

Luigi Moccia
(Centro di eccellenza Altiero Spinelli, Università Roma Tre)

Crisi europea e alternativa federale: qualche spunto di riflessione e prospettiva di riforma*

1. Un problema di credibilità

Assai più di quanto avvenuto in passato, con il susseguirsi di eventi critici che hanno fatto sì che la costruzione dell'Europa unita sia sempre stata un'impresa difficile (come ci ricorda un fortunato testo di storia dell'integrazione europea)¹, le molteplici crisi (da quella del debito sovrano di alcuni dei paesi dell'eurozona a quella dei flussi migratori e in tema di sicurezza a fronte di preoccupanti azioni di violenza terroristica) che si sono verificate in anni più recenti, soprattutto a partire dall'entrata in vigore (nel 2009) del trattato di Lisbona (ironia della sorte, l'ultimo e più ambizioso di riforma dei precedenti trattati sull'Unione), hanno messo a nudo una questione di credibilità di istituzioni e politiche europee, secondo la denuncia dello stesso Presidente della Commissione europea nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2016, dove si lamenta che: «non c'è abbastanza Europa in questa Unione», poiché «non c'è abbastanza Unione in questa Unione»².

* Relazione preparata per il *Congreso Internacional en Honor de Peter Häberle*, "Los nuevos desafíos del constitucionalismo contemporáneo", Granada 11 de Mayo de 2017. Il testo riprende, con modifiche e integrazioni, alcune parti del saggio *Democrazia, sovranità e diritti nella crisi europea: spunti per un discorso su riforme e futuro dell'Unione*, in *La cittadinanza europea*, 2/2016, pp. 23 ss.

¹ B. Olivi, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, 1993.

² J.C. Juncker, "Stato dell'Unione. Verso un'Europa migliore - Un'Europa che protegge, che dà forza, che difende", 14 settembre 2016 (disponibile in rete).

Questa Unione, lungi dal presentare un suo volto preciso, ne mostra uno confuso e deludente per i suoi cittadini; in ragione non solo della sua complessità, ma anche dell'incapacità di affrontare e risolvere problemi di dimensione continentale (crescita economica, occupazione, sicurezza e difesa comune, accoglienza di rifugiati e migranti, coesione economica, sociale e territoriale).

Una percezione divenuta prevalente, al livello di opinione pubblica, è infatti quella di un'Europa sempre meno provvida di soluzioni di fronte alle sfide che rendono difficoltoso e incerto il cammino sulla via di una integrazione oggi più che mai alle prese con mediazioni e compromessi di vertice, da parte dei capi di stato o di governo; sostanzialmente refrattaria alle esigenze e istanze di un cambio di passo politico che sopravanzi i piccoli passi di un funzionalismo pragmatico nelle apparenze, ma di fatto autoritario e verticistico nella gestione delle politiche comuni.

Questa via diplomatica all'integrazione si combina con un sistema decisionale di carattere ambivalente quanto ambiguo; riflettendone l'idea di una integrazione a bassa intensità politica, ma ad alta incidenza normativa (regolatoria), declinata nelle forme asimmetriche di una frammentaria quanto frammentata cooperazione interstatuale³. Essa pure risente, naturalmente, dei processi e fenomeni di globalizzazione e finanziarizzazione del capitalismo, che, a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, hanno profondamente condizionato e trasformato, in senso limitativo, il ruolo dei poteri sovrani in ambito nazionale (territoriale) e sovranazionale⁴.

La tendenza a colmare in modo tecnocratico il deficit di governo democratico dell'Unione appare gravida di conseguenze sul terreno

³ Per ulteriori considerazioni al riguardo rinvio a L. Moccia, *Brexit: cronaca di una separazione annunciata e alcune riflessioni di scenario*, in *La cittadinanza europea*, 1/2016, pp. 13 ss., § 6.

⁴ Sulla crisi dell'idea(-finzione) di "sovranità", frammentata all'interno e soverchiata dall'esterno dello stato-nazione, v. B. Badie, *Un mondo senza sovranità. Gli stati tra astuzia e responsabilità*, trad. it., Trieste, 2000. Per una analisi sulle criticità e, insieme, sulla persistenza della nozione di "sovranità" nei suoi rapporti con il diritto e la politica a dimensione globalizzata, sovranazionale e transnazionale, riguardo in particolare al sistema politico-istituzionale dell'Unione europea, v. J. Přibáň, *Sovereignty in Post-Sovereign Society. A Systems Theory of European Constitutionalism*, London and New York, 2016, pp. 149 ss..

dell'integrazione economica e monetaria, dove emerge il pericolo di un divario crescente tra l'adozione di misure per salvaguardare l'euro, basate su poteri e competenze sempre più stringenti di regolazione e controllo in materia di bilancio, e l'esigenza di una legittimazione democratica dell'esercizio di tali poteri e competenze al livello europeo⁵.

Stante che la situazione di deficit di governo democratico a questo livello, ossia la situazione di *politiche senza una politica*, è destinata ad avere al livello nazionale ripercussioni assai maggiori, che si traducono nella situazione inversa di una *politica senza politiche*, ossia deficitaria sul piano della democraticità ed effettività dell'azione di governo e parlamentare, alle prese con il rispetto dei cosiddetti vincoli europei, sotto minaccia di procedure d'infrazione, moniti e pressioni di vario genere, oltre a possibili sanzioni⁶.

Ne deriva in complesso una forma di confederalismo intergovernativo che concepisce l'Europa al servizio di interessi nazionali, nel gioco dei rapporti di forza tra governi di stati membri, alcuni più influenti di altri e, quindi, non tutti eguali, di fatto. Una forma che ha portato allo sviluppo di quello che è stato chiamato il «federalismo esecutivo conforme al mercato», ossia un «federalismo confezionato su misura per gli imperativi dei mercati finanziari»⁷, imposto dall'esigenza di tenere in piedi un edificio, quello dell'Unione monetaria e del suo architrave l'euro. Sulla base di scelte politiche dai

⁵ F. W. Scharpf, *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*, in "MPIfG Discussion Paper" 11/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, July 2011; F. Allemand, F. Martucci, *La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne: la mutation de la fonction parlementaire*, in "Débats et Politiques", Revue de l'OFCE, Reformer l'Europe, n° 134, 2014, pp. 115 ss.

⁶ Esempio, in proposito, la vicenda dei paesi che hanno chiesto aiuti per un risanamento dei propri bilanci: i cui cittadini, lungi dal sentirsi cittadini europei, hanno piuttosto sentito il peso di decisioni imposte dall'alto, in nome dell'Unione, ma in un contesto in cui le responsabilità decisionali sembrano svanire in una sorta di magma politico-tecnocratico, privo di legittimazione democratica, identificato con il volto anonimo di un'autorità impersonale e di imprecisata natura, la cosiddetta "troika", composta da rappresentanti della Commissione europea, della Banca Centrale Europea (BCE) e del Fondo Monetario Internazionale.

⁷ J. Habermas, *Avanti l'Europa, ora tocca ai partiti*, in "ResetCaffè Europa", 6 ottobre 2012 (disponibile in rete).

costi sociali assai elevati che hanno suscitato in molti paesi l'emersione di un fronte antieuropeista sia di destra che di sinistra, con radici nei territori e una presa diffusa sulle popolazioni a livello nazionale e locale.

Nasce da qui, dalla situazione di un'Europa in crisi sulla soglia di trasformarsi in crisi dell'Europa come fallimento della sua stessa idea ispiratrice, storicamente e culturalmente legata alla pace e prosperità per i popoli europei (come ancora si legge nei trattati)⁸, l'esigenza di un'Europa che sveli il suo vero volto, e dimostri la sua vera vocazione. A partire da una *propria capacità decisionale*, che soddisfi il "bisogno" dei cittadini europei di avere "qualcuno che governi" (per stare alle parole usate dal Presidente Juncker nel suo già citato discorso sullo stato dell'Unione del 2016)⁹.

Un'alternativa del genere non può che esser quella di un'Europa che avanza a viso scoperto: ripensando in chiave di maggiore semplificazione e coerenza il proprio modello. Ma anche prendendo atto dei limiti insiti sia nel modello e metodo funzionalista dei piccoli passi¹⁰, sia nel modello e metodo intergovernativo, tanto più nella versione del c.d. "metodo dell'Unione" (proposto dalla Cancelliera Angela Merkel nel suo discorso al Collegio di Bruges del 2010)¹¹.

Un'alternativa federale, quindi?

⁸ TUE, art. 3,1: «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli».

⁹ Su questo "bisogno", normativamente inteso come problema giuridico-istituzionale di metodo e potere decisionale al livello europeo, v. (già) L. Moccia, *Il diritto dei cittadini dell'Unione di avere un governo*, in *La cittadinanza europea*, 1/2103, Editoriale (per il decennale della rivista), pp. 5. ss., e *amplius* Id., *Democrazia, sovranità e diritti nella crisi europea*, cit., pp. 28 ss.

¹⁰ V. Bogdanor, *Federalism and the Nature of the European Union*, cit., in K. Nicolaidis and S. Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, "European Studies at Oxford Series", Oxford, 2003, p. 55: «The functionalist idea that, through a process of spillover, one can somehow slip into federalism without noticing it, is hardly plausible. The creation of a federal state must be the result of a specific decision».

¹¹ Speech by Federal Chancellor Angela Merkel at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges on 2 November 2010" (disponibile in rete).

2. L' "unione sempre più stretta" come processo di formazione di una statualità europea

Va subito detto che questa alternativa continua ad essere osteggiata, persino ai vertici istituzionali dell'Unione. Se è vero che ancora di recente lo stesso Presidente Juncker ne ha parlato in termini di deciso rifiuto: «*we should stop talking of a United States of Europe... we will never achieve the United States of Europe, because the peoples of Europe do not want this*»¹².

In effetti, la "*Fédération européenne*", indicata nella Dichiarazione Schuman come meta finale del processo di integrazione è stata, se non proprio rimossa, ridimensionata e attualizzata nella versione di una "unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa"¹³. Ma non così stretta da corrispondere, ancora, a quell'originaria vocazione. Inoltre, piuttosto indefinita quanto alla finalità di un processo di unificazione *tra* – anziché *dei* – popoli europei¹⁴.

Eppure. Elementi di una statualità europea, di parvenza federale, bensì negata dal punto di vista del diritto internazionale, si sono venuti consolidando dal punto di vista delle «caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione»: così richiamate nel parere della Corte di giustizia europea (CGE) sul "Progetto riveduto di accordo, presentato a Strasburgo il 10 giugno 2013, relativo all'adesione

¹² J.C. Juncker, "For an Ambitious Europe", in "Notre Europe - Tribune", 7 November 2016, p. 2 (disponibile in rete).

¹³ È bene ricordare che questa formula compare già in testa al Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea («Determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei»), per trovare poi collocazione nel corpo del Trattato sull'Unione europea, a cominciare dalla sua prima versione, quella di Maastricht, fino a quella di Lisbona (TUE, art. 1: «Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»).

¹⁴ Richiama l'attenzione su questo punto, V. Bogdanor, *Federalism and the Nature of the European Union*, cit., p. 53, dove si ricorda, altresì, che in una prima bozza del trattato di Maastricht era stata proposta la formula «This Treaty marks a new stage in the process leading gradually to a union with a federal goal», osteggiata in sede di Consiglio europeo, soprattutto dal governo britannico che chiese e ottenne di sostituire le parole dopo *process*, con le parole «create an ever closer union among the peoples of Europe where decisions are taken as closely as possible to the citizens» (entrate nell'attuale formula, che menziona appunto il «processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini»).

dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»¹⁵. Là dove, coerentemente con un linguaggio e concetti coltivati da lunga data in seno a questa Corte, si parla di «ordinamento giuridico [...] avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento»¹⁶.

È pur vero che tali caratteristiche sono richiamate per riaffermare la *peculiarità* (originalità) dell'ordinamento giuridico dell'Unione, nel senso della sua autonomia «rispetto al diritto dei singoli Stati membri nonché rispetto al diritto internazionale»¹⁷. Ciò che ne fa, sin dai tempi della rivoluzionaria sentenza *Van Gend & Loos* del 1963, un ordinamento di «nuovo genere [...] che riconosce come soggetti, non soltanto gli stati membri ma anche i loro cittadini»¹⁸.

Ma è pur vero, altresì, che questo ordinamento, da allora, si è sviluppato e ha acquisito, secondo quanto riconosciuto dalla stessa CGE, caratteristiche tali da assumere rilievo costituzionale di sistema dotato di proprie competenze, sempre più estese, e istituzioni, articolate e rappresentative¹⁹, capaci di incidere direttamente sui cittadini, nella sfera delle loro attività, dei loro bisogni e interessi, individuali e di gruppo. Con l'obiettivo di dare vita a un'unione sempre più stretta tra i popoli europei, come comunità di valori fondata sul rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali (stante il dettato dell'art. 2 del Trattato sull'Unione, così come riformato a Lisbona).

¹⁵ Parere 2/13 della Corte (Seduta Plenaria) 18 dicembre 2014 (disponibile in rete), paragrafi 156 ss.

¹⁶ *Ibid.*, paragrafo 158.

¹⁷ *Ibid.*, paragrafo 170.

¹⁸ *Nv Algemene Transport - en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos c. Amministrazione Olandese delle Imposte*, Causa 26/62, Racc. 1963, p. 23.

¹⁹ Parere CGUE 2/13, cit., paragrafo 165: «occorre ricordare che tra queste caratteristiche figurano quelle relative alla *struttura costituzionale dell'Unione*, che si riflette nel principio di attribuzione delle competenze [...], nonché nel quadro istituzionale».

Tali caratteristiche essenziali del diritto dell'Unione hanno dato vita ad una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti, che *vincolano, in modo reciproco, l'Unione stessa e i suoi Stati membri, nonché, tra di loro, gli Stati membri, ormai impegnati... in un «processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»*. Una siffatta costruzione giuridica poggia sulla premessa fondamentale secondo cui *ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda [...]. Al centro di tale costruzione giuridica si collocano proprio i diritti fondamentali, quali riconosciuti dalla Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea, avente lo stesso valore giuridico dei Trattati] e il rispetto di tali diritti costituisce un presupposto della legittimità degli atti dell'Unione*, così come precisato all'articolo 2 TUE²⁰.

Emerge da ciò una base di legittimazione dell'Unione e, insieme, di legittimità dei suoi atti, come ordinamento europeo provvisto di una sua autonomia che, se non (ancora) federale, ne rispecchia alcune caratteristiche, tali da farne, in questo senso, un «ordinamento in transizione»²¹.

Tant'è che, sia detto per inciso, proprio invocando queste caratteristiche specifiche, anzi, *essenziali* dell'ordinamento dell'Unione, con un esercizio interpretativo degno della migliore dottrina dei contro-limiti, la CGE, in nome e in difesa, appunto, dell'autonomia di cui gode questo ordinamento – assunta come segno distintivo di una identità sua propria, altresì corroborata da una propria Carta dei diritti fondamentali, che insieme esigono che l'interpretazione di tali diritti sia «garantita nell'ambito della struttura e degli obiettivi dell'Unione»²² – ha ritenuto di non concedere parere favorevole all'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu): in pratica mettendo «in discussione la compatibilità stessa fra i due sistemi» (europeo e internazionale, di

²⁰ *Ibid.*, paragrafi 167-168, corsivi aggiunti.

²¹ L.S. Rossi, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: scontro fra Corti?*, in "Quaderni di Sidiblog", 2014, vol. 1 (disponibile in rete), p. 166.

²² Parere CGUE 2/13, cit., paragrafo 170.

tutela di questi diritti)²³. Con il singolare effetto-paradosso di una legalità (*rule of law*) europea che si manifesta nei termini e con argomenti di chiusura ordinamentale (a un controllo esterno), tipica della più tradizionale forma di statualità (*superiorem non recognoscens*); per altro verso negata, in principio. Ennesima evidenza di un processo di integrazione che si compie, nonostante tutto, in maniera ‘apocrifà’; dietro la maschera di una peculiare identità ‘anonima’, né statale, né internazionale.

Ad ogni buon conto, una parvenza di federazione, neppure più tanto embrionale, anzi, in corso d’opera, e tuttavia dagli sviluppi ancora incerti, si può scorgere all’orizzonte. Ma circondata e in qualche modo bloccata, appunto, da un’incertezza decisionale. Da quella che Jürgen Habermas ha definito «l’esitazione delle élites politiche sulla soglia»; per intendere che il processo di integrazione ristagna nei pressi di un possibile transito verso la “democrazia transnazionale”²⁴.

Un democrazia il cui profilo può essere tracciato con riferimento alla collettività dei cittadini dell’Unione, che come tale possa «condividere la sovranità con i popoli degli Stati membri». Su presupposti valoriali di “solidarietà civica”, allargata fino a «includere gli appartenenti agli altri popoli europei»²⁵. Con parole che riecheggiano l’idea di una “sovranità dei valori”, per cui: «una democratica cittadinanza politica non ha bisogno di radicarsi dentro l’identità nazionale di un popolo», purché, «a prescindere dalla molteplicità di “differenti forme di vita” culturali [...] tutti i cittadini vengano socializzati in una *comune cultura politica*»²⁶.

In queste parole si può cogliere il risvolto insieme politico e giuridico di una crisi intesa come crisi dei valori fondativi a base del processo di unificazione europea. Da cui occorre ripartire, per recuperare la disconnessione, se non addirittura la frattura tra il dato

²³ L.S. Rossi, *Il parere 2/13 della Corte di giustizia dell’Unione, ecc.*, cit., p. 168; dove la posizione di netto rifiuto della CGE viene criticata, in particolare, sotto il profilo per cui: «l’adesione alla CEDU segnerebbe una “maturazione costituzionale”, un segno di forza»; e «l’autonomia dell’UE nei confronti degli Stati membri ne uscirebbe rafforzata, non indebolita» (p. 167).

²⁴ J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, trad. it., Roma-Bari, 2012, p. 73.

²⁵ *Ibid.*, p. 74.

²⁶ *Id.*, *Morale, diritto, politica*, trad. it., Torino, 1992, p. 117.

ordinamentale, a dimensione di processo che avviene, e il dato ideale, a dimensione di progetto che si immagina possa e debba guidarne la realizzazione, avendo un punto di riferimento verso cui tendere.

Punto di riferimento da subito individuato, non a caso, forse, dai giudici del Lussemburgo (con la già ricordata sentenza *Van Gend*), nell'idea-realtà del farsi di un ordinamento europeo, i cui soggetti sono, non soltanto gli stati membri, ma direttamente i loro cittadini; anzi, invocando la «vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti» come cardine costitutivo dell'ordinamento stesso.

Con ciò si vuol dire che l'attuale crisi europea mette a nudo e perciò ci mette di fronte, attraverso la dialettica tra Unione, stati membri, e cittadini europei, l'esigenza di porre l'accento sul rapporto dell'Unione con la sua *rule of law*, Intesa, quest'ultima, come formula sintetica di un *dover essere* normativo e istituzionale, sulla cui base cercare di disegnare e sviluppare un progetto di integrazione coerente con le finalità dell'Unione. Un progetto che tenga conto in modo specifico della collocazione dei *suoi* cittadini riguardo a democrazia, sovranità e diritti, ma anche doveri di cittadinanza dell'Unione²⁷, nell'ordine costituzionale europeo.

A fronte di questa esigenza, si suole ritenere, sotto forma di obiezione e richiamo a senso di realismo, che tra le caratteristiche che più di altre hanno scandito e tuttora qualificano il processo di integrazione europea spiccano quelle che fanno riferimento alla sua 'originalità' di ordinamento *sui generis* e alla sua 'complessità' di ordinamento multilivello, sul piano della *governance*; quest'ultima essendo strutturata, precisamente, allo scopo di compensare l'assenza di un governo democratico (*governance without government*), a sua

²⁷ Richiama l'attenzione su una "asimmetria di diritti e doveri" come fattore di debolezza della (nozione) di cittadinanza europea, per via della sua enfasi esclusiva sui diritti, in assenza invece di doveri individuali, R. Bauböck, "Still United in Diversity?", Address at The State of the Union, 'Building a People's Europe', 5 May 2017, European University Institute, Florence (disponibile in rete), p. 8, dove pure vengono segnalate le conseguente negative, derivanti in particolare dall'assenza di doveri di contribuzione al livello europeo, per lo sviluppo di un senso di solidarietà e di appartenenza delle istituzioni ai cittadini (*sense of ownership*) al fine di controllarne l'operato, e quindi per la qualità stessa della vita democratica nell'Unione.

volta riflesso dell'assenza, anzi, dell'impossibilità di una forma di statualità dell'Unione²⁸.

Ma al di là della questione circa la natura dell'Unione, sembra invece opportuno interrogarsi sul divario tra *processo* e *progetto* di integrazione, che rimette in gioco il perché e il come si vuole costruirla, questa unione sempre più stretta di popoli, ovvero di cittadini (nazionali) europei, come immaginava Jean Monnet, con una sua nota frase: «non formiamo coalizioni di Stati, ma uniamo persone» (*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*).

In questa chiave di lettura, la finalità di una “unione sempre più stretta” tra i popoli europei non può restare un dettaglio trascurabile; di cui il Consiglio europeo possa disporre liberamente. Come purtroppo si è tentato di fare, con la decisione di compromesso presa dal Consiglio europeo, nella riunione del 18-19 febbraio 2016²⁹, in forma di accordo internazionale (peraltro di valore discutibile), non soggetto a ratifica, a chiusura della trattativa per evitare la Brexit: dove, in caso di esito favorevole al *remain*, si riconosceva, sotto una sezione dell'accordo stesso intitolata “Sovranità”, che il Regno Unito «non è vincolato a prendere parte a un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea»; con l'impegno a inserire nei tratti una modifica per «rendere chiaro che i riferimenti a una unione sempre più stretta non si applicano al Regno Unito»³⁰.

È evidente, infatti, che proprio qui si gioca tutta una prospettiva di coerenza, credibilità e serietà del progetto di integrazione, che va ben oltre il *pacta sunt servanda*. Se è vero che questo principio trova, storicamente e culturalmente, la sua ragion d'essere nel contrastare

²⁸ J. Přibáň, *Sovereignty in Post-Sovereign Society. A Systems Theory of European Constitutionalism*, London and New York, 2016, p. 149: «In the absence of EU democratic government, the complex forms and processes of the Union's political decision-making are commonly labelled as a system of *European governance*. Good and efficient governance is considered a major force integrating the emerging *European polity* despite the absence of EU statehood and democratic government». In punto v. pure *infra*, testo e nota 109.

²⁹ EUCO 1/16 (Bruxelles, 19 febbraio 2016), Allegato 1, “Decisione dei capi di stato o di governo, riuniti in sede di Consiglio europeo, concernente una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea”.

³⁰ *Ibid.*

l'idea sovranista di una società internazionale pensata come luogo di anarchia, ovvero governato, in ultima analisi, solo sulla base di rapporti di forza. Mentre l'ordine europeo delle relazioni tra stati membri presuppone o, meglio, dovrebbe presupporre, all'opposto, l'idea di *fiducia reciproca* tra gli stati che ne fanno parte, basata invece sul riconoscimento di *valori comuni* sui quali l'Unione si fonda³¹. Nel senso che tale progetto rappresenta, storicamente e culturalmente, il tentativo, piuttosto, di controllare, in ambito europeo, gli eccessi del moderno stato-nazione e più in particolare la sua propensione all'uso della violenza, a fronte di una inadeguatezza del sistema internazionale a vincolare questa propensione³².

Altrimenti detto. Se dopo più di 60 anni di integrazione dovessimo scoprire che l'ordinamento di "nuovo genere" fin qui costruito poggia, in definitiva, soltanto sul più classico dei principi di diritto internazionale, anziché direttamente sui valori costitutivi in precedenza evocati e sugli obiettivi che, nel rispetto di tali valori, l'Unione si prefigge di promuovere, quali la pace e il benessere dei suoi popoli, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, il mercato interno, la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri, sarebbe davvero cosa triste e penosa; e, probabilmente, ancor più di questo, sarebbe molto grave dal lato dei risentimenti e contraccolpi conseguenti, già percepibili nella crisi europea in atto, istituzionale ed esistenziale.

Come già ammoniva Tommaso Padoa Schioppa, occorre evitare di cadere nell'«ingannevole illusione» di guardare alla originalità-complexità dell'Unione come una formula nuova di aggregazione politica data per acquisita e stabilita; quando essa, alla luce della sua ispirazione, motivazione e finalità, è ancora «un'opera incompiuta» che, appunto in quanto tale, appare complessa e *sui generis*³³.

³¹ Parere CGUE 2/13, cit., paragrafo 168.

³² J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, Working Paper Series in European Studies, Special Edition, Spring 1998 (disponibile in rete), p. 28: «A central plank of the project of European integration may be seen, then, as an attempt to control the excesses of the modern nation-state in Europe, especially, but not only, its propensity to violent conflict and the inability of the international system to constrain that propensity».

³³ «Domandiamoci: ciò che l'Europa è venuta realizzando dal 1950 è una formula nuova e ormai perfetta di aggregazione politica, oppure è un'opera incompiuta che sembra nuova

È pur vero, tuttavia, che la possibilità di dare corpo a un ordinamento federale sotto forma di unione politica appare, oggi, piuttosto remota.

Sicché diventa sempre più rilevante, perché carica di incognite e preoccupazioni, ma anche di sfide e opportunità, in tempi di crescente euroscetticismo e anti-europeismo, la prospettiva di un'Unione destinata a rimanere un'opera incompiuta per molti anni ancora; in uno stato di transizione che, come è stato osservato, rischia di trasformarsi da provvisorio in permanente³⁴.

Ma proprio per questo occorre una bussola. Senza la quale risulta difficile orientarsi nel labirinto costituzionale dell'Unione³⁵. Dove le

solo perché è, appunto, incompiuta? A mio giudizio, non vi possono essere dubbi: la tesi corretta è la seconda, la prima è una ingannevole illusione. Nuovo è il metodo, ma non la formula. [...] Ebbene, l'Unione europea [...] che a Maastricht acquistò tale nome, manca del requisito essenziale di una unione politica: un patto fondante in forza del quale lo stare insieme, il decidere insieme, l'agire insieme siano assicurati *non solo nell'accordo ma anche nel disaccordo*. [...] In questo senso essenziale l'unione non è ancora fatta. E i pur notevoli risultati già raggiunti sono perciò fragili, incompiuti, reversibili o, come dice il linguaggio economico, insostenibili. [...] La formula di unione - dicevo - non è nuova, anche se la variante che l'Europa ne sta elaborando è, quella sì, probabilmente originale. Essa prescrive che il potere di governo sia distribuito su diversi livelli, secondo la dimensione e la natura delle questioni di interesse comune, delle *res publicae* (un plurale, non un singolare). Applicare la formula significa superare la concezione secondo cui lo stato è tale solo se non riconosce alcun potere sopra di sé; significa riconoscere che un potere sopranazionale ricostituisce, non sopprime, la sovranità. Nel vocabolario tecnico della scienza politica, questo si chiama modello federale [...] Quanto al metodo, quello sì, è nuovo. L'Europa, infatti, cerca di edificare un'unione di Stati non con le armi [...] ma con la democrazia e il diritto, con la forza gentile della persuasione e del consenso [...] Non si confondano sciocamente due nozioni di incompiutezza. Sappiamo bene che la storia è sempre incompiuta. Ma l'Europa non è solo incompiuta in senso generale; lo è nel senso, più specifico e inquietante, di non avere ancora attuato il proprio stesso disegno di unione. I benefici che oggi essa trae dall'aver posto mano a quel disegno grandioso e dall'averne attuata una parte vanno oltre il merito fin qui acquisito, scontano un futuro che non è scontato. Prima ancora di essere fatta, l'Europa già vive di rendita»: T. Padoa Schioppa, *L'Europa della malinconia*, Università Commerciale Luigi Bocconi, Inaugurazione dell'Anno Accademico 2005-2006, Prolusione, 28 ottobre 2005 (disponibile in rete), § 10.

³⁴ V. Bogdanor, *Federalism, ecc.*, cit., p. 61: «Thus, while from the constitutionalist's point of view, the constitution of the European Union is bound to appear as an essentially transitional constitution, a provisional one, it is worth bearing in mind the well-known French aphorism, "*C'est seulement le provisoire qui dure*"».

³⁵ Cfr. S. Fabbrini, *The constitutional conundrum of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2015.

caratteristiche di originalità e complessità rivelano piuttosto una fitta trama, ad esse sottostante, di compromessi, contraddizioni e vere e proprie anomalie democratiche, che alimentano il paradosso di una comunità politica, di valori e diritti, che si lascia attrarre insieme rifuggendone, o essendone respinta, dal paradigma della federazione – e, quindi, di una forma di statualità – europea³⁶.

Lungo un percorso incerto di sviluppo istituzionale e costituzionale, in continua tensione tra dimensione di processo e di progetto, appunto.

3. Alcuni interrogativi e qualche prospettiva di riforma

Ne deriva che una questione democratica e di sovranità al livello di ordinamento dell'Unione, al pari di quella relativa al riconoscimento dei diritti di soggetti riconducibili a questo ordinamento come *suoi* cittadini, si pone soprattutto nel senso di sapere e capire se e quanto questo ordinamento, in sé considerato, possa essere democratico e, su questa base di legittimazione propria, identificarsi con un proprio progetto politico-istituzionale capace innanzitutto di esprimere un governo che abbia come riferimento l'interesse comune europeo, facendosi altresì garante della tutela di diritti, in particolare quelli fondamentali, iscritti a titolo di universalità e indivisibilità nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Si tratta in tal senso di tracciare una linea, per quanto ancora molto sottile e fragile, che unisca in un *continuum* di senso, sul piano sia politico che giuridico-istituzionale, democrazia, sovranità e diritti nel contesto dell'ordinamento europeo, come ordinamento fondato su valori propri e su una propria *rule of law*.

Non è qui possibile, evidentemente, soffermarci sui molteplici aspetti e problemi che rilevano sotto il profilo della democraticità e

³⁶ G.F. Mancini, *Europe: the Case for Statehood*, in *European Law Journal*, 1998, p. 31: «The closer the Union moves towards statehood, the greater the resistance to the attainment of this goal becomes». Di attrazione-repulsione dell'Unione verso un modello di statualità, come aspetto paradossale del modo di essere (rappresentata) dell'Unione, in rapporto di tensione-contraddizione tra dimensione istituzionale e teorica, parlano J. Shaw e A. Wiener, *The Paradox of the "European Polity"*, "Harvard Jean Monnet Working Paper" 10/99, Harvard Law School, Cambridge, Ma., 2000 (disponibile in rete).

governabilità dell'ordinamento dell'Unione, nonché della sua adeguatezza ed effettività a fini di garanzia dei diritti fondamentali dell'Unione stessa. In considerazione anche dei risvolti di natura più generale implicati da tali aspetti e problemi, nell'ambito di scenari di prospettiva relativi a sviluppi auspicabili di questo stesso ordinamento, a seconda dei punti di osservazione, più o meno ideali, ovvero ideologicamente o politicamente orientati.

D'altronde, se è vero che non è compito dello studioso portare l'indagine su un piano più esteso e proteso verso gli scenari suddetti, che meglio si addicono ad altre sedi di discorso, è pur vero che nel campo degli studi sull'integrazione europea, cioè su un processo tuttora aperto e in divenire, un approccio meramente disciplinare può risultare metodologicamente inadeguato, rispetto all'esigenza di una piena comprensione di aspetti e problemi che pure implicano, appunto, di essere apprezzati al di là di una visione analitica in una prospettiva più ampia di indagine.

Volendo restare nei limiti di una riflessione di metodo, su come impostare un discorso al riguardo che sia – oltre che di analisi critica del presente – rivolto anche al futuro, ossia orientato in una direzione di progetto, alcune considerazioni ulteriori e, insieme, alcune indicazioni di riforma possono qui farsi: preso atto, ancora una volta, dell'esistenza di una crisi di consenso nei confronti di *questa* Europa.

Un'Europa sempre più frammentata e divisa al suo interno e tra i suoi stati membri: “alla carta”, “a più velocità”, “a geometria variabile”, secondo alcune delle più usate e abusate sigle che ne esprimono, tutte, una condizione di indeterminatezza tra opposte vocazioni e, in fondo, di profonda crisi identitaria: quella di un'Europa «malata soprattutto di malinconia», i cui sintomi maggiori sono «sfiducia, inazione, perdita d'interesse per il mondo esterno, ripiegamento su se stessi, scarsa opinione di sé»³⁷.

Un'Europa complessa quanto opaca, perché incompiuta nella sua dimensione di comunità politica, democratica e sovrana nell'ambito delle competenze ad essa attribuite. Con più metodi decisionali tra loro alternativi e/o cumulativi (metodo comunitario, metodo

³⁷ T. Padoa-Schioppa, *L'Europa della malinconia*, cit., p. 3 del documento.

intergovernativo, metodo aperto di coordinamento); in aggiunta ad altre pratiche decisionali adottate dal Consiglio europeo, sotto l'urgenza di situazioni emergenziali, come quella dei trattati internazionali conclusi al di fuori del diritto dell'Unione (*Fiscal Compact*) o di accordi *ad hoc* (taluni di dubbia legittimità, come nel caso dell'accordo Ue-Turchia sulla crisi dei rifugiati)³⁸.

Su questo sfondo, per tentare di affrontare il nodo della intersezione tra democrazia, sovranità e diritti, dentro il prisma della cittadinanza comune europea, viene utile fermare l'attenzione su alcuni interrogativi che rappresentano, piuttosto, altrettanti motivi di preoccupazione per le sorti presenti e future dell'Unione, e che intendono quindi suggerire possibili sbocchi in positivo della crisi europea.

In primo luogo: se l'Europa, come valore aggiunto – o, per meglio dire, come valore che di per sé dovrebbe alimentare consenso, valga di più sul terreno di una democrazia radicata al livello nazionale, secondo il modello statale di democrazia unitariamente inteso con riferimento all'idea di indivisibilità della sovranità di popolo, per l'impossibilità di replicarne al livello sovranazionale le condizioni e garanzie in assenza di un *demos* europeo³⁹, o sul terreno invece di una democrazia rappresentativa al livello europeo⁴⁰, espressione della totalità dei cittadini dell'Unione come tali rappresentati in una istituzione parlamentare adeguatamente configurata e strutturata, a partire dal suo sistema di elezione, e con poteri decisionali di proposta e di indirizzo, riguardo competenze e politiche che a questo livello possono essere meglio gestite. Altrimenti detto: se il problema di una democrazia in Europa possa essere gestito ai livelli nazionali di rappresentanza parlamentare o, invece, vada affrontato dove esso si genera, ossia nella struttura stessa dell'Unione, per esservi risolto nell'unico modo

³⁸ Cfr., ad es., M. Gatti, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in "Eurojust.it rivista" (11/04/2016).

³⁹ Per una riflessione critica in tema, cfr., ad es., D. Innerarity, *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?*, in "LEQS Paper" No. 77/2014, July 2014 (disponibile in rete).

⁴⁰ G.F. Mancini, *Europe: The Case for a Satehood*, cit., p. 41.

possibile, e cioè: liberando l'Unione della sua originaria natura internazionale. Senza perciò escludere, naturalmente, l'opportunità di una collaborazione strutturata tra parlamenti nazionali e parlamento europeo.

Inoltre: se l'Europa, come valore aggiunto, valga di più sul terreno di una sovranità intergovernativa di sostanziale occultamento di responsabilità più che di reale trasferimento di poteri e competenze da parte dei governi degli stati membri, tra loro solo formalmente eguali, o sul terreno invece di un sistema bilanciato di esercizio di tali poteri e competenze, secondo il metodo comunitario incentrato su una autorità di governo comune, responsabile di fronte a un'assemblea dotata di funzioni di indirizzo e controllo del suo operato. Con un ridimensionamento, quindi, del Consiglio europeo nel suo ruolo attuale di vertice e organo di indirizzo politico; o, piuttosto, con la sua trasformazione in una eventuale seconda camera deliberativa.

Mentre un altro interrogativo o, piuttosto, motivo di preoccupazione, quello concernente la tutela dei diritti fondamentali, può essere così formulato: se l'Europa, come valore aggiunto, valga di più sul terreno di una presunzione di premialità dei diritti di libertà economica, espressione delle virtù del mercato e dei suoi benefici, o sul terreno invece di una capacità di tenuta e, anzi, di sviluppo di un sistema europeo di diritti di protezione sociale, espressione di vincoli di solidarietà transnazionale e di un modello integrato di coesione economica, sociale e territoriale.

A fronte di questi interrogativi, di genere tutt'altro che nuovo nella storia dell'integrazione europea, si possono menzionare, molto schematicamente e sia pure a fini solo informativi, alcune proposte, tra quelle contenute in una mozione di risoluzione approvata dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ⁴¹, riguardanti significativi aspetti di riforma delle istituzioni europee.

⁴¹ "On possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union" (relatore G. Verhofstadt), 2014/2248 (INI), nella versione approvata dalla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo (14.12.2016).

Proposte tutte convergenti su un punto costituito dall'esigenza di riaffermare, rafforzare e, in definitiva, attuare il *principio democratico* a base del funzionamento dell'Unione. Dando forma a un sistema decisionale più trasparente e responsabile, capace di ridurre lo scollamento tra funzione di indirizzo e politico-amministrativa ai vertici dell'Unione. Per un verso, nel tentativo di ricondurre la sovranità di cui è espressione il Consiglio europeo nell'alveo delle competenze legislative, ovverosia nell'ambito di un sistema bicamerale, alla pari con il Parlamento.

Per altro verso, assegnando alla Commissione un ruolo più marcatamente politico di autorità governativa. Con una accentuazione, inoltre, della salvaguardia dei diritti fondamentali come pietra angolare dell'Unione, in quanto comunità basata su un patrimonio di valori che vincolano tanto le istituzioni europee quanto gli stati membri.

Si tratta, in particolare, delle seguenti proposte.

Trasformazione della Commissione europea nella “principale autorità di governo dell'Unione”, allo scopo di rafforzare il metodo dell'Unione (comunitario); attraverso una riduzione sostanziale del numero di componenti, con la previsione altresì di istituire al suo interno una figura di Ministro europeo delle finanze (*EU Finance Minister*), nonché quella di Ministro europeo degli esteri (*EU Foreign Minister*) in sostituzione dell'attuale Vice-Presidente/Alto Rappresentante⁴².

Trasformazione di tutte le varie configurazioni del Consiglio, tra cui il Consiglio europeo, in un unico Consiglio degli Stati, di modo che il Consiglio europeo abbia come suo principale compito quello di assicurare la direzione e coerenza alle altre configurazioni, con un raggio d'azione rivolto quindi al campo dell'azione legislativa, mettendo quindi in asse tra loro Parlamento e Consiglio stesso⁴³.

⁴² *Ibid.*, n. 47 (transforming the Commission into the principle executive authority or government of the Union with the aim of strengthening the “Union method”, increasing transparency and improving the efficiency and effectiveness of action taken at the level of the European Union), n. 48, ma v. pure n. 25.

⁴³ *Ibid.*, n. 54 (to transform all Council configurations, including the European Council, into a Council of States whereby the European Council has as its principle responsibility to provide direction and coherence to the other configurations). Vale aggiungere che nella

Attribuzione ad ambedue le camere del sistema legislativo dell'Unione e in particolare al Parlamento, come unica istituzione eletta dai cittadini europei, del diritto di iniziativa legislativa, senza pregiudicare le prerogative della Commissione europea⁴⁴.

Ampliamento dei poteri dei Parlamenti nazionali di partecipazione alla formazione della legislazione europea, mediante l'introduzione di una procedura (detta del c.d. cartellino verde: *green card procedure*) per sottoporre all'esame del Consiglio proposte di legge⁴⁵.

Abolizione dell'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali, che ne restringe il campo di applicazione esclusivamente all'ambito del diritto dell'Unione, nel rispetto dei limiti delle competenze ad essa conferite, e conversione della Carta stessa in un *bill of rights* dell'Unione; in aggiunta a una dotazione per i cittadini di maggiori diritti di partecipazione democratica al livello europeo, mediante l'introduzione nei trattati di disposizioni relative alla tenuta di un referendum europeo su questioni rilevanti per le azioni e politiche dell'Unione⁴⁶.

4. *Rilievi conclusivi*

Senza entrare nel merito di tali proposte, e al di là di ogni considerazione sul loro destino, si può soltanto osservare che esse hanno sicuramente il pregio di evocare una serie di tematiche e problematiche cruciali per il futuro dell'Unione; anzi, per la possibilità stessa di un futuro che appare, oggi, sempre più condizionato dalla necessità di tornare a riflettere sulle finalità dell'Unione.

In rapporto a una propria vocazione identitaria e in termini di coerenza e credibilità, rispetto a un progetto di comunità politica che, se non sarà quella (ancora) di una vera federazione, date le

versione provvisoria dello stesso testo di mozione del 5.7.2016, veniva proposta l'esplicita abolizione dell'articolo 15, 1 TUE, riguardante i compiti istituzionali del Consiglio europeo.

⁴⁴ *Ibid.*, n. 63.

⁴⁵ *Ibid.*, n. 61.

⁴⁶ *Ibid.*, nn. 45-46.

condizioni presenti, difficilmente potrà essere realizzata, per sostenere l'ulteriore sviluppo del processo di integrazione, senza fare della cittadinanza europea l'anello di congiunzione tra l'ordine europeo come ordinamento internazionale *sui generis*, vincolato alla logica di un interesse generale negoziato diplomaticamente, e l'ordine europeo come ordinamento costituzionale, vincolato alla logica di un interesse comune deliberato democraticamente.

Un anello che, più del mercato e della moneta unica, sia punto di saldatura dell'Unione con i suoi valori e obiettivi, come pure con le sue politiche e con la tutela dei diritti riconosciuti nello spazio senza frontiere interne, sulla strada ancora lunga e difficile di una maggiore integrazione tra i popoli europei.

Questo progetto di unione politica a partire dalla cittadinanza comune, sebbene non indipendente dalla volontà degli stati membri, può nondimeno essere riferito a un sistema di potere (governo) su base rappresentativa (parlamentare) al livello europeo, attorno al quale disegnare un modello costituzionale di organizzazione istituzionale e di riparto di competenze.

In tal senso, qualunque discussione su democraticità, sovranità e diritti nell'Unione e dell'Unione non può che confrontarsi col più ampio scenario di quale sia (debba essere) questo modello costituzionale per un'Europa unita a misura dei *suoi* cittadini; in realtà, le stesse persone che vi abitano come cittadini nazionali. Sul presupposto di tutto ciò che ne lega, insieme, i destini.

I *valori*, universali e indivisibili, su cui l'Unione si fonda: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e diritti umani, pluralismo e non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà, parità tra donne e uomini.

Gli *obiettivi* che devono ispirarne e guidarne l'azione: in particolare, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; il mercato interno; l'economia sociale di mercato, la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni; la giustizia e protezione sociale; la coesione economica, sociale e territoriale, la solidarietà tra gli Stati membri; e quella «unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro», che in questi tempi di crisi economico-finanziaria è divenuta, anche perché

ne rappresenta appunto un obiettivo principale, un banco di prova della tenuta stessa dell'Unione.

Le *politiche comuni* che, per la maggior parte basate su competenze concorrenti con quelle degli stati membri, abbracciano una grande quantità e varietà di aree, la cui regolazione al livello europeo può e deve rappresentare un vantaggio per i cittadini di questi stati, in quanto cittadini dell'Unione. A tal proposito richiamando il collegamento di queste politiche con gli obiettivi dell'Unione, tra cui in particolare quello di una «crescita economica», bensì ancorata alla «stabilità dei prezzi», ma che «mira alla piena occupazione e al progresso sociale»⁴⁷.

Inclusa la stessa politica estera, di sicurezza e difesa comune, stante la disposizione per cui «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini»⁴⁸.

Senza mai dimenticare che alla base di tale costruzione ordinamentale si collocano, insieme con il principio democratico e di legalità, proprio i diritti fondamentali, il cui rispetto costituisce un presupposto di legittimità degli atti dell'Unione, ma rispecchiandone, in senso più generale, la sua stessa ragione d'essere, consistente nel porre (come si legge nel Preambolo della Carta di Nizza) «la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione».

Ma con piena consapevolezza delle difficoltà oggi poste dalla crisi europea, delle loro cause, e degli sforzi che – anche quali atti di coraggio – sono richiesti per dare forma più compiuta a un'Europa che sembra fatta, e non lo è; come tale minacciata più che da una distruzione imminente, da un inesorabile declino; che resta, dunque, un'opera da completare sulla base di un progetto di cui farsi carico, da parte soprattutto di leader politici all'altezza dei tempi, sostenuti da “forze vitali” (politiche, sociali e intellettuali) “non destinate a dissolversi rapidamente” (nelle parole ancora attuali di Altiero Spinelli)⁴⁹.

⁴⁷ TUE, art. 3, 3.

⁴⁸ TUE, art. 3, 5.

⁴⁹ “Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche”, in A. Spinelli e E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, ed. anastatica a cura di S. Pistone, Torino, 2001, p. 61.

