europeo" (cit. pag. 84) perdurata fino al 2008 (cfr. ordinanza n. 103 del 2008 e 207/2013, in ragione delle quali ha affermato di poter essa stessa sollevare la questione pregiudiziale dinnanzi alla Corte).

normativo dal momento che è chiamata ad assicurare il rispetto del diritto dell'unione sia nell'interpretazione sia nell'applicazione dei Trattati; per poi concludere chiedendosi quale possa essere la chiave di lettura più adeguata per un ripensamento complessivo dell'assetto istituzionale europeo.

Quello che emerge preponderante è un monito di non poco conto: qualora si scegliesse di non perseguire la strada della consacrazione di una stabilità economica-finanziaria e la riscrittura dell'architettura istituzionale dell'Unione, il fallimento sarebbe un destino inesorabile, per cui non si esclude il verificarsi di sconvolgimenti che investirebbero gli equilibri mondiali e gli stessi stati nazionali. A tal ragione "*il processo europeo non si può e non si deve interrompere*".<sup>23</sup>

Nel riprendere i diversi modelli<sup>24</sup> di federalismo moderno, pur riconducibili a tratti essenziali comuni<sup>25</sup>, e di federalismo del secondo dopo guerra<sup>26</sup>, con altrettanti elementi essenziali comuni, si arriva al *federalizing process* europeo, così come rinnovato in virtù di quanto sancito dall'art.1 comma 2 del TUE, che nonostante le sue difficoltà e limiti, si basa su discipline comuni ai 27 paesi membri, su un assetto istituzionale comune e su un sistema giudiziario comune. Quello che si rileva è la presenza di due punti dolenti: il primo è un'insufficienza nel "livello di unitarietà delle politiche economiche e bancarie"<sup>27</sup> (sganciamento tra moneta comune e politiche economiche tuttora nazionali); il secondo è invece l'assenza di una definizione delle politiche di difesa dell'Unione, auspicata e cristallizzata dal TUE (ex art. 42).

Qual è allora la soluzione per uscire dal "guado" in cui ci troviamo? Per l'A., sicuramente non un mero rafforzamento dei poteri di organi quali il Parlamento e la Commissione rispetto al Consiglio, da cui ne conseguirebbe una prevalenza della governance europea rispetto a quella intergovernativa, ma un maturato ripensamento della forma di stato, da realizzarsi in maniera contestuale alla semplificazione delle vie procedurali. Questa riallocazione di istituzioni e funzioni dovrebbe registrarsi nell'ottica della piena consacrazione del modello federale e dunque comprendere: il Consiglio europeo (il vero motore politico); l'unificazione delle Presidenze di Commissione e Consiglio di modo che il ruolo venga svolto da una sola persona; la trasformazione del Consiglio dei Ministri (da rinominarsi Consiglio degli Stati) in camera alta con funzioni legislative e di controllo; il rafforzamento del Parlamento europeo<sup>28</sup>, in ragione della sua funzione ossia quella di

<sup>23</sup> L'A. si chiede infatti cosa potrebbe accadere se la comune dimensione europea dovesse rompersi in frantumi, cosa accadrebbe se venisse meno il collante che tiene insieme identità tra loro antagoniste: catalani e castigliani, valloni e fiamminghi, scozzesi e inglesi, etc.

<sup>24</sup> Gli esempi riportati sono quelli degli Stati Uniti, del Canada, del Messico, del Brasile, dell'Argentina e dell'Australia.

<sup>25</sup> Benché diversi nell'evoluzione storica e nelle esperienze, gli esempi riportati possono essere ricondotti ad una matrice comune per quanto riguarda le loro caratteristiche essenziali: indipendenza rispetto ai regimi coloniali, presenza di un *demòs* europeo dominante rispetto alla popolazione autoctona, vasta porzione di territorio, *federalizing process* di lungo periodo, etc.

<sup>26</sup> Gli esempi richiamati sono quelli dell'India, della Nigeria, dell'Etiopia e del Sudafrica.

<sup>27</sup> Cit. pag. 107

<sup>28</sup> Si ricorda che il Parlamento europeo, nella sua configurazione, è rimasto a lungo un organo ibrido, in considerazione della sua duplice aspirazione di canale privilegiato attraverso cui si afferma la rappresentanza della politica generale, da una parte, e la

essere luogo di rappresentanza dei cittadini europei, che dovrebbe avvenire nell'ottica della produzione normativa e nell'omogeneizzazione della legislazione elettorale; l'elezione della Commissione (il motore esecutivo) da parte della Camera bassa sulla base delle proposte avanzate dal Consiglio. Quel *quid* in più potrebbe registrarsi nell'assetto della forma di governo verso una parlamentarizzazione (tramite l'introduzione del meccanismo di sfiducia parlamentare del Presidente Commissione–Consiglio), ovvero verso la direttorializzazione, dal momento che l'esecutivo sarebbe slegato dall'istituzione parlamentare e *il motore politico* rimarrebbe *naturalmente assoggettato alle contingenze politiche nazionali*.<sup>29</sup>

### 2.3 Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma–Bari, Laterza 2017

Lo sdoppiamento è l'unico futuro possibile per l'Unione. Così Sergio Fabbrini intitola il suo ultimo contributo dato alle stampe. Una lucida, puntuale e graffiante analisi delle inadeguatezze, sfociate in una vera e propria crisi esistenziale, che hanno portato all'immobilismo della sede europea.

Dopo aver ripercorso le tappe essenziali del processo di integrazione ed aver analizzato le crisi multiple verificatesi dopo Lisbona, l'autore individua le uniche due vie possibili: tornare indietro, scelta impensabile che aprirebbe a scenari oltremodo catastrofici; oppure andare avanti. E in quest'ultima ipotesi l'A. ritiene sia impossibile pensare per l'Europa di perseverare con l'ottica inclusiva ed espansiva, ma sarebbe più logico - e probabilmente più giusto - adottare quella della differenziazione. In questo senso si avanza l'ipotesi di porre le basi per due organizzazioni tra loro distinte per finalità. Da un lato un'aggregazione politica tra Stati dell'Europa continentale ed occidentale, dall'altro un'aggregazione per interessi economici tra paesi geograficamente identificabili con le isole e penisole del Nord e gli stati dell'Est, ma comunque tra loro collegate al fine di contribuire alla consacrazione del mercato unico. In questo senso, la prima organizzazione porterebbe avanti la comunità economica basata su un accordo interstatale funzionale che non metta in discussione la sovranità nazionale nei cd. *core state powers* e dotata sia di istituzioni intergovernative, sia di istituzioni sovranazionali per promuovere un mercato unico aperto e competitivo, ma senza condividere ulteriori *policies* (politica estera, militare, sicurezza, relazioni internazionali). In quest'ottica, dopo aver fissato rapporti di scambio basati sull'equilibrio nei differenti sistemi valutari, sarebbe persino superfluo mantenere una moneta unica.

---

rappresentanza di tipo statale-territoriale dall'altra. Cfr. Ridola, P., *Principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della "democrazia federalistica"*, in Bronzini, G., Gurriello, F., Piccone V. (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche*, Ediesse, 2009, pagg. 261 e ss.

<sup>29</sup> Caravita di Toritto, cit. pag. 123

La seconda, invece, sarebbe una unione politica di tipo federale (sulla scia dell'esempio americano), basata su un patto politico di natura costituzionale, che vede l'aggregazione degli stati membri dell'Eurozona. Un'unione basata sul principio di eguaglianza tra Stati (diversi tra loro per grandezza, densità, ricchezza, identità e cultura) e che per evitare la formazione di gerarchie si basi anche di un sistema istituzionale adeguato. La separazione dei poteri dovrebbe essere una caratteristica necessaria, per prevenire ogni confusione tra esecutivo e legislativo. L'unione dovrebbe essere titolare della sovranità generale, purché riconosca ai governi nazionali un ruolo decisionale di centrale importanza e dunque basarsi sulla distinzione di *policies* e competenze (sovranità frammentata e bilancio con risorse fiscali autonome), nonché “*sviluppare un sistema legale ed istituzionale anti-centralistico ed equilibrato, che sia capace di assumere decisioni legittime e, al tempo stesso, efficaci*”. Ovviamente sarebbe necessario operare un bilanciamento tra le competenze, di modo che il livello nazionale e quello sovranazionale non ne escano svuotati di legittimità.<sup>30</sup>

Dal punto di vista istituzionale, Fabbrini avanza delle ipotesi di novità, poiché inverosimile pensare che la visione economica e la visione politica possano portare avanti la stessa architettura istituzionale. A tal ragione, sarebbe opportuno separare i sistemi in due ordini legali: l'unione economica basata su organismi sovranazionali deputati alla garanzia delle libertà economiche tra i paesi aderenti; l'unione federale di natura politica dovrebbe invece basarsi, per le aspirazioni che si propone, su istituzioni democratiche. In particolare, sarebbe necessario non solo costituzionalizzare la separazione di poteri tra legislativo ed esecutivo ma, per quanto riguarda la strutturazione di quest'ultimo potere, che resterebbe articolato in due organi, il Consiglio (più confederale e rispondente agli Stati) e la Commissione (più federale e rispondente all'Assemblea parlamentare e ai suoi elettori). Il Presidente del Consiglio europeo manterrebbe il compito di presiedere le riunioni dei capi di governo, ma gli si dovrebbe conferire maggiore autonomia decisionale. Per questo si ipotizza di sostituire il metodo di elezione (attualmente è necessario il quorum della maggioranza qualificata) con un meccanismo analogo a quello americano per l'elezione del Presidente. E dunque sarebbe plausibile che i capi di governo del Consiglio europeo selezionassero due candidati e che la scelta tra i due venisse demandata ad un collegio di elettori presidenziali (il cui numero dovrebbe essere equivalente al numero di seggi del Parlamento europeo di quel paese). Di contro, per l'elezione del Presidente della Commissione si avanza l'ipotesi di una maggiore democratizzazione rispetto al meccanismo attuale previsto dall'art. 17 par. 7 del TUE, ovvero si dovrebbe essere indicato dagli elettori e confermato dal Parlamento.<sup>31</sup> Tale variazione avrebbe il merito di aprire ad una più intensa partecipazione dei cittadini europei al *policy-making*

<sup>30</sup> “L'unione federale dovrà avere una sua politica della sicurezza e della difesa (con una sua capacità militare e di intelligence), una sua politica dell'ordine e della giustizia, una sua politica dell'immigrazione e del controllo delle sue frontiere. E ovviamente dovrà avere una sua moneta, collegata ad una politica di bilancio sostenuta da risorse fiscali proprie e non trasferite dagli stati membri.” Fabbrini cit. pag.186

<sup>31</sup> Il meccanismo di elezione del Presidente si articola in tre momenti essenziali. In un primo momento, la maggioranza qualificata del Consiglio europeo individua il nome del candidato Presidente da presentare al Parlamento, il quale deve eleggerlo a

## 2.4. Enrico Letta, Contro venti e maree: idee sull'Europa e sull'Italia, Bologna, Il Mulino, 2017

"Contro venti e maree" è il prodotto di un'intervista di *Sébastien Maillard* all'ex Presidente del Consiglio Enrico Letta.<sup>32</sup> Benché scopo dell'opera sia quello di interrogarsi sulle ragioni della crisi che si è abbattuta sull'Unione e su quale possa essere il futuro dell'Europa stessa, il testo pare forse troppo legato alle contingenze politico-istituzionali italiane. Quello che manca, nonostante le buone intenzioni, è una proposta concreta, che vada ben oltre sommarie ipotesi.

Si riconosce il grado di malattia e la necessità di un profondo rinnovamento, ma senza proporre soluzioni specifiche che possano porsi come esortazione per la risoluzione dei quattro principali fardelli che minacciano il progetto europeo: la crisi economica, la crisi dei migranti, la minaccia del terrorismo e la crisi derivante dal processo – oramai avviato con Brexit – di fuori uscita del Regno Unito. Tutte queste problematiche si sono palesate mostrando un'Europa fragile e incapace di rispondere in maniera reattiva e condivisa poiché sprovvista degli adeguati strumenti di difesa.

Quello che è venuto meno nella costruzione europea è una convinzione essenziale, per cui nessuno Stato sia prevalente, che si è chiaramente scontrata con la posizione di predominanza che la Germania attualmente interpreta a partire dalla crisi dei debiti sovrani nella zona euro, momento in cui questo Stato ha assunto un ruolo di guida.

Punto di svolta dell'intero processo viene individuato nell'anno 2002, allorquando l'euro viene immesso come moneta unica circolante nei paesi aderenti all'unione monetaria. Il sistema è però miracolosamente rimasto in equilibrio fintantoché la crisi non è esplosa, dal momento che il sistema risultava incompleto giacché privo di una solida unione economica alla base. Nonostante l'Europa – in generale, ma più in particolare taluni Stati – sia stata chiamata ad affrontare "l'inverno economico e finanziario più rigido dall'ultima guerra", un ruolo importante – acclamato come salvifico<sup>33</sup> – è stato svolto dalla Banca centrale europea e dal suo Presidente, l'italiano Mario Draghi. Proprio la BCE, insieme alla

---

maggioranza dei componenti. Con la seconda fase, invece, si individuano gli altri membri della Commissione sulla base di un accordo tra Consiglio e il neo-eletto Presidente, che adottano l'elenco dei Commissari in ragione delle proposte avanzate dagli Stati membri (tenuto conto dei requisiti di indipendenza e competenza previsti dal Trattato). Nella terza ed ultima fase, la Commissione si sottopone al voto del Parlamento, cui segue la nomina a maggioranza qualificata del Consiglio europeo. Per un approfondimento, cfr. Adam, R., Tizzano, A., Lineamenti di diritto dell'Unione europea, IV ed., Torino, Giappichelli, 2016, pagg. 76 e ss.

<sup>32</sup> Il libro di Enrico Letta, dopo una breve introduzione intitolata "Due anni in cammino tra Europa e Italia", si articola in dodici sezioni: I. Vivere sulla frontiera, II. L'Europa sa di essere mortale, III. L'euro anche per l'inverno, IV. La trappola dei muri nazionalisti, V. *Rule takers* o *rule makers*?, VI. Il mito ingannevole dell'uomo forte, VII. Perché lasciare alla Germania il monopolio della virtù?, VIII. L'euro vale molto più di una moneta, X. Di fronte a Trump: diventare adulti, X. Immigrazione: cinque piste per uscire dalla crisi, XI. Debruxellizzare, XII. Ai referendum preferisco la democrazia.

<sup>33</sup> "Se si dovesse fare un bilancio dell'Europa attuale, Mario Draghi figurerebbe sicuramente nella colonna positiva. La Storia ci dirà che ha salvato l'Europa. Ha assunto le proprie responsabilità, unendo visione e azione. (...) ha trasformato la Banca centrale in un'istituzione non solo accettata ma anche considerata l'unica che abbia saputo agire contro la crisi finanziaria, e ne ha fatto un punto di riferimento per le aziende." Cit. pag. 25

Commissione europea, è vista come la sola garante dell'interesse generale, tant'è che misure come quella del *quantitative easing* del 2015 hanno avuto il merito di dare un respiro di sollievo stabilizzando i tassi e tenendo unita l'area dell'euro.

Quello che forse manca, ad opinione dell'intervistato, è una visione d'insieme, giacché il clima che si registra nei paesi oramai prossimi ad importanti appuntamenti elettorali – Francia e Germania – paiono troppo focalizzati sul proprio cortile, senza pensare che potrebbero trarre concreti benefici da una visione panoramica che coinvolgesse il livello europeo. E fino a quando perdurerà questa situazione di impasse, il pavimento su cui poggia il progetto europeo sarà sempre instabile e pericoloso, dal momento che legittima sul piano interno spinte eurocentrifughe, mentre, sul piano internazionale, conferisce illimitata libertà di azione a leader quali Putin, Trump, Erdoğan che sono sempre più emancipati nel dettare le regole del gioco. L'Unione europea, dunque, deve riacquistare in breve tempo la propria *leadership* a livello globale e può farlo solamente assumendo una posizione in cui ad essa spetta dettare le regole di funzionamento o altrimenti rimarrà succube delle decisioni altrui.

A tal ragione si pone come necessario un processo di ripensamento integrale dell'Unione stessa, che possa essere finalizzato, innanzitutto, al conseguimento di una propria legittimità. Oltre a ciò, si palesano come urgenti l'unificazione delle singole politiche estere e la costituzione di un dispositivo militare comune (come già abbozzato con la recente creazione della guardia di frontiera europea). Dal punto di vista delle istituzioni, invece, si propone di riconoscere al Parlamento europeo l'autonomia legislativa di cui ancora oggi risulta sprovvisto e, come soluzione al deficit di democraticità – oltre alla già introdotta previsione per cui il presidente della Commissione venga scelto a seconda dei risultati delle elezioni europee – la possibilità che i deputati vengano eletti non per il proprio paese, bensì per l'intera Unione europea, considerata come un'unica circoscrizione. (collegio paneuropeo). E l'occasione propizia per la concretizzazione di siffatta ipotesi potrebbero essere proprio i 73 seggi britannici.

### 3. Europa federale o Europa a più velocità, questo è il dilemma?

Come già anticipato, il Trattato di Maastricht è unanimemente riconosciuto come il punto di svolta nella storia della *governance* europea in considerazione del fatto che, sebbene abbia avuto il merito di ampliare gli obiettivi europei andando oltre il mercato comune, ha comunque dato vita ai celebri tre pilastri, all'interno dei quali le competenze non sarebbero state trasferite a Bruxelles, ma ai singoli governi con la promessa di un coordinamento *inter partes*. Bruxelles avrebbe dunque svolto solamente il ruolo di cornice scenografica ai singoli pilastri: quello della Comunità europea e del mercato unico proiettati nell'ottica sovranazionale; quello della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quello della Politica della Giustizia e affari interni (GAI), entrambi di matrice intergovernativa.

L'avvento di Maastricht avrebbe così inaugurato una vera e propria dissociazione. Sebbene da una parte l'obiettivo era quello di incentivare il processo di integrazione in ambiti ritenuti particolarmente rilevanti, da effettuarsi attraverso una centralizzazione della politica monetaria; dall'altro si è richiesta una condizione necessaria ed imprescindibile, ovverosia quella di attribuire un ruolo decisionale esclusivo agli stati, proprio grazie al riconoscimento e rafforzamento delle istituzioni intergovernative, negli ambiti residuali.

Questa soluzione ha comportato un deragliamento, giacché le decisioni non sarebbero state più prese nella dimensione europea, determinando in tal modo una influenza nelle dinamiche e nelle scelte comunitarie.

In realtà però è doveroso precisare che il panorama degli stati membri è eterogeneo, per questo la scelta di adeguarsi al metodo intergovernativo da parte dei singoli è principalmente dipesa da due ragioni di fondo tra loro antagoniste. Alcuni stati si sono mostrati maggiormente gelosi delle proprie competenze; altri invece erano da poco usciti dalla dominazione sovietica e dunque solamente in un secondo momento sono tornati ad essere titolari della propria sovranità. In entrambi i casi, seppur per diverse ragioni, i paesi erano ben disposti ad accettare il nuovo metodo.

Ma qual è questa differenza tipologica che contraddistingue le due *governance*? In base al “metodo intergovernativo” sono i Governi a decidere, di norma all'unanimità (ma è altresì possibile ricorrere alla maggioranza) nelle materie per cui il trattato non prevede che le istituzioni sovranazionali (Commissione, Parlamento, Corte di giustizia) abbiano poteri specifici. Gli Stati si considerano però “signori dei trattati” e quindi gli unici detentori della sovranità. Ciò ha comportato che la costituzione intergovernativa (il Consiglio dei Ministri) coinvolgesse anche le materie per cui il trattato prevede l'applicazione del metodo comunitario. In tal modo, siffatta *governance* ha inaugurato una centralizzazione amministrativa e burocratica delle decisioni in materie ritenute importanti, quali la politica estera e la sicurezza. Il paradosso, invece, si è verificato in materia di politica economica, dal momento che si è deciso di attuare la scelta – che forse all'epoca ha avuto anche un proprio senso logico – di centralizzare la moneta decentralizzando, invece, le politiche fiscali e di bilancio.

Di contro, il metodo comunitario ha subito un'evoluzione nel corso del tempo: inizialmente, nell'ambito della Ceca, il sistema di decisione era caratterizzato da un rapporto dialettico privilegiato tra la Commissione europea (incaricata di definire gli interessi dell'Unione di natura generale e per questo dotata di impulso normativo) e Consiglio dei Ministri (composto dai rappresentanti degli Stati membri, responsabile dell'adozione degli atti legislativi ed incaricato di difendere gli interessi nazionali dei singoli membri); nel contempo il Parlamento europeo veniva relegato ad un ruolo meramente consultivo del tutto marginale.

Con l'introduzione della elezione diretta, il Parlamento europeo ha acquistato dignità, anche in considerazione del fatto che gli è stato riconosciuto il ruolo di co-legislatore a

parità del Consiglio dei Ministri per circa il 90 per cento delle “leggi” europee. Pertanto, il metodo comunitario è oggi rappresentato dal diritto di iniziativa legislativa della Commissione, dal ruolo decisionale del Consiglio (che delibera in regola generale a maggioranza qualificata) e dalla procedura di co-decisione (o procedura legislativa ordinaria) con il Parlamento europeo.

Il tentativo di rimediare a questo deragliamento si è operato con il Trattato di Lisbona del 2009, che non solo ha abolito i fantomatici pilastri, ma al tempo stesso ha introdotto un riparto di competenze tra Unione e Stati membri, senza però rinunciare al metodo intergovernativo fortemente voluto dai singoli membri per decidere nei campi delle politiche pubbliche che tradizionalmente rappresentano il cuore delle sovranità nazionali.<sup>34</sup>

Come emerge però da una visione oggettiva, il metodo intergovernativo non è riuscito ad erodere quello comunitario, anzi. È più volte accaduto, soprattutto con l'avvento della crisi, che proprio la costituzione intergovernativa, per dare forza alle proprie decisioni, abbia dovuto ricorrere alle sedi e agli strumenti comunitari. Ciò significa che le scelte e le procedure intergovernative si innestano sui rami degli atti giuridici comunitari “*ma hanno ceduto poco o nulla di quelle competenze che sarebbe stato utile poter gestire in sede sovranazionale*”.<sup>35</sup> Questo meccanismo col tempo ha smesso di celare i propri vizi ed ha permesso l'acuirsi di due fratture principali: quella tra Nord e Sud (in materia di politica economica); quella tra Est e Ovest (relativa alle politiche migratorie).

Difatti, la *governance* intergovernativa ha funzionato fino al 2008, dopodiché, con la crisi soverchiante, ha cessato di funzionare correttamente alterando inesorabilmente i precari equilibri politici e mostrando tutte le proprie fragilità. Ben presto si sono confuse responsabilità e prerogative tra il livello europeo e quello nazionale e, dal momento che gli stati hanno cessato di avere fiducia reciproca, si è tentato di risolvere la situazione attraverso una centralizzazione amministrativa ed una supervisione giudiziaria particolarmente intrusiva delle politiche nazionali in materia di bilancio e di accoglienza, chiaramente mal tollerate dagli Stati.

Non solo, le politiche strategiche comportano effetti redistributivi e, per questa ragione, alcuni Stati sono restii ad accettare siffatta metodologia, giacché accade spesso che gli interessi siano contrapposti. In quest'ultimo frangente, gli Stati più forti sono emersi ed hanno finito con l'imporre la propria leadership. Da ciò è derivata una reazione a catena quasi schizofrenica, che ha finito col delegittimare la *governance* intergovernativa, che ha dimostrato tutta la fragilità del modello nella gestione delle politiche strategiche, portando

<sup>34</sup> Tra l'altro, le competenze europee sono attribuite dai paesi membri all'Unione europea in specifici settori e sono articolate in tre tipologie: le competenze esplicite, puntualmente previste nei trattati; le competenze esterne parallele, non previste dai Trattati ma ricomprese in virtù del principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne, introdotto in via giurisprudenziale dalla Corte di Giustizia; e le competenze sussidiarie, per cui nel caso in cui manchi una competenza esplicita o implicita per raggiungere uno degli obiettivi del trattato connessi al mercato unico, l'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'UE conferisce al Consiglio la possibilità di adottare all'unanimità le misure che esso ritiene necessarie. Per un approfondimento, cfr. Adam, R., Tizzano, A., Lineamenti di diritto dell'Unione europea, IV ed., Torino, Giappichelli, 2016

<sup>35</sup> Amato, G., Galli della Loggia, E., Europa Perduta? Torino, Giappichelli, 2014 cit. pag. 27

gli stati a richiedere a gran voce non solo la ri-nazionalizzazione di determinate *policies*, ma anche il ridimensionamento di ruolo e competenze dell'Unione.

L'assetto sovranazionale è rimasto vittima di un meccanismo complesso estraneo, per cui il baricentro decisionale si è spostato dagli organi sovranazionali (Commissione e Parlamento) a quelli che rappresentano i governi nazionali (il Consiglio europeo dei capi di governo e il Consiglio dei ministri).

Inizialmente, il modello delineato era quello di una forma di governo parlamentare, all'interno della quale la Commissione avrebbe dovuto incarnare il ruolo di esecutivo legato, in virtù di un rapporto fiduciario, ad una Camera eletta direttamente (il Parlamento europeo). Il legislativo, però, si sarebbe basato sul bicameralismo asimmetrico, per cui la seconda camera avrebbe svolto il ruolo di camera di rappresentanza degli stati membri.

Nel frattempo, però, si faceva strada il metodo intergovernativo, che avrebbe ben presto trovato radici nel Consiglio europeo, inizialmente ideato come consesso informale di riunione tra Capi di Stato e di Governo. Col trattato di Lisbona tale organo è stato riconosciuto formalmente come istituzione dell'Unione, cui è stato attribuito il compito di definire le strategie e le politiche da seguire, nonché di indicare alla commissione le priorità e gli atti da adottare.

Quello che ne è emerso è un esecutivo a due teste: da un lato il consiglio europeo rappresentativo del modello intergovernativo; dall'altro la commissione europea espressione invece del modello comunitario. Il primo con un impatto incisivo sulla determinazione delle strategie e delle linee guida, mentre il secondo con una posizione recessiva sull'iniziativa legislativa.<sup>36</sup>

Tale configurazione si basa però su un paradosso: la commissione, legata da un rapporto fiduciario con il parlamento europeo, segue le indicazioni del consiglio che, perlomeno in linea teorica, dovrebbe rappresentare la sede informale, anche perché totalmente slegato da un rapporto di natura fiduciaria.

Il banco di prova per il modello intergovernativo, dunque, ha dimostrato tutta la sua fallacità ed è singolare che la crisi del sistema si sia mostrata proprio in quei settori che su cui governi nazionali avevano voluto mantenere un rigido controllo.

Quello che ne è derivato è un sistema che non tiene conto della discrezionalità nelle scelte di politica economica, bensì che applica puntualmente e ciecamente meccanismi e regole giuridiche. A questo si è aggiunta la proliferazione di Trattati intergovernativi (tra tutti si ricordi *European Stability Mechanism - Esm*, *Fiscal Compact*, *Single Resolution Fund-Srf*)<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Levi, L., *Dopo il trattato di Lisbona, verso un modello di esecutivo federale*, in Bronzini, G., Guarriello, F., Piccone, V., *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni, politiche*, Ediesse, 2009, pagg. 273 e ss.

<sup>37</sup> I primi aiuti finanziari elargiti a favore degli Stati in difficoltà finanziarie si basavano su fondi creati in base a quanto sancito dall'art. 122 del TFUE, che però legittimava la concessione di tali contributi di solidarietà in caso di "calamità naturali e circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato interessato". In seguito, con il peggioramento della crisi, si è tentato di arginare la diffusione degli squilibri economici attraverso l'imposizione di misure particolarmente austere per evitare che il fenomeno dilagasse a macchia d'olio (e che ne fossero colpiti anche gli Stati più forti). E dunque, nell'ambito del Patto di Stabilità e crescita, in un primo momento è stato approvato il *Six-Pack*, cui sono seguiti il *Two-Pack* e il *Fiscal Compact*.

e l'accentramento regolativo deciso al di fuori delle sedi sovranazionali preposte (in particolar modo esautorando il Parlamento europeo).

Ciò che si questiona è come sia possibile pensare che siano considerate legittime decisioni prese fuori dal contesto dell'istituzione che rappresenta gli elettori europei, proprio sui quali si ripercuoteranno tali decisioni?

La prima risposta avanzata dai leader europei è stata quella di avere loro stessi legittimazione dai rispettivi elettorati. Volente o nolente, il modello intergovernativo ha creato una gerarchizzazione tra governi nazionali e parlamenti nazionali, il cui centro decisionale ha visto l'emergere della *leadership* tedesca.<sup>38</sup>

I risultati delle elezioni per il Parlamento europeo del 2014 sono la prova provata di quanto evidenziato finora, perché testimoniano la frattura sistemica che si è verificata, di cui esemplificativi sono i casi di Germania e Grecia.<sup>39</sup> Non solo, nel 2014 si è riproposta l'ipotesi di curvare verso un parlamentarismo federale (sostenuto fino dagli anni 90 da Italia e Germania) attraverso l'introduzione dell'elezione parlamentare della Commissione europea, come soluzione al deficit di democraticità dell'UE.<sup>40</sup> In questo senso l'assetto federale avrebbe dovuto essere l'esito naturale del processo di integrazione, basato su un meccanismo di cooperazione tra i diversi livelli di governo.

A questo punto è doveroso chiedersi quale sia la strada che consenta di uscire da questo avvilitamento e che permetta di configurare l'Europa di domani.

Nel caso italiano, le proposte principali sono due e, ovviamente, tra loro diverse. La prima ipotesi, avanzata dai promotori di un'Europa federalista, è quella di istituire un "governo europeo". Nella nuova versione dell'appello firmato di recente<sup>41</sup> emerge come l'aspirazione sia quella di creare un'Unione capace di funzionare e che "sia pienamente democratica le sue decisioni, incluso il bilancio, la politica estera e di difesa, e la riforma dei trattati, devono essere prese con il voto a maggioranza qualificata, che rappresenta la

<sup>38</sup> L'imposizione della Germania è il risultato di una serie di fattori che esulano dal solo assetto economico. La Corte costituzionale tedesca, ricorrendo ai baluardi dei diritti fondamentali, di democrazia parlamentare e diritto elettorale, ha preteso di controllare i poteri e gli interventi della sede sovranazionale. A tal proposito si ricorda il profluvio di sentenze emesse dal *Bundesverfassungsgericht*, prodotte nel corso degli anni, con le quali la Corte ha tentato di mettere in discussione e di condizionare la prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto nazionale. Tra tutte si ricorda BVerfGE nn. 37,271 e 73,339 (protezione dei diritti fondamentali previsti nella Carta tedesca); 89,155 e 123,267 (sui Trattati di Maastricht e Lisbona); 129,124 132,195 135,317 (sugli aiuti finanziari). Tra tutti, si rinvia a Grimm, D., *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford University Press, 2016; Ridola, P., *Principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della "democrazia federalistica*, in Bronzini, G., Gurarriello, F., Piccone V. (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche*, Ediesse, 2009, pagg. 261 e ss. e Muzi, L., *La tutela della democrazia tedesca di fronte al procedimento di integrazione ue: una rassegna sulla giurisprudenza del Tribunale Costituzionale federale tedesco*, in *Nomos-Le* attualità nel diritto, 3/2013.

<sup>39</sup> Analizzando i risultati elettorali nazionali e sovranazionali emerge una differenza sostanziale tra il caso greco e quello tedesco. In Germania i partiti che hanno accettato le politiche di austerità hanno ottenuto conferme in termini di numeri, mentre in Grecia i critici di tali politiche – in particolar modo Syriza – sono divenuti i primi partiti nel paese.

<sup>40</sup> Nel corso del tempo si è ripresentata più volte anche la vocazione alla "costituzionalizzazione". Il progressivo processo di costituzionalizzazione dell'Unione è letto da alcuni autori in considerazione dell'istituzionalizzazione di alcuni organi sovranazionali avviata con Lisbona, tra cui il Consiglio, e l'introduzione di alcune nuove figure di particolare rilievo come quella del Presidente del Consiglio e dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Cfr. Ruggeri, A., *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Federalismi*, 12 aprile 2017.

<sup>41</sup> È possibile consultare il testo dell'appello firmato da 300 intellettuali italiani a questo indirizzo: <http://www.marchforeurope2017.eu/it/academic-community-launches-appeal-in-support-to-the-march-for-europe/>

maggioranza dei cittadini e degli Stati europei. La Commissione dovrebbe evolvere in un vero governo, legittimato attraverso le elezioni europee, e che definisce l'agenda politica. I partiti europei dovrebbero designare il loro candidato alla presidenza della Commissione alle elezioni europee. L'alternativa è l'elezione diretta del Presidente della Ue, risultato della fusione delle Presidenze della Commissione Europea e del Consiglio europeo". A questo si aggiunga l'introduzione dell'iniziativa legislativa per il Parlamento europeo, tutt'oggi inesistente.

L'obiettivo sarebbe dunque la realizzazione degli Stati uniti d'Europa, sulla base del modello americano, ove il governo federale e Stati membri sono posti su due piani distinti dal punto vista fiscale. Nel caso in cui, però, il debito di uno Stato dovesse crescere in maniera improvvisa e questo non fosse in grado di coprire i propri debiti, sarebbe obbligato a sottoporsi a tutte le misure di austerità necessarie a ridurlo. Dal momento che tali misure di norma comportano periodi di recessione, il governo federale interviene con la propria capacità fiscale, finanziando e promuovendo investimenti di natura pubblica e privata. Ciò rappresenta un modello funzionale e funzionante di bilanciamento tra i diversi livelli di governo. Invece, nel caso europeo si è preferito ricorrere al metodo intergovernativo di coordinamento delle diverse politiche nazionali, piuttosto che ricorrere a strumenti centrali. Il risvolto tendenzialmente positivo della situazione, che avrebbe potuto essere ancor più tragica di quanto si è palesata, è però imputabile non tanto alla fortuna ovvero alla validità del modello intergovernativo, quanto piuttosto agli interventi diretti della Banca centrale europea, unica istituzione che può definirsi propriamente a dimensione europea.

A questo però è necessario aggiungere un ulteriore tassello: il processo di federalizzazione dovrebbe essere esteso dal solo settore economico-finanziario a quello politico istituzionale.<sup>42</sup>

Emerge, dalle precedenti considerazioni, che dinnanzi agli effetti negativi e distorsivi si palesa come necessaria un'integrazione fiscale e politica che non si intestardisca sul percorso del rigido intergovernativismo, ma si orienti su quello di ispirazione federale, caratterizzato da autorità e legittimità proprie, superiori a quelle dei singoli stati in esso presenti.

Dal punto di vista istituzionale, il modello sarebbe basato su esecutivo europeo (Commissione) e su un parlamento articolato in due Camere, tra loro differenti per attribuzioni (bicameralismo asimmetrico): Parlamento europeo e il Consiglio dei ministri funzionanti secondo la logica di un legislativo rappresentativo sia dei cittadini (il primo) che dei governi (il secondo).

<sup>42</sup> Per alcuni autori questo processo di federalizzazione deve avvenire in maniera complessiva, non solo per quanto riguarda il piano istituzionale e le relazioni tra i vari livelli di governo (sovranzionale, nazionale e locale), ma estendersi anche ai diritti e alla loro tutela. "Il modello federale, insomma, si propone, in via generale, come quello vincente e richiede che perciò che se ne faccia uso a tappeto. E ciò, a motivo della flessibilità che, per il suo tramite, viene a determinarsi nelle relazioni in parola." Ruggeri, A., *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Federalismi*, 12 aprile 2017.

Sulla base delle proposte avanzate dall'altra scuola di pensiero, la soluzione più ragionevole e ottimale sarebbe quella dell'Unione federale.

Partendo dal presupposto che i modelli comunitario ed intergovernativo non sono tra loro irrimediabilmente inconciliabili, si deve comprendere che le diverse visioni non devono rappresentare due punti antagonisti che così facendo ostruirebbero la fluidità degli ingranaggi. L'Europa non deve essere concepita né come nemico dello Stato nazionale, né al tempo stesso un suo sostituto.

La soluzione possibile (ma non condivisa da alcuni) potrebbe essere non solo quella di ideare un'Europa a più velocità o a geometrie variabili – già ipotizzata nel 2010 e ribadita dalla cancelliera tedesca Angela Merkel e nel libro bianco di recente pubblicazione –, ma quella di procedere attraverso una scissione in due entità distinte e separate. Da un lato un'Europa economica basata sul mercato comune, dall'altro un'Europa politica basata su un patto di natura politica di natura costituzionale tra i paesi che sentono l'esigenza di integrarsi in determinate politiche comuni (puntualmente definite dal patto), dotata di un proprio bilancio e di istituzioni basate sul principio di separazione dei poteri. L'integrazione dovrebbe avvenire in tempi, modalità e livelli tra loro diversi, a seconda dei paesi aderenti e delle finalità che ci si pone di raggiungere. Se si abbraccia questa visione, dunque, per l'Europa è possibile pensare ad un'unione di stati con finalità politiche e basata su un patto fondativo. Ma ciò è legittimamente ipotizzabile in linea teorica, giacché ci troviamo dinanzi ad una eterogeneità di stati, di cui alcuni hanno nel tempo rivendicato spazi propri in politiche ritenute cruciali ovvero che hanno rallentato il processo di integrazione perché desiderosi di far prevalere la propria strategia economica.

Ovviamente, con il presente contributo non si vuole dare conto in maniera esaustiva e risolutiva delle problematiche poste in luce, giacché – come si è cercato di evidenziare – non esiste una risposta certa, univoca e parimenti avulsa da strumentalizzazioni politiche sull'opportunità o meno di arrestare ovvero portare avanti il processo integrativo. Quello che emerge non è solo la grave crisi di identità, da cui deriva un'ondivaga instabilità, ma l'incertezza su quale sia la strada da voler percorrere. Di certo, nel caso in cui prevalesse la volontà di dar vita a più unioni tra loro concentriche aventi finalità diverse (economica, politica, etc.), si paleserebbe un dato di fatto di non poco conto e che forse da taluni è stato sottovalutato: il materializzarsi di una sorta di gerarchia – ben oltre a quella già manifestatasi – tra paesi di serie A degni di far parte di una certa unione e paesi di serie B, esternalizzati e messi al “bando”.

Quello che si necessita nel breve periodo è trovare un punto di svolta, tenendo ben in considerazione l'assetto geopolitico mondiale. Sarebbe un atteggiamento sconsiderato perseverare ottusamente in una visione eurocentrica, sganciata dagli equilibri e dalla considerazione che esistono altre protagonisti nell'economia e nella politica mondiali, oltre a Stati Uniti, Cina e Russia. Quello che sarà il futuro della nuova Europa dipenderà anche dai prossimi appuntamenti elettorali. In questi giorni la Francia, che il 7 maggio è chiamata

a scegliere tra Macron e Le Pen; il 24 settembre sarà la volta della Germania che vedrà un serrato confronto tra Martin Schulz, candidato della SPD, e Angela Merkel, oramai al termine del suo terzo mandato consecutivo.