



## **LA CRISI “ESISTENZIALE” DELL’UNIONE EUROPEA TRA DERIVA INTERGOVERNATIVA E SPINTE CENTRIFUGHE\***

di Laura Frosina\*\*

**SOMMARIO** 1. La crisi identitaria dell’Unione europea e i segnali dell’involutione costituzionale e democratica. 2 La “perversione della democrazia” e la “fuga dal diritto dell’Ue”. 2.1. Il protagonismo decisionale del Consiglio europeo e la tendenza alla sua deistituzionalizzazione. 2.2. Le riforme della *governance* economico-finanziaria tra ipertecnocrazia e antidemocraticità. 3. Le spinte centrifughe: la Brexit, i populismi e i sovranismi. 3.1. Un’ulteriore minaccia disgregativa: i secessionismi e lo spettro di un’Europa delle “piccole patrie”. 4. Prospettive di riforma: quali scenari possibili entro il 2025?

### *1. La crisi identitaria dell’Unione europea e i segnali dell’involutione costituzionale e democratica.*

L’Unione europea attraversa una fase particolarmente critica in cui i problemi della Brexit, dei sovranismi e dei populismi, evidenziano non soltanto un sentimento di generale disaffezione verso il progetto europeo, ma possono essere interpretati come il segnale di una sua crisi esistenziale più profonda. Crisi descritta in questi termini dallo stesso Jean Claude Juncker nel discorso sullo stato dell’Unione pronunciato nel 2016 al Parlamento europeo<sup>1</sup>, dinanzi allo scenario straordinariamente critico e destabilizzante generato dall’inaspettata vittoria del *Leave* nel referendum sulla Brexit.

La crisi dell’Unione è legata, *in primis*, alla sua incerta natura giuridica, che in questi ultimi anni non sembra aver trovato una connotazione più identificativa

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “Passato, presente, futuro del costituzionalismo e dell’Europa”, che si terrà a Roma l’11-12 maggio 2018.

\*\* Professore a contratto di Processi di democratizzazione nell’ambito del Corso di laurea in Scienze dello Sviluppo e della Cooperazione internazionale dell’Università degli Studi di Roma ‘La Sapienza’.

<sup>1</sup> Per un’analisi del quale si rinvia al testo integrale *State of the Union 2016* by J. C. Juncker, 14 September 2016, consultabile sul sito della Commissione europea.

<sup>2</sup> nonostante gli importanti cambiamenti giuridico-istituzionali introdotti dal Trattato di Lisbona<sup>3</sup>. Nell'ultimo decennio non soltanto non si è prodotta l'auspicata evoluzione costituzionale, che risultava legata per lo più all'entrata in vigore del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, ma si è registrata un'involuzione costituzionale e democratica che ha interessato tanto l'Unione europea quanto gli Stati membri.

La *governance* europea, lungi dall'avvicinarsi a un sistema di *government*, e tantomeno a un modello di governo costituzionale e democratico, ha subito piuttosto, un processo involutivo che si è compiuto prevalentemente con un ulteriore rafforzamento della dimensione intergovernativa e un fenomeno più generale di *fuga* dal diritto dell'Unione<sup>4</sup>. Queste dinamiche involutive sono state generate in parte dalla necessità di affrontare situazioni emergenziali legate alla crisi economico-finanziaria, alla crisi migratoria e ai problemi di sicurezza internazionale, che sono esplosi in forma per certi versi inaspettata e soprattutto, con una certa irruenza nel contesto europeo.

Il processo di involuzione costituzionale e democratica non ha riguardato soltanto l'Unione ma si è registrato anche all'interno degli Stati membri, riflettendo in un certo modo alcuni aspetti degenerativi del processo di integrazione europea, con un generale indebolimento della democrazia rappresentativa, un ridimensionamento del *welfare*, nonché con un fenomeno di ricentralizzazione nei rapporti centro/periferia all'interno degli Stati membri decentrati<sup>5</sup>.

Il progressivo intensificarsi delle influenze e delle interdipendenze tra il diritto costituzionale degli Stati membri e il diritto dell'Unione, che i fenomeni descritti hanno contribuito a realizzare, ha portato a un'interazione sempre più stretta tra gli ordinamenti e le rispettive dinamiche politiche e costituzionali<sup>6</sup>,

<sup>2</sup> Sulla natura ibrida dell'Unione si rinvia, in particolare, alle considerazioni di G. Amato espresse nella tavola rotonda conclusiva "Unione europea e cooperazione interparlamentare: un dibattito" del Convegno PRIN 2010-2011, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* (Roma, 28 gennaio 2016), i cui atti sono pubblicati in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 1, 2016, che insiste sulla qualità "ermafrodita" dell'Unione europea derivante dalla commistione tra il diritto internazionale e quelli che egli definisce "geni di diritto costituzionale".

<sup>3</sup> F. Bassanini, G. Tiberi (cur.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, 2° ed.; P. Bilancia, M. D'Amico, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009; A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009; S. Gozi, *Il Governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2011.

<sup>4</sup> Sulla fuga dal diritto dell'Unione si v. G. Martinico, *La fuga dai Trattati. Primo studio sull'elusione del diritto come tecnica di integrazione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2016, 375 ss. Su questi aspetti si rinvia, in particolare, a E. Cannizzaro, *Disintegration Through Law? in European Papers*, vol.1, n. 1, 2016, 3-6, che si sofferma sugli effetti destabilizzanti per l'Unione europea risultanti da un utilizzo improprio degli strumenti normativi previsti dal diritto internazionale. Insistono sul rafforzamento degli esecutivi, parlando di direttorio e di federalismo degli esecutivi, nonché sul diritto europeo dell'emergenza, G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, Roma, Fazi, 2014, 19 ss. Su questi temi v., più approfonditamente, S. Fabbrini, *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, University Press, 2015, 15 ss.; Id., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017, *passim*, che si sofferma sul malfunzionamento della *governance* intergovernativa e sulle asimmetrie e gerarchie di potere tra i governi nazionali da questa prodotte.

<sup>5</sup> Si rinvia alle riflessioni più approfondite di F. Balaguer Callejón, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, anticipazioni al convegno PRIN 2010-2011, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello* (Roma, 28 gennaio 2016), in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2016.

<sup>6</sup> Solo per fare un esempio che dia l'idea della portata del fenomeno sopradescritto, si pensi al coordinamento sempre più stringente delle politiche economiche e di bilancio che avviene tra gli Stati membri nell'ambito del semestre

rafforzando la natura ibrida dell'Unione e spingendo una parte sempre più ampia della dottrina a insistere sulla sua dimensione multilivello, integrata, pluralista e composita<sup>7</sup>. Queste elaborazioni teoriche, pur essendo profondamente divergenti tanto a livello concettuale che lessicale, aspirano a declinare in positivo l'originalità e la complessità giuridica dell'Unione europea, superando le tradizionali categorie dogmatiche legate alla statualità. In questa particolare fase del processo di integrazione, segnata da incessanti cambiamenti e diverse incognite riguardanti finanche i confini territoriali dell'Ue, si prestano quindi -forse più di altre- a cogliere le peculiarità di una realtà in costante divenire e priva di una connotazione giuridica specifica.

Queste sintetiche considerazioni introduttive intendono evidenziare come la crisi europea sia esplosa in tutta la sua problematicità e multiformità in questi anni in cui l'Unione europea ha rafforzato la sua caratterizzazione informale, intergovernativa e asimmetrica, proprio per affrontare le nuove e plurime sfide poste tanto su scala globale che locale<sup>8</sup>. L'annoso problema del *deficit*

---

europeo. Per una descrizione articolata del semestre europeo si rinvia, in particolare, a R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012; Id., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013.

<sup>7</sup> Nell'ultimo ventennio si è assistito a una produzione sconfinata di tesi dottrinali che hanno offerto letture in chiave pluralista dell'Unione, rielaborando categorie giuridiche esistenti o individuando nuovi schemi dogmatici. In questa sede mi limito a ricordarne solo alcune, e in particolare, la nota e fortunata formula del *multilevel constitutionalism* elaborata all'indomani del Trattato di Amsterdam da I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?* in *Common Market Law Review*, n. 36, 1999, e in seguito ulteriormente approfondita in Id., *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, n. 3, 349 ss., che ha teorizzato l'esistenza di un sistema costituzionale "integrato" dal livello costituzionale statale e dal livello costituzionale europeo, dalla cui interazione trae origine una federazione costituzionale che risulta priva del carattere di statualità e in cui viene valorizzata la dimensione processuale e dinamica del processo di integrazione. Un'altra lettura che sottolinea le interconnessioni tra ordinamenti "in chiave di integrazione e compenetrazione di tipo costituzionale" è quella proposta da A. Manzella, *Lo Stato comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, 273. Nella direzione di una "forma di Stato integrata" si è espresso F. Palermo, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005. Molte sono poi le teorie riconducibili al *constitutional pluralism* che applicano la nozione di pluralismo costituzionale all'Unione europea, prendendo le mosse dalle elaborazioni concettuali di N. MacCormick, in *Market Law Review*, n. 1, 1993. Per una ricostruzione delle stesse si rinvia a M. Avbelj and J. Komarek (eds), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2012; J. Klemen, *Constitutional Pluralism in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Un'altra serie di interpretazioni teoriche insistono sulla natura composita dell'Unione europea, come, ad esempio, G. Della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari-Roma, Laterza, 2003, che parla dell'Unione europea nei termini di "un ordinamento pubblico composito" a cui non sono applicabili gli istituti e le categorie tipici degli ordinamenti statali ed internazionali.

Tra gli Autori che sostengono in particolare la natura composita della Costituzione dell'Unione europea si rinvia, tra i tanti, a F. M. Besselink Leonard, *A Composite European Constitution*, European Law Publishing, 2007, che ha parlato di una "mutual dependence of the legal and constitutional orders involved, which together might be said to form the composit constitutional order of Europe, a compact in which the one cannot do without the other". In questa direzione v., in particolare, nella dottrina italiana N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'Ue: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014.

<sup>8</sup> Sullo sviluppo delle crisi multiple nel post Lisbona v. S. Fabbrini, *Sdoppiamento...*, *op. cit.*, 11. Sottolinea inoltre l'assenza di "anticorpi democratici" dell'Unione europea F. Balaguer Callejón, *Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle*

democratico, che da sempre ha accompagnato l'evoluzione del processo di integrazione, lungi dall'aver trovato una forma di risoluzione o attenuazione nel contesto post-Lisbona, sembra essersi piuttosto intensificato e arricchito di nuovi contenuti<sup>9</sup>.

## 2. La “perversione della democrazia” e la “fuga dal diritto della Ue”.

I cambiamenti intervenuti nella dinamica istituzionale europea più recente hanno contribuito ad alimentare quel fenomeno descritto da Joseph Weiler con i termini di “perversione della democrazia”<sup>10</sup>, intesa sia come supremazia dell'esecutivo della Ue sul legislativo nella produzione normativa, sia come possibilità per gli esecutivi nazionali di assumere decisioni scarsamente trasparenti sottraendosi al controllo degli elettorati nazionali.

Infatti, nonostante il Trattato di Lisbona abbia introdotto una serie di innovazioni migliorative sulla qualità della democrazia, rivolte principalmente a valorizzare la democrazia rappresentativa e parlamentare, e in misura minore la democrazia partecipativa e di prossimità, non sembra sia riuscito a conseguire degli avanzamenti sufficienti e adeguati in questa direzione<sup>11</sup>. Il Trattato dei Parlamenti<sup>12</sup>, così entusiasticamente definito all'indomani della sua approvazione, ha contribuito sicuramente ad avanzare verso la costruzione di un sistema parlamentare “integrato”, definito euronazionale da una parte della dottrina<sup>13</sup>. Un sistema che ha puntato, da un lato, sul rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, e dall'altro, su un coinvolgimento più stretto dei Parlamenti nazionali negli ingranaggi istituzionali e procedurali europei<sup>14</sup>. Le

*Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2015, 695 ss.

<sup>9</sup> In questa direzione si rinvia, in particolare, a N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell'Ue...*, *supra. cit.*, che si sofferma su questi aspetti della democrazia europea evidenziando come il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e la previsione della elezione parlamentare del Presidente della Commissione non siano stati in tal senso risolutivi. L'A. sottolinea, a tal proposito, l'esistenza non tanto di un deficit quanto di una disconnessione democratica tra le istituzioni sovranazionali e le forme di controllo operanti a livello nazionale. Sul concetto di “disconnessione democratica” v., più di recente, S. Benvenuti, *L'europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dall'Europa centro-orientale (Slovenia, Ungheria, Croazia)*, Padova, Cedam, 2017, 29 ss.

<sup>10</sup> J. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and Its Critique*, in J. Hayward (eds.), *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass, 1995.

<sup>11</sup> V. C. Pinelli, *Il deficit democratico e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare* n. 4, 2008, 925; P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 323 ss.

<sup>12</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali* 2008/2120 INI, 7-5-2009

<sup>13</sup> A. Manzella-N. Lupo (a cura di), *op. cit.*, *passim*

<sup>14</sup> Sul ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona esiste una ampia letteratura. Si rinvia in particolare a P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010; S. De Bellis, *L'interazione fra i Parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3, 2010, 609 ss.; L. Gianniti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. Bassanini, G. Tiberi (cur.), *op. cit.*, 171 ss.; F. Bruno, *Stati membri e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2012, 40 ss.; M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Agg., Torino, 2012; C. Hefftl, et al. (eds), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave, 2015; N. Lupo and C. Fasone (eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016; D. Jancic, *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis*, Oxford University press, 2017;

novità introdotte sul versante della parlamentarizzazione hanno attribuito, infatti, al Parlamento europeo più ampi poteri in materia di bilancio, nell'ambito del processo legislativo, e in quello di controllo sulla Commissione europea, e hanno assegnato, altresì, ai Parlamenti nazionali un'inedita visibilità europea quali principali custodi della sussidiarietà e quali coprotagonisti istituzionali di un sistema di cooperazione interparlamentare rinforzato<sup>15</sup>.

A distanza di nove anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tuttavia, non sembra che tali miglioramenti siano stati funzionali a costituire un fattore di riequilibrio istituzionale nella *governance* europea, o un "contrappeso democratico" valido a quel fenomeno definito dalla dottrina come "trasformazione intergovernativa"<sup>16</sup>, ovvero come "straripante intergovernativo"<sup>17</sup>. In questi anni si sono registrati, infatti, alcuni cambiamenti che hanno portato a un ulteriore consolidamento dell'esecutivo *frammentato* della Ue e della dimensione intergovernativa tanto nel quadro istituzionale dell'Unione<sup>18</sup>, quanto in quello della rinnovata *governance* economico-finanziaria. Lo spostamento del baricentro decisionale negli organi intergovernativi ha contribuito a determinare maggiori gerarchie di potere e asimmetrie nelle relazioni tra Stati, con effetti di ulteriore indebolimento della democrazia sovranazionale europea.

### *2.1. Il protagonismo decisionale del Consiglio europeo e la tendenza alla sua de-istituzionalizzazione.*

Per quanto concerne l'assetto istituzionale dell'Ue, non si può fare a meno di notare lo sbilanciamento di potere registrato a favore del Consiglio europeo, che in questi anni ha acquisito un ruolo preminente divenendo il centro politico del sistema europeo, il vero organo di governo collegiale dell'Unione<sup>19</sup>. Lungi dal definire esclusivamente gli orientamenti politici dell'Unione come previsto dai Trattati, il Consiglio europeo è riuscito a estendere e ad approfondire notevolmente il suo raggio di azione in vari ambiti. Lo dimostrano emblematicamente l'incremento delle sue riunioni e l'influenza diretta che è

A. Jonsson Cornell, and M. Goldoni (eds), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post Lisbon*, Hart Publishing, 2017. In particolare, nell'ambito della procedura di allarme preventivo, cfr. P. Küver, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, n. 1, 2008, 77-83; P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (cur.), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016, 48.

<sup>15</sup> Si consenta il rinvio a L. Frosina, *Il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed early warning system*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3, 2016

<sup>16</sup> S. Fabbrini, *Sdoppiamento...*, cit., p. 15

<sup>17</sup> L'espressione è di A. Manzella *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 2 ss.

<sup>18</sup> Cfr. D. Curtin, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *The Modern Law Review*, n. 77, 2014, 1-32; F. J. Maria Portilla, *¿Hace falta más Europea? Integración política vs. cooperación intergubernamental*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2016, 467.

<sup>19</sup> Da ultimo parla di governo collegiale d'Europa S. Fabbrini, *Perché il Consiglio europeo non riesce più a decidere*, in *il Sole 24 ore*, 1 luglio 2018.

riuscito a esercitare sul potere esecutivo e legislativo e, nello specifico, sui lavori della Commissione e del Parlamento europeo. Il protagonismo acquisito *de facto* dal Consiglio europeo nella gestione delle più importanti dinamiche politiche e istituzionali, anche e soprattutto di natura emergenziale, ha portato tuttavia a un fenomeno involutivo attestato da un ricorso sempre più intenso “all’informalità, all’atipicità e a soluzioni intergovernative di carattere straordinario”<sup>20</sup>. Il profilarsi di tendenze simili evidenzia una pericolosa “fuga dal diritto e dal quadro istituzionale dell’Unione”<sup>21</sup>, che può essere considerata come una delle vie di uscita a quel fenomeno di “implosione intergovernativa” evidenziato dalla dottrina<sup>22</sup>. Negli ultimi anni il Consiglio europeo ha fatto ricorso più insistentemente a un approccio simile principalmente per gestire i problemi ingenerati tanto dalla crisi economico-finanziaria, quanto da quella migratoria, così come dal processo di recesso del Regno Unito.

La scelta di ricorrere a soluzioni normative straordinarie è stata compiuta, dapprima, per arginare la crisi economica e finanziaria mediante il coordinamento del processo che ha portato all’adozione dei due accordi intergovernativi, di natura complementare, sui quali è stata rifondata la *governance* europea dei conti pubblici, ovvero il *Trattato sul Meccanismo europeo di Stabilità* (c.d. Trattato MES)<sup>23</sup> e il *Trattato sul coordinamento, la stabilità, e la governance dell’Unione economica e monetaria*, (c.d. Trattato *Fiscal Compact*)<sup>24</sup>.

Una vicenda più recente, che sintetizza emblematicamente la tendenza a ricorrere a canali e fonti di natura informale, è quella che ha portato all’approvazione della c.d. Dichiarazione UE-Turchia, nell’ambito di una riunione svoltasi informalmente il 18 marzo 2016 tra i Capi di Stato e di governo e la controparte turca, in seguito e a margine del Consiglio europeo di febbraio. La Dichiarazione, accordo di controversa natura giuridica e oggetto di distinte

<sup>20</sup> In questi termini si v. C. Tovo, *Il Consiglio europeo in tempo di crisi: dall’involutione istituzionale all’unità nella frammentazione*, in SIDIBlog, 8 maggio 2017, che si sofferma su questi aspetti in maniera più approfondita.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Parla espressamente di implosione intergovernativa S. Fabbrini, *Sdoppiamento...*, cit., 15 ss., sottolineando le debolezze strutturali e funzionali del sistema di *governance* intergovernativa.

<sup>23</sup> Nella riunione del Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010 i capi di stato e di governo degli Stati membri hanno concordato di istituire un meccanismo permanente di gestione della crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso. Per la sua istituzione è stata necessaria una previa modifica del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), attraverso la procedura di revisione semplificata di cui all’art. 48, par 6, che ha portato ad aggiungere un terzo paragrafo all’articolo 136 del seguente tenore: “gli Stati membri la cui moneta è l’euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”.

<sup>24</sup> Si tratta -come noto- di due Trattati strettamente complementari perché, a partire dal 1° marzo 2013, l’assistenza finanziaria nell’ambito del nuovo Meccanismo europeo è condizionata dalla ratifica del Trattato sul Fiscal Compact. Su questi temi esiste un’ampia letteratura. In questa sede ci si limita a rinviare a F. Fabbrini, *Il Fiscal Compact: un primo commento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, 434; R. Cisotta, A. Viterbo, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 17, 2012, 323; G. Rivosecchi, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014, 425 ss; M. F. Cucchiara, *Fiscal Compact e meccanismo europeo di stabilità: quale impatto sull’equilibrio istituzionale dell’Unione?*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 1, 2015, 91.

interpretazioni dottrinali<sup>25</sup>, è stata giudicata dalle istituzioni europee un atto sostanzialmente vincolante adottato dagli Stati membri riuniti in sede di Consiglio europeo che non risulta imputabile all'istituzione in quanto tale<sup>26</sup>.

Nella direzione della piena informalità si inscrivono anche le vicende legate al processo di negoziazione della Brexit. Quest'ultimo si è snodato attraverso una serie di riunioni e consultazioni informali, svoltesi separatamente o a margine di Consigli europei, e diverse dichiarazioni contenenti norme di condotta e direttive procedurali vincolanti per gli Stati relative alle modalità di adozione e ai contenuti dell'accordo di recesso (v., ad esempio, la dichiarazione del 29 giugno 2016 e la dichiarazione del 15 dicembre 2016)<sup>27</sup>.

Infine, un episodio emblematico della tendenza del Consiglio europeo a ricorrere a soluzioni di carattere extraistituzionale è legata alle conclusioni approvate in seguito alla rielezione del Presidente Donald Tusk nel marzo 2017. In quell'occasione la Polonia, governata a maggioranza assoluta dai nazionali conservatori del PIS, Diritto e Giustizia, e fortemente contraria al rinnovo del mandato dell'ex premier polacco, si è opposta fino all'ultimo alla sua riconferma, minacciando di porre il proprio veto sulle conclusioni del Consiglio europeo. Quest'ultimo ha trovato una soluzione alternativa per l'approvazione delle sue conclusioni, che sono state adottate formalmente come conclusioni del Presidente del Consiglio europeo e non dell'istituzione in quanto tale<sup>28</sup>. Per la prima volta uno Stato membro ha posto il suo veto rompendo la prassi del consenso unanime nel processo deliberativo del Consiglio europeo e certificando ulteriormente la crisi del metodo intergovernativo.

Il ruolo decisionale chiave acquisito dal Consiglio europeo, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informali, ha condotto a una sorta di regressione istituzionale nell'Ue, accertata anche dall'assenza di alcuna procedura di *accountability* o da qualche forma di controllo democratico nei confronti di tale istituzione. Per questa ragione, com'è stato osservato da Jürgen Habermas, questa specie di "federalismo esecutivo", "di un Consiglio europeo che si è autoinvestito di autorità, può essere considerato un modello di esercizio post-democratico del potere<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Cfr. E. Cannizzaro, cit.; G. Fernández Arribas, *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers*, vol. 2, n.1, 2017, 303.

<sup>26</sup> Su tale dichiarazione si veda l'ordinanza NF c. Consiglio europeo (causa T. 192716 punto 71) del Tribunale del 28 febbraio 2017.

<sup>27</sup> Sulle quali, più approfonditamente, C. Tovo, *Il Consiglio europeo in tempo di crisi:...*, cit., *passim*.

<sup>28</sup> Nelle conclusioni del Presidente del Consiglio europeo del 9 marzo 2017 si precisa quanto segue: Il Consiglio europeo ha deliberato sul documento allegato, che ha ricevuto il sostegno di 27 membri del Consiglio europeo ma non ha ottenuto il consenso per ragioni indipendenti dal merito. I riferimenti al Consiglio europeo nel documento allegato non dovrebbero essere interpretati come un'approvazione formale da parte del Consiglio europeo in quanto istituzione.

<sup>29</sup> J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

## 2.2. Le riforme della governance economico-finanziaria tra iper-tecnocrazia e antidemocraticità.

Nel secondo ambito indicato, quello della *governance* economico-finanziaria, va osservato come siano state approvate diverse riforme, al di fuori delle procedure di revisione dei Trattati, che hanno dato progressivamente vita a un sistema pluralistico di organi, relazioni e meccanismi decisionali della zona euro, di natura prevalentemente intergovernativa, sganciati -in parte o in tutto- dai circuiti democratici-rappresentativi<sup>30</sup>.

In particolare, alcune di queste riforme sono particolarmente esplicative del fenomeno involutivo descritto e dei problemi di democraticità e solidarietà conseguenti per il processo di integrazione. In questa direzione si orienta, ad esempio, il Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità sopraccitato (TMES), accordo intergovernativo che ha istituito un'organizzazione intergovernativa di diritto internazionale pubblico per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri in gravi difficoltà finanziarie al fine di salvaguardare la stabilità della zona euro. Il MES è strutturato principalmente in un Consiglio dei governatori composto dai Ministri delle Finanze degli Stati dell'area euro (a cui il Commissario europeo competente, così come il Presidente della Banca Centrale Europea, possono partecipare come osservatori), e assume generalmente le sue decisioni "di comune accordo" in forza di un sistema che assegna a ciascuno Stato un voto ponderato in base al contributo finanziario versato<sup>31</sup>. L'articolazione strutturale e le modalità di funzionamento del MES evidenziano, quindi, una struttura fortemente intergovernativa e asimmetrica. In questi anni il MES è intervenuto ampiamente a sostegno di diversi Paesi in gravi difficoltà finanziarie, imponendo loro il rispetto di condizioni estremamente rigorose e piani di aggiustamento macroeconomico contenenti misure di austerità fortemente impopolari<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Sulle riforme della *governance* economica esiste una vasta letteratura. In questa sede si limita a richiamare alcuni contributi E. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, University press, 2013; P. Bilancia, *Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; M. Benvenuti, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e deconstituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sánchez, E. Guillén Lopez, J. F. Sánchez Barrilao (a cura di), *The impact of the economic crisis on the Eu institutions and Member States*, Navarra, Aranzadi, 2015; A. Canepa, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC* n. 1, 2015; F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

<sup>31</sup> A. Pisaneschi, *L'Esm, le condizionalità, i "memorandum of understanding". Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2016, 511 e ss.; L. Gianniti, *La riforma del meccanismo europeo di stabilità. Un nodo critico nello sviluppo del processo di integrazione europea*, 2017, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2, 2017, il quale evidenzia, in particolare, come per ogni decisione sia necessaria "la presenza di un quorum di due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno i due terzi del diritto di voto" e come il diritto di voto sia suddiviso sulla base del contributo percentuale di ciascuno Stato al fondo. Le decisioni sono prese "di comune accordo", salvo in caso di urgenza in cui è possibile ricorrere a procedure di urgenza con un voto a maggioranza qualificata pari all'85%. Queste regole – come sottolinea l'A.- assegnano agli Stati il cui contributo supera il 15% la facoltà di bloccare simili decisioni.

<sup>32</sup> L'articolo 12 del Trattato fa riferimento esplicito a "...condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto", condizioni "che possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche, al rispetto



Un'altra riforma di portata simile è quella relativa al *Trattato sul coordinamento, la stabilità, e la governance dell'Unione economica e monetaria*, c.d. *Fiscal Compact*, altro accordo intergovernativo sul quale si fonda la nuova *governance* europea dei conti pubblici, rivolto a promuovere la solidarietà e la responsabilità di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria. Il *Fiscal Compact*, oggetto di ampie polemiche e contestazioni, ha ridimensionato drasticamente la sovranità statale e parlamentare in materia di bilancio, imponendo agli Stati membri un processo riformistico per introdurre all'interno dei rispettivi ordinamenti la *golden rule* sul pareggio, preferibilmente attraverso fonti di rango costituzionale.

Nella direzione dell'intergovernamentalismo si orientano anche i vertici euro, c.d. *Eurosummit*, riunioni dei capi di stato e di governo della zona euro e del presidente della Commissione, in cui vengono definiti importanti orientamenti strategici sulla politica economica della zona euro. Le riunioni del vertice euro sono state formalizzate dal Trattato sul *Fiscal Compact*, che ne ha previsto lo svolgimento due volte l'anno, e sono state regolate in modo più specifico dal regolamento interno del 2013; innovazioni normative, queste ultime, che gli hanno permesso di acquistare competenze decisionali sempre maggiori.

Un altro importante processo riformistico che ha sollevato problemi di legittimità democratica è quello riguardante l'Unione bancaria, nel cui ambito sono state assegnate ad autorità slegate dai circuiti democratici-rappresentativi competenze decisionali con rilevanti implicazioni politiche<sup>33</sup>. In tale ambito, ad esempio, la Banca Centrale Europea ha acquisito una centralità maggiore, in linea con un processo di revisione ed *enlargement of functions* che ha interessato l'istituzione in questi anni, generando non pochi problemi di compatibilità con i suoi caratteri di apoliticità e neutralità<sup>34</sup>.

Non si può, infine, non evidenziare un generale fenomeno di deparlamentarizzazione risultante dalla scarsa partecipazione dei Parlamenti nazionali ai circuiti decisionali della rinnovata *governance* dei conti pubblici. Se da un lato è vero che sono stati previsti diversi strumenti di *accountability*, quali, il Dialogo Economico, il Dialogo Monetario, il Dialogo Bancario, che

---

costante di condizioni di ammissibilità predefinite". Inoltre nel preambolo del Trattato si chiarisce che la concessione di assistenza finanziaria nell'ambito del MES è subordinata alla ratifica del *Fiscal Compact* e, in particolare, al rispetto del nucleo centrale delle regole previste all'articolo 3, paragrafo 2, che rappresenta quindi la condizionalità essenziale.

<sup>33</sup> Per una ricostruzione del processo di riforma dell'Unione bancaria si rinvia ai contributi più recenti di M. P. Chiti e V. Santoro (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, Pacini giuridica, 2016; R. Ibrido, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2017

<sup>34</sup> In questi ultimi anni la BCE, per contenere gli effetti della crisi finanziaria e dei debiti sovrani, è intervenuta spesso attraverso operazioni straordinarie di natura non convenzionale, come ad esempio tramite le *Outrights monetary transaction*, che nella nota sentenza *OMT I* sono state ritenute dalla Corte di Giustizia compatibili con il diritto dell'Unione europea. Inoltre la BCE ha svolto una funzione consultiva agli Stati debitori per la definizione dei piani di salvataggio e inviato loro raccomandazioni in materia di politica economica. Su questi temi, tra i tanti contributi, cfr. E. Mostacci, *Alla maniera di Asghar Farhadi. Le operazioni straordinarie della BCE nelle dinamiche della separazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, 221; L. Buffoni, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso "decisivo"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016; F. Capriglione, *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM, SRM*, in M. Pellegrini (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, 534; F. Fabbri, *La crisi dell'euro e le sue conseguenze*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 2016, 659; R. Ibrido, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, n.5, 2017; A. Zei, *La politica monetaria della BCE di nuovo al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2, 2017

attribuiscono in diverso modo al Parlamento europeo e ai Parlamenti nazionali un complesso di diritti di informazione e poteri di controllo-verifica. Dall'altro lato, però, tali strumenti di controllo democratico sono frammentati all'interno di procedure distinte e presentano un'efficacia limitata anche per l'assenza di adeguate forme di coordinamento e raccordo interparlamentare.

In conclusione, dunque, va sottolineato come il nuovo modello di *governance* dei conti pubblici sia prevalentemente fondato su soluzioni normative formalmente esterne all'ordinamento dell'Unione<sup>35</sup>, sia caratterizzato da organi di natura tecnico-burocratica che operano al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, e, infine, da una spiccata tendenza alla deparlamentarizzazione e da profonde carenze democratiche<sup>36</sup>. I difetti di questo modello sono quindi talmente evidenti e i benefici economici talmente impercettibili, da renderlo una delle principali ragioni che ha contribuito ad alimentare un clima di sfiducia generale nei riguardi del processo di integrazione europea.

### 3. *Le spinte centrifughe: la Brexit, i sovranismi e i populismi*

Le dinamiche involutive cui si è fatto cenno hanno portato all'emersione di nuove problematiche, tensioni conflittuali e democratiche, riconducibili prevalentemente alla Brexit, al rafforzamento dei populismi e dei sovranismi, che hanno posto nuove linee divisorie e minacce disgregative all'interno dell'Unione. Non si tratta di fenomeni nuovi in senso assoluto ma di problemi che si sono manifestati con maggior dirompenza in questa fase, in cui è accresciuto un sentimento di sfiducia generale verso un'Unione considerata incapace di garantire il benessere economico e sociale e di rispondere alle principali sfide dell'immigrazione e del terrorismo.

La richiesta di recesso del Regno Unito e il conseguente processo di *exit* dall'Unione europea, la c.d. Brexit, rappresenta sicuramente il fenomeno di maggiore portata disgregativa e uno degli eventi costituzionali più dirompenti della storia britannica, che si è imposto, infatti, al centro dell'agenda politica europea e della scena politica nazionale, lasciando aperte molte incognite sulle sue possibili conseguenze giuridiche, economiche e finanziarie, e sui rapporti futuri che si instaureranno tra l'Ue e il Regno Unito<sup>37</sup>. La scelta separatista

<sup>35</sup> Soluzioni normative giudicate, tra l'altro, pienamente compatibili con il diritto europeo nella nota sentenza *Pringle* del 27 novembre 2012 (C-370/12), in cui la Corte di Giustizia si è pronunciata a favore della compatibilità dei Trattati sul *Mes* e *Fiscal Compact* con il diritto dell'Unione europea. Per un commento a tale sentenza si veda E. Longo, *Ue-La sentenza nella causa C-370/12, Pringle. La Corte di giustizia si pronuncia a favore della validità della modifica dell'art. 136 TFUE e della compatibilità con il diritto dell'Unione del Trattato che istituisce un meccanismo europeo di stabilità*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2013.

<sup>36</sup> Per questa ragione si è aperto un ampio dibattito sulla necessità di democratizzare l'eurozona attraverso l'approvazione di un nuovo Trattato internazionale, già etichettato con la sigla T-DEM, partendo dalla proposta formulata nel volume di S. Hennette, T. Piketty, G. Sacriste, A. Vauchez, *Democratizzare l'Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa*, *La nave di Teseo*, 2017.

<sup>37</sup> Esiste una letteratura molto vasta sul tema. In questa sede mi limito a richiamare G. Baldini (a cura di), *La Gran Bretagna dopo la Brexit*, Bologna, Il Mulino, 2016; G. Caravale, *La "faglia" della Brexit*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2,

compiuta per via referendaria dal Regno Unito nel giugno 2016, che condurrà all'uscita il 29 marzo 2019<sup>38</sup>, ha destabilizzato profondamente l'Unione e rischia di produrre un pericoloso effetto domino negli Stati più euroscettici con potenziali effetti di disgregazione e rottura di equilibri consolidati all'interno dell'Unione. Se da un lato la Brexit ha rappresentato un evento ampiamente traumatico e divisivo, dall'altro, però, è servita a stimolare una riflessione critica e a rilanciare il progetto europeo, sdoganando completamente l'idea di un'Europa asimmetrica e più integrata in settori differenziati. Un'Europa, ad esempio, fondata su un utilizzo più esteso delle cooperazioni rafforzate, com'è accaduto di recente con l'istituzione della cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa e della sicurezza (c.d. PESCO)<sup>39</sup>.

Oltre alla richiesta di recesso del Regno Unito, l'Unione europea ha dovuto fare i conti con la nuova ondata dei partiti nazional-populisti e anti-europeisti che hanno registrato un trend crescente nelle elezioni svoltesi tanto a livello europeo che nazionale. L'incremento di tali partiti, sia in termini quantitativi che di consenso elettorale, imputabile in linea generale al crescente scontento sociale, al declino dei partiti tradizionali e alla crisi della rappresentanza

---

2016; C. Martinelli (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Maggioli Editori 2017, Id., *L'isola e il continente: un matrimonio di interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in *Rivista AIC*, n.1, 2017; N. Da Costa Cabral, J. R. Gonçalves, N. C. Rodrigues, *After Brexit. Consequences for the European Union*, Palgrave Macmillan, 2017.

<sup>38</sup> Come noto, la Brexit, che è stata definita dalla dottrina “uno degli eventi costituzionali più significativi dall'epoca della restaurazione del 1660”, ha sollevato nell'ordinamento britannico una serie di questioni costituzionali estremamente complesse e delicate e, soprattutto, un ampio dibattito politico tra i sostenitori di una *hard brexit* e una *soft Brexit*. Dopo le sentenze Miller della *High Court* e della Corte Suprema (su cui si v. G. Caravale, *Sovranità parlamentare vs sovranità popolare: nel Regno Unito si discute “the Constitutional case of the century”*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3, 2016, Id., *Dalla sentenza Miller allo scioglimento della Camera dei Comuni*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 1, 2017), che hanno imposto l'autorizzazione preventiva del parlamento per avviare la procedura di recesso, il Governo May ha presentato in Parlamento l'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill* che è stato approvato il 16 marzo. Il 29 marzo il Governo May ha trasmesso al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, la lettera di notifica della volontà del Regno di uscire dall'Unione che ha dato inizio al termine dei due anni di negoziati allo scadere dei quali tale ipotesi si concretizzerà. Finora si è conclusa la prima fase dei negoziati ed è stata avviata la seconda. L'8 dicembre 2017 è stato raggiunto il primo accordo “*Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*”. Con questo accordo si è raggiunto un compromesso su tre questioni fondamentali che possono sintetizzarsi nella decisione di non introdurre una frontiera rigida tra l'Irlanda e l'Irlanda del Nord, nell'impegno di garantire i diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito e di quelli britannici residenti in Europa, e, infine, nella decisione di restituire da parte del Regno all'Unione circa 60 miliardi di euro, con l'impegno di continuare a versare il contributo economico fino al 2020. Il conseguimento di tale accordo ha consentito il passaggio alla seconda fase dei negoziati in cui si è raggiunto un accordo con cui si è stabilito che il periodo di transizione *post Brexit* durerà fino al 31 dicembre 2020, e che in questa fase il Regno continuerà a rimanere all'interno del mercato unico e ad applicare la normativa europea senza partecipare al procedimento di formazione della stessa. L'accordo di marzo è sicuramente un traguardo importante nell'avanzamento delle trattative anche se rimangono diverse questioni insolute, prima tra tutte la questione del confine nord irlandese.

<sup>39</sup> L'11 dicembre 2017 il Consiglio degli Affari esteri, composto dai Ministri degli affari esteri, ha adottato una decisione con cui ha formalizzato la nascita della cooperazione strutturata permanente, o PESCO, con la partecipazione di 25 Stati membri che hanno firmato una notifica congiunta. Con questa decisione si definiscono, *in primis*, un elenco di impegni comuni ambiziosi, tra i quali quello di aumentare periodicamente e in termini reali i bilanci per la difesa, e si stabilisce un modello di *governance* generale della PESCO nonché l'approvazione di specifici progetti. Ai fini della attivazione di questa cooperazione rafforzata, la Brexit è stata un elemento determinante perché il Regno Unito aveva da sempre ostacolato forme di cooperazione nel settore della difesa.

politica<sup>40</sup>, rappresenta un fenomeno largamente diffuso che si è sviluppato in forma ed entità diversa nelle singole realtà statali. In alcuni casi, come ad esempio Fidesz in Ungheria, il PiS Diritto e Giustizia in Polonia, il Partito della Libertà FPÖ in Austria, il Movimento Cinque Stelle e la Lega in Italia, i partiti hanno ottenuto un pieno e talvolta inaspettato successo elettorale riuscendo ad affermarsi da soli, o in coalizione, al governo degli Stati. In altri casi sono riusciti a incrementare il proprio consenso elettorale e la propria rappresentanza parlamentare, come ad esempio *Podemos* in Spagna o *Alternative für Deutschland* in Germania, giocando un ruolo importante sull'andamento della politica nazionale<sup>41</sup>. Non si può fare a meno di sottolineare che il rafforzamento complessivo di questa variegata tipologia di partiti, benché ideologicamente molto distanti gli uni dagli altri e con posizioni profondamente divergenti sui temi dell'Europa e dell'euro, costituisca una seria minaccia alla coesione dell'Unione, soprattutto in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2019.

A tal proposito, va osservato come una seria minaccia provenga, in particolare, da un gruppo di paesi dell'Europa orientale, il c.d. asse di Visegrad<sup>42</sup>, alleanza composta da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, che sfidano l'Europa e il costituzionalismo europeo sul piano dei valori democratici, dei diritti e, più in generale, sul rispetto dello Stato di diritto. In questa direzione si orientano, ad esempio, la nuova Costituzione ungherese del 2011 e le successive revisioni<sup>43</sup>, nonché le riforme legislative sull'ordinamento giudiziario approvate in Polonia sul finire del 2017.

La Costituzione ungherese del 2011, come è stato sottolineato da ampia parte della dottrina, evidenzia “un pericoloso ritorno della retorica sovranista”, un forte euroscetticismo e la volontà di porre un freno alla piena integrazione europea dell'Ungheria<sup>44</sup>. L'involuzione costituzionale dell'ordinamento ungherese è stata oggetto di ampie contestazioni e dure reazioni, tanto a livello internazionale che europeo, non soltanto per la direzione nettamente antieuropeista, ma anche e soprattutto per il contenuto antidemocratico e

<sup>40</sup> Sottolinea come la responsabilità della crescita dei populismi sia da ricercare nella incapacità delle altre forze di contrastarli politicamente. M. Luciani, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Anticipazioni Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n.2, 2018.

<sup>41</sup> Su questi temi si v. N. Urbinati, *The populist Phenomenon, Raisons politiques*, n. 51, 2013, 137-154; e Id., P. Blokker, M. Anselmi (a cura di), *La sfida populista*, Milano, Feltrinelli, 2018. Di recente v. G. Ferraiuolo, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, che evidenzia le difficoltà legate alla definizione del populismo e la sua attitudine ad essere “un concetto vago, un'etichetta vuota che si presta ai più svariati utilizzi, primo tra tutti quello strumentale della dequalificazione dell'avversario politico”.

<sup>42</sup> Così denominato per via dell'omonima città ungherese dove nel 1991 si svolse un importante vertice tra Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria. Questi Paesi hanno stretto negli anni un'intesa sempre più ampia su vari temi che vanno dall'economia alla sicurezza, e, soprattutto, hanno fatto fronte comune contro il sistema di accoglienza dei migranti adottato dalla Ue.

<sup>43</sup> Per tutti, v. G. F. Ferrari, *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, Giappichelli, 2012; F. Vecchio, *Teorie costituzionali alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora alla crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, Cedam, 2013.

<sup>44</sup> Sottolinea questi aspetti F. Vecchio, *Il populismo ungherese tra economia e costituzione*, in *Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue* 2015, che si riferisce, in particolare, al quarto emendamento che ha previsto simbolicamente l'adozione di nuove imposte per far fronte alle sanzioni irrogate dai giudici europei, e alle disposizioni che prevedono che per la introduzione dell'euro sia necessaria una modifica della Costituzione.

illiberale delle riforme approvate, frutto di un'azione ipermaggioritaria e unilaterale della maggioranza ultraconservatrice al governo dal 2010<sup>45</sup>. Per tali ragioni di recente il Parlamento europeo, nella plenaria del 12 settembre 2018, ha approvato una risoluzione con cui ha richiesto l'attivazione della procedura di cui all'art. 7 del Trattato sull'Unione europea<sup>46</sup>, paragrafo 1, chiedendo al Consiglio di verificare l'esistenza di un rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori fondanti l'Ue<sup>47</sup>. La risoluzione ripercorre a tal fine tutte le tappe della “degenerazione illiberale” ungherese attestanti un pericolo di violazione sistematica dei valori democratici europei<sup>48</sup>. L'accertamento di tale violazione potrebbe condurre, a conclusione della procedura contemplata dall'art. 7 del TUE, all'applicazione di sanzioni di vario tipo per lo Stato membro interessato che si spingono fino alla sospensione del diritto di voto del rappresentante di governo in seno al Consiglio.

Per quanto concerne la Polonia, invece, le leggi di riforma della Corte Suprema e del Consiglio nazionale della magistratura sono state severamente criticate perché hanno condotto a un'indebita interferenza del potere esecutivo e legislativo nella composizione e nel funzionamento del potere giudiziario e a una conseguente politicizzazione di tali organi<sup>49</sup>. Sono state considerate da più

<sup>45</sup> Nel 2010 il *Partito Democratico* (KDNP) e l'*Alleanza dei Giovani Democratici* (FIDESZ) hanno costituito un governo di coalizione di centro destra guidata da Victor Orbán, riuscendo a conquistare due terzi dei seggi in Parlamento, maggioranza necessaria per adottare una nuova Costituzione o emendarla senza il consenso dell'opposizione parlamentare. Su questi temi G. Massa Gallerano, *Ungheria. La (contro) riforma costituzionale*, in *Civitas europa*, n. 1, 2013, 203.

<sup>46</sup> La procedura di cui all'articolo 7 del TUE si articola sostanzialmente in un meccanismo di accertamento preventivo e sanzionatorio e in due forme procedurali. In *primis* prevede che, su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, a maggioranza di 4/5 dei suoi membri, e previa approvazione del Parlamento europeo, possa constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dei valori dell'Unione di cui all'articolo 2, ascoltando previamente lo Stato membro interessato e invitandolo eventualmente a seguire delle raccomandazioni. In seconda istanza prevede che il Consiglio europeo, dopo aver invitato lo Stato membro a presentare osservazioni, possa constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente attraverso una deliberazione adottata all'unanimità, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea, e previa approvazione del Parlamento europeo. Qualora sia stata constatata tale violazione, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, potrà successivamente adottare misure sanzionatorie decidendo, per esempio, di sospendere alcuni dei diritti dello Stato membro risultanti dall'applicazione dei Trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio.

<sup>47</sup> La risoluzione specifica che le preoccupazioni del Parlamento si riferiscono, in particolare; al funzionamento del sistema costituzionale e del sistema elettorale; all'indipendenza della magistratura e di altre istituzioni e ai diritti dei giudici; alla corruzione e ai conflitti di interesse; alla tutela della vita privata e alla protezione dei dati; alla libertà di espressione; alla libertà accademica; alla libertà di religione; alla libertà di associazione; al diritto alla parità di trattamento; ai diritti delle persone appartenenti a minoranze, compresi i rom e gli ebrei, e alla protezione dalle dichiarazioni di odio contro tali minoranze; ai diritti fondamentali dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati; ai diritti economici e sociali. Alla risoluzione è stata allegata la proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione. Sui contenuti di tale risoluzione e soprattutto, in senso critico, sulle modalità di calcolo dei suffragi espressi nella votazione parlamentare v. C. Curti Gialdino, *Il Parlamento attiva l'art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell'Ungheria: quando, per tutelare lo “Stato di diritto”, si viola la regola di diritto*, in *Federalismi.it*, 18, 2018.

<sup>48</sup> Per una sintetica ricostruzione di tali tappe e, soprattutto, per un'analisi dei presupposti ideologici di tali riforme si rinvia ad A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, in *Dpce.it*, del 17 settembre 2018.

<sup>49</sup> La riforma del Consiglio Nazionale della Magistratura prevede che sia il *Sejm* (in prima votazione a maggioranza di 3/5, e in seconda, a maggioranza semplice) a eleggere i 15 componenti, affidando così alla maggioranza politica la facoltà di scegliere la quasi totalità dei membri dell'organo, considerando che la Costituzione prevede che quattro giudici laici siano eletti dalla Dieta e due dal Senato. Per quanto riguarda la Corte Suprema, i criteri di selezione dei

parti, tanto in dottrina che a livello politico-istituzionale, ampiamente lesive del principio di separazione dei poteri e un passo significativo verso una trasformazione in senso illiberale della democrazia polacca<sup>50</sup>. Per tali ragioni, prima ancora dell'Ungheria, è stata attivata nei confronti della Polonia -su richiesta della Commissione europea- la procedura contemplata dall'articolo 7, par. 1, del TUE, per accertare l'esistenza di un evidente rischio di grave violazione della *rule of law* e dei valori fondanti l'Ue<sup>51</sup>.

Gli avvenimenti e i fenomeni sinteticamente descritti, di natura profondamente conflittuale e divisiva, mettono in luce le correlazioni sempre più strette e la rigida condizionalità tra le politiche europee e le dinamiche politiche e costituzionali in alcuni Stati membri. La confusione tra le distinte responsabilità e prerogative tra il livello europeo e nazionale, alimentata da un sistema di *governance* intergovernativa, così come il ridimensionamento della sovranità nazionale non controbilanciato da un'accresciuta sovranità europea, hanno sicuramente contribuito a sviluppare i populismi e i sovranismi. Il successo diffuso e inaspettato di partiti populistici, così come il sopravanzare di alcune logiche e politiche sovraniste, sono stati indubbiamente incentivati dalle impopolari politiche portate avanti dalle istituzioni europee negli ultimi anni e dalla disaffezione verso un'Europa con una identità sempre più annacquata. Tali politiche hanno fomentato un sentimento di crescente ostilità verso la tecnocrazia europea, le politiche di *austerità* e la gestione del problema migratorio, stimolando un fenomeno di pericoloso ritorno alla chiusura e alla retorica nazionalistica. Ciò ha contribuito allo sviluppo di una situazione per certi versi paradossale che si manifesta con una tendenza a una crescente europeizzazione dei temi cruciali del dibattito pubblico nazionale, così come dei programmi e delle politiche dei partiti politici statali, nonostante prevalga un

---

nuovi giudici non sono stati modificati, anche se aumenterà il livello di politicizzazione perché i suoi membri continueranno a essere nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio Nazionale della Magistratura nella sua rinnovata composizione. Inoltre un'ingerenza politica molto forte potrà essere esercitata dal Presidente della Repubblica, a cui viene conferita la facoltà di concedere un prolungamento del mandato dei giudici a rischio di decadenza per un periodo di tre anni con criteri largamente discrezionali. In argomento, su queste e le altre modifiche introdotte da tali riforme, v., più approfonditamente, J. Sawicki, *Portata a compimento la riforma governativa della Corte Suprema e dell'ordinamento giudiziario. La separazione del terzo potere appare ormai memoria del passato*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3, 2017;

<sup>50</sup> In questi termini v. Id., p. 1.

<sup>51</sup> Il 20 dicembre 2017, lo stesso giorno in cui sono state approvate tali riforme, il vicepresidente della Commissione europea incaricato delle questioni legate allo Stato di diritto, Frans Timmermans, ha annunciato l'attivazione della procedura di cui all'articolo 7 del TUE, denunciando un rischio di grave violazione dei valori dell'Ue, in particolare del principio della separazione tra il potere legislativo e giudiziario, principio cardine dello Stato di diritto.

Nel marzo 2018 il Parlamento europeo ha dato la sua approvazione per proseguire l'attivazione della procedura volta a verificare la sussistenza del rischio di grave violazione dello Stato di diritto da parte della Polonia. E' stata addotta come motivazione prevalente per l'attivazione e il prosieguo di tale procedura che la legislazione di riforma polacca amplia sistematicamente la possibilità per i poteri legislativo ed esecutivo di interferire nella composizione e nel funzionamento del potere giudiziario. In particolare è stata richiesta una revisione delle previsioni normative riguardanti l'anticipato pensionamento dei giudici, i poteri discrezionali del Presidente relativi alla durata dei giudici, la riapertura di giudizi conclusi da anni attraverso l'appello straordinario, lo statuto dei membri del Consiglio Nazionale della Magistratura, le attribuzioni del Ministero della giustizia in materia di organizzazione giudiziaria. Su questi e altri aspetti v. S. Bartole, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2018, 300

atteggiamento critico e oppositivo chiaramente orientato in una direzione tutta antieuropea. Questa correlazione sempre più stringente si evince emblematicamente dagli effetti della Brexit sulla politica interna del Regno Unito, dove, ad esempio, la divisione tra *Brexitters* e *Remainers*, così come quella tra i sostenitori di una *Hard Brexit* e di una *Soft Brexit*, si sta sovrapponendo sempre più alle logiche di appartenenza partitica in seno al Parlamento di *Westminster*.

### 3.1. Un'ulteriore minaccia disgregativa: i secessionismi e lo spettro di un'Europa delle "piccole patrie"

Infine un'altra minaccia alla solidità territoriale dell'Unione e all'intero processo di integrazione europea proviene dalla proliferazione dei secessionismi, che pongono potenziali rischi di dissoluzione degli Stati nazionali ed eventuali problemi di adesione delle nuove entità costituite a seguito di un processo disgregativo<sup>52</sup>. Dalla Scozia all'Irlanda del Nord, dalla Catalogna alla Baviera, dalla Corsica alle Fiandre, i movimenti indipendentisti si stanno diffondendo a macchia di leopardo nel vecchio continente, emergendo indistintamente tanto in Stati federali che regionali, e avanzando talvolta rivendicazioni radicali e finanche al di fuori della legalità costituzionale, com'è accaduto di recente in Catalogna<sup>53</sup>. In linea generale le ragioni che hanno incentivato lo sviluppo di questi movimenti separatisti vanno ricercate nella crisi economica e finanziaria e nei costi ingenerati da tale crisi soprattutto alle entità sub-statali economicamente più prospere, così come nell'indebolimento dei principi di leale collaborazione e di solidarietà all'interno degli Stati composti. Inoltre vanno individuate nel progressivo venir meno della coincidenza tra Stato e nazione in un'epoca in cui i fenomeni della globalizzazione e delle migrazioni contribuiscono a formare società sempre più complesse connotate da un crescente pluralismo etnico, culturale, e linguistico, in cui, appunto, viene meno l'identificazione tra nazione, popolo e Stato all'interno di un dato territorio<sup>54</sup>.

Va evidenziato come i fenomeni secessionisti contemporanei non siano antieuropeisti, anzi, al contrario, riconoscano pienamente i vantaggi della loro appartenenza all'Unione, e spesso trovino nell'integrazione europea un incentivo e un rifugio per avanzare le proprie pretese separatiste rispetto allo

<sup>52</sup> Sul tema si rinvia ad A. Mastromarino, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2014, 639; A. Mastromarino e X. Pons Rafiols, *Processi di secessione e ordinamenti democratici dal punto di vista del diritto internazionale e comparato: introduzione*, in DPCE, n. 2, 2015; T. Cerruti, *Istanze indipendentiste nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015; C. Closa, *Secession from a member state and withdrawal from the European Union: troubled membership*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

<sup>53</sup> Sulla questione catalana sia consentito il rinvio a L. Frosina, *La deriva della Catalogna verso la secessione unilaterale e l'applicazione dell'articolo 155 Cost.*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3, 2017

<sup>54</sup> C. Margiotta, *Sulla (im)possibilità della secessione. Per una legalità "liminale"*, in *Ordines. Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee* n. 2, 2017.

Stato di appartenenza, per rivendicare la creazione di un nuovo Stato indipendente ma nella cornice più sicura e rassicurante dell'Unione europea.

L'Unione europea, dal canto suo, mantiene un atteggiamento di sostanziale neutralità nei confronti dei fenomeni di secessione, considerandoli, in maniera simile a quanto fa il diritto internazionale, come un problema interno agli Stati membri. Dimostra, tuttavia, un *favor* per la preservazione della loro integrità territoriale, in quanto promuove il rispetto dell'identità nazionale e della struttura fondamentale politica e costituzionale degli Stati membri nonché la salvaguardia della loro integrità territoriale (art. 4. 2 TUE). E' possibile che in futuro l'Ue sia costretta a modificare quest'atteggiamento di sostanziale neutralità dinanzi all'eventuale sopravanzare di taluni fenomeni secessionisti e alla creazione di nuovi Stati indipendenti che facciano richiesta di ingresso. L'eventuale successo di qualche rivendicazione secessionista potrebbe innescare un pericoloso fenomeno emulativo in altri Stati membri, obbligando l'Unione a cambiare approccio per gestire un problema di portata crescente, pervenendo, ad esempio, finanche alla previa definizione dei requisiti minimi per giudicare l'ammissibilità delle richieste di ingresso dei nuovi Stati<sup>55</sup>.

Questo cambio di approccio potrebbe essere funzionale ad arginare l'avanzamento di istanze secessioniste e scongiurare, così, il rischio di una involuzione verso un'Europa delle "piccole patrie", che- come è stato sottolineato dalla dottrina- risulterebbe completamente inadeguata a porsi come attore globale nel contesto geopolitico internazionale<sup>56</sup>.

#### 4. Prospettive di riforma: quali scenari possibili entro il 2025?

La parabola discendente seguita dal processo di integrazione europea in questi anni ha spinto a riavviare il dibattito sulle riforme che ha portato all'approvazione del Libro Bianco sul futuro dell'Europa da parte della Commissione europea il 1 marzo 2017, insieme ad altri documenti di riflessione sulla gestione della globalizzazione e sulla dimensione sociale dell'Unione europea. Il libro Bianco ha acquisito un'importanza fondamentale non tanto per i cinque scenari delineati sul futuro dell'Europa, che puntano principalmente a migliorarne il funzionamento senza prevedere un restyling strutturale<sup>57</sup>, ma perché è divenuto il punto di partenza di un dibattito più ampio, avviato tanto a livello statale che sovranazionale, per concordare le tappe che dovranno condurre – o traghettare- l'Unione a 27 al 2025. Le soluzioni

<sup>55</sup> Sul tema si rinvia a C. Fasone, *Secession and the Ambiguous Place of Regions Under Eu Law*, in C. Closa, *op. cit.*, 48 ss.

<sup>56</sup> B. Caravita, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2017.

<sup>57</sup> V. [Libro Bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025](#). I cinque scenari delineati si riferiscono a diverse ipotesi di miglioramento funzionale del processo di integrazione europea legate principalmente al mantenimento dello status quo, alla valorizzazione del mercato unico, all'Europa a diverse velocità, alla semplificazione e ad una maggiore efficienza funzionale, e ad una implementazione del processo di integrazione europea. I cinque scenari sono sintetizzati con queste formule: Avanti così; solo il mercato unico; chi vuole di più faccia di più; fare meno in modo più efficiente; fare molto di più insieme. Su questi e altri aspetti si v. J. Luther, *Il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale: preoccupazioni del costituzionalista*, in *Anticipazioni Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2, 2018.



prospettate nel Libro Bianco, benché criticate in quanto prive di un'idea progettuale di fondo<sup>58</sup>, hanno fatto da apripista a una nuova fase di rilancio del progetto europeo, formalmente avviata con la Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017 firmata in occasione del 60° anniversario dei Trattati di Roma<sup>59</sup>.

Uno slancio maggiore si è riscontrato già nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017 pronunciato da Juncker, che ha esposto il suo personale “sesto scenario”, individuando in un'Unione più unita, forte e democratica, l'obiettivo da raggiungere entro il 2025. Lo scenario delineato dal presidente della Commissione europea si fonda prevalentemente su un'Unione più unita sul piano dei valori, articolata attorno ai tre principi cardine della libertà, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto; un'Unione più forte, strutturata soprattutto su un mercato unico più forte e un'Unione economia e monetaria più efficiente; ed infine su un'Unione più democratica, caratterizzata da nuove norme sul finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni, dalla presentazione delle liste transnazionali per le elezioni al Parlamento europeo, e dalla unificazione delle cariche di presidente della Commissione europea e di presidente del Consiglio europeo. Una visione di Europa lievemente più ambiziosa, dunque, quella prospettata da Juncker, che ha già trovato un primo riscontro pragmatico nella tabella di marcia e nel pacchetto di misure presentate nel dicembre 2017 dalla Commissione europea per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria<sup>60</sup>. Si tratta di un pacchetto di misure concrete, da realizzare entro i 18 mesi successivi, con cui si intende dare attuazione al modello di *governance* delineato nella relazione dei 5 presidenti del giugno 2015 e nei documenti di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria e sul futuro delle finanze dell'Ue adottati nella primavera 2017<sup>61</sup>. Le quattro principali iniziative incluse nel pacchetto sono rivolte a istituire un Fondo monetario europeo (FME), una vera e propria istituzione dell'Ue che ricalchi l'architettura istituzionale e finanziaria del MES; a incorporare il *Fiscal Compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione; a introdurre nuovi strumenti di bilancio atti a garantire la stabilità della zona euro nel quadro dell'Unione; a istituire la nuova carica di Ministro europeo dell'Economia e delle Finanze che possa fungere da vicepresidente della Commissione e da presidente dell'Eurogruppo. In definitiva, un complesso di riforme che si inscrivono nel più ampio processo di completamento dell'UEM

<sup>58</sup> Parla di “possibile retromarcia del processo di integrazione” J. F. Sánchez Barrilao, *Tra identità: il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale*, in *Anticipazioni Convegno “Passato, Presente e Futuro del costituzionalismo e dell'Europa”* in *Anticipazioni Nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 2, 2018

<sup>59</sup> [Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea. La dichiarazione di Roma](#)

<sup>60</sup> Si rinvia al documento di sintesi che illustra la *road map* elaborata per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria [A roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union](#)

<sup>61</sup> Sulla relazione dei cinque presidenti sia consentito il rinvio a L. Frosina, *Le riforme della “governance” europea e le incertezze legate al completamento dell'Unione economica e monetaria*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitare Sánchez, E. Guillén López, J. F. Sánchez Barrilano, *The reform of the Economic Governance in the European Union and the progress of the political integration*, Navarra, Aranzadi, 2017, 66 ss.

entro il 2025, rafforzandone l'unità, l'efficienza e la responsabilità democratica, e conciliando solidarietà e responsabilità a tutti i livelli.

Un contributo decisivo al dibattito sul futuro dell'UE e al rilancio del processo di integrazione è stato poi dato dal Presidente della V Repubblica Francese, Emmanuel Macron, che ha chiarito la sua visione di Europa principalmente nell'ambito dei discorsi pronunciati alla Sorbona nel 2017 e al Parlamento europeo nel 2018, in cui ha parlato espressamente della necessità di rifondare un'Europa sovrana, unita e democratica. Il Presidente francese si è fatto promotore di una serie di proposte ambiziose per compiere un processo di modernizzazione, democratizzazione e rinnovamento giuridico-istituzionale giudicato indispensabile e improcrastinabile<sup>62</sup>. Il disegno riformista di Macron insiste sul completamento dell'Unione bancaria e sulla necessità di un'Unione economica e monetaria rafforzata e meno intergovernativa, fondata su un bilancio comune della zona euro e su nuove strutture europee (come il Fondo Monetario europeo, e un esecutivo competente guidato dal Ministro europeo dell'Economia e delle Finanze) che funzionino sotto un controllo democratico e parlamentare più stretto a livello di eurozona.

I progetti riformistici rivolti a rafforzare l'Unione economica e monetaria, al di là delle convergenze e divergenze tra le differenti proposte avanzate, incontrano una serie di ostacoli che si frappongono alla loro realizzazione. Una delle principali resistenze è stata espressa finora da un gruppo di Paesi dell'Europa settentrionale, composto da Danimarca, Finlandia, Svezia, Irlanda, Estonia, Lettonia e Lituania e guidato dall'Olanda, che hanno deciso di fare fronte comune per opporsi all'asse franco-tedesco e all'introduzione di riforme di più vasta portata relative all'UEM. I Ministri delle Finanze di questi otto paesi hanno redatto un documento congiunto in cui si sono espressi in favore di impegni più rigorosi sui conti pubblici e interventi strutturali a livello nazionale, dichiarandosi disponibili a discutere di riforme limitate al completamento dell'Unione bancaria e alla modifica del Meccanismo europeo di stabilità, escludendo implicitamente quelle riforme di più vasto respiro legate al bilancio della zona euro o alla istituzione di un Ministro europeo delle Finanze.

<sup>62</sup> Nel discorso alla Sorbona ha enunciato le *six clés* per compiere questo processo di rifondazione europea. La prima è la sicurezza, per il rafforzamento della quale propone di istituire una forza di intervento comune, un budget di difesa comune e una strategia di difesa condivisa. La seconda chiave si riferisce alla necessità di rispondere alla sfida migratoria attraverso la creazione di uno spazio comune di frontiere, asilo e migrazioni, con particolare riferimento alla creazione di un ufficio europeo per le domande d'asilo. La terza priorità riguarda invece un rinnovamento della politica estera che si focalizzi sul Mediterraneo e sull'Africa. La quarta priorità coincide invece con un modello di sviluppo sostenibile che garantisca una transizione ecologica e promuova una riforma della politica agricola comune e una sovranità alimentare europea. La quinta sfida riguarda il digitale e aspira a compiersi attraverso un processo di innovazione e regolamentazione, facendo particolare riferimento alla creazione di una Agenzia di innovazione e al rinnovamento dei sistemi di tassazione. Infine, la sesta chiave si riferisce alla trasformazione dell'Europa in una potenza economica e monetaria nel contesto mondiale con una zona euro forte ed efficace, un Ministro europeo delle Finanze e dell'Economia, una tassazione europea comune e un bilancio europeo condiviso. Queste tematiche sono state riprese anche nel discorso al Parlamento europeo, in cui il Presidente Macron ha parlato della necessità di "edificare una nuova sovranità europea per dare una risposta chiara agli europei", e rilanciare un'Europa più democratica che sia in grado di arginare gli "autoritarismi e le divisioni" che evidenziano -secondo il Presidente- l'emergere di una sorta di "guerra civile europea".

Dal dibattito avviato in quest'ultima fase e dalle posizioni finora espresse, emergono quindi plurime visioni di Europa che, in linea generale, vedono contrapporsi un modello di integrazione più stretta ad uno più debole, e sottendono concezioni molto diverse sulle modalità di partecipazione al processo di integrazione sovranazionale. La presenza di visioni così distanti tra loro palesa l'esistenza di profonde divisioni e tensioni politiche, che sollevano non poche perplessità sulle possibilità concrete di creare delle premesse favorevoli per rilanciare in qualche modo il progetto europeo<sup>63</sup>.

Il Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018 è stato ampiamente indicativo dell'andamento incerto, fluttuante e critico del processo in atto, e soprattutto del clima di generale conflittualità, ostativo -almeno per ora- al raggiungimento di qualsiasi compromesso riformistico che possa considerarsi realmente innovativo<sup>64</sup>. Nel suo ambito, infatti, non si è discusso di riforme, di una nuova visione di Europa, contrariamente a quanto era stato preannunciato da mesi, ma prevalentemente della problematica migratoria, rispetto alla quale l'Italia ha posto diverse condizioni per pervenire -faticosamente- a un compromesso che ha permesso perlomeno di approvare le conclusioni all'unanimità<sup>65</sup>. Più ai margini è rimasto, invece, il dibattito sulle proposte di riforma riguardanti l'Unione bancaria, l'Unione economica e monetaria, il MES, prospettate nei vari contributi nazionali e delineate, con particolare dettaglio, nell'ambito della Dichiarazione franco-tedesca di Meseberg del 19 giugno<sup>66</sup>. Dalle conclusioni del Consiglio europeo e del summit dell'eurozona è emersa esclusivamente una comune volontà di approvare un pacchetto sul completamento dell'Unione bancaria entro dicembre e di procedere al rafforzamento del MES.

Le conclusioni del Consiglio europeo lasciano quindi intravedere molte incertezze per il futuro legate, in particolare, al superamento delle divisioni politiche, delle resistenze nazionaliste e delle alleanze in blocchi tra i vari Stati, nonché alla capacità dell'asse franco-tedesco, o di un direttorio più ampio di Stati, di assumere un'eventuale leadership in un'Europa fortemente divisa. Infine, rimane la grande incognita della direzione che l'Europa deciderà di intraprendere.

Il grado di sviluppo raggiunto dal processo di integrazione europea dimostra come l'Europa sia arrivata, oggi più che mai, a un crocevia e debba decidere quale strada percorrere per compiere quel *salto di qualità* ispirato a parametri

<sup>63</sup> Cfr. i vari contributi dedicati alla crisi dell'Unione europea in *Una certa idea dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2016; *L'Europa della crisi: Quo vadis?* in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2015.

<sup>64</sup> Sulla crisi identitaria dell'Unione e sull'impossibilità immediata di una nuova fase di costituzionalizzazione dell'Europa si v. M. Luciani, *op. cit.*, 9.

<sup>65</sup> Sul Consiglio europeo del 28-29 giugno e sui risultati in materia di immigrazione si veda C. Curti Gialdino, "Avanti piano, quasi indietro: considerazioni sui risultati del Consiglio europeo del 28-29 giugno in materia di immigrazione", in *Federalismi.it*, n. 14, 2018.

<sup>66</sup> La Dichiarazione ha sancito solennemente il faticoso compromesso politico raggiunto per l'edificazione di un'Europa più democratica, sovrana, unita e competitiva, fondata su una politica estera, di sicurezza e difesa comune, più coesa e integrata; una politica migratoria più efficace e basata, soprattutto, su un sistema comune europeo di asilo e su una vera polizia di frontiera europea; un'Unione economica e monetaria parzialmente rinnovata attraverso una revisione "sia pur contenuta" del ruolo e delle funzioni del MES, e la istituzione di un bilancio dell'eurozona per promuovere la competitività, la convergenza e la stabilizzazione nell'area euro a partire dal 2021.

autenticamente democratici, necessario -specie in questa fase- non soltanto per progredire ma soprattutto per non implodere<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> In questa direzione si v. F. Lanchester, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Milano, Giuffrè, 2016, 3 ss.