Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

VERSO GLI STATI UNITI D'EUROPA

L'integrazione come fattore di unità e crescita

RELATRICE

Prof. Carmela Decaro

CANDIDATO

Emanuele Parisini

CORRELATORE

Prof. Mario Telò

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

PREMESSA 6

1. DAGLI ALBORI AL XXI SECOLO 9

- 1.1 Sembrava un'utopia: Einaudi, Kalergi, il Manifesto di Ventotene 9
  - 1.1.1 Einaudi 9
  - 1.1.2 Kalergi 14
  - 1.1.3 Il Manifesto di Ventotene 18
- 1.2 Atto I: l'avvio dell'integrazione europea 23
  - 1.2.1 Dal dopoguerra alla CECA 23
  - 1.2.2 La CED e la CPE 30
  - 1.2.3 I trattati di Roma 32
  - 1.2.4 Dalla CEE a Maastricht 36
- 1.3 Atto II: l'Unione Europea e le spinte all'integrazione 40
  - 1.3.1 Il Trattato di Maastricht 41
  - 1.3.2 Il Trattato di Amsterdam 43
  - 1.3.3 Il Trattato di Nizza 49
  - 1.3.4 Il progetto della Costituzione europea e il suo fallimento 51
  - 1.3.5 Il Trattato di Lisbona 54
  - 1.3.6 Gli allargamenti 57
    - 1.3.6.1 La Turchia e i Balcani 59
- 1.4 La nuova leva europeista: Papa Francesco e Macron 64

2. IL MODELLO EUROPEO 69

- 2.1 Tra confederazione, federalismo e Stato composto: l'originalità del laboratorio europeo 69
- 2.2 Il quadro istituzionale 76
  - 2.2.1 Parlamento europeo 76
    - 2.2.1.1 Partiti e sistema elettorale 79
  - 2.2.2 Consiglio europeo 82
  - 2.2.3 Consiglio 83
  - 2.2.4 Commissione europea 86
  - 2.2.5 Corte di giustizia dell'Unione Europea 89
  - 2.2.6 Banca Centrale Europea 90
  - 2.2.7 Altre istituzioni, agenzie e lobby 91
- 2.3 Il processo decisionale 95

- 2.4 Le competenze dell'Unione Europea 99
    - 2.4.1 La politica commerciale 100
    - 2.4.2 Politica estera, di difesa e sicurezza internazionale 107
    - 2.4.3 "*Aiutiamoli a casa tua*!": la politica migratoria 110

3. LA DIALETTICA POLITICA APERTA 121

- 3.1 Nei panni di un euroscettico 121
    - 3.1.1 *Basta Europa!* 121
    - 3.1.2 *Maledetto Euro* 124
    - 3.1.3 Gli eurocrati: quanto dista Bruxelles dal cittadino? 129
    - 3.1.4 Le ragioni della Brexit 132
- 3.2 Viva l'Europa 136
    - 3.2.1 *United we stand* 136
    - 3.2.2 *Grazie all'Euro* 140
    - 3.2.3 Erasmus generation 145
    - 3.2.4 Diritti 4.0 147

4. CONCLUSIONE 150

- 4.1 Domani. I passi necessari per un'Europa più forte e più democratica 150
    - 4.1.2 *La Grande Bellezza* 154
- 4.2 Fine Atto II? 156

5. BIBLIOGRAFIA 158

RINGRAZIAMENTI

PREMESSA

Non è semplice ricostruire la storia dell'integrazione europea rendendo onore a tutti quei filosofi, politici, statisti, economisti e cittadini che hanno contribuito alla nascita di quella che oggi è l'Unione Europea. L'intento di questo elaborato è quello di riflettere su quale direzione sia più conveniente per l'Europa: la costruzione di una struttura più coesa e audace, il mantenimento dello status quo o un passo indietro verso gli "isolazionismi del nuovo millennio" (neonazionalismi, Brexit, Trump). Al fine di rispondere a questa domanda, la struttura della tesi è divisa in quattro capitoli. Il primo è volto a presentare come si sia arrivati alla costruzione odierna dell'UE: partendo da alcuni dei più illustri pensatori dell'inizio del '900, i quali già all'epoca preconizzavano un'Europa unita; attraversando la metà e la fine del secolo, quando furono gettate le fondamenta della Comunità Europea, fino ad arrivare ai movimenti europeisti contemporanei. Il secondo capitolo è dedicato ad un'analisi giuridica del costrutto europeo, al suo funzionamento, come anche alle sue debolezze e alle sue varianti rispetto ad altri sistemi federali, sovranazionali o confederali; il terzo capitolo rappresenta quello più dinamico dei quattro, in quanto verranno affrontati argomenti molto cari alle campagne elettorali degli ultimi anni, sia dal punto di vista dei c.d. euroscettici, sia dal punto di vista di chi nell'Europa crede fortemente; il quarto ed ultimo capitolo sarà invece dedicato ai bilanci, alle prospettive e alle risposte alle questioni che durante lo scritto sorgeranno.

Il metodo procedurale col quale verranno affrontati la maggior parte dei temi sarà il metodo comparativo, sia in senso diacronico, sia in senso sincronico: la comparazione diacronica permetterà un confronto tra le realtà passate e quelle attuali che evidenzierà l'evoluzione, in senso negativo o in senso positivo, degli attuali meccanismi di funzionamento a livello europeo; il metodo sincronico invece presenterà un raffronto tra gli Stati federali, le loro istituzioni e le loro competenze, con l'Unione Europea, cercando di indagare se e in che modo è possibile un rafforzamento dei legami comunitari. Secondo la teoria dell'indagine empirica, questo metodo, se non vengono adottati determinati correttivi, ha il difetto di avere una debole capacità di confrontare spiegazioni alternative, soprattutto quando contiene molte variabili e pochi casi da paragonare. Al fine di ovviare a questa mancanza è necessario: aumentare il numero dei casi in modo tale da avere un campione il più eterogeneo possibile rispetto all'universo dei casi, orientare l'analisi su casi e attributi dei casi che siano effettivamente comparabili e ridurre le variabili alle sole variabili chiave per cercare di non eccedere in una comparazione troppo approfondita e poco funzionale. Al fine di ovviare a questa mancanza è necessario: aumentare il numero dei casi quanto più possibile in modo tale da avere un campione il più eterogeneo possibile rispetto all'universo dei casi, orientare l'analisi su casi e attributi dei casi che siano effettivamente comparabili e ridurre le variabili alle sole variabili chiave per cercare di non eccedere in una comparazione troppo approfondita e poco funzionale. Infine, verrà fatto uso sia della microcomparazione,

che riguarda atti, procedimenti, istituzioni, competenze, che della macrocomparazione, concernente le fonti del diritto, le forme di Stato e di governo e la cittadinanza.

Da ultimo, vorrei precisare che se da un lato chi scrive ha una forte propensione all'europeismo, dall'altro questo elaborato non vuole essere in nessun modo un'esaltazione acritica: il necessario spazio sarà dedicato anche alle correnti, che ultimamente stanno rafforzando il loro seguito, ostili all'Unione Europea, attraverso un esame dettagliato delle loro proposte e delle loro critiche al sistema europeo.

1. DAGLI ALBORI AL XXI SECOLO

1.1 Sembrava un'utopia: Einaudi, Kalergi, il Manifesto di Ventotene

«Per unire l'Europa c'è più da distruggere che da edificare; gettare via un mondo di pregiudizi, di pusillanimità, un mondo di rancori […]. L'Europa esiste ma è incatenata! Sono questi ferri che bisogna spezzare.»

Alcide De Gasperi

1.1.1 Einaudi

Il concetto di Europa unita e la volontà di unificare l'Europa viene fatto risalire storicamente agli anni della rivoluzione francese, allorquando per la prima volta nella storia del continente europeo venne ferocemente messa in discussione la matrice assolutistica dello Stato[1]. Il successo del passaggio dalla Confederazione di Stati alla Federazione di Stati avvenuta nel 1787 negli Stati Uniti e la citata rivoluzione d'oltralpe, hanno ispirato diversi pensatori europei dell'800, tra i quali Cattaneo, Mazzini, Proudhon e Stead, a preconizzare l'unificazione dell'Europa, anche se fu solo con l'avvento della corrente federalista europea che tali idee vennero portate in auge, facendo prendere contorni ben precisi a questo filone e delineandone l'ambito di applicazione.

L'idea però si sviluppò soltanto nel '900, tant'è che uno dei più grandi fautori del suddetto filone federalista fu senz'altro Luigi Einaudi (1874-1961). Il cuneese Einaudi, professore di diritto finanziario all'Università di Pisa, alla Bocconi e a Torino, senatore a vita e, negli ultimi anni della sua vita, secondo Presidente della neonata Repubblica Italiana, ha prodotto tra il 1915 e il 1961, anno della sua morte, un'importante quantità di

[1] Alcuni storici fanno risalire il concetto di Europa all'impero carolingio. Alessandro Barbero (*Carlo Magno: un padre dell'Europa*, Laterza, Bari 2000) scrive: «L'incoronazione imperiale di Carlo Magno non determinò, ma sancì la nascita di uno spazio politico nuovo, che a distanza di oltre mille anni continua ad apparirci familiare: un'Europa in cui la Francia e la Germania sono i partner principali, e in cui l'Italia padana è più integrata del Mezzogiorno, la Catalogna più del resto della Spagna, mentre la Gran Bretagna continua a esserle in qualche misura estranea. Questa Europa nordica e continentale, latino-germanica per cultura, ma diffidente verso le regioni mediterranee e quasi del tutto dimentica di quelle greco-slave dell'Est, è un lascito di Carlo Magno; e non è affatto un caso che ancora oggi il cuore e il cervello dell'Unione battano a Bruxelles, a Strasburgo, a Maastricht, nel cuore dell'antico paese franco .E allora non ci stupiremo se proprio nell'epoca di Carlo Magno il nome d'Europa comincia a comparire con frequenza inaspettata sotto la penna degli intellettuali d'Occidente.»

riflessioni di stampo europeistico. Una delle prime testimonianze di tale dottrina è una lettera inviata da Einaudi[2] a Luigi Albertini, al tempo direttore del Corriere della Sera, e pubblicata il 5 gennaio 1918[3]. Tale epistola prendeva le mosse dalla storia degli USA e dalla loro trasformazione in senso federale, necessaria secondo l'autore alla sopravvivenza dello Stato in quanto, dal 1781, anno in cui prese vita la Confederazione degli Stati d'America, gli Stati sovrani appartenenti alla Confederazione rischiavano di far collassare il sistema appena creato. Si legge nella lettera: «La radice del male stava appunto nella sovranità e nell'indipendenza dei 13 stati. La confederazione, appunto perché era una semplice "società" di nazioni, non aveva una propria indipendente sovranità, non poteva prelevare direttamente imposte sui cittadini. Dipendeva quindi, per il soldo dell'esercito e per il pagamento dei debiti contratti durante la guerra della indipendenza, dal beneplacito dei 13 stati sovrani. Il congresso nazionale votava spese, impegnava la parola della confederazione e per avere i mezzi necessari indirizzava richieste di denaro ai singoli stati. Ma questi o negligevano di rispondere o non volevano, nessuno tra essi, essere i primi a versare le contribuzioni nella cassa comune»[4].

La critica, perciò, ad una società di nazioni, ossia ad un ordine sovranazionale che risultava avere poteri di decisione esigui e in cui il trasferimento di sovranità è eccessivamente modesto, era impellente ed era funzionale al confronto con lo stato dell'arte dell'Europa di quel tempo. Il 1918 infatti fu l'anno della fine della guerra ed era evidente a tutti come in soli quattro anni l'interdipendenza, gli scambi e la cooperazione che si erano sviluppati negli anni precedenti allo scoppio del conflitto mondiale fossero stati ridimensionati in maniera drastica a causa delle ostilità e a causa soprattutto, sottolinea Einaudi, del dogma della sovranità assoluta. Un postulato confermato nel 1948[5], dopo l'instaurazione di regimi autoritari e totalitari e a seguito della seconda guerra mondiale, che portò Einaudi ad affermare che la causa prima della guerra non risiede nella forma di Stato (monarchia o repubblica), né in questioni prettamente politiche, quanto più, ancora una volta, nella sovranità assoluta.

L'assenza di un'entità sovranazionale e imparziale e l'anarchia internazionale che ne deriva, portarono gli Stati a risolvere le controversie tramite la semplice via delle armi, ricercando il fine personale a discapito della pace mondiale[6]. Una federazione europea avrebbe creato un giudice al di sopra delle autorità statali capace di ergersi a risolutore delle controversie, come in realtà accade all'interno degli Stati, in cui i cittadini devolvono

[2] Al tempo Einaudi soleva firmarsi *Junius* nei suoi scritti.
[3] Successivamente le lettere politiche di quegli anni sono state raccolte in un libro: Einaudi, L., *Lettere politiche di Junius*, Laterza e figli, Bari, 1920.
[4] *ibidem.*
[5] Einaudi, L., *Chi vuole la bomba atomica?* e *Chi vuole la pace?,* Corriere della Sera, 1948
[6] Lo scritto di Einaudi si estende all'uso della bomba atomica e alla costituzione di un esercito sovranazionale, ma questo argomento verrà affrontato nel secondo capitolo, nel paragrafo riguardante la difesa e la sicurezza internazionale.

alla magistratura la soluzione dei conflitti ed abbandonano la violenza privata in virtù della pace tra gli uomini. In più, da stimato economista Einaudi scrisse che la sovranità assoluta ricade nella sfera economica dello Stato sotto forma di autarchia e protezionismo, che rendono la ricerca dello spazio vitale per uno Stato l'azione necessaria al fine della sua autosufficienza; questi due tipi di politica economica inoltre sono impossibili da attuare, diceva già agli inizi del '900, in un mondo così tanto dipendente dagli interscambi e in cui la necessità di approvvigionamento di materie prime[7] difficili da reperire in loco richiede di reperirle altrove.

In aggiunta, la conformazione europea degli Stati, significativamente piccoli rispetto agli Stati Uniti e alla Russia, li relegherebbe a impotenti osservatori degli scambi internazionali e tale posizione impedirebbe loro di sfruttare quei surplus commerciali derivanti dalle esportazioni che fanno da traino ai bilanci dello Stato. Lo spazio economico insomma coincide con l'intero globo e solo un'apertura degli spazi economici statali, l'abbandono della sovranità assoluta, la cooperazione tra gli Stati europei e la costruzione di una federazione europea potevano essere la soluzione per un rilancio di un'Europa martoriata dalla guerra.

Dagli elementi appena citati, dogma della sovranità assoluta, interscambi, federazione europea, deriva il primo tema di natura giuridica da affrontare, le cui radici risalgono alla nascita degli Stati sovrani: il principio di non ingerenza. Quando successivamente alla pace di Vestfalia, gli Stati europei cominciarono a riconoscersi a vicenda[8], uno dei primi principi emersi fu quello dell'uguaglianza sovrana fra gli Stati che metteva allo stesso livello gli Stati e i loro governi, impedendo la possibilità di un sovrano di inserirsi negli affari interni di un altro Stato in qualsiasi maniera, che fosse essa di natura militare o di natura politica ad esempio.

Il suddetto postulato nel corso degli anni ha subito pochi mutamenti in linea di principio, ma non nella pratica, tanto che ben due guerre mondiali dimostrarono quanto potesse essere labile il confine tra la teoria e la pratica. Anche a causa di ciò, la costituenda Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945 decise di prevedere nella propria Carta due norme riconducibili al divieto di ingerenza: una[9] riscontrabile dal primo articolo nel concetto di autodeterminazione dei popoli, l'altra[10] attribuibile al secondo articolo in cui è fatto espressamente divieto,

[7] …ed in futuro anche di servizi, facilitati dalla rivoluzione tecnologica in atto.

[8] È giusto precisare che tale tipo di riconoscimento, di natura politica, è quantomeno paragonabile, anche se non in toto, all'odierno riconoscimento politico fatto tra gli Stati, poiché lo scopo era riconoscere la sovranità in capo ad un governante di una data porzione di territorio e dei suoi sudditi. Il concetto odierno di riconoscimento giuridico ha sfaccettature differenti rispetto al passato poiché coinvolge la personalità giuridica di un determinato soggetto (Stato) e la sua responsabilità internazionale all'interno di un diritto internazionale elaborato in epoche più recenti. (Conforti, B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, 2015)

[9] *Statuto delle Nazioni Unite*, San Francisco, 1945

[10] *op. cit.* (Art.2, parr. 1, 4, 7).

sia per gli Stati che per l'ONU, della minaccia, dell'uso della forza[11] e di ingerenza nei confronti degli affari interni in nome dell'uguaglianza tra gli Stati. Negli ultimi decenni, al contrario, il principio di non ingerenza è andato sempre più affievolendosi a causa di diversi fattori: il primo è sicuramente la tutela dei diritti umani, norma internazionale di natura cogente che mette in capo ad ogni Stato il dovere di tutelare e far tutelare quei diritti che sono propri della natura umana, al di là dei confini statali e quindi con la possibilità di intervenire laddove la sovranità risulta essere stabile e riconosciuta; un altro fattore sono, a mio avviso, i processi di integrazione, il più avanzato dei quali si è sviluppato sul continente europeo, nonché l'istituzione di organizzazioni quali il Fondo Monetario Internazionale, il Consiglio d'Europa e tante altre che hanno visto la progressiva erosione della sovranità dei singoli Stati con il trasferimento di diverse competenze a tali istituzioni.

Ritornando al professor Einaudi, egli si pose subito la questione[12] della non ingerenza affermando che chi ha combattuto le guerre ha combattuto anche contro l'idea che un regime straniero fosse una mera questione istituzionale riferibile a dato Stato: «L'equilibrio fra stati sovrani, che era un tempo mero rapporto di forze contrastanti, deve oggi nascere dalla limitazione dei poteri degli stati sovrani. La limitazione vorrà tuttavia dire esaltazione. Lo stato, reso impotente ad armarsi contro gli altri stati, a chiudere le proprie frontiere contro gli uomini ed i prodotti stranieri, costretto dal diritto delle genti a rispettare la libertà e la personalità dei propri cittadini, a cui sia nuovamente consentita facoltà di sottrarsi con la emigrazione ai propri governi tirannici, lo stato troverà finalmente lo stimolo e la forza di adempiere ai fini suoi propri di benessere, di cultura, di giustizia»[13].

Il mezzo attraverso il quale giungere all'apertura degli scambi, alla pace tra i popoli, alla sicurezza internazionale, alla libertà di migrazione, alla garanzia della concorrenza e, più in generale, al raggiungimento di un equilibrio funzionale al benessere comune, soprattutto a livello europeo, è dunque la federazione. Alla federazione è necessario perciò attribuire una serie di competenze che limitino la sovranità dei singoli Stati e ne limitino, di conseguenza, la ricerca dell'interesse privato a scapito degli altri. Affinché però questa ipotesi non rimanga un banale esercizio teorico, Einaudi indaga sul metodo con il quale costruire una siffatta istituzione.

[11] In vero tale paragrafo è parzialmente mitigato dall'art. 51 e dall'intero capitolo VII qualora sussistano le condizioni (minaccia alla pace, violazione della pace, atti di aggressione) che rendono necessario l'uso della forza da parte delle Nazioni Unite.
[12] Einaudi, L. *La teoria del non* intervento, Risorgimento liberale, 19 giugno 1945
[13] *ibidem.*

Muovendo dalla critica alla Società delle Nazioni, organizzazione internazionale che si erse a giudice tra Stati sovrani al fine di prevenire le guerre, tema su cui per altro fallì, egli impostò un approccio pragmatico al funzionalismo federativo: se il fine ultimo è quello del «governo delle cose», ovvero l'introduzione di istituzioni comuni capaci di governare un pluralità di entità sovrane, è necessario in prima battuta istituire organi comuni ai quali affidare la risoluzione di problemi interstatali amministrativi, come ad esempio le poste, la gestione dei fiumi e la repressione della diffusione delle malattie, tramite cui garantire sempre più una convergenza di idee e posizioni a livello sovranazionale che avrebbero potuto fare da traino ad una maggiore integrazione europea[14]; ma se a questi organi di natura tecnica, non succede una forte integrazione politica stabilita a priori e con delle scadenze fissate, la costruzione rimane senza futuro. In definitiva, egli era a favore dei progetti della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, del 1951) e della CED (Comunità Europea di Difesa, del 1952), ma solo nell'ottica della definizione in futuro di un'integrazione politica.

Per concludere questa prima breve trattazione del pensiero einaudiano sulla federazione europea, che verrà ripresa più volte su vari temi nel corso dell'elaborato, è utile portare qualche esempio sul funzionamento e sulle competenze che dovrebbero essere attribuite alla suddetta federazione[15]: partendo dal piano Schuman[16] Einaudi afferma la necessità di un Autorità responsabile del potere esecutivo, con il potere di «dare ordini» ai membri che compongono l'istituzione e all'interno della quale si vota a maggioranza e non più all'unanimità come nella Società delle Nazioni[17]; i componenti dell'Autorità devono essere nominati dal parlamento, per una tempo definito, non revocabili, non devono rappresentare il proprio paese e non devono essere costretti a dimettersi in caso di voto di sfiducia da parte del parlamento; per ciò che invece concerne l'esercito comune, i militari non dovrebbero far parte di contingenti nazionali ma dovrebbero essere nominati individualmente; gli Stati devono delegare totalmente al governo comunitario il diritto di dichiarare guerra, togliendo così ad essi una delle prerogative degli Stati sovrani; in aggiunta, la federazione deve disporre di un proprio bilancio, di una sua magistratura e di una rappresentanza diplomatica.

[14] Il suddetto ragionamento anticipa il concetto di *spillover effect*, termine introdotto negli anni '50, con il quale si voleva descrivere l'effetto di quelle politiche comunitarie la cui attuazione avrebbe indotto una maggior integrazione europea anche su quei temi che venivano indirettamente intaccati da tali politiche, ma che ancora erano competenza degli Stati.

[15] Tali temi sono affrontati in: Einaudi, L., *Lo scrittoio del presidente 1948-1955*, Einaudi editore, 1956

[16] Il piano Schuman verrà ripreso in maniera più approfondita nel secondo capitolo. Per ora basta citare che questa dizione rappresenta il progetto dell'omonimo ministro degli esteri francese del 1950 dal quale scaturirà la creazione della CECA.

[17] Votare all'unanimità è l'equivalente di conferire ad ogni Stato un potere di veto, il ché che renderebbe il funzionamento dell'organo molto lento e soggetto a ritorsioni politiche tra i componenti.

1.1.2 Kalergi

Al nome di Richard Coudenhove-Kalergi (1894-1972), negli studi sull'integrazione europea, viene attribuita la promozione del movimento *Paneuropa* nato negli anni '20 che ha contribuito allo sviluppo del pensiero federalista europeo. Il conte Kalergi fu un diplomatico e filosofo cosmopolita[18] molto attivo durante la prima metà del secolo scorso sia sotto il profilo filosofico che sotto quello politico.

Testimone di entrambe le guerre mondiali, il suo primo scritto relativo alla questione europea fu del 1922 ed era un appello, pubblicato su un giornale berlinese e su uno viennese, ai simpatizzanti degli Stati Uniti d'Europa[19] al fine di creare un'Unione Paneuropea. La sua idea di Europa unita prese le mosse dalla fine del primo conflitto mondiale: la situazione che si prospettava nel 1919 vedeva un acceso confronto fra le potenze sconfitte e fortemente revisioniste[20] e gli antirevisionisti, ovvero le potenze vincitrici, oltre che un confronto tra nazionalisti, pacifisti e comunisti a livello politico.

Questo tipo di visione del mondo avrebbe portato inevitabilmente, secondo Kalergi, ad una seconda guerra mondiale se, tra le varie correnti di pensiero, non si fosse inserito il progetto di una costruzione europea unita e sovranazionale. Tutti e tre le posizioni politiche citate erano contro l'Unione Paneuropea: i nazionalisti perché accecati dalla politica di riarmo e dal protezionismo, i pacifisti perché fedeli sostenitori della Società delle Nazioni e ispirati da un pacifismo internazionale Kantiano, mentre i comunisti nell'ottica di un imminente scontro tra l'Europa borghese e l'Unione Sovietica proletaria. Gli appelli di Kalergi si tradussero ben presto in un manifesto politico[21] e nella fondazione del movimento *Paneuropa* a cui in pochi anni aderirono figure del calibro di Konrad Adenauer, Thomas Mann, Francesco Saverio Nitti, Carlo Sforza, Sigmund Freud, Albert Einstein, Jean Monnet, e John Maynard Keynes. Presidente onorario del movimento divenne ben presto il socialista ministro degli esteri del governo francese Aristide Briand che, al primo congresso paneuropeo apertosi nel 1926 a Vienna di fronte a 2000 delegati provenienti da più di 20 paesi, espose le tesi per un'Europa unita e, per tali posizioni, egli e Kalergi ricevettero adesioni entusiastiche. Le

[18] Kalergi nacque a Tokio, ma la sua vita si divise tra Vienna, Praga, la Svizzera, la Germania, New York e prese anche la cittadinanza francese.

[19] Egli fu uno dei primi a parlare di Stati Uniti d'Europa in relazione all'esperienza americana, ma successivamente a quell'anno ritenne più opportuno parlare di Paneuropa poiché la dizione di Stati Uniti avrebbe suscitato timori nei governi del tempo a causa del sistema federale americano che prevede un governo centrale forte a cui gli Stati federati sono subordinati.

[20] La Germania a causa delle riparazioni di guerra e delle amputazioni territoriali, l'Ungheria (e l'Austria) a causa dello smembramento e delle cessioni di territorio a Stati confinanti, la Bulgaria per la perdita della Macedonia e della Tracia, la Russia per la questione della Bessarabia e l'Italia per il mito della vittoria mutilata.

[21] Coudenhove-Kalergi, R.*, Pan-Europa. - Un grande progetto per l'Europa unita*, Paneuropa, 1923

stesse tesi[22] vennero esposte anche di fronte alla Società delle Nazioni a Ginevra il 5 settembre 1929, e successivamente anche, in un congresso paneuropeo a Berlino, il 17 maggio del 1930, e vengono riportate qua di seguito:

- *La pace economica*. Tra gli Stati europei era necessario stabilire un legame federale di tipo solidaristico che facesse capo ad un'organizzazione operante nel settore economico e sociale che non intaccasse in maniera eccessiva la sovranità delle nazioni che volevano aderirvi.

- *Unione morale*. Era necessario stabilire tramite un Patto incontri periodici per esaminare le questioni comuni afferenti ai popoli e alle nazioni associate al fine della creazione di una Comunità dei Popoli Europei.

- *Natura giuridica*. L'entità costituita doveva avere natura di "intesa regionale conforme alle disposizioni dell'articolo 21[23] della Società delle Nazioni", doveva far parte di tale organizzazione internazionale e solo i membri della SdN potevano parteciparvi.

- *Struttura*. Gli organi di questa nuova organizzazione dovevano rispecchiare la lo standard minimo del diritto internazionale: organo assembleare, organo esecutivo a composizione ristretta e segretariato.

- *L'organo assembleare*. Denominato Conferenza europea, rappresentava la "personalità morale dell'Unione" ed aveva il compito di stabilire un legame vivente di solidarietà tra le nazioni europee; doveva essere un organo intergovernativo i cui componenti erano i rappresentanti dei governi dei Paesi membri, in numero uguale per ciascuno Stato e in cui si votava a maggioranza sulle questioni di natura procedurale e all'unanimità, come nella Società delle Nazioni in tutte le altre questioni.

- *Il Comitato politico permanente*. Doveva essere un organo esecutivo ristretto rispetto alla Conferenza, ovvero in cui i membri sono gli stessi, ma in numero inferiore e, oltre al potere esecutivo, era chiamato ad essere organo di studio. La sua presidenza era a rotazione e la stessa presidenza avrebbe potuto invitare alle sessioni di lavoro anche Nazioni che non facevano parte dell'assemblea come gli Stati

[22] Il *Memorandum,* così chiamato il documento, contenente i punti salienti sono stati reperiti grazie ad un bell'articolo di Gabriele Felice Mascherpa intitolato *Il Piano Briand di "Unione federale europea"* reperibile su thefederalist.eu

[23] L'art. 21 del Patto costitutivo della Società delle Nazioni recita: «Gli impegni internazionali, quali i trattati di arbitrato, e le intese regionali, come la dottrina di Monroe, che assicurano il mantenimento della pace, non saranno considerati come incompatibili con alcuna delle disposizioni del presente Patto.»

Uniti, concedendo loro, in caso di votazioni riguardanti una materia su cui erano coinvolte, un voto deliberativo o consultivo. Nessuna menzione viene fatta sul metodo di voto ordinario.

- *Il segretariato*. Aveva compiti amministrativi e rappresentativi dell'intera organizzazione e il ruolo di segretario poteva essere attribuito o a un rappresentante della presidenza di turno del Comitato o al segretario della Società delle Nazioni.

- *Unificazione economica*. La priorità era conferita all'ordine economico piuttosto che all'ordine politico e la prima questione da affrontare era l'abbattimento delle barriere doganali.

- *Cooperazione politica europea*. "Una Federazione fondata sull'idea d'unione e non di unità, cioè abbastanza elastica da rispettare l'indipendenza e la sovranità nazionale di ciascuno degli Stati, assicurando a tutti i benefici della solidarietà collettiva per regolare le questioni politiche riguardanti le sorti della comunità europea o quella di uno dei suoi Stati membri"[24].

- *Mercato comune*. Ritornava qui la volontà dell'abbattimento delle barriere doganali, instaurando all'interno dell'organizzazione un mercato unico fatto da libera circolazione di merci, capitali e persone, garantendo però il diritto di ogni Stato alla difesa e sicurezza internazionale.

- *I dieci punti dell'ambito di competenza dell'Unione*. Economia generale, infrastrutture, trasporti, comunicazioni, finanza, lavoro, igiene, cooperazione intellettuale (tra le università), rapporti interparlamentari e amministrazione dovevano essere le competenze attribuite all'Unione.

Le similitudini con l'attuale funzionamento dell'Unione Europea e le competenze ad esse attribuite sono evidenti, ma risulta anche evidente una, forse intenzionale, omissione nel progetto di Briand/Kalergi rispetto allo stato attuale delle cose: l'assenza di un organo con poteri giurisdizionali. Secondo l'autore dell'articolo da cui sono tratti i precedenti punti, tale mancanza è dovuta al fatto che la risoluzione delle controversie sarebbe stata attribuita alla Corte permanente di giustizia internazionale dell'Aja, in relazione al fatto che l'organizzazione europea progettata sarebbe entrata a far parte della Società delle Nazioni e, come essa, si

[24] *op.cit.*

sarebbe dovuta rivolgere a tale organo di giustizia qualora fossero sorte dispute fra Stati. Il progetto Briand, però, era stato presentato come una sorta di istituzione intergovernativa di tipo regionale alla quale dovevano essere affidate competenze che sono sempre state onere esclusivo degli Stati, soprattutto in un periodo in cui le organizzazioni internazionali non erano una realtà consolidata. Tenendo in considerazione anche il momento storico nel quale si inserì, ovvero un frangente nel quale i nazionalismi stavano prendendo sempre più piede, il sistema economico era stato investito dalla crisi di Wall Street del 1929, l'equilibrio politico vacillava tra una potenza americana che stava per tornare al classico isolazionismo a causa della crisi e una potenza sovietica che vedeva in malo modo la sua esclusione dalle dinamiche europee a causa del terrore occidentale per il comunismo, una Germania annichilita dal punto di vista economico e Francia e Regno Unito più attente alla sopravvivenza dei loro imperi coloniali che all'unità europea, era inattuabile un sistema le cui fondamenta non prevedevano una giurisdizione europea inserita nel costrutto iniziale, tale da poter essere garante del rispetto dei patti stabiliti e organo super partes di un sistema vulnerabile alle contromisure politiche a cui, per altro, si dimostrò negli anni seguenti vulnerabile la stessa Società delle Nazioni.

Il progetto prospettato nel *Memorandum* non prese mai piede durante quegli anni a causa di tre motivi attribuibili a Stati Uniti, Regno Unito e Germania. La colpa americana, secondo Kalergi, fu quella di investire la maggior parte delle potenze con la crisi del 1929 che, da un lato impoverì la massa dei ceti medi urbani, nonché le fasce più povere, mentre dall'altro portò la Casa Bianca ad adottare politiche isolazioniste e ad abbandonare il sostegno al rilancio dell'Europa[25]; il Regno Unito dal canto suo si adoperò, all'interno della Società delle Nazioni, per contrastare quanto più possibile la nascita di un'istituzione che avrebbe parzialmente tolto una parte di sovranità agli Stati con la sua struttura federale e spingendo per una più blanda cooperazione intergovernativa figlia delle pratiche diplomatiche ottocentesche[26]; per ciò che invece concerne i teutonici la morte di Stresemann, ministro degli affari esteri del Reich e forte sostenitore di *Paneuropa*, nel 1929 e la successiva ascesa di Hitler nella politica tedesca, riportarono la Germania alle vecchie ostilità nei confronti della Francia e alle sue antiche mire espansionistiche a discapito delle Nazioni vicine. Dal fallimento di *Paneuropa* fino alla seconda guerra mondiale i contributi al federalismo europeo sarebbero stati scarsi se non nulli.

[25] È bene ricordare che nel 1919 il Senato americano, titolare del potere di ratifica degli accordi internazionali, bocciò la ratifica del trattato di Versailles nel quale era contenuta anche la loro adesione alla futura Società delle Nazioni. Nonostante ciò però gli americani rimasero spettatori attivi nelle questioni interne alla SdN.

[26] Questo tipo di visione da parte del Regno Unito ritornerà ciclicamente fino ai giorni nostri. Sin dall'inizio dell'integrazione europea i britannici hanno sempre cercato di porre un freno alla maggior convergenza politica, optando più per una struttura confederale fatta di Stati che dialogano su materie comuni ma che viaggiano su binari propri e mantengono la loro sovranità su quasi tutte le questioni.

Un po' a malincuore è purtroppo necessario citare il motivo per il quale il nome del conte Kalergi è così tanto bistrattato ed è tornato alla ribalta ai giorni nostri: il (millantato) piano Kalergi. Chi ha un po' di dimestichezza coi social network ha notato come negli ultimi anni ha preso sempre più piede una teoria complottista ricondotta a Richard Kalergi secondo la quale è in atto un piano concordato da una non ben definita élite di banchieri e faccendieri austriaci e tedeschi, di cui appunto avrebbe fatto parte anche Kalergi, per il quale bisognava progressivamente sostituire la popolazione europea tramite l'immigrazione con una popolazione meticcia perlopiù proveniente dal continente africano. Il mondo odierno è noto essere strabordante di cc.dd. *fake news*, e se questo "piano" fosse semplicemente una di esse non ve ne sarebbe motivo di discettazione. La questione viene sollevata poiché tale tipo di complotto è stato richiamato più volte negli ultimi anni prevalentemente da forze extraparlamentari di destra (es. Forza Nuova e Casapound) e, soprattutto, da leader della Lega Matteo Salvini[27]. Secondo questi attori, riprendendo il libro *Addio Europa*[28] di Gerd Honsik, militante austriaco di estrema destra, l'Unione Europea è nata e si è evoluta nei diversi anni al fine di eliminare definitivamente la razza europea attraverso un'immigrazione incontrollata e finanziata dai potenti e ricchi uomini ai vertici del sistema mondiale. La tesi nasce appunto dal libro citato in cui si evince un'analisi distorta di uno scritto[29] di Kalergi del 1925: in questo elaborato il Conte critica la «razza superiore tedesca» e il superuomo di Nietzsche, elogiando invece l'«uomo urbano» figlio della mescolanza razziale, ritenendo che quest'ultimo sia più propenso al mantenimento della pace e auspicando la sua diffusione su scala globale. Condivisibili o meno le argomentazioni, citate in maniera molto sintetica, di Kalergi, è evidente la strumentalizzazione del suo pensiero nell'ottica di favorire un senso comune di anti-europeismo nell'elettorato per meri fini politici. Il fatto poi che il leader di una forza politica come Salvini riprenda la tesi e ne abbia fatto uno dei suoi punti chiave durante la campagna elettorale del 2018 dovrebbe far quanto meno riflettere sull'uso strumentale che si può fare degli scritti quando l'autore stesso non può difenderli. Ritengo sia inutile e un esercizio di stile fine a sé stesso smentire le argomentazioni di questo «Piano Kalergi».

1.1.3 Il Manifesto di Ventotene

Parlando del Manifesto di Ventotene[30], mi stupisco sempre di come tre uomini, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, possano aver pensato nel 1941, durante un odioso confino perpetrato dal governo fascista, non solo alla fine dei totalitarismi, non solo alla pacificazione del continente europeo, non solo al termine di

[27] Come prova, oltre a vari post su Facebook, social network su cui è estremamente attivo, esiste una video intervista rilasciata dal leader del Carroccio in cui parla espressamente di una «sostituzione in atto», reperibile al seguente link: https://www.youtube.com/watch?v=UqwtSgXl4iI

[28] Il libro in oggetto risulta estremamente difficile da reperire in lingua italiana, probabilmente anche a causa delle condanne comminate al suo autore per negazionismo dell'olocausto.

[29] Coudenhove-Kalergi, R., *Praktischer Idealismus*, Paneuropa, 1925

[30] Spinelli, A., Rossi, E., *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, 1991 (riedizione)

quell'inferno terrestre denominato Shoah, ma addirittura ad una federazione delle nazioni europee. Era un'ideale molto lontano. Solo tre convinti idealisti avrebbero potuto formulare la nascita di una comunità i cui membri potessero essere gli stessi Stati che nel momento in cui i due autori scrivevano si stavano facendo guerra tra loro. Guerra. Non rimostranze politiche o battaglie commerciali: guerra, con le armi.

L'estrazione politica della gioventù di Altiero Spinelli (1907-1986) ricadde nella sfera comunista. Egli infatti durante gli anni dei suoi studi universitari in giurisprudenza decise di aderire nel 1924 al Partito Comunista d'Italia fondato nel 1921 e a varie associazioni studentesche della stessa corrente politica fino al 1927, anno in cui fu arrestato e condannato a sedici anni di detenzione dal governo diretto da Mussolini per cospirazione contro i poteri dello stato. Scontati gli anni di prigionia, ridotti da alcune amnistie, dovette subire il confino da scontare prima a Ponza e poi a Ventotene, fino alla caduta del regime fascista nel 1943. Fu in seguito collaboratore del ministro degli esteri Pietro Nenni, deputato italiano, deputato europeo e fondatore dell'Istituto Affari Internazionali di Roma.

Ernesto Rossi (1897-1967), a differenza di Spinelli, militò in gioventù in ambienti nazionalisti, e infatti collaborò tra il 1919 e il 1922 al giornale *Popolo d'Italia*, il cui direttore di allora era Benito Mussolini. L'incontro con il socialista federalista Gaetano Salvemini fu per lui salvifico, tanto che di lui scrisse: «Se non avessi incontrato sulla mia strada al momento giusto Salvemini, che mi ripulì il cervello da tutti i sottoprodotti della passione suscitata dalla bestialità dei socialisti e dalla menzogna della propaganda governativa, sarei facilmente sdrucciolato anch'io nei Fasci da combattimento». Per la sua attività politica nel movimento *Giustizia e Libertà* fu condannato nel 1930 dal Tribunale speciale a vent'anni di pena da scontare tra il carcere e il confino a Ventotene, luogo in cui incontrò e strinse amicizia con Altiero Spinelli. Fu in seguito giornalista, militante del Partito Radicale e sottosegretario alla ricostruzione del governo Parri.

Infine, Eugenio Colorni (1909-1944) fu docente universitario e filosofo, legato agli ambienti dell'antifascismo militante. L'adesione al Centro interno socialista gli costò nel 1938 la condanna al confino da scontare presso l'isola di Ventotene, sulla quale conoscerà Spinelli e Rossi.

I nonni del Manifesto di Ventotene, ovvero coloro che hanno ispirato Spinelli, Rossi e Colorni, padri dello scritto, sono molteplici, ma tra i tanti si possono citare Luigi Einaudi, Alexander Hamilton e Lionel Robbins. La gestazione del *Manifesto* avvenne, come anticipato prima, sull'isola di Ventotene durante la fine del 1941 e l'inizio del 1942. Anche questo libro, come quelli analizzati nei paragrafi precedenti, prende le mosse dall'analisi dell'ordine internazionale e civile che ha portato alla guerra, con la differenza che era scoppiato

un secondo conflitto mondiale nel periodo in cui gli autori scrivevano e l'Europa aveva visto affermarsi crescere al suo interno il germe dell'autoritarismo anche nella sua forma più feroce quale il totalitarismo.

Fiduciosi della vittoria delle forze alleate e del conseguente abbattimento dei regimi dittatoriali, Spinelli, Rossi e Colorni scrivevano che la situazione che si sarebbe creata all'indomani della sconfitta di Hitler e dei suoi alleati sarebbe stata un normale ripristino degli stati sovrani antecedenti allo scoppio della guerra, solo con alleanze differenti. Compito della restaurazione post-bellica non sarebbe spettata alle forze democratiche, poiché su di esse ammettevano: «Nel momento in cui occorre la massima decisione e audacia, i democratici si sentono smarriti, non avendo dietro di sé uno spontaneo consenso popolare, ma solo un torbido tumultuare delle passioni. Pensano che loro dovere sia di formulare quel consenso, e si presentano come predicatori esortanti, laddove occorrono capi che guidino sapendo dove arrivare. Perdono le occasioni favorevoli al consolidamento del nuovo regime, cercando di far funzionare subito organi che presuppongono una lunga preparazione, e sono adatti ai periodi di tranquillità; danno ai loro avversari armi di cui quelli poi si valgono per rovesciarli; rappresentano insomma, nelle loro mille tendenze, non già la volontà di rinnovamento, ma le confuse velleità regnanti in tutte le menti, che, paralizzandosi a vicenda, preparano il terreno propizio allo sviluppo della reazione. La metodologia politica democratica sarà un peso morto nella crisi rivoluzionaria. Man mano che i democratici logorassero nelle loro logomachie la loro prima popolarità di assertori della libertà, mancando ogni seria rivoluzione politica e sociale, si andrebbero immancabilmente ricostituendo le istituzioni politiche pre-totalitarie, e la lotta tornerebbe a svilupparsi secondo i vecchi schemi della contrapposizione tra classi»[31].

Ritornando alla soluzione prospettata nello scritto, gli autori spinsero per la creazione del *Movimento per l'Europa Libera ed Unita*[32] il cui corollario era la creazione di una federazione a livello europeo dai seguenti tratti iniziali:

- Costituzione repubblicana di tutti i paesi federati
- Costituzione di una forza armata europea al posto degli eserciti nazionali
- Fine delle autarchie economiche

[31] *op. cit.*

[32] Tale progetto sfocerà nella nascita, terminato il confino di Spinelli, del Movimento Federalista Europeo, movimento nato a Milano nel 1943 e tutt'ora in vita, che si prefigge l'evoluzione dell'Unione Europa in un sistema federale.

- Dotazione di organi e mezzi sufficienti per far eseguire nei singoli stati federali le deliberazioni dirette a mantenere un ordine comune

- Autonomia politica dei singoli stati sulle questioni riguardanti le peculiari caratteristiche dei vari popoli.

L'approccio fin qui descritto era funzionale a Spinelli e Rossi al fine di introdurre il concetto di Stati Uniti d'Europa, ovvero al completamento dell'unione federalista progettata. Gli Stati Uniti d'Europa avrebbero dovuto avere un'autorità federale che metteva fine irrevocabilmente alle politiche nazionali particolaristiche, producendo un corpo normativo e amministrativo a cui tutti i membri in egual misura avrebbero dovuto sottostare. Questa autorità sarebbe stata responsabile dell'impiego delle forze armate, che avrebbero avuto competenza anche nel mantenimento dell'ordine pubblico interno, della conduzione della politica estera, della sorveglianza e della tutela delle minoranze, dell'abolizione delle barriere protezionistiche, dell'emissione di una moneta unica federale, del pieno godimento della libertà di movimento in capo a ogni cittadino europeo e dell'amministrazione delle colonie[33]. Accanto all'autorità appena citata era necessario costituire una magistratura federale, un sistema di riscossione delle tasse che garantisse il funzionamento pratico della federazione e un organo legislativo di partecipazione diretta dei cittadini, valicando la classica rappresentanza politica dei governi come nella Società delle Nazioni.

Con una lodevole capacità di astrazione rispetto alla realtà, Altiero Spinelli notò come nel continente europeo il concetto di federazione non aveva avuto nessun precedente storico con l'eccezione della Confederazione Elvetica. Gli Stati europei si sono sempre mossi nella costruzione statale tra lo Stato assoluto e lo Stato unitario sovranista e talvolta nazionalista e ciò rendeva non il funzionamento degli Stati Uniti d'Europa, bensì la loro nascita assai ardua poiché bisognava contrastare l'inerzia di questi Stati diretti verso percorsi già avviati e più volte intrapresi del nazionalismo; il problema, in sostanza, era sradicare il timore della novità, l'*horror vacui* presente sia nella mente dei governanti, che in quella di molti cittadini.

[33] In effetti agli inizi degli anni '40, la totale fine del sistema coloniale che avvenne tra gli anni'50 e '60 era ancora lontana, tant'è vero che la Società delle Nazioni, all'epoca ancora in vita, ma senza efficaci mezzi decisionali, era ancora titolare del potere di fornire mandati (di tipo A, B, C) agli Stati per l'amministrazione delle colonie.

L'inerzia citata risultò incontrastabile e gli Stati Uniti d'Europa una mera utopia, se non fosse accaduto quell'evento rivoluzionario capace di unire le sorti europee sotto la stessa campana: tale evento doveva essere la sconfitta della Germania. La sconfitta dei tedeschi, incontrastati dominatori di mezza Europa, avrebbe reso gli Stati che avevano subito l'invasione di Hitler e quelli che a lui facevano guerra accomunati da un egual destino di rifiuto dei regimi totalitari, di pace e di ricostruzione. A differenza però di ciò che era successo alla fine della prima guerra mondiale, in cui sussistevano alleanze militari, ma gli Stati combattevano per garantire la propria supremazia, qui i popoli si sarebbero uniti contro un nemico comune e questo avrebbe portato ad una maggior fratellanza tra gli europei. Nell'opera infatti si legge: «Cadendo spezzata la potenza militare del nazismo, tutti i paesi europei si troverebbero contemporaneamente di fronte al problema di dare un ordine al continente. […] Le reazionarie tendenze nazionalistiche, camuffandosi a seconda delle passioni del momento, potranno cercare di aggiogare di nuovo al loro carro le passioni nazionali offese dalla recente oppressione; ma non potranno senz'altro monopolizzarle a piacer loro. Un movimento politico federalista potrebbe far fallire il loro gioco, rivolgendosi anch'esso a quelle passioni e cercando di guidarle verso una soluzione che non ignori i sentimenti nazionali, ma dia anzi loro il modo di manifestarsi liberamente».

Questo paragrafo sul Manifesto di Ventotene si conclude con una autocritica di Altiero Spinelli al suo stesso progetto, riportata nel libro di Mario Albertini[34], in cui confessa che le valutazioni fatte nel *Manifesto* peccavano ingenuamente di ottimismo, tanto che al termine della guerra gli Stati ripresero a riorganizzarsi su base nazionale e con programmi nazionali, mentre i federalisti, pochi per la verità, si avvicinavano maggiormente al socialismo democratico o cristiano, ritenendo che la costruzione di un'Europa unita sarebbe stata un'ambizione in più da raggiungere una volta espletati gli oneri nazionali.

[34] Albertini., M., Chiti-Batelli, A., Petrilli, G., *Storia del federalismo europeo*, ERI, 1973

1.2 Atto I: l'avvio dell'integrazione europea

«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto.»

Robert Schuman

1.2.1 Dal dopoguerra alla CECA

Il massimo comun denominatore delle tesi descritte finora fu la guerra mondiale. Terminata anche la seconda, l'Europa si trovò di fronte ad innumerevoli disastri, sociali, politici, nonché infrastrutturali, che necessitavano di una rapida soluzione non solo al fine di ristabilire la pace nel mondo, ma anche per garantire che eventi del genere non ricapitassero alle generazioni future. La più volte citata Società delle Nazioni era nata, tra i tanti scopi, anche per il mantenimento la pace tra gli Stati sovrani e, al termine della guerra, fu chiaro a tutti che in quello scopo l'organizzazione aveva fallito. Le motivazioni di questo fallimento furono tante, ma per citarne alcune si può menzionare l'inefficacia degli strumenti di coercizione di cui era dotata, per altro pressoché nulli, la conformazione che le era stata attribuita che la rendeva più simile ad un forum internazionale di confronto tra governi che ad un'istituzione con poteri sovranazionali e la sua inerzia prima[35] e durante la guerra mondiale, anche a causa della fuoriuscita dalla stessa di nazioni come la Germania e dell'espulsa Unione Sovietica.

Date queste premesse, l'integrazione europea poteva apparire ben distante dal suo compimento, visto che il terreno non era per nulla propizio alla nascita del seme europeo. Un bel libro di Mark Gilbert[36] fornisce cinque chiavi di lettura ai motivi che hanno spinto sempre di più verso la, iniziale, Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel periodo tra il 1945 e il 1951:

- *Fattore ideologico*. A cominciare dagli autori analizzati precedentemente, Einaudi, Kalergi, Spinelli e Rossi, gli intellettuali e gli statisti[37] fortemente legati al processo di integrazione erano numerosi anche se, va detto, il loro seguito non era così cospicuo tra la società civile. La costruzione di un'Europa unita

[35] Ben note sono le sanzioni che la SdN ha inflitto all'Italia a causa della campagna d'Etiopia il 18 novembre 1935, ma è altrettanto noto che tali sanzioni non furono applicate da molti Paesi e la loro efficacia fu trascurabile.
[36] Gilbert, M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005
[37] La Commissione Europea nel 2012 cita come padri fondatori dell'Unione Europea (in ordine alfabetico): Konrad Adenauer (GER), Joseph Bach (LUX), Johan Willem Beyen (OLA), Winston Churchill (UK), Alcide De Gasperi (ITA), Walter Hallstein (GER), Sicco Mansholt (OLA), Jean Monnet (FRA), Robert Schuman (FRA), Paul-Henri Spaak (BEL), Altiero Spinelli (ITA).

era altresì funzionale alle forze democratiche (cattolici, liberali, socialisti, conservatori) per arginare le forze antidemocratiche (comunisti e fascisti), fortemente antieuropeiste.

- *Ricostruzione*. Come detto, l'Europa si trovava in uno stato di profonda distruzione e miseria: le vie di comunicazione erano interrotte, era difficile reperire carburante per i mezzi, la manodopera scarseggiava a causa delle ingenti perdite belliche, l'industria aveva assoluta necessità di riconversione dalla produzione militare a quella civile, i raccolti erano la metà nel 1945 rispetto ai raccolti del 1938 e gli scambi commerciali erano quasi a zero. La soluzione all'orizzonte all'inizio sembrò quella di un ampio mercato interno sulla falsa riga di quello americano capace di ridare spinta ai settori che più di tutti potevano fare da traino in quegli anni alla rinascita, ossia quello dell'estrazione del carbone e della lavorazione dell'acciaio.

- *L'inizio della Guerra Fredda*. I Paesi che più degli altri uscirono vincitori dal conflitto furono USA e URSS. All'indomani della guerra ci si apprestava, anche se ancora non era ben chiara la portata della divisione mondiale che negli anni andò affermandosi, alla spartizione del continente europeo in sfere di influenza. L'Europa occidentale era senza dubbio sotto il controllo della mano (non troppo) invisibile degli Stati Uniti che con i loro finanziamenti stavano aiutando i governi a uscire da una crisi le cui conseguenze sarebbero potute essere catastrofiche. Di contro, il modello del federalismo statunitense spinse molto in direzione di una maggior integrazione europea sia in campo economico che in campo politico, tant'è vero che l'esempio americano di prosperità portò gli europei a pensare alla possibilità di istituire una federazione degli Stati europei.

- *La questione tedesca*. L'Europa era all'incirca unanime nel ritenere giusta la divisione in due della Germania, ma lo scontro politico si fondò sulle sorti della futura Repubblica Federale di Germania (Germania ovest), in contrapposizione con la Repubblica Democratica Tedesca (Germania est), sotto l'influenza sovietica. In particolare, la posizione più intransigente, almeno all'inizio, era quella francese che da un lato voleva riconquistare il ruolo di potenza leader in Europa, dall'altro era ostile alla rinascita sia industriale che militare della Germania ovest. Allorché gli americani non si mossero dalla volontà di una ricostruzione forte della Germania nell'ottica di un ipotetico scontro con la sfera comunista, la Francia cambiò posizione e cominciò a collaborare con i tedeschi al fine di ristabilire un'autonomia tedesca, da inserire però in un contesto di integrazione europea fatto di regole e pacifica cooperazione.

- *Regno Unito*. I britannici, decapitato politicamente Churchill nel 1945 e avendo eletto un governo laburista, erano più concentrati sul ricostruire l'impero britannico e sulla statalizzazione delle industrie. Ma la sterlina inglese non poté reggere il confronto con il dollaro americano e il bilancio finanziario di quegli anni fu drammatico. Inoltre, come da tradizione, gli inglesi rimasero su posizioni contrarie all'integrazione europea e non vollero, in un primo momento, fare passi avanti in tal senso, lasciando la direzione dei lavori alla Francia.

Una data significativa per l'avvio dell'integrazione europea è senz'altro il maggio del 1948, mese durante il quale i movimenti federalisti europei sparsi per l'Europa occidentale si unirono nel Comitato internazionale di coordinamento dei movimenti per l'Europa unita, il quale organizzò il Congresso dell'Europa a L'Aia. Qui, nei cinque giorni di lavori (dal 7 all'11), si manifestarono chiaramente le correnti interne ai movimenti federalisti e i loro progetti per l'Europa unita: una era la corrente federalista, guidata da Altiero Spinelli, il cui scopo era quello degli Stati Uniti d'Europa, ovvero un sistema appunto federale, con un governo centrale titolare di poteri quali la politica estera, la politica monetaria e la sicurezza e le autonomie amministrative e giurisdizionali riconducibili ai diversi Stati facenti parte dell'Unione; vi era poi la corrente funzionalista che tramite il concetto di *spillover*, spiegato in nota nel precedente paragrafo, mirava ad una graduale integrazione che partisse da una semplice cooperazione economica, fino a giungere alla completa integrazione politica; e infine la corrente unionista, prevalentemente britannica, che pensava all'Europa unita come un insieme eterogeneo di nazioni sovrane, che tale doveva restare.

Prima di arrivare al 1951, anno di nascita della CECA, l'Europa ha visto l'istituzione del Patto di Bruxelles[38], dell'Organizzazione europea di cooperazione economica[39], del Patto Atlantico[40] e del Consiglio d'Europa[41]. Questi eventi stanno a dimostrare che il periodo era prospero per l'avvio dell'integrazione europea non solo sulla carta o nei discorsi, ma nella realtà dei fatti. La CECA infatti nasce su iniziativa di Jean Monnet e Robert Schuman e da lì in poi le tappe ci mostrano come la corrente funzionalista legata allo *spillover* fu la base ideologica che spinse il processo. Il Piano Schuman infatti, trasposizione politica del progetto di Jean Monnet, fu presentato il 9 maggio 1950[42] al Quai d'Orsay[43] e mirava alla creazione di una Comunità europea del

[38] Firmato il 17 marzo 1948 e i cui membri erano Regno Unito, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, esso era semplicemente un patto di autodifesa collettiva.
[39] La nascita risale al 16 aprile 1948 e i suoi sedici iniziali firmatari erano tutti europei. La sua ratio istitutiva era de ricondurre, tra le altre, alla gestione degli aiuti americani derivanti dal Piano Marshall.
[40] Nato nell'aprile del 1949 e tuttora in vita, è un'alleanza difensivo-militare tra i Paesi alleati degli Stati Uniti.
[41] Istituito nel 1949, conta oggi 47 Stati membri rispetto ai dieci iniziali firmatari. Si occupa prevalentemente del rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Ha prodotto la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) da cui poi è scaturita la Corte europea dei diritti dell'uomo che si occupa della tutela giurisdizionale di tali diritti.
[42] Dal 1985 il 9 maggio è il Giorno europeo, ovvero la data in cui si celebra la ricorrenza della presentazione del Piano Schuman.
[43] Per Quai d'Orsay si intende, per metonimia, il Ministero degli Esteri francese, il cui ministro era per l'appunto Robert Schuman.

carbone e dell'acciaio, i cui membri avrebbero messo in comune le produzioni di carbone e acciaio. Gli scopi di questo progetto erano molteplici: innanzitutto, citando Schuman, «la fusione delle produzioni di carbone e acciaio avrebbe fatto sì che una guerra tra Francia e Germania, storicamente rivali, diventasse non solo impensabile, ma materialmente impossibile»; in secondo luogo avrebbe favorito la ricostruzione dell'industria pesante tedesca, obiettivo auspicato anche dagli americani; e in terza battuta, un'iniziativa francese avrebbe consacrato la Francia a principale interlocutore europeo per la comunità internazionale.

Il trattato CECA fu così firmato[44] a Parigi il 18 aprile 1951 e l'organizzazione, nonostante le pressioni del ministro degli esteri belga per Liegi, ebbe come sede centrale Lussemburgo. Prima di addentrarci nel trattato istitutivo, è bene fare alcune brevi premesse di diritto internazionale e dell'applicabilità del trattato al diritto interno che saranno valide anche per i successivi trattati della Comunità Economica Europea e di EURATOM del 1957. Innanzitutto il plenipotenziario ministro degli esteri Carlo Sforza, nominato dal presidente della Repubblica Italiana, fu incaricato della firma e ne fu legittimato anche ai sensi degli artt. 10 e 11 della Carta costituzionale della neonata Repubblica, i quali ammettono limitazioni della sovranità in base alle norme di diritto internazionale (art. 11) e adeguano l'ordinamento alle norme internazionali generalmente riconosciute (art.10)[45], mentre per ciò che concerne le costituzioni degli altri Stati:

- Repubblica Federale di Germania (*Grundgesetz*): il riferimento alla connessione tra l'ordinamento interno e il diritto internazionale è esplicitata dall'art. 24, il quale recita che «[l]e regole generali del diritto internazionale sono parte integrante del diritto federale. Esse prevalgono sulle leggi e fanno sorgere diritti e doveri immediati per gli abitanti del territorio federale.»

- Belgio (*La Constitution Belge*): le relazioni internazionali e le competenze relative sono enunciate nel titolo IV della Costituzione.

- Lussemburgo (*Constitution Du Grand-Duché De Luxembourg*): Art. 49:«L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international.»

[44] I Paesi firmatari furono Francia, Repubblica Federale di Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi.
[45] All'epoca, com'è lecito supporre, non si parlava ancora di diritto comunitario ed è significativo aggiungere come anche l'art. 117 come novellato nel 2001 subordini la potestà legislativa all'«ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali».

- Paesi Bassi (*Nederlandse Grondwet*): L'articolo 93 della Costituzione stabilisce che le disposizioni dei trattati e delle decisioni adottate da organizzazioni internazionali possono avere effetto diretto sull'ordinamento olandese. In tal caso queste disposizioni prevalgono sulle leggi olandesi.

- Francia (*Constitution de la quatrième République Française*): Alla disposizione 14 del preambolo della Costituzione del 1946: «La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple»;

in secondo luogo il trattato prevedeva un'estinzione naturale dei suoi effetti giuridici a distanza di 50 anni dalla sua entrata in vigore del 25 luglio 1952 (venne infatti sciolta nel 2002), perciò i padri dell'organizzazione ne avevano previsto anche una fine ben precisa a livello temporale; in terzo luogo, 5 dei Paesi firmatari[46] dell'accordo di Parigi erano anche firmatari del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) del 1947 che, anche se adottato fino al 1994 in applicazione provvisoria, produceva effetti giuridici su tutte le parti, il ché significava che le norme previste in ambito di libero commercio delle merci dovevano essere rispettate, pena il conflitto di applicazione tra i due trattati.

I compiti principali enunciati nel trattato CECA erano l'assicurazione di una stabile offerta del carbone e dell'acciaio, evitando la reintroduzione dei cartelli protezionistici presenti prima della seconda guerra mondiale, il monitoraggio dei prezzi relativi ai beni derivanti da tali materie prime, la garanzia di un equo accesso per gli Stati membri all'approvvigionamento di carbone e acciaio e il miglioramento delle condizioni lavorative in quei settori. L'articolo 4 in più, nello specifico, vietava, anche in ottemperanza ai principi del GATT, l'introduzione dei dazi e delle restrizioni quantitative, le sovvenzioni e gli aiuti di Stato e le discriminazioni fra produttori o fra acquirenti e consumatori.

La novità più significativa introdotta dal trattato era l'istituzione di un'Alta Autorità composta da 9 membri[47], i quali nominavano al loro interno un presidente e i cui membri dovevano agire in rappresentanza non del governo di cui erano espressione, ma nell'interesse generale della Comunità e vincolati dal dovere di indipendenza dall'autorità pubblica nazionale[48]. Al fine di far rispettare i principi del trattato, all'Alta Autorità

[46] Tutti tranne la Repubblica Federale di Germania.

[47] Otto di nomina governativa, dei quali per consuetudine due erano tedeschi, due francesi e uno per i rimanenti Paesi, mentre uno era nominato di concerto tra tutti gli Stati membri. La carica durava sei anni, era ammessa la rielezione e l'organo veniva rinnovato per un terzo ogni due anni, esattamente come accade per il Senato americano. All'interno dell'Autorità si votava a maggioranza, il ché escludeva il veto ad ogni Stato.

[48] Questi principi sono gli stessi che vigono oggi per il ruolo sia del presidente, sia dei commissari all'interno della Commissione Europea e verranno ripresi in maniera approfondita nel secondo capitolo.

erano conferiti importanti poteri di natura vincolante e non per le parti contraenti tramite l'uso di atti normativi denominati decisioni, raccomandazioni e pareri: le decisioni erano vincolanti in ogni loro aspetto come lo sono oggi i regolamenti europei, le raccomandazioni erano vincolanti negli obiettivi da raggiungere, ma lasciavano libero lo Stato al quale erano indirizzate il modus operandi con il quale perseguire l'obiettivo, come le odierne direttive europee, mentre i pareri non erano vincolanti. Infine, in seno all'Autorità fu istituito un Comitato Consultivo, la cui composizione era variabile tra trenta e cinquantuno membri facenti parte, in egual numero, delle classi dei lavoratori, dei produttori, dei commercianti e dei consumatori e che, come il nome suggerisce, era un organo prettamente consultivo.

Il controllo incrociato sull'Alta Autorità era esercitato dal Consiglio il quale aveva il potere di approvazione del bilancio presentato dall'Autorità, dall'Assemblea, la quale aveva il potere di censura del resoconto annuale dell'Alta Autorità che, se votato dai due terzi dei componenti, obbligava quest'ultima alle dimissioni in blocco, e dalla Corte di Giustizia che, come citato nel trattato istitutivo, «[...]è competente a conoscere dei ricorsi di annullamento per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, o sviamento di potere, proposti contro le decisioni e le raccomandazioni dell'Alta Autorità da uno degli Stati membri o dal Consiglio.».

Il Consiglio era composto da un rappresentante per ognuno degli Stati membri e i suoi componenti agivano in tale veste. Ai sensi dell'art. 28, all'interno del Consiglio il sistema di voto sulle proposte dell'Autorità era il seguente: «[...] maggioranza assoluta dei rappresentanti degli Stati membri, ivi compreso il voto del rappresentante di uno degli Stati che assicura almeno il 20 per cento del valore totale delle produzioni di carbone o di acciaio della Comunità, o, in caso di parità di voti, e se l'Alta Autorità mantiene la proposta dopo una seconda deliberazione, dei rappresentanti di due Stati membri che assicurano ciascuno almeno il 20 percento del valore totale delle produzioni di carbone e di acciaio della Comunità. Quando il [...] Trattato richieda una decisione all'unanimità o un parere conforme all'unanimità, la decisione o il parere sono acquisti se raccolgono i voti di tutti i membri del Consiglio. Le decisioni del Consiglio, eccetto quelle che richiedono una maggioranza qualificata o l'unanimità, sono prese a maggioranza dei membri che compongono il Consiglio, tale maggioranza è ritenuta acquisita se comprende la maggioranza assoluta dei rappresentanti degli Stati membri, ivi compreso il voto del rappresentante di uno degli Stati che assicurano almeno il 20 percento del valore totale delle produzioni di carbone e di acciaio della Comunità».

Per quanto riguarda l'Assemblea, essa era composta da delegazioni formate da rappresentati dei parlamenti nazionali dei sei paesi, in numero complessivo di 78 rappresentanti[49] dei popoli degli Stati, escludendo perciò la loro elezione diretta; aveva il potere di censura precedentemente citato, ma non facoltà legislativa, il ché in seguito diverrà uno dei motivi principali alla base della critica sul deficit democratico delle istituzioni europee prima del 1979. Infine, vi era la Corte di Giustizia composta da sette giudice nominati dai governi e che aveva il compito di risolvere controversie sorte all'interno della Comunità, anche se ancora i cittadini non potevano adirla direttamente.

In buona sostanza e riassumendo, l'organizzazione appena sorta aveva la seguente macrostruttura: un organo esecutivo a composizione ristretta che formulava gli atti normativi della Comunità (Alta Autorità), un organo legislativo che votava sulle proposte dell'organo esecutivo (Consiglio), un organo assembleare (Assemblea) privo dei poteri legislativi che attualmente possiede e ben lungi dall'essere l'organo parlamentare che oggi definiamo Parlamento Europeo e un organo giudiziario (Corte di Giustizia) con poteri sanzionatori rispetto all'attività dell'Alta Autorità e garante della corretta applicazione del trattato.

Come dimostra la tabella di seguito, la produzione di acciaio, esaminando il periodo antecedente all'allargamento del 1973, è stata in costante crescita dall'anno di istituzione della CECA, ciò a dimostrare come uno degli obiettivi stabiliti dal trattato sia stato pienamente raggiunto[50].

[49] 18 per la Germania Ovest, per la Francia e per l'Italia, 10 per Belgio e Olanda e 4 per il Lussemburgo.

[50] A onor del vero bisogna segnalare come il medesimo grafico riferito al settore del carbone mostra una quasi costante diminuzione della produzione, ma tale trend non è da attribuire al mancato funzionamento del sistema CECA, bensì alla maggior attenzione al fattore ambientale che ha portato la società a diminuire l'uso di carbone e a privilegiare forme meno inquinanti di combustibili.

Table 1.3.2 Production of crude steel

1 000 t		EU	D	F	I	NL	B	L	UK	IRL	DK	EL	E	P	A	FIN	S
EU-6	1952	41 996	18 629	10 867	3 635	693	5 170	3 002									
	1957	59 997	27 973	14 100	6 979	1 185	6 267	3 493									
	1962	73 011	32 563	17 234	9 757	2 096	7 351	4 010	← Not part of the ECSC Treaty →								
	1967	89 886	36 744	19 658	15 890	3 401	9 712	4 481									
EU-9	1973	150 073	49 521	25 270	20 995	5 623	15 522	5 924	26 649	116	453						
	1977	126 121	38 985	22 089	23 333	4 923	11 256	4 329	20 474	47	685						
EU-10	1981	126 053	41 610	21 245	24 778	5 472	12 283	3 790	15 321	33	612	909					
EU-12	1986	126 899	37 134	17 865	22 985	5 286	9 713	3 705	15 766	208	632	1 009	11 882	714			
	1990	136 854	38 434	19 016	25 467	5 412	11 453	3 560	17 895	326	610	999	12 936	746			
EU-15	1995	155 745	42 051	18 107	27 766	6 409	11 558	2 613	17 655	310	654	939	13 802	828	5 003	3 152	4 898
	1998	159 525	44 046	20 153	25 642	6 377	11 426	2 477	17 034	359	792	1 108	14 827	936	5 298	3 928	5 122
	2000	163 410	46 376	21 001	26 728	5 666	11 637	2 571	15 252	359	800	1 088	15 840	1 088	5 723	4 091	5 190

Source: Eurostat.

Fonte: EUROSTAT.

1.2.2 La CED e la CPE

Nel 1950 lo scontro tra Stati Uniti e Unione Sovietica nell'ambito della Guerra Fredda ebbe il suo primo banco di prova. Da quell'anno fino al 1953 infatti si combatté la guerra di Corea che vide contrapposte le due fazioni, nonché altri attori quali la Repubblica Popolare Cinese. All'epoca l'analogia tra quanto stava accadendo in estremo oriente e quanto poteva potenzialmente accadere in Europa, e più precisamente nella Germania divisa, mise di nuovo al centro dell'attenzione la questione del riarmo della Germania ovest: da una parte vi erano USA e Regno Unito che vedevano di buon grado la possibile resurrezione dell'esercito tedesco, con limiti e controlli ben definiti, nell'ottica di costruire un baluardo di difesa contro la Germania est filosovietica, dall'altra c'era l'intransigente Francia guidata da governi instabili e perlopiù socialisti che, in un primo momento, osteggiavano con forza il riarmo tedesco in tutte le sue forme. A seguito dell'invio americano di reparti di difesa in Europa al fine di prevenire un possibile attacco sovietico in Germania, fu chiesto agli europei, e in particolare alla Francia, ago della bilancia della questione, di abbandonare la resistenza alla militarizzazione dei tedeschi. A tal fine Jean Monnet elaborò un piano, che poi verrà sostenuto dal primo ministro francese dell'epoca René Pleven e acquisirà la dizione di Piano Pleven, che istituiva quello che sarebbe dovuto essere un Ministero della Difesa europeo, poi diventato Comunità Europea di Difesa (CED).

Il trattato istitutivo della CED fu firmato a Parigi il 27 maggio 1952. Mark Gilbert[51] lo definisce «la più ampia cessione di sovranità fatta dai paesi dell'Europa occidentale fino al trattato di Maastricht nel 1992», mentre all'epoca del trattato, uno dei suoi più grandi fautori e sostenitori, Alcide De Gasperi, lo commentava asserendo che: «[…] impedire, attraverso la costituzione di una federazione e confederazione europea, che si determinino nuovamente, ad esempio, motivi di attrito e *revanche* tra la Francia e la Germania, sarebbe già un grande risultato.»[52]. Nel concreto, i tratti salienti del trattato erano:

- La fine dello Statuto d'Occupazione della Germania ovest al momento della ratifica del trattato.

- La messa a disposizione di 43 divisioni agli ordini della NATO, di cui dodici erano tedesche e che contavano 13.000 uomini per ciascuna divisione.

- L'onere per gli Stati di mantenere e reclutare forze armare indipendentemente dalla CED solo per far fronte a situazioni belliche al di fuori dell'Europa o all'interno dello Stato.

- Una struttura ternaria simile al sistema della CECA con il potere esecutivo affidato a un collegio di commissari composto da nove membri, un Consiglio dei Ministri e un'Assemblea.

- L'istituzione in futuro di una struttura federale o confederale che avrebbe assolto sia ai compiti della CED che a quelli della CECA[53].

Quest'ultimo punto era di vitale importanza perché era quello che faceva da precursore all'istituzione della Comunità Politica Europea (CPE) che «consisteva di un Parlamento bicamerale, di un Consiglio Esecutivo, di un Consiglio dei ministri e di una Corte di Giustizia dai poteri estesi. Il Parlamento sarebbe stato composto da una Camera dei Popoli (un'assemblea direttamente eletta) e da un Senato, che sarebbe stato disegnato dai Parlamenti nazionali. Il Senato avrebbe avuto il potere cruciale di nominare, con voto segreto, il Presidente del Consiglio Esecutivo. Il Presidente avrebbe quindi avuto mano libera per scegliere un Gabinetto di ministri. Il Consiglio Esecutivo, congiuntamente al Consiglio dei Ministri, sarebbe quindi diventato l'esecutivo della Comunità. Tutte le sue decisioni principali, comunque, avrebbero dovuto essere sottoposte all'approvazione

[51] Gilbert, M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005
[52] De Gasperi, A., *L'Europa – Scritti e discorsi*, Morcelliana, 2004
[53] L'articolo che stabilisce una futura cooperazione fedarle o confederale era il 38 ed era stato fortemente voluto dai delegati italiani.

della Camera dei Popoli e del Senato. La Corte di Giustizia avrebbe dovuto procurare agli Stati-nazione il potere di *judicial review* della costituzionalità delle leggi della Comunità Politica Europea (CPE)»[54].

Enunciando brevemente le cause storico-politiche del fallimento del piano CED, e di conseguenza CPE, dovuto alla mancata ratifica da parte dell'Assemblea francese del trattato, causata a sua volta sia dalla sconfitta a Dien Bien Phu del 1954, sia dall'ostruzionismo perpetrato dal primo ministro dell'epoca Mendès-France, da De Gaulle e dai comunisti francesi, è significativo analizzare l'approccio dei federalisti europei al progetto. Albertini[55] riporta come il carattere settoriale intrinseco della CED e la semplice integrazione a livello sovranazionale europeo degli eserciti senza una necessaria struttura di coordinamento politico aveva dentro di sé il peccato originale dell'assenza di una base democratica con la quale l'intero sistema avrebbe potuto sopravvivere alle sfide geopolitiche. Le competenze in materia di difesa infatti sarebbero rimaste prerogative dei governi che dovevano cooperare e decidere all'unanimità, il ché spostava il potere decisionale nel sistema all'interno del quale la CED era inserita, ovvero alla NATO, e, pragmaticamente parlando, agli Stati Uniti. Solo con l'istituzione della CPE, la CED poteva avere speranze di vita, ma la reticenza (esterna) del Regno Unito e quella molto forte dei francesi capeggiati da Mendés-France al trasferimento di competenze statali ad un organismo sovranazionale hanno giocato un ruolo di primo piano nella disfatta del progetto; tant'è vero che Italia e Germania ovest nel 1955 aderirono all'Unione Europea Occidentale, che altri non era che l'allargamento del Patto di Bruxelles del 1948, con la creazione di un meccanismo di cooperazione e difesa internazionale privo di poteri propri. In definitiva, il passo falso della CED ha creato a metà degli anni '50 un grosso rallentamento all'integrazione europea e un generale sconforto sulla possibilità di un'Europa unita anche a livello politico; sconforto che però in pochi anni diventò entusiasmo per il successo di due progetti: la Comunità Economica Europea ed EURATOM.

1.2.3 I trattati di Roma

Il 25 marzo 2017 si sono celebrati a Roma i festeggiamenti per i sessant'anni di vita dei trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM). La dichiarazione congiunta dei 27 Stati membri[56], del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio che ne è seguita ha sinceramente elogiato tutti gli sforzi che durante questi anni si sono compiuti

[54] Gilbert, M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005, pagg. 42-43
[55] Albertini., M., Chiti-Batelli, A., Petrilli, G., *Storia del federalismo europeo*, ERI, 1973
[56] Ad oggi, 2018, i membri dell'Unione Europea sono ancora 28, ma in seguito al referendum del 23 giugno 2016 nel Regno Unito col quale nel marzo 2019 avverrà la Brexit, l'UE ha cominciato già a definire in 27 il numero degli Stati appartenenti all'Unione.

nell'ottica di una maggior integrazione europea che, anche per merito suo, ha prodotto il più lungo periodo di pace tra gli stati del vecchio continente.

La conferenza di Messina del 1-2 giugno 1955, dalla quale poi nacque la dichiarazione di Messina che enunciava i principi alla base della CEE e di EURATOM, non cominciò sotto i migliori auspici. Il periodo in questione infatti era appena successivo al fallimento della CED e, come menzionato prima, l'integrazione aveva subito una battuta d'arresto importante, soprattutto a livello morale per i federalisti europei. Nonostante ciò, la conferenza terminò con un grande successo e con grande una grande speranza per il futuro. A mettere sul banco la proposta di una comunità europea riguardante esclusivamente l'energia atomica fu soprattutto il ministro degli esteri belga Paul-Henri Spaak durante la conferenza. Secondo lui, ma anche secondo gli altri partecipanti[57], la dipendenza della c.d. Piccola Europa dall'importazione di energia avrebbe portato dei rischi permanenti di conflitto e la perenne insicurezza di un mercato fortemente soggetto alle inclinazioni politiche dei produttori esteri. A questo si aggiunse che per i piccoli Stati europei le ricerche in campo di energia nucleare a quel tempo avevano costi proibitivi se eseguite a livello nazionale, mentre USA e Unione Sovietica erano già molto avanti nelle sperimentazioni[58] avendo a loro disposizione più risorse sia di tipo economico che di tipo logistico.

Il trattato perciò firmato il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore l'1 gennaio 1958 si prefiggeva come finalità quelle di sviluppare la ricerca e assicurare la diffusione delle conoscenze tecniche, stabilire e garantire l'applicazione di norme di sicurezza uniformi per la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori, agevolare gli investimenti e assicurare la realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità, garantire il regolare e equo approvvigionamento di tutti gli utilizzatori della Comunità in minerali e combustibili nucleari, garantire che le materie nucleari civili non siano distolte dalle finalità cui sono destinate (in particolar modo di tipo militare) e promuovere il progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare in collaborazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali. Il trattato EURATOM risulta attualmente ancora in vigore[59] e la Comunità Europea dell'Energia Atomica ha la forma di un'organizzazione internazionale collegata all'Unione Europa ma non

[57] Walter Hallstein per la Germania ovest, Antoine Pinay per la Francia, Gaetano Martino per l'Italia, Joseph Bech per il Lussemburgo e Jan Willem Beyen per i Paesi Bassi.
[58] La Francia in particolare spinse per effettuare ricerche in campo militare sul nucleare ma, come si vedrà poco più avanti nello scritto, l'uso militare fu subito accantonato.
[59] A differenza della CECA, EURATOM ha durata illimitata.

fusa ad essa. Dal punto di vista giuridico infatti EURATOM è un'organizzazione internazionale a sé stante, in quanto tale soggetto di diritto internazionale, e dotata di propria personalità giuridica[60].

Il Trattato istitutivo della CEE, firmato in concomitanza con quello EURATOM, fu senz'altro più significativo del suo fratello minore per la storia politica dell'integrazione europea. Innanzitutto, per i numerosi scopi che si prefiggeva:

a) l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente,

b) l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi,

c) l'eliminazione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali,

d) l'instaurazione di una politica comune nel settore dell'agricoltura,

e) l'instaurazione di una politica comune nel settore dei trasporti,

f) la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune,

[60] Ritengo doveroso dare qualche breve accenno ai requisiti essenziali affinché un'istituzione possa essere definita organizzazione internazionale e sulla personalità giuridica. I requisiti menzionati, secondo Roberto Belloni (Belloni, R., *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, 2013, pag. 12) sono quattro: 1. costituiscono entità formali create da un accordo tra i governi degli stati membri, 2. i firmatari dell'accoro istitutivo sono tre o più stati, 3. ciascuna organizzazione ha uno o più obiettivi comuni sanciti dall'accordo istitutivo, 4. ciascuna organizzazione possiede una struttura permanente, ad esempio un segretariato, che gestisce le attività dell'organizzazione stessa. Sulla soggettività giuridica delle OO. II. si espresse la Corte Internazionale di Giustizia con un parere del 20 dicembre 1980 riguardante l'interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 tra Organizzazione Mondiale della Sanità ed Egitto, nel quale al paragrafo 37 si legge che «International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties». Per quanto riguarda la personalità giuridica, essa è espressamente prevista nel Titolo V del trattato riguardante le disposizioni generali all'art. 184. Essendo gli Stati firmatari (e che hanno in seguito ratificato) vincolati all'applicazione trattato in tutte le sue parti, essa è accettata da tutti i membri EURATOM.

g) l'applicazione di procedure che permettano di coordinare le politiche economiche degli Stati membri e di ovviare agli squilibri nelle loro bilance dei pagamenti,

h) il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune,

i) la creazione di un Fondo sociale europeo, allo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e di contribuire al miglioramento del loro tenore di vita,

j) l'istituzione di una Banca europea per gli investimenti, destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse,

k) l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale.

In secondo luogo, perché le modifiche avvenute nel corso degli anni hanno dato luogo alla nascita dell'Unione Europea e hanno gettato le basi per un sistema sempre più federale, all'interno del quale gli attori statali rimanevano sì i principali esecutori e destinatari delle politiche pubbliche, ma venivano vincolati alle decisioni comunitarie prese da istituzioni al di sopra degli ordinamenti nazionali. Infine, la CEE rappresentò il pieno compimento dell'ideale funzionalista di integrazione dell'epoca iniziato con l'istituzione della CECA. Con una ben poco celata vena ironica, ma con un alto grado di preveggenza, un articolo del 30 marzo 1957, dal titolo *Red Letter Day for Shoppers* uscito sulla testata inglese *The Economist*, recitò che «entro dodici anni, se le cose andranno bene, o diciassette se andranno male, gli italiani desiderosi di comprare una Volkswagen saranno in grado di farlo a prezzi tedeschi». Mai profezia fu più azzeccata!

Trattando degli organi della CEE, di EURATOM e della CECA, si decise nel 1957 di mettere in comune per tutte e tre le comunità l'Assemblea e la Corte di Giustizia. Ognuna di esse però aveva un organo esecutivo, una Commissione CEE ed una EURATOM, e uno legislativo, ovvero il Consiglio dei Ministri, i quali erano composti e operavano analogamente al funzionamento degli organi CECA descritti nel precedente paragrafo. Fu solo con il "Trattato che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità Europee" dell'8 aprile 1965 che si procedette all'unificazione di tutti gli organi delle tre comunità.

1.2.4 Dalla CEE a Maastricht

Gli anni di vita delle Comunità[61] sono stati caratterizzati da un lato da una forte espansione del mercato comune e da un segno positivo per tutte le economie degli Stati che ne facevano parte, dall'altro lato, politicamente parlando, i nodi da risolvere furono molteplici[62] e portarono a delle grosse novità in ambito comunitario.

Una di queste difficoltà da risolvere, senz'altro all'epoca la più preoccupante per i funzionalisti europei, fu la c.d. "crisi della sedia vuota". Con il referendum costituzionale del 29 settembre 1958 la Francia approvò la riforma proposta dal generale Charles De Gaulle, instaurando la V Repubblica Francese e trasformando la sua forma di governo prima da parlamentare in semipresidenziale, poi, con un nuovo referendum del 1962 con il quale venne introdotta l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente della Repubblica, a una forma di governo semipresidenziale con ulteriore rafforzamento del Presidente.

Il primo Presidente della V Repubblica fu lo stesso De Gaulle e la sua personalità giocò un ruolo di primo piano nello scenario europeo. Prima di tutto nel 1961 fu il suo governo a porre il veto[63] sull'adesione del Regno Unito al Mercato comune a causa di dissidi sorti tra il generale, gli USA e il Regno Unito sulle ricerche in ambito militare per le dotazioni nucleari. In seguito, nel 1965, altri scontri di natura politica provocati dalle critiche alla Francia in seno al Consiglio da Italia, Germania ovest e Paesi Bassi in materia di Politica Agricola Comune (PAC), in particolare sul meccanismo di finanziamento agricolo, e provocati dall'atteggiamento della Commissione Hallstein che stava acquisendo, in via consuetudinaria, sempre più potere decisionale di tipo sovranazionale, con proposte quali quella dell'abbandono del metodo di voto all'unanimità, la Francia il 6 luglio 1965 ritirò il suo rappresentante permanente e annunciò che non avrebbe partecipato alle successive riunioni comunitarie, dando avvio alla "crisi della sedia vuota" che durò per circa sette mesi.

L'accordo di Lussemburgo che scaturì al termine della crisi, il 29 gennaio 1966, fu definito un «accordo sul disaccordo»[64], in quanto affermava che in caso di votazione (in Consiglio) su temi che riguardavano interessi molto importanti per la politica interna di uno o più membri, veniva fatto salvo il voto all'unanimità, mentre per quanto riguarda la PAC, l'agricoltura continuava ad essere finanziata da sovvenzioni statali fino al 1970.

[61] Da qui alla fine del paragrafo il termine Comunità, per sintesi, indicherà la CECA, la CEE ed EURATOM.
[62] Purtroppo, non è possibile analizzarli tutti in maniera esaustiva, perciò verranno affrontati solo i casi più importanti.
[63] Ai sensi dell'art. 237 del Trattato istitutivo della CEE, l'ammissione di un nuovo membro è subordinata alla richiesta formale di quest'ultimo presentata di fronte al Consiglio che, una volta preso atto del parere della Commissione, delibera all'unanimità. Nella pratica ogni Stato godeva di un diritto di veto sull'ammissione di un candidato.
[64] Varsori, A., *Storia internazionale*, Il Mulino, 2015, pag. 267.

Il passo in avanti perciò che la Commissione aveva provato a fare nell'ottica di un rafforzamento della procedura decisionale sulla scia tracciata dai federalisti, in particolar modo sull'esclusione di un diritto di veto conferito ad ogni Stato, subiva una brusca battuta d'arresto e, inoltre, rimaneva ancora irrisolta la questione dell'adesione del Regno Unito, partner fondamentale a livello commerciale.

L'adesione del Regno Unito fu in seguito formalizzata, contemporaneamente a quelle di Irlanda e Danimarca, nel 1973. Tutti e tre i Paesi citati più la Norvegia, tra il 1972 e il 1975 affrontarono un referendum riguardante la loro membership nelle Comunità:

- Il regno Unito indisse il referendum successivo nel 1975 a causa del cambio di governo che portò il laburista Harold Wilson a Downing Street in sostituzione del conservatore Edward Heath, ma sia l'opinione pubblica che l'opposizione guidata da Margaret Thatcher quanto meno non osteggiarono la presenza del loro Paese nelle Comunità anche se, è bene ricordarlo, il Regno Unito ha sempre posto un freno all'integrazione europea in senso federalistico e poco più tardi cominciò a segnalare in modo formale i suoi dissensi con la clausola di opting out, cioè una clausola con cui disapplica alcune norme di un determinato trattato, ma di cui si parlerà nel paragrafo successivo.

- In Irlanda il referendum si è tenuto in via preventiva nel 1972 e, a seguito della schiacciante vittoria di chi voleva aderire alle Comunità, fu introdotto un emendamento nella Costituzione all'art. 29 con il quale l'Irlanda accettò di entrare a far parte delle tre Comunità.

- In Danimarca invece il referendum in tale materia era già espressamente previsto dalla Costituzione[65] e nel 1972 i Danesi approvarono l'adesione.

- Il referendum indetto dal governo norvegese, al contrario degli altri tre paesi, bocciò nel 1972 la scelta laburista di entrare a far parte delle Comunità. Bocciatura che si ripropose nel 1994 quando venne chiesto al popolo di decidere o meno sulle sorti dell'adesione all'Unione Europea. Nello stesso anno però la Norvegia aderì allo Spazio Economico Europeo (SEE).

[65] L'art. 20 recita: «1) Le competenze che, in base alla presente Costituzione, spettano alle autorità del Regno, possono essere con legge, in misura ulteriormente determinata, trasferite ad autorità internazionali create in base ad accordi reciproci con altri Stati, al fine di promuovere la cooperazione e l'ordine giuridico internazionale.
2) Per l'adozione di un progetto di legge a tal fine è richiesta la maggioranza dei cinque sesti dei membri del Parlamento. Se tale maggioranza non viene raggiunta, ma è raggiunta quella necessaria per l'adozione di un progetto di legge ordinario ed il Governo intende mantenere il progetto, esso è sottoposto agli elettori del Parlamento per essere approvato o respinto secondo le regole stabilite nell'art. 42 in materia di referendum popolare.»

L'allargamento delle Comunità ai tre membri del 1973 pose di nuovo sotto i riflettori un tema che era stato parzialmente accantonato durante gli anni '60, ovvero quello della rappresentatività, delle funzioni e della composizione dell'Assemblea europea. Il Trattato istitutivo della CEE del 1957 prevedeva, all'art. 138 la scelta dei rappresentati europei tra i membri delle assemblee nazionali, assegnandone un numero ben definito per ogni Stato. Lo stesso articolo però aveva previsto una norma programmatica con la quale «[l]'Assemblea elaborerà progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri».

Già al momento in cui l'Assemblea europea diventò istituzione comune di CECA, CEE, ed EURATOM, i membri nominati divennero 142, mentre nel 1962 l'istituzione mutò il proprio nome in Parlamento europeo, nonostante rimanesse ancora un organo assembleare i cui esponenti non erano né eletti, né rappresentanti dei loro partiti di appartenenza. A causa del precedentemente citato allargamento, nel 1973 i membri diventarono 198, ma continuavano a sussistere importanti problemi di natura procedurale e sostanziale: innanzitutto il deficit democratico dovuto al fatto che i parlamentari non erano eletti dai cittadini, in secondo luogo per gli scarsi poteri di tipo decisionale in quanto il Parlamento aveva un ruolo limitato nell'iter legislativo e infine «la mancanza di obbligatorietà dell'iscrizione ai gruppi (artt. 32 e 35 reg. PE), la mancanza di controllo sulla reale esistenza dell'affinità politica, così come la mancanza di una legge elettorale comune non hanno rappresentato un ambiente giuridico favorevole allo sviluppo del sistema dei partiti europei.»[66].

A rivoluzionare parzialmente il quadro prospettato fu un Atto del Consiglio del 20 settembre 1976 con il quale si stabilì che le elezioni del 1979 del Parlamento europeo sarebbero state a suffragio universale. Si decise inoltre che i membri del parlamento sarebbero aumentati a 410[67], che essi potevano indistintamente ricoprire il ruolo di deputati (o senatori) nazionali e quello di parlamentari europei e, nell'attesa di una decisione da parte del Parlamento stesso, il sistema di voto con il quale venivano eletti i parlamentari rimaneva onere nazionale, senza un'armonizzazione a livello europeo verso il sistema proporzionale, come oggi accade. Soprattutto a causa di quest'ultimo punto, la ratifica dell'Atto[68] fu molto lunga e piena di tensioni nel Regno Unito, il ché fece slittare la data delle elezioni dirette, che in un primo momento doveva essere nel 1978, all'anno successivo. La diatriba sorse a causa dei conservatori britannici che si opposero strenuamente al

[66] Decaro, C., *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo* in "Studi polacco-italiani di toruń XII", 2016

[67] 81 seggi per Regno Unito, Germania ovest, Italia e Francia, 25 per i Paesi Bassi, 24 per il Belgio, 15 per l'Irlanda, 16 per la Danimarca e 6 per il Lussemburgo. Già attraverso questa spartizione numerica sorse un problema di sovrarappresentanza poiché la Francia aveva lo stesso numero di rappresentanti di Regno Unito Germania e Italia quando contava circa dieci milioni di elettori in meno rispetto a ciascuno degli altri Stati; Il Belgio aveva solo un parlamentare in meno rispetto ai Paesi Bassi e contava tre milioni di elettori in meno, mentre Irlanda e Danimarca, che avevano un terzo degli elettori del Belgio, portavano a Bruxelles più della metà dei rappresentanti rispetto al Belgio.

[68] La ratifica fu necessaria a livello legislativo per tutti i Paesi membri poiché le novità introdotte comportavano una modifica dei trattati istitutivi.

metodo di voto proporzionale, usato negli altri otto Stati, a favore del mantenimento del sistema maggioritario inglese, che alla fine fu adottato anche per le elezioni del Parlamento europeo nel Regno Unito. Cominciavano già pertanto in Inghilterra alcune forme di opposizione alle visioni di Bruxelles, tant'è che l'affluenza registrata alle urne il 10 giugno 1979 per le europee fu solo del 33%, mentre per le elezioni generali del 3 maggio, che in quell'anno incoronarono la Thatcher, arrivò al 76%.

Malgrado questi dati, il treno europeo era ormai avviato ad una corsa senza freni che nel 1981 vide l'adesione della Grecia, mentre nel 1986 vide quella di Spagna e Portogallo. Lo stesso anno, oltre che per l'inizio dell'Europa a 12 membri, segnò un importante punto focale per le Comunità. Fu l'anno infatti in cui fu firmato l'Atto Unico Europeo (AUE), che entrò in vigore il 1°luglio dell'anno successivo. L'AUE diede una soluzione a molti dei nodi comunitari enunciati fin qui, introducendo cambiamenti sostanziali ai Trattati di Roma. Uno dei più importanti fu certamente l'aumento dei casi sui quali il Consiglio aveva facoltà di votare, al suo interno, a maggioranza qualificata e non più all'unanimità: esempio di questi casi furono gli accordi di associazione con i quali la Comunità stipulava delle collaborazione in materie economico-sociali con Stati non membri della Comunità e sui quali, appunto, non serviva più il voto favorevole di tutti gli Stati; un altro esempio furono le votazioni riguardanti il completamento del mercato interno, in quanto ai sensi dell'art. 18 si decise che il Consiglio «deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, in cooperazione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno», ad eccezione delle «disposizioni fiscali, a quelle relative alla libera circolazione delle persone e a quelle relative ai diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti». Il mercato interno infatti fu uno dei punti chiave affrontati dall'Atto e fu stabilita la scadenza per il suo completamento al 31 dicembre 1992, giorno nel quale tutte le barriere alla libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone dovevano essere eliminate secondo le disposizioni del trattato. Furono inoltre istituzionalizzati il Consiglio europeo e la Politica estera comune anche se ancora in termini molto generali. Infine, i poteri del Parlamento furono implementati con l'obbligatorietà di un parere conforme da parte del Parlamento per la conclusione di un accordo di associazione e l'istituzione della procedura di cooperazione, la quale rafforzò la posizione del Parlamento europeo nel dialogo tra i vari organi comunitari, conferendogli la possibilità di una doppia lettura delle proposte legislative. Tuttavia, tranne che nel settore dell'ambiente, il campo di applicazione di questa procedura restò limitato ai casi in cui il Consiglio deliberava a maggioranza qualificata.

1.3 Atto II: l'Unione Europea e le spinte all'integrazione

«L'Europa è stata per secoli un'idea, una speranza di pace e comprensione. Oggi questa speranza si è avverata. L'unificazione europea ci ha permesso di raggiungere pace e benessere. È stata fondamento di condivisione e superamento di contrasti. Ogni membro ha contribuito ad unificare l'Europa, a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto. Se oggi l'Europa ha superato definitivamente un'innaturale divisione, lo dobbiamo all'amore per la libertà dei popoli dell'Europa centrale e orientale. L'integrazione europea è l'insegnamento tratto da conflitti sanguinosi e da una storia di sofferenze. Oggi viviamo assieme come mai è stato possibile in passato.»

Dichiarazione di Berlino, 25 marzo 2007

Gli anni '90 e la prima decade del 2000 per l'Europa fu un periodo di grosse novità, di grossi cambiamenti e pieno di sfide da affrontare. Gli eventi più importanti che nel corso di questo paragrafo verranno affrontati saranno: il Trattato di Maastricht, l'Unione Economica e Monetaria, gli allargamenti ai 28 membri attuali, il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e il Trattato di Lisbona.

L'evento chiave che scosse le menti europee e cambiò definitivamente gli equilibri di potere in Europa fu il crollò del muro di Berlino. Ovviamente, non fu l'accaduto in sé a cambiare la geopolitica europea, bensì le conseguenze che tale fatto ebbe, ovvero principalmente l'unificazione della Germania e la fine dei regimi comunisti sovietici. La Germania unita[69] contava nel 1990 circa ottanta milioni di cittadini, cioè venti in più di Regno Unito, Francia e Italia e sarebbe di lì a poco diventata un *primus inter pares* tra i principali attori europei in quanto le bastarono pochi anni per ristabilire un'economia molto solida sia nei bilanci pubblici che nell'export, il ché l'avrebbe resa lo Stato più forte a livello comunitario, a discapito della Francia. Al suo fianco inoltre aveva le amministrazioni americane le quali, iniziato il declino dell'Unione Sovietica e caduto in forte crisi il sistema comunista, cominciarono a spingere fortemente per un'espansione verso i Paesi dell'est delle Comunità europee, per i quali il punto di riferimento strategico diventò proprio la Germania, e per il rafforzamento delle istituzioni europee.

[69] A livello di diritto internazionale, l'unificazione della Germania pose un problema giuridico riguardante la successione dei trattati. In linea generale il principio che governa questo ambito è quello della *tabula rasa*, ovvero il principio per il quale una volta che si viene a formare un nuovo Stato, i trattati stipulati dai vecchi Stati che erano parte o che comprendevano il nuovo Stato non producono più i loro effetti giuridici sulla nuova entità. Questo concetto subisce numerose eccezioni e una di queste riguardò proprio la Germania unita. La sua nascita si configurò, ai sensi del Trattato sull'unità tedesca del 31 agosto 1990, come un'incorporazione della Germania est da parte della Germania ovest (il Trattato in sé parla di «adesione») e l'art.11 impose esplicitamente che i trattati in corso di applicazione alla Repubblica Federale di Germania, venissero estesi anche alla Repubblica Democratica Tedesca, ivi compresi perciò anche i vari Trattati europei firmati dalla Germania ovest.

1.3.1 Il Trattato di Maastricht

Date queste premesse e sulla scia anche delle novità introdotte dall'Atto Unico Europeo, successivamente a due Conferenze Intergovernative (CIG), il Consiglio Europeo di Maastricht del 9-10 dicembre 1991 completò il Trattato sull'Unione Europea[70], poi firmato nel febbraio dell'anno seguente ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Le novità e i principi introdotti furono questi:

- *Unione Europea.* L'art. A del Trattato recita «Con il presente trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un'Unione europea, in appresso denominata «Unione». Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini. L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato. Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli.» Oltre alla nascita dell'Unione Europea è bene segnalare uno dei concetti che per primi vengono affermati, ovvero quello della sussidiarietà. La nascita dell'UE vide tra i cittadini e tra alcuni schieramenti politici l'insorgere di malumori dovuti al trasferimento sempre maggiore di sovranità a un organo comunitario sovranazionale. La paura più grande era quella di diventare meri esecutori delle politiche decise a Bruxelles, perdendo quel margine decisionale ancora materialmente in mano agli Stati. Il comma della norma che dice «[…] in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini.» intende evidenziare proprio il principio di sussidiarietà proprio dei sistemi federali, secondo il quale gli interventi di governo attribuibili all'entità superiore (i.e. Stato federale, Unione Europea) sono giustificati solo qualora l'intervento non possa essere compiuto in maniera efficace dal soggetto di governo inferiore (i.e. Stato federato, Stato membro UE) o qualora l'intervento sia necessario al fine di armonizzare le politiche dell'intera federazione o Unione o, infine, quando l'intervento copre un ambito di competenza del tutto attribuibile all'entità superiore. Il principio viene poi ripreso all'art. 3B.

- *I tre pilastri.* Il titolo II, il titolo III e il titolo IV del Trattato vanno a modificare i trattati istitutivi rispettivamente di CEE, CECA e EURATOM[71] e impongono che nei settori coinvolti gli Stati membri esercitino la propria sovranità in maniera congiunta e secondo il principio del metodo comunitario, ovvero iniziativa legislativa della Commissione europea, a cui segue il voto a maggioranza qualificata del Consiglio e l'approvazione del testo normativo da parte del Parlamento che entra definitivamente nel processo decisionale tramite la c.d. codecisione. Questo rappresenta il primo pilastro. Il secondo

[70] Uno dei due plenipotenziari nominati dal Presidente della Repubblica Italiana e incaricati della firma fu l'allora Ministro del Tesoro Guido Carli.
[71] Le tre Comunità vengono fuse nella Comunità Europea (CE).

pilastro è l'istituzione della politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), in cui il Consiglio, e in particolare il metodo di voto all'interno dello stesso, rivestono un'importanza particolare. Si evince infatti dal titolo V che il Consiglio adotta un'«azione comune» e una «posizione comune» e la delinea talvolta attraverso una maggioranza qualificata[72]. La posizione comune deve essere rispettata da tutti gli Stati nelle sedi delle altre organizzazioni internazionali e la presidenza di turno del Consiglio funge da rappresentante delle istanze europee. In tal modo perciò anche la politica estera del singolo Stato subisce alcune, seppur non ingenti, limitazioni. Il terzo pilastro riguarda la cooperazione nei settori di giustizia e affari interni con la quale il Trattato istituisce nove settori di competenza comune, soprattutto riconducibili alla libera circolazione delle persone iniziata con gli accordi di Schengen e la cooperazione tra le polizie europee con la nascita dell'Europol. È inoltre significativo che il Trattato stabilisca che le proprie norme si conformano alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e alla Convenzione relativa allo status di rifugiato del 1951.

- *Unione Economica e Monetaria.* Il Trattato di Maastricht fu, tra le tante cose, anche una tappa necessaria a seguito dell'inizio della prima fase dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), in quanto, al fine di procedere all'avvio della seconda fase, era necessario modificare i Trattati di Roma. Attraverso numerosi protocolli allegati al Trattato sull'Unione Europea (Maastricht) vennero definite ed esplicitate le tempistiche per portare a termine l'UEM che già erano state stabilite nel 1989 dalla relazione del Comitato Delors. Gli obiettivi generali previsti dal completamento dell'Unione Economica e Monetaria erano facilitare gli scambi intracomunitari attraverso il perfezionamento del mercato interno, eliminando altresì l'incertezza e i costi di transazione inerenti alle operazioni di cambio e assicurando la comparabilità dei costi e dei prezzi in tutta l'Unione; il potenziamento dell'attività economica, della stabilità monetaria e della potenza finanziaria dell'Unione, ponendo fine a qualsiasi possibilità di speculazione tra le monete comunitarie in modo da garantire l'invulnerabilità della nuova moneta, l'euro, alla speculazione internazionale e instaurare solide fondamenta al fine della nascita della nuova moneta tramite la convergenza delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri. La Fase I (1° luglio 1990 – 31 dicembre 1993) prevedeva la totale liberalizzazione dei movimenti di capitali e di servizi finanziari per la costituzione di uno spazio finanziario unico e una maggiore convergenza in materia di stabilità dei prezzi e di risanamento della finanza pubblica. La Fase II (1° gennaio 1994 – 31 dicembre 1998) doveva istituire l'Istituto Monetario Europeo (IME),

[72] Invero, la maggioranza qualificata era prevista a seguita di una votazione unanime che rendeva lecito il voto a maggioranza qualificata su un determinato tema. Già da subito, era palese che Stati come il Regno Unito non avrebbero mai concesso, soprattutto in materia di politica estera, un intervento sovranazionale senza porre un «veto procedurale» alle decisioni del Consiglio e infatti la PESC nei primi anni ebbe vita molto difficile, come dimostrò la gestione della crisi balcanica di quel periodo, che vide il ricorso alle tradizionali pratiche diplomatiche fatte di alleanze intergovernative (anche con gli Stati Uniti) e non comunitarie.

una sorta di banca centrale a livello embrionale, con i compiti di sopraintendere allo sviluppo della convergenza[73] delle economie europee, ma senza poteri decisionali al di sopra delle banche centrali nazionali e, in particolare, con il compito di preparare i passi necessari all'avvio della Fase III. Infine, la Fase III (1° gennaio 1999 – 1° luglio 2002) stabiliva la fissazione irrevocabile delle parità delle monete partecipanti e i loro tassi di conversione in euro, l'emissione in euro dei nuovi titoli di debito pubblico da parte degli Stati, l'introduzione, al più tardi il 1° gennaio 2002 delle banconote e delle monete in euro, il ritiro delle monete nazionali al più tardi entro il 1° luglio 2002 e l'istituzione della Banca Centrale Europea i cui obiettivi primari sarebbero stati la conduzione della politica e il mantenimento della stabilità dei prezzi.

- *Cittadinanza europea.* Attraverso il titolo II è inoltre istituita la cittadinanza europea, di natura derivata, che è automaticamente conferita a tutti i cittadini degli Stati membri. La cittadinanza europea consente la libera circolazione e la possibilità di risiedere in qualunque Stato dell'Unione; dà diritto all'elettorato attivo e a quello passivo alle elezioni europee e comunali nello Stato di residenza; consente anche agli altri Stati membri di agire in protezione diplomatica a difesa di un cittadino europeo; infine consente di rivolgersi al Mediatore Europeo in casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o di altri organi dell'UE.

- *Consiglio europeo.* Infine, viene delineato con precisione il ruolo del Consiglio europeo, ovvero il vertice dei Capi di governo degli Stati membri, come l'istituzione responsabile degli orientamenti politici dell'UE.

1.3.2 Il Trattato di Amsterdam

In previsione dei possibili allargamenti e soprattutto in previsione dell'introduzione dell'euro, già il Trattato di Maastricht aveva previsto per il 1996 la convocazione di una conferenza intergovernativa che doveva preparare le necessarie modifiche ai trattati per ciò che concerneva le disposizioni diventate ormai obsolete, i rafforzamenti istituzionali e l'attribuzione di ulteriori competenze all'Unione. La Conferenza di Torino del 29

[73] I criteri di convergenza per gli Stati, che verranno ripresi anche più avanti, erano cinque: 1. tasso di inflazione inferiore o uguale al 1,5% della media dei tre Paesi più efficienti nell'anno precedente all'inizio della Fase III, 2. deficit pubblico al di sotto del 3% del PIL o, quantomeno, vicino a tale percentuale e con un costante trend in diminuzione nel caso in cui la percentuale superasse il 3%, 3. debito pubblico al di sotto del 60% in relazione al PIL o costantemente in diminuzione, 4. tasso di interesse nominale a lungo termine sul deficit al di sotto del 2% rispetto alla media dei tre Paesi più efficienti, 5. assenza di svalutazione per almeno due anni e mantenimento della moneta nazionale all'interno dei margini normali di fluttuazione del sistema monetario europeo.

marzo del 1996 preparò perciò il Trattato che sarà firmato[74] ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 ed entrerà in vigore il 1° maggio 1999. Qui di seguito, con la consueta struttura, le novità introdotte dal Trattato:

- *Acquis di Schengen.* La Convenzione di Schengen riguardante la libera circolazione delle persone, la cooperazione in materia di controllo delle frontiere esterne e la collaborazione nella lotta al terrorismo fu firmata nel 1985 dagli Stati del Benelux, Francia e Germania. Essa prevedeva la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne sia per i cittadini dell'UE, sia per i cittadini di Paesi terzi che aderiscono alla Convenzione, la possibilità per le forze di polizia, nell'esercizio delle loro funzioni, di uno Stato membro di oltrepassare i confini dei Paesi dell'area Schengen qualora un individuo sia stato colto in flagranza di reato e l'organizzazione di controlli rigorosi degli Stati le cui frontiere coincidono con le frontiere esterne dell'Unione in tema di accesso al suolo comunitario da parte di cittadini terzi. Al momento della firma del Trattato di Amsterdam, avevano preso parte alla Convenzione quasi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, più due Paesi non membri ovvero Islanda e Norvegia. Ai sensi delle norme generali di diritto internazionale, e invero anche del diritto comunitario, gli Stati che adottano un trattato internazionale sono obbligati al rispetto di tutte le norme contenute in esso a meno che non esercitino la clausola di *opt-out*, qualora lecita o prevista dal trattato stesso: tale clausola permette agli Stati che la esercitano di non adeguare il loro ordinamento o di non eseguire le disposizioni in oggetto previste dagli specifici articoli oggetti di *opting-out*. Questo fu il caso[75] di Irlanda e Regno Unito che, con la firma del Trattato di Amsterdam, decisero di non applicare l'*Acquis di Schengen*, mantenere in vita i controlli alle frontiere e non partecipare al Sistema di Informazione Schengen (SIS) con il quale i servizi di polizia dei Paesi aderenti si scambiavano informazioni relative a beni e persone.

- *Politiche.* Riprendendo la vicenda sull'*opt-out*, la stessa clausola fu invece eliminata per ciò che riguardava l'Accordo sulle politiche sociali. A livello degli obiettivi, è stato posto un accento particolare su uno sviluppo equilibrato e sostenibile e un elevato livello di occupazione, tema inserito nel Titolo VIII e fortemente voluto dall'allora governo Prodi. «È stato creato un meccanismo di coordinamento delle politiche in materia di occupazione adottate dagli Stati membri ed è stata prevista la possibilità di intervento con misure comunitarie in questo settore. […] Il metodo comunitario si applicava da allora ad alcuni importanti settori che avevano fatto capo in precedenza al «terzo pilastro» quali l'asilo, l'immigrazione, l'attraversamento delle frontiere esterne, la lotta alla frode, la

[74] Il Trattato verrà firmato dagli allora quindici Stati membri dell'UE, visto l'allargamento ad Austria, Svezia e Finlandia del 1995.
[75] Questo non fu l'unico caso di *opting-out* su normative dell'Unione Europea in quanto, ad esempio, Danimarca e Regno Unito decisero di applicare la clausola anche all'adozione della moneta unica.

cooperazione doganale e la cooperazione giudiziaria in materia civile nonché a una parte della cooperazione Schengen, il cui acquis era stato ripreso in toto dall'UE e dalle Comunità.»[76]

- *Parlamento Europeo*. Vennero aumentati i poteri del Parlamento in quanto: furono estese le materie sulle quali era prevista la codecisione a tutte le tematiche sulle quali il Consiglio votava a maggioranza qualificata, ad eccezione della PAC e della politica sulla concorrenza; inoltre, il Parlamento europeo procedeva ad una votazione preliminare all'insediamento della Commissione non solo in quanto organo collegiale, bensì anche sul suo futuro presidente in quanto organo singolo.

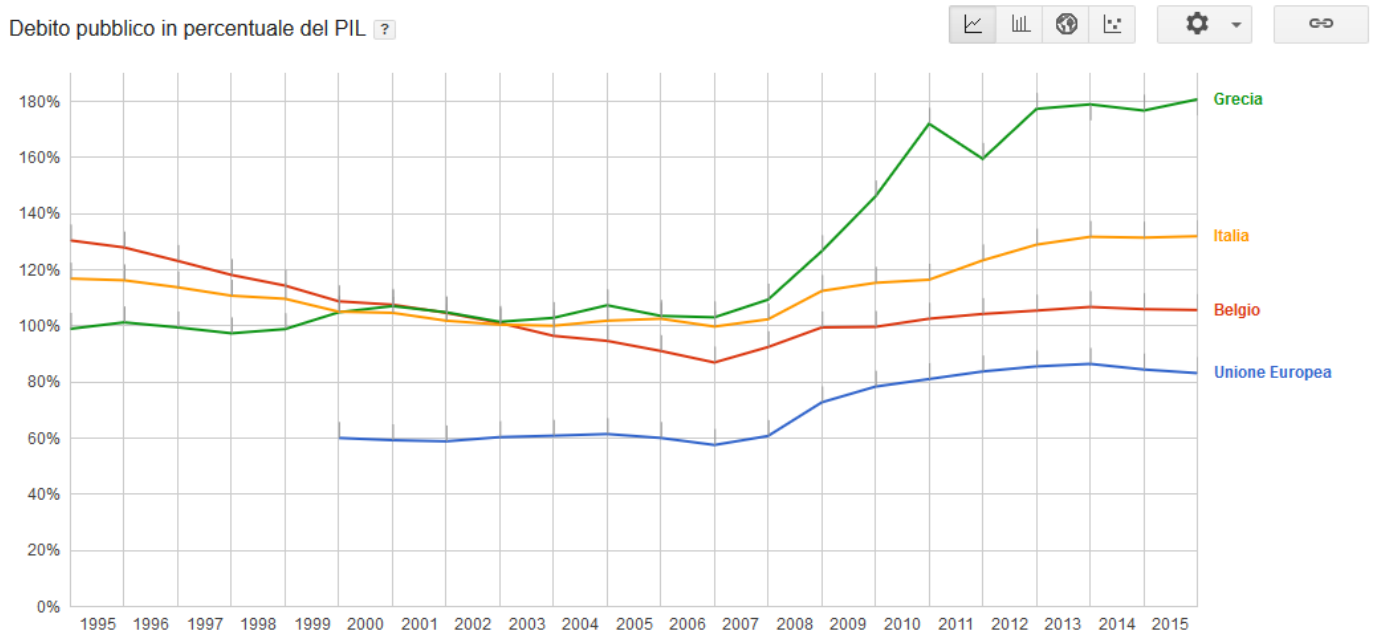
- *Cooperazione rafforzata*. «Per la prima volta, i trattati contenevano disposizioni generali che consentivano ad alcuni Stati membri, subordinatamente a certe condizioni, di fare ricorso alle istituzioni comuni al fine di organizzare una cooperazione rafforzata tra loro. Questa facoltà si è aggiunta ai casi di cooperazione rafforzata disciplinati da disposizioni specifiche, quali l'Unione economica e monetaria, la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e l'integrazione dell'acquis di Schengen. I settori suscettibili di essere oggetto di una cooperazione rafforzata erano il terzo pilastro e, a condizioni particolarmente restrittive, le questioni che non riguardavano una competenza comunitaria esclusiva. Le condizioni che qualsiasi cooperazione rafforzata doveva soddisfare, nonché le previste procedure decisionali, erano state elaborate in modo da garantire che questo nuovo elemento del processo di integrazione restasse una soluzione d'eccezione e potesse essere utilizzato solo per realizzare progressi in prospettiva dell'integrazione e non per compiere passi indietro.»[77]

- *Mr. PESC.* Il Trattato stabilì che il Segretario generale del Consiglio ricopriva anche la carica di Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune. Tale figura è andata modificandosi con il Trattato di Lisbona, ma nel 1997 l'attribuzione delle due cariche era volta a conferire continuità tra le disposizioni decise in Consiglio (il Segretario generale si occupa della preparazione, dell'elaborazione e dell'efficace attuazione delle decisioni prese dagli Stati in Consiglio) e l'operato della Commissione in tema di politica estera.

[76] Le informazioni sono state reperite presso http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html
[77] *ibidem.*

Questa breve e schematica descrizione dei trattati cardine dell'UE degli anni '90 è volta anche all'analisi dell'operato concreto e dei problemi presenti sia nel funzionamento che nelle politiche della comunità di quegli anni. Senz'altro, l'introduzione della moneta unica portò con sé gran parte delle preoccupazioni sia dei cittadini che degli esponenti politici. Il quadro sociale che si presentava nel 1999 vedeva una disoccupazione dilagante soprattutto tra i giovani, figlia del minor costo del lavoro dei Paesi dell'Europa orientale, un'alta fuga di capitali a causa della delocalizzazione messa in atto dalle aziende europee e un alto costo del lavoro legato alla legislazione comunitaria che rendeva poco appetibile alcuni settori produttivi come quello manifatturiero.

A livello di politica monetaria, la neonata BCE era incaricata di dare risposte concrete alle difficoltà presenti. Prima ancora di poter operare efficacemente però era necessario risolvere due questioni di natura istituzionale: la presidenza e l'ingresso nell'eurozona di quei Paesi che ancora non rispettavano i criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht. Il braccio di ferro sulla presidenza vedeva contrapposti Germania e Francia, ma fu la Germania, con il proprio candidato Willem Duisenberg, banchiere olandese e molto vicino alle posizioni della Bundesbank, ad avere la meglio sul governatore della banca di Francia Jean Claude Trichet[78]. Dall'altro lato, ad eccezione di Regno Unito, Danimarca e Svezia, dodici dei quindici Paesi dell'Unione Europea decisero di adottare l'euro, ma tre di questi, precisamente Italia, Belgio e Grecia ancora non rispettavano i criteri di Maastricht.



Fonte: EUROSTAT.

[78] Al Consiglio europeo di Berlino del 1998, venne deciso che il primo presidente della BCE sarebbe stato Duisenberg, ma vista l'età avanzata al momento della nomina (63 anni), gli Stati concordarono che egli avrebbe terminato il proprio mandato prima degli 8 anni previsti per la presidenza della BCE. Ovviamente esso fu un accordo politico e nessuno impose all'olandese le dimissioni, ma nel 2003 Duisenberg le annunciò, mantenendo fede all'accordo ed evitando inutili tensioni politiche. Il successivo presidente fu Trichet.

Come si evince dalla tabella, i tre Stati nel 1998 non si avvicinavano minimamente alla soglia del 60% del rapporto tra debito pubblico e PIL, ma mostrando un trend di natura decrescente alla data della verifica dei conti pubblici, Belgio e Italia furono stati ammessi immediatamente, anche se con qualche fondata preoccupazione, alla terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, mentre la Grecia, a causa di altri saldi finanziari da risanare, verrà inglobata nella zona euro a partire dal 2000.

Il 1999 segnò inoltre l'anno in cui il tasso di cambio tra le monete nazionali e l'euro veniva stabilito irrevocabilmente, mettendo fine a uno degli strumenti monetari più importanti per gli Stati: la possibilità di svalutazione competitiva (in regime di cambi fissi) o il deprezzamento (in regime di cambi variabili). Fino a quando la politica monetaria era onere dei governi, essi potevano ricorrere alla svalutazione della propria moneta nei confronti di quelle estere, ad esempio attraverso l'immissione di grandi flussi moneta nel sistema economico, al fine di rendere più competitiva la merce prodotta in loco e stimolare così le esportazioni che diventavano così, per gli acquirenti esteri, più vantaggiose. L'effetto temporaneo sulla bilancia dei pagamenti, alla voce delle esportazioni nette, cioè le esportazioni al netto delle importazioni, era un significativo aumento dell'export che stimolava la ripresa economica, ma la svalutazione non era una misura monetaria strutturale, cioè capace di stabilizzare per il lungo periodo tale segno positivo. L'entrata in scena dell'euro nel sistema dei cambi internazionali vide il rapporto tra euro e dollaro attestarsi, al 1° gennaio 1999, a 1,17 dollari per ogni euro. A causa però del costante segno positivo dell'economia USA e della difficoltà dell'euro a reggere le tensioni dei mercati in questa ultima fase di transizione verso l'Unione Economica e Monetaria, il rapporto fino al 2001 continuò a mostrare un apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro fino a toccare la punta (2001) degli 0,83 dollari per ogni euro, diventando perciò una moneta poco competitiva rispetto al dollaro.

A livello politico, le questioni da risolvere furono altrettanto importanti e altrettanto significative per la direzione che l'UE stava prendendo. Tredici Stati sui quindici membri avevano, nel 1998, un governo socialista o socialdemocratico. Nel marzo 1999 scoppiò uno scandalo che travolse la Commissione Santer riguardante una cattiva gestione dei fondi europei, una scarsa trasparenza e, caso più eclatante, il conferimento da parte della commissaria Edith Cresson di un incarico ad un suo amico dentista, il quale non aveva le competenze per rivestire detto incarico. Il rifiuto della commissaria di rassegnare le dimissioni, costrinse l'intera Commissione a dimettersi, segnando l'unico caso, finora, nella storia in cui una Commissione si dimise anzitempo. Il presidente della Commissione, il lussemburghese Jacques Santer appartenente al Partito Popolare Europeo, aveva preso in mano le redini dell'istituzione nel 1995 dopo dieci anni di conduzione socialista di Jacques Delors. Dopo lo scandalo, i governi europei decisero di affidare nuovamente alla sinistra la guida della Commissione, e in particolare a Romano Prodi. A giugno del 1999 si tennero le elezioni per il

Parlamento europeo che videro, da un lato, un forte astensionismo a causa della percezione distante ed eccessivamente burocratica che i cittadini avevano dell'apparto europeo, dall'altro la vittoria del Partito Popolare Europeo su quello socialista. Una spiegazione di questo risultato, alla luce dello scandalo della Commissione Santer, può essere una tendenza che è presente nelle elezioni europee da molti anni: spesso i cittadini sono inclini ad affrontare le elezioni europee come delle «mid-term elections» del proprio governo nazionale. In altre parole, l'elettore spesso tende a votare per punire, ma in alcuni casi anche per premiare, l'operato del suo governo, rendendo le elezioni europee una questione nazionale. Data la maggioranza dei governi socialisti o socialdemocratici dell'epoca, un postulato del genere potrebbe spiegare la vittoria dei popolari. La legislatura del 1999 cominciava perciò con una sorta di *lame duck*[79], con le dovute proporzioni e differenze dal sistema americano.

Da ultimo, ma in verità di assoluta importanza, la questione del Kosovo rivestì un ruolo non trascurabile nelle decisioni istituzionali europee. Tralasciando - non per irrilevanza, ma per questioni di sintesi – le cause e le vicende della crisi balcanica, ci si limiterà a esaminare il punto di vista europeo nella risoluzione della questione. Punto di vista europeo che in realtà non ci fu, o meglio, non vi furono azioni coordinate da Bruxelles per porre fine alla crisi. Le gravi violazioni dei diritti umani perpetrate del governo serbo guidato da Slobodan Milošević ai danni della popolazione kosovaro-albanese furono contrastate soprattutto dalla NATO, in primis dagli Stati Uniti, dalle forze europee, Regno Unito, Francia, Germania e Italia e dalla diplomazia russa. Il carattere intergovernativo della scelta di intervenire in Serbia gettò ombre e disapprovazioni sulla figura del commissario europeo incaricato della gestione degli affari esteri. Ancora una volta le decisioni vennero prese a livello intergovernativo tra gli alleati appartenenti alla NATO, mentre l'Unione Europea rimaneva attore quasi passivo. La decisione successiva al termine del conflitto in Kosovo di nominare quale nuovo Mr. PESC, figura introdotta dal Trattato di Amsterdam, Javier Solana, segretario generale della NATO che diresse l'attività militare in territorio serbo della Alleanza Atlantica, venne vista come un chiaro segnale di ritorno della politica estera e di sicurezza comune dell'UE a una stretta collaborazione con la NATO.

[79] Dall'inglese, lett. «anatra zoppa». Nel gergo giornalistico, si intende la situazione propria dei sistemi che prevedono elezioni distinte tra l'esecutivo e il legislativo, nel quale il potere esecutivo si trova a convivere con un'assemblea parlamentare retta da una maggioranza politica di orientamento diverso. Ovviamente, le differenze presenti nell'ordinamento americano fanno sì che questa definizione non sia di precisa applicazione al sistema europeo, ma ritengo che la metafora letteraria sia spendibile.

1.3.3 Il Trattato di Nizza

Le questioni istituzionali lasciate aperte dal Trattato di Amsterdam e l'allargamento previsto all'Europa orientale fecero sì che la Conferenza Intergovernativa (CIG) di Nizza dell'11 dicembre 2000, portasse alla firma e alla successiva entrata in vigore, nel 2003, del Trattato di Nizza.

Il trattato si configura come un lungo elenco di emendamenti che vanno a modificare i trattati istituivi delle Comunità Europee, una serie di protocolli allegati ad esso e l'introduzione di norme novative della legislazione comunitaria. Di seguito i punti principali:

- *Consiglio.* In previsione dell'allargamento negli anni successivi a ben dodici membri, era necessario modificare le procedure di voto in seno al Consiglio[80]. Nello specifico, la maggioranza qualificata si riteneva raggiunta non più alla soglia 71,26% dei voti, ma al 71,31%. Un aumento sicuramente minimo in una prima fase, ma che vedeva aumentare la percentuale ad ogni ingresso di un nuovo Stato membro, fino a raggiungere il 73,91% nell'UE a 27. Oltre a ciò, la maggioranza qualificata si riteneva soddisfatta solo nel caso in cui comprendesse la maggioranza del numero degli Stati in seno al Consiglio. Le disposizioni prevedevano inoltre, in via successiva al voto, la possibilità per ogni Stato di chiedere che sia verificato che all'interno della maggioranza qualificata sia rappresentato almeno il 62% del totale della popolazione dell'Unione, pena il mancato raggiungimento della maggioranza.

- *Parlamento europeo*. Il Trattato di Amsterdam aveva fissato a 700 il numero massimo di deputati europei, ma tale numero doveva essere modificato per far fronte all'allargamento. La decisione fu perciò quella di aumentare il totale a 732, diminuire[81] il numero dei deputati dei singoli Stati purché la somma dei deputati[82] dei nuovi Stati membri che avessero già firmato l'Accordo di adesione al 1° gennaio 2004, più quella degli Stati già membri raggiungesse il numero totale di 732. Quest'ultima precisazione era dovuta ancora una volta al fatto che i tempi per le adesioni dei nuovi Stati membri erano incerti e, al rinnovo del Parlamento europeo del 2004 era necessario avere ben chiaro quanti deputati potesse eleggere uno Stato. Se alcuni Paesi fossero entrati a far parte dell'UE dopo le elezioni del Parlamento del 2004, il numero massimo di 732 deputati poteva essere temporaneamente superato al fine di accogliere i nuovi deputati europei.

[80] Bisogna premettere che in conseguenza del fatto che non erano stati stabiliti dei tempi precisi per l'ammissione di ciascuno Stato, il Trattato di Nizza considerava le modifiche introdotte valide solo per i quindici Stati membri. In particolare, le procedure e la ponderazione dei voti per ogni Stato venivano regolamentate nell'Accordo di adesione riferito a tale Stato al momento del suo ingresso nell'Unione Europea. Inoltre, le modifiche al voto entravano in vigore solo dal 2005, non prima.
[81] Ad eccezione della Germania e del Lussemburgo.
[82] Chiaramente, il numero di deputati eletti da ciascuno Stato è proporzionale al numero dei suoi abitanti.

Sul tema del finanziamento ai partiti politici a livello europeo, il Trattato modificò l'art 191 CE, aggiungendo il comma «[i]l Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro finanziamento», mentre la dichiarazione allegata al trattato relativa a tale disposizione ribadì l'impossibilità per i partiti politici di sfruttare i finanziamenti europei a livello nazionale.

Inoltre, al Parlamento è conferita facoltà di presentare un ricorso di annullamento alla Corte di Giustizia europea qualora un atto della Commissione, del Consiglio o della BCE contenga vizi quali «incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, o sviamento di potere.»

Per finire, le materie su cui il Parlamento europeo è parte attiva nella procedura di codecisione vennero ampliate.

- *Commissione europea.* Sempre a partire dal 2005, si decise che ogni commissario dovesse appartenere a un diverso Stato membro e che dall'ingresso del 27° Paese nell'UE, il Consiglio avrebbe stabilito un numero inferiore di commissari rispetto al totale degli Stati membri, determinando altresì la rotazione egualitaria con la quale gli Stati proponevano il proprio commissario.

  La nomina del presidente fu definitivamente delegata al Consiglio europeo. Il Consiglio invece aveva l'onere di adottare una lista di personalità a cui il presidente nominato doveva attingere per il conferimento della carica di commissario. Il presidente inoltre ripartiva le competenze ai vari commissari e nominava i vicepresidenti, di cui ne stabiliva anche il numero.

- *CECA.* Attraverso un protocollo allegato al Trattato denominato «Protocollo relativo alle conseguenze finanziarie della scadenza del trattato CECA e al fondo di ricerca carbone e acciaio» e a decorrere dal 24 luglio 2002, tutte le attività e le passività, nonché le competenze della CECA, venivano affidate alla Comunità Europea, in ottemperanza alle disposizioni del Trattato CECA, il quale aveva previsto la liquidazione dell'Organizzazione al cinquantesimo anno di vita.

- *Riforma del sistema giurisdizionale*. Vennero esplicitate le competenze riferite alla Corte di Giustizia e quelle riferite al Tribunale di prima istanza. Quest'ultimo divenne giudice per i ricorsi diretti per annullamento (art. 230 CE), per carenza (art. 232 CE), per risarcimento danni (art. 235 CE) ad eccezione di quelli di competenza della Corte di Giustizia europea (CGE). La stessa CGE rimase giudice in via residuale per tutti gli altri ricorsi e mantenne il ruolo di supremo organo giurisdizionale sulle questioni comunitarie.

- *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*. Strettamente legata alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, essa enunciava le libertà fondamentali, i diritti dei cittadini dell'Unione, i diritti economici e sociali e i diritti moderni propri dell'Unione Europea. Denominata anche Carta di Nizza, essa risultò priva di efficacia normativa alla firma del Trattato di Nizza poiché si prevedeva di inserirla nel testo costituzionale europeo e lì conferirle forza di legge. Tramontato il progetto di Costituzione europea, ebbe applicazione giuridica tramite il Trattato di Lisbona che la rese vincolante alla stregua di tutti gli altri trattati.

1.3.4 Il progetto della Costituzione europea e il suo fallimento

È difficile a livello giuridico scindere il concetto di Costituzione da quello di Stato. I processi costituzionali hanno tutti diversa natura e sono tutti caratterizzati da eventi storici diversi, ma tendono anche ad avere alcuni tratti comuni. Per evidenziare affinità e differenze e per indagare se il progetto era propriamente definibile di tipo costituzionale, ci si servirà di una tabella in cui il processo costituzionale europeo verrà raffrontato con quello di uno Stato federale (USA) e quello di uno Stato regionale (Italia), cioè i due tipi di Stato all'interno dei quali si muove l'ibrido europeo.

	USA	**ITALIA**	**UE**
EVENTO STORICO DA CUI DERIVA LA COSTITUZIONE	La Costituzione del 1787 scaturisce dalla lunga lotta delle colonie americane contro la madrepatria britannica ed è successiva alla Dichiarazione d'Indipendenza del 1776.	La Costituzione è del 1948 e si colloca in un'Italia uscita martoriata sia politicamente che economicamente dalla guerra e dal regime fascista che l'ha governata per vent'anni.	Il progetto di Costituzione europea deriva dalla Dichiarazione di Laeken successiva al Trattato di Nizza del 2000 e deriva altresì dalla necessità di razionalizzare e rendere più efficaci le istituzioni europee.
ENTRATA IN VIGORE	1789	1948	Mai entrata in vigore a causa della bocciatura ai referendum di Francia e Paesi Bassi. L'efficacia della Costituzione non

			poteva prescindere dalla approvazione da parte di tutti gli Stati membri.
POTERE COSTITUENTE	Convenzione di Filadelfia, 55 membri	Assemblea costituente, 556 membri	Convenzione europea sul futuro dell'Europa, 102 membri
ORIGINARIETÀ DEL POTERE COSTITUENTE	Delegati statali inviati dai governi di ogni Stato ad eccezione del Rhode Island che non inviò delegati	Elezione popolare dell'Assemblea costituente	Membri della Convenzione stabiliti dal Consiglio europeo di Laeken: rappresentanti dei governi degli Stati membri, dei governi degli Stati candidati, dei parlamenti nazionali, del PE e della Commissione
STRUTTURA DEL TESTO ORIGINALE	Costituzione brevissima composta da 7 articoli ai quali nel 1781 si aggiunsero 10 emendamenti che costituiranno la Dichiarazione dei diritti. Diverranno in seguito 27 in totale	Costituzione medio-lunga composta da 139 articoli e 18 disposizioni transitorie e finali	Costituzione composta da quattro parti, 448 articoli, 36 protocolli, due allegati e un atto finale
CLAUSOLA DI SUPREMAZIA DELLA LEGGE STATALE SU QUELLA LOCALE	Prevista dall'art. 6	Non prevista	Prevista dall'art. I-6
PROCEDIMENTO DI REVISIONE	La Costituzione americana è rigida e prevede un processo aggravato di revisione costituzionale la cui titolarità spetta secondo	La procedura di revisione è estremamente aggravata in quanto richiede una duplice approvazione da parte di ogni ramo del	Il procedimento viene avviato dal Consiglio europeo, investito dal Consiglio, su proposta del Parlamento europeo, della Commissione o di

	le leggi degli Stati al Congresso e successivamente ai Parlamenti statali, o ai Parlamenti statali e dopo di essi delle *convention* istituite ad hoc con successivo voto referendario.	Parlamento e un lasso di tempo di almeno tre mesi tra la prima approvazione e la seconda. A ciò si aggiunge il fatto che, in alcuni casi, è necessario un referendum confermativo tramite quale il popolo si esprime sulle modifiche costituzionali.	un singolo governo. Successivamente viene convocata una Convenzione ad hoc che elabora un testo sul quale vota una Conferenza intergovernativa all'unanimità. Dopodiché sono necessarie le ratifiche degli Stati per l'entrata in vigore delle modifiche alla Costituzione.
FORMA DI GOVERNO	Presidenziale	Parlamentare	Parlamentare
COMPETENZE TRA STATO FEDERALE ED ENTITÀ TERRITORIALI	Le competenze federali vengono sancite dall'art. 1, sez. 8 che elenca tutti gli ambiti in cui lo Stato federale ha esclusiva competenza. Il decimo emendamento lascia competenza agli Stati federati (o al popolo) su tutti gli ambiti non indicati, in via perciò residuale.	L'art. 117 enuncia espressamente le competenze esclusive dello Stato e le competenze concorrenti tra Stato e regioni, lasciando in via residuale ogni altra competenza alle regioni.	La costituzione individua materie di competenza esclusiva dell'Unione, materie di competenza concorrente tra Unione e Stati in cui però il singolo Stato può intervenire solo laddove non sia già intervenuta l'Unione, e competenze di supporto, cioè ambiti in cui l'UE coordina o completa l'azione degli Stati.

Come è evidente, il progetto di Costituzione ha punti di contatto sia con una Costituzione di tipo prettamente federale come quella americana, sia con una di tipo regionale come quella italiana, sia peculiarità proprie non ascrivibili nè all'una né all'altra categoria. Opinione di chi scrive è che l'intento era quello inizialmente di

redigere una costituzione di tipo federalista, come dimostra anche la presenza all'interno della stessa di una norma per la quale era previsto un Ministro degli affari esteri europeo e delle norme che denominavano gli atti adottati dall'Unione «leggi europee» o «leggi quadro europee». Il fatto, certamente di natura simbolica, che le denominazioni «Ministro» e «leggi» furono depennate dal nuovo Trattato di Lisbona conferma che i passi verso un costituzionalismo di tipo federale a livello europeo non erano ancora condivisi da tutti i Paesi.

Inoltre, un'altra causa del fallimento del progetto costituzionale potrebbe essere ricercata nel labile senso europeo insito nei cittadini dell'Unione. In altre parole, è difficile ancora oggi, 2018, trovare qualche cittadino che si senta fieramente europeo, oltre che appartenente ad un determinato Stato europeo. Tutte le Costituzioni del mondo rappresentano la legge fondamentale di uno Stato e della sua popolazione, che si sente a sua volta parte integrante e fondamentale di quello Stato. Gli inglesi tramite la Brexit hanno già comunicato di non sentirsi parte fondamentale dello «Stato europeo»; così fanno anche tutti gli euroscettici e pure i tedeschi, così fortemente legati all'Unione, rischiano di diventare antieuropeisti quando impongono l'austerità agli Stati martoriati dalla crisi. Può uno Stato che viaggia a velocità diverse, che lascia indietro gli ultimi, che ragiona a compartimenti stagni e che preferisce curare l'orticello nazionale rispetto al giardino europeo, dotarsi di una Costituzione? A mio avviso i frutti non sono maturi.

1.3.5 Il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona vede il suo compimento nello stesso periodo della dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007. Essa deriva da due anni di riflessione seguiti alla bocciatura della Costituzione e si presenta come una dichiarazione dai toni molto fieri e solenni. Questa dichiarazione ha fatto da precursore al testo base del Comitato d'azione per la democrazia europea il quale, coordinato dall'allora ministro dell'interno italiano Giuliano Amato, ha prodotto un testo di riforma dei trattati europei. La Conferenza intergovernativa che discusse su questo testo terminò i suoi lavori nell'ottobre 2007, mentre il 13 dicembre 2007 il Consiglio europeo firmò il nuovo trattato che sarebbe poi entrato in vigore il 1° dicembre 2009 dopo che alcuni Stati[83] dovettero superare degli ostacoli: dal referendum in Irlanda, alla sentenza «condizionante» della Corte costituzionale tedesca.

[83] Il Trattato di Lisbona sarebbe dovuto entrare in vigore prima delle elezioni europee del giugno del 2009, ma la mancata ratifica da parte dell'Irlanda, della Repubblica Ceca e della Germania ha fatto slittare le tempistiche di sei mesi. Le ratifiche sono poi avvenute nell'ottobre 2009.

L'importanza di questo trattato è dovuta a numerosi fattori: in primo luogo esso rappresenta la ripartenza dopo il duro colpo subito dal processo di integrazione europea con la bocciatura del progetto di Costituzione europea; in seconda istanza, vi era la necessità di riassettare i meccanismi europei a seguito di quello «stress strutturale» derivante dall'entrata in scena di ben dodici nuovi Stati nelle istituzioni tra il 2004 e il 2007. Il trattato, come detto, si presenta come un testo che modifica e sostituisce i precedenti trattati e in particolare: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) contiene le normative comunitarie del sistema UE e i suoi principi fondanti, mentre il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) va a sostituirsi al Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) prevedendo al suo interno normative più specifiche quali quelle procedurali e settoriali.

Di seguito le principali novità introdotte:

- *Entità e personalità giuridica.* Il termine «Unione» va a sostituire definitivamente il termine «Comunità» ponendo fine alla distinzione normativa tra i tre pilastri che aveva introdotto la differenza espressa tra metodo comunitario e metodo intergovernativo e dichiarando l'Unione Europea come soggetto giuridico successore della Comunità Europea. Il trattato attribuisce all'Unione personalità giuridica internazionale[84].

- *Recesso.* Il trattato formalizza le modalità con le quali uno Stato può decidere di uscire dall'Unione Europea attraverso l'art. 50[85].

- *Competenze.* Viene stabilita una suddivisione delle competenze tra Stato e Unione in tre categorie: competenze esclusive dell'Unione, delle quali gli Stati sono solo meri esecutori e le decisioni vengono prese a Bruxelles; competenze condivise che vengono lasciate in via residuale agli Stati qualora non ci sia un intervento dell'Unione in materia; competenze nazionali, le quali rimangono appunto in mano agli Stati e che l'Unione si limita a sostenere o completare. L'art. 6 TFUE prevede un'ulteriore categoria di competenze, ovvero quelle volte a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati.

- *Parlamento europeo*. La vecchia codecisione viene sostituita dal procedimento legislativo ordinario che, ricalcando la doppia lettura tra Parlamento e Consiglio, amplia i suoi ambiti di applicazione da 40

[84] La questione sulla personalità giuridica dell'Unione verrà affrontata nel paragrafo sulla struttura dell'Unione Europea.
[85] Anche questo discorso verrà ampliato in seguito nell'elaborato nel paragrafo sulla Brexit.

a 73 aree politiche. Il Parlamento inoltre diventa il titolare dell'elezione del Presidente della Commissione, sempre su proposta del Consiglio europeo che tiene conto del risultato delle elezioni. Alla Commissione viene poi concessa la fiducia in maniera solidale di fronte al Parlamento. Infine, il Parlamento detiene il potere di approvazione del Quadro Finanziario Pluriennale, nonché del bilancio annuale.

- *Consiglio europeo.* Viene ribadita la funzione del Consiglio europeo quale istituzione comunitaria incaricata della definizione dell'orientamento politico di tutta l'Unione. Viene inoltre concordata la nomina di una figura esterna al Consiglio europeo nella veste di Presidente dello stesso organo, in carica per una durata di 30 mesi e con il compito di rappresentanza dell'intero Consiglio europeo al di fuori dell'Unione. Inoltre il Consiglio europeo detiene, d'accordo con il Presidente della Commissione, il potere di nomina dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (VP/AR), il quale diventa anche vicepresidente della Commissione e presiede il Consiglio affari esteri.

- *Consiglio.* All'interno del Consiglio «[l]a maggioranza qualificata è raggiunta quando una proposta è sostenuta da almeno il 55 % dei membri del Consiglio, che corrispondano ad almeno il 65 % della popolazione dell'Unione (articolo 16, paragrafo 4, TUE). Quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o del VP/AR, la maggioranza richiesta degli Stati membri viene portata al 72 % (articolo 238, paragrafo 2, TFUE). Per esercitare il diritto di veto, una proposta deve essere respinta da almeno quattro Stati membri. A norma del nuovo meccanismo ispirato dal «compromesso di Ioannina», il 55 % (75 % fino al 1o aprile 2017) della popolazione o del numero degli Stati membri, che rappresenta la percentuale necessaria per costituire una minoranza di blocco, potrà chiedere il riesame di una proposta entro un tempo ragionevole»[86]

- *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.* L'art. 6, paragrafo 1 TUE conferisce a questo trattato la stessa forza giuridica degli altri trattati e lo rende vincolante per tutti gli Stati membri.

[86] http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html

1.3.6 Gli allargamenti

In questo paragrafo verranno affrontate le questioni giuridiche riferite agli allargamenti del 1995[87] e del 2004[88], le quali hanno portato il numero dei membri dell'Unione Europea a 25 Stati.

Come detto nel paragrafo §1.3, l'evento storico che portò agli allargamenti sopra citati fu la fine dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. L'Europa si preparò ad accogliere nel suo sistema integrato politico ed economico un ingente numero di Stati dei quali alcuni, nel recente passato, rappresentavano sfere di influenza prettamente comuniste. Anche a livello simbolico perciò l'allargamento era il manifesto di un'Unione Europea pronta ad accogliere tra i propri membri Stati che non solo avevano appena introdotto la democrazia nel loro ordinamento, ma erano relativamente arretrate in senso economico rispetto ai membri dell'UE.

L'iter che porta all'adesione di uno Stato all'Unione Europa è ben preciso ed è esplicitato dal Trattato sull'Unione Europea e completato dai c.d. criteri di Copenaghen. Le prime *conditiones sine qua non* che uno Stato deve rispettare per potersi candidare all'adesione sono la presenza nel continente europeo[89] del suo territorio e il rispetto dei diritti sanciti dall'art. 2 TUE, il quale recita: «[l]'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.»

Il Paese che ritiene di soddisfare questi minimi requisiti ha facoltà di presentare richiesta formale di adesione al Consiglio, il quale valuta il possesso di tali requisiti e contemporaneamente informa Parlamento europeo, Commissione europea e Parlamenti nazionali della candidatura. Successivamente, se la Commissione europea

[87] Nel 1995 entrarono a far parte dell'UE Austria, Svezia e Finlandia.
[88] L'allargamento del 2004 fu imponente e i paesi che entrarono nell'Unione Europea furono Cipro, Malta, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. Gli altri due Paesi candidati, cioè Bulgaria e Romania, dovettero aspettare il 2007 prima di entrare a far parte dell'UE a causa delle lacune presenti soprattutto nei settori di corruzione e lotta alla criminalità organizzata. Seguirà nel 2013 la Croazia.
[89] In realtà su questo la prassi dimostra come basti anche una porzione di territorio dello Stato sul continente europeo per poter candidarsi. Sul punto si farà chiarezza successivamente per ciò che concerne la Turchia.

dà parere favorevole, successivo a quello del Consiglio, e se così fa pure il Consiglio europeo, allo Stato viene conferito lo status di Paese candidato[90].

Tre ulteriori requisiti, denominati criteri di Copenaghen, vengono richiesti allo Stato candidato all'inizio dei negoziati: una stabilità istituzionale tale da garantire lo Stato di diritto e la democrazia, nonché il rispetto dei diritti umani e delle minoranze (criterio politico); l'esistenza di un'economia di mercato e la capacità di sopportare le pressioni derivanti dai mercati e dai regimi concorrenziali interni all'UE (criterio economico); infine, la capacità dello Stato di applicare l'*acquis* comunitario, soprattutto per ciò che concerne il perseguimento dell'unione politica, economica e monetaria.

A seguito di un voto unanime del Consiglio vengono aperti ufficialmente i negoziati e assieme ad essi cominciano le procedure di valutazione effettuate da parte della Commissione sulla conformità dell'ordinamento dello Stato candidato all'*acquis* comunitario. Il corpo legislativo UE è diviso in 35 capitoli tematici[91] ai quali il Paese deve conformarsi entro la data ultima di adesione stabilita dalla Commissione o, in alternativa, deve concordare disposizioni speciali per una parte dei capitoli. Sugli stessi capitoli viene fatta una relazione annuale da parte della Commissione la quale in questo modo informa il Parlamento e il Consiglio sull'avanzamento dei lavori.

L'adesione infine deve essere approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che vota anche qui all'unanimità. In seguito, tutti gli Stati membri devono ratificare l'adesione del nuovo Stato secondo le proprie procedure costituzionali.

Avendo spiegato brevemente il processo di adesione, è necessario ora fare un piccolo approfondimento che, per quanto banale, mostra chiaramente una delle contraddizioni presenti nell'Unione Europea. Com'è logico pensare, l'adesione all'UE richiede che lo Stato candidato sia disposto ad accettare in toto le normative e i

[90] Attualmente, 2018, i Paesi formalmente candidati sono cinque: Albania, Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia (FYROM), Montenegro, Serbia e Turchia.

[91] Di seguito riportati i capitoli tematici: libera circolazione dei beni, libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e libertà nella fornitura di servizi, libera circolazione dei capitali, appalti pubblici, diritto societario, diritto della proprietà intellettuale, politica della concorrenza, servizi finanziari, media e informazione, agricoltura e sviluppo rurale, politiche sulla sicurezza alimentare, veterinaria e fitosanitaria, pesca, trasporti, energia, tasse, politica economica e monetaria, statistica, politiche sociali e impiego, politica industriale e dell'impresa, reti trans-europee, politica regionale e coordinamento degli strumenti strutturali, diritti fondamentali, giustizia, libertà e sicurezza, scienza e ricerca, educazione e cultura, ambiente, protezione della salute e del consumatore, unione doganale, relazioni esterne, politica estera, di difesa e di sicurezza, controllo finanziario, norme finanziarie e di bilancio, istituzioni, altre questioni.

trattati comunitari[92]. In altre parole, gli Stati che sono entrati nel 1995, cioè Austria, Svezia e Finlandia, hanno dovuto accettare tutti i trattati antecedenti al loro ingresso, come ad esempio il Trattato di Maastricht, mentre per i trattati successivi si sono trovati ad essere attori coinvolti nel processo di formazione normativo. Allo stesso modo i dieci Stati entrati nel 2004 hanno dovuto accettare senza poter intervenire nella formazione del trattato, ad esempio, il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza; mentre hanno giocato un ruolo fondamentale nella stesura del successivo Trattato di Lisbona. Ora, uno dei Trattati di cui nessuno di questi tredici Paesi è stato parte attiva nella sua stesura fu il Trattato di Maastricht. Esso, come spiegato in precedenza, prevedeva il completamento dell'unione monetaria, da qui l'obbligo per tutti gli Stati di convergere verso i parametri stabiliti dallo stesso e dai successivi regolamenti e introdurre la moneta unica nel proprio sistema economico. I soli Stati che potevano utilizzare la clausola di *opting-out* erano gli Stati già membri dell'Unione Europea, come appunto hanno fatto Regno Unito e Danimarca. Ne deriva per tanto che tutti i Paesi entrati a far parte dell'UE successivamente al 1992, anno del Trattato di Maastricht, sarebbero dovuti entrare gradualmente nell'unione monetaria.

La Svezia nel 2003 indisse un referendum popolare il cui quesito era l'entrata o meno nell'area euro. Con l'82% di affluenza, il popolo svedese si disse contro l'introduzione dell'euro per circa il 55% dei votanti. Ad oggi perciò gli svedesi continuano a usare la loro moneta nazionale, la corona svedese. Ciò che è contraddittorio in questo scenario è che pare che la non adozione dell'euro da parte della Svezia e il silenzio-assenso da parte di Bruxelles siano una mera scelta politica ben lontana dal rispetto dei trattati comunitari. Ci sono altri Stati[93] entrati dopo il 1992 nell'UE che non adottano l'euro, ma per ognuno di essi o vi sono ancora problemi con i criteri di convergenza, o è già stata stabilito un periodo ipotetico di entrata nell'area euro. L'unico Stato che pare avere una tacita deroga, non prevista in alcuna normativa, è la Svezia e francamente, considerata la forte stabilità della sua economia e visti i dati del Rapporto di convergenza redatto dalla Commissione, non si capisce la motivazione di questa inerzia degli organi UE.

1.3.6.1 La Turchia e i Balcani

Più ampio, e difficilmente risolvibile in poche righe, risulta il discorso sulla Turchia. Per quanto riguarda le vicende sull'adesione all'UE tra Ankara e Bruxelles, esse si possono dividere a mio avviso in questioni giuridiche e questioni prettamente politiche. Le questioni giuridiche in realtà, in questo caso, sono di semplice trattazione in quanto già dal 1963 la Turchia e le Comunità Europee hanno adottato un accordo di associazione

[92] Non è possibile infatti per un Paese candidato esercitare qualsivoglia clausola di *opting-out.*
[93] Bulgaria, Repubblica Ceca, Polonia, Romania, Ungheria e Croazia.

con l'obiettivo di creare un'unione doganale tra le due entità. Nel 1987 la Turchia presentò formale domanda di adesione alle Comunità a cui seguì, solo nel 1999, un parere favorevole del Parlamento europeo all'inizio dei negoziati di adesione, i quali iniziarono formalmente nel 2005.

La Turchia per poter presentare domanda di adesione ha dovuto ha dovuto compiere notevoli sforzi a livello di revisione costituzionale. La Costituzione del 1982, ancora vigente, si ascrive alle costituzioni liberali e già dai primi articoli definì la Turchia come una Repubblica (art.1) democratica, laica, sociale, governata secondo i principi dello stato di diritto, della pace sociale, della solidarietà nazionale e della giustizia (art. 2) e indivisibile (art. 3). La riforma del 1991 modificò il processo di revisione costituzionale, abbassò a 18 anni il raggiungimento della maggior età e innalzò il numero dei parlamentari da 400 a 550; quella del 1995 eliminò dal Preambolo della Costituzione gli apprezzamenti al colpo di Stato del 1980, intervenne in chiave liberalizzatrice sul sistema dei diritti e delle libertà con la modifica di 14 articoli e sancì il divieto di mandato imperativo per i parlamentari; la riforma costituzionale del 1999 si incentrò sulla sfera economica con la privatizzazione delle imprese economiche statali, disciplinò la responsabilità della Pubblica Amministrazione e ridisegnò la competenza del Consiglio di Stato. Il pacchetto di riforme più consistente venne approvato nel 2001 e riguardò 34 articoli: vennero aumentati i componenti civili del Consiglio di sicurezza nazionale e né il Primo ministro, né il suo vice, né alcuni ministri (Giustizia, Difesa, Interni, Affari Esteri) potevano farne parte e venne ridisegnata la struttura del Consiglio in modo da renderlo un organo solo consultivo. Tra il 2004 e il 2007 infine vennero abrogate le Corti per la sicurezza dello Stato e i Tribunali speciali introdotti successivamente al colpo di Stato del 1980 e venne introdotta l'elezione diretta del Presidente della Repubblica con un mandato di 5 anni rinnovabile per due volte.

Nel parere del 1999, oltre a ribadire che la Turchia doveva compiere ulteriori sforzi sia verso i criteri di Copenaghen, che verso la stabilizzazione democratica, il Parlamento confermò la possibilità che la Turchia potesse entrare a far parte dell'UE, rendendo così più smussato il criterio di appartenenza al territorio continentale[94]. I capitoli negoziali per i quali la Commissione europea richiede l'allineamento normativo dell'ordinamento turco risultano ad oggi essere 34 su 35. In altre parole, solo un capitolo dei 35, quello su scienza e ricerca, è stato definitivamente chiuso per il completo adeguamento della Turchia all'acquis comunitario. Anche il Parlamento europeo ha dovuto constatare nel 2015 la situazione di completo stallo e non sembra vicina la risoluzione della questione.

[94] Solo il 3% del territorio turco è considerato nell'Europa geografica.

Le cause dello stallo appena citato però sono in gran parte frutto di complicanze politiche.

- *Questione cipriota.* Com'è noto ai più, Grecia e Turchia si contendono da anni il controllo di una porzione settentrionale dell'isola di Cipro. Tralasciando le vicende che hanno portato alla situazione odierna dell'isola, è evidente come le norme che regolano l'adesione all'UE da parte di uno Stato terzo in questo caso danno un enorme potere alla Grecia. Riprendendo l'iter che porta all'ammissione, il fatto che in Consiglio si debba votare all'unanimità dà alla Grecia un costante potere di veto su tutte le relazioni che riguardano la Turchia, e difficile pare una risoluzione della situazione che non passi dall'abbandono da parte dei turchi dell'isola di Cipro. Senza contare, in più, che dal 2004 è entrata nell'UE anche la Repubblica di Cipro, la quale mal tollera la presenza turca nel proprio territorio e si va a schierare nettamente al fianco della Grecia sull'adesione.

- *Demografia e religione*. Probabilmente, ad eccezione delle destre estreme che si macchiano di disdicevole intolleranza, nessuno in nell'Unione Europea lo ammetterà esplicitamente, ma la composizione della popolazione turca gioca un ruolo molto importante nelle scelte di Bruxelles. La Turchia conta tra i suoi abitanti ben 80 milioni di persone, poco meno della Germania. Numeri alla mano, se la Turchia dovesse entrare nell'Unione Europea, avrebbe un peso specifico di grande rilevanza in quanto avrebbe tanti rappresentanti presso le istituzioni quanti ne hanno i Paesi più «forti» come Francia e Germania e ciò potrebbe alterare i rapporti di forza ad oggi presenti. Se a ciò si aggiunge che, anche se costituzionalmente parlando è uno Stato laico, circa il 99% dei cittadini sono di fede islamica, la Turchia diventerebbe il primo Stato all'interno dell'Unione Europea di «matrice islamica»[95]. È probabile che questo dato di fatto non sia visto di buon occhio da alcune correnti politiche, soprattutto quelle iscrivibili ai partiti che fanno del cattolicesimo uno dei loro capisaldi ideali nei loro programmi elettorali.

- *Leadership.* Il referendum che nel 2017 ha costituzionalmente segnato la svolta verso una democrazia autoritaria e la forte riduzione del sistema dei contrappesi, la gestione quasi ricattatoria dell'emergenza migratoria verso l'Unione Europea e l'altrettanto arrogante gestione della crisi in Siria, nonché la reiterata negazione del genocidio degli armeni, hanno reso il presidente turco Erdogan un interlocutore molto difficile per Bruxelles. Gli accordi sui migranti, di cui si parlerà nel secondo capitolo, non sono serviti a sanare gli attriti presenti tra l'Unione Europea e la Turchia e l'ammissione sembra oggi sempre più lontana per Ankara.

[95] Con questa dizione non si vuole indicare uno Stato che applica la legge islamica, bensì uno Stato che demograficamente può essere considerato islamico per la percentuale di fedeli che ha.

- *Diritti umani*. Con una risoluzione del febbraio 2018, il Parlamento europeo ha fortemente condannato la situazione dei diritti umani in Turchia. In particolare, a seguito del colpo di Stato del luglio 2016, ha ritenuto ingiustificate la maggior parte delle misure di repressione e limitazione delle libertà adottate dal governo di Erdogan. Al punto 5 della risoluzione[96] si legge: «[Il Parlamento] esprime forte preoccupazione per il quadro relativo allo Stato di diritto, alla democrazia e ai diritti umani in Turchia; esorta la Turchia ad attenuare le tensioni del clima politico successivo al tentativo di colpo di Stato, che ha creato un ambiente che limita i diritti umani e le libertà fondamentali, in particolare la libertà di espressione nei media e in Internet»; e ancora, al punto 10: «condanna l'approccio autoritario adottato dal Presidente Erdogan, non solo all'interno della Turchia, ma anche all'esterno del paese, e i tentativi di imporre misure restrittive e oppressive nei confronti dei cittadini e dei giornalisti turco-ciprioti, di cui il quotidiano cipriota Afrika è l'esempio più recente».

Alla vigilia delle elezioni del 24 giugno 2018, gli spiragli per una convergenza di opinioni tra l'Unione Europea e la Turchia sembrano esigui. L'adesione della Turchia sarebbe per l'Europa un grande obiettivo sia dal punto di vista geostrategico per la posizione della penisola anatolica che farebbe da ponte tra l'UE e il medio-oriente, sia dal punto di vista economico visti i tassi di crescita registrati dal 2009 oscillanti tra il 3,9% e il 9,5% annuo[97]. Non si possono però ignorare quei famosi criteri stabiliti dall'art. 2 del TUE che stabiliscono le norme basilari necessarie affinché un ordinamento di uno Stato terzo sia considerato in linea con i principi fondanti l'Unione. Questi criteri non risultano avere piena applicazione in Turchia.

Per ciò che concerne i Balcani, il Presidente Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017, ha ribadito l'ipotesi di un allargamento dell'Unione Europea agli Stati della ex Jugoslavia che ancora non fanno parte dell'UE. Nella strategia sull'allargamento pubblicata il 6 febbraio 2018 dalla Commissione europea si evincono però ancora alcune difficoltà da superare: in primo luogo si rileva che diverse questioni come l'indipendenza della magistratura e dell'esercizio del potere giudiziario, la corruzione, la scarsa trasparenza su vari temi, l'eccessiva politicizzazione degli apparati amministrativi e il contrasto all'indipendenza dei media rendono il consolidamento dello stato di diritto ancora lontano dal compimento in tutti i paesi dell'area. In uno scenario simile, la Commissione si impegna ad aprire come primi, i capitoli negoziali che riguardano la giustizia e i diritti fondamentali.

[96] *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione attuale dei diritti umani in Turchia (2018/2527(RSP))*
[97] Per un approfondimento http://www.infomercatiesteri.it/quadro_macroeconomico.php?id_paesi=95

In aggiunta, preoccupa lo stato delle economie degli Stati della regione, segnalate come non-competitive e inadatte alle pressioni del mercato unico europeo. Infine, la Commissione evidenzia la necessità della riconciliazione nella regione. Memore dell'errore commesso con la disputa territoriale sul golfo di Pirano tra Slovenia e Croazia, la Commissione avverte i paesi dell'area, con particolare attenzione alla normalizzazione dei rapporti tra Kosovo e Serbia, che ogni disputa bilaterale dovrà essere risolta in maniera definitiva e vincolante prima dell'adesione all'UE.

Per il 2025 si prevede di accogliere nell'Unione Europea Serbia e Montenegro, mentre gli altri Paesi balcanici in questione sono Albania, Macedonia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo, il quale ha ratificato l'accordo di associazione.

1.4 La nuova leva europeista: Papa Francesco e Macron

Erano passati esattamente 26 anni da quando nel 1988 un Papa, Giovanni Paolo II, si presentò di fronte al Parlamento europeo per tenere un discorso. Nel 2014 Papa Francesco si ripropone in qualità di Pontefice di fronte agli eurodeputati e lo stesso fa nel 2017, all'anniversario dei Trattati sulle Comunità europee, a Roma.

In entrambi i suoi interventi, com'è logico, si incentra su valori quali la libertà, la dignità, il rispetto dell'uomo come persona e come cittadino, l'uguaglianza e la misericordia, ma lo fa con i toni di chi spera vivamente in un'Unione più giusta e partecipativa, per questo ritengo di inserirlo tra gli europeisti contemporanei di stampo progressista.

È significativo come, quando all'inizio del discorso di fronte al Parlamento egli recita le parole «quale dignità potrà mai trovare una persona […] che non ha il lavoro?», carichi così tanto la frase di emozione da far levare i parlamentari in uno scrosciante applauso. Successivamente, anche i temi dei giovani senza futuro, dei migranti in cerca di un futuro migliore e della sfiducia dei cittadini verso istituzioni ritenute distanti li riconduce alla perdita dei valori fondanti l'Unione Europea, persi tra i tecnicismi e la burocrazia. Rivendica e sollecita altresì l'indipendenza dell'Unione tutta nei confronti delle multinazionali e dei poteri finanziari che rischiano di mettere in secondo piano la persona e la sua dignità che dovrebbero essere il fine ultimo di ogni politica comunitaria.

Esemplare della sua visione europea è anche il discorso nella Sala Regia del Vaticano, esposto il 24 marzo 2017, di cui di seguito è riportato un estratto: «L'Europa ritrova speranza quando non si chiude nella paura di false sicurezze. Al contrario, la sua storia è fortemente determinata dall'incontro con altri popoli e culture e la sua identità "è, ed è sempre stata, un'identità dinamica e multiculturale". C'è interesse nel mondo per il progetto europeo. C'è stato fin dal primo giorno, con la folla assiepata in piazza del Campidoglio e con i messaggi gratulatori che giunsero da altri Stati. Ancor più c'è oggi, a partire da quei Paesi che chiedono di entrare a far parte dell'Unione, come pure da quegli Stati che ricevono gli aiuti che, con viva generosità, sono loro offerti per far fronte alle conseguenze della povertà, delle malattie e delle guerre. L'apertura al mondo implica la capacità di "dialogo come forma di incontro" a tutti i livelli, a cominciare da quello fra gli Stati membri e fra le Istituzioni e i cittadini, fino a quello con i numerosi immigrati che approdano sulle coste dell'Unione. Non ci si può limitare a gestire la grave crisi migratoria di questi anni come fosse solo un problema numerico, economico o di sicurezza. La questione migratoria pone una domanda più profonda, che è anzitutto culturale. Quale cultura propone l'Europa oggi? La paura che spesso si avverte trova, infatti, nella

perdita d'ideali la sua causa più radicale. Senza una vera prospettiva ideale si finisce per essere dominati dal timore che l'altro ci strappi dalle abitudini consolidate, ci privi dei confort acquisiti, metta in qualche modo in discussione uno stile di vita fatto troppo spesso solo di benessere materiale. Al contrario, la ricchezza dell'Europa è sempre stata la sua apertura spirituale e la capacità di porsi domande fondamentali sul senso dell'esistenza. All'apertura verso il senso dell'eterno è corrisposta anche un'apertura positiva, anche se non priva di tensioni e di errori, verso il mondo. Il benessere acquisito sembra invece averle tarpato le ali, e fatto abbassare lo sguardo. L'Europa ha un patrimonio ideale e spirituale unico al mondo che merita di essere riproposto con passione e rinnovata freschezza e che è il miglior rimedio contro il vuoto di valori del nostro tempo, fertile terreno per ogni forma di estremismo. Sono questi gli ideali che hanno reso Europa quella "penisola dell'Asia" che dagli Urali giunge all'Atlantico.»[98]

Se i più importanti riferimenti del Papa al tema europeo giungono dal discorso di fronte al Parlamento europeo del 2014, da quello al conferimento del Premio Carlo Magno[99] del 2016 e dal discorso alla vigilia dei festeggiamenti per i 60 anni dai Trattati di Roma del 2017, un'altra importante dichiarazione è stata fatta di fronte a un giornalista. Essa deriva da un colloquio tra Eugenio Scalfari de *la Repubblica* e il Papa, in cui il pontefice asserisce: «I Paesi si muoveranno se si renderanno conto di una verità: o l'Europa diventa una comunità federale o non conterà più nulla nel mondo». Federalismo nelle decisioni politiche, come federalismo nel sostegno reciproco tra gli Stati, nell'abbattimento delle barriere fisiche e ideologiche, nella gestione dei flussi migratori come nel sostegno all'innovazione. La parola chiave in definitiva pare proprio essere integrazione per Papa Bergoglio.

Forse con uno spirito europeista ancora più forte è il leader di *En Marche!*, nonché Presidente della Repubblica francese, Emmanuel Macron. Sin da quando nel 2016 ha rassegnato le dimissioni da Ministro dell'economia nell'ottica delle presidenziali del 2017, Macron ha da subito incentrato il programma del suo partito sul rilancio e il rafforzamento delle istituzioni europee attraverso graduali riforme e politiche di integrazione, sia economiche che sociali. La vera forza del Presidente sta, oltre che nella sua giovane età, la quale potrebbe aprire un importante dibattito generazionale, nell'aver sconfitto probabilmente la leader degli antieuropeisti a livello continentale, Marine Le Pen, proprio nel momento più importante degli ultimi anni per l'Europa. La Brexit, i populismi in crescita lungo tutta l'Europa, oltre che negli Stati Uniti, le politiche anti-immigrazione adottate ad esempio dall'Ungheria di Viktor Orbán, avevano fatto presagire il peggio anche per le elezioni presidenziali francesi. Se queste elezioni fossero state vinte dalla Le Pen, probabilmente i passi indietro per

[98] http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2017/march/documents/papa-francesco_20170324_capi-unione-europea.html
[99] http://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/may/documents/papa-francesco_20160506_premio-carlo-magno.html

l'integrazione a livello europeo sarebbero stati ingenti, mancando uno degli attori principali come la Francia. Al contrario, quel 66% di elettori che al ballottaggio ha premiato Macron, sapeva bene di conferire l'incarico ad un presidente fortemente europeista.

I punti chiave del programma europeista di Macron sono ben evidenziati dal patto stretto con Angela Merkel nella primavera 2017 e nel discorso tenuto alla Sorbona il 26 settembre 2017.Tra essi i principali sono:

- La creazione di un ufficio europeo per le richieste d'asilo, in modo da accelerare e rendere più efficaci le procedure di rilascio dei permessi o di diniego e la creazione di un programma europeo che sostenga l'integrazione, la formazione e l'inserimento sociale dei rifugiati. Inoltre, la graduale introduzione di una polizia dei confini, che offra una maggiore protezione alle frontiere europee in modo da alleggerire il carico di lavoro di cui sono oberate le forze dell'ordine dei Paesi frontalieri. Infine, sempre in ottica di risoluzione dei flussi migratori, un aumento degli aiuti allo sviluppo indirizzati verso l'Africa, la quale deve diventare un partner strategico per l'Unione.

- Il completamento dell'Unione bancaria, con il sistema unico di garanzia dei depositi, e la definizione di un meccanismo proprio dell'Unione monetaria per rafforzare gli investimenti nella zona euro. Di pari passo con il completamento delle strutture istituzionali, dovrebbe andare la definizione delle strutture politiche dell'eurozona, con la creazione di un "ministro delle Finanze" e la definizione di un Parlamento dell'Unione monetaria in seno al Parlamento europeo e che avrà poteri decisionali sulle questioni che riguardano l'euro[100].

- «La nostra frammentazione è solo superficiale. In realtà, è la nostra grande opportunità. Invece di lamentarci delle nostre tante lingue, dovremmo renderle un punto di forza. L'Europa dovrebbe essere un posto in cui tutti gli studenti possano parlare almeno due lingue europee entro il 2024. Invece di condannare le divisioni tra i nostri Paesi, Rafforziamo gli scambi. Nel 2024, metà degli studenti di una determinata età dovrebbe aver passato almeno un semestre in un altro Paese europeo entro i 25 anni, che siano universitari o apprendisti. In questo posto dove pionieri, come quelli di Bologna, Montpellier,

[100] http://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2017/06/19/news/unione_bancaria_difesa_nuovi_trattati_ecco_leuropa_a_guida_merkel-macron-168617021/

Oxford o Salamanca, hanno creduto nel potere dell'insegnamento, del pensiero critico e della cultura, anche noi dobbiamo essere degni di questo *grand design*»[101]

Le rivalità franco-tedesche in Europa hanno prodotto gravi tensioni e hanno generato per ben due volte un clima bellico dal quale l'Europa si è rialzata con grande fatica. Lo stesso asse è quello che oggi fa da traino all'UE sia in senso politico che in senso economico, sia grazie a Macron, che grazie alla Cancelliera Merkel, ma è necessario che anche gli altri 25 Paesi siano sulla stessa lunghezza d'onda se si vuole un'Europa più forte e democratica. La sfida non è impossibile, ma gli ostacoli sono molteplici, a partire da chi non crede nel progetto di integrazione, come testimoniato dai risultati delle recenti elezioni in Austria, Slovenia e Repubblica Ceca fino ad arrivare alle speculazioni finanziare in atto nei mercati internazionali. L'Europa non può prescindere dal compiere ulteriori sforzi per risolvere le contraddizioni che sono insite nella sua struttura e nelle sue politiche, ma la strada che fino dall'inizio dello scorso secolo è stata spianata può avere senz'altro dei risultati positivi se tutti remiamo nella stessa direzione.

[101] Traduzione in italiano di un passo del discorso alla Sorbona.

2. IL MODELLO EUROPEO

2.1 Tra confederazione, federalismo e Stato composto: l'originalità del laboratorio europeo

Avendo proposto un quadro generale di come l'Unione Europea è nata e di come si è sviluppata, è necessario ora approfondire il costrutto odierno e i meccanismi di funzionamento dell'apparato dell'Unione. In questo capitolo verrà descritto il funzionamento odierno dell'UE a tutto tondo. Partendo dalla natura giuridica dell'Unione, si descriveranno le istituzioni e gli organi dell'Unione nonché il loro funzionamento nel sistema.

Prima di fare ciò però è necessario arricchire la trattazione con un'analisi sui sistemi federali, in modo da poterli mettere a confronto con la morfologia europea.

Per spiegare la differenza tra Stato federale e Confederazione di Stati è utile portare come esempio la storia costituzionale degli Stati Uniti d'America. Gli odierni USA nacquero da una Confederazione di Stati che, con la Costituzione del 1787, mutò in federazione. In termini generali «una confederazione consiste in un legame di tipo pattizio con scopi limitati, non necessariamente permanenti (peraltro quella statunitense era definita «perpetua»), che non pregiudica (salvi i circoscritti compiti confederali) la sovranità dei singoli Stati membri e la loro libertà di autodecisione, sostanziandosi in istituzioni comuni che sono perlopiù vincolate alla regola dell'unanimità del consenso dei delegati dai singoli Stati che le compongono; una federazione è, invece, uno Stato vero e proprio, dotato di organi di indirizzo eletti direttamente o indirettamente dal popolo e che decidono, nel caso di assemblee, secondo il principio di maggioranza, per quanto i suoi poteri siano ripartiti con quelli degli Stati e questi possano variamente condizionare le decisioni della federazione stessa (per esempio mediante la seconda Camera a struttura federale, di rappresentanza degli Stati)»[102]

Come si vedrà nel corso del capitolo, il processo di integrazione sovranazionale dell'Unione Europea è il primo e originale modello che viene seguito in varie esperienze continentali (es. Mercosur, ASEAN): l'UE rappresenta una forma ibrida tra la confederazione e la federazione che però, nel corso del tempo, ha espresso forti tendenze di tipo centripeto, avvicinandola maggiormente alla forma federale. Il modello federale non risulta compiuto a livello europeo per molti motivi, uno fra i quali la battuta di arresto rappresentata dalla mancata adozione della Costituzione europea che ha parzialmente ridimensionato le spinte all'integrazione e

[102] Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, 2017

alla maggior convergenza tra gli attori statali. La bocciatura francese e olandese del 2004 ha portato ad una soluzione di compromesso rappresentata dal Trattato di Lisbona, il quale in realtà ricalca per più del 90% le disposizioni contenute nel Trattato per la Costituzione europea, ma risulta anche avere portata meno «simbolica», testimoniata anche dall'abbandono della dizione «Costituzione».

La Costituzione rappresenta la legge suprema dello Stato e si colloca in cima alle fonti del diritto statale, prevalendo sulle leggi degli Stati federati. Il Trattato di Lisbona distingue il Trattato sull'Unione Europea (TUE), dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dividendo così le parti sostanzialmente costituzionali che contengono i valori e i principi democratici, dalla parte dedicata alle procedure e al funzionamento dell'Unione. In aggiunta, nel TUE all'art. 13 vengono elencate quelle che sono le istituzioni dell'Unione Europea: Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Banca Centrale Europea e la Corte dei Conti. Queste istituzioni comuni sono uno dei fattori che rendono l'Unione, da questo lato, molto assimilabile ad una federazione.

Tutti gli Stati federali presentano un sistema bicamerale in cui la camera «alta» è la camera rappresentativa degli Stati federati. La composizione di essa è variabile da sistema a sistema: la Costituzione può attribuire un numero uguale di rappresentanti per ciascuno Stato (USA, Svizzera), o variare il numero dei rappresentati in base alla popolazione di ciascuno Stato (India). Anche il sistema di scelta dei rappresentati varia: dall'elezione compiuta dal corpo elettorale (USA nei singoli Stati, Australia), alla nomina effettuata dai Parlamenti statali (Austria), fino alla nomina effettuata dai governi statali (Germania). Il fatto che vengano eletti o nominati incide poi sul modello della camera in quanto essa può essere composta da senatori (USA) che votano senza vincolo di mandato, o da consiglieri (Germania) che votano sulla base delle decisioni prese dall'assemblea dello Stato federato ed esprimendo un voto complessivo per tutto il proprio Lander. Anche per l'Unione Europea si parla di bicameralismo, considerando il Consiglio come Camera «alta» in cui, appunto, vengono rappresentati gli Stati, e il Parlamento europeo, come si vedrà meglio in seguito, come Camera «bassa» in cui vengono rappresentati i cittadini. Il modello ibrido europeo deriva dal fatto che il potere esecutivo è esercitato dalla Commissione, che rappresenta collegialmente il Consiglio dei ministri, congiuntamente con il Consiglio europeo che traccia la linea politica e rappresenta, collegialmente anch'esso, il Presidente del Consiglio dei ministri.

Inoltre, si segnala come ben due delle più importanti istituzioni dell'UE, Consiglio e Consiglio europeo, abbiano la forma di organi intergovernativi i cui membri sono espressione dei governi nazionali. È altresì vero che le procedure di voto all'interno delle due istituzioni modificano nettamente il modus operandi nel prendere

le decisioni, ma rimangono ambedue molto simili alle istituzioni intergovernative delle normali organizzazioni internazionali almeno per quanto riguarda la loro composizione.

Ciò che più differenzia i vari modelli di Stati federali è la divisione delle competenze tra il modello statunitense e il modello tedesco[103]. Sulle competenze legislative, nel primo caso si distinguono in modo formalmente rigido le competenze esclusive e/o concorrenti dello Stato federale e quelle degli Stati federati mediante enumerazione tassativa delle materie di competenza dell'uno o dell'altro livello o mediante il rinvio alla clausola di residualità. La distinzione riguarda anche il riparto delle funzioni amministrative: nel primo modello normalmente ricalcano le competenze legislative; nel secondo modello il federalismo si configura come un federalismo «di esecuzione» nel quale alla prevalenza federale nella legislazione corrisponde una prevalenza del decentramento nell'amministrazione e nell'attuazione delle scelte normative. La distinzione riguarda altresì i livelli di partecipazione delle entità federate alla formazione della volontà dello Stato federale in relazione a struttura e funzioni della camera rappresentativa delle entità federate e all'intervento degli Stati membri nel procedimento di formazione degli organi federali.

Un altro principio presente in alcuni modelli federali e nell'Unione Europea è il principio di sussidiarietà. Esso comporta che solo qualora vi sia in gioco l'interesse nazionale o l'uniformità di applicazione delle normative a livello federale, lo Stato centrale possa intervenire anche in materie di competenze degli Stati federati. Detto al contrario, tale principio conferisce all'ente locale più piccolo il potere di applicazione delle norme qualora esso possa essere esperito in modo adeguato da quel determinato ente. Le forze centripete[104] presenti in certi sistemi hanno esteso il potere dello Stato federale ben oltre le competenze attribuitegli dalla Costituzione creando così dei conflitti di attribuzione. Da ciò «[n]e consegue che in pratica non esistono più competenze assolutamente esclusive degli Stati membri o, per meglio dire, più che la titolarità formale delle stesse conta il loro effettivo esercizio»[105] e questo «determina il costante ampliamento delle materie oggetto di un intervento coordinato dello Stato federale e delle entità federate»[106]. Il principio di sussidiarietà non va però confuso con il principio di collaborazione che tende alla gestione ottimale delle risorse della nazione e all'esecuzione delle norme federali attraverso la cooperazione fra Stati federati o tra Stato federato e Stato centrale.

[103] Morbidelli, G., *et al.*, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, 2016, pag. 366
[104] Per forze centripete si intendono quei meccanismi burocratici che tendono ad accentrare sempre di più i poteri verso il governo centrale, svuotando di funzioni le autonomie locali.
[105] Volpi, M. in *Diritto Pubblico Comparato*, a cura di Morbidelli, Giappichelli Editore – Torino, 2016
[106] *ibidem.*

Sul tema dei conflitti di attribuzione, è necessario introdurre un'altra istituzione presente nei sistemi federali e che è presente anche nell'Unione Europea: la Corte costituzionale o, nell'UE, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Anche questa istituzione verrà affrontata più approfonditamente in seguito, ma va ricordato che, come nelle federazioni, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea è chiamata a dirimere i conflitti sorti tra le varie istituzioni europee qualora una di queste ritenga che un'altra istituzione sia andata oltre le competenze che i trattati europei le conferiscono. La grossa mole di competenze riservate esclusivamente all'Unione, a cui si aggiungono quelle in cui l'Unione ha competenza concorrente con gli Stati membri e gli ulteriori interventi nelle politiche comuni, secondo le regole consolidate e integrate dal TFUE, dimostrano come gli Stati abbiano condiviso una parte di sovranità con l'organizzazione sovranazionale secondo procedure e coordinamenti originali. In virtù di ciò, la continua evoluzione dell'Unione Europea in un'organizzazione con importanti oneri nelle politiche pubbliche, ha fatto sì che il ruolo della Corte divenisse sempre più significativo all'aumentare delle competenze gestite a livello comunitario

Da ultimo, non va trascurato il fatto che in alcune federazioni (Belgio, Canada, India, ecc.) le diversità tra i vari territori mettono sul tavolo il problema della protezione delle minoranze. A livello federale è necessario che tutte le minoranze, etniche o linguistiche che siano, vengano rappresentate in maniera proporzionale nel sistema politico. Sono necessarie altresì norme a supporto della preservazione delle differenze culturali che possono esprimersi in norme a favore del bilinguismo, sostegni economici allo sviluppo dei territori che presentano differenze culturali o maggior autonomia politica ai governi di quei territori. La noncuranza o il contrasto delle minoranze possono generare sentimenti di ribellione che possono portare alla nascita di movimenti secessionisti[107] minanti dell'ordine pubblico. L'Unione Europea, in questo senso, protegge attivamente tutte le 24 lingue ufficiali dell'Unione, anche se ha adottato inglese, francese e tedesco come lingue principali per i documenti ufficiali.

Probabilmente gli anni di lotta politica tra i federalisti europei e coloro che frenavano la maggior integrazione si è tradotta in quello che oggi può a tutti gli effetti essere considerato un ibrido. La natura giuridica dell'Unione Europea infatti è difficilmente collocabile all'interno degli schemi predefiniti delle categorie giuridiche, spaziando tra la confederazione di Stati alla federazione. Né nella storia, né nel mondo odierno è possibile rinvenire un'organizzazione con tali fattezze e peculiarità, il ché rende l'Unione Europea un laboratorio vivente di sviluppo di principi democratici.

[107] Per completezza bisogna aggiungere che la dottrina, e tanto meno le Corti di giustizia (vedi *opinion* del 1998 della Corte Suprema del Canada in merito al referendum sulla secessione del Quebec), non riconosce la presenza nel diritto interno o nel diritto internazionale di un diritto di secessione in capo agli Stati federati.

Come anticipato, gli studiosi tendono a collocare l'UE tra la confederazione e la federazione poiché presenta caratteristiche sia dell'una che dell'altra. Ad essere rigorosi bisogna premettere che la nascita dell'UE deriva da trattati di diritto internazionale e, per essi, l'Unione rappresenta una mera organizzazione internazionale a livello giuridico. Una volta valutato il suo «certificato di nascita», è necessario però tener conto dell'evoluzione continua e dell'effettivo funzionamento del processo di integrazione europea e ciò fa deviare verso definizioni diverse della sua natura giuridica[108]. Una delle prime caratteristiche che l'Unione Europea condivide con la confederazione di Stati è il diritto di recesso. L'art. 50 TUE[109] regola infatti il procedimento di recesso per l'abbandono dell'Unione Europea. Un simile diritto è da ritenersi proprio, innanzitutto, di qualsiasi organizzazione internazionale (Convenzione di Vienna del 1986), ma anche di qualsiasi Stato faccia parte di una confederazione; al contrario tale diritto non risulta avere applicazione, ma nemmeno definizione, nei sistemi federali, a garanzia dell'unità politica ed economica dello Stato.

Altra caratteristica comune alle confederazioni è la necessità di un'approvazione unanime da parte di tutti gli Stati membri al fine di modificare i trattati istitutivi. Ai sensi della c.d. procedura ordinaria di revisione, che riguarda la maggior parte dei titoli dei trattati europei, le modifiche ai trattati necessitano della ratifica da parte di tutti gli Stati membri per entrare in vigore. Le due procedure semplificate di revisione, che riguardano rispettivamente la Parte III TFUE e la Parte V TUE, non richiedono la ratifica, ma esigono una delibera unanime del Consiglio europeo, il ché significa un accordo unanime tra i governi di tutti gli Stati membri al fine di mettere in moto la procedura di revisione.

I punti di contatto con i sistemi federali sono maggiori, per questo tra le due categorie l'Unione Europea non si colloca proprio al centro, bensì più spostata verso il federalismo o, come argomenta la dottrina più recente, verso uno Stato composto, «euronazionale»[110]. In prima istanza va considerata l'applicabilità delle norme

[108] Il fatto che i trattati comunitari non fossero dei semplici trattati internazionali si può evincere anche dalla sentenza della Corte di giustizia europea del 5 febbraio 1963 (C-26/62) laddove afferma che «Lo scopo del Trattato C.E.E. […] implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti». La stessa Corte di giustizia, con altre parole e attraverso un parere del 14 dicembre 1991 (1/91), lo ribadisce asserendo che «il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma d'accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto. I Trattati comunitari hanno instaurato un ordinamento giuridico a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani e che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini.»

[109] L'articolo in questione è stato introdotto dal Trattato di Lisbona, ma è da ritenere che anche prima della sua formulazione esistesse in capo ad ogni Stato membro un diritto di recesso. Questo diritto traeva forza giuridica dall'art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati in applicazione della clausola *rebus sic stantibus* qualora il trattato non preveda esplicitamente una norma sul recesso.

[110] Manzella, A., Lupo, N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli Editore, 2014

comunitarie non solo agli Stati, ma anche ai cittadini; i cittadini europei, oltre che le imprese e tanti altri attori, diventano perciò soggetti del diritto dell'Unione Europea.

In secondo luogo, l'iter di formazione delle leggi, a differenza di quello di modifica dei trattati, prescinde in gran parte dall'unanimità della volontà dei governi, introducendo organi sovranazionali, quali la Commissione europea e il Parlamento, nell'intero processo rispettivamente di iniziativa legislativa e di approvazione delle leggi. E, proprio gli autonomi poteri normativi, amministrativi e giudiziari di cui gode l'Unione, i quali possono essere direttamente applicati anche sui singoli individui, rendono la macchina europea molto più slegata dai poteri degli Stati membri, e paragonabile ai poteri di uno Stato federale.

Inoltre, principale caratteristica dell'ordinamento comunitario è il primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto interno degli Stati[111]. Da tale principio deriva che «[…] il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria»[112]. Vale sia per i giudici che per tutte le ramificazioni dello Stato, partendo dal governo fino ad arrivare alle amministrazioni pubbliche e agli enti locali. La Corte di giustizia, nella sentenza del 15 luglio 1964 *Costa c. Enel* (6/64) ha affermato per la prima volta il postulato in questione, affermando che «con l'istituzione della Comunità gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi», aggiungendo che «tale limitazione di sovranità ha come corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere contro tale ordinamento un provvedimento unilaterale ulteriore; se ciò accadesse sarebbe scosso lo stesso fondamento giuridico della Comunità». Il concetto fu ulteriormente esplicitato dalla Corte nella sentenza *Amministrazione delle finanze c. Simmenthal* del 9 marzo 1978: «in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere "ipso jure" inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche, in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell'ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri, di impedire la valida

[111] In realtà questo è un principio che sta alla base dell'applicazione del diritto internazionale a tutto tondo, soprattutto per quanto riguarda le norme cogenti e le norme derivanti dalla ratifica degli accordi internazionali. È assimilabile in questo senso anche ai sistemi confederali, ma la natura di alcuni atti normativi europei prescinde ancora di più dalla diretta traduzione in legge dello Stato da parte degli Stati membri, e ciò conferisce maggior potere decisionale alle istituzioni europee rispetto ad una Confederazione di Stati.

[112] Tesauro, G., *Diritto dell'Unione Europea – Sesta edizione*, CEDAM, 2010

formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie».

2.2 Il quadro istituzionale

Terminato questo focus sulla natura giuridica dell'UE, verrà ora presentata la sua struttura attraverso i suoi organi e le sue istituzioni principali.

2.2.1 Parlamento europeo

Il Parlamento europeo (PE) rappresenta l'istituzione parlamentare[113] dell'Unione Europea ed è formato da 750 rappresentati dei cittadini dell'Unione[114], eletti per 60 mesi, e dal Presidente, il quale riveste quella carica per 30 mesi. Il Presidente per la seconda metà della legislatura 2014-2019 è l'italiano Antonio Tajani e la sua figura ha il ruolo di rappresentanza esterna del Parlamento europeo, di direzione e moderazione delle sedute plenarie. Gli eurodeputati sono eletti su base nazionale[115] e rappresentano il proprio partito a livello europeo e, per tale motivo, sono riuniti in gruppi politici. Il Parlamento ha sede amministrativa in Lussemburgo, sede delle riunioni delle commissioni parlamentari a Bruxelles e sede delle riunioni plenarie a Strasburgo. Il PE è articolato in 20 commissioni (e all'occorrenza sottocommissioni competenti per materia) e ognuna tratta un tema diverso; a dirigerle vi è un presidente per ognuna, eletto all'interno dei componenti della stessa commissione, e la composizione numerica dei partiti rispecchia quella delle sedute plenarie. Le sedute plenarie, che come detto si svolgono a Strasburgo, si tengono una volta al mese e durano da lunedì a giovedì. La loro funzione principale è quella di voto su un testo, parere, risoluzione che è già stato sottoposto al voto nella commissione parlamentare competente.

I membri del Parlamento europeo godono di immunità e privilegi. Essi non possono essere arrestati, perseguiti o ricercati per i voti e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. Sul territorio nazionale, per tutta la durata delle sessioni, godono delle stesse immunità conferite ai parlamentari nazionali, mentre sui territori degli Stati membri non possono essere destinatari di provvedimenti di detenzione, limitazione della libertà o procedimenti giudiziari, anche per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni[116]. È lo stesso Parlamento europeo che si deve pronunciare sulla sospensione dell'immunità ad un suo membro.

---

[113] L'aggettivo «parlamentare» non è ridondante poiché nelle organizzazioni internazionali è comune rinvenire un organo assembleare e non parlamentare. La differenza sostanziale tra i due sta nel fatto che nell'organo assembleare sono rappresentati gli Stati membri, mentre nell'organo parlamentare i partiti.

[114] Fino al Trattato di Lisbona, il Parlamento era composto dai «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità.»

[115] Il numero dei deputati varia dai Stato a Stato in base alla popolazione (l'Italia ne ha attualmente 73). Ai sensi della decisione del Consiglio del 23 settembre 2002 (2002/773/CE), le elezioni europee si svolgono con sistema di voto proporzionale in ogni Stato membro e, inoltre, la carica di europarlamentare diviene incompatibile con la carica di parlamentare nazionale.

[116] L'unico controlimite è costituito dalla flagranza di reato.

Venendo ai poteri del Parlamento europeo, essi si possono riassumere in quattro: legislativo, di bilancio, di controllo e consultivo. I primi due poteri sono condivisi con il Consiglio.

Sul potere legislativo si è trattato precedentemente nel primo capitolo in cui si è spiegato che alla vecchia Assemblea parlamentare delle Comunità era stato conferito il potere di collaborazione con il Consiglio nella procedura legislativa, ma esso rimaneva un potere puramente formale e non conferiva responsabilità legislative all'Assemblea. In seguito con l'Atto Unico venne introdotta la procedura di parere conforme con la quale il Parlamento poteva esprimere un parere sugli atti del Consiglio. Con il Trattato di Maastricht invece si delineò la c.d. codecisione ed essa venne estesa a più ambiti di applicazione con il Trattato di Lisbona, mutando nome in procedura ordinaria legislativa[117]. L'art. 225 TFUE inoltre conferisce al Parlamento il potere di *iniziativa di iniziativa*. Fermo il potere di iniziativa in capo alla Commissione, il PE può richiedere alla Commissione di proporre una normativa europea in un determinato settore. In caso di rifiuto, la Commissione è tenuta ad inoltrare al Parlamento le motivazioni per le quali si è deciso di non procedere.

In sede plenaria la procedura di approvazione degli atti si risolve generalmente tramite un voto a maggioranza semplice e il quorum è raggiunto quando è presente almeno un terzo dei deputati. Vi sono dei casi speciali (es. elezione del Presidente, ammissioni di Stati nuovi, procedura semplificata di revisione dei trattati) in cui il quorum è raggiunto quando partecipa alla votazione la maggioranza assoluta degli aventi diritto e la delibera avviene tramite il voto favorevole di almeno due terzi dei votanti.

Il potere di bilancio è espletato tramite l'approvazione del quadro finanziario pluriennale, nonché delle voci del bilancio annuale insieme con il Consiglio. In Parlamento è necessaria una maggioranza più consistente (tre quinti dei voti) per approvare emendamenti al bilancio respinti dal Consiglio. Sul bilancio annuale bisogna precisare che prima del Trattato di Lisbona, il PE aveva facoltà di approvare soltanto le voci di bilancio definite «spese non obbligatorie», mentre sulle spese obbligatorie non aveva voce in capitolo. Dal 2009 invece cessa questa distinzione.

Il potere di controllo si attua in prevalenza nei confronti della Commissione ed è un potere che è diventato via via sempre più importante per il Parlamento. Il primissimo esempio è rappresentato dall'elezione del Presidente della Commissione e dal voto di approvazione nei confronti dell'intero gruppo dei commissari.

[117] L'iter legislativo verrà affrontato più avanti nel corso di questo capitolo.

Sebbene il Trattato di Lisbona preveda che Presidente della Commissione debba essere votato dal Parlamento europeo su proposta però del Consiglio europeo, dalla tornata elettiva del 2014, il candidato Presidente è stato scelto direttamente dal Parlamento europeo, tenendo conto di quella che era la maggioranza politica all'interno dello stesso e attraverso la formula dello *Spitzenkandidat*, ovvero quella formula per la quale è la lista con più voti a indicare il candidato Presidente. Così facendo è stato introdotto un potere di controllo del Parlamento sulle scelte del Consiglio europeo. Il PE rimane titolare della possibilità di esprimere una mozione di censura la quale, se approvata, ai sensi dell'art. 234 TFUE costringe i membri della Commissione a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal suo ruolo in Commissione[118]. A ciò si aggiunge che la Commissione è tenuta a presentare annualmente una relazione al Parlamento sull'attività svolta nell'anno precedente ed è tenuta inoltre a rispondere alle interrogazioni parlamentari oralmente o per iscritto. Va segnalato che in effetti i funzionari della Commissione partecipano molto spesso ai lavori delle commissioni parlamentari e mantengono stretti rapporti con i deputati e i loro staff. Nei confronti del Consiglio il Parlamento non ha poteri diretti così come con la Commissione, e il motivo di ciò è la posizione paritaria che ricoprono PE e Consiglio. L'unico potere è il ricorso di annullamento sancito dall'art. 263 TFUE con il quale il Parlamento può ricorrere alla Corte di giustizia al fine di far annullare un atto qualora ritenga che il Consiglio si sia avvalso di prerogative che i trattati non gli conferiscono, soprattutto nell'ambito delle competenze distribuite tra Parlamento e Consiglio.

Per ultimo, il potere consultivo si traduce nell'espressione di pareri su determinate materie che prevedono una procedura legislativa speciale in cui il PE non è coinvolto in sede normativa.

La critica che ha accompagnato il Parlamento europeo da quando era ancora Assemblea parlamentare fino ai giorni nostri riguarda il deficit democratico insito in questa istituzione UE. All'inizio la questione da dirimere era l'elezione dei parlamentari, rispetto alla nomina delle delegazioni fatta dei parlamenti nazionali in atto fino al 1976. Una volta stabilita l'elezione a suffragio universale, il tema si spostò sulla mancanza di incisività politica nel procedimento legislativo dell'unica istituzione dell'Unione Europea eletta dai cittadini. Con l'aumento del trasferimento di poteri al Parlamento europeo, la procedura legislativa ordinaria, la mozione di sfiducia e tutti i poteri di controllo attribuiti al Parlamento, il problema del deficit democratico si è ridotto, ma sussiste tutt'ora soprattutto nei rapporti con il Consiglio. Infatti, da più parti è stato segnalato come nelle relazioni tra i due, come anche nei confronti del Consiglio europeo, il PE dovrebbe avere qualche potere in più in quanto è l'unica istituzione in cui possono essere rappresentate le minoranze degli Stati membri, vista la composizione intergovernativa del Consiglio.

[118] Rimane in carica alla presidenza del Consiglio affari esteri.

2.2.1.1 Partiti e sistema elettorale

Il Parlamento europeo opera al suo interno attraverso gruppi politici che riuniscono diversi partiti nazionali che si rispecchiano in una determinata ideologia[119]. «La formazione di un gruppo politico nel PE è ancorata a tre criteri fondamentali (art. 32): la consistenza numerica (almeno 25 deputati), la transnazionalità (i componenti devono essere stati eletti in almeno un quarto degli Stati membri, quindi attualmente in almeno 7 Paesi) e l'affinità politica. Occorre precisare, però, che di questi tre requisiti, solo il primo è rimasto immutato, anche nella sua interpretazione, sin dall'istituzione di questa assemblea parlamentare. Infatti, il requisito della transnazionalità, sebbene di fatto osservato nella costituzione dei gruppi dall'assemblea parlamentare CECA del 1953, è stato però codificato nel regolamento del PE solo nel 1973, con il primo allargamento delle Comunità e l'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca. In tal modo, veniva ammessa, in deroga, la costituzione di un gruppo con meno di quattordici componenti, a patto che i delegati fossero almeno dieci e che provenissero da almeno tre SM. Oggi, invece, il requisito della transnazionalità non è alternativo o combinato a quello numerico, bensì cumulativo»[120].

Il finanziamento dei partiti politici a livello europeo rappresenta oggi un tema di discussione molto importante in vista delle elezioni europee del 2019. È infatti in approvazione[121] tra Consiglio e Parlamento una revisione delle norme sul finanziamento che, se approvata entro il 1° luglio 2018, data dalla quale i partiti possono cominciare a richiedere i fondi europei, modificherebbe le regole di accesso al finanziamento per la campagna elettorale del prossimo anno.

Il sistema in vigore è il seguente[122]. Un partito europeo è un partito che può essere costituito da partiti nazionali o anche da singole persone, è dotato di una rappresentanza in diversi Stati membri ed è registrato presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee, la quale decide in merito alla registrazione e controlla come utilizza i finanziamenti. Ai fini della registrazione e per poter accedere, di conseguenza, al finanziamento, il partito deve soddisfare questi requisiti: a. deve avere la propria sede in uno Stato membro conformemente a quanto indicato nel suo statuto; b. essa o i suoi membri devono essere, in almeno un quarto degli Stati membri, deputati al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali, ai parlamenti

[119] Attualmente in Parlamento sono otto e sono: Gruppo del Partito Popolare Europeo, Gruppo dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo, Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei, Gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa, Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica, Gruppo Verde/Alleanza libera europea, Gruppo Europeo della Libertà e della Democrazia diretta, Gruppo dell' Europa delle Nazioni e della Libertà.
[120] Decaro, C., *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo*, in "Studi polacco-italiani di toruń XII",2016
[121] http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/03/07/funding-of-european-political-parties-revised-rules-get-council-approval/
[122] Il regolamento di riferimento è il 1141/2014, il quale sostituisce il precedente regolamento 2004/2003.

regionali o alle assemblee regionali, o devono essere rappresentati dagli stessi, oppure essa o i suoi partiti membri devono aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo; c. deve rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sua attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; d. essa o i suoi membri devono aver partecipato alle elezioni del Parlamento europeo o aver espresso pubblicamente l'intenzione di partecipare alle prossime elezioni del Parlamento europeo; e. non deve perseguire scopi di lucro. I partiti politici a livello europeo contribuiscono, ai sensi delle norme dei trattati, a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. Il finanziamento attualmente può coprire fino all'85 % delle spese rimborsabili di un partito[123], mentre il resto deve essere coperto da risorse proprie, quali le quote di adesione e le donazioni.

Questo sistema aveva generato delle pratiche che il Consiglio definisce «abusive» con le quali erano stati creati dei partiti in maniera artificiale al solo scopo di ottenere i finanziamenti europei. A tal proposito l'Unione non è stata il grado di recuperare i fondi distribuiti a partiti o fondazioni che in poco tempo hanno dichiarato fallimento e hanno destinato poi i soldi a scopi diversi.

Per contrastare questi comportamenti, Parlamento e Consiglio stanno discutendo sull'approvazione entro la fine di giugno delle seguenti modifiche: innanzitutto solo i partiti nazionali e non più le singole persone potranno sponsorizzare la fondazione di un partito europeo, al fine di dare una reale dimensione comunitaria e un'autentica rappresentanza al partito; i fondi per le attività dei partiti e per quelle delle fondazioni verranno aumentati fino a coprire rispettivamente il 90% e il 95% delle spese in misura progressiva rispetto al risultato elettorale, scoraggiando perciò quei partiti che richiedono i fondi senza la reale intenzione di fare campagna elettorale e ottenere un buon risultato alle elezioni; ci si potrà rivalere sulle proprietà delle persone fisiche in caso di violazione delle norme e truffe ai danni dell'Unione in merito ai finanziamenti; infine, i partiti nazionali saranno tenuti a pubblicare sul loro sito web il logo e il programma del partito europeo al quale sono affiliati per ragioni di chiarezza e trasparenza verso i cittadini europei.

Tutte queste iniziative per migliorare il sistema dei partiti a livello europeo sono anche volte alla sensibilizzazione della cittadinanza europea sul tema comunitario. Si cerca sempre di più di rendere i gruppi

[123] Le spese rimborsabili sono, ad esempio, spese per riunioni e di rappresentanza, spese per pubblicazioni, spese amministrative, spese per il personale e spese di viaggio, spese relative alle campagne per le elezioni europee.

politici europei non solo delle mere somme di deputati nazionali, ma delle fusioni di visioni e tendenze politiche in modo da, come citato prima, costituire una coscienza politica europea che è andata vieppiù diminuendo come dimostra la bassa affluenza alle urne per le elezioni europee.

Passando al sistema elettorale con il quale i voti devono essere tradotti in seggi al Parlamento europeo, bisogna partire dal presupposto che esso è proporzionale in tutti gli Stati membri (art. 1 decisione 2002/772/CE). Gli Stati possono però introdurre dei correttivi o delle modifiche al sistema, pur mantenendolo proporzionale:

- *Soglia di sbarramento.* La soglia di sbarramento rappresenta la percentuale minima di voti che una lista elettorale deve raggiungere al fine di poter eleggere almeno un candidato al Parlamento europeo. Al di sotto di quella soglia, nessuno della lista viene eletto. La soglia a livello europeo non può superare il valore del 5%. In Italia è fissa al 4%[124].

- *Circoscrizioni*. Le circoscrizioni rappresentano le porzioni di territorio nelle quali viene diviso uno Stato per l'elezione di un'assemblea. Ad ognuna di esse viene assegnato un numero di candidati da eleggere in base alla popolazione della circoscrizione stessa. La circoscrizione può essere unica, e allora coincide con l'intero territorio nazionale, può coincidere con le suddivisioni amministrative già presenti all'interno dello Stato (es. la regione o il lander), può consistere in raggruppamenti di queste suddivisioni amministrative (es. in Italia sono presenti 5 circoscrizioni che raggruppano da due a sei regioni), oppure può essere stabilita con criteri diversi.

- *Diritto di voto*. Il diritto di voto può essere esercitato dai cittadini europei di età uguale o superiore ai 18 anni, tranne in Austria in cui si può votare dai 16 anni. In Belgio, Cipro, Grecia e Lussemburgo il voto è obbligatorio[125].

- *Eleggibilità*. «Ogni persona che, nel giorno di riferimento:

[124] «In Italia, dove la L. del 1979 n. 18 per le elezioni europee, come modificata nel 2009, prevede una soglia al 4%, il 23 agosto 2016, il Consiglio di Stato ha sollevato una questione di costituzionalità e si attende la decisione della Corte costituzionale. La Corte, con sentenza n. 110/2015, aveva dichiarato l'inammissibilità della questione relativa alla presunta incostituzionalità della soglia di sbarramento in quanto si richiedeva l'accertamento in astratto del contenuto del diritto di voto. Nel caso ora pendente, invece, i presupposti dell'azione sono diversi perché si riferisce alla esclusione, a causa della suddetta soglia, di una specifica lista, fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale, dal riparto dei seggi nel PE in occasione delle elezioni del 2014». Decaro, C., *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo* in "Studi polacco-italiani di toruń XII", 2016

[125] In questi Paesi chi non si reca ai seggi elettorali incorre in una sanzione amministrativa di tipo pecuniario e rischia, nel caso in cui l'illecito venga reiterato per più volte, di essere escluso dalle liste elettorali per 10 anni, oltre ad una serie di pene accessorie.

a) è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, secondo comma del trattato [di Maastricht], e

b) pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti a cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini,

ha il diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo se non è decaduta da tali diritti in virtù dell'articolo 6 o 7. Qualora i cittadini dello Stato membro di residenza debbano aver acquisito la cittadinanza da un periodo minimo per essere eleggibili, i cittadini dell'Unione sono considerati in possesso di tale requisito qualora abbiano acquisito la cittadinanza di uno Stato membro da questo stesso periodo» (Art. 3 Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993). L'età minima per essere eletti varia dai 18 della Francia ai 25 dell'Italia.

2.2.2 Consiglio europeo

Il Consiglio europeo nasce per prassi da quando nel 1961 i Capi di Stato o di governo degli Stati membri delle Comunità, accompagnati dai rispettivi ministri degli affari esteri, hanno iniziato a riunirsi per dare una spinta politica all'integrazione europea. Dal vertice di Parigi del 1974 queste riunioni hanno assunto un calendario preciso, tanto che hanno iniziato ad avere cadenza di tre volte all'anno. Passando per l'Atto Unico del 1986 nel quale veniva generalmente descritto, fino ad arrivare al Trattato di Lisbona che l'ha ufficialmente consacrato come istituzione dell'Unione Europea e ne ha descritto le funzioni, il Consiglio europeo è oggi parte integrante della normativa comunitaria. Esso si compone dei capi di Stato o di governo[126] degli Stati membri, di un Presidente eletto per una durata di 30 mesi, rinnovabile una sola volta e incompatibile con qualsiasi altra carica e del Presidente della Commissione europea. Partecipano ai lavori anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Presidente del Parlamento europeo, anche se non fanno parte del Consiglio europeo. Sono invitati a partecipare anche, qualora l'agenda preveda una discussione su un tema specifico, anche i ministri nazionali competenti e un commissario europeo. Il consiglio europeo si riunisce a Bruxelles almeno due volte a semestre ai sensi dell'art. 15 TUE, salva la possibilità da parte del Presidente di convocare ulteriori riunioni se la necessità lo richiede. Il Presidente del Consiglio europeo è tenuto inoltre a presentare una relazione di fronte al Parlamento europeo dopo ogni riunione.

[126] La presenza del capo di Stato o di governo è decisa per via costituzionale Paese per Paese, per cui per l'Italia partecipa il Presidente del consiglio dei ministri, mentre ad esempio per la Francia partecipa il Presidente della Repubblica.

La presenza stabile ai lavori del Presidente della Commissione europea spiega anche due caratteristiche del Consiglio europeo: la prima è che il Consiglio ha la titolarità dell'indirizzo politico dell'intera Unione dando gli impulsi necessari al suo sviluppo e definendo altresì gli orientamenti e le priorità generali; in secondo luogo non è titolare della facoltà di produrre atti legislativi. Premesso ciò, è evidente come il Presidente della Commissione partecipi ai lavori in modo da costituire un raccordo tra il Consiglio europeo e la Commissione, organo titolare della funzione legislativa.

Come si è visto in precedenza però, il Trattato di Lisbona ha conferito al Consiglio europeo importanti prerogative. Nello specifico: sulla scelta del Presidente della Commissione, nonché dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza; interviene nella procedura semplificata di revisione dei trattati; decide il numero dei commissari, nonché quello dei parlamentari europei; infine decide i calendari delle rotazioni semestrali della presidenza del Consiglio e delle varie formazioni del Consiglio a seconda del tema trattato.

Il Consiglio europeo delibera all'unanimità o più generalmente per consenso, e cioè una procedura secondo cui una delibera viene adottata se nessuno manifesta volontà contrastanti in merito. Il Trattato di Lisbona fissa i casi in cui il Consiglio europeo vota invece tramite maggioranza qualificata (come nel caso della scelta del Presidente della Commissione) o per maggioranza semplice (nel caso di questioni procedurali come il voto sul regolamento interno).

2.2.3 Consiglio

Il Consiglio ha sede a Bruxelles e rappresenta l'istituzione in cui, all'interno dell'Unione Europea, sono rappresentati gli Stati. Sono ammessi a partecipare solo i rappresentanti degli Stati membri di rango ministeriale in quanto l'art. 16 n. 2 TUE stabilisce: «Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto». Può riunirsi in composizione variabile a seconda del tema in questione (es. ambiente, competitività, economia e finanza) e l'elenco delle diverse formazioni è stabilito da Consiglio europeo a maggioranza qualificata, ad eccezione dei Consigli «affari generali» e «affari esteri» che sono stabiliti dal art. 16 n. 6 TUE. Ogni formazione è presieduta da un Presidente che convoca le riunioni a dà impulso ai dibattiti e alle deliberazioni. La presidenza delle varie formazioni del Consiglio è a rotazione tra i

vari Stati membri con cadenza semestrale. L'art. 16 n. 9 TUE ha introdotto la presidenza esercitata da un gruppo di tre Stati per una durata totale di 18 mesi tramite la quale è più facile armonizzare gli obiettivi su un periodo di un anno e mezzo rispetto a sei mesi e tramite cui i due Stati nel gruppo che non presiedono, durante i sei mesi di presidenza supportano l'attività del Presidente di turno[127]. Fa eccezione solo il Consiglio affari esteri che è presieduto dall'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e la politica di sicurezza comune. Oltre che nell'abituale veste di Consiglio, i ministri incaricati possono anche riunirsi nei casi espressamente previsti dai trattati come istituzione intergovernativa i cui voti non rappresentano il Consiglio in quanto tale, bensì gli Stati. Un esempio è la nomina dei giudici della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 253 TFUE.

Il supporto funzionale nel Consiglio viene fornito da due importanti organi: il Segretariato e il COREPER. Il Segretariato, guidato da un Segretario generale, assolve ai compiti amministrativi e ha il compito di coordinare il funzionamento dell'intero Consiglio per ciò che concerne la macchina burocratica. Il COREPER è un organo composto dai rappresentanti diplomatici di tutti gli Stati membri e compensa l'assetto variabile del Consiglio tramite lavori preparatori delle sedute e delle attività normative del Consiglio e delle commissioni tecniche.

Poteri principali del Consiglio sono il potere di bilancio e quello legislativo. Sul bilancio si è già trattato: tale potere viene condiviso in toto con il Parlamento europeo. Sul potere normativo, il Consiglio è coinvolto nella procedura legislativa ordinaria assieme al Parlamento, ma a differisce da quest'ultimo per il potere di adozione di direttive e regolamenti, atti normativi vincolanti di cui si tratterà nel corso del capitolo. Da aggiungere a questi, il Consiglio è anche tenuto ad autorizzare l'avvio e concludere gli accordi internazionali portati avanti dalla Commissione europea. Inoltre, qualora necessario nell'ambito delle politiche definite dai trattati, ma di cui gli stessi trattati non hanno previsto l'attribuzione di competenze ad una determinata istituzione, il Consiglio in base all'art. 352 TFUE ha l'onere di adottare un adeguato atto normativo.

Il sistema di voto all'interno del Consiglio può avere varie conformazioni ed è regolato dall'art. 238 TFUE:

- *Maggioranza qualificata*[128]. L'80% di tutta la legislazione europea è adottata a maggioranza qualificata. Questa può intervenire solo qualora si voti su una proposta della Commissione o dell'Alto

[127] Da luglio 2017 fino a dicembre 2018 il gruppo dei tre è composto da Estonia, Bulgaria e Austria, quindi la rotazione delle presidenze è: Estonia (luglio 2017 – dicembre 2017), Bulgaria (gennaio 2018 – giugno 2018), Austria (luglio 2018 – dicembre 2018).
[128] Il sistema della maggioranza qualificata fino al 31 ottobre 2014 prevedeva, oltre ad un criterio demografico fissato al 62%, al voto favorevole della sola maggioranza numerica semplice degli Stati, anche il voto ponderato favorevole della maggioranza degli

rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune e presenta due parametri da soddisfare: deve aver votato a favore almeno il 55% degli Stati (16 Paesi su 28 o 15 su 27 dopo la Brexit) e questo 55% deve rappresentare almeno il 65% di tutta la popolazione europea. Quest'ultimo c.d. criterio demografico è stato introdotto per impedire che numerosi piccoli Stati potessero condizionare le votazioni in seno al Consiglio. Qualora alcuni Stati non partecipino alle votazioni, ad esempio perché sul tema hanno adottato la clausola di opt-out, le percentuali da soddisfare rimangono le stesse, ma si applicano al numero degli Stati membri partecipanti (quindi 55% dei partecipanti al voto, che rappresenta il 65% della popolazione degli Stati che partecipano al voto). Quando però 4 Stati che rappresentano almeno il 35% della popolazione votano contro la delibera, questi costituiscono una minoranza di blocco e sono sufficienti a bocciare il provvedimento.

- *Unanimità.* Il voto all'unanimità è richiesto sulle questioni, tassativamente definite dalle norme del Trattato di Lisbona, che gli Stati membri giudicano sensibili e, tra queste questioni, si citano (art. 7 TUE): politica estera e di sicurezza comune (esclusi alcuni casi ben definiti che richiedono la maggioranza qualificata, per esempio la nomina di un rappresentante speciale); cittadinanza (concessione di nuovi diritti ai cittadini UE); adesione all'UE; armonizzazione della legislazione nazionale in materia di imposte indirette; finanze UE (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale); alcune disposizioni in materia di giustizia e affari interni (procura europea, diritto di famiglia, cooperazione di polizia a livello operativo, ecc.); armonizzazione della legislazione nazionale in materia di sicurezza sociale e protezione sociale. Il voto all'unanimità comporta però che un'astensione non osti al raggiungimento dell'approvazione. Diverso è il discorso dell'assenza di uno Stato membro che comporta l'impossibilità del voto all'unanimità.

- *Maggioranza qualificata aggravata.* Questa viene adottata sulle proposte che non derivano dalla Commissione o dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune. Si ottiene quando vota a favore il 72% dei membri del Consiglio che rappresenta sempre almeno il 65% della popolazione.

Stati. In particolare, ad ogni Stato in base in base al peso (demografico e politico, *ndr*) venivano attribuiti un numero di voti che andavano dai 29 di Germania, Francia, Italia e Regno Unito, ai 3 di Malta. Sommando questi voti ponderati, la maggioranza era fissata a 255 voti favorevoli. Tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017 era previsto un regime transitorio per il quale la procedura standard di voto da applicare era quella nuova descritta nel testo, ma bastava che un solo membro del Consiglio lo richiedesse per applicare ad una delibera il precedente sistema di voto introdotto con il Trattato di Nizza e descritto qua in nota.

- *Maggioranza semplice*. È raggiunta se votano a favore 15 membri su 28 (o 14 su 27) ed è adottata solo su questioni procedurali o per chiedere alla Commissione di compiere studi o presentare proposte.

2.2.4 Commissione europea

A differenze del Consiglio in cui sono rappresentati gli Stati e a differenza del Parlamento in cui sono rappresentati i cittadini, la Commissione europea è un'istituzione in cui i commissari non rappresentano gli Stati membri di provenienza e sono tenuti ad agire nell'interesse esclusivo dell'Unione. La Commissione ha sede a Bruxelles, i suoi membri sono in carica per 5 anni con mandato rinnovabile e devono garantire indipendenza professionale sia al momento della nomina che durante tutta la legislatura. Fino al 2004 il numero totale dei commissari era 20 così ripartiti: due commissari per i cinque Stati più importanti (Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna) e uno per ciascun altro Stato membro. Dal 2004 si è deciso che il numero dei commissari dovesse coincidere col numero degli Stati membri, ma già il Trattato di Lisbona aveva previsto che a decorrere dal 1° novembre 2014 il numero dei commissari sarebbe dovuto essere due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo non avesse deciso diversamente. In realtà il Consiglio europeo nel 2009 decise di mantenere il numero dei commissari uguale al numero degli Stati membri. Quindi oggi abbiamo 28 commissari, uno per ogni Stato membro, tra i quali sono compresi un Presidente e sei vicepresidenti e ognuno di essi copre un tema o più temi politici differenti (es. Commissaria al commercio, Commissario all'unione dell'energia, Commissario al mercato unico digitale).

Della Commissione, in qualità di vicepresidente, fa parte l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza[129], ma tale figura coincide anche con il Presidente del Consiglio affari esteri. In virtù di ciò l'Alto rappresentante agisce in qualità di mandatario del Consiglio. Ne deriva che per l'Alto rappresentante «non vale il divieto di sollecitare o di sollevare istruzioni da altre istituzioni, agendo egli come mandatario del Consiglio»[130].

La designazione del Presidente della Commissione, ai sensi del Trattato di Lisbona, spetta al Consiglio europeo il quale, tenuto conto del risultato elettorale e dopo accurate consultazioni, vota un nominativo a maggioranza qualificata e lo propone al Parlamento europeo che vota a maggioranza semplice. In caso di bocciatura da parte del Parlamento, in Consiglio europeo adotta la stessa procedura entro un mese per proporre un nuovo

[129] Attualmente è l'italiana Federica Mogherini.
[130] Tesauro, G., *Diritto dell'Unione Europea – Sesta edizione*, CEDAM, 2010

candidato[131]. Una volta eletto il Presidente, ognuno degli Stati indica una lista di personalità da proporre come commissario e il Consiglio, di comune accordo con il Presidente eletto, ne sceglie uno per Stato membro ad eccezione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Quest'ultimo viene invece nominato dal Consiglio europeo, sempre di comune accordo con il Presidente. Tutta la squadra dei commissari, compresi Presidente e Alto rappresentante, si sottopone al voto di approvazione del Parlamento europeo che vota a maggioranza semplice. Successivamente la nomina è formalizzata dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata.

Come detto, la scadenza naturale del mandato è fissata a 5 anni, ma la Commissione può essere sottoposta a mozione di censura dal Parlamento europeo ed essere così costretta alle dimissioni. Inoltre, il TFUE agli artt. 245 e 247 prevede che un commissario possa essere costretto alle dimissioni d'ufficio da parte della Corte di giustizia su istanza del Consiglio o della stessa Commissione una volta accertate violazioni degli obblighi derivanti dalla carica, commissione di una colpa grave o perdita delle condizioni necessarie all'esercizio delle funzioni. L'art. 17 TFUE assegna al Presidente della Commissione la possibilità di obbligare alle dimissioni un commissario.

Il Presidente della Commissione si configura alla stregua di un capo di governo in quanto oltre al potere di far dimettere un commissario, ripartisce le competenze tra i vari membri, definisce gli orientamenti politici della Commissione e la rappresenta nei confronti delle altre istituzioni, ne decide l'organizzazione interna e nomina i vicepresidenti ad eccezione dell'Alto rappresentante che lo è di diritto.

La struttura amministrativa si articola in 53 tra direzioni generali, dipartimenti e agenzie esecutive guidate da un direttore, responsabile nei confronti del commissario che lo ha nominato. Il commissario è perciò responsabile della guida politica, mentre il direttore generale del buon funzionamento e della direzione. Nel concreto, gli atti di pertinenza della Commissione sono di natura collegiale[132], perciò devono essere approvati dall'intero collegio dei commissari. Per non appesantire troppo la macchina burocratica, è prassi che l'approvazione sia preceduta da riunioni dei commissari più interessati dall'argomento, da riunioni dei capi di gabinetto o dei direttori generali.

[131] Alla tornata elettorale del 2014 l'elezione si è svolta con modalità leggermente diverse in quanto è stato il Parlamento europeo a proporre al Consiglio europeo una lista di nominativi (uno per ogni gruppo politico) dal quale il Consiglio europeo ha estrapolato un nome, Jean-Claude Juncker, e lo ha votato a maggioranza qualificata, anche tenendo conto che il partito Popolare Europeo ha attualmente la maggioranza in Parlamento.

[132] Ciò significa che tutti i membri sono collettivamente responsabili di una determinata azione o decisione presa dalla Commissione.

Le funzioni attribuite alla Commissione sono sostanzialmente cinque: iniziativa legislativa, funzione esecutiva, gestione finanziaria, funzione di controllo e funzione rappresentativa.

La proposta legislativa è potere esclusivo della Commissione, salva diversa disposizione dei trattati. Di norma l'iniziativa legislativa può essere sollecitata anche dal Parlamento europeo, dal Consiglio o da un milione di cittadini europei che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, come introdotto dall'art. 10 TUE, per il quale ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Per la complessità che l'adozione di un provvedimento richiede, esso dopo essere scaturito dalla direzione generale competente va all'esame del servizio giuridico e di commissioni di esperti prima di arrivare al parere delle parti sociali e al voto nel Collegio dei commissari.

La funzione esecutiva attiene alle funzioni di coordinamento per gli atti giuridicamente vincolanti che necessitano di uniformità di esecuzione, nonché all'adozione di atti delegati dal Consiglio diretti all'integrazione di parti non fondamentali di un atto normativo.

La gestione finanziaria è rappresentata principalmente dalla stesura del bilancio annuale, dalla gestione dei fondi europei e dalla raccolta dei tributi.

Per ciò che attiene la funzione di controllo, la Commissione europea è spesso definita «guardiana dei trattati» perché ha il compito di vigilare sulla corretta e uniforme applicazione della normativa comunitaria e, se lo ritiene necessario, di adire uno Stato membro di fronte alla Corte di giustizia per infrazione qualora lo Stato non si conformi al parere o alla decisione presa dalla Commissione nei suoi confronti. Dispone anche di poteri sanzionatori nei confronti dei privati e delle loro imprese sulla materia della concorrenza in caso, ad esempio, di sfruttamento della posizione dominante nel mercato interno.

Infine, la Commissione si occupare delle relazioni internazionali a nome dell'Unione, salvo ciò che concerne gli affari esteri e la sicurezza comune per cui le prerogative rimangono in capo all'Alto rappresentante, il quale ha il compito di esprimere la posizione dell'intera Unione nelle sedi delle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali.

2.2.5 Corte di giustizia dell'Unione Europea

La Corte di giustizia dell'Unione Europea è istituzione dell'Unione e comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Ha duplice funzione di controllo sulla legittimità degli atti delle istituzioni dell'Unione Europea rispetto ai trattati e di interpretazione del diritto comunitario, controllando anche la conformità delle legislazioni statali rispetto all'ordinamento dell'Unione.

La Corte di giustizia è composta da un giudice per ogni Stato membro (della nazionalità dello Stato che lo ha scelto), 11 avvocati generali[133] e ha sede a Lussemburgo. I membri non rappresentano il proprio Stato, perciò la Corte è un'istituzione collegiale. Sono eletti per sei anni[134] rinnovabili e scelti tra i giuristi di assoluta competenza o tra i magistrati che rivestano le più alte funzioni giurisdizionali nel Paese di provenienza e devono garantire una totale indipendenza. Il Presidente della Corte dura in carica tre anni. Il ruolo degli avvocati è di tipo ausiliario ed è quello di presentare delle conclusioni motivate su come dovrebbe essere risolta la causa per ognuna di esse presentata dinanzi alla Corte. I giudici non sono tenuti a conformarsi all'opinione degli avvocati generali e, quando lo ritengono, possono giungere ad una conclusione completamente diversa rispetto a quella dell'avvocato generale. La Corte può riunirsi in sezioni di tre, cinque, quindici giudici o in seduta plenaria, ma la maggior parte delle cause è valutata in sezioni di cinque giudici.

Dinanzi alla Corte la procedura segue due fasi, una scritta e una orale. Con la fase scritta le parti si scambiano tutti gli atti e i documenti rilevanti, mentre durante la fase orale un giudice relatore presenta una relazione alla quale segue l'audizione della Corte degli avvocati delle parti e delle conclusioni dell'avvocato generale. Le deliberazioni sono segrete e vengono firmate dal Presidente e dal Cancelliere. La sentenza deve essere letta in pubblica udienza e ha efficacia vincolante all'interno di tutti gli Stati membri. La Corte è competente su: ricorsi per inadempimento verso gli Stati membri; ricorsi di annullamento presentati dalle istituzioni europee o da uno Stato membro; ricorsi per carenza dovuti al comportamento omissivi di un'istituzione europea; pronuncia in via pregiudiziale sull'interpretazione e la validità di un atto europeo; ricorsi per risarcimento danni per responsabilità extracontrattuale dell'Unione; impugnazioni contro le sentenze del Tribunale di primo grado, ma solo per le questioni di diritto.

[133] Germania, Regno Unito, Francia, Italia, Spagna e Polonia hanno un avvocato permanente, mentre gli altri cinque posti sono eletti a rotazione tra gli Stati rimanenti.
[134] Ogni tre anni si procede però ad un rinnovo parziale.

Il Tribunale è stato costituito nel 1989 come supporto all'attività della Corte. A differenza di quest'ultima ha 46 giudici, ma le modalità della loro elezione, i loro requisiti e il mandato è il medesimo della Corte. Non presenta avvocati generali, ma la loro funzione può essere eccezionalmente attribuita a un giudice. Anche qui, le cause vengono esaminate da sezioni composte da tre, cinque o quindici giudici a seconda della complessità della causa stessa. La fase scritta e la fase orale ricalcano il procedimento in seno alla Corte. Il tribunale si occupa principalmente di ricorsi diretti, quindi delle persone fisiche e giuridiche nei confronti dell'Unione. I ricorsi diretti di competenza del Tribunale, ex art. 256 TFUE, sono: ricorsi di annullamento contro atti dell'UE; ricorsi per carenza dovuta all'inerzia delle istituzioni UE; ricorsi per risarcimento danni provocati da un comportamento illegittimo di un'istituzione; controversie tra funzionari o agenti e l'Unione Europea ma, come si vedrà in seguito, solo in secondo grado di giudizio; controversie sorte su un contratto di diritto pubblico o privato stipulato dall'UE e contenente una clausola compromissoria.

L'introduzione del Tribunale è stata pensata anche per introdurre un doppio grado di giudizio al fine di garantire una maggior tutela per i cittadini europei. Allo stesso scopo è stato istituito l'unico tribunale specializzato presente nell'ordinamento europeo[135] che è il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione Europea. Esso si occupa di dirimere le controversie sorte tra funzionari o agenti con l'Unione Europea e delibera in qualità di tribunale di prima istanza sulle questioni. Le sentenze possono essere impugnate di fronte al Tribunale. Il Tribunale della funzione pubblica è composto da sette giudici nominati per sei anni.

2.2.6 Banca Centrale Europea

La Banca Centrale Europea ha sede a Francoforte ed è, ai sensi del Trattato di Lisbona, un'istituzione dell'Unione Europea dotata di personalità giuridica. La BCE è entrata in funzione con l'inizio della III Fase dell'Unione Economica e Monetaria. I suoi scopi sono: la definizione e l'attuazione della politica monetaria nell'area euro; la stabilità dei prezzi; l'esecuzione delle operazioni di cambio; la detenzione e la gestione delle riserve ufficiali dei Paesi dell'Eurozona; l'autorizzazione dell'emissione delle banconote euro e la gestione, spesso insieme alla Commissione e al Fondo Monetario Internazionale, delle crisi economiche.

La struttura operativa della BCE è composta da un Consiglio esecutivo, un Consiglio direttivo e un Consiglio generale.

[135] Istituito dal Consiglio nel novembre 2004 con decisione 2004/752/CE.

Il Consiglio esecutivo comprende il Presidente della BCE, un vicepresidente e altri quattro membri. Tutti i componenti sono nominati dal Consiglio europeo, su proposta del Consiglio e avendo sentito il Parlamento europeo. Rimangono in carica 8 anni e il loro compito è quello di dare attuazione alle decisioni del Consiglio direttivo, nonché quello di gestione interna della BCE.

Il Consiglio direttivo è composto dai membri del Consiglio esecutivo, più i membri del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) che fanno parte dell'Unione Economica e Monetaria. Il Consiglio direttivo rappresenta l'organo decisionale e definisce l'orientamento generale della politica monetaria e fissa i tassi di interesse di riferimento e l'offerta delle riserve monetarie.

Accanto ad esso vi è il consiglio generale che comprende gli stessi membri del Consiglio direttivo, più i rappresentanti delle banche centrali degli Stati che non fanno parte dell'UEM. Svolge funzioni consultive, di raccolta di informazioni, di redazione del rapporto annuale.

2.2.7 Altre istituzioni, agenzie e lobby

La macchina burocratica europea si compone di ulteriori enti di natura consultiva, esecutiva o che fungono da supporto e coordinamento tra le politiche europee e quelle degli Stati.

Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) è a tutti gli effetti un organo dell'UE di natura consultiva. I suoi membri, 350, sono scelti a maggioranza qualificata dal Consiglio su proposta degli Stati membri e in numero direttamente proporzionale al peso demografico degli Stati per un mandato di 5 anni. All'interno del Comitato sono rappresentati la categoria dei datori di lavoro, quella dei lavoratori e quella delle altre parti sociali, economiche, culturali e professionali. Il Comitato Economico e Sociale ha sede a Bruxelles e la sua funzione è quella di fornire pareri alla Commissione, al Consiglio o al Parlamento su determinati provvedimenti. I trattati stabiliscono che talvolta i pareri del CESE sono obbligatori, talvolta facoltativi. I pareri non risultano mai essere però vincolanti per le istituzioni e può formulare anche pareri di propria iniziativa. I membri del Comitato rivestono il ruolo istituzionale non come rappresentanti della loro categoria ma, di fatto e nel concreto, agiscono sempre come difensori degli interessi della loro categoria e le istituzioni europee ne tengono conto durante le loro audizioni.

La struttura del Comitato delle Regioni (CdR) è molto simile a quella del Comitato Economico e Sociale. Il CdR ha sede a Bruxelles, si compone di 350 membri nominati dal Consiglio per 5 anni e su proposta degli Stati membri. È un organo consultivo previsto dal Trattato di Maastricht che ha il compito di fornire pareri, facoltativi o obbligatori, al Parlamento europeo, alla Commissione o al Consiglio. Può inoltre formulare pareri di propria iniziativa. È un organo di individui composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali i quali, per essere nominati, devono essere titolari di un mandato elettorale in una collettività locale o regionale oppure essere politicamente responsabili nei confronti di un'assemblea eletta, pena la decadenza della carica. Il ruolo di membro del CdR è inconciliabile con quello di parlamentare europeo. Il Comitato è uno dei pochi organi (insieme alla BCE e alla Corte dei Conti) che può impugnare un atto dell'Unione di fronte alla Corte di giustizia al fine di salvaguardare le sue prerogative. In particolare, può ricorrere nell'ambito dei ricorsi per annullamento in violazione del principio di sussidiarietà nel caso in cui tale violazione sia dovuta ad atti normativi che richiedano la consultazione del Comitato.

La Corte dei Conti ha sede a Lussemburgo ed è anch'essa un'istituzione dell'Unione a tutti gli effetti, dotata tra l'altro di potere di autoregolamentazione introdotto dal Trattato di Lisbona. Si compone di un cittadino per ogni Stato membro, nominato dal Consiglio su proposta dei governi nazionali e sentito il Parlamento europeo, per un mandato di 6 anni rinnovabile. Assiste le autorità di bilancio (Parlamento e Consiglio) nel controllo all'esecuzione del bilancio, esamina le entrate e le uscite dell'Unione, garantisce affidabilità, legittimità e regolarità delle operazioni finanziarie tramite una relazione annuale alla chiusura dell'esercizio finanziario, presentata di fronte al Parlamento e al Consiglio e compie valutazioni specifiche per tutti i settori di attività dell'Unione.

Il Mediatore europeo ricalca la figura che nei Paesi scandinavi è rivestita dall'*ombudsman* e, nelle regioni italiane, dal Difensore civico. È un organo monocratico nominato dal Parlamento europeo subito dopo la sua elezione, rimane in carica per la durata del mandato del Parlamento e si occupa dei reclami dei cittadini per cattiva amministrazione perpetrata dalle istituzioni europee. In particolare, istruisce le indagini scaturite dalle denunce di qualsiasi persona fisica o giuridica avente residenza o sede sociale in uno Stato membro dell'Unione, purché le suddette denunce non siano oggetto di una procedura giudiziaria in capo alla Corte di giustizia dell'Unione Europea. Constatato un caso di cattiva amministrazione, il Mediatore ne informa l'istituzione o l'organo interessato, il quale ha tre mesi di tempo per far pervenire il suo parere in merito. Al termine di questa procedura, il Mediatore elabora una relazione e provvede a trasmetterla al parlamento e all'organo coinvolto. Il Mediatore non dispone di poteri coercitivi, ma assolve alla funzione di controllo politico sull'operato delle altre istituzioni in capo al Parlamento europeo.

La Banca Europea per gli Investimenti (BEI) rappresenta l'istituzione finanziaria dell'Unione Europea. La Banca è dotata di personalità giuridica distinta da quella dell'Unione e ogni Stato appartenente all'UE è azionista della BEI. Ha sede a Lussemburgo e la sua struttura amministrativa si compone di un Consiglio dei governatori di cui fanno parte i ministri dell'economia degli Stati membri e che definisce le direttive generali sulla politica creditizia e sull'aumento di capitale; ha un Consiglio di amministrazione in cui è presente un membro per ogni Stato e uno per la Commissione e si occupa della concessione dei prestiti e dell'emissione dei titoli; infine ha un Comitato direttivo costituito da un Presidente e 8 vice che gestisce l'attività ordinaria e l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di amministrazione. Lo scopo generale della Banca è quello di «finanziare, senza perseguire finalità di lucro, iniziative economiche all'interno degli Stati membri per favorire una maggior integrazione economica tra i Paesi ed uno sviluppo armonico del mercato interno»[136].

A coordinamento dell'attività dell'Unione, esistono numerosi enti che si occupano di competenze strettamente tecniche e che fungono da raccordo tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione Europea. La peculiarità di questi enti (che possono assumere il nome di agenzia, ufficio, fondazione, centro, ecc.) è che sono tutti dotati di personalità giuridica, di autonomia finanziaria e di bilancio. Generalmente hanno la seguente struttura: un Consiglio di amministrazione in cui sono rappresentati gli Stati membri e la Commissione, un Comitato scientifico e tecnico e una Direzione generale a capo della quale vi è un Direttore generale nominato dalla Commissione.

Per concludere questo sottoparagrafo, è utile segnalare un enorme mondo che ruota attorno alle istituzioni europee e che spesso passa in secondo piano, ovvero quelle delle lobby. Le attività dei lobbisti vengono genericamente definite come quelle azioni messe in atto da un rappresentante di interessi ben identificati al fine di influenzare attivamente la percezione, la presentazione e la definizione delle politiche europee. Le lobby possono agire attraverso le associazioni, le confederazioni, gli uffici distaccati, le rappresentanze o direttamente tramite le imprese. A Bruxelles il numero dei lobbisti è talmente elevato, si stima attorno ai 15 mila, che l'Unione Europea si è dotata di un registro di trasparenza (*transparency register*) attraverso il quale identificare i lobbisti e concedere loro l'accesso alle strutture europee come il Parlamento o la Commissione. Il sistema, almeno rispetto al sistema italiano, risulta essere alquanto trasparente tanto che le stesse strutture appena citate si sono dotate di spazi (ad esempio negli uffici dei parlamentari o posti a sedere riservati nelle commissioni parlamentari) dedicati ai lobbisti. Non bisogna quindi pensare alle lobby solo in maniera negativa come dei gruppi di potere poco trasparenti che cercano di influenzare negativamente i percorsi normativi.

[136] Sciso, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore, 2017

Della categoria delle lobby fanno parte in realtà anche associazioni quali Amnesty International, la Croce Rossa Internazionale, la Caritas e tante altre di questo genere fino ad arrivare alle aziende private maggiormente quotate come Google o Leonardo o alle confederazioni come Confindustria e Coldiretti.

2.3 Il processo decisionale

Nel corso di questo paragrafo si è parlato di come avvenga la procedura di voto all'interno delle istituzioni, ad esempio in Consiglio e in Commissione, ma non è ancora stata illustrata la procedura che porta all'approvazione e all'adozione di un atto normativo.

Esistono due tipi di procedure legislative: una ordinaria e una speciale. A queste si aggiungono delle c.d. «passerelle» che permettono di passare da una procedura a un'altra.

La procedura legislativa ordinaria comincia con l'iniziativa legislativa della Commissione europea che, come ricordato in precedenza, detiene il potere esclusivo di iniziativa. Sulla proposta della Commissione il Parlamento europeo adotta una posizione o propone emendamenti e trasmette il tutto al Consiglio. Nel caso in cui il Consiglio approvi in toto la posizione o gli emendamenti senza modifiche, l'atto è adottato «nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo» (art. 294 TFUE). Al contrario, nel caso in cui il Consiglio non condivida la posizione del Parlamento, adotta la propria posizione in prima lettura, comprensiva degli emendamenti che ritiene adeguati e trasmette al Parlamento europeo assieme alle motivazioni che hanno portato a tale presa di posizione. Anche la Commissione invia pareri sugli emendamenti.

Da questo momento comincia la seconda lettura e qui il Parlamento europeo ha tre mesi di tempo per approvare la posizione del Consiglio e, in tal caso, l'atto è adottato «nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio». Ugualmente, se scadono i tre mesi di tempo senza che il Parlamento si pronunci, l'atto si ritiene adottato. Se il Parlamento decide di non approvare l'atto ha due opzioni: o respinge la posizione del Consiglio e così facendo la norma si ritiene non adottata e la procedura si conclude, o presenta nuovi emendamenti al Consiglio. Se il Consiglio entro tre mesi li approva tutti a maggioranza qualificata o all'unanimità qualora la Commissione abbia espresso parere negativo sugli emendamenti, l'atto è adottato. In caso contrario si attiva la procedura che costituisce il Comitato di conciliazione.

Il Comitato di conciliazione è convocato dal Presidente del consiglio in raccordo con il Presidente del Parlamento europeo ed è composto da rappresentanti, in egual numero, delle due istituzioni, a cui si aggiungono rappresentanti della Commissione. Se il comitato di conciliazione entro sei settimane non riesce a produrre una posizione comune sul progetto in questione, la procedura si interrompe definitivamente e l'atto

non è adottato. Se invece riesce nell'intento, il progetto nelle sei settimane successive è sottoposto all'approvazione a maggioranza semplice del Parlamento europeo e a maggioranza qualificata del Consiglio in terza lettura. Tutti i termini di 3 mesi possono essere estesi su iniziativa del Parlamento o del Consiglio per un altro mese, mentre i termini di 6 settimane possono essere estesi per altre due.

Qui di seguito è presentata una tabella con le percentuali di approvazione degli atti in prima lettura, in seconda lettura o in terza lettura nelle tre legislature precedenti.

20 Years of Codecision - European Parliament

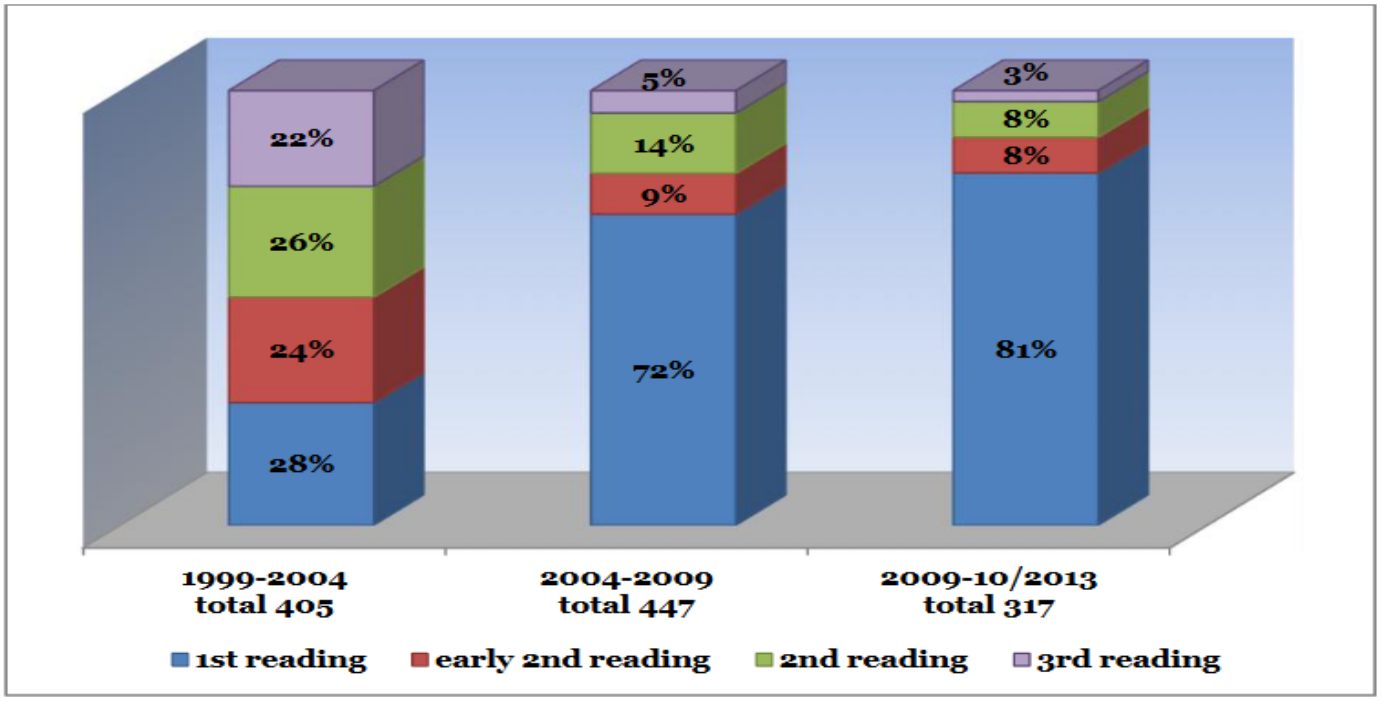


Figure 5: *Percentage of codecision files adopted at 1st, early 2nd, 2nd or 3rd reading per legislature since the 1999-2004 legislative term*

Fonte: 20 years of codecision conference report – Parlamento europeo

Com'è facile notare, col passare del tempo gli atti adottati al di fuori della prima lettura risultano via via numericamente più esigui. Ciò è dovuto al fatto che spesso si omette di menzionare che durante la prima lettura, sia prima della presa di posizione del Parlamento, sia prima che l'atto si trasmesso al Consiglio, avvengono delle riunioni informali tripartite a cui prendono parte rappresentati della Commissione, del Parlamento e della Commissione. Questi incontri sono i c.d. triloghi. Durante i triloghi, gli esponenti propongono il loro punto di vista sulla questione e queste riunioni hanno assunto talmente tanta importanza da diventare sedi di decisione sostanziale, evitando la doppia lettura e il comitato di conciliazione. Nella prassi

attuale addirittura è molto difficile che un progetto passi alla seconda lettura se durante i triloghi non si è raggiunto un accordo sulle questioni più importanti.

La procedura legislativa speciale in realtà si compone di più procedure e tutte sono volte a conferire differenti poteri ai due organi legislativi, Parlamento e Consiglio, durante la procedura. Vi è la procedura per la quale l'approvazione dell'atto è onere del Parlamento dopo aver consultato il Consiglio, quella per la quale l'atto è approvato dal Consiglio dopo aver consultato il Parlamento e quella per la quale l'atto è approvato dal Consiglio dopo che è stato approvato anche dal Parlamento, pur non rientrando nella procedura legislativa ordinaria in quanto il Parlamento non può proporre emendamenti.

Secondo la Corte di giustizia dell'Unione Europea (causa C-316/91, sentenza 2 marzo 1994) la consultazione del Parlamento da parte del Consiglio non può essere una mera richiesta di parere, ma il Consiglio è tenuto ad approvare l'atto solo successivamente alla ricezione del parere del Parlamento, rendendo la procedura qualcosa di più di una procedura meramente formale. Il parere del Parlamento infatti è l'unico mezzo tramite cui i rappresentati dei cittadini possono intervenire nel processo legislativo in determinati settori previsti dai trattati. In più bisogna aggiungere che il parere del Parlamento, qualora obbligatorio, in un certo senso vincola il Consiglio all'approvazione di un testo della Commissione che non sia troppo difforme al testo sul quale il Parlamento ha espresso il proprio parere, pena una nuova consultazione del Parlamento (causa 41/69, sentenza 15 luglio 1970).

Avendo citato i pareri, atti giuridicamente non vincolanti dell'Unione Europea, verranno citati anche gli altri quattro tipi di atti UE: regolamenti, direttive e decisioni costituiscono quelli vincolanti; le raccomandazioni, insieme ai pareri, sono quelli non vincolanti.

I regolamenti, così come le decisioni, sono atti vincolanti in tutte le loro parti e direttamente applicabili. La differenza tra i due sta nel fatto che i regolamenti valgono *erga omnes*, cioè verso tutti gli Stati dell'Unione Europea, mentre le decisioni sono solitamente indirizzate ad uno specifico Stato membro o a un gruppo di Stati e valgono solo nei loro confronti.

Una direttiva è vincolante al pari delle decisioni e dei regolamenti ma, a differenza di questi due, non è direttamente applicabile in quanto stabilisce gli scopi da raggiungere e le tempistiche con le quali raggiungerli.

Gli Stati sono liberi di adottare gli strumenti che ritengono necessari al fine di recepire la direttiva e attuare quanto viene prescritto. Generalmente la scadenza è fissata in due anni dalla pubblicazione della direttiva.

Le raccomandazioni sono strumenti ritenuti di soft law in quanto non prescrivono obblighi per gli Stati, ma sono atte ad esprimere le posizioni delle istituzioni europee sul comportamento degli Stati e le linee guida che dovrebbero essere seguite.

I pareri invece sono delle mere espressioni di opinione su temi politici di interesse per l'Unione.

2.4 Le competenze dell'Unione Europea

L'Unione Europea non dispone di una competenza generale, ma agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati (art. 5, par. 2 TUE) e ogni competenza che non risulti attribuita alle istituzioni europee appartiene agli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona definisce:

- all'art. 3 TFUE quali sono «i settori in cui all'Unione è attribuita una competenza esclusiva (unione doganale, definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune di pesca, politica commerciale comune);

- nell'art. 4, par. 2 TFUE i settori in cui la competenza dell'Unione è concorrente con quella degli Stati membri (mercato interno, politica sociale, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica);

- nell'art. 4 parr. 3 e 4 e negli artt. 5 e 6 TFUE [...] l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri (coordinamento delle politiche economiche, delle politiche occupazionali e delle politiche sociali degli Stati membri, ricerca, sviluppo tecnologico e spazio, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa);

- l'art. 2. par. 4 TFUE, ricorda infine che "l'Unione ha competenza, conformemente alle disposizioni del Trattato sull'Unione Europea, per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune"»[137].

La suddivisione enunciata delle competenze sta a significare che laddove sussista una competenza esclusiva dell'UE in un determinato settore, solo l'UE può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati possono legiferare autonomamente solo se espressamente autorizzati o solo per dare attuazione alle norme comunitarie. Laddove invece la competenza non sia esclusiva, gli Stati membri non risultano spogliati delle loro competenze. Per le competenze concorrenti gli Stati possono continuare a legiferare nelle materie menzionate, purché rispettino gli obblighi imposti dall'Unione oppure fin tanto che l'Unione non abbia ancora fatto uso della propria competenza in merito. Per quanto riguarda infine le competenze in cui l'Unione deve mettere in atto azioni volte a sostenere e coordinare le azioni degli Stati, gli Stati possono continuare ad agire nell'ambito di quelle competenze anche a seguito di un'iniziativa dell'Unione Europea nello stesso ambito. Le due azioni devono risultare complementari e devono favorire l'armonizzazione del risultato, ma l'una non esclude l'altra.

Per dimostrare il concreto funzionamento del comparto delle competenze dell'Unione, vengono presentate di seguito tre esempi ascrivibili a tre competenze diverse: la competenza esclusiva (la politica commerciale) e due competenze che per la loro natura e per il modo in cui vengono messe in atto risultano essere a metà tra quella parallela e quella concorrente, l'una (politica estera, difesa e sicurezza internazionale, più spostata verso le competenze parallele), l'altra (politica migratoria) più verso le competenze concorrenti.

2.4.1 La politica commerciale

La politica commerciale è, come detto nel corso dell'elaborato, competenza esclusiva dell'Unione Europea. Ciò significa che la linea politica da adottare e le norme relative vengono decise a livello comunitario e non a livello statale. La Commissione europea nell'ottobre 2015 ha adottato un documento programmatico denominato *Trade for all*, con il quale ha esplicitato la strategia commerciale che adotterà nel corso della legislatura. La strategia si basa principalmente su accordi di libero scambio da sottoscrivere con i principali

[137] Adam, R., Tizzano, A., Manuale di diritto dell'Unione Europea, Giappichelli Editore, 2017

partner internazionali al duplice fine di aumentare gli investimenti in territorio europeo e aumentare le esportazioni verso i Paesi terzi tramite l'abbattimento delle barriere sia tariffarie che non.

Dopo il congelamento dell'accordo di libero scambio tra UE e USA denominato TTIP, dopo l'inizio della guerra commerciale messa in atto da Trump con l'imposizione di dazi sui prodotti di importazione europea e per comprendere come si è mossa recentemente l'Unione Europea, ritengo sia utile presentare degli esempi concreti dell'operato della Commissione; in particolare verranno presentati la proposta di regolamento sul sistema di monitoraggio degli investimenti diretti esteri, l'accordo CETA, il MES Cina e i nuovi sistemi di difesa commerciale in progetto.

Proposta di regolamento sul monitoraggio degli investimenti diretti provenienti da paesi extra-UE

Il 13 settembre 2017, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, durante il consueto discorso sullo Stato dell'Unione, ha annunciato una nuova proposta di regolamento che andrà a costituire un quadro normativo per regolare il monitoraggio degli investimenti diretti esteri che provengono da investitori stranieri.

Gli obiettivi generali della proposta di Regolamento sono: garantire la sicurezza e l'ordine pubblico, creare un sistema di coordinamento tra Stati al fine di garantire lo scambio di informazioni in materia di investimenti, superare la distanza tra Paesi europei che possiedono già un sistema di monitoraggio e Paesi europei che ancora non lo hanno e, infine, proteggere programmi o progetti lanciati dall'Unione Europea e di interesse comunitario come Galileo, Copernicus e Eurocontrol.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), in uno studio[138] effettuato sull'anno 2016 e pubblicato all'inizio del 2017, ha definito l'Unione Europea come una delle zone economiche con il minor numero di limitazioni regolamentari del mondo per ciò che concerne gli investimenti diretti esteri, e ciò la rende uno dei partner internazionali più aperti ad ospitare investimenti.

[138] OECD, *FDI Regulatory Restrictiveness Index*, 2016

L'ufficio statistico dell'Unione Europea (Eurostat) fornisce dei dati importanti per quanto riguarda i flussi di investimenti in Europa: l'UE alla fine del 2015 risultava accogliere 5,7 triliardi di euro di investimenti in entrata, sopra i 5,1 degli Stati Uniti. Questi ultimi, inoltre, detenevano il primato di maggior investitore all'interno dell'UE con una percentuale intorno al 40% di tutti gli investimenti.

Attualmente, gli Stati[139] dell'Unione Europea che presentano forme di monitoraggio degli investimenti provenienti dall'estero sono 12. I vari sistemi nazionali differiscono l'uno dall'altro per varie caratteristiche come: diversità di trattamento tra investimenti provenienti dall'Unione Europea e investimenti provenienti da Paesi extra-UE, diversi criteri quantitativi di monitoraggio (riferiti alle soglie delle percentuali di quote o di diritti di voto acquistati dall'investitore in consiglio di amministrazione) il cui intervallo varia dal 5% al 50% a seconda del Paese, diverse definizioni degli scopi del monitoraggio che possono attivare la procedura, e diverse tempistiche o scadenze nella procedura.

Recentemente, una serie di acquisizioni riguardanti aziende europee, soprattutto in Germania, ad alto valore tecnologico hanno coinvolto investitori stranieri, soprattutto cinesi, che avevano stretti legami di tipo economico con il governo del loro Stato. Secondo la Commissione e secondo alcuni Stati membri tali investimenti possono essere un rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico dell'Unione e dei suoi Stati membri, a maggior ragione per quelle aziende le cui attività hanno un ruolo importante in sistemi tecnologici cruciali, nelle infrastrutture o nella gestione di informazioni sensibili. In più, ai sensi della disciplina riguardante gli aiuti di Stato in vigore all'interno dell'Unione Europea (art. 107 TFUE), se tali legami si configurano proprio come aiuti di Stato, essi diventano una grave minaccia per la concorrenza tra imprese europee e imprese estere.

La Commissione europea, tramite le parole del Presidente Juncker, del vice-Presidente Katainen e della commissaria al commercio Malmström, ha riaffermato che il regime dell'UE in materia di investimenti è, e rimarrà, uno dei più aperti al mondo e che gli investimenti esteri diretti sono un'importante fonte di crescita, occupazione e innovazione; a questo ha aggiunto che proprio per tali motivi, l'Unione ha bisogno di un nuovo quadro di controllo degli investimenti di tipo non discriminatorio, trasparente e prevedibile. A rafforzare tale assunto concorre il fatto che molti partner commerciali UE (Australia, Canada, Cina, Giappone, Russia e USA)

[139] Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Spagna e il Regno Unito.

possiedono già un sistema simile, basato perlopiù su esigenze di sicurezza nazionale, ma anche su esigenze di sicurezza economica o per la difesa di settori strategici.

Come detto, ai sensi degli artt. 3(1)(e) e 207(1) TFUE, la politica commerciale comune, che ricomprende anche gli investimenti diretti esteri, è competenza esclusiva dell'Unione Europea. La normativa proposta dalla Commissione ha natura di regolamento, ossia è un atto avente portata generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri. Nonostante ciò, il regolamento proposto permette agli Stati come l'Italia, cioè coloro che hanno già un sistema di monitoraggio degli investimenti, di mantenere il proprio sistema in vigore o di adottare il nuovo quadro costituito dall'Unione.

Il monitoraggio che verrà introdotto dal regolamento permetterà agli stati di effettuare controlli trasparenti e non discriminatori sugli investimenti provenienti da Paesi extra-UE, e di istituire misure che prevengano l'elusione di tali controlli. Gli Stati dovranno altresì stabilire le motivazioni e le procedure relative all'attivazione del monitoraggio e fissare i termini entro i quali dovranno prendere una decisione in merito all'investimento sottoposto a monitoraggio, dopo aver tenuto in considerazione i commenti e le opinioni degli Stati membri e della Commissione nel merito di tale azione. Inoltre, gli investitori stranieri e le imprese dovranno avere la possibilità di opporsi alle decisioni delle autorità nazionali ricorrendo in giudizio. Entro cinque giorni dall'avvio di un'attività di monitoraggio su un investimento, lo Stato monitorante dovrà darne notizia alla Commissione e agli altri Stati membri. Nel caso in cui uno Stato ritenga che la sua sicurezza e il suo ordine pubblico siano minacciati da un investimento effettuato in un altro Stato membro, il primo Stato potrà inviare commenti e opinioni a quello che ospita l'investimento e contemporaneamente anche alla Commissione. A tal fine, lo Stato che si senta minacciato, potrà richiedere allo Stato ospitante l'investimento qualsiasi informazione necessaria a rilasciare i suddetti commenti. Lo scambio di informazioni tra gli stati avverrà tramite punti di contatto (contact points) istituiti in ogni nazione per rendere il dialogo tra essi più efficace.

Qualora si ritenga che un investimento effettuato in uno Stato membro rappresenti una minaccia per un progetto o un programma di interesse dell'Unione o dei suoi Stati membri, la Commissione potrà sia avviare un proprio procedimento di monitoraggio. Potrà inoltre inviare delle opinioni motivate allo Stato che ospita l'investimento. Al fine di redigere tali opinioni, la Commissione potrà chiedere a detto Stato qualsiasi informazione utile nel merito. Le informazioni acquisite dalla Commissione e dagli Stati membri dovranno essere protette ed utilizzate per il solo scopo il per quale sono state acquisite.

Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)

La vicenda che porta all'attuale applicazione provvisoria dell'accordo CETA tra Unione Europea e Canada è peculiare e merita una menzione. Gli accordi internazionali che impegnano l'Unione sono negoziati dalla Commissione europea, ma il nulla osta all'inizio dei negoziati e alla firma è dato dal Consiglio con voto all'unanimità. Ne deriva che ogni Stato ha un potere di veto sulla procedura che riguarda gli accordi di libero scambio. Suo malgrado, al momento della firma dell'accordo, il Belgio è stato costretto, dalle sue procedure costituzionali, in un primo momento a votare contro la firma, bloccando così tutto il Consiglio.

La vicenda si colloca nell'ottobre 2016 e deriva non tanto dalla reticenza del governo belga, quanto più dalle disposizioni della Costituzione belga e dal voto contrario del Parlamento della Vallonia. I Parlamenti federati in Belgio hanno competenza sui trattati internazionali e devono per legge concedere al governo nazionale il via libera alla firma e alla successiva ratifica degli accordi internazionali. Il 10 ottobre 2016 il Parlamento vallone votò contro (44 voti, contro 22 favorevoli) l'accordo CETA e il governo belga si trovò a sua volta a dover votare contro in sede di Consiglio.

Fortunatamente, sia per la credibilità dell'Unione rispetto al quadro internazionale, sia per l'esito dell'accordo stesso, il Parlamento vallone decise successivamente di permettere la firma dell'accordo. Il punto chiave della vicenda è che una regione di 3 milioni e mezzo di abitanti ha il potere di decidere per 500 milioni di europei sulla firma o meno di un accordo internazionale. Di più: essendo questo un accordo misto (*mixed agreement*), ovvero un accordo in cui gli oneri ricadono sia sull'Unione Europea che sugli Stati membri, è necessario che la ratifica passi dal voto del Parlamento europeo, del Consiglio e dei Parlamenti nazionali. Fino ad allora il CETA può essere adottato solo in via provvisoria. È lecito pensare che qualora il Parlamento vallone non sia nuovamente d'accordo sul CETA, la sua ratifica possa essere in serio pericolo.

Un altro motivo per il quale è necessario citare il CETA è che a partire da quell'accordo e per la maggior parte degli accordi che sono stati negoziati successivamente, l'Unione Europea ha deciso di comune accordo con la controparte di introdurre un nuovo sistema di soluzione delle controversie. Fino ad allora gli accordi commerciali si sono sempre appoggiato all'*Investor to State Dispute Settlement* (ISDS), il meccanismo di

tutela degli investimenti per il quale le imprese che investivano in uno Stato potevano citare quest'ultimo in giudizio di fronte ad una corte arbitrale commerciale ad hoc, qualora credessero di aver subito un pregiudizio dalla condotta di uno Stato o dalla emanazione di una norma. Il nuovo sistema invece, denominato *Investor Court System* (ICS), istituisce una Corte permanente composta da giudici e avvocati nominati dal Canada e dall'Unione Europea. L'ICS prevede inoltre che, in caso di disputa, uno Stato non possa essere costretto a modificare un testo di legge o condannato al pagamento di danni punitivi, limitando così il potere delle multinazionali.

Entrando nel merito dell'accordo che, dal 21 settembre 2017, è in applicazione provvisoria ma il 98% delle sue disposizioni vengono applicate[140], esso si configura come un trattato di libero scambio con il quale vengono aboliti quasi tutti i dazi doganali alle merci originate dal Canada e dall'Unione Europea. Oltre a questo, le aziende europee e quelle canadesi saranno libere di partecipare alle gare d'appalto pubbliche, sia a livello regionale che a livello nazionale. Il tema più dibattuto e più caro per l'Unione Europea è quello delle indicazioni di origine: «Con il Ceta il Canada si è impegnato ad aprire il suo mercato a formaggi, vini e bevande alcoliche, prodotti ortofrutticoli e trasformati. Tutte i prodotti importanti dovranno essere conformi alle disposizioni dell'Ue, per esempio sulla carne agli ormoni. Il Canada ha accettato di proteggere 143 prodotti tipici che beneficiano dell'indicazione di origine, come il formaggio francese Roquefort. Per l'Italia, il Ceta prevede la protezione di 41 prodotti di denominazione di origine: dalla bresaola della Valtellina all'aceto Balsamico di Modena, passando per la Mozzarella di Bufala Campana e il Prosciutto di Parma. I prodotti europei godranno di una protezione dalle imitazioni analoga a quella offerta dal diritto dell'Unione e non correranno più il rischio di essere considerati prodotti generici in Canada»[141].

MES Cina e sistemi di difesa commerciale

La vicenda legata al MES Cina ebbe inizio il 9 novembre 2016 quando la Commissione europea, nel quadro del dibattito sulla possibile concessione dello Status di Economia di Mercato (MES) alla Cina, ha presentato una proposta di modifica del Regolamento antidumping di base (Regolamento 2016/1036), con riferimento al metodo di calcolo del "valore normale" e dei margini di dumping. La proposta mirava ad introdurre nell'ordinamento UE una nuova metodologia da utilizzare nelle inchieste nei confronti di paesi terzi nel cui sistema economico si rilevasse la prevalenza di significative distorsioni delle condizioni di mercato. La

[140] Rimane disapplicata solo la parte relativa agli investimenti.
[141] http://www.repubblica.it/economia/2017/09/21/news/ceta_scheda_provvedimenti-176095790/

normativa qualificava espressamente alcuni Paesi membri dell'OMC, fra cui la Cina, come economie non di mercato attraverso una presunzione legale assoluta che obbligava la Commissione europea a calcolare il valore normale nelle indagini antidumping relative a questi Paesi sulla base di un metodo non standard. Tale sistema non trovava fondamento giuridico esclusivamente nelle regole generali dell'Anti-Dumping Agreement dell'OMC, ma anche e soprattutto in quelle speciali contenute nei Protocolli di adesione all'OMC di tali paesi. La Commissione europea ritenne necessario adattare la legislazione UE rimuovendo tale riferimento esplicito affinché la disciplina UE non risultasse più discriminatoria *de jure* rispetto a nessun paese membro dell'OMC.

Al fine di ovviare al riconoscimento o alla negazione dello Status di economia di mercato di un Paese terzo da parte dell'Unione, nell'autunno 2017 Consiglio e Parlamento hanno approvato un nuovo regolamento (140/2017) per introdurre delle norme antidumping valide erga omnes, superando quindi la concessione o meno di tale status.

La principale modifica della legislazione antidumping consiste nell'introduzione di un nuovo metodo di calcolo del dumping nelle inchieste antidumping relative alle importazioni provenienti dai membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) in caso di distorsione dei prezzi e dei costi dovuta all'intervento dello Stato. Le, infatti, modifiche non riguardano alcun paese in particolare. Oltre a un nuovo metodo per calcolare il dumping, ci sono anche disposizioni transitorie per le misure di difesa commerciale già in vigore e per le inchieste in corso. È stata inoltre concordata una modifica della legislazione anti-sovvenzioni dell'UE per quanto riguarda il modo in cui l'UE indaga sulle sovvenzioni concesse da governi di Paesi terzi che conferiscono ai loro produttori esportatori un vantaggio sleale, causando un danno ai produttori dell'UE.

In base alle norme dell'OMC, l'UE può imporre dazi antidumping sui prodotti provenienti da paesi terzi se un'inchiesta dimostra che tali prodotti entrano nell'UE a prezzi di dumping (prezzi inferiori al valore normale) e che hanno un impatto economico negativo (causano pregiudizio) sull'industria dell'UE. Secondo le normali regole del mercato, il dumping è calcolato confrontando il prezzo all'esportazione di un prodotto verso l'UE con i prezzi o i costi praticati sul mercato interno per il prodotto nel paese esportatore.

Per i membri dell'OMC, il margine di dumping è di norma calcolato in base alle norme standard di cui sopra, ma i prezzi e i costi interni possono essere distorti a causa dell'ingerenza dello Stato. In questo caso, non costituiscono una base adeguata a determinare il confronto con il prezzo all'esportazione. Nell'ambito del nuovo metodo, qualora non sia opportuno utilizzare i prezzi o i costi praticati sul mercato interno a causa di tali distorsioni, saranno utilizzati altri parametri di riferimento che rispecchino costi di produzione e di vendita non distorti. Questi potrebbero includere parametri di riferimento o costi di produzione e di vendita corrispondenti anche in un paese rappresentativo con un livello di sviluppo economico analogo a quello del paese esportatore. Questo nuovo metodo consentirà alla Commissione di stabilire l'effettiva entità del dumping in presenza di distorsioni.

L'interferenza dello Stato può verificarsi, ad esempio, quando un mercato comprende un gran numero di imprese che operano sotto la proprietà, il controllo o la guida delle autorità del paese esportatore. Ciò può verificarsi anche quando la presenza dello Stato nelle imprese consente di interferire con i prezzi o con i costi o di perseguire obiettivi strategici. Altri esempi sono le politiche pubbliche che discriminano a favore dei fornitori nazionali o l'accesso degli esportatori a finanziamenti che perseguono obiettivi di politica pubblica.

2.4.2 Politica estera, di difesa e sicurezza internazionale

La competenza dell'Unione in materia di politica estera, di difesa e di sicurezza comune si inserisce nel più ampio quadro di azione esterna dell'Unione Europea ed è regolata dall'art. 25 TUE e dall'art. 42 TUE. Per l'Unione Europea il responsabile della guida e dell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, nonché per la difesa, è l'Alto commissario dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

L'Alto commissario è altresì a capo del Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) introdotto dal Trattato di Lisbona, organo dell'Unione di natura ibrida (comunitaria-intergovernativa), composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dei servizi diplomatici degli Stati membri (art. 27 TUE). Costituiscono inoltre parte integrante dell'organo le delegazioni dell'Unione presso i Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali. Il SEAE rappresenta il corpo diplomatico europeo e si occupa di assistere, con «piena autonomia funzionale»[142], l'Alto rappresentante, la Commissione, il Presidente della Commissione e il Presidente del Consiglio europeo nella

[142] Adam, R., Tizzano, A., Manuale di diritto dell'Unione Europea, Giappichelli Editore, 2017

gestione delle relazioni esterne. Deve assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e di quest'ultima con le varie politiche dell'Unione e, a tal fine, partecipa anche ai lavori preparatori della Commissione su questo tema.

Tuttora, l'Unione Europea presenta una duplice forte limitazione nella politica estera e di sicurezza comune: entrambe sono contenute nell'art. 24 TUE e l'una esclude a priori l'adozione di qualsivoglia atto legislativo in materia[143], mentre l'altra stabilisce che le decisioni sono prese dal Consiglio europeo e dal Consiglio con voto all'unanimità, salvo casi specifici previsti dai trattati.

Il combinato disposto di questi articoli e dei seguenti in materia viene interpretato nel senso di non escludere il potere di intervento statale in ambito di politica estera. In altre parole, ogni Stato membro può mantenere una politica estera nazionale coi soli vincoli di non adottare comportamenti che siano contrari alla linea politica generale decisa in sede UE (obbligo di coerenza, ex art. 28 TUE) e informare e consultare gli altri Stati membri, sia in via preliminare che in via successiva, per quanto attiene alle azioni da intraprendere (obbligo di coordinamento).

In questo quadro procedurale, non deve sorprendere che per la gestione della crisi siriana l'Unione Europea abbia adottato un approccio molto cauto, mentre ad esempio Stati membri come la Francia e il Regno Unito siano intervenuti in Siria militarmente.

Il Consiglio UE ha adottato il 3 aprile 2017 la strategia europea relativa alla Siria. Nel documento programmatico sono stati pubblicati i sei punti chiave che riassumono le azioni che l'UE si propone di intraprendere:

1. Porre fine alla guerra attraverso un'autentica transizione politica, in linea con l'UNSCR 2254, negoziata dalle parti in conflitto sotto l'egida dell'inviato speciale dell'ONU per la Siria e con il sostegno dei principali attori internazionali e regionali.

[143] Per tale vincolo, il Consiglio europeo opera tramite «orientamenti generali», mentre il Consiglio tramite «decisioni» definite come atti atipici, cioè non riconducibili agli atti normativi di cui all'art. 288 TFUE.

2. Promuovere una transizione efficace e inclusiva in Siria, in linea con la risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e il comunicato di Ginevra, sostenendo il rafforzamento dell'opposizione politica.
3. Salvare vite umane affrontando le esigenze umanitarie della fascia più vulnerabile della popolazione siriana in tutto il paese in modo tempestivo, efficace, efficiente e basato su principi.
4. Promuovere la democrazia, i diritti umani e la libertà di espressione, rafforzando le organizzazioni della società civile siriana.
5. Promuovere l'attribuzione delle responsabilità per i crimini di guerra al fine di agevolare un processo di riconciliazione nazionale e una giustizia di transizione.
6. Sostenere la resilienza della popolazione siriana e della società siriana.

Da questo elenco è più che evidente come dal punto di vista operativo l'Unione Europea non abbia preso alcun tipo di decisione. La situazione in Consiglio sul tema della politica estera e di sicurezza comune in effetti riflette molto quella del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite: se a New York il diritto di veto è concesso ai soli cinque membri permanenti, a Bruxelles il diritto di veto è in capo ad ognuno dei 28 Stati, essendo necessario il voto all'unanimità. Stati come Francia e Regno Unito che da sempre sono abituati a gestire le relazioni internazionali singolarmente o all'interno di alleanze ad hoc, spesso con gli Stati Uniti, difficilmente accetterebbero di delegare anche questa competenza a livello comunitario. Un ruolo di fondamentale importanza rimane comunque in capo all'Alto rappresentante: i trattati gli conferiscono l'onere di applicare le decisioni del Consiglio affari esteri, ma la prassi gli conferisce altresì il dovere di ricercare tra gli Stati membri uno schema comune di azione che porti l'Unione Europea sulla scena internazionale come attore protagonista e non come spettatore non pagante.

Un altro vizio procedurale di fondo sta nella difficoltà di adottare decisioni a maggioranza qualificata su decisioni delicate in tema di politica estera, sia in Consiglio europeo che in Consiglio. Certamente la politica estera è la sfera che più difficilmente verrà scalfita a livello statale in quanto i governi sono molto gelosi della possibilità di prendere decisioni su base nazionale in merito. Una possibile soluzione potrebbe essere l'estensione di una maggioranza qualificata aggravata e vincolata anche al criterio demografico in seno al Consiglio europeo e al Consiglio con la possibilità, per chi ritiene di non voler prendere parte all'azione decisa, di rimanerne al di fuori.

In materia di difesa, dopo otto anni di pressoché totale immobilità, nel dicembre 2017 è stata messa in atto una disposizione del Trattato di Lisbona prevista nell'art. 42 TUE per la quale, gli Stati desiderosi di compiere un ulteriore passo verso l'integrazione, potevano istituire una cooperazione strutturata permanente in materia di difesa comune chiamata PESCO. Ora si attende l'applicazione di una serie di progetti volti alla formazione, allo sviluppo di capacità e alla prontezza operativa nel settore della difesa. La PESCO non richiede la partecipazione di tutti gli Stati e per ora sono parte dell'accordo tutti gli Stati membri tranne Regno Unito, Danimarca e Malta.

Sempre sul tema della sicurezza, a seguito degli attentati in Francia e poco prima di quello di Londra, il 7 marzo 2017 il Consiglio ha approvato una proposta di regolamento (2017/458) che va a modificare il sistema Schengen nella sua parte relativa ai controlli in uscita e alla consultazione delle banche dati comunitarie. In sostanza, «la modifica obbliga gli Stati membri ad effettuare verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti per tutte le persone, inclusi i beneficiari del diritto di libera circolazione ai sensi del diritto dell'UE (per esempio cittadini dell'Unione e loro familiari che non sono cittadini dell'Unione) quando attraversano le frontiere esterne. LE banche dati utilizzate per le verifiche comprendono il sistema d'informazione Schengen (SIS) e la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD). Le verifiche consentiranno inoltre agli Stati membri di accertare che tali persone non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna o la salute pubblica. Tale obbligo si applica a tutte le frontiere esterne (frontiere aeree, marittime e terrestri), sia all'ingresso che all'uscita»[144]. Il sistema è volto a contrastare il fenomeno dei *foreign fighters* sia in ingresso che in uscita tramite uno scambio di informazioni più efficiente tra gli Stati membri. Oltre a questo l'UE ha adottato, sempre nel 2017, una direttiva (91/477/CEE) che garantisce una maggior tracciabilità nella vendita delle armi da fuoco, una nuova direttiva (2017/541) in materia penale sui reati collegati ai combattenti transfrontalieri e ha istituito sia un Centro europeo antiterrorismo, sia un'unità specifica di contrasto alla propaganda terroristica su internet in seno all'Europol.

2.4.3 *"Aiutiamoli a casa tua!"*: la politica migratoria

Dopo aver parlato del tema della sicurezza a livello europeo, non si può prescindere dall'introdurre uno dei temi più caldi sula panorama politico, ovvero la politica migratoria.

[144] http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/

Prima di tutto è necessario esplicitare come funziona la politica migratoria nell'Unione Europea. Le competenze su questa materia sono ripartite in modo concorrente tra l'Unione e gli Stati membri e gli obiettivi di queste sono nella sostanza due: il controllo delle frontiere e l'accoglienza o il respingimento dei migranti provenienti da Paesi terzi.

Per ciò che riguarda il controllo delle frontiere, esso è affidato in via congiunta alle autorità nazionali e all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), istituita nel 2016 e con sede a Varsavia. L'Agenzia va a sostituire la vecchia Agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, la quale aveva anch'essa sede a Varsavia, era stata istituita nel 2004, ma a causa delle scarse risorse, delle scarse attrezzature e dello scarso personale si era ritrovata al centro di forti critiche sulla sua utilità. La nuova Agenzia Frontex dispone di un budget e di infrastrutture più consistenti e ha il compito di coordinare le operazioni marittime e di controllo delle frontiere terrestri tramite operazioni congiunte, invio di attrezzature agli Stati membri e rimpatri.

Per quanto riguarda le politiche comuni di asilo e di immigrazione, sono competenze dell'Unione Europea e sono definite dagli artt. 78 e 79 TFUE. La politica di asilo è ad oggi regolata dal c.d. Regolamento di Dublino III (604/2013)[145] ed esso è volto sia a garantire che almeno uno Stato membro si prenda carico della richiesta di asilo di un migrante, sia che i migranti non adottino pratiche quali la c.d. *asylum shopping*, ovvero la richiesta di asilo in più Paesi per avere maggior garanzia di vedersi riconosciuto il diritto di asilo. La regola generale di fondo è che un solo Stato all'interno dell'UE debba farsi carico della richiesta di asilo di un migrante e, in particolare, deve farsene carico lo Stato sul territorio del quale il migrante è entrato in Unione Europea oppure lo Stato che per primo lo ha identificato. Una volta identificato, lo Stato è tenuto ad inserire le generalità del migrante, nonché le sue impronte digitali, nella banca dati Eurodac. Qualora un migrante sprovvisto di documenti sia fermato in territorio europeo, le autorità competenti devono consultare Eurodac in modo tale da identificare quale sia lo Stato che deve farsi carico del suddetto migrante ai sensi della regola generale enunciata prima e ricondurlo in quello Stato, salvo eccezioni. Se in seguito al migrante viene riconosciuta la protezione internazionale, egli non ha però facoltà di lavorare e risiedere in un Paese diverso da quello che gli ha concesso l'asilo, rimanendo perciò vincolato allo Stato che gli ha prestato il primo soccorso o a quello che lo ha identificato.

[145] Va detto che oltre agli Stati membri, sono vincolati al Regolamento anche Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein per mezzo degli accordi di associazione presenti tra questi Paesi e l'Unione Europea.

In questa sede per ragioni di sintesi non verranno citate tutte le procedure con le quali una richiesta di asilo può essere presentata, accolta o respinta, ma già con le sole informazioni enunciate si possono capire le anomalie che sottendono al regime comune di asilo. A causa delle crisi nei Paesi africani e medio-orientali, i Paesi europei che più sono esposti ai flussi migratori provenienti da quelle zone sono Spagna, Italia, Malta e Grecia. Ai sensi del principio di *non-refoulement* (art. 33 Convenzione di Ginevra del 1951), norma cogente del diritto internazionale perciò senza possibilità di disapplicazione, uno Stato che vede arrivare, per esempio, verso le sue coste dei migranti ha il divieto imperativo di respingimento preventivo. Lo Stato in questione è tenuto ad esaminare la domanda di asilo e, se vuole, a rigettarla. È evidente che alla luce della posizione geografica dei Paesi sopra citati, la maggior parte delle domande di asilo ricadrà tra gli oneri di quegli Stati ed essi devono farsi carico della stragrande maggioranza dei migranti provenienti da zone in difficili situazioni. Per quanto riguarda l'Italia, la risposta ai flussi migratori è arrivata tramite il decreto Minniti-Orlando di riforma delle procedure di richiesta di asilo dell'aprile 2017, con il quale i flussi migratori sono diminuiti.

Dopo gli scarsi effetti del piano di ricollocamento dei migranti del 2015 per il quale doveva esserci una spartizione dei richiedenti asilo, ma alcuni Stati membri decisero di non aderire, per far fronte alla situazione della Grecia che, oltre agli incessanti drammi di carattere finanziario, vedeva crescere anche il flusso dei migranti, e per bloccare la via dei Balcani, l'Unione Europea ha deciso nel marzo 2016 di firmare un accordo sui migranti con la Turchia. Di seguito i cinque punti principali dell'accordo[146]:

1. *Respingimento dei migranti in Turchia***.** I migranti e i profughi sulla rotta balcanica, siriani compresi, saranno rimandati in Turchia se non presenteranno domanda d'asilo presso le autorità greche. Per rispettare le leggi internazionali, i migranti saranno "registrati senza indugi e le richieste d'asilo saranno esaminate individualmente dalle autorità greche". Chi non vorrà essere registrato e chi vedrà respinta la sua domanda tornerà in Turchia. Secondo il piano, è una "misura temporanea e straordinaria, necessaria per porre fine alle sofferenze umane e ripristinare l'ordine pubblico". È stata stabilita una data di ingresso dei profughi in Grecia, il 20 marzo 2016, che servirà per decidere chi ha il diritto di restare e chi invece sarà riportato in Turchia. L'Agenzia dell'Onu per i rifugiati (Unhcr) assisterà i respingimenti. Tutti i costi saranno coperti dalla Unione europea. L'Unione inoltre "accetta l'impegno di Ankara che i migranti tornati in Turchia verranno protetti in base agli standard internazionali".

[146] https://www.internazionale.it/notizie/2016/03/18/cosa-prevede-l-accordo-sui-migranti-tra-europa-e-turchia

2. *Canali umanitari.* Per ogni profugo siriano che viene rimandato in Turchia dalle isole greche un altro siriano verrà trasferito dalla Turchia all'Unione europea attraverso dei canali umanitari. Donne e bambini avranno la precedenza in base ai "criteri di vulnerabilità stabiliti dall'Onu". La priorità sarà assicurata anche a coloro che non sono già fuoriusciti dal territorio greco. L'Europa metterà a disposizione 18mila posti già concordati per accogliere i profughi dei canali umanitari. Rimane in piedi inoltre il piano di ricollocamento dei richiedenti asilo dall'Italia e dalla Grecia, che finora non è mai decollato.

3. *Liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi.* La Turchia chiede anche la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi a partire dal 1° giugno 2016. Entro ottobre potrebbe non essere più necessario per i turchi chiedere un visto per entrare nell'Unione europea. A patto che siano rispettate tutte le condizioni richieste dall'Unione europea. Nella pratica è quasi impossibile per Ankara soddisfare le 72 richieste avanzate da Bruxelles in tempi brevi.

4. *Aiuti economici alla Turchia.* L'Unione europea ha deciso di versare tre miliardi di euro di aiuti alla Turchia, già approvati nel vertice del Consiglio europeo di novembre 2016, per la gestione dei campi profughi. Inoltre, l'Unione vuole mobilitare "fino a un massimo di altri tre miliardi entro fine 2018", ma solo dopo che i primi tre miliardi saranno spesi.

.

5. *L'adesione della Turchia all'Unione Europea.* L'Unione europea "si preparerà a decidere l'apertura di nuovi capitoli" sull'adesione della Turchia all'Unione europea fermo da tempo, "non appena possibile".

Dal lato suo, anche l'Italia ha provato ad intraprendere la via degli accordi internazionali con i Paesi limitrofi al fine di diminuire il flusso migratorio. Nello specifico, l'accordo è stato firmato con la Libia nel febbraio 2017 sotto forma di un memorandum di intesa. Il patto Roma-Tripoli prevede che l'Italia si impegni ad addestrare le autorità di polizia libiche e finanziare le strutture di controllo dei confini libici al fine di prevenire gli sbarchi a Lampedusa. Oltre a ciò fornisce l'Italia fornisce le adeguate attrezzature e i mezzi per il controllo costiero. Dal suo canto la Libia si impegna a presidiare le coste e il mare aperto in modo tale da respingere gli

eventuali sbarchi ed impedire che i c.d. barconi arrivino nel territorio marittimo sotto la sovranità italiana, momento dal quale l'Italia deve poi farsi carico dei migranti.

Il titolo di questo paragrafo è volutamente provocatorio e prende spunto dal famoso «aiutiamoli a casa loro» pronunciato più e più volte da una determinata corrente politica italiana. L'«aiutiamoli a casa tua» vuole rappresentare il modo in cui l'Unione Europea e alcuni Stati, tra i quali la Bulgaria con i suoi al fine di impedire il transito ai migranti, e l'Ungheria con i suoi fili spinati per lo stesso fine, gestisce l'aumento dei flussi migratori. Le soluzioni messe in atto dall'UE sono ad oggi di tre tipi: gli accordi internazionali con Stati terzi per fermare gli sbarchi; il sostegno economico, spesso esiguo, agli Stati europei di prima accoglienza; il sistema di ripartizione dei migranti tra gli Stati membri su base volontaria. Messe insieme queste tre misure paiono dire una cosa precisa: «chi ha questo tipo di emergenza, se lo tenga in casa». Questo anche considerando che l'Unione Europa è a conoscenza del fatto che, per esempio in Libia e Turchia, avvengono delle pratiche non del tutto in linea con il rispetto dei diritti umani per quanto riguarda la gestione dei migranti. Significativo è, a questo riguardo, l'intervento ispettivo dell'ONU invocato anche dall'UE, a garanzia delle tutele per i migranti.

Nel novembre 2017 il Parlamento europeo ha approvato una proposta di riforma del regolamento di Dublino che elimina la causa della maggior parte dei mali: la clausola di primo accesso. Il regolamento prevederebbe invece una ripartizione equa dei migranti sulla base del PIL degli Stati, della popolazione e della scelta che il migrante effettua al momento della richiesta di asilo. Il sistema proposto sarebbe sicuramente meno iniquo, ma ha già trovato opposizione in Consiglio, e si prevede che per la riunione del Consiglio di fine giugno il testo non sarà approvato. Il motivo è da attribuirsi agli Stati dell'Europa orientale i quali, avendo al loro interno una popolazione con basse percentuali di stranieri provenienti dall'Africa o dal medio-oriente, mal tollerano il vedersi assegnati migranti che difficilmente potrebbero giungere sul loro territorio se non tramite la ricollocazione da parte delle autorità europee. A loro giudizio l'emergenza migranti non esiste e non vogliono farsi carico di persone di diversa cultura. Contrariamente a quanto si pensa invece, nazioni come Germania e Svezia accolgono molte richieste d'asilo rispetto alla loro popolazione. Qui di seguito una tabella presa da Eurostat che illustra un quadro generale dei migranti nazione per nazione aggiornati al 2016.

Immigration by citizenship, 2016

	Total immigrants	Nationals		Non-nationals							
				Total		Citizens of other EU Member States		Citizens of non-member countries		Stateless	
	(thousands)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)	(thousands)	(%)
Belgium	123.7	17.6	14.2	105.4	85.2	58.9	47.6	46.5	37.6	0.0	0.0
Bulgaria	21.2	9.3	43.6	12.0	56.3	1.3	6.2	10.6	50.0	0.0	0.2
Czech Republic	64.1	4.5	7.1	59.5	92.9	29.6	46.3	29.9	46.7	0.0	0.0
Denmark	74.4	19.7	26.5	54.6	73.5	25.0	33.6	28.6	38.4	1.1	1.5
Germany (¹)	1 029.9	110.5	10.7	912.8	88.6	403.6	39.2	507.0	49.2	2.2	0.2
Estonia	14.8	7.1	48.1	7.7	51.9	3.5	23.7	4.2	28.2	0.0	0.0
Ireland	85.2	28.0	32.9	56.1	65.8	28.9	33.9	27.2	31.9	0.0	0.0
Greece	116.9	30.7	26.3	86.1	73.7	16.6	14.2	69.5	59.5	0.0	0.0
Spain	414.7	62.6	15.1	352.2	84.9	116.3	28.0	235.6	56.8	0.2	0.1
France	378.1	137.2	36.3	240.9	63.7	82.7	21.9	158.2	41.8	0.0	0.0
Croatia	14.0	7.7	55.3	6.2	44.7	2.2	15.8	4.0	28.9	0.0	0.0
Italy	300.8	37.9	12.6	262.9	87.4	62.7	20.8	200.2	66.6	0.0	0.0
Cyprus	17.4	3.6	20.5	13.8	79.5	7.4	42.3	6.5	37.3	0.0	0.0
Latvia	8.3	4.9	58.7	3.4	41.0	0.5	6.0	2.9	34.9	0.0	0.1
Lithuania	20.2	14.2	70.5	6.0	29.5	0.8	3.7	5.2	25.7	0.0	0.1
Luxembourg	22.9	1.3	5.8	21.5	94.1	16.0	69.7	5.6	24.3	0.0	0.0
Hungary	53.6	29.8	55.6	23.8	44.4	10.5	19.6	13.3	24.7	0.0	0.0
Malta	17.1	1.4	8.1	15.7	91.9	9.0	52.6	6.7	39.3	0.0	0.0
Netherlands	189.2	42.5	22.5	144.8	76.5	63.9	33.8	76.7	40.5	4.2	2.2
Austria	129.5	9.8	7.5	119.6	92.4	64.7	50.0	54.5	42.1	0.5	0.4
Poland (²)(³)	208.3	105.4	50.6	102.9	49.4	22.8	10.9	80.1	38.4	0.0	0.0
Portugal (³)	29.9	14.9	49.7	15.1	50.3	7.2	24.1	7.8	26.2	0.0	0.0
Romania	137.5	119.6	87.0	17.9	13.0	5.6	4.1	12.3	8.9	0.0	0.0
Slovenia	16.6	2.9	17.2	13.8	82.8	3.4	20.4	10.4	62.4	0.0	0.0
Slovakia	7.7	4.1	53.0	3.6	47.0	3.0	38.9	0.6	8.1	0.0	0.0
Finland	34.9	7.6	21.9	26.9	77.0	7.1	20.3	19.6	56.3	0.2	0.5
Sweden	163.0	20.0	12.3	142.5	87.4	30.5	18.7	104.4	64.0	7.6	4.6
United Kingdom	589.0	74.2	12.6	514.8	87.4	249.4	42.3	265.4	45.1	0.0	0.0
Iceland	8.7	2.3	26.2	6.4	73.8	5.3	60.9	1.1	12.8	0.0	0.0
Liechtenstein	0.6	0.2	29.2	0.4	70.8	0.2	37.4	0.2	33.4	0.0	0.0
Norway	61.5	6.7	10.9	54.7	89.1	21.4	34.9	32.4	52.7	0.9	1.5
Switzerland	149.3	24.3	16.3	125.0	83.7	87.3	58.5	37.6	25.2	0.0	0.0

Note: The individual values do not add up to the total due to rounding and the exclusion of the 'unknown' citizenship group from the table.

(¹) Break in series.
(²) Provisional.
(³) Estimate.

Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz)

eurostat

Le battaglie politiche di alcuni partiti sul tema dell'immigrazione sono andate sempre più radicalizzandosi e molte volte sono sfociate nell'intolleranza o addirittura nell'auspicata violazione dei più basilari diritti umani, al fine di bloccare un'immigrazione c.d. «incontrollata», la quale viene presentata come un'invasione, anche se le percentuali degli stranieri rispetto alla popolazione dicono il contrario. A mio avviso i media hanno dato molto spazio a coloro che portavano avanti tali temi adducendo come motivazioni prima le malattie, poi la delinquenza fino ad arrivare al «ci rubano il lavoro». A conclusione di questo capitolo mi piacerebbe portare qualche motivazione a favore di una politica migratoria strategica e di lungo periodo, che non sia discriminatoria e intollerante, ma aperta e intelligente[147].

Una delle peculiarità che caratterizza il nostro Paese, come tutti quelli del Mediterraneo ad eccezione della Francia, è il costante invecchiamento della popolazione o, al contrario, il calo delle nuove generazioni rispetto agli over.

[147] La maggior parte di questi spunti derivano dal corso di geografia politica.

Anno 1° gennaio	0-14 anni	15-64 anni	65+ anni	Totale residenti	Età media
2002	8.109.389	38.229.704	10.654.649	56.993.742	**41,4**
2003	8.148.138	38.271.603	10.901.329	57.321.070	**41,7**
2004	8.190.349	38.569.415	11.128.481	57.888.245	**41,8**
2005	8.255.712	38.827.322	11.379.341	58.462.375	**42,0**
2006	8.283.936	38.875.440	11.592.335	58.751.711	**42,1**
2007	8.321.900	39.016.635	11.792.752	59.131.287	**42,3**
2008	8.367.043	39.306.261	11.945.986	59.619.290	**42,5**
2009	8.428.708	39.531.202	12.085.158	60.045.068	**42,6**
2010	8.477.937	39.655.921	12.206.470	60.340.328	**42,8**
2011	8.513.222	39.811.683	12.301.537	60.626.442	**43,0**
2012	8.325.217	38.698.168	12.370.822	59.394.207	**43,3**
2013	8.348.338	38.697.060	12.639.829	59.685.227	**43,5**
2014	8.448.133	39.319.593	13.014.942	60.782.668	**43,7**
2015	8.383.122	39.193.416	13.219.074	60.795.612	**43,9**
2016	8.281.859	39.013.938	13.369.754	60.665.551	**44,2**
2017	8.182.584	38.878.311	13.528.550	60.589.445	**44,4**

Anno	Indice di **vecchiaia**	Indice di **dipendenza** strutturale	Indice di **ricambio** della popolazione attiva	Indice di **struttura** della popolazione attiva	Indice di **carico** di figli per donna feconda	Indice di **natalità** (x 1.000 ab.)	Indice di **mortalità** (x 1.000 ab.)
	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1° gennaio	1 gen-31 dic	1 gen-31 dic
2002	131,4	49,1	117,1	93,5	21,5	9,4	9,8
2003	133,8	49,8	118,7	95,6	21,1	9,4	10,2
2004	135,9	50,1	116,7	97,1	20,9	9,7	9,4
2005	137,8	50,6	113,5	99,1	20,8	9,5	9,7
2006	139,9	51,1	108,6	101,6	20,9	9,5	9,5
2007	141,7	51,6	111,9	104,7	21,1	9,5	9,6
2008	142,8	51,7	114,8	107,1	21,3	9,6	9,8
2009	143,4	51,9	119,8	109,8	21,2	9,5	9,8
2010	144,0	52,2	124,3	113,1	21,2	9,3	9,7
2011	144,5	52,3	130,3	116,5	21,0	9,1	9,9
2012	148,6	53,5	129,8	120,3	21,1	9,0	10,3
2013	151,4	54,2	129,1	123,2	21,0	8,5	10,0
2014	154,1	54,6	126,8	126,0	21,1	8,3	9,8
2015	157,7	55,1	126,8	129,3	21,4	8,0	10,7
2016	161,4	55,5	126,5	132,3	21,9	7,8	10,1
2017	165,3	55,8	128,2	135,1	22,3	-	-

Fonte: tuttitalia.it (https://www.tuttitalia.it/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/) con dati rielaborati dai dati ISTAT[148].

[148] Tutte le tabelle sopra riportate e il relativo glossario sono stati reperiti presso tuttitalia.it (https://www.tuttitalia.it/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/)

Glossario:

- Indice di vecchiaia

Rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione. È il rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni. Ad esempio, nel 2017 l'indice di vecchiaia per l'Italia dice che ci sono 165,3 anziani ogni 100 giovani.

- Indice di dipendenza strutturale

Rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (0-14 anni e 65 anni ed oltre) su quella attiva (15-64 anni). Ad esempio, teoricamente, in Italia nel 2017 ci sono 55,8 individui a carico, ogni 100 che lavorano.

- Indice di ricambio della popolazione attiva

Rappresenta il rapporto percentuale tra la fascia di popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni). La popolazione attiva è tanto più giovane quanto più l'indicatore è minore di 100. Ad esempio, in Italia nel 2017 l'indice di ricambio è 128,2 e significa che la popolazione in età lavorativa è molto anziana.

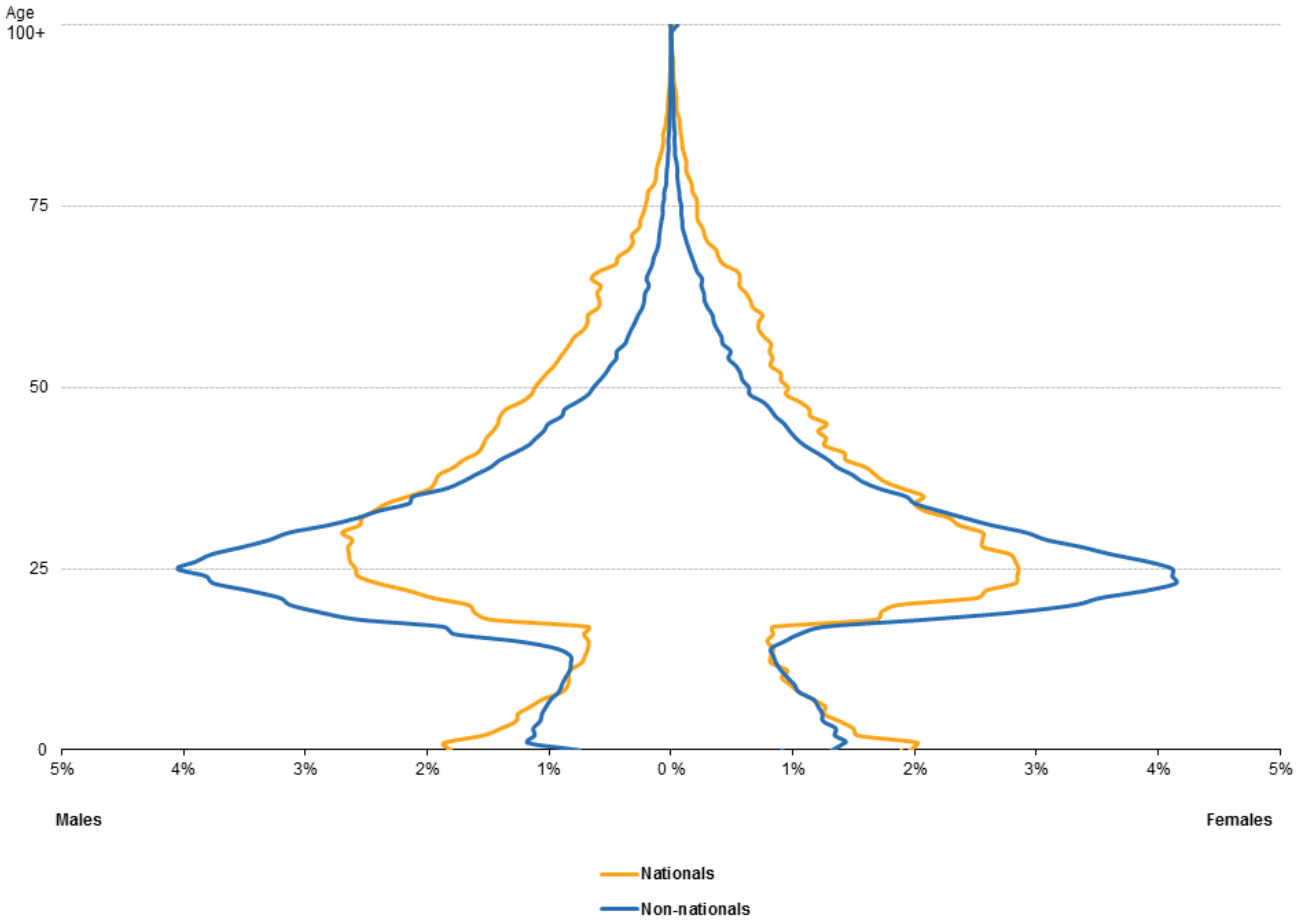
- Indice di struttura della popolazione attiva

Rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione in età lavorativa. È il rapporto percentuale tra la parte di popolazione in età lavorativa più anziana (40-64 anni) e quella più giovane (15-39 anni).

- Carico di figli per donna feconda

È il rapporto percentuale tra il numero dei bambini fino a 4 anni ed il numero di donne in età feconda (15-49 anni). Stima il carico dei figli in età prescolare per le mamme lavoratrici.

Siffatto scenario in realtà rende l'immigrazione molto utile perché porta un duplice contributo: «le nuove nascite provenienti dal gruppo immigrato e gli stessi immigrati che, in genere, arrivano in Italia in età produttiva e riproduttiva» . E in effetti ciò è confermato anche dall'Eurostat.



Note: data generally refer to age reached at the end of the year, except Ireland, Greece, Austria, Romania, Slovenia and the United Kingdom where the data refer to age on last birthday.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm2ctz)

Fonte: Eurostat

E se a ciò si aggiunge che su una media 570.000 nascite annuali, circa 100.000 (17,5%) sono bambini nati da almeno un genitore straniero, mentre gli immigrati rappresentano circa l'8,5% della popolazione residente in

- Indice di natalità

Rappresenta il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti.

- Indice di mortalità

Rappresenta il numero medio di decessi in un anno ogni mille abitanti.

- Età media

È la media delle età di una popolazione, calcolata come il rapporto tra la somma delle età di tutti gli individui e il numero della popolazione residente. Da non confondere con l'aspettativa di vita di una popolazione.

Italia, è facile intuire come l'aumento di popolazione in Italia sia largamente trainato dagli stranieri. Rileva inoltre il fatto che mediamente gli stranieri sono molto più giovani (30 anni), rispetto agli italiani (45 anni). Per quest'ultimo dato e per la bassa natalità, senza gli stranieri l'invecchiamento della popolazione sarebbe ancora più marcato (Giordano).

Il presidente dell'INPS Tito Boeri, presentando il 4 luglio 2017 alla Camera dei deputati il rapporto annuale stilato dall'istituto, ha ricordato che ogni anno gli immigrati regolari versano nelle casse della previdenza una media di 8 miliardi di euro a fronte della riscossione di 3 miliardi di contributi, perciò con un saldo netto di 5 miliardi per l'INPS. Boeri in questo senso asserisce: «Il confronto pubblico dovrebbe incentrarsi su come inserire gli immigrati stabilmente nel nostro mercato del lavoro regolare. L'integrazione nel mercato del lavoro contribuirebbe anche a migliorare la percezione che gli italiani hanno degli immigrati. […] Se oggi chiudessimo le frontiere agli immigrati non saremmo in grado di pagare le pensioni e i nostri sistemi di protezione sociale». Il fatto poi che, solitamente, i migranti economici tendono a ritornare in patria prima dell'età pensionistica una volta acquisita una certa situazione finanziaria, non permette loro di riscuotere quanto versato, portando quindi nuova liquidità a sostegno del welfare statale.

Le reazioni delle parti politiche conservatrici sono state di scherno e derisione nei confronti di queste frasi, ma i dati parlano chiaro e i numeri non mentono: una politica migratoria impostata sull'integrazione e intelligente dal punto di vista dell'inserimento nel mondo del lavoro può solo che giovare a tutti noi.

3. LA DIALETTICA POLITICA APERTA

3.1 Nei panni di un euroscettico

Premetto che mettermi nei panni di un completo antagonista dell'Unione Europea e dell'integrazione è un esercizio di non facile attuazione. Al fine di ovviare a questa difficoltà, in questo paragrafo ho ritenuto efficace esporre le tesi euroscettiche attraverso delle lettere aperte fittizie che un ipotetico cittadino potrebbe inviare alle istituzioni europee: in queste lettere verranno esposte le problematiche più sentite e importanti e che meritano quanto meno un dibattito o una riflessione.

3.1.1 *Basta Europa!*

Cara Europa,

alla soglia dei 67 anni dal Trattato CECA, forse è arrivato anche per te il momento di andare in pensione. La tua nascita è stata salutata con grande entusiasmo e probabilmente è stata un bene per gran parte dell'industria e dell'economia europea. Col tempo però, ti sei arrogata troppe competenze e hai finito per diventare un Leviatano burocratico che pone in ombra la sovranità degli Stati. Fino al Trattato di Maastricht potevi sembrare un buon alleato degli Stati i quali, nel più ampio senso di cooperazione che le organizzazioni internazionali possono offrire, facevano affidamento su di te come un forum internazionale di discussione, confronto e coordinamento con gli altri Stati membri, come è avvenuto sulla Politica Agricola Comune.

Dal 1992 hai iniziato ad imporci l'euro, il sistema Schengen, il mercato unico, la politica monetaria, i regolamenti di Dublino, il divieto agli aiuti di Stato, le regole sulla concorrenza e tanto altro; hai inglobato gli Stati dell'ex blocco sovietico, i quali sono diventati sia un importante punto di emigrazione verso i Paesi dell'Europa occidentale portando manodopera a basso costo, sia una meta per le aziende europee che vogliono delocalizzare e abbattere i costi di produzione, facendo perdere il lavoro a milioni di lavoratori.

Recentemente in Italia ci sono state le elezioni e due dei partiti più votati hanno provato a coalizzarsi per formare il governo. Nel contratto di governo che loro stessi hanno stilato e firmato sull'Unione Europea si legge: «Occorre inoltre, conformemente ai principi UE di sussidiarietà e proporzionalità vagliare le competenze dell'UE riportando agli Stati quelle che non possono essere efficientemente gestite a livello di Unione e rafforzando al contempo l'incisività e la capacità decisionale dell'UE sul suo ambito di intervento. Al di là della definizione del quadro generale va riesaminato il complesso sistema di regole del mercato che si è andato accumulando nel tempo che non risponde agli interessi dei cittadini. Vanno debellati i fenomeni di dumping all'interno dell'Unione, eliminate le decisioni lesive degli interessi della piccola industria, valorizzate le nostre eccellenze produttive, perseguite le contraffazioni, le violazioni dei marchi e la circolazione dei falsi, proibendo le confusioni tra "Made by Italy" e "Made in Italy" e imponendo la dichiarazione di origine dei prodotti. Sotto il profilo del bilancio UE e in vista della programmazione settennale imminente occorre ridiscuterlo con l'obiettivo di renderlo coerente con il presente contratto di governo. Con lo spirito di ritornare all'impostazione delle origini in cui gli Stati europei erano mossi da un genuino intento di pace, fratellanza, cooperazione e solidarietà si ritiene necessario rivedere, insieme ai partner europei, l'impianto della governance economica europea (politica monetaria, Patto di Stabilità e crescita, Fiscal compact, MES, procedura per gli equilibri macroeconomici eccessivi, etc.) attualmente asimmetrico, basato sul predominio del mercato rispetto alla più vasta dimensione economica e sociale. Ci impegneremo infine nel superamento degli effetti pregiudizievoli per gli interessi nazionali derivanti dalla direttiva Bolkenstein. Per quanto concerne Ceta, MESChina, TTIP e trattati di medesima ispirazione ci opporremo agli aspetti che comportano un eccessivo affievolimento della tutela dei diritti dei cittadini, oltre a una lesione della corretta e sostenibile concorrenza sul mercato interno»[149].

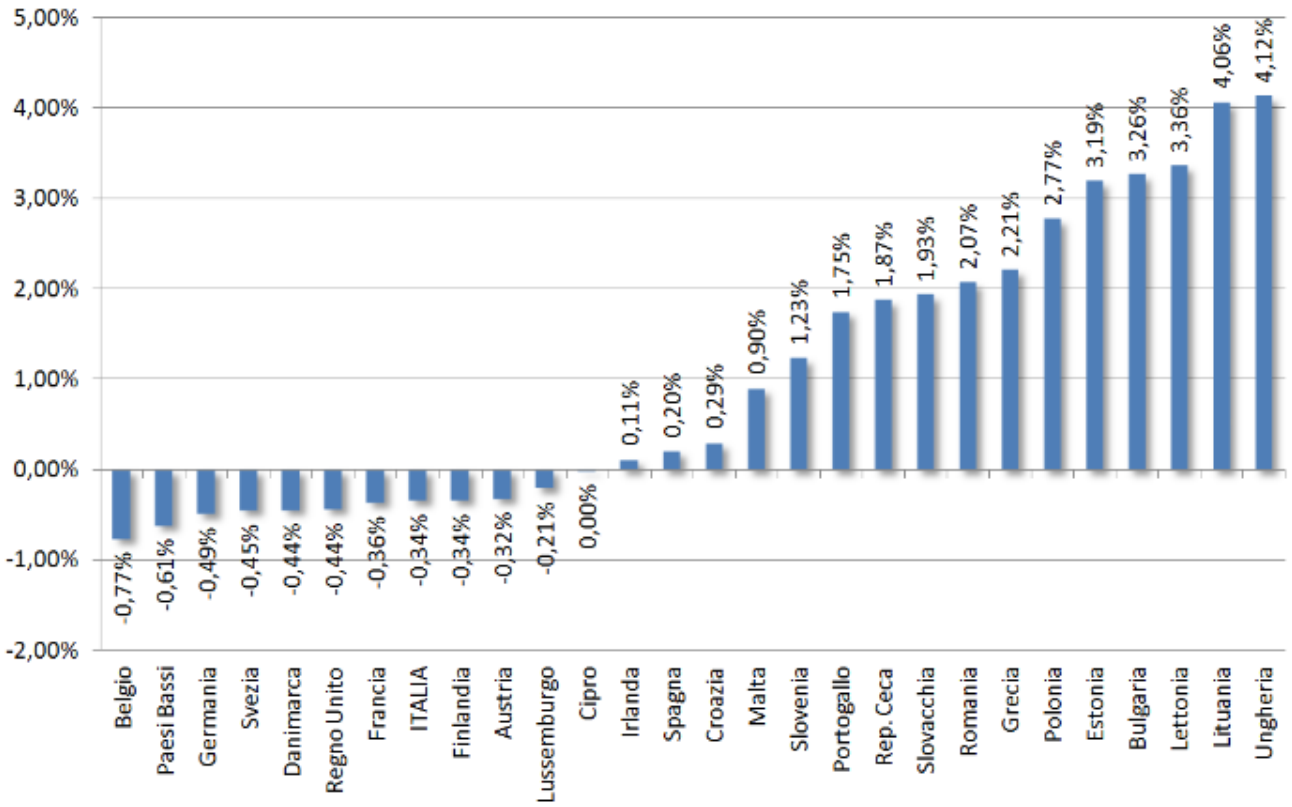
Ma sul voler ridiscutere i principi che stanno alla base dell'UE, Lega e Movimento 5 Stelle non sono gli unici in Europa. Sul Regno Unito, il messaggio che è arrivato il 23 giugno 2016 dal referendum sulla sua permanenza è stato più che chiaro e non c'è bisogno di aggiungere altro. Nel marzo 2017 nei Paesi Bassi si sono tenute le elezioni e il fronte euroscettico ha conquistato un significativo seguito. Nel 2017 si sono svolte le elezioni anche in Francia e il Front National guidato da Marine Le Pen ha ottenuto il 21,3% al primo turno ed è andato al ballottaggio con Macron per le presidenziali. La leader ha condotto la sua campagna elettorale sull'auspicio della fine dell'Unione Europea condannata al collasso dai suoi stessi cittadini esasperati e sull'uscita della stessa Francia dall'UE sulla scia della Brexit. Sull'altra sponda dell'Unione, nell'aprile 2018 si sono tenute le elezioni anche in Ungheria. Quasi il 50% degli ungheresi ha votato per Orban, leader di Fidesz e da sempre agguerrito nemico della politica migratoria UE e dell'UE in sé. Sulla stessa linea vi sono Paesi come Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca. Questi esempi devono far riflettere sul fatto che, se

[149] Tratto dal "*Contratto per il governo del* cambiamento", redatto da Lega e Movimento 5 Stelle nel maggio 2018, pag. 54.

ultimamente sta prendendo sempre più piede il fronte euroscettico, e non nei sobborghi delle metropoli ma nelle compagini governative, il tuo operato non è visto di buon grado da tutti e necessita un serio ripensamento.

Ciò che dell'Unione Europea proprio non va giù ai cittadini è che, una cosa fra tutte, ogni anno dal 2001 ciò che l'Italia versa nelle casse dell'UE risulta essere superiore alla spesa UE in Italia. Per fare un esempio, e questo è rinvenibile proprio sul sito della Commissione europea, nel 2016 il contributo italiano al bilancio UE è stato di 13,94 miliardi di euro, mentre la spesa UE in Italia di 11,59 miliardi. È come se ogni anno pagassimo una tassa per rimanere all'interno del sistema Unione Europea. Qui una sintetica panoramica degli Stati europei per contributi versati in relazione ai trasferimenti ricevuti.

Grafico 5 – Contributi netti in percentuale sull'RNL nel periodo 2009-2015



Fonte: Corte dei Conti

Bisogna anche considerare che i britannici, tralasciando la Brexit, hanno beneficiato dal 1984 fino ad oggi del c.d. «rebate», ovvero del rimborso dei 2/3 del saldo netto tra versamenti e trasferimenti con l'UE. È vero che questa formula si è resa necessaria poiché il 71% della spesa comunitaria ricadeva sulla Politica Agricola Comune, settore che nel Regno Unito incideva poco in termini di Reddito Nazionale Lordo; ma visto che oggi

la PAC rappresenta il 39% della spesa annuale europea e che per la PAC all'Italia vengono trasferiti circa 33 miliardi di euro in 7 anni (quasi 5 all'anno), sarebbe bene colmare la sproporzione del saldo netto attraverso un sistema simile al «rebate».

3.1.2 *Maledetto Euro*

Cara Europa,

la moneta unica è stata una vera iattura. Per spiegare il perché prenderò spunto da un libro[150] *del premio Nobel Joseph Stiglitz in cui sono esposti, dal punto di vista di un economista euroscettico, i principali motivi della crisi dell'euro*

Innanzitutto, la crisi ha evidenziato l'enorme quantità di contraddizioni e di errori che ci sono stati all'interno dell'eurozona. Per evitare la forte recessione conseguente alla crisi del 2008, i Paesi meno avanzati della zona euro non hanno potuto finanziare la spesa pubblica in deficit, dovendo rispettare il parametro del 3% e limitando così l'applicazione delle politiche fiscali nazionali. Di contro, si è gettata su Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna e Cipro l'ombra, reale, della Troika[151] *e dei suoi programmi di aiuto pieni di condizioni gravose da attendere; questi programmi spesso sono stati forieri di ulteriori problemi finanziari per lo Stato in questione e hanno prodotto difficili situazioni anche in ambito sociale: aumento del debito pubblico rispetto al PIL, aumento del tasso di disoccupazione, abbassamento dei salari e tagli allo stato sociale. Solo l'Irlanda dopo numerosi sforzi era riuscita a riportare il PIL ai livelli pre-crisi.*

Rimane il fatto che il massimo comun denominatore per questi Stati fu l'austerità imposta dalla Troika. Un'austerità guidata dai tagli alla spesa pubblica per ridurre il deficit e per ridurre il debito, ma così facendo si è peggiorata la situazione in maniera drammatica. E quello che più stupisce è che i precedenti contro l'adozione di politiche rigorose in risposta ad una crisi finanziaria erano già presenti al 2008 (il Presidente Hoover negli Stati Uniti nel 1929, l'Argentina e l'Est asiatico negli anni 2000). Inoltre, sempre per contrastare la crisi la Troika ha ritenuto più efficace imporre l'adozione di riforme strutturali, piuttosto che ridurre i tassi

[150] Stiglitz, J., *L'Euro – Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Einaudi, 2017

[151] Con Troika si intende l'insieme dei rappresentanti della Commissione, della BCE e della Fondo Monetario Internazionale, principali creditori degli Stati in difficoltà dell'area euro.

di cambio in modo tale da incentivare le esportazioni. La soluzione si riteneva essere quella di livellare verso il basso i prezzi e i salari per smantellare e ristrutturare le economie.

Una via d'uscita semplice, afferma sempre Stiglitz, poteva essere quella di aumentare i salari e i prezzi in Germania, diminuendo così il valore dell'euro e aumentando altresì la competitività dei Paesi più deboli. I costi per la Germania sarebbero stati enormemente inferiori a quelli che oggi sono i costi di riaggiustamento degli Stati che hanno subito massicciamente la crisi. In quel frangente la Germania si è posta come dominus dei Paesi dell'eurozona e si è rifiutata di sostenere un solo costo nei confronti di altri Paesi giudicati meno virtuosi. E dall'altro lato, ma queste sono soltanto ipotesi, è possibile che l'ostilità nei confronti di governi come la Grecia che più volte hanno attaccato l'Unione Europea, la BCE, la Germania e il FMI, indicendo addirittura un referendum, abbia quanto meno scatenato delle tensioni a livello politico nelle scelte che sono state prese.

Questa situazione ha portato anche a delle sostanziali modifiche l'esercizio del potere pubblico nel senso che segue. I leader dei Paesi che sono in difficoltà tendono a fare il seguente ragionamento: «Abbiamo investito tanto per rimanere all'interno dell'area euro e per dimostrare di essere un'economia affidabile. Anche se potrebbe aggravare la depressione e/o la recessione, ci conviene fare ancora uno sforzo in più per quanto esso sia oneroso, poiché se si dovesse ripensare l'intera situazione economica e finanziaria con un abbandono delle posizioni europeiste, l'investimento sull'euro sarebbe considerata una grave sconfitta politica e bisognerebbe ammettere di fronte ai cittadini di averli fatti soffrire inutilmente». Così facendo i leader politici tendono a portare avanti la situazione compromesso per compromesso, talvolta aggravando la situazione economica ed esultando invece per delle piccole variazioni positive dei fattori macroeconomici, ad esempio per un lieve aumento dell'occupazione, come se fossero delle vittorie delle azioni politiche adottate.

Sempre sul piano politico poi si è creata una fortissima contraddizione. I programmi prima citati della Troika erano concordati principalmente con i Ministeri del Tesoro e tendevano a salvaguardare l'impatto che il neoliberismo ha sul funzionamento dei mercati e dei sistemi di finanziamento tramite i titoli di Stato. Al fine di applicare politiche di austerità che potessero abbassare i prezzi e i salari, le disposizioni e le riforme strutturali imposte agli Stati andavano ad incidere anche e soprattutto sui Ministeri del Lavoro e su quegli enti che si occupano del buon funzionamento dei servizi alla cittadinanza e delle protezioni sociali (es. istituti previdenziali, sindacati, Ministeri dell'Istruzione e della Sanità). A differenza dei Ministeri del Tesoro però questi ultimi non hanno avuto granché voce in capitolo nella stesura o nell'applicazione dei programmi se

non sotto la minaccia di default in caso di mancata applicazione delle riforme. Il tutto ha generato politiche e provvedimenti che sono andati a pesare soprattutto sulla parte della popolazione che più faceva affidamento sui sussidi statali o sui servizi garantiti dallo Stato.

In definitiva secondo Stiglitz l'euro rappresenta un matrimonio tra attori che non doveva compiersi. La moneta unica è nata con troppe difficoltà e se le è portate dietro senza darne una concreta soluzione: i Paesi che adottano l'euro sono troppo diversi tra loro e avrebbero bisogno di politiche monetarie diversificate a seconda dello stato della propria economia; le istituzioni che governano la politica monetaria risultano poco democratiche e troppo vincolate al mandato della stabilità dei prezzi e del controllo dell'inflazione rispetto ad altre variabili come la crescita dei PIL e i tassi di occupazione; i passi necessari per una completa e concreta unione monetaria non sono stati compiuti e anzi, l'integrazione in quel senso è ancora lontana e difficilmente raggiungibile. A questo punto le soluzioni sono due: o si abbandona definitivamente l'euro sostenendo dei costi enormi, ma che sarebbero comunque inferiori rispetto al mantenimento dello status-quo; oppure si riforma il sistema dell'eurozona. Il premio Nobel dal suo lato propende più per la seconda opzione e fornisce una duplice chiave di lettura: un sistema euro che comprenda solo gli Stati che presentano delle similarità a livello macroeconomico (es. Europa del sud) oppure un sistema euro che preveda un certo grado di flessibilità per il quale i Paesi continuino a commerciare in euro ma, ad esempio, un euro greco abbia un valore diverso rispetto ad un euro tedesco.

A questo scenario si aggiunge l'introduzione in piena crisi del Fiscal Compact, a rinforzo del Patto di Stabilità e Crescita. L'art. 3.1 del Fiscal Compact recita: «il bilancio delle amministrazioni pubbliche deve essere in equilibrio o in avanzo; questa regola si considera soddisfatta se il deficit strutturale annuale delle amministrazioni pubbliche risulta inferiore allo 0,5% del Pil. I paesi devono garantire una convergenza rapida verso questo obiettivo. I tempi di questa convergenza verranno definiti dalla Commissione. I paesi non possono discostarsi da questi obiettivi o dal loro percorso di aggiustamento se non in circostanze eccezionali. Un meccanismo di correzione è avviato automaticamente se si individuano forti divergenze; ciò comporta l'obbligo di adottare misure volte a correggere queste deviazioni in un periodo determinato».

Senza quindi la possibilità di finanziare gli investimenti in deficit, non vi sarà possibilità di creare ricchezza che stimoli la domanda, faccia ripartire i consumi e aiuti a contenere il debito pubblico. Senza una valutazione caso per caso delle soglie da rispettare per il pareggio di bilancio, difficilmente uno Stato in grossa difficoltà

potrà tornare a livelli di occupazione e produzione ottimali. Inoltre, l'adottare il Fiscal Compact con un atto di rango costituzionale è stata un'imposizione eccessiva.

Scrivono[152] Benjamin Coriat, Thomas Coutrot, Dany Lang e Henri Sterdyniak: «Il Fiscal Compact non obbliga alla creazione di un vero e proprio bilancio europeo, con una reale fiscalità europea, che consentirebbe invece la ricostruzione di un meccanismo di solidarietà e convergenza verso l'alto delle economie. Il trattato non ha alcun altro obiettivo se non quello di ostacolare le politiche di bilancio nazionali. Ciascun paese deve adottare misure restrittive: ridurre le pensioni, ridurre le prestazioni sociali e il numero dei funzionari, abbassare i loro salari, aumentare le imposte (principalmente l'Iva, che pesa sulle famiglie più povere). Non si prende minimamente in considerazione la situazione congiunturale specifica di ciascun paese, né i bisogni sociali in termini d'investimenti e occupazione, né le politiche degli altri paesi. Ciò implica che, oggi, tutti i paesi stanno adottando di fatto politiche di austerità, mentre i deficit sono dovuti alla recessione che ha avuto origine con lo scoppio della bolla finanziaria e all'aumento degli squilibri causati dall'errata architettura della zona euro».

Secondo il professor Paolo Savona[153], un piano B al perdurare delle iniquità prodotte dall'euro potrebbe essere l''uscita dalla moneta unica e, per farlo, il docente ha prodotto una serie di slides (80) pubblicate sul sito scenarieconomici.it e due delle quali verranno riportate di seguito.

[152] Coriat, B. et al., *Cosa salverà l'Europa - critiche e proposte per un'economia diversa*, Minimum Fax, 2013

[153] Il Professor Paolo Savona è noto alle cronache per essere stato il punto di frizione tra la nascita del governo Lega-Movimento 5 Stelle guidato da Giuseppe Conte e le prerogative del Presidente della Repubblica Italiana Sergio Mattarella. In applicazione dell'art. 92 della Costituzione per il quale il Presidente «nomina» i ministri, in applicazione dell'interpretazione che di quell'articolo viene fatta dalla giurisprudenza per cui il Presidente non è un mero notaio ma ha un limitato margine di azione, e al fine di salvaguardare i risparmi dei cittadini dalle forti tensioni dei mercati, il Presidente ha deciso di respingere la proposta dell'euroscettico Paolo Savona come Ministro dell'economia, accettando successivamente la sua nomina a Ministro per gli affari europei.

- 1 - Introduzione al Piano B

Trattati Europei

- ✓ **L'Uscita dall'Eurozona e' un'eventualità che può realizzarsi unilateralmente attraverso la corretta applicazione – nell'interesse nazionale - del principio della Lex Monetae** (artt. 1277, 1278 e 1281 co. I c.c.). A tal proposito è importantissimo che l'Italia mantenga propria giurisdizione sulla totalità del debito pubblico (**NO agli *Eurobond*!**). V'è anche la possibilità, contemplata dagli **artt. 139 e 140 del Trattato sul Funzionamento dell'UE** (con la riforma di Lisbona), di verifica sia del consenso dello Stato "la cui moneta è l'euro" a voler restare nell'Eurozona, sia dei presupposti per continuare a farne parte.
- ✓ Ciò detto, se vi fosse la volontà politica di recedere dall'unione monetaria, l'Italia vestirebbe lo **status di "Stato con deroga"**, quindi nella posizione di decidere di non farne più parte!
- ✓ Occorre infine precisare che l'introduzione della moneta unica è prevista da un Trattato (Maastricht), quindi chi sostiene che l'uscita dall'euro possa avvenire attraverso un **referendum** abrogativo (art. 75 co. II Cost.) commette un errore.

21

- 2 – Gestione della Decisione

A) Segretezza o Divulgazione?

Raccomandazioni:

- **Le prime fasi di pianificazione per una uscita di euro dovrebbero essere condotti in segreto, anche se sarà difficile mantenere la segretezza a lungo.**
- **Vi sono misure, tipo quelle sul Controlli dei Capitali che dovranno essere attuate già durante la fase preparatoria, al fine di limitare i "Danni" causati dalla divulgazione dei piani di uscita.**
- **Una volta che tali misure sono in atto, i piani di uscita dovrebbero essere attuati rapidamente.**

26

Fonte: scanarieconomici.it

3.1.3 Gli eurocrati: quanto dista Bruxelles dal cittadino?

Cara Europa,

…e poi ci costi troppo e sprechi altrettanto. Lo spreco più palese senza ombra di dubbio è rappresentato dalla triplice sede del Parlamento europeo: a Bruxelles hanno sede le commissioni parlamentari, gli uffici dei partiti e degli eurodeputati, a Strasburgo si tengono le sessioni plenarie, mentre a Lussemburgo ci sono gli uffici amministrativi e quelli del segretario generale.

Già dal 2013 il Parlamento ha votato una risoluzione non vincolante per l'introduzione di un'unica sede, mentre la Corte dei Conti ha stilato un rapporto dei costi derivanti dalla triplice sede e dei benefici di una sola: innanzitutto, il Parlamento di Strasburgo è entrato in funzione dal 1999, è costato circa 600 milioni di euro e rimane inattivo per circa 320 giorni all'anno[154]*; gli spostamenti mensili da Strasburgo a Bruxelles vedono impegnate circa 5 mila persone tra funzionari, addetti e collaboratori, oltre ai deputati e ai documenti, e si stima costino circa 114 milioni di euro; oltre al costo economico, questi spostamenti producono anche un costo in termini ambientali in quanto vengono emesse circa 19 mila tonnellate di anidride carbonica ogni anno; tutti questi costi di spostamento sono rimborsati e ciò fa aumentare l'incidenza della tripla sede sul bilancio annuale del Parlamento; in buona sostanza, la Corte dei Conti asserisce che la tripla sede pesa ogni anno dai 156 ai 204 milioni di euro all'anno.*

A causa del perenne veto francese più che lussemburghese sull'abbandono della triplice sede, e a causa del simbolo che Strasburgo rappresenta per la riappacificazione europea, una sede unica del Parlamento a Bruxelles sembra cosa molto lontana, ma in un periodo come questo in cui l'Unione Europea predica austerity, un segnale del genere potrebbe essere un buon manifesto della buona politica.

Anche sul fronte delle retribuzioni, il Parlamento rischia di essere tacciato come luogo in cui l'austerità non è la prima regola in quanto, come si evince dalla tabella di seguito[155]*, gli introiti fissi per i Parlamentari sono cospicui e a questi vanno aggiunti i ricavi derivanti dalle indennità giornaliere, i rimborsi spese per gli*

[154] In considerazione del fatto che le sedute plenarie a Strasburgo durano quasi 4 giorni e si tengono una volta al mese.
[155] La tabella è stata costruita con i dati pubblicati sui siti istituzionali, le cifre sono espresse in euro e aggiornate al 2018. Per la retribuzione mensile in Germania il netto va calcolato con un'imposta sul reddito che è variabile.

spostamenti da e per Strasburgo, i rimborsi per i viaggi di lavoro e una pensioni di anzianità che scatta al compimento dei 63 anni e che di media, per chi ad esempio ha fatto un solo mandato, si attesta attorno ai 1500 euro al mese.

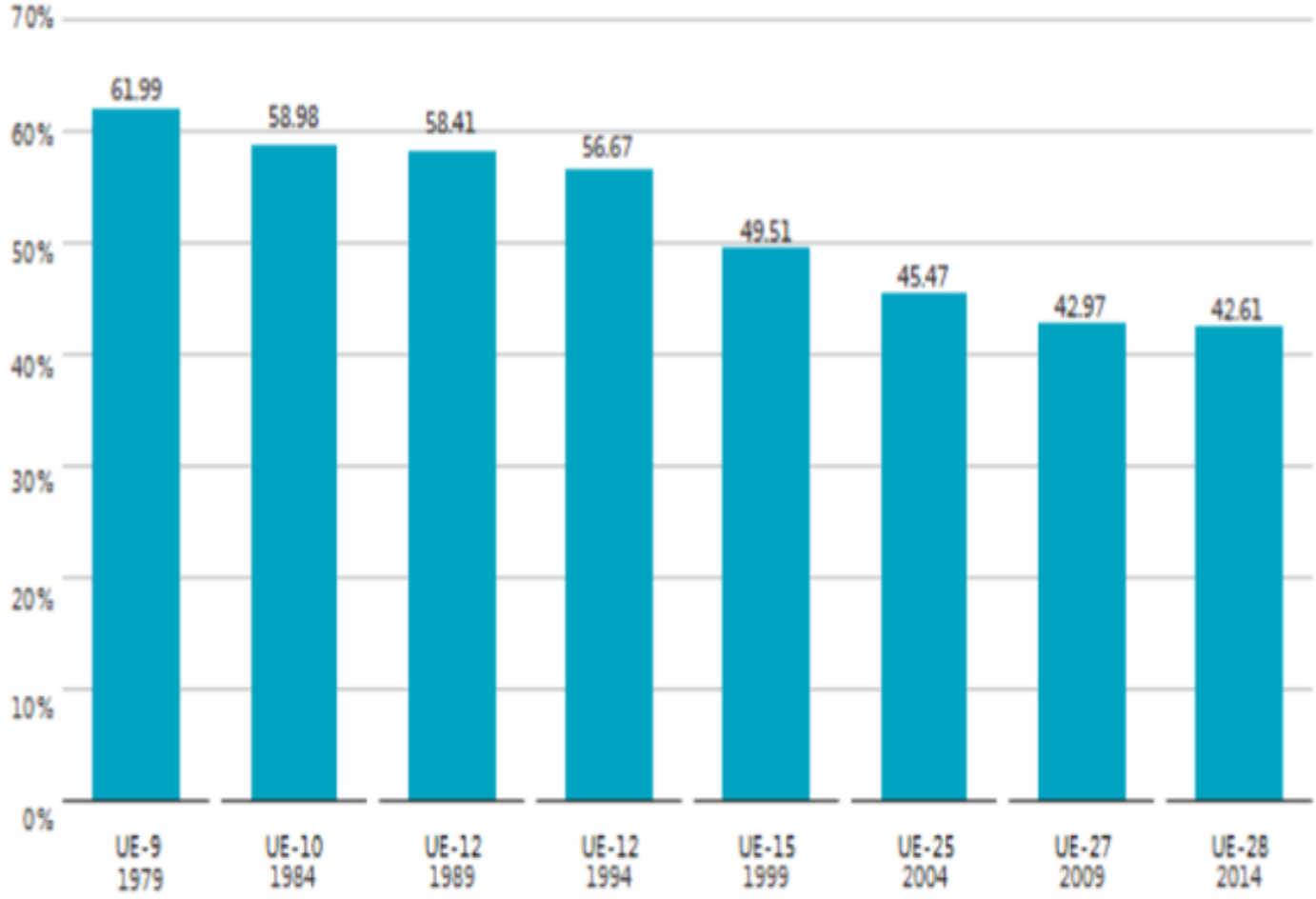
DEPUTATI	**RETRIBUZIONE MENSILE**	**DIARIA MENSILE e RIMBORSO SPESE**[156]	**TOTALE**	**INDENNITÀ GIORNALIERA**
Europei	6611,42 netti	4416	11027,42	+306 per ogni presenza
Italiani	5000 netti	7193,11	12193,11	- 206,58 per ogni assenza
Britannici	6503,13 netti	1922	8425,13	/
Francesi	5362,92 netti	Soppresso (loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017). Viene rimborsato solo ciò che viene effettivamente speso.	5362,92	/
Tedeschi	9541,74 **lordi**	4339,97	13881,71 **lordi**	-100 per ogni assenza

Ciò che però una tabella simile tace è che, mentre i parlamentari degli Stati sono coinvolti in decisioni importanti quali la sanità, l'imposizione fiscale o la politica estera e sono inoltre esclusivi titolari del potere legislativo e lo esercitano anche tramite il potere di iniziativa legislativa, i parlamentari europei votano su temi molto meno incisivi, sono co-titolari del potere legislativo e non hanno potere di iniziativa legislativa.

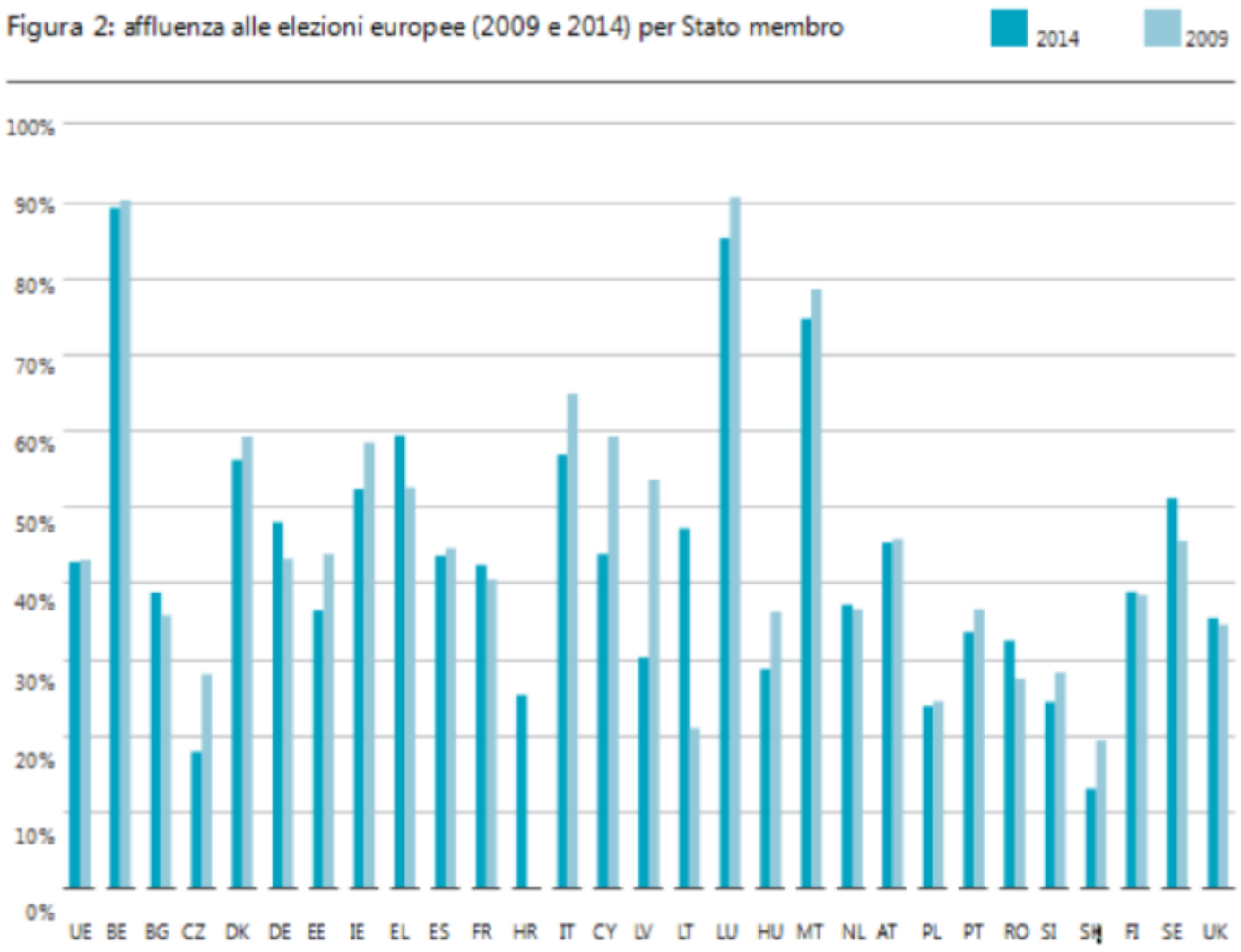
[156] Non include i rimborsi di viaggio.

Molto probabilmente la disaffezione e la distanza che caratterizzano i cittadini europei nei confronti delle istituzioni è dovuta anche a queste ragioni e si esprime in gran parte con la bassa affluenza che risulta alle elezioni europee.

Figura 1: affluenza alle elezioni europee 1979-2014



Fonte: Commissione europea - Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014



Fonte: Commissione europea - Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014

Il fatto che in Belgio e in Lussemburgo ci siano dei picchi così alti di affluenza non deve stupire poiché, come ricordato nel paragrafo §2.3, in questi Paesi vige l'obbligo di voto alle elezioni europee.

3.1.4 Le ragioni della Brexit

Cara Europa,

è accaduto ciò nessuno avrebbe mai concretamente ipotizzato, ma che prima o poi in realtà sarebbe dovuto succedere. La stagione politica del 2016/17 si è conclusa con un evento che i sondaggisti non avevano previsto, ovvero il successo oltreoceano di Donald Trump alla corsa alla Casa Bianca.

Ma la prima batosta del 2016 per quasi tutti i sondaggisti politici arrivò ben prima: il 23 giugno i cittadini del Regno Unito, chiamati alle urne dal Premier David Cameron sulla questione «leave or remain in the EU», si sono espressi per quasi il 52% dei votanti a favore dell'uscita dall'Unione Europea.

Le trattative sulle modalità di uscita ai sensi dell'art. 50 TUE sono ora in corso e si prevede che l'uscita sarà effettiva dalla fine di marzo 2019. Fino ad allora, la Premier incaricata Theresa May e i segretari di Stato hanno il compito di negoziare i costi di questa uscita derivanti dalle mancate contribuzioni del Regno Unito alle voci di bilancio che erano già state approvate prima della Brexit. Oltre a ciò, si sta cercando di rendere questo divorzio il meno doloroso possibile, creando una sorta di collaborazione esterna tra UK e Unione Europea in modo tale da garantire, ad esempio, ai lavoratori europei in Gran Bretagna di non vedersi negati i diritti maturati una volta conclusa l'uscita.

In questo sottoparagrafo si cercheranno di indagare le motivazioni che hanno spinto i cittadini Britannici a scegliere la strada del «leave» e quali fattori hanno portato la maggioranza della popolazione ad essere ostile alle istituzioni europee.

Il Regno Unito, ha da sempre posto un freno allo sviluppo dell'integrazione sia politica che economica di quel sistema Unione Europea che giudicava troppo sovranazionale e che minacciava il libero esercizio della sovranità statale: gli esempi più lampanti sono le apposizioni delle clausole di opt-out alla Convenzione di Schengen e all'unione economica e monetaria. Dal punto di vista politico il primo fattore che ha portato al risultato del 23 giugno fu sicuramente l'erronea valutazione fatta dal Premier quando ha indetto le elezioni. Cameron, che ha deciso senza spinte esogene di indire il referendum come atto dimostrativo nei confronti dell'Unione Europea e, a suo giudizio, più come minaccia che come vero e proprio aut aut, ha ritenuto sufficiente presentare le catastrofiche conseguenze dell'uscita dall'Unione Europea, senza veramente fare una campagna pro-Europa unita. In altre parole, in campagna referendaria il fronte dei «remain» si è concentrato maggiormente sui disastri economici, sui rischi bellici, sull'abbassamento dei salari, sull'indebolimento della sterlina, piuttosto che sui i vantaggi del rimanere all'interno dell'UE.

In secondo luogo, il tema dell'immigrazione ha giocato un ruolo fondamentale. La spinta migratoria anche nel Regno Unito è andata aumentando negli ultimi anni, tanto da configurarsi come una vera emergenza. Le infrastrutture e i servizi britannici hanno avuto difficoltà ad accogliere un sempre maggior numero di immigrati e il multiculturalismo di stampo inglese ha subito alcune battute di arresto. La risposta che i due principali partiti inglesi hanno dato alla situazione non è stata adeguata e i cittadini hanno rivolto feroci critiche alla gestione immigratoria dell'Unione Europea. Alla luce del fatto che questi malcontenti non avevano sbocchi elettorali nel Partito laburista e nel Partito conservatore, il risultato fu duplice: nelle elezioni europee del 2014 il Partito sovranista UKIP guidato da Nigel Farage aumentò considerevolmente i propri consensi, mentre nel voto referendario il dissenso si trasformò in un voto contro l'Unione Europea. In favore di questo assunto gioca anche il fatto che nelle circoscrizioni elettorali che sopportavano una più alta percentuale di immigrati, tre voti su quattro sono andati a favore del «leave». Non è infine da sottovalutare una latente chiave xenofoba che ha avuto buon gioco nel tacciare l'immigrazione come uno dei mali principali del Regno Unito.

L'impatto dell'immigrazione ha inoltre approfondito le fratture sociali che erano tracciate dalla crisi. Gli abbassamenti dei salari, la riduzione del welfare state, la riduzione dei servizi erogati dal servizio sanitario nazionale e il forte indebitamento delle famiglie a basso-medio reddito ha fatto sì che il principale capro espiatorio della situazione diventasse l'immigrato che «ruba il lavoro, approfitta dei sussidi e delinque». Oltre a ciò, gli immigrati di seconda e terza generazione erano già attaccati da alcune forze politiche sin dagli attentati di Londra del 2005, come possibili fautori del clima terroristico.

Altra ragione contingente era la prima citata questione della sovranità. Bruxelles agli occhi dei britannici, ma in realtà anche per tante altre realtà politiche sparse per tutta Europa, stava diventando sempre più forte a scapito della sovranità della nazione. Le imposizioni alla legislazione derivanti dai regolamenti e dalle direttive adottate da istituzioni quali Parlamento e Consiglio, venivano vissute come un abuso di potere da parte di rappresentanti non eletti dai cittadini britannici. La riconquista della sovranità si è trasformata per molti elettori nella bocciatura completa del progetto europeo al quale il Regno Unito, secondo il fronte del «leave» doveva «dichiarare guerra» tramite un'uscita unilaterale e drastica.

Gli oppositori dell'UE hanno sostenuto anche che l'Unione è un'entità economica disfunzionale. L'UE non è riuscita ad affrontare i problemi economici che si stavano sviluppando dal 2008, come ad esempio, il 20% di disoccupazione nell'Europa meridionale. La differenza tra il tenore di vita dell'Europa meridionale e quello

dei tedeschi – la cui disoccupazione si attesta intorno al 3,6% - è profonda. L'Europa nel suo insieme ha attraversato una fase di stagnazione economica. L'argomento a favore della permanenza nell'Unione europea era che l'alternativa sarebbe stato il disastro economico. Tuttavia, rimanere in un'organizzazione stagnante per risolvere i problemi britannici sembrava miope e poco sensato per gli oppositori. Essi ritenevano che rimanere nell'Unione europea avrebbe indotto la Gran Bretagna a seguire l'esempio dell'Europa, perciò hanno scelto il minore dei due mali.

A due anni di distanza dal voto, è possibile fare un primo bilancio degli scenari economici che si sono realizzati a seguito della Brexit. La crescita del PIL è in effetti rallentata passando dal 2,5% del 2016, ad un 1,7% del 2017, mentre al termine del 2018 ci si attenda una crescita pari al 1,5%. La sterlina si è concretamente indebolita, ma tale trend ha rilanciato le esportazioni registrando un +6% nel 2017 e facendo sì che le merci britanniche risultino più competitive. A pagare le spese per questo indebolimento della sterlina sono i consumatori, ma tutto dipenderà dagli accordi commerciali che il Regno Unito sarà in grado di concludere nei prossimi anni. I salari medi stanno lentamente aumentando, ma fino a novembre 2017 stava aumentando anche l'inflazione attestandosi al 3,1%. Tuttavia, quest'ultima sta via via diminuendo e si prevede che nel 2020 ritorni al 2%, ovvero la soglia ritenuta ottimale e per questo perseguita anche dalla Banca Centrale Europea.

In definitiva, nonostante qualche fisiologico rallentamento, la Brexit non ha provocato eccessivi squilibri né negli aspetti finanziari, né dal punto di vista macroeconomico. La tempesta profetizzata si è rivelata fin qui una lieve pioggia.

3.2 Viva l'Europa

Avendo diffusamente esposto le principali argomentazioni degli antieuropeisti, è ora giunto il momento di tirare le somme su ciò che l'Unione Europea ha portato, e continua a portare, di positivo. In questo paragrafo si cercheranno di illustrare i punti di Forza dell'Unione Europea sia dal punto di vista degli Stati che dal punto di vista dei cittadini, con un focus finale sulle nuove generazioni europee.

3.2.1 *United we stand*

La locuzione «united we stand»[157] ha assunto nell'era moderna un profondo significato negli USA e può essere letteralmente tradotta come «siamo uniti», o meglio parafrasata come «uniti siamo più forti». Un significativo numero di elementi fa sì che lo stesso concetto sia estendibile anche all'Unione Europea e anzi, rappresenti il suo stimolo più forte alla sempre maggior integrazione.

Molto spesso si tende a dare per scontata una delle più grandi vittorie della storia recente: la pace. Chi ha vissuto la guerra, ma anche chi è nato o cresciuto nel dopoguerra ha certamente un grado di sensibilità maggior al tema rispetto a chi è nato in epoche più fauste. La miseria, la fame, la distruzione, la crisi, la disoccupazione, l'assenza delle materie prime, l'ostilità nei confronti degli altri popoli, l'assenza dei servizi minimi, la mancanza di istruzione e tantissime altre catastrofi sia materiali che sociali, sono state lo sfondo di anni tremendamente bui dai quali l'Europa sarebbe potuta cadere definitivamente nell'oblio. Il periodo di ricostruzione successivo alla seconda guerra mondiale è stato fortemente intrecciato alla nascita delle Comunità europee e, da quel momento in poi, gli Stati appartenenti alla Comunità/Unione Europea hanno vissuto il periodo di pace più lungo della storia[158].

È innegabile un collegamento tra questi oltre 70 anni di pace e l'Unione Europea, e in gergo si può definire come pace democratica. La teoria della pace democratica postula che, dati alla mano, le democrazie compiute

[157] Viene sovente completata con «…divided we fall».
[158] Sarebbe un errore asserire che «l'Europa ha vissuto il periodo di pace più lungo della storia» poiché si sminuirebbe il valore e le sofferenze che lo smembramento della Jugoslavia ha portato a tanti popoli.

non si fanno la guerra tra loro. Questo certamente non significa che le democrazie siano totalmente pacifiche e che non entrino mai in guerra, ma sta ad indicare che i regimi democratici considerati tali in quanto fondati sul consenso popolare e sulla garanzia dei diritti umani fondamentali, tendano a non scontrarsi tra loro con le armi. La promozione della democrazia che l'attuale Unione Europea fece nel corso della storia fu tale da richiedere agli Stati candidati all'ingresso il rispetto e la condivisione di questo valore, al fine di armonizzare il comparto istituzionale degli Stati membri. L'evoluzione di questa volontà ha portato attraverso successive tappe ai valori fondamentali definiti dal TUE: «l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Un siffatto scenario e la sempre maggior forza attrattiva dell'UE, dai sei Paesi fondatori, ai 27 membri in 60 anni, ha fatto sì che le democrazie europee si rafforzassero, rendendo il rischio di una guerra sempre più remoto.

A testimonianza degli enormi sforzi compiuti in questo senso e dei pregevoli traguardi raggiunti, nel 2012 l'Unione Europea ha vinto il Premio Nobel per la pace. La vera forza della costruzione comunitaria fu, non solo quella di disincentivare le guerre, ma anche quella di riconciliare nazioni che hanno passato decenni e decenni a fronteggiarsi sui campi di battaglia. Nella prima metà del secolo, nessuno probabilmente avrebbe mai pensato di vedere seduti allo stesso tavolo, dialogando in maniera pacifica e amichevole, tedeschi e francesi, acerrimi nemici fin dalla guerra franco-prussiana. Durante la guerra fredda, in pochi avrebbero pensato che le nazioni nell'orbita sovietica avrebbero potuto ripensare un intero assetto statale e l'intera sfera economica per poter aderire ad una Comunità europea che si basa sulla democrazia e sul libero mercato. Nessuno infine, se non i pensatori citati nel primo capitolo, avrebbe potuto ideare e formare una vera e propria coscienza europea, al di là degli Stati-nazione.

E gli esempi delle esternalità positive prodotte dalle politiche europee sia nei rapporti tra gli Stati membri, che nella vita quotidiana dei cittadini sono considerevoli. Si pensi ad esempio alla libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone all'interno del mercato unico. I cittadini europei, grazie anche alla cittadinanza europea introdotta dal Trattato di Maastricht e salvo particolari casi e limitazioni di natura eccezionale, possono oggi circolare, risiedere, lavorare, soggiornare in uno Stato europeo senza bisogno di passaporto e senza i tradizionali controlli alle frontiere. Per i giovani, come si proverà a spiegare alla fine di questo capitolo, la possibilità di poter viaggiare agevolmente è una fonte di apprendimento essenziale nella maturazione della persona. Il pregio dello sviluppo umano si lega strettamente con le possibilità di lavorare

all'estero e con l'instaurazione di una sana concorrenza tra gli Stati. In altre parole, uno Stato che offre migliori condizioni di lavoro risulterà più attrattivo anche agli occhi degli altri cittadini europei, i quali saranno incentivati a trasferirsi per lavorare, pagheranno le tasse e contribuiranno all'aumento del PIL nel Paese che li ospita e stimolerà gli altri Stati ad investire nel miglioramento dell'offerta lavorativa.

I 500 milioni di consumatori traggono dal mercato unico un enorme beneficio in tema di diritti, di livelli di sicurezza e standard sanitari. La concorrenza uniforme ha contribuito anche qui al livellamento verso l'alto della qualità dei prodotti messi in circolazione all'interno dell'Unione Europea, migliorando l'offerta e stimolando la domanda. Due esempi lampanti si possono rinvenire nel settore dei trasporti e in quello delle telecomunicazioni. Se oggi possiamo volare all'interno degli Stati membri o viaggiare in treno tramite il progetto *interrail* a prezzi bassissimi o effettuare chiamate da tutta l'Europa con tariffe vantaggiose e senza il roaming, i meriti sono da attribuire al mercato unico. E i vantaggi ricadono anche sulle imprese poiché, attraverso il mercato unico, possono beneficiare di economie di scala, di un mercato di consumatori molto più ampio, di un mercato di fornitori più efficiente, di servizi di trasporto a prezzi minori, di investimenti stranieri più cospicui e così via.

Si pensi all'enorme mole di finanziamenti che l'Unione Europea eroga ogni anno. Il settore dell'agricoltura è quello che ne beneficia di più, ma possono dire lo stesso ad esempio anche il settore delle infrastrutture e quello della ricerca. Vi sono poi programmi di natura talmente complessa e onerosa che uno Stato da solo difficilmente riuscirebbe a portare a termine, come per esempio il progetto di navigazione satellitare e posizionamento globale denominato GALILEO che andrà a fornire un'alternativa europea al GPS americano e al programma GLONASS russo. A questo si aggiungono una miriade di finanziamenti che vanno da quelli alle piccole-medie industrie (vitali per l'Italia, il cui sistema industriale è composto da più del 90% da piccole-medie imprese), ai fondi strutturali, ai fondi per la coesione territoriale, ai fondi sociali, ai finanziamenti per le energie rinnovabili e tanti altri. Tutto questo considerando che il bilancio UE è di circa 150 miliardi di euro, ma che pesa per solo l'1% della ricchezza annuale generata nei Paesi membri.

Significativo risulta essere anche tutto il comparto delle tutele garantite ai cittadini europei: tutela della privacy, tutela dei dati digitali, tutela dei lavoratori che circolano all'interno dell'UE e le garanzie loro offerte, tutela per i consumatori, tutale giurisdizionale garantita dalla Corte di giustizia europea, tutele previdenziali, sicurezza alimentare, norme a salvaguardia dell'ambiente, garanzia della concorrenza tra imprese a favore del miglioramento dell'offerta per i cittadini e così via.

Certo, tutte queste protezioni hanno dei costi, sia economici che in materia di erosione della sovranità, ma non va mai dimenticato che l'Unione Europea non è una macchina burocratica con propria capacità di pensiero. Ogni Stato - direttamente o indirettamente, più o meno marcata la misura del deficit democratico, in numero maggiore o minore - designa o nomina dei propri rappresentanti presso le istituzioni europee. Secondo il mio punto di vista è sbagliato pensare all'Unione Europea come un pesante sistema che impone dall'esterno agli Stati determinate condotte e che li punisce tramite procedure di infrazione qualora non si adegui agli obblighi. Gli stessi obblighi, sono quelli che abbiamo contribuito a scrivere e che abbiamo accettato e sottoscritto. Non si vuole qui assolutamente dipingere l'Unione e i suoi atti come sempre e assolutamente equi, corretti, ben ponderati e al di sopra di ogni possibile critica – questo stesso elaborato si è più volte soffermato sulle criticità di alcune condotte o di alcune politiche - ma tutto è perfettibile e noi stessi siamo parte attiva di quello che l'Europa è, e di quello che l'Europa genera.

Nella trasformazione geopolitica del XXI secolo nella quale la Cina viaggia su livelli di crescita annui spaventosi, ma conserva profonde disuguaglianze all'interno della sua società, gli Stati Uniti rappresentano la motrice della rivoluzione tecnologica, ma la loro politica estera continua a suscitare perplessità nell'opinione pubblica, la Russia ritorna a essere un polo attrattivo per la finanza globale, ma il regime si dimostra via via meno rispettoso di alcuni diritti fondamentali, i singoli Stati europei diventano sempre più deboli.

A chi spinge verso la blanda integrazione o, ancora peggio, verso la *dis*integrazione, bisogna rispondere con gli Stati Uniti d'Europa. L'Unione Europea ha molti fattori dalla sua parte: con una popolazione numerosa, una posizione geografica strategica, un'economia che potenzialmente può crescere a ritmi elevati, un'attrattività rilevante per gli investimenti provenienti dall'estero, qualità di prodotti eccellente in tutti i settori produttivi, una moneta stabile a garanzia della transazioni, una tecnologia in continua evoluzione e al passo con i tempi, un sistema commerciale che facilita sia le importazioni che le esportazioni attraverso numerosi accordi di libero scambio e un mercato unico la cui rapida realizzazione ed efficienza costituisce un modello fonte di imitazione e ispirazione in tutti i continenti. Con queste capacità l'Unione Europea può – anzi – deve inserirsi nello scenario geopolitico con principale interlocutore di tutti le parti in gioco, sia dal punto di vista politico che dal punto di vista economico. Ha i mezzi per farlo, ha la coscienza per farlo, deve trovarne il coraggio.

3.2.2 *Grazie all'Euro*

Nonostante nell'ultimo periodo sempre maggiori stiano diventando le voci critiche contro l'euro e viene evocato il ritorno alle valute nazionali, i benefici portati dalla moneta unica non sono trascurabili e vanno ricordati.

Innanzitutto, l'introduzione e l'uso dell'euro come valuta di scambio all'interno dei 19 Paesi UE che lo hanno adottato rende il mercato più trasparente e soggetto a una concorrenza più omogenea. Ciò consente un'allocazione delle risorse efficace, e queste risorse si spostano da attori con un grado di efficienza peggiore (imprese che producono a prezzi elevati) a attori più efficienti (le imprese più innovative e meglio organizzate). L'effetto prodotto è un aumento dell'efficienza dell'intero sistema grazie alla scomparsa dei costi di transazione e alla scomparsa dei rischi valutari. La Commissione nel 1990, ovvero prima dell'introduzione dell'euro, stimava il costo di transazione nella conversione delle valute in 15 miliardi all'anno, e cioè lo 0.4% del PIL dell'allora Comunità europea. Ciò si traduceva, ad esempio, in enormi costi fissi per le piccole imprese, le quali subiscono maggiormente la componente "fissa" dei costi bancari di cambio.

Un altro effetto positivo è «la scomparsa della variabilità del cambio, che elimina i costi delle coperture di cambio a termine e favorisce i flussi commerciali e gli investimenti diretti esteri. In assenza di rischio-cambio, gli operatori sono indotti a effettuare maggiori transazioni e investimenti con l'estero, soprattutto nei paesi che in passato sono stati oggetto di intense svalutazioni della moneta. L'eliminazione dell'incertezza sul cambio riduce il tasso di interesse, in quanto elimina il premio per il rischio che le imprese pagano sui prestiti, e quindi favorisce maggiori investimenti. Gli investimenti delle singole imprese creano, a livello macroeconomico, un ciclo virtuoso di espansione dell'economia, che favorisce sicuramente anche l'occupazione»[159].

Ancora, la moneta unica consente alle imprese di poter operare allo stesso modo in qualsiasi Paese o territorio comunitario che la adotta. Ciò può rendere più appetibili le zone economicamente più arretrate, che vedono affluire capitali e finanziamenti da investire in nuovi progetti per nello sviluppo e l'aumento dei posti di lavoro, stante i minori costi di produzione e di materie prime che generalmente le regioni più povere possiedono.

[159] Vitali, G., *Costi e benefici della moneta unica*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010

Questa situazione favorisce il processo di convergenza in atto tra i vari Stati europei che, opportunità dopo opportunità, vedono assottigliarsi le differenze di sviluppo originarie.

La maggiore equità nella distribuzione del reddito tra le regioni si ottiene, però, solo a condizione di aumentare l'efficacia dei meccanismi di redistribuzione del reddito basati sui fondi comunitari. Si scontrano infatti due fenomeni di cui è difficile valutare il saldo: da una parte, le regioni centrali dell'Europa sono favorite dalla moneta unica perché hanno economie di scala di tipo distributivo, in quanto costa di meno distribuire la produzione di uno stabilimento localizzato al centro dell'Europa (quali sono l'Alsazia francese o i Lander della Germania meridionale), piuttosto che di un impianto produttivo localizzato nella sua periferia (le regioni di Portogallo, Grecia o Sud-Italia); dall'altra, le regioni periferiche sono favorite in quanto possiedono minori costi del lavoro. L'impatto sulle singole regioni è quindi in funzione del tipo di investimento produttivo che si cerca di localizzare: se ad alta intensità di lavoro (dequalificato o qualificato) o di capitale; se con elevate economie di scala produttive e/o distributive; se ad alta intensità di ricerca e sviluppo, o meno[160].

In definitiva, molti di questi benefici sono collegati tra loro. Ad esempio, la stabilità economica giova all'economia di uno Stato membro, poiché consente al governo di pianificare il futuro. Ma la stabilità economica giova anche alle imprese perché riduce l'incertezza e incoraggia le società a investire. Ciò, a sua volta, giova ai cittadini che ottengono maggiore occupazione e posti di lavoro di migliore qualità. Le dimensioni della moneta unica e della zona euro in più offrono anche nuove opportunità nell'economia globale. Una moneta unica rende la zona euro uno spazio attraente per i Paesi terzi in cui investire, promuovendo in tal modo il commercio e la crescita. La gestione economica prudente rende l'euro una valuta di riserva attraente per i Paesi terzi e conferisce alla zona euro una voce più forte nell'economia mondiale.

Le maggiori dimensioni e un'attenta gestione creano anche stabilità economica per la zona euro, rendendola più resiliente ai cosiddetti "shock" economici esterni, come improvvisi cambiamenti economici che possono sorgere al di fuori della zona euro e mettere a repentaglio le economie nazionali, quali gli aumenti dei prezzi mondiali del petrolio o le turbolenze sui mercati valutari mondiali. Grazie alle sue dimensioni e alla sua

[160] Vitali, G., *Costi e benefici della moneta unica*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010

solidità, la zona euro è meglio in grado di assorbire tali shock esterni ed evitare la perdita di posti di lavoro e una riduzione della crescita (Commissione europea[161]).

Come si è visto nel corso dei capitoli, la politica monetaria all'interno dell'Unione Europea è competenza della Banca Centrale Europea. È utile quindi analizzare come la BCE ha affrontato la crisi del 2008 e evidenziare le novità introdotte.

Dall'ultimo trimestre del 2009, crebbe, tra gli investitori, la paura riguardo a una crisi del debito pubblico degli Stati europei, che si intensificò ancor di più nel primo trimestre del 2010. A lato di prestiti eccessivi, i governi europei hanno dovuto finanziare ulteriori deficit di bilancio e servizi pubblici, in presenza di un alto livello di debito pubblico. Tra i membri dell'Eurozona toccati vi erano: Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia. Tale crisi è emersa soprattutto ove il deficit di bilancio e i debiti sovrani sono cresciuti, con l'ampliamento dei differenziali di rendimento dei titoli di Stato, cioè dello spread.

A seguito di numerose operazioni infruttuose compiute dalle istituzioni europee, dal fondo-salva Stati e nel tentativo di uscire dalla crisi in atto, a ottobre del 2014 la BCE ha annunciato il varo del Quantitative Easing e la conseguente attuazione di un acquisto diretto di titoli di Stato sui mercati secondari; la BCE ha aggiunto altresì che se questa operazione non sarà sufficiente, si passerà all'acquisto di titoli del debito pubblico degli stati membri. Questo annuncio è stato rafforzato da un altro annuncio, ancora più impegnativo: il presidente della BCE Mario Draghi ha affermato che questo programma ha l'obiettivo di far crescere il bilancio della BCE di almeno 1000 miliardi.

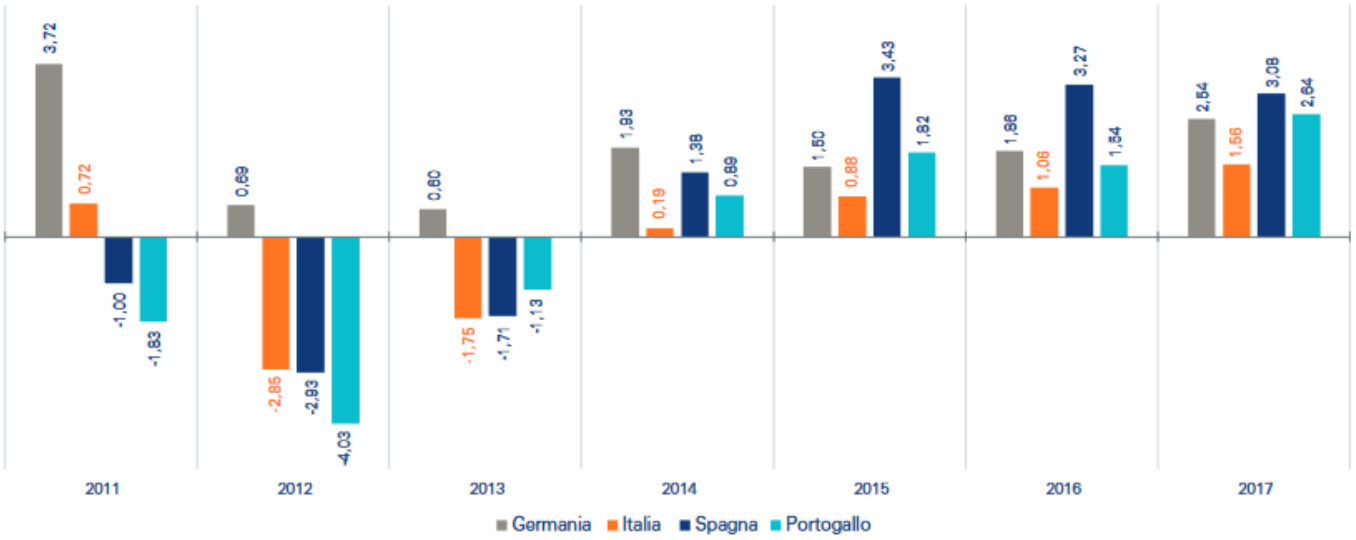
Il combinato disposto di queste dichiarazioni ha prodotto una drastica caduta dei tassi di interesse dei titoli del debito pubblico, soprattutto degli Stati membri più fragili. Ciò è avvenuto perché i mercati hanno letto questi annunci come un impegno ad aumentare la domanda dei titoli del debito pubblico. Nei mesi successivi quindi è entrato un nuovo acquirente dei titoli del debito pubblico sul mercato dell'area euro, ovvero la BCE; il risultato è stato che la domanda di titoli del debito pubblico è aumentata e, di conseguenza, si è rilevato un

[161] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/euro/benefits-euro_it

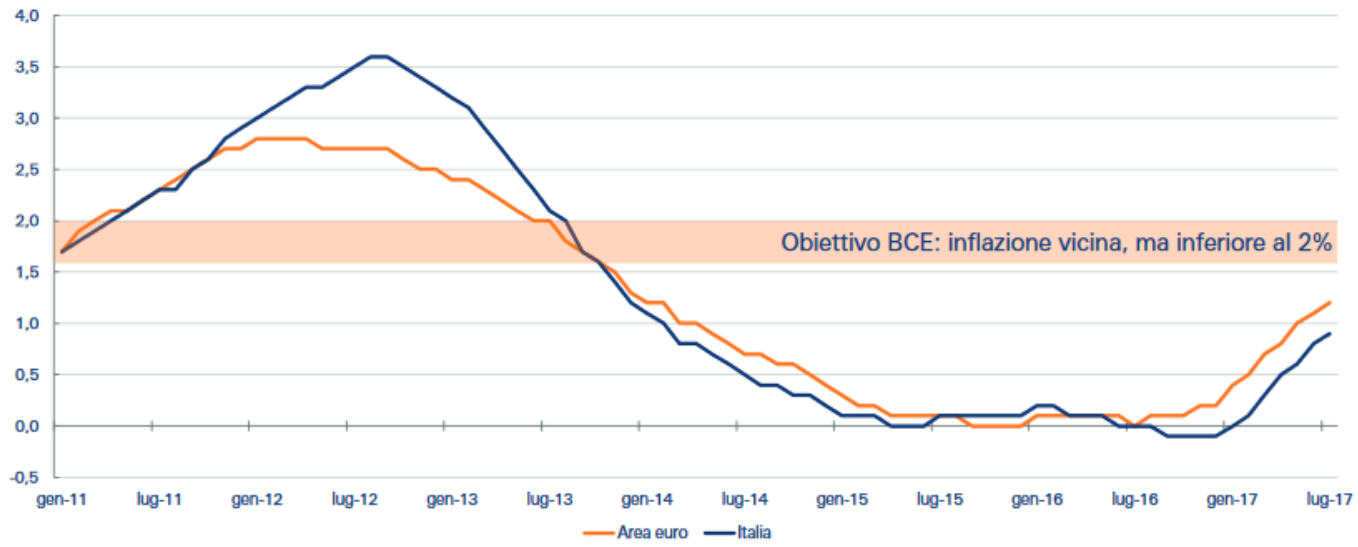
aumento del prezzo di questi titoli e una caduta dei loro tassi di interesse, in particolare negli Stati più fragili e gravati da un alto debito.

Nel gennaio del 2015 c'è stata la decisione della BCE di varare una nuova forma di Quantitative Easing (denominato QE2), incentrato sull'acquisto di titoli del debito pubblico degli stati membri dell'area euro con l'esclusione della Grecia ancora sottoposta a programmi di aiuti europei. Rispetto al QE1 varato nell'autunno 2014, il QE2 era fortemente incentrato sull'acquisto di titoli del debito pubblico e questo acquisto veniva affidato in gran parte alle banche nazionali. L'impegno era che questo programma sarebbe dovuto durare fino a settembre 2016 se e solo se tra marzo 2015 e settembre 2016 la BCE fosse arrivata a realizzare il suo obiettivo, ovvero un tasso d'inflazione nell'area dell'euro inferiore, ma vicino al 2%. Qualora questo risultato non fosse stato raggiunto, il programma sarebbe potuto proseguire oltre settembre 2016 (clausola open end). Ogni mese la BCE si impegnava ad acquistare 60 miliardi di euro prevalentemente di titoli del debito pubblico, rispettando le seguenti clausole: la prima definita limite di concentrazione, cioè non era possibile per la BCE acquistare più del 25% della singola emissione di un titolo pubblico; la seconda, definita limite di accumulo, stabiliva che la BCE non potesse mai arrivare a superare il 33% dei titoli emessi da un singolo Stato membro.

Questa immissione di denaro nel sistema economico più altre misure di natura tecnica, tra cui l'estensione del QE2 fino al settembre 2018, hanno fatto tornare le economie europee ad una crescita lenta sensibile dei loro indicatori macroeconomici.



Fonte: La fine del Quantitative Easing in Europa e impatti sull'Italia – The European House Ambrosetti



Fonte: La fine del Quantitative Easing in Europa e impatti sull'Italia – The European House Ambrosetti

Le tabelle proposte mostrano come sia il PIL in alcuni Paesi campione, sia inflazione dell'area euro e dell'Italia, abbiano subito un incremento di valore costante, anche se con tempistiche e ritmi difformi, dopo gli interventi della BCE.

Per concludere questa parte dedicata all'euro, si proporranno gli scenari previsti dagli economisti in caso di uscita dall'euro[162].

- *Inflazione*. Per sostenere il debito pubblico, la Banca d'Italia stamperebbe moneta a ritmi elevati, riportando l'inflazione ai livelli degli anni '70 e '80 (21% circa). Il risultato sarebbe una diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie italiane, a seguito di un rincaro dei prodotti importati i quali, avendo in Italia scarsità di materie prime, diventerebbero sempre più importanti. Va notato anche che tra i prodotti importati si annoverano anche tutte le fonti energetiche: il prezzo delle bollette o del carburante potrebbe risultare insostenibile.

[162] Le previsioni sono state fatte da *Il Sole 24 Ore* il 30 maggio 2018. http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-05-30/uscire-dall-euro-cosa-succederebbe-stipendi-pensioni-mutui-e-bollette-114958.shtml?uuid=AExLxGxE

- *Stipendi e pensioni.* Il minore potere di acquisto si riflette soprattutto per quella componente della società che vive grazie ad un introito fisso, che sia esso pensione o rendita da lavoro. Se gli stipendi rimangono gli stessi e i prezzi aumentano, la domanda di beni di consumo diminuisce e insieme a essa gli introiti per le imprese; di conseguenza, assumeranno di meno creando disoccupazione. Le uniche aziende che avrebbero dei benefici dalla debolezza della lira sono quelle che esportano, ma il tessuto industriale italiano è composto prevalentemente da piccole-medie imprese, le quali non reggerebbero i costi del mercato. Oltre a ciò, diverrebbe più difficoltoso l'accesso al credito, sia per le famiglie che per le aziende, a causa dell'aumento dei tassi di interesse sui finanziamenti.

- *Mutui e mercato immobiliare*. I mutui sono attualmente stipulati in euro e un passaggio alla lira, moneta debole nei confronti di un'euro-zona in cui è presente anche la Germania, farebbe aumentare il loro valore reale in maniera più che sensibile. Stesso discorso anche per i prezzi delle case, a causa dell'inflazione, dei tassi di interesse e del cambio.

- *Titoli di Stato*. I titoli di Stato diventerebbero difficili da collocare sul mercato ai tassi di interesse vigenti ora con l'euro, provocando così o una drastica diminuzione dei prestiti dai titoli di Stato, o un pagamento di altissimi tassi di interesse che andrebbero ad aggravare ancora di più il debito pubblico.

3.2.3 Erasmus generation

La teoria della demografia ha sintetizzato un modello che divide le varie generazioni del secondo dopoguerra in base all'anno di nascita e ai fattori comuni di tipo culturale o economico presenti nell'epoca in cui sono nati e cresciuti. Abbiamo così i «baby boomers» (nati tra il 1946 e il 1964), generazione figlia del dopoguerra, che ha vissuto la ricostruzione dopo le macerie della guerra, la ripartenza economica dell'Europa, i primi segnali di integrazione, le rivoluzioni studentesche, il boom demografico e che adesso si trova ai vertici della società, delle istituzioni economiche e politiche; v'è poi la generazione X (1965-1980), generazione nata e cresciuta nelle lotte politiche, che ha portato avanti la rivoluzione culturale e la rivoluzione dei costumi, ben inserita nel tessuto lavorativo ma, in questo ambito, ancora molto tradizionalista e legata al c.d. «posto fisso»; la generazione Y (1981-2000) è quella che ha sperimentato e portato avanti la rivoluzione tecnologica, è figlia dei baby boomers, ma da essi si distacca sia per usi e costumi meno conservatori e più aperti, sia per un

maggior interscambio culturale con il resto del mondo tramite internet e mezzi di trasporto più economici e più veloci; infine, abbiamo la generazione Z, chiamati anche *millennials* (2000 -) le cui prospettive sono in divenire.

In questo sottoparagrafo mi voglio concentrare sulla generazione Y, generazione di cui faccio parte e che ritengo abbia delle significative peculiarità che porteranno a sensibili trasformazioni del pensiero del pensiero, sia dal punto di vista politico, che da quello economico.

Il titolo di questa sezione vuole mettere sotto i riflettori una delle caratteristiche che più rilevano per questa generazione, ovvero l'interscambio. Come anticipato, la rivoluzione tecnologica con la quale internet fornisce a chiunque la possibilità di conoscere e prendere contatto con l'intero globo, la possibilità di viaggi aerei o in treno a prezzi più convenienti e con durate minori, l'intensificazione della globalizzazione e degli investimenti che le multinazionali fanno al di fuori dei confini nazionali e l'aumento delle migrazioni, hanno fatto sì che il contatto con «l'altro» fosse più semplice e produttivo.

L'Unione Europea dal lato suo ha favorito questo tipo di scambi culturali tramite il Progetto Erasmus[163] dal 1987. Negli ultimi anni l'UE è arrivata ad investire annualmente circa 2 miliardi di euro per permettere a studenti e giovani lavoratori di passare un periodo di studio o tirocinio in uno degli Stati membri in modo tale da acquisire una breve esperienza internazionale che possa permetterne lo sviluppo dal punto di vista accademico/lavorativo e dal punto di vista umano. E non solo: possono parteciparvi anche insegnanti, professionisti, o aziende che vogliono inviare o accogliere un lavoratore. I partecipanti si attestano attualmente attorno alle 725 mila persone all'anno in tutta Europa e sempre più università aderiscono al progetto favorendo gli scambi e l'apprendimento tramite l'adozione di appositi corsi in inglese o tramite l'istituzione di infrastrutture di accoglienza. La stessa LUISS è da sempre impegnata in favore di progetti di studio, summer school o tirocini con le migliori università del resto del mondo.

In Europa poi si conta che in media, dei cittadini tra i 20 e i 64 anni, quasi il 4% vive in un altro Paese dell'Unione Europea rispetto al suo d'origine[164]. A questa percentuale l'Italia contribuisce con un 3,1%, ma il

[163] Dal 2014 il progetto si chiama Erasmus+ e comprende tutti i precedenti progetti di mobilità europei, accorpandoli in uno solo.
[164] La media è calcolata tenendo conto che ad esempio la percentuale dei tedeschi che vive in altri Paesi UE è dell'1%, mentre quella dei Romeni quasi del 20%.

tasso di occupazione di queste persone che emigrano sfiora la media europea con un 75,6%, contro il 76,1% europeo. A questo si aggiunge che, di tutte le persone che emigrano dall'Italia verso un altro Paese UE, una su tre (32,5%) è laureata. Questo dato è drammatico se si pensa che, rispetto alla media dei laureati residenti in UE (30,1%), in Italia si conta appena il 17,8% di laureati su tutta la popolazione.

Uno scenario simile, a mio avviso, non potrà portare ad altro se non ad un mondo che si baserà sempre di più sulle relazioni con l'estero. La futura classe dirigente, le future reti economiche, scientifiche, culturali, didattiche, aziendali non potranno essere altro che sistemi estremamente aperti e dipendenti dall'interscambio. Una gioventù che si affaccia al mondo del lavoro con un bagaglio culturale fatto di importanti studi universitari ed esperienze all'estero, tenderà a proiettare uno schema simile allorquando avrà la possibilità di gestire autonomamente la guida di un ufficio, di un'azienda o addirittura del Paese.

Considerati anche i numeri prima citati, mi auguro tra una ventina di anni i nazionalismi xenofobi, le chiusure commerciali, lo scontro tra religioni e culture diverse e altre pratiche isolazioniste non potranno avere terreno fertile con l'aumento dell'integrazione e della mutua interdipendenza, poiché la generazione Y avrà quasi sostituito completamente le precedenti generazioni ai vertici della società. E questa generazione figlia dell'Erasmus avrà, con la giusta ponderazione e la giusta dose di audacia, la possibilità di compiere passi importanti verso un mondo più equo e solidale.

3.2.4 Diritti 4.0

La rivoluzione tecnologica in atto negli ultimi anni ha colpito fortemente i settori produttivi, tanto che è ormai diffusa la dizione di «industria 4.0» per indicare le industrie che si muovono verso le novità digitali.

L'Unione Europea è impegnata nell'implementazione del Mercato Unico digitale il quale, finora, ha conseguito i seguenti risultati: l'abolizione delle tariffe di roaming, la modernizzazione della protezione dei dati, la portabilità transfrontaliera dei contenuti online e l'accordo per sbloccare il commercio elettronico ponendo fine ai blocchi geografici ingiustificati. Si stima che il Mercato Unico digitale possa portare 415 miliardi all'anno all'economia europea con la creazione di un ingente numero di posti di lavoro. Esso serve

per ovviare ai persistenti problemi di utilizzo della rete e delle risorse da parte di aziende, governi e cittadini e per creare uno spazio digitale all'interno del quale merci, persone, servizi e capitali possano muoversi liberamente a prescindere dalla nazionalità e dalla residenza.

Come ogni rivoluzione, anche questa ha portato con sé notevoli miglioramenti nella vita di tutti, ma anche rilevanti problemi di natura economica, giuridica ed etica. I problemi derivano dal fatto che a fronte della gratuità di numerosi servizi digitali quali applicazioni, giochi online, piattaforme e via dicendo, tutti i dati raccolti che ci riguardano sono dati liberamente venduti a terze parti. In altre parole, è accaduto spesso che tramite l'accettazione del trattamento dei dati personali (che spesso nessuno legge), le aziende che propongono servizi online si sono dotati di sistemi di profilazione con i quali tracciare una specie di identikit dell'utente, per poi rivendere questi dati ad aziende impegnate nel marketing al fine di indirizzare a questo utente pubblicità mirate in base alle sue inclinazioni o anche alle sue opinioni politiche.

È infatti recente, del 2018, il caso di Cambridge Analytica, società attiva nel marketing politico, che ha comprato i dati di centinaia di migliaia di utenti di Facebook da una società che ha sviluppato un'applicazione per tracciare la propria personalità e che ha raccolto ogni tipo di dato su questi utenti e sui loro amici virtuali. Il paradosso è evidente: se io utente presto il consenso per il trattamento di determinati dati, la raccolta di maggiori informazioni e la successiva profilazione della mia persona con quei dati aggiuntivi non deve essere permessa.

Per ovviare a tali incongruenze, Parlamento europeo e Consiglio hanno approvato il Regolamento 679/2018 denominato General Data Protection Regulation, entrato in vigore il 25 maggio 2018. Tramite questo regolamento, ogni utente è chiamato a prestare esplicito e libero consenso[165] al trattamento dei dati personali. Se l'utente non ha la possibilità di prestare il consenso e i dati vengono raccolti ugualmente, per la società che fornisce il servizio scattano pesanti multe pecuniarie.

[165] È per tale regolamento che ultimamente in ogni sito vistato appare la nota sull'accettazione dei cookie, sistemi di profilazione informatici e automatici.

4. CONCLUSIONE

4.1 *Domani*. I passi necessari per un'Europa più forte e più democratica

Il quadro mostrato ha evidenziato alcune difficoltà insite nella costruzione europea, ma anche che tutto ciò che si è fatto ha portato notevoli benefici. I passi da fare verso la completa integrazione sono ancora tanti, ma la sfida non è né impossibile né eccessivamente onerosa.

Chi sostiene un approccio più ambizioso sostiene che il semplice consolidamento dei risultati ottenuti in passato non sarà sufficiente: la crisi non è finita e l'UE deve essere più ambiziosa. Ulteriori passi verso l'integrazione e un dibattito europeo transnazionale sul futuro politico dell'Unione sono necessari, in quanto una risposta a un mondo sempre più globalizzato è indispensabile se l'Europa vuole non solo superare la crisi immediata, ma anche prepararsi alle future sfide interne ed esterne. Ma tutto questo dovrà essere fatto con cautela, passo dopo passo, per evitare di creare nuove fratture tra i 27[166] Paesi dell'UE.

I fautori del "progresso ambizioso" affermano che occorre fare di più per superare le carenze strutturali dovute ad una costruzione incompleta e squilibrata del sistema economico e dell'Unione monetaria. Ma c'è molto di più da fare: gli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono rafforzare l'Unione, in modo che un'UE più integrata sia in grado di promuovere e assistere gli sviluppi in senso crescente in un mondo interdipendente, complesso e competitivo, in cui nessun paese europeo - indipendentemente dalle sue dimensioni - sarà in grado di difendere da solo i propri interessi economici e politici[167].

Nel 2017, per i 60 anni dai Trattati di Roma, la Commissione europea ha pubblicato un libro bianco contenente le 5 priorità da perseguire nel futuro prossimo:

- Avanti così: l'UE a 27 si concentra sull'attuazione del suo programma positivo di riforme.

[166] Non si considera più il Regno Unito.
[167] Alcune conclusioni sono tratte dal *New Pact for Europe – Strategic options for Europe's future*.

- Solo il mercato unico: l'UE a 27 si rifocalizza progressivamente sul mercato unico.

- Chi vuole di più fa di più: l'UE a 27 consente agli Stati membri che lo desiderano di fare di più insieme in ambiti specifici.

- Fare meno in modo più efficiente: l'UE a 27 si concentra sul produrre risultati maggiori in tempi più rapidi in alcuni settori, intervenendo meno in altri.

- Fare molto di più insieme: gli Stati membri decidono di fare molto di più insieme in tutti gli ambiti politici.

Dal punto di vista politico-istituzionale, economico e in tema di immigrazione prioritarie appaiono le seguenti tematiche:

- *Livello politico-istituzionale.*
    - Nella seduta plenaria di Strasburgo del febbraio 2018, il Parlamento europeo ha votato contro l'introduzione delle liste transnazionali. La proposta era già stata discussa e approvata nella commissione parlamentare affari istituzionali ed era stata portata avanti dal governo francese e da quello italiano in primis. A seguito della Brexit e con le nuove elezioni europee del maggio 2019, si era pensato di ripartire i 73 seggi britannici nella seguente maniera: 27 sarebbero dovuti andare ad aumentare le fila dei Paesi sottorappresentati in Parlamento (l'Italia avrebbe ottenuto 3 seggi in più), altri 19 sarebbero dovuti rimanere «di scorta» in vista di un eventuale allargamento, mentre i restanti 27 sarebbero stati assegnati alle elezioni a rappresentanza di liste transnazionali proposte dai partiti politici europei ed elette sulla base di un'unica circoscrizione della dimensione dell'intera UE. Il progetto avrebbe reso il dibattito ancora più comunitario, spingendo gli elettori a votare sia su base nazionale, sia su base europea in favore di un'Europa più unita e democratica. Il Parlamento ha però bocciato la proposta, approvando invece la ripartizione dei seggi britannici in 27 da dividere tra gli Stati sottorappresentati (3 in più per l'Italia) e 46 da mantenere come riserva. Nella stessa sessione plenaria è stata altresì

approvata la proposta del mantenimento del sistema dello *Spitzenkandidat*, ovvero quel sistema per cui il candidato alla presidenza della Commissione debba essere proposto dal gruppo politico che al Parlamento europeo ha guadagnato più voti.

- Il Parlamento europeo deve diventare il centro democratico dell'Unione Europea. Sono stati fatti importanti passi verso il suo rafforzamento come il sistema dello *Spitzenkandidat*, ma gli sforzi possono essere estesi anche verso un maggior coinvolgimento nella procedura decisionale, anche per gli atti in cui il PE funge solo da istituzione consultiva. Bisogna inoltre ripensare il funzionamento del Parlamento a riguardo della sua triplice sede, in modo da evitare eccessivi costi a bilancio.

- L'ultima tornata elettorale europea ha dimostrato come, almeno in Italia, il dibattito non si sia incentrato su temi concreti riferiti all'Unione Europea, bensì sull'opaco riflesso europeo dei partiti nazionali. Il voto si è trasformato in un'approvazione o in una censura dell'operato del governo, ma pochi sapevano concretamente che proposte avrebbe presentato il gruppo politico europeo di appartenenza una volta che il partito fosse stato rappresentato a Bruxelles. L'errore di fondo a mio avviso non sta nella disaffezione dei cittadini o nella mancata informazione della stampa. Questi sono solo alcuni degli effetti di come si sta evolvendo lo scenario politico e il suo linguaggio. Se una parte politica si proponeva come antitesi all'Europea, denunciandone le millantate prevaricazioni e gli errori, la parte opposta, quella che dovrebbe essere europeista, rispondeva sempre in difesa del proprio partito ma difficilmente in favore di una più solida integrazione europea, con il timore che questa visione di un'Unione Europea molto lontana che molti cittadini hanno, potesse far perdere consensi. Il coraggio di prendere posizione, di introdurre temi concreti, di mostrare il volto positivo dell'Unione Europea, di smontare le tesi antieuropeiste deve essere insito in chiunque abbia a cuore le sorti di un progetto che le generazioni passate hanno faticato enormemente a creare e che oggi ci rende un unico popolo europeo.

- *Economia.*
  - In virtù del fatto che si è creato un mercato unico in cui merci persone servizi e capitali possono circolare liberamente e in virtù del fatto che si sta cercando di creare un'unione bancaria tra gli Stati membri, il debito pubblico legato ad una dimensione territoriale non ha molta ragione di

esistere. Una soluzione potrebbe essere la creazione di un *eurobond* sottoscritto da tutti gli Stati dell'eurozona e le cui entrate vengono ridistribuite fra i vari Paesi dell'areo euro. Mutualizzando così le entità dei debiti pubblici, si potrebbe far fronte alle fasi di recessione dei Paesi in difficoltà concedendogli un margine di spesa in deficit più alto, limitando le manovre di austerità e tenendo sotto controllo i livelli di occupazione.

- Come avviene negli Stati Uniti, si può introdurre una politica fiscale a livello superiore per la quale quando uno Stato è in difficoltà o in recessione, viene diminuita la pressione fiscale su quest'ultimo e aumentati i trasferimenti; viceversa quando è in crescita pagherà più tasse e riceverà meno sussidi. Un sistema fiscale a livello federale si configurerebbe anche come uno stabilizzatore automatico, in quanto quando uno Stato aumenta il proprio reddito le entrate dell'Unione aumentano, mentre diminuiscono quando uno Stato diminuisce il proprio reddito, in modo tale da prevenire sia gli shock asimmetrici positivi che quelli negativi nella bilancia dei pagamenti.

- *Immigrazione.*

  - Sul tema dell'immigrazione l'Unione Europea deve proporre una veloce soluzione, anche se i flussi verso l'Europa sembrano in diminuzione. Il Regolamento di Dublino presenta enormi disuguaglianze tra i Paesi, e non è un caso che Italia e Grecia, ovvero due dei Paesi più esposti all'arrivo dei migranti, siano anche due dei Paesi in cui le destre nazionaliste hanno avuto maggiori consensi. È necessario introdurre un sistema obbligatorio di condivisione del rischio, attraverso un'equa ripartizione dei migranti tra tutti i Paesi europei in base alla popolazione e al PIL. È inoltre necessario che l'UE contribuisca alla formazione e alle dotazioni delle autorità di confine, che stanzi dei fondi per le strutture di accoglienza e di integrazione e che renda veloci ed effettivi i rimpatri. Gli accordi con gli Stati terzi come la Turchia possono diventare fonte di pratiche illegali o addirittura disumane, come accade nei centri di detenzione libici in cui i migranti hanno denunciati più volte di aver subito torture. L'Unione Europea non può assolutamente permettere delle simili violazioni e deve essere impegnata anche nel fronte delle tutele minime se decide di stipulare degli accordi con i Paesi nord-africani come la Tunisia. Deve inoltre evitare assolutamente che gli accordi diventino dei ricatti a sue spese. Arrivare alle porte dell'Europa per molti non è una «pacchia» e non si vuole che l'Unione Europea, direttamente o indirettamente, lo faccia diventare un incubo.

4.1.2 *La Grande Bellezza*

«Tutto splende, all'inizio di "La grande bellezza". Sullo sfondo d'una architettura rinascimentale, dei turisti giapponesi si lasciano incantare da Roma. Uno di loro ne vuol catturare la bellezza che s'adagia morbida sotto la luce dell'estate: punta la macchina fotografica, sta per scattare, e d'improvviso crolla. Non c'è splendore che sfugga all'evento ultimo d'ogni vita.

Lo sa bene Jep Gambardella (Toni Servillo), scrittore di fama che da quarant'anni non scrive più un libro. Oggi, compiuti i sessantacinque, intervista donne e uomini celebri per una rivista di grande prestigio. E soprattutto passa le notti nei salotti che contano, con gente che conta. Il cinismo è padrone dei suoi discorsi. Nulla vale per lui, in primo luogo il merito, l'impegno, la serietà, l'entusiasmo, la dignità. Giunto a Roma poco più che ventenne da una piccola isola del Sud, tutto questo s'è lasciato alle spalle. Ma ancora ne soffre la nostalgia. E appunto un "nostos", un ritorno a casa doloroso e impossibile è quello che ora vorrebbe compiere, sentendo più vicino l'evento ultimo della sua vita. [...]

Non c'è bellezza nella Roma splendida di Sorrentino. La volgarità e il cinismo ne sono padroni, come lo sono di Jep, che tuttavia ne ha orrore. In ogni caso, non ha vie d'uscita. O ha la sola che la vita garantisce a tutti. Lui l'attende. L'attende come fosse il suo nostos, un ritorno a casa e alla grande bellezza di un amore intenso e dolce dei vent'anni. Ma sopra le immagini luminose di quella bellezza emerge la decrepitezza della santa africana. Il suo corpo e il suo viso si tendono nello sforzo di salire una scala che dovrebbe garantirle l'indulgenza per sfuggire alle fiamme dell'inferno. E a noi sembrano lo spasimo stesso della morte»[168].

Nel famoso film di Paolo Sorrentino, e come si evince anche dalla recensione proposta, lo sfondo dello sceneggiato è una magnifica Roma, città eterna e osannata da tutti. Quando però le luci calano, si scoprono tutti i vizi e le contraddizioni che stanno alla base della città. Mi piace pensare come anche nell'Unione Europea, lo sfondo sia una bellissima Europa che però, come nel film, vive di profonde disuguaglianze e non può essere paga di quanto di bello costruito, ma deve migliorarsi e fare di più.

I palazzi della «Bruxelles bene» sono consci della magnifica Europa che hanno prodotto, ma non devono dimenticare che una parte della società rimane comunque ai margini sia della vita politica che di quella

[168] Tratto dalla recensione su *L'Espresso* di Roberto Escobar, 30 maggio 2013.

economica: disabili, immigrati, poveri, carcerati e via dicendo devono avere un occhio di riguardo in quanto parti vulnerabili della popolazione e, di conseguenza, soggetti a soprusi, maltrattamenti o azioni criminali.

Un discorso simile può essere fatto anche per i Paesi dell'Europa orientale. Nel 2004 l'allargamento è stato giudicato positivo da più parti, ma un'altra fazione consistente temeva l'entrata in Unione Europea di manodopera a basso costo e zone franche per le aziende che vogliono delocalizzare. L'Europa, se vuole giocare un ruolo di primo piano sulla scena internazionale, non può lasciare indietro quei Paesi che presentano una più difficile situazione economica poiché dalla crescita di uno di questi, traggono vantaggio tutti in termini di pressione migratoria, sussidi statali e investimenti in nuovi posti di lavoro.

In conclusione, a differenza di Jep Gambardella, il nostro *nostos* europeo, non deve riportarci alla giovinezza dei vent'anni, ma deve proiettarci alla maturità e all'integrazione degli anni a venire, altrimenti l'unica via d'uscita, come per Jep, rimane quella che la vita (istituzionale) garantisce a tutti.

4.2 Fine Atto II?

In Italia il 1992 è stato l'anno di rottura politica più importante della storia recente. Lo scandalo *Tangentopoli* e il conseguente processo «Mani Pulite» hanno provocato un terremoto istituzionale da cui l'arco partitico costituzionale è riemerso completamente rinnovato alle elezioni politiche del 1994, tanto da segnare la nascita della c.d. Seconda Repubblica.

Anche per l'Unione Europea il 1992 è stato un anno fondamentale: come si è visto in precedenza, il Trattato di Maastricht ha dato una spinta propulsiva all'integrazione che ha portato a notevoli cambiamenti in ambito comunitario: dalla cittadinanza europea, al completamento del mercato unico, fino ad arrivare a nuove istituzioni come la Banca Centrale Europea e all'euro. A mio avviso quella data ha segnato l'inizio del secondo atto della vita dell'UE poiché è evidente come nei 26 anni da quella data si siano compiuti dei salti di qualità rispetto ai precedenti 35 anni di vita della Comunità Europea.

Negli ultimi però il vento dell'antieuropeismo è andato in crescedo e sempre con maggior forza: il 23 giugno 2016 i cittadini britannici hanno votato per il «leave» e, come visto nel paragrafo §3.1.1 in molti altri Paesi europei i partiti euroscettici e quelli nazionalisti hanno preso sempre più piede.

La tornata elettorale europea del 2019 sarà un banco di prova assoluto per il futuro dell'Europa: se i partiti anti-Europa aumenteranno ancora di più i loro consensi rispetto al 2014, non è impensabile che altri Stati, soprattutto quelli nordici, pensino a loro volta ad un'uscita da un'Unione Europea condizionata dai poco virtuosi Stati del sud Europa; al contrario, se i partiti con una tradizione europeista dovessero mantenere un ampio margine, quello sarebbe il momento giusto per spingere il piede sull'acceleratore dell'integrazione europea.

Il 2019 potrebbe in definitiva rappresentare la fine dell'Atto II, così come lo si è inteso in precedenza, o l'avvio di un nuovo inizio. I presupposti giocano per ora a favore della seconda opzione, ma certo è che lo status quo non ha futuro.

5. BIBLIOGRAFIA

- Adam, R., Tizzano, A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2017
- Albertini., M. *et al.*, *Storia del federalismo europeo*, ERI, 1973
- Amendola, A. *et al.*, *Economia della globalizzazione*, Egea, 2014
- Bagnai, A., *Il tramonto dell'euro*, Imprimatur editore, 2013
- Balduzzi, R., *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in "Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario", 2005
- Barbero, A., *Carlo Magno: un padre dell'Europa*, Editori Laterza, 2000
- Begg, D., *Economia*, McGraw-Hill Education, 2014
- Belloni, R. *et al.*, *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, 2013
- Boitani, A., *Sette luoghi comuni sull'economia*, Editori Laterza, 2017
- Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, 2017
- Cavallari, C., *Diritto dell'Unione Europea*, Nel Diritto Editore, 2016
- Ciancio, A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in "issirfa.it", 2015
- Conforti, B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, 2015
- Conti, G., *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in "federalismi.it", 2014
- Coriat, B. *et al.*, *Cosa salverà l'Europa - critiche e proposte per un'economia diversa*, Minimum Fax, 2013
- Coudenhove-Kalergi, R., *Pan-Europa. - Un grande progetto per l'Europa unita*, Paneuropa, 1923
- Coudenhove-Kalergi, R., *Praktischer Idealismus*, Paneuropa, 1925
- De Gasperi, A., *L'Europa – Scritti e discorsi*, Morcelliana, 2004
- Decaro, C., *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo* in "Studi polacco-italiani di toruń XII", 2016
- Decaro, C. (a cura di), *Itinerari costituzionali a confronto – Turchia, Libia, Afghanistan*, Carocci, 2013
- Einaudi, L. *La teoria del non intervento*, Risorgimento liberale, 19 giugno 1945
- Einaudi, L., *Chi vuole la bomba atomica?* e *Chi vuole la pace?*, Corriere della Sera, 1948
- Einaudi, L., *Lo scrittoio del presidente 1948-1955*, Einaudi editore, 1956
- Farina, M., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Experta Edizioni, 2011
- Gilbert, M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005
- Giordano, A., *Movimenti di popolazione – una piccola introduzione*, LUISS press, 2015
- Giordano, M., *L'Unione fa la truffa, Mondadori*, 2001

- Graglia, P., *L'Unione Europea*, Il Mulino, 2011
- Grasso G., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2017
- Letta, E., *L'allargamento dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2003
- Magli, I., *Contro l'Europa*, Bompiani, 1997
- Mann, T., *Moniti all'Europa*, Mondadori, 2017
- Manzella, A., Lupo, N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli Editore, 2014
- Martinelli, F., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Edizioni Giuridiche Simone, 2017
- Morbidelli, G., *et al.*, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, 2016
- Panizza, S., *Diritto Pubblico*, Maggioli Editore, 2013
- Pinelli, C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene Editore, 2007
- Pittella, G., *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, 2013
- Sciso, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore, 2017
- Sobel, A., *International Political Economy in Context: individual choices, global effects*, SAGE, 2013
- Spinelli, A., Rossi, E., Colorni, E., *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, 1991 (riedizione)
- Staiano, S., *Forma di governo e sistema dei partiti nel processo federativo europeo*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2016
- Stiglitz, J., *L'Euro – Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Einaudi, 2017
- Telò, M., *Dallo Stato all'Europa*, Carocci, 2005
- Telò, M., *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Routledge, 2014
- Tesauro, G., *Diritto dell'Unione Europea – Sesta edizione*, CEDAM, 2010
- Varsori, A., *Storia internazionale*, Il Mulino, 2015
- Verhofstadt, G., *Gli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, 2006
- Vitali, G., *Costi e benefici della moneta unica*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010
- Žižek, S., *Cosa vuole l'Europa?*, Ombre Corte, 2014

5.1 Sitografia

- Bundestag tedesco: https://www.bundestag.de/
- Camera dei Deputati italiana: http://www.camera.it/leg18/1
- Commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/index_it

- Consiglio dell'UE: http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/
- Consiglio europeo: http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/
- Corte dei Conti europea: https://www.eca.europa.eu/it/Pages/ecadefault.aspx
- Corte di Giustizia europea: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/
- Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat
- Il Sole 24 Ore: http://www.ilsole24ore.com/
- Info Mercati Esteri: http://www.infomercatiesteri.it/
- Internazionale: https://www.internazionale.it/
- L'Espresso: http://espresso.repubblica.it/
- Parlamento britannico: https://www.parliament.uk/
- Parlamento europeo: http://www.europarl.europa.eu/portal/it
- Parlamento francese: http://www.parlement.fr/
- Repubblica: http://www.repubblica.it/
- Scenari economici: https://scenarieconomici.it/
- The Federalist: http://www.thefederalist.eu/site/
- Tuttitalia: https://www.tuttitalia.it/
- Vaticano: http://w2.vatican.va/content/vatican/it.html

5.2 Documenti

- Atto Unico Europeo
- Commissione europea - Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014
- Contratto per il governo del cambiamento, redatto da Lega e Movimento 5 Stelle nel maggio 2018
- Costituzione degli Stati Uniti d'America
- Costituzione del Canada
- Costituzione del Messico
- Costituzione del Regno del Belgio
- Costituzione dell'Australia
- Costituzione dell'India
- Costituzione della Repubblica di Germania
- Costituzione della Repubblica Italiana
- Costituzione europea

- Decisione del Consiglio del 23 settembre 2002 (2002/773/CE)
- Decisione del Consiglio del novembre 2004 (2004/752/CE)
- Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993
- New Pact for Europe – Strategic options for Europe's future, 2014
- OECD - FDI Regulatory Restrictiveness Index, 2016
- Parere della Corte di giustizia europea del 14 dicembre 1991 (1/91)
- Parlamento europeo - 20 years of codecision conference report, 2013
- Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione attuale dei diritti umani in Turchia (2018/2527(RSP))
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 15 luglio 1964 *Costa c. Enel* (6/64)
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 5 febbraio 1963 (C-26/62)
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 9 marzo 1978 *Amministrazione delle finanze c. Simmenthal*
- Statuto delle Nazioni Unite
- The European House Ambrosetti - La fine del Quantitative Easing in Europa e impatti sull'Italia, 2018
- Trattato CECA
- Trattato CEE
- Trattato di Amsterdam
- Trattato di Lisbona
- Trattato di Maastricht
- Trattato di Nizza
- Trattato EURATOM

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali

VERSO GLI STATI UNITI D'EUROPA

L'integrazione come fattore di unità e crescita

RELATRICE

Prof. Carmela Decaro

CANDIDATO

Emanuele Parisini

CORRELATORE

Prof. Mario Telò

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

PREMESSA 6

1. DAGLI ALBORI AL XXI SECOLO 9

- 1.1 Sembrava un'utopia: Einaudi, Kalergi, il Manifesto di Ventotene 9
  - 1.1.1 Einaudi 9
  - 1.1.2 Kalergi 14
  - 1.1.3 Il Manifesto di Ventotene 18
- 1.2 Atto I: l'avvio dell'integrazione europea 23
  - 1.2.1 Dal dopoguerra alla CECA 23
  - 1.2.2 La CED e la CPE 30
  - 1.2.3 I trattati di Roma 32
  - 1.2.4 Dalla CEE a Maastricht 36
- 1.3 Atto II: l'Unione Europea e le spinte all'integrazione 40
  - 1.3.1 Il Trattato di Maastricht 41
  - 1.3.2 Il Trattato di Amsterdam 43
  - 1.3.3 Il Trattato di Nizza 49
  - 1.3.4 Il progetto della Costituzione europea e il suo fallimento 51
  - 1.3.5 Il Trattato di Lisbona 54
  - 1.3.6 Gli allargamenti 57
    - 1.3.6.1 La Turchia e i Balcani 59
- 1.4 La nuova leva europeista: Papa Francesco e Macron 64

2. IL MODELLO EUROPEO 69

- 2.1 Tra confederazione, federalismo e Stato composto: l'originalità del laboratorio europeo 69
- 2.2 Il quadro istituzionale 76
  - 2.2.1 Parlamento europeo 76
    - 2.2.1.1 Partiti e sistema elettorale 79
  - 2.2.2 Consiglio europeo 82
  - 2.2.3 Consiglio 83
  - 2.2.4 Commissione europea 86
  - 2.2.5 Corte di giustizia dell'Unione Europea 89
  - 2.2.6 Banca Centrale Europea 90
  - 2.2.7 Altre istituzioni, agenzie e lobby 91
- 2.3 Il processo decisionale 95

- 2.4 Le competenze dell'Unione Europea 99
    - 2.4.1 La politica commerciale 100
    - 2.4.2 Politica estera, di difesa e sicurezza internazionale 107
    - 2.4.3 "*Aiutiamoli a casa tua*!": la politica migratoria 110

3. LA DIALETTICA POLITICA APERTA 121

- 3.1 Nei panni di un euroscettico 121
    - 3.1.1 *Basta Europa!* 121
    - 3.1.2 *Maledetto Euro* 124
    - 3.1.3 Gli eurocrati: quanto dista Bruxelles dal cittadino? 129
    - 3.1.4 Le ragioni della Brexit 132
- 3.2 Viva l'Europa 136
    - 3.2.1 *United we stand* 136
    - 3.2.2 *Grazie all'Euro* 140
    - 3.2.3 Erasmus generation 145
    - 3.2.4 Diritti 4.0 147

4. CONCLUSIONE 150

- 4.1 Domani. I passi necessari per un'Europa più forte e più democratica 150
    - 4.1.2 *La Grande Bellezza* 154
- 4.2 Fine Atto II? 156

5. BIBLIOGRAFIA 158

RINGRAZIAMENTI

RIASSUNTO

Non è semplice ricostruire la storia dell'integrazione europea rendendo onore a tutti quei filosofi, politici, statisti, economisti e cittadini che hanno contribuito alla nascita di quella che oggi è l'Unione Europea. L'intento dell'elaborato è quello di riflettere su quale direzione sia più conveniente per l'Europa: la costruzione di una struttura più coesa e audace, il mantenimento dello status quo o un passo indietro verso gli "isolazionismi del nuovo millennio" (neonazionalismi, Brexit, Trump).

Al fine di rispondere a questa domanda, la struttura della tesi è divisa in quattro capitoli. Il primo è volto a presentare come si sia arrivati alla costruzione odierna dell'UE: partendo da alcuni dei più illustri pensatori dell'inizio del '900, i quali già all'epoca preconizzavano un'Europa unita; attraversando la metà e la fine del secolo, quando furono gettate le fondamenta della Comunità Europea, fino ad arrivare ai movimenti europeisti contemporanei. Il secondo capitolo è dedicato ad un'analisi giuridica del costrutto europeo, al suo funzionamento, come anche alle sue debolezze e alle sue varianti rispetto ad altri sistemi federali, sovranazionali o confederali; il terzo capitolo rappresenta quello più dinamico dei quattro, in quanto vengono affrontati argomenti molto cari alle campagne elettorali degli ultimi anni, sia dal punto di vista dei c.d. euroscettici, sia dal punto di vista di chi nell'Europa crede fortemente; il quarto ed ultimo capitolo sarà invece dedicato ai bilanci, alle prospettive e alle risposte alle questioni che durante lo scritto sorgeranno.

Il contenuto di questa sintesi, invece, presenterà la forma giuridica dell'Unione Europea tra federazione e confederazione, le principali critiche degli euroscettici alle politiche europee, esempi di esternalità positive prodotte dall'UE e le più importanti sfide per il futuro.

Chi scrive ha una forte propensione all'europeismo, ma questo elaborato non vuole essere in nessun modo un'esaltazione acritica: il necessario spazio è stato dedicato anche alle correnti, che ultimamente stanno rafforzando il loro seguito, ostili all'Unione Europea, attraverso un esame dettagliato delle loro proposte e delle loro critiche al sistema europeo

FORMA GIURIDICA

Il processo di integrazione sovranazionale dell'Unione Europea è il primo e originale modello che viene seguito in varie esperienze continentali (es. Mercosur, ASEAN): l'UE rappresenta una forma ibrida tra la confederazione e la federazione che però, nel corso del tempo, ha espresso forti tendenze di tipo centripeto, avvicinandola maggiormente alla forma federale. Il modello federale non risulta compiuto a livello europeo per molti motivi, uno fra i quali la battuta di arresto rappresentata dalla mancata adozione della Costituzione

europea che ha parzialmente ridimensionato le spinte all'integrazione e alla maggior convergenza tra gli attori statali. La bocciatura francese e olandese del 2004 ha portato ad una soluzione di compromesso rappresentata dal Trattato di Lisbona, il quale in realtà ricalca per più del 90% le disposizioni contenute nel Trattato per la Costituzione europea, ma risulta anche avere portata meno «simbolica», testimoniata anche dall'abbandono della dizione «Costituzione».

Una delle caratteristiche in comune con le Confederazioni è la necessità di un'approvazione unanime da parte di tutti gli Stati membri al fine di modificare i trattati istitutivi. Ai sensi della c.d. procedura ordinaria di revisione, che riguarda la maggior parte dei titoli dei trattati europei, le modifiche ai trattati necessitano della ratifica da parte di tutti gli Stati membri per entrare in vigore. Le due procedure semplificate di revisione, che riguardano rispettivamente la Parte III TFUE e la Parte V TUE, non richiedono la ratifica, ma esigono una delibera unanime del Consiglio europeo, il ché significa un accordo unanime tra i governi di tutti gli Stati membri al fine di mettere in moto la procedura di revisione.

A differenza delle modifiche dei trattati appena citate, l'iter di formazione delle leggi, prescinde in gran parte dall'unanimità della volontà dei governi, introducendo organi sovranazionali, quali la Commissione europea e il Parlamento, nell'intero processo rispettivamente di iniziativa legislativa e di approvazione delle leggi. E, proprio gli autonomi poteri normativi, amministrativi e giudiziari di cui gode l'Unione, i quali possono essere direttamente applicati anche sui singoli individui, rendono la macchina europea molto più slegata dai poteri degli Stati membri, e paragonabile ai poteri di uno Stato federale.

Inoltre, principale caratteristica dell'ordinamento comunitario è il primato del diritto dell'Unione Europea sul diritto interno degli Stati[169]. Da tale principio ne deriva che «[…] il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente, sia anteriore che successiva a quella comunitaria»[170]. Vale sia per i giudici che per tutte le ramificazioni dello Stato, partendo dal governo fino ad arrivare alle amministrazioni pubbliche e agli enti locali.

La grossa mole di competenze riservate esclusivamente all'Unione, a cui si aggiungono quelle in cui l'Unione ha competenza concorrente con gli Stati membri e gli ulteriori interventi nelle politiche comuni, secondo le regole consolidate e integrate dal TFUE, dimostrano come gli Stati abbiano condiviso una parte di sovranità con l'organizzazione sovranazionale secondo procedure e coordinamenti originali.

[169] In realtà questo è un principio che sta alla base dell'applicazione del diritto internazionale a tutto tondo, soprattutto per quanto riguarda le norme cogenti e le norme derivanti dalla ratifica degli accordi internazionali. È assimilabile in questo senso anche ai sistemi confederali, ma la natura di alcuni atti normativi europei prescinde ancora di più dalla diretta traduzione in legge dello Stato da parte degli Stati membri, e ciò conferisce maggior potere decisionale alle istituzioni europee rispetto ad una Confederazione di Stati.

[170] Tesauro, G., *Diritto dell'Unione Europea – Sesta edizione*, CEDAM, 2010

LE CRITICHE DEGLI EUROSCETTICI

Il messaggio del Regno Unito è arrivato il 23 giugno 2016 dal referendum sulla sua permanenza ed è stato più che chiaro: sul voto ha influito molto il tema dell'immigrazione. La spinta migratoria anche nel Regno Unito è andata aumentando negli ultimi anni, tanto da configurarsi come una vera emergenza. Le infrastrutture e i servizi britannici hanno avuto difficoltà ad accogliere un sempre maggior numero di immigrati e il multiculturalismo di stampo inglese ha subito alcune battute di arresto. La risposta che i due principali partiti inglesi hanno dato alla situazione non è stata adeguata e i cittadini hanno rivolto feroci critiche alla gestione immigratoria dell'Unione Europea.

Altra ragione contingente era la prima citata questione della sovranità. Bruxelles agli occhi dei britannici, ma in realtà anche per tante altre realtà politiche sparse per tutta Europa, stava diventando sempre più forte a scapito della sovranità della nazione. Le imposizioni alla legislazione derivanti dai regolamenti e dalle direttive adottate da istituzioni quali Commissione e Consiglio, venivano vissute come un abuso di potere da parte di rappresentanti non eletti dai cittadini britannici. La riconquista della sovranità si è trasformata per molti elettori nella bocciatura completa del progetto europeo al quale il Regno Unito, secondo il fronte del «leave» doveva «dichiarare guerra» tramite un'uscita unilaterale e drastica.

Nel 2017 si sono tenute le elezioni in Francia e il Front National guidato da Marine Le Pen ha ottenuto il 21,3% al primo turno ed è andato al ballottaggio con Macron per le presidenziali. La leader ha condotto la sua campagna elettorale sull'auspicio della fine dell'Unione Europea condannata al collasso dai suoi stessi cittadini esasperati e sull'uscita della stessa Francia dall'UE sulla scia della Brexit.

Sull'altra sponda dell'Unione, nell'aprile 2018 si sono tenute le elezioni anche in Ungheria. Quasi il 50% degli ungheresi ha votato per Orban, leader di Fidesz e da sempre agguerrito nemico della politica migratoria UE e dell'UE in sé. Lo seguono Paesi come Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca. Questi esempi devono far riflettere sul fatto che, se ultimamente sta prendendo sempre più piede il fronte euroscettico, e non nei sobborghi delle metropoli ma nelle compagini governative, l'operato dell'Unione non è visto di buon grado da tutti e necessita un serio ripensamento.

Sul fronte monetario, l'euro ha rappresentato un matrimonio tra attori che non doveva compiersi. La moneta unica è nata con troppe difficoltà e se le è portate dietro senza darne una concreta soluzione: i Paesi che adottano l'euro sono troppo diversi tra loro e avrebbero bisogno di politiche monetarie diversificate a seconda dello stato della propria economia; le istituzioni che governano la politica monetaria risultano poco democratiche e troppo vincolate al mandato della stabilità dei prezzi e del controllo dell'inflazione rispetto ad altre variabili come la crescita dei PIL e i tassi di occupazione; i passi necessari per una completa e concreta unione monetaria non sono stati compiuti e anzi, l'integrazione in quel senso è ancora lontana e difficilmente raggiungibile. A questo punto le soluzioni sono due: o si abbandona definitivamente l'euro sostenendo dei

costi enormi, ma che sarebbero comunque inferiori rispetto al mantenimento dello status-quo; oppure si riforma il sistema dell'eurozona.

I VANTAGGI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Gli esempi delle esternalità positive prodotte dalle politiche europee sia nei rapporti tra gli Stati membri, che nella vita quotidiana dei cittadini sono considerevoli. Si pensi ad esempio alla libera circolazione delle merci, dei capitali, dei servizi e delle persone all'interno del mercato unico. I cittadini europei, grazie soprattutto alla cittadinanza europea e salvo particolari casi e limitazioni di natura eccezionale, possono oggi circolare, risiedere, lavorare, soggiornare in uno Stato europeo senza bisogno di passaporto e senza i tradizionali controlli alle frontiere. Per i giovani la possibilità di poter viaggiare agevolmente è una fonte di apprendimento essenziale nella maturazione della persona. Il pregio dello sviluppo umano si lega strettamente con le possibilità di lavorare all'estero e con l'instaurazione di una sana concorrenza tra gli Stati. In altre parole, uno Stato che offre migliori condizioni di lavoro risulterà più attrattivo anche agli occhi degli altri cittadini europei, i quali saranno incentivati a trasferirsi per lavorare, pagheranno le tasse e contribuiranno all'aumento del PIL nel Paese che li ospita e stimolerà gli altri Stati ad investire nel miglioramento dell'offerta lavorativa.

I 500 milioni di consumatori traggono dal mercato unico un enorme beneficio in tema di diritti, di livelli di sicurezza e standard sanitari. La concorrenza uniforme ha contribuito anche qui al livellamento verso l'alto della qualità dei prodotti messi in circolazione all'interno dell'Unione Europea, migliorando l'offerta e stimolando la domanda. Due esempi lampanti si possono rinvenire nel settore dei trasporti e in quello delle telecomunicazioni. Se oggi possiamo volare all'interno degli Stati membri o viaggiare in treno tramite il progetto interrail a prezzi bassissimi o effettuare chiamate da tutta l'Europa con tariffe vantaggiose e senza il roaming, i meriti sono da attribuire al mercato unico. E i vantaggi ricadono anche sulle imprese poiché, attraverso il mercato unico, possono beneficiare di economie di scala, di un mercato di consumatori molto più ampio, di un mercato di fornitori più efficiente, di servizi di trasporto a prezzi minori, di investimenti stranieri più cospicui e così via.

Si pensi all'enorme mole di finanziamenti che l'Unione Europea eroga ogni anno. Il settore dell'agricoltura è quello che ne beneficia di più, ma possono dire lo stesso ad esempio anche il settore delle infrastrutture e quello della ricerca. Vi sono poi programmi di natura talmente complessa e onerosa che uno Stato da solo difficilmente riuscirebbe a portare a termine, come per esempio il progetto di navigazione satellitare e posizionamento globale denominato GALILEO che andrà a fornire un'alternativa europea al GPS americano

e al programma GLONASS russo. A questo si aggiungono una miriade di finanziamenti che vanno da quelli alle piccole-medie industrie (vitali per l'Italia, il cui sistema industriale è composto da più del 90% da piccole-medie imprese), ai fondi strutturali, ai fondi per la coesione territoriale, ai fondi sociali, ai finanziamenti per le energie rinnovabili e tanti altri. Tutto questo considerando che il bilancio UE è di circa 150 miliardi di euro, ma che pesa per solo l'1% della ricchezza annuale generata nei Paesi membri.

Significativo risulta essere anche tutto il comparto delle tutele garantite ai cittadini: tutela della privacy, tutela dei dati digitali, tutela dei lavoratori che lavorano in un altro Stato membro e le garanzie loro offerte, tutela per i consumatori, tutale giurisdizionale garantita dalla Corte di giustizia europea, tutele previdenziali, sicurezza alimentare, norme a salvaguardia dell'ambiente, garanzia della concorrenza tra imprese a favore del miglioramento dell'offerta per i cittadini e così via.

Infine, l'introduzione e l'uso dell'euro come valuta di scambio all'interno dei 19 Paesi UE che lo hanno adottato rende il mercato più trasparente e soggetto a una concorrenza più omogenea. Ciò consente un'allocazione delle risorse efficace, e queste risorse si spostano da attori con un grado di efficienza peggiore (imprese che producono a prezzi elevati) a attori più efficienti (le imprese più innovative e meglio organizzate). L'effetto prodotto è un aumento dell'efficienza dell'intero sistema grazie alla scomparsa dei costi di transazione e alla scomparsa dei rischi valutari. La Commissione nel 1990, ovvero prima dell'introduzione dell'euro, stimava il costo di transazione nella conversione delle valute in 15 miliardi all'anno, e cioè lo 0.4% del PIL dell'allora Comunità europea. Ciò si traduceva, ad esempio, in enormi costi fissi per le piccole imprese, le quali subiscono maggiormente la componente "fissa" dei costi bancari di cambio.

Un altro effetto positivo è «la scomparsa della variabilità del cambio, che elimina i costi delle coperture di cambio a termine e favorisce i flussi commerciali e gli investimenti diretti esteri. In assenza di rischio-cambio, gli operatori sono indotti a effettuare maggiori transazioni e investimenti con l'estero, soprattutto nei paesi che in passato sono stati oggetto di intense svalutazioni della moneta. L'eliminazione dell'incertezza sul cambio riduce il tasso di interesse, in quanto elimina il premio per il rischio che le imprese pagano sui prestiti, e quindi favorisce maggiori investimenti. Gli investimenti delle singole imprese creano, a livello macroeconomico, un ciclo virtuoso di espansione dell'economia, che favorisce sicuramente anche l'occupazione»[171].

[171] Vitali, G., *Costi e benefici della moneta unica*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010

LE SFIDE PER IL FUTURO

A chi spinge verso la blanda integrazione o, ancora peggio, verso la *dis*integrazione, bisogna rispondere con gli Stati Uniti d'Europa. Le potenzialità che un'Unione di Stati europei potrebbe avere sono di grossa entità: una popolazione numerosa, una posizione geografica strategica, un'economia che potenzialmente può crescere molto, un'attrattività importante per gli investimenti provenienti dall'estero, qualità di prodotti eccellente in tutti i settori produttivi, una moneta stabile a garanzia della transazioni, una tecnologia in continua evoluzione e al passo con i tempi, un sistema commerciale che facilita sia le importazioni che le esportazioni attraverso numerosi accordi di libero scambio e un mercato unico la cui rapida realizzazione ed efficienza costituisce un modello fonte di imitazione e ispirazione in tutti i continenti.

C'è ancora molto da fare: gli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono rafforzare l'Unione, in modo che un'UE più integrata sia in grado di promuovere e assistere gli sviluppi in senso crescente in un mondo interdipendente, complesso e competitivo, in cui nessun paese europeo - indipendentemente dalle sue dimensioni - sarà in grado di difendere da solo i propri interessi economici e politici.

Riguardo le sfide da affrontare, sul tema dell'immigrazione l'Unione Europea deve proporre una veloce soluzione, anche se i flussi verso l'Europa sembrano in diminuzione. Il Regolamento di Dublino presenta enormi disuguaglianze tra i Paesi, e non è un caso che Italia e Grecia, ovvero due dei Paesi più esposti all'arrivo dei migranti, siano anche due dei Paesi in cui le destre nazionaliste hanno avuto maggiori consensi. È necessario introdurre un sistema obbligatorio di condivisione del rischio, attraverso un'equa ripartizione dei migranti tra tutti i Paesi europei in base alla popolazione e al PIL.

Come avviene negli Stati Uniti, si può introdurre una politica fiscale a livello superiore per la quale quando uno Stato è in difficoltà o in recessione, viene diminuita la pressione fiscale su quest'ultimo e aumentati i trasferimenti; viceversa quando è in crescita pagherà più tasse e riceverà meno sussidi. Un sistema fiscale a livello federale si configurerebbe anche come uno stabilizzatore automatico, in quanto quando uno Stato aumenta il proprio reddito le entrate dell'Unione aumentano, mentre diminuiscono quando uno Stato diminuisce il proprio reddito, in modo tale da prevenire sia gli shock asimmetrici positivi che quelli negativi nella bilancia dei pagamenti.

L'ultima tornata elettorale europea ha dimostrato come, almeno in Italia, il dibattito non si sia incentrato su temi concreti riferiti all'Unione Europea, bensì sull'opaco riflesso europeo dei partiti nazionali. Il voto si è trasformato in un'approvazione o in una censura dell'operato del governo, ma pochi sapevano concretamente che proposte avrebbe presentato il gruppo politico europeo di appartenenza una volta che il partito fosse stato rappresentato a Bruxelles. L'errore di fondo non sta nella disaffezione dei cittadini o nella mancata

informazione della stampa. Questi sono solo alcuni degli effetti di come si sta evolvendo lo scenario politico e il suo linguaggio. Se una parte politica si proponeva come antitesi all'Europea, denunciandone le millantate prevaricazioni e gli errori, la parte opposta, quella che dovrebbe essere europeista, rispondeva sempre in difesa del proprio partito ma difficilmente in favore di una più solida integrazione europea, con il timore che questa visione di un'Unione Europea molto lontana che molti cittadini hanno, potesse far perdere consensi. Il coraggio di prendere posizione, di introdurre temi concreti, di mostrare il volto positivo dell'Unione Europea, di smontare le tesi antieuropeiste deve essere insito in chiunque abbia a cuore le sorti di un progetto che le generazioni passate hanno faticato enormemente a creare e che oggi ci rende un unico popolo europeo.

BIBLIOGRAFIA

- Adam, R., Tizzano, A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2017
- Albertini., M. *et al.*, *Storia del federalismo europeo*, ERI, 1973
- Amendola, A. *et al.*, *Economia della globalizzazione*, Egea, 2014
- Bagnai, A., *Il tramonto dell'euro*, Imprimatur editore, 2013
- Balduzzi, R., *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in "Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario", 2005
- Barbero, A., *Carlo Magno: un padre dell'Europa*, Editori Laterza, 2000
- Begg, D., *Economia*, McGraw-Hill Education, 2014
- Belloni, R. *et al.*, *Le organizzazioni internazionali*, Il Mulino, 2013
- Boitani, A., *Sette luoghi comuni sull'economia*, Editori Laterza, 2017
- Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Editori Laterza, 2017
- Cavallari, C., *Diritto dell'Unione Europea*, Nel Diritto Editore, 2016
- Ciancio, A., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in "issirfa.it", 2015
- Conforti, B., *Diritto Internazionale*, Editoriale Scientifica, 2015
- Conti, G., *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in "federalismi.it", 2014
- Coriat, B. *et al.*, *Cosa salverà l'Europa - critiche e proposte per un'economia diversa*, Minimum Fax, 2013
- Coudenhove-Kalergi, R., *Pan-Europa. - Un grande progetto per l'Europa unita*, Paneuropa, 1923
- Coudenhove-Kalergi, R., *Praktischer Idealismus*, Paneuropa, 1925
- De Gasperi, A., *L'Europa – Scritti e discorsi*, Morcelliana, 2004

- Decaro, C., *I partiti politici nell'ordinamento composito europeo* in "Studi polacco-italiani di toruń XII", 2016
- Decaro, C. (a cura di), *Itinerari costituzionali a confronto – Turchia, Libia, Afghanistan*, Carocci, 2013
- Einaudi, L. *La teoria del non intervento*, Risorgimento liberale, 19 giugno 1945
- Einaudi, L., *Chi vuole la bomba atomica?* e *Chi vuole la pace?, Corriere della Sera, 1948*
- Einaudi, L., *Lo scrittoio del presidente 1948-1955*, Einaudi editore, 1956
- Farina, M., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Experta Edizioni, 2011
- Gilbert, M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Editori Laterza, 2005
- Giordano, A., *Movimenti di popolazione – una piccola introduzione*, LUISS press, 2015
- Giordano, M., *L'Unione fa la truffa, Mondadori*, 2001
- Graglia, P., *L'Unione Europea*, Il Mulino, 2011
- Grasso G., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2017
- Letta, E., *L'allargamento dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2003
- Magli, I., *Contro l'Europa*, Bompiani, 1997
- Mann, T., *Moniti all'Europa*, Mondadori, 2017
- Manzella, A., Lupo, N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli Editore, 2014
- Martinelli, F., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Edizioni Giuridiche Simone, 2017
- Morbidelli, G., *et al.*, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli Editore, 2016
- Panizza, S., *Diritto Pubblico*, Maggioli Editore, 2013
- Pinelli, C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene Editore, 2007
- Pittella, G., *Breve storia del futuro degli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, 2013
- Sciso, E., *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli Editore, 2017
- Sobel, A., *International Political Economy in Context: individual choices, global effects*, SAGE, 2013
- Spinelli, A., Rossi, E., Colorni, E., *Il Manifesto di Ventotene*, Il Mulino, 1991 (riedizione)
- Staiano, S., *Forma di governo e sistema dei partiti nel processo federativo europeo*, in "Nomos. Le attualità nel diritto", 2016
- Stiglitz, J., *L'Euro – Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Einaudi, 2017
- Telò, M., *Dallo Stato all'Europa*, Carocci, 2005
- Telò, M., *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Routledge, 2014
- Tesauro, G., *Diritto dell'Unione Europea – Sesta edizione*, CEDAM, 2010
- Varsori, A., *Storia internazionale*, Il Mulino, 2015
- Verhofstadt, G., *Gli Stati Uniti d'Europa*, Fazi Editore, 2006

- Vitali, G., *Costi e benefici della moneta unica*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010
- Žižek, S., *Cosa vuole l'Europa?*, Ombre Corte, 2014

5.1 Sitografia

- Bundestag tedesco: https://www.bundestag.de/
- Camera dei Deputati italiana: http://www.camera.it/leg18/1
- Commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/index_it
- Consiglio dell'UE: http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/
- Consiglio europeo: http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/
- Corte dei Conti europea: https://www.eca.europa.eu/it/Pages/ecadefault.aspx
- Corte di Giustizia europea: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/it/
- Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat
- Il Sole 24 Ore: http://www.ilsole24ore.com/
- Info Mercati Esteri: http://www.infomercatiesteri.it/
- Internazionale: https://www.internazionale.it/
- L'Espresso: http://espresso.repubblica.it/
- Parlamento britannico: https://www.parliament.uk/
- Parlamento europeo: http://www.europarl.europa.eu/portal/it
- Parlamento francese: http://www.parlement.fr/
- Repubblica: http://www.repubblica.it/
- Scenari economici: https://scenarieconomici.it/
- The Federalist: http://www.thefederalist.eu/site/
- Tuttitalia: https://www.tuttitalia.it/
- Vaticano: http://w2.vatican.va/content/vatican/it.html

5.2 Documenti

- Atto Unico Europeo

- Commissione europea - Relazione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014
- Contratto per il governo del cambiamento, redatto da Lega e Movimento 5 Stelle nel maggio 2018
- Costituzione degli Stati Uniti d'America
- Costituzione del Canada
- Costituzione del Messico
- Costituzione del Regno del Belgio
- Costituzione dell'Australia
- Costituzione dell'India
- Costituzione della Repubblica di Germania
- Costituzione della Repubblica Italiana
- Costituzione europea
- Decisione del Consiglio del 23 settembre 2002 (2002/773/CE)
- Decisione del Consiglio del novembre 2004 (2004/752/CE)
- Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993
- New Pact for Europe – Strategic options for Europe's future, 2014
- OECD - FDI Regulatory Restrictiveness Index, 2016
- Parere della Corte di giustizia europea del 14 dicembre 1991 (1/91)
- Parlamento europeo - 20 years of codecision conference report, 2013
- Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione attuale dei diritti umani in Turchia (2018/2527(RSP))
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 15 luglio 1964 *Costa c. Enel* (6/64)
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 5 febbraio 1963 (C-26/62)
- Sentenza della Corte di giustizia europea del 9 marzo 1978 *Amministrazione delle finanze c. Simmenthal*
- Statuto delle Nazioni Unite
- The European House Ambrosetti - La fine del Quantitative Easing in Europa e impatti sull'Italia, 2018
- Trattato CECA
- Trattato CEE
- Trattato di Amsterdam
- Trattato di Lisbona
- Trattato di Maastricht
- Trattato di Nizza
- Trattato EURATOM