

Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra Politiche dell'Unione europea

La Conferenza sul Futuro dell'Europa.  
Il destino dell'Unione europea tra  
democratizzazione, nuove crisi e antiche  
speranze

---

Prof. Luciano Monti

RELATORE

---

Ludovica Blotti Matr. 084622

CANDIDATO

*Alla mia famiglia.*

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

Robert Schuman, 9 maggio 1950

## INDICE

<i>Introduzione</i>	4
Capitolo I	
Il percorso democratico dell'Unione europea	6
1. Dall'idea di Europa...	6
2. ...alla sua concretizzazione: la CECA e i Trattati di Roma	8
3. Il progetto Spinelli e l'Atto unico europeo	14
4. Maastricht e Amsterdam	17
5. Il Trattato di Nizza e il progetto di Costituzione europea	19
6. Il Trattato di Lisbona	19
7. Da Lisbona ad oggi	20
Capitolo II	
La Conferenza sul Futuro dell'Europa	23
1. Gli obiettivi posti e non raggiunti: il deficit democratico dell'Unione europea	23
2. Cos'è la Conferenza sul Futuro dell'Europa?	27
3. I temi affrontati dalla Conferenza	32
Capitolo III	
Quale futuro per l'Europa?	34
1. La pandemia da Covid-19: sfida e opportunità per il futuro dell'Unione europea	34
2. Solidarietà: parola chiave per il futuro dell'Unione	37
3. Prospettive, proposte...	40
4. ...e speranze per l'Unione europea	44
<i>Conclusioni</i>	46
<i>Bibliografia</i>	48
<i>Sitografia</i>	52
<i>Abstract</i>	53

## Introduzione

L'Unità *di fatto* è più facile a dirsi che a farsi. Se il fine ultimo dell'impresa europea così come disegnata dai padri fondatori sin dagli albori del concetto era identificabile nella pace duratura e nell'unione tra stati e tra popoli, il primo obiettivo – in Europa – può dirsi raggiunto; il processo di integrazione europea, al contrario, non può considerarsi ultimato e dalla firma dei Trattati di Parigi e Roma ad oggi ha alternato fasi di progresso a periodi di incertezza e divisione. A questo proposito si potrebbe dire che, pur essendo arrivati a un'Unione *de iure*, l'Unione *de facto* venga periodicamente messa in discussione. In primo luogo, dall'esistenza di un *deficit* democratico intrinseco alle istituzioni europee, prive, secondo la lettura più diffusa, di una piena e diretta legittimazione democratica da parte dei cittadini. Poi, dalle molteplici, degradanti crisi che da più di dieci anni si susseguono, inesorabili, acuendo le divergenze in seno agli Stati membri e rendendo sempre meno conciliabile l'unità di intenti, sempre più rara l'occasione di un incontro su posizioni comuni. In questo contesto emerge, da ultima, l'emergenza sanitaria, poi economica, che ha fatto in un primo momento vacillare le fondamenta della struttura europea facendo temere per un punto di non ritorno. Nell'ottica di intraprendere una riflessione sul futuro dell'Unione europea si inserisce lo scopo di questa ricerca, che si interroga sui potenziali scenari per l'Europa del prossimo futuro alla luce delle molteplici sfide che la investono, partendo dalla richiesta di maggiore legittimità democratica e passando per la lunga lista di contingenze che hanno messo in ginocchio le economie, le società, lo spirito europeo. A sostegno della necessità di una profonda meditazione in merito al futuro dell'Unione europea si colloca la Conferenza sul Futuro dell'Europa, che di tale riflessione costituisce lo strumento principale. Esso, posto nelle mani delle cittadine e dei cittadini europei, darà loro la possibilità di consultarsi apertamente con le istituzioni comunitarie e con i rappresentanti degli Stati membri al fine di innescare uno scambio di visioni che possa apportare un contributo significativo e concreto al proprio domani, scambio che – si auspica – riesca a esplicitarsi in una revisione dei trattati esistenti. Si ripone fiducia anche nel ruolo rivestito dalle istituzioni europee, che proprio nella gestione dell'attuale crisi dovranno – e, in parte, è già stato fatto – mettersi in gioco per dimostrare il proprio valore, assumendosi la responsabilità di ricordare agli Stati membri gli originari propositi dei trattati fondativi l'Unione e di accompagnarli lungo la strada di una ritrovata solidarietà e comunione di intenti<sup>1</sup>. Una chiave di lettura portata avanti nel testo sostiene, infatti, che proprio da una efficiente gestione delle crisi si possa ripartire per ricongiungersi con l'*original intent* europeo: la solidarietà di

---

<sup>1</sup> A riguardo preme riconoscere come proprio sul percorso di una Unione più integrata, solidale, compatta e coesa sulla scena internazionale sta compiendo i suoi primi passi la presidenza della Commissione Von der Leyen, personalità di spessore ideologico e intellettuale che in un momento di inaudita difficoltà per l'Europa non ha esitato a rilanciarne il progetto e a sostenerne la ripresa tramite la presentazione di proposte audaci e lungimiranti.

fatto tra gli stati. Dalla crisi finanziaria del 2008 alla crisi migratoria, dalla sfida del terrorismo alla Brexit, e ancora all'emergenza pandemica: è il principio di solidarietà il solo strumento che può impedire al processo di integrazione di disfarsi sotto ai nostri piedi. Una solidarietà che sia disinteressata, sincera e non ancorata a una logica del *do ut des* è la sfida, ma anche l'opportunità, che l'Europa non può non cogliere. Proprio un simile errore, nell'esperienza delle precedenti crisi, ha messo in dubbio la capacità degli stati a mostrarsi solidali, portando alla logica teorizzazione di vie alternative all'integrazione, che tradiscono il disegno fondativo europeo ipotizzando l'esistenza di una unione prettamente economica accanto all'impalcatura politica.

La sintesi storica dell'evoluzione democratica delle istituzioni europee come scandita dai trattati è strumentale a delineare i numerosi progressi raggiunti, non risparmiando però le migliorie che ancora sarebbero da introdurre: su tutte, l'attribuzione di un potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo, la fusione delle personalità del Presidente della Commissione e del Presidente del Consiglio europeo in un'unica figura politica, la creazione di liste elettorali transnazionali per l'elezione dell'Assemblea parlamentare, queste ultime, in particolare, in vista della tornata elettorale del 2024. A una sintetica analisi del problema del deficit democratico europeo segue la descrizione della Conferenza sul Futuro dell'Europa, rimandata a data da definire a causa dell'emergenza sanitaria. Per ultima, una fotografia delle misure impiegate fino ad oggi nell'ambito della lotta alla crisi economica scaturita dalla pandemia e una riflessione sul bivio in cui l'Europa viene a trovarsi: proseguire nuovamente unita o lasciare spazio a vie alternative all'integrazione. La speranza è quella di un cambiamento nella prima direzione. Nelle parole della Presidente della Commissione europea: «*Yes, we want change. But change by design – not by destruction*»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Il cambiamento che vogliamo è da attuare attraverso un processo costitutivo, e non nell'ottica della distruzione della struttura esistente. Si veda il recente discorso sullo stato dell'Unione, il primo pronunciato, in data 16 settembre 2020, dalla Presidente Von der Leyen. Cfr. Commissione europea, *State of the Union Addressed by President Von der Leyen at the European Parliament Plenary*, Bruxelles, 16 settembre 2020.

## Capitolo I

### Il percorso democratico dell'Unione europea

#### 1. Dall'idea di Europa...

Se l'idea di Europa intesa come concetto geografico e culturale affonda le sue radici in tempi molto remoti, una concezione politica di Europa può ricondursi a tempi più recenti, e si ritrova negli scritti e nel pensiero di personalità come l'Abate di Saint-Pierre, Kant, Mazzini, Hugo e Saint Simon<sup>3</sup>. In particolare, è al 1814 – in seguito agli eventi della Rivoluzione francese e alla sconfitta di Napoleone – anno di pubblicazione del volumetto di Saint Simon e Thierry sulla riorganizzazione della società europea, che risale l'inedito e originale progetto di dar vita a un'unione dei popoli europei in un solo corpo politico<sup>4</sup>. A dar voce a questi programmi dottrinali, ignorati fino alla fine del primo conflitto mondiale, furono gli esponenti della generazione che aveva patito i disastri della guerra e che da essa era uscita distrutta, demotivata e scoraggiata, avendo assistito al declino di un continente – quello europeo – e all'ascesa, al contempo, del modello americano. Gli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale – e in linea di massima fino alla crisi economica del 1929 – furono caratterizzati da fermenti pacifisti e unitari.

Con l'obiettivo di risparmiare all'Europa altre guerre fratricide nacque, nel 1926, l'Unione paneuropea, primo movimento per l'integrazione europea, promosso dall'austriaco Richard Coudenhove-Kalergi<sup>5</sup>. A far guadagnare visibilità e consensi all'idea di un'unità europea concorrevano vari fattori. Da primo, la preoccupazione dell'avanzata delle nuove grandi potenze impostesi sulla scena internazionale: gli Stati Uniti, il Giappone, l'Unione Sovietica. Anche il pericolo comunista faceva guadagnare adesioni a questo primo movimento europeista: era Winston Churchill a esortare i paesi dell'Europa continentale a unirsi negli Stati Uniti d'Europa, per fuggire al pericolo del propagarsi della rivoluzione bolscevica<sup>6</sup>. Dopo il “martedì nero” di Wall Street del 1929, la situazione mutò repentinamente. Dagli Stati Uniti all'Inghilterra, anche i paesi dell'Europa continentale attuarono misure protezionistiche mirate a preservare esclusivamente i singoli interessi

---

<sup>3</sup> L'Abate di Saint-Pierre in occasione del Congresso di Utrecht del 1712 scrisse il *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*; Victor Hugo, al Congresso internazionale della pace tenutosi il 21 agosto 1849 a Parigi, parlò di “Stati Uniti d'Europa”.

<sup>4</sup> Nel 1814, in occasione del Congresso di Vienna – che avrebbe ristabilito l'*Ancien régime* – veniva pubblicato a Parigi un breve saggio, di fondamentale importanza per la storia del federalismo europeo, intitolato *De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale*, scritto da Claude-Henri de Saint-Simon e dal suo allievo, Augustin Thierry.

<sup>5</sup> Cfr. G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari, 1998, p. 5.

<sup>6</sup> In uno dei numerosi discorsi tenuti dal celebre Primo Ministro britannico, tra i quali si ricorda quello del 1946 all'Università di Zurigo. *ibid.*, pp. 5-6.

nazionali, e in un attimo il nazionalismo da economico si fece politico. L'Unione paneuropea si sgretolò nel 1935 e gli anni immediatamente successivi furono segnati dall'emergere di conflitti che condussero, inevitabilmente, a una nuova guerra: solo quattro anni più tardi la Polonia veniva invasa da parte della Germania di Hitler.

Negli ultimi anni del secondo conflitto che coinvolse il mondo tutto, tra i movimenti della Resistenza sorti per combattere il nemico nazifascista – ormai stremato – il più convinto sostenitore dell'unità europea era quello italiano. Saranno proprio degli italiani, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni e Altiero Spinelli, a concepire nell'agosto del 1941 il progetto di un'Europa libera e unita<sup>7</sup>: il documento, anche noto come *Manifesto di Ventotene*, era destinato a diventare la “Bibbia del movimento europeista”<sup>8</sup>, e a dare la vita nell'agosto del 1943, dopo una riuscita azione di propaganda clandestina, al Movimento federale europeo (MFE). Il carattere estremamente originale e innovativo del *Manifesto* risiede nella sua natura programmatica: con esso la federazione europea, rimasta fino ad allora nient'altro che una sterile utopia, diventava un programma d'azione<sup>9</sup>. Ad ispirare gli autori del *Progetto* per l'Europa furono alcuni dei grandi protagonisti dell'unificazione italiana, e una menzione particolare è riservata a Mazzini e Cattaneo. Tuttavia, come ha ben espresso Bobbio<sup>10</sup>, “Mazzini diceva Europa ma pensava Umanità”, e, d'altronde, i tempi in cui vissero e militarono questi personaggi sono talmente diversi da non poter essere accostati. Fu tra gli esponenti del federalismo inglese (la *Federal Union* era nata nel 1938) che Spinelli trovò delle idee nuove su cui riflettere: volendosi distanziare dal federalismo prettamente ideologico di matrice proudhoniana, si interessò invece al pensiero anti-dottrinario dei federalisti inglesi, i quali proponevano di attuare in Europa la medesima esperienza politica americana<sup>11</sup>. La peculiarità della dottrina federalista rispetto alle correnti pacifiste risiede nella messa a fuoco del problema insito nella sovranità assoluta degli stati del sistema internazionale: lo Stato vede nella guerra l'unico – e il giusto – mezzo di risoluzione delle controversie<sup>12</sup>. E in aperta critica alla Società delle nazioni, anche Einaudi, così come Giovanni Agnelli, Turati, Cabiati, sostenevano che finché si fosse data vita a federazioni di stati sovrani, essi avrebbero perseverato nel fomentare guerre e divisioni, e proponevano un federalismo “più politico che istituzionale”<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. A. Spinelli, E. Rossi, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, in *Problemi Della Federazione Europea*, Edizioni del movimento italiano per la federazione europea, Roma, 1944.

<sup>8</sup> Cfr. V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e con il futuro*, Einaudi, Torino, 2004, p. 4.

<sup>9</sup> Cfr. N. Bobbio, ‘Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza’, in *Il Manifesto di Ventotene*, Celid, Torino, 2017, p. XXV.

<sup>10</sup> *ibid.*, p. XXXII.

<sup>11</sup> Cfr. A. Spinelli, *Il lungo monologo*, Ateneo, Roma, 1968, p. 135.

<sup>12</sup> Cfr. Bobbio, *op. cit.*, p. XXXIII.

<sup>13</sup> Cfr. Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 17.

Usciti nuovamente distrutti da una seconda e più dura guerra mondiale, i popoli del continente europeo ebbero come istinto primario quello di rifugiarsi sotto l'ala rassicurante dei grandi partiti di massa. Il progetto federale venne messo in pausa. Nel 1945, anche Spinelli decise di abbandonare il MFE<sup>14</sup>. Le differenze erano troppo profonde tra Stati Uniti e Unione Sovietica, vincitrici della Seconda guerra mondiale, e la morte di Roosevelt segnò anche la fine di quel grande disegno di cooperazione fra Occidente e Urss che il Presidente americano si era imposto di seguire<sup>15</sup>. Le Conferenze di Yalta, Postdam e Parigi non fecero che rimandare l'inevitabile scontro, che si ebbe in merito alla divisione del territorio della Grande Sconfitta della guerra, la Germania. Nel maggio 1949, con la proclamazione della Repubblica federale tedesca e della Repubblica democratica tedesca, veniva ultimata la divisione dell'Europa in blocchi contrapposti.

È senza ombra di dubbio vero che il piano di un'Europa unita venne riesumato proprio sotto la spinta di Washington negli anni della guerra fredda, inserito nella strategia statunitense che mirava a costruire un blocco occidentale compatto per vincere il nemico sovietico. Truman sapeva che per abbattere l'avversario necessitava di alleati forti, in grado di resistere agli eventuali attacchi di Stalin così come alla tentazione che l'ideologia comunista rappresentava per i paesi del continente europeo (la minaccia della "bolscevizzazione" era da evitare a tutti i costi!). L'Europa, infatti, era vista come un continente ormai esausto e per questo potenziale facile preda del comunismo. La dottrina Truman, il Piano Marshall (1947) e il Patto Atlantico (1949) furono strumenti riusciti di tale progetto. *L'European Recovery Program*, iniziativa del Segretario di Stato americano George Marshall, incise in grandissima parte sulla ripresa economica e morale degli stati del Vecchio continente e ne permise la ricostruzione, andando a influire non poco sulle idee politiche delle popolazioni europee<sup>16</sup>.

## 2. ...alla sua concretizzazione: la CECA e i Trattati di Roma

Il processo di integrazione cominciò, dunque, a prendere forma nella fase più acuta della guerra fredda, e venne promosso dai più alti vertici della sfera anglo-americana. Se già nel 1946 Churchill aveva incitato – in un suo discorso all'Università di Zurigo –<sup>17</sup> alla creazione degli Stati Uniti d'Europa, come antidoto a potenziali nuove atrocità tra gli stati, egli non esitava a suggerire un primo passo concreto in quella direzione con la creazione di un Consiglio d'Europa, che avrebbe dovuto

---

<sup>14</sup> *ibid.*, p. 22.

<sup>15</sup> Cfr. G. Sabatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Editori Laterza, Bari, 2008, p. 213.

<sup>16</sup> Secondo alcuni, infatti, la promessa di ingenti risorse monetarie da destinare alla ricostruzione dell'Italia distrutta dal secondo conflitto mondiale e la prospettiva di un nuovo respiro economico offerte dal Piano Marshall incisero non poco sulle elezioni del 1948 in Italia, dove le sinistre uscirono sconfitte proprio perché l'elettorato socialista e comunista rinunciò al suo credo riservando il proprio *voto utile* alla Democrazia Cristiana guidata da De Gasperi, per poter beneficiare dei fondi del piano. Per approfondimenti si veda S. Colarizi, *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, editori Laterza, Bari, 2007, pp. 49-61.

<sup>17</sup> Si veda Commissione europea, "Winston Churchill: l'ideatore degli Stati Uniti d'Europa", in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

riunire i Capi di Stato e di Governo. Il sogno europeista stava riemergendo: in tutti i paesi del continente i movimenti per l'Europa unita trovavano nuova vita e nuovi sostenitori, nascevano l'Unione europea dei federalisti di Brugmans, il *Conseil français pour l'Europe unie*, lo *United Movement* di Churchill, rinasceva l'Unione parlamentare europea di Kalergi e anche Spinelli, dal Partito d'Azione, decideva di tornare a occupare le file del MFE<sup>18</sup>. Il 5 maggio 1949 vedeva la luce, a Londra, il Consiglio d'Europa, risultato degli incontri di Montreux e dell'Aja tra gli illustri esponenti delle varie correnti europeiste: federalisti, unionisti e funzionalisti. Se i federalisti puntavano ad ottenere una rinuncia totale della sovranità da parte degli stati, sovranità che si sarebbe dovuta riporre, a loro parere, nell'ente sovranazionale, gli unionisti miravano in linea di massima a lasciare inalterati gli attributi della sovranità statale, e difendevano la libertà di ogni stato di opporsi a qualsiasi decisione non incontrasse il proprio consenso<sup>19</sup>. Le due correnti non erano disposte a scendere a compromessi, ma una via di mezzo veniva proposta dai funzionalisti: essi professavano la creazione di un ente a cui delegare (però, dall'alto!) in maniera graduale competenze via via più caratterizzanti la sovranità, partendo da quelle commerciali ed economiche per poi arrivare, un giorno, alla cessione di poteri politici veri e propri. Al Consiglio d'Europa, originariamente composto da dieci paesi<sup>20</sup> spettava il compito di favorire l'unione tra i membri nel campo economico, sociale, culturale e scientifico<sup>21</sup>, ed era composto da diversi organi, tra cui un'Assemblea consultiva e un Comitato dei ministri. Nonostante le speranze in esso riposte, il Consiglio non riuscì a vedersi protagonista del trasferimento di competenze dagli Stati alle sue istituzioni, a dimostrazione del fatto che i governi nazionali non erano pronti a cedere – nemmeno in parte – le loro competenze a un organismo sovranazionale.

L'esigenza della creazione di una entità europea sovranazionale e unificatrice ben si conciliò, poco tempo dopo, con i bisogni economici della Francia. Paese uscito enormemente indebolito dall'ultimo conflitto mondiale, la Francia era stata avvezza, per molti secoli, a godere del più grande prestigio tecnologico e di una capacità di sviluppo impareggiabile, per poi ritrovarsi, nel secondo dopoguerra, in una posizione di chiara inferiorità politica e militare. La ricostruzione economica francese, progettata da Jean Monnet<sup>22</sup> sulla base del rilancio dell'industria energetica e della produzione di acciaio, dipendeva in tutto e per tutto dalla disponibilità di carbone tedesco<sup>23</sup>. Se la via dell'internazionalizzazione della Ruhr sembrava impercorribile, bisognava inventarsi qualcos'altro.

---

<sup>18</sup> Cfr. Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 34.

<sup>19</sup> *ibid.*, p. 38.

<sup>20</sup> Si trattava di Belgio, Lussemburgo, Norvegia, Gran Bretagna, Italia, Francia, Danimarca, Irlanda, Olanda e Svezia.

<sup>21</sup> La difesa nazionale rimaneva esclusa dagli ambiti di intervento del Consiglio d'Europa.

<sup>22</sup> Tra i padri fondatori dell'Unione Europea, Monnet si occupò della stesura del discorso che sarebbe stato pronunciato, nel maggio 1950, dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman, passato alla storia come Dichiarazione Schuman.

<sup>23</sup> Cfr. Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 50.

Il suggerimento arrivò direttamente dal cancelliere tedesco Konrad Adenauer, che nel corso di un'intervista del 1950 si dichiarò favorevole a un'unione economica e politica tra il suo paese e la Francia<sup>24</sup>, da estendere anche agli altri stati europei. Monnet colse lo spunto e maturò la proposta di unificare la produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'autorità comune fondata su una organizzazione aperta alla partecipazione dei paesi europei. In questo modo, la ripresa economica francese era salva e nuove guerre sarebbero state non solo sconvenienti, ma impraticabili. Il 9 maggio 1950 è la data della Dichiarazione Schuman: il ministro degli Esteri francese dimostrò grande forza politica prima proponendo l'idea monnetiana alla Germania e agli altri stati europei e poi convincendoli a aderire alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Nell'aprile del 1951, dopo lunghi negoziati, il trattato che istituiva la CECA era terminato e fu aperto alle ratifiche. Entrò in vigore il 27 luglio 1952, ratificato da sei stati europei: Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Germania occidentale e Paesi Bassi.

La prima forma di unione dei paesi del continente europeo nasceva dunque al fine di creare le basi per uno sviluppo economico comune. I paesi membri della CECA avevano con essa accettato di conferire i loro poteri in materia di carbone e acciaio alle istituzioni della nuova organizzazione. Il Governo della CECA era costituito da un collegio di nove membri nominati dagli stati che si riunivano nell'Alta autorità per un mandato di sei anni. Tale organo esecutivo poteva agire sotto la supervisione di una Assemblea parlamentare. Si capisce bene come tale Assemblea ricoprisse una funzione meramente consultiva, oltre ad essere composta da membri *nominati* da singoli Parlamenti nazionali. Il Consiglio era l'organo composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri<sup>25</sup>. Infine, sette giudici incaricati di far rispettare l'interpretazione e l'applicazione delle norme del Trattato andavano a comporre la Corte di giustizia.

Dopo il varo della CECA, un'ulteriore iniziativa di matrice francese era destinata a imprimere una svolta in senso federalista: si trattava della CED, la Comunità europea di difesa. In seguito all'attacco sovietico in Corea del Sud nel 1950, gli Stati Uniti, appoggiati dalla Gran Bretagna, erano arrivati alla conclusione che bisognasse provvedere a introdurre la Germania Ovest nel meccanismo di difesa della NATO. Dal timore che gli effetti di un riarmo tedesco avrebbero avuto sull'assetto politico e territoriale francese scaturiva la necessità di un piano alternativo. La soluzione era stata trovata nel Piano Plevén – da René Plevén, allora presidente del Consiglio francese – che prevedeva la creazione di un esercito europeo controllato da istituzioni molto simili a quelle della CECA. L'importanza della CED risiedeva nel fatto che essa diede anche vita, per iniziativa di Lombardo e Spinelli, al primo tentativo di creare un potere politico unificato europeo: una struttura politica che trovava la sua

---

<sup>24</sup> *ibid.*, p. 50

<sup>25</sup> Ne facevano parte, e così è tutt'oggi, i Ministri dei governi dei paesi membri.

legittimazione in una Assemblea parlamentare i cui rappresentanti avrebbero dovuto essere eletti a suffragio universale diretto<sup>26</sup>. Ad un'Assemblea *ad hoc* fu affidato l'incarico di elaborare un progetto di trattato per la creazione di una comunità politica europea<sup>27</sup>, che in poco tempo sbrigò i suoi compiti. Il progetto per la Comunità politica europea (CPE) fu approvato il 10 marzo 1953 e trasmesso ai "Sei" affinché i rispettivi Parlamenti potessero ratificarlo. Nel disegno dell'Assemblea, approvato con ben 50 voti positivi e 5 astensioni, figuravano una Camera eletta a suffragio universale e un Senato nominato dai Parlamenti nazionali ai quali sarebbero spettati i medesimi poteri legislativi. Il Senato si doveva occupare della nomina del presidente del Consiglio esecutivo, che avrebbe poi nominato gli altri membri. Era previsto anche un Consiglio dei ministri nazionali, una Corte di giustizia e un Consiglio economico e sociale con funzioni consultive. La CPE era incaricata del coordinamento delle politiche estere dei paesi aderenti. In ogni caso, preliminarmente alla ratifica della CPE, i Parlamenti nazionali avrebbero dovuto esprimersi sulla CED. Evidentemente, i tempi non erano ancora maturi e il principio di sovranità ancora troppo vigoroso<sup>28</sup>: la CED, infatti, cadde per mano delle stesse nazioni – l'Italia e la Francia – che tanto si erano impegnate a promuoverla.

Successivamente al fallimento del tentativo di abbandonare la via gradualistica e di giungere prima del tempo a una Comunità politica e di difesa comune, e quando si capì che il progetto di un'Europa a sette non si sarebbe realizzato<sup>29</sup>, si arrivò, in seguito alla Conferenza di Messina del giugno 1955, alla formazione di un Comitato intergovernativo cui veniva affidato il compito di esaminare dettagliatamente le possibilità di integrazione in diversi ambiti economici – tra questi i trasporti e le fonti di energia – e di capire se fosse stato possibile, in futuro, un progressivo passaggio a un Mercato comune generale<sup>30</sup>. Il Comitato Spaak – dal nome del suo presidente – stilò un rapporto presentato ai Ministri degli Esteri dei paesi membri della CECA a Venezia, nel 1956, contenente il progetto per l'istituzione di una Comunità europea dell'energia atomica (CEEa), reso urgente dalla prima crisi energetica<sup>31</sup>, e di una Comunità economica europea (CEE), passi preliminari alla creazione di un mercato unico europeo. I Trattati che istituivano la CEE e la CEEa si firmarono a Roma, in

---

<sup>26</sup> Si veda Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 65.

<sup>27</sup> Cfr. Castronovo, *op. cit.*, p. 14.

<sup>28</sup> Cfr. B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 26.

<sup>29</sup> In seguito alla mancata attuazione del progetto della CED, in Europa nessuno sembrava trovare una soluzione alla questione del riarmo tedesco, che sollevava non poche preoccupazioni. Solo il ministro degli esteri britannico Eden riuscì nell'impresa, proponendo di allargare il Patto di Bruxelles del 1948 (Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo) alla partecipazione di Italia e Germania. Quest'ultima in questo modo recuperava la propria sovranità e si riappropriava della possibilità di costituire un suo esercito. Nacque così l'Unione europea occidentale (UEO), e il ritorno britannico sulla scena europea faceva sperare nella possibilità di un'Europa a sette, più robusta e promettente. Contrariamente alle aspettative, fu vano qualsiasi tentativo di stringere accordi vincolanti tra la CECA e la Gran Bretagna. Cfr. Mammarella, Cacace, *op. cit.*, pp. 81-84.

<sup>30</sup> Si veda Olivi, Santaniello, *op. cit.*, p. 29. Cfr. anche R. Santaniello, *Capire l'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2016, p.21.

<sup>31</sup> Provocata dal conflitto determinato dall'occupazione del canale di Suez da parte di Francia, Regno Unito e Israele.

Campidoglio, il 25 marzo del 1957 per entrare in vigore l'anno successivo. L'unione dei paesi europei continuava, dunque, a svolgersi in ambito prettamente economico, confermando la prevalenza del modello funzionalista su quello federalista.

Il Trattato che istituiva la Comunità economica europea, per il raggiungimento dei suoi obiettivi – sviluppo armonioso delle attività economiche della Comunità tutta, espansione continua ed equilibrata, miglioramento del tenore di vita e più strette relazioni tra gli Stati membri – si proponeva di agire attuando: un'unione doganale, abolendo i dazi doganali sulle merci comunitarie e qualsiasi misura a essi equivalente; un'unione economica, eliminando fra gli Stati membri gli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali; una politica comune nel settore dei trasporti; una politica agricola comune<sup>32</sup>. Il mercato comune europeo sarebbe stato instaurato percorrendo un percorso in tappe di quattro anni, per un tempo complessivo di dodici anni. La Parte Quinta del Trattato è dedicata alle istituzioni della Comunità. Tra le altre, la Commissione, composta da nove membri indipendenti dai governi nazionali, godeva del monopolio delle proposte legislative e della loro esecuzione, mentre il Consiglio, formato dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri, era il principale decisore, ma esercitava anche funzioni esecutive: era il Consiglio che adottava le proposte di atti legislativi comunitari presentate dalla Commissione. Queste prime due istituzioni erano differenziate tra CEE e CECA. L'istituzione che, ancora una volta, appariva spogliata da qualsiasi autonomia era l'Assemblea parlamentare (insieme alla Corte di Giustizia, era comune alle due Comunità), che presentava poteri decisamente limitati. Come per la CECA, l'Assemblea della CEE era composta da deputati designati dai singoli Parlamenti statali, e nonostante già allora il terzo comma dell'art. 138 del TCEE incaricasse l'Assemblea di elaborare progetti intesi a permettere la propria elezione a suffragio universale, solo vent'anni più tardi l'elezione del Parlamento europeo da parte dei cittadini diverrà realtà. Il Consiglio dei ministri continuava a costituire il motore dell'unione economica degli stati europei, rimanendo nelle mani dei Capi di Stato e di Governo le decisioni fondamentali riguardanti la vita dei cittadini.

Negli anni successivi all'istituzione della CEE e dell'EURATOM il processo di integrazione europea proseguì, sempre con estrema gradualità, coronando ulteriori tappe e rimandandone altre, e più di una volta la CEE fu utilizzata dalla Francia come mezzo di pressione nei confronti degli altri stati per vedersi concesse le sue pretese politiche. Se la Politica agricola comune (PAC) fu il primo grande negoziato avviato in sede comunitaria, un nuovo tentativo di Cooperazione politica europea veniva proposto dalla Commissione francese Fouchet sotto iniziativa di De Gaulle, e falliva nuovamente per via dell'indecisione dimostrata dallo stesso Presidente. Ancora al grande Generale

---

<sup>32</sup> Per approfondire cfr. *Trattato che istituisce la Comunità economica europea*, Roma, 1957.

della Seconda guerra mondiale è imputabile il veto che rimandò la questione dell'ingresso britannico all'interno delle Comunità europee, così come la minaccia della “sedia vuota”<sup>33</sup> che mirava a stravolgere il metodo istituzionale comunitario – e in particolare l'assetto di quella Commissione che, secondo la dottrina gollista, godeva di troppe libertà. In ogni caso, la CEE aveva bisogno della Francia nella stessa misura in cui la Francia, per scongiurare l'isolazionismo politico, necessitava dell'appoggio degli Stati membri della Comunità. Una svolta all'immobilismo europeo fu data dalla successione alla presidenza francese di Georges Pompidou, che con l'avvio della nuova *Ostpolitik* tedesca capì di dover riprendere il suo posto all'interno del contesto europeo. Lo fece convocando all'Aja, nel 1969, una conferenza dei capi di stato e di governo della Comunità, in occasione della quale prese atto della necessità di una più celere integrazione e del non più rinviabile ingresso di Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, pena la dissoluzione dello stesso progetto europeo. Tra le numerosissime novità presentate, tra cui quella “dell'elaborazione, nel corso degli anni Settanta, di un piano per la creazione di una unione economica e monetaria”<sup>34</sup>, una avrebbe costituito un primo passo politico in avanti verso la delegazione di importanti poteri all'Assemblea parlamentare europea, alla quale veniva conferita la funzione di decidere in merito al bilancio comunitario (solo per le spese non obbligatorie). Nel 1970 il rapporto Davignon venne approvato, andando a dar vita alla prima forma di coordinazione delle politiche estere degli Stati membri<sup>35</sup>. Al primo allargamento della CEE si arrivò infine nel 1973, con l'adesione di Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda. Di “Unione europea”, concetto dai contorni sfocati, si parlò per la prima volta al vertice di Parigi del 1972.

Come risposta alla crisi economica e poi energetica di quegli anni, al Vertice di Parigi del '74 si prendeva coscienza dell'Europa a Nove, e a quei tempi difficili ci si proponeva di reagire attraverso un rafforzamento delle strutture istituzionali della Comunità. Il documento redatto da Leo Tindemans che ne scaturiva, seppur frutto di buone intenzioni, dava suggerimenti poco audaci e finì con l'essere archiviato. Nel 1977 il presidente della nuova Commissione Roy Jenkins rilanciava il ruolo della sua istituzione riproponendo l'obiettivo di un'unione monetaria e auspicando l'elezione diretta del Parlamento europeo. Propositi che si realizzeranno nel 1979 con l'entrata in vigore dello SME e con le prime elezioni del 7-10 giugno dei 410 deputati dell'Europarlamento a suffragio universale. Finalmente, un vero e proprio progresso veniva registrato a livello istituzionale, nonostante esso da solo non riuscisse a sanare il problema del *deficit* democratico che aveva accompagnato la Comunità fin dai suoi primi giorni. L'inesistenza di un metodo comune di voto impediva l'eliminazione del

---

<sup>33</sup> Cfr. Olivi, Santaniello, *op.cit.*, pp. 53-57.

<sup>34</sup> Cfr. Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 136.

<sup>35</sup> Per approfondire l'argomento si veda L. Monti, *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, Luiss University Press, Roma, 2016, p. 291.

carattere nazionale del mandato elettorale<sup>36</sup> e la creazione di una identità delle popolazioni della Comunità in termini di cittadini europei.

### 3. *Il progetto Spinelli e l'Atto unico europeo*

Altiero Spinelli aveva dedicato tutta la sua vita al disegno europeo. Prima membro della Commissione e in seguito eurodeputato, sebbene con diverse battute d'arresto, riuscì prima della sua morte a far approvare quel progetto di trattato che si sarebbe in gran parte concretizzato solo nel TUE. L'autore del *Manifesto di Ventotene* si era candidato alle elezioni del Parlamento europeo proprio ritenendo tale istituzione l'unica in grado di far valere le modifiche di cui necessitava<sup>37</sup>. Il punto di partenza dell'elaborazione del suo Progetto fu offerto dalla questione del bilancio comunitario. Nella visione di Spinelli, proprio tramite la decisione in materia di bilancio l'Assemblea avrebbe potuto promuovere i progetti che riteneva virtuosi e bloccare il finanziamento delle politiche superflue, assumendo di fatto un ruolo fondamentale nel meccanismo decisionale europeo. Da questa consapevolezza, il Parlamento, nel dicembre 1979, bocciò il progetto di bilancio per l'anno 1980. Sebbene fosse passata per una vittoria, lo stratagemma del regime dei dodicesimi provvisori utilizzato dalla Commissione e dal Consiglio per aggirare l'ostacolo portò, sei mesi dopo, all'approvazione di un nuovo documento, persino peggiore di quello rigettato<sup>38</sup>. Era evidente l'obiettivo delle altre istituzioni comunitarie di non lasciare spazio alcuno alle azioni dell'organo rappresentativo dei diversificati interessi politici europei. Spronati da tali eventi, nove eurodeputati di diverse famiglie politiche si riunirono nel luglio del 1980 nel Club del Coccodrillo<sup>39</sup>. Poco tempo dopo il PE accolse la proposta – formulata dal Club – di preparare e sottoporre a ratifica un trattato di riforma delle Comunità europee: il PTUE, della cui stesura veniva incaricata una commissione permanente *ad hoc*.

Il Progetto di trattato sull'Unione europea rivoluzionava la struttura e le competenze delle istituzioni comunitarie. Il Parlamento sarebbe dovuto diventare il detentore del potere legislativo in codecisione con un Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto deliberare a maggioranza, e non più all'unanimità – demolendo così il principale ostacolo all'integrazione europea che era costituito dal veto apponibile dagli stati. La Commissione diventava la detentrica unica del potere esecutivo ed era sottoposta alla sfiducia e alla fiducia preventiva dell'Assemblea legislativa. Le competenze venivano considerevolmente ampliate: al fine di completare l'Unione economica e monetaria il legislativo e la Commissione furono abilitate alla gestione di materie economiche e finanziarie; mentre le

---

<sup>36</sup> Cfr. Olivi, Santaniello, *op.cit.*, p. 100.

<sup>37</sup> Si veda S. Pistone, 'A trent'anni dal Progetto Spinelli: un'iniziativa parlamentare a favore di una costituzione federale europea', in *The Federalist*, LVI, n. 1-2, 2014, p. 46.

<sup>38</sup> *ibid.*, p. 47.

<sup>39</sup> Dal nome del ristorante di Strasburgo in cui avvenne la prima riunione.

competenze in materia di politica estera rimanevano prerogativa degli Stati membri e solo gradualmente sarebbero state affidate all'istituzione sovranazionale. Si vedeva introdotto il principio di sussidiarietà, secondo il criterio dello svolgimento più efficace dei compiti. Inoltre, sarebbe dovuta entrare a far parte delle Comunità europee con competenze in materia di cooperazione il Consiglio d'Europa, sotto il nuovo nome di Consiglio europeo, formato dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri. Pur non contenendo al suo interno alcun riferimento diretto all'idea di costituzione o di federazione europea, chiare erano le aspirazioni federalistiche del PTUE, per l'entrata in vigore del quale non era prevista una ratifica unanime ma a maggioranza<sup>40</sup>. Nel 1984 il Progetto fu approvato all'Europarlamento con 237 voti a favore, sostenuto dai maggiori movimenti europeisti del continente e in grande parte dal Parlamento italiano<sup>41</sup>, oltre che da quello belga e tedesco, tuttavia non riuscì a passare l'esame dei governi: la Gran Bretagna della Thatcher si mostrò inflessibile, così come contrari furono anche la Spagna, il Portogallo, la Grecia<sup>42</sup> e la Danimarca. Il PTUE veniva abbandonato, ma il suo contenuto non era destinato a essere dimenticato: molte delle rivendicazioni federaliste proprie del Progetto si rincontreranno nei trattati successivi.

In soli due anni molti governi europei mutarono rotta, virando su posizioni nuovamente europeiste. Alcuni<sup>43</sup> attribuiscono tale risultato alla nuova Presidenza della Commissione, presieduta, nel 1985, da Jacques Delors. Senza dubbio, ad influire sul cambio di atteggiamento registrato ai vertici ma anche nella popolazione contribuirono la rinnovata giuntura economica favorevole proveniente dagli Stati Uniti, la distensione dei rapporti tra le due potenze mondiali e il timore, affatto infondato, che se non si fosse provveduto a rilanciare l'integrazione europea "si sarebbe tornati indietro nella mediocrità"<sup>44</sup>. Nel Libro Bianco della Commissione Delors, documento che per il suo carattere chiaro e concreto riuscirà a convogliare le attenzioni dei cittadini europei, veniva illustrato un piano da realizzarsi nel corso del decennio 1990, che vedeva fissato come traguardo primario il raggiungimento definitivo del Mercato comune europeo<sup>45</sup> entro il 1992, tramite l'eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali, argomento confermato anni prima da una emblematica sentenza della Corte di giustizia della CEE<sup>46</sup>. Altri importanti documenti si inscrivevano nella rinnovata

---

<sup>40</sup> Cfr. Pistone, *op. cit.*, p. 50.

<sup>41</sup> Nel 1984 approvò un ordine del giorno che chiedeva al governo l'immediata ratifica del PTUE. Cfr. *ibid.*, p. 51.

<sup>42</sup> La Grecia entrò nella CEE nel 1981, seguita da Spagna e Portogallo (1986).

<sup>43</sup> Si v., *ex multis*, Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 205.

<sup>44</sup> *Il completamento del Mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo di Milano*, Bruxelles, 14 giugno 1985, p. 37.

<sup>45</sup> Nel corso degli anni Settanta, per via delle crisi economiche e finanziarie, i processi di liberalizzazione – intrapresi con l'embrionale forma di mercato unico della CEE – avevano conosciuto una dura battuta d'arresto e per difendere le proprie economie gli Stati avevano in gran parte fatto ricorso a misure protezionistiche: niente di più lontano dalla nozione di mercato unico. Cfr. Mammarella, Cacace, *op. cit.*, p. 207.

<sup>46</sup> Si trattava della sent. della CIG comunitaria del 1979 nota come "*Cassis de Dijon*" dal nome del liquore la cui importazione in Germania portò alla nascita del contenzioso. La storica sentenza affermò il principio della libera

promozione del progetto europeo: in occasione del Vertice di Fontainebleau del 1984 due comitati erano stati istituiti per stilare dei rapporti in merito ai problemi istituzionali della CEE e a una “Europa dei cittadini”. Si inseriva tra quei disegni di cambiamento anche la Dichiarazione di Stoccarda<sup>47</sup>, che a suo tempo venne criticata da Spinelli per la sua natura marcatamente confederale. Sembrava che i paesi della CEE si trovassero a un bivio: istituire un nuovo trattato, dando la vita a una “Unione europea” che andasse a sostituire i Trattati di Roma, o semplicemente emendare i Trattati già in vigore.

I vari vertici che portarono alla stipula dell’Atto Unico furono caratterizzati da aperte contraddizioni. Se in occasione del Consiglio di Milano – e in particolare durante una cena tra i Ministri degli Esteri dei Dodici – quasi tutti gli stati si erano mostrati intransigenti nel rigettare una linea di riforma minimalista, invece saldamente imbrigliata dai governi britannico, danese e greco, una netta inversione di tendenza si riscontrò in Lussemburgo. In un appello lanciato ai governi europei in vista dei negoziati che si sarebbero tenuti nel piccolo Stato, il Parlamento europeo si espose in nome della costruzione di un’Unione europea, senza la quale il rafforzamento della CEE non sarebbe stato determinante, e suggeriva agli illustri politici di non prendere decisioni affrettate<sup>48</sup>. Infine, però, fu scelta la via più breve... forse a causa dell’“impreparazione degli spiriti a una evoluzione così rapida verso l’Unione europea”<sup>49</sup>. Nasceva l’Atto Unico europeo, entrato in vigore nel 1987, primo tentativo di riforma della CEE. Dal percorso finora tracciato, si evince come – nell’arco di circa quarant’anni – l’unico metodo preso in considerazione nella lunga strada verso un’Europa più integrata sia sempre stato quello funzionalista. Anche in questo caso, dunque, le novità introdotte dall’AUE erano rilevanti, ma modeste: il completamento del mercato unico diventava garantito dal nuovo metodo del voto a maggioranza qualificata sulle tematiche pertinenti; la politica sociale diventava prerogativa comunitaria. Per quel che riguarda il Parlamento europeo, venne istituita una “procedura di cooperazione” per la quale esso poteva emendare, in seconda lettura, i testi legislativi solo in alcune materie<sup>50</sup>, e nell’ambito della quale la decisione ultima spettava, comunque, al Consiglio. Inoltre, veniva investito di un potere di “parere conforme” per le decisioni riguardanti l’ingresso di un nuovo Stato membro o gli accordi con Paesi terzi. Assente un qualsiasi riferimento all’unione monetaria.

---

circolazione delle merci in Europa. Sulla questione, cfr. *Sentenza della Corte del 20 febbraio 1979. Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* in eur-lex.europa.eu.

<sup>47</sup> Derivata dal piano Genscher-Colombo.

<sup>48</sup> Cfr. Olivi, Santaniello, *op.cit.*, p. 145.

<sup>49</sup> *ibid.*, p.146.

<sup>50</sup> Politica sociale, mercato interno, coesione socioeconomica, ricerca. Cfr. *ibid.* p. 150.

#### 4. *Maastricht e Amsterdam*

Prima di quanto si sarebbe a quel tempo potuto immaginare, avrebbe avuto nuovamente luogo un processo di revisione dei Trattati che avrebbe condotto all'istituzione dell'Unione europea. Intanto, nel 1888 ad Hannover, se ne cominciarono a gettare le basi. A Jacques Delors spettava il compito di guidare una Commissione *ad hoc* nella redazione di una proposta di tappe per conseguire una graduale Unione economica e monetaria. La riuscita di una tale opera era legata a filo doppio a una totale convertibilità tra le monete europee, alla definitiva liberalizzazione dei movimenti di capitali e all'eliminazione dei margini di fluttuazione tra le valute europee e l'instaurazione di cambi fissi<sup>51</sup>, e doveva realizzarsi in tre tappe che passavano per la stipulazione di un nuovo Trattato e si concludevano con il passaggio della politica monetaria nelle mani delle istituzioni comuni. Nel 1989 veniva abbattuto il muro di Berlino e crollava la divisione materiale che per decenni aveva opposto il comunismo al capitalismo. La Germania presto<sup>52</sup> sarebbe stata riunificata e la riflessione sulla necessità di un'unione politica oltre che economica apparve inevitabile al fine di assicurarsi la sua permanenza nell'organismo europeo. Il terreno, sondato nei vertici tenutisi a Roma nel corso del 1990, sembrava più pronto per passi in avanti consistenti: un rafforzamento del ruolo legislativo del Parlamento, l'introduzione della politica estera e di sicurezza, la delegazione di maggiori competenze economiche in mano alle istituzioni comunitarie, una nuova istituzione composta dall'insieme delle banche centrali dei paesi membri. A dare ulteriore spinta alla questione politica era il panorama internazionale, costellato di conflitti aperti: la guerra del Golfo, la tragicità del conflitto nella ex Jugoslavia, le crisi nei paesi ex satelliti della Russia.

Firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht, il Trattato sull'Unione europea andava finalmente a costituire la struttura comune di un'Unione che aveva la forma di un "tempio greco"<sup>53</sup> sorretto da tre colonne: la Comunità europea (CE) riuniva in sé le precedenti istituzioni (la CEE, la CECA, e l'Euratom); la PESC rappresentava la politica estera e di sicurezza comune; il terzo pilastro era quello della giustizia e degli affari interni. Con il TUE le grandi aspettative in merito all'ampiamento dei poteri legislativi del Parlamento e la speranza del risanamento del *deficit* democratico furono parzialmente disattese. L'innovazione più interessante e di maggior rilievo, insieme con l'UEM, era costituita dalla cittadinanza europea, riconosciuta a chiunque fosse cittadino di uno Stato membro<sup>54</sup>. Per quanto riguardava il dibattito democratico, all'istituzione rappresentativa dei cittadini europei stessi veniva conferito, oltre alle procedure introdotte con l'Atto Unico, un potere di codecisione –

---

<sup>51</sup> Cfr. Mammarella, Cacace, *op.cit.*, p. 220.

<sup>52</sup> Il 3 ottobre 1990.

<sup>53</sup> È questa l'immagine con cui si era soliti definire la struttura a tre pilastri dell'Unione Europea nata con il Trattato di Maastricht.

<sup>54</sup> Cfr. Olivi, Santaniello, *op.cit.*, p. 196.

eredità del progetto Spinelli – in base al quale il Parlamento poteva approvare, congiuntamente al Consiglio dell’Unione europea, gli atti legislativi europei. Veniva previsto, in caso di disaccordo tra i due organi, l’istituzione di un Comitato di conciliazione. Erano poi rafforzati i poteri in materia di bilancio e ampliate le aree cui si applicava il “parere conforme”. Infine, il Parlamento veniva investito – sulla scia del Progetto di trattato degli anni ’80 – del potere di votare la fiducia alla Commissione. In quella sede veniva istituito il Mediatore europeo<sup>55</sup>. Entrato in vigore il 1° novembre 1993, il Trattato dava la vita all’Unione europea.

Gli anni a venire saranno caratterizzati dalla creazione dell’Istituto monetario europeo (IME), tappa importante della seconda fase del completamento del mercato unico, dalla quarta elezione a suffragio universale del PE, dall’allargamento dei confini dell’Unione ad Austria, Finlandia e Svezia. Ma una ulteriore svolta attese a modificare profondamente la vita e l’economia della maggior parte degli stati europei sarà data dalla decisione, nel 1995, del Consiglio europeo di Madrid di introdurre, a partire dal 1° gennaio 1999, la moneta unica: l’euro, e un’istituzione che ne fosse responsabile, la BCE. Contemporaneamente, veniva deciso un nuovo processo di modifica del TUE, che sarebbe dovuto entrare in vigore nello stesso anno. Era sotto la spinta di preparare l’Unione a un allargamento ad Est<sup>56</sup> che si intavolavano i negoziati per la riforma del neo-trattato, aperti nel marzo 1996 in Italia e conclusi ad Amsterdam nell’ottobre 1997. L’assetto istituzionale dell’Europa rimaneva invariato. Veniva meglio definito il settore della politica estera e di sicurezza comune, che si dotava di un Alto Rappresentante<sup>57</sup> con il compito di dirigere la politica estera e di difesa. Si decideva che il Parlamento europeo dovesse essere consultato sulle principali scelte prese in ambito PESC e le sue opinioni tenute in debita considerazione<sup>58</sup>. La procedura di codecisione veniva semplificata e ampliata all’applicazione della maggior parte delle procedure legislative, andando a rafforzare il ruolo dell’assemblea. Trovava più spazio anche la politica per l’occupazione, che si vedeva dedicato l’intero titolo VIII<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Questo organo, eletto dal Parlamento europeo per un mandato di cinque anni, si occupa di indagare sui casi di cattiva amministrazione delle istituzioni europee denunciati dai cittadini dell’Unione. Il primo a ricoprire tale posizione fu il finlandese Jacob Söderman, fino al 2003. Per maggiori informazioni sull’organo consultare il sito [www.europa.eu](http://www.europa.eu) alla voce “Mediatore europeo”.

<sup>56</sup> Nel 1998 si sarebbero avviati i negoziati per l’ingresso di Cipro, Estonia, Ungheria, Polonia, Repubblica ceca e Slovenia; nel 2000 quelli con Bulgaria, Lettonia, Lituania, Malta, Romania e Slovacchia.

<sup>57</sup> Ruolo rivestito dal Segretario generale del Consiglio.

<sup>58</sup> Cfr. *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, p. 14.

<sup>59</sup> Si veda Monti, *op.cit.*, p. 257.

## 5. *Il Trattato di Nizza e il progetto di Costituzione europea*

Nei primi mesi del nuovo millennio un clima di cambiamento era nell'aria. La strategia di Lisbona proponeva un piano per una "Europa dell'innovazione e della crescita", e a Biarritz nasceva una Carta contenente 54 articoli riguardanti i diritti fondamentali, che si sarebbe discussa a Nizza. Il Consiglio europeo riunitosi in Francia aveva come principale obiettivo quello di una riforma istituzionale – non raggiunta ad Amsterdam – volta a facilitare il futuro ingresso dei nuovi paesi membri. In vista di ciò, il Parlamento europeo vedeva ampliati i propri membri a 732, mentre per la Commissione si optò per un principio egualitario che assicurava un commissario a ciascuno stato. Il voto in seno al Consiglio dei ministri sarebbe stato a maggioranza qualificata, che per essere raggiunta doveva far contare 258 suffragi su 345<sup>60</sup>. Con il trattato di Nizza, entrato in vigore nel 2003, veniva proclamato quell'importantissimo documento costituito dalla Carta europea dei diritti fondamentali dell'uomo.

Nello stesso periodo, proveniva dal Ministro degli Esteri tedesco Fischer – ma risaliva a tempi ben più lontani – la proposta di dar vita a una Costituzione che riunisse definitivamente in un corpo di principi unitario e in una singola identità europea gli stati dell'Unione. Incaricata di progettare un simile documento fu una Convenzione sul futuro dell'Europa presieduta dall'ex presidente francese Giscard. Il disegno era quello di creare una carta costituzionale completa dei diritti fondamentali riconosciuti a Nizza, che attribuisse all'UE personalità giuridica e che la dotasse di un presidente indipendente che avrebbe dovuto sostituire le presidenze semestrali in seno al Consiglio europeo<sup>61</sup>. Nel frattempo, i governi si dividevano in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001 e alla decisione degli Stati Uniti di intraprendere una guerra preventiva contro l'Iraq. Infine, il Trattato costituzionale venne emendato e firmato a Roma nel 2004. Una volta ratificato avrebbe dovuto smantellare la struttura in tre colonne e dare la vita a una unica Unione europea. Al Parlamento doveva essere riconosciuto il ruolo di co-legislatore in quasi tutti i campi, escluso quello della politica estera, e il potere di controllo su tutte le spese europee<sup>62</sup>. Tuttavia, la vittoria dei "no" in occasione dei referendum francese e olandese del 2005 stroncò il progetto costituzionale, e portò sulla strada dei successivi lavori di Lisbona.

## 6. *Il Trattato di Lisbona*

L'Unione europea come la conosciamo assunse la sua forma attuale con l'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona, che riformava il TUE e il TFUE e che costituisce l'ultima esperienza di modifica istituzionale della comunità europea. Con esso, l'Unione si vedeva conferita una

---

<sup>60</sup> Cfr. Olivi, Santaniello, *op.cit.*, p. 285.

<sup>61</sup> Mentre i federalisti più convinti proponevano l'istituzione di un presidente dell'Unione europea unico.

<sup>62</sup> *ibid.*, p. 305.

personalità giuridica e alla Carta di Nizza si riconosceva il medesimo valore giuridico dei trattati, venendovi allegata. A Lisbona sono state accolte molte delle proposte del fallito progetto costituzionale. In primo luogo, i pilastri lasciano il posto a un'Unione unica, all'interno della quale il Parlamento europeo occupa un ruolo più forte. Ad esso vengono infatti estese competenze che prima erano riservate all'intervento esclusivo del Consiglio: l'Assemblea eletta dai cittadini co-legifera in materie molto più ampie, che vanno dalla politica monetaria all'immigrazione, dal turismo alla sanità pubblica<sup>63</sup>. Anche le sue prerogative di bilancio vengono ampliate, potendo adesso decidere di tutte le spese europee. Infine, oltre ad eleggere a maggioranza il presidente della Commissione, il Parlamento esercita funzioni di controllo politico e consultive secondo quanto stabilito dai Trattati<sup>64</sup>. L'art. 2 del Titolo I del TUE, recitando che l'Unione si informa ai valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello stato di diritto oltre che al rispetto delle minoranze, costituisce un grande coronamento di quel disegno di pace che solo cinquant'anni prima sembrava irrealizzabile. Un nuovo capitolo della democrazia europea è stato segnato dall'introduzione – negli articoli 11 e 24 rispettivamente del TUE e del TFUE – dei diritti di iniziativa dei cittadini, che costituivano un esperimento di dialogo sociale e di inclusione della popolazione europea al fine di sanare quel *deficit* democratico che continuava – e continua – a caratterizzare l'anomalo funzionamento del Parlamento europeo e la struttura europea in generale. In base all'articolo 11 un milione di cittadini dell'Unione, provenienti da un numero significativo di Stati membri, acquista il diritto di iniziativa per invitare la Commissione a presentare una proposta su materie che essi ritengano opportuno modificare.

### 7. Da Lisbona ad oggi

Con la crisi finanziaria del 2008, partita dagli USA e presto estesa a tutti i paesi europei, si inaugurava una congiuntura economica negativa – che ancora oggi non può dirsi terminata – che avrebbe influenzato negli anni a venire le politiche europee, rivelandone, a volte, l'inadeguatezza. L'austerità economica diventava all'ordine del giorno e per scongiurare nuovi episodi di instabilità finanziaria – e a completamento dell'Unione economica e monetaria – si pensò all'istituzione di una Unione bancaria, la cui struttura si perfezionava nel 2014 e nel 2016 con la creazione, rispettivamente, del Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e del Meccanismo di risoluzione unico (MRU)<sup>65</sup>. Nel

---

<sup>63</sup> Con il Trattato di Lisbona la procedura di co-decisione costituisce la procedura legislativa ordinaria. Cfr. Santaniello, *Capire l'Unione europea*, p. 217.

<sup>64</sup> Cfr. *Trattato sull'Unione europea*, Lisbona, 2007.

<sup>65</sup> Il Meccanismo di vigilanza unico (MVU) fa capo alla BCE e mira a vigilare sulle banche che vengono considerate "significative" in base alle "dimensioni, alla rilevanza economica e alle attività transfrontaliere". Il Meccanismo di risoluzione unico (MRU) si occupa di gestire i fallimenti bancari in modo tale che l'economia reale e i contribuenti ne risentano il meno possibile. Cfr. [www.europa.eu](http://www.europa.eu) alla voce "Unione bancaria".

2010 nasceva una nuova strategia decennale che si poneva cinque importanti *goals* da raggiungere entro il 2020<sup>66</sup>. Parallelamente, la programmazione finanziaria<sup>67</sup> 2007-2013 poneva come obiettivi del settennio quelli della convergenza, della competitività regionale e della cooperazione tra i territori europei, da conseguire tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di Coesione, per un budget complessivo di circa 994 miliardi di euro<sup>68</sup>. Sono anni di proteste e di guerre in Africa settentrionale e in Medio Oriente<sup>69</sup>, che condurranno – e tutt’oggi conducono – milioni di esseri umani a migrare verso territori più sicuri<sup>70</sup>, e che costituiranno un banco di prova per l’Unione tutta, portando al governo di molti stati forze populiste.

Il 2013 è l’anno dell’Europa a Ventotto<sup>71</sup>, e nel 2014 si inaugurava il nuovo *Multiannual financial framework*<sup>72</sup> che stabiliva il budget a disposizione dell’Unione fino al 2020, pari a circa 960 miliardi di euro. Il 2014 rimarrà un anno importante nella storia dell’Europa: le elezioni del Parlamento europeo tenutesi nei ventotto paesi tra il 22 e il 25 maggio furono la più vivida testimonianza del clima di sfiducia che investiva l’Unione e tutte le sue istituzioni, facendo registrare l’affluenza alle urne più bassa di sempre e un aumento preoccupante dei voti ai partiti euroscettici<sup>73</sup>. Se già nel 2004 e nel 2009 i numeri si erano attestati su percentuali decisamente in ribasso se confrontate con le tornate precedenti<sup>74</sup>, l’affluenza pari al 42,61% degli aventi diritto al voto del 2014 segnava un calo nella partecipazione elettorale di circa 20 punti percentuali rispetto al 1979<sup>75</sup>. Nel 2016 l’assetto europeo e internazionale viene scosso dalla decisione da parte del Regno Unito, effettuata tramite referendum il 23 giugno, di recedere dall’Unione europea<sup>76</sup>, mentre l’8 novembre il repubblicano

---

<sup>66</sup> Si tratta della strategia “Europa 2020”. I cinque obiettivi sono: occupazione, ricerca e sviluppo, cambiamenti climatici ed energia, istruzione, povertà ed esclusione sociale. Per approfondire l’argomento si veda Monti, *op. cit.*

<sup>67</sup> Ogni sette anni viene redatto un piano finanziario, il Quadro finanziario pluriennale (QFP) o *Multiannual financial framework* (MFF) nel quale si decidono i fondi da investire nelle varie politiche comunitarie.

<sup>68</sup> Si veda la relazione di sintesi “Info generali sull’Unione europea e sulla programmazione finanziaria 2007-2013 e 2014-2020” redatta da Confindustria.

<sup>69</sup> Si tratta delle “Primavere arabe” – iniziate con la “Rivoluzione dei Gelsomini” in Tunisia – termine di matrice giornalistica nato per riferirsi alle proteste che ebbero luogo in Medio Oriente e Africa del Nord a partire dal 2010, e che portarono, come nel caso della Siria, allo scoppio di vere e proprie guerre civili e al sorgere di crisi umanitarie e migratorie che persistono nel momento in cui si scrive.

<sup>70</sup> Per vicinanza geografica l’Europa ha costituito il principale porto d’approdo dei milioni di uomini, donne e bambini colpiti dalle guerre nei loro paesi.

<sup>71</sup> Con l’ingresso della Croazia.

<sup>72</sup> Il tema principale della programmazione 2014-2020 è la “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. Per approfondimenti cfr. Monti, *op. cit.*

<sup>73</sup> Il gruppo parlamentare europeo dei Conservatori e riformisti europei (ECR) – formato dai partiti euroscettici dei Ventotto – passò dai 54 seggi del 2009 ai 70 del 2014. Parallelamente, i gruppi parlamentari europeisti persero molto terreno nelle elezioni del 2014: il Partito popolare europeo (EPP) passò dai 265 seggi del 2009 ai 221 del 2014. Si veda M.C. Marchetti, *L’Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell’Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 2015, p. 62.

<sup>74</sup> Le elezioni del PE del 2004 registrarono il 45,5% di affluenza alle urne; le elezioni del 2009 si attestavano su una percentuale pari al 43%. Per approfondire si veda Marchetti, *op.cit.*, pp. 52 ss.

<sup>75</sup> Anno delle prime elezioni del Parlamento europeo in cui si registrò un’affluenza pari al 61,99%.

<sup>76</sup> Il referendum ottenne il 51,89% di voti favorevoli. Il recesso si è concretizzato il 31 gennaio 2020. Cfr. [www.europa.eu](http://www.europa.eu) alla voce “Brexit”.

Donald Trump vinceva le elezioni presidenziali negli Stati Uniti d'America, mettendo fine alla congiuntura democratica dei due mandati di Barack Obama<sup>77</sup>. Le ultime elezioni del Parlamento europeo hanno registrato un'inversione di tendenza rispetto al 2014, con un'affluenza alle urne pari al 50,66%<sup>78</sup>, dando dimostrazione di una rinnovata volontà delle popolazioni degli Stati membri di giocare un ruolo più attivo nel processo decisionale dell'Unione<sup>79</sup>. Sulla scia di questo risultato un importante impegno è stato accolto e adottato<sup>80</sup> dalla Presidenza del Consiglio dell'Unione europea<sup>81</sup> e dalla Presidenza della Commissione<sup>82</sup>, quello di avviare una Conferenza sul futuro dell'Europa della durata di due anni, nell'ambito della quale le cittadine e i cittadini potranno confrontarsi e presentare le loro proposte per migliorare le istituzioni e il funzionamento dell'Unione.

---

<sup>77</sup> Barack Obama è stato eletto presidente degli Stati Uniti d'America per due mandati consecutivi, dal 2008 al 2017.

<sup>78</sup> Cfr. [www.europa.eu](http://www.europa.eu) alla voce "Risultati delle elezioni europee del 2019".

<sup>79</sup> Cfr. U. Von der Leyen, Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024.

<sup>80</sup> Figura come uno dei principali cantieri della nuova programmazione per il 2021-2017.

<sup>81</sup> Dal primo gennaio al 30 giugno 2020 il primo ministro croato Andrej Plenković ha rivestito il ruolo di presidente del Consiglio dell'Unione europea.

<sup>82</sup> La carica di presidente della Commissione europea è rivestita, dal primo dicembre 2019, da Ursula Von der Leyen.

## Capitolo II

### La Conferenza sul Futuro dell'Europa

#### 1. *Gli obiettivi posti e non raggiunti: il deficit democratico dell'Unione europea*

Nell'ambito del ragionamento sugli obiettivi posti e non raggiunti in seno all'Unione europea nell'arco di settant'anni di vita emerge la necessità di soffermarsi sul concetto di *deficit democratico*<sup>1</sup>. Le numerose sfide che l'Unione ha dovuto affrontare sin dalla sua istituzione – dalla bocciatura del progetto di unione politica<sup>2</sup> al fallimento della costituzione europea<sup>3</sup>, dalla crisi finanziaria alle politiche adottate per superarla, dall'aumentare dei consensi riscossi dalla corrente euroscettica al progressivo abbassamento del tasso di partecipazione alle elezioni europee – hanno portato alla diagnosi di una “malattia cronica” che ha come sintomi la mancanza di legittimazione democratica, la carenza di trasparenza nei processi decisionali e il difetto di *accountability*: sono queste alcune delle componenti che vanno a costituire la nozione stessa di *deficit democratico*. Sebbene non ne esista una definizione univoca<sup>4</sup> – variando essa enormemente da studioso a studioso – sulla crisi della democrazia europea molto si è scritto e molto si è discusso, alcuni schematizzandone gli aspetti principali<sup>5</sup>, altri arrivando a metterne in dubbio i presupposti<sup>6</sup>. Volendo andare brevemente ad analizzare gli assunti primari della tesi deficitaria è necessario approfondire i seguenti punti: la natura delle elezioni europee, il ruolo del Parlamento europeo rispetto alla Commissione e al Consiglio, il rapporto tra istituzioni e cittadini. In primo luogo, un'accusa mossa dai più<sup>7</sup> all'Unione è il carattere

---

<sup>1</sup> Quella di *deficit democratico* è una nozione complessa da delineare in quanto le opinioni degli studiosi divergono riguardo alla esatta delineazione degli elementi che lo costituiscono. Il termine apparve per la prima volta nel manifesto dei *Jeunes Européens Fédéralistes* che vide la luce in seguito al Congresso di Berlino del 1977.

<sup>2</sup> Si ricordi l'iniziativa, risalente ai primi anni Cinquanta, di dare vita a una Comunità politica europea, la quale dipendeva dalla preventiva approvazione della Comunità europea di difesa (CED). L'iniziativa fallì per via della mancata attuazione della CED.

<sup>3</sup> Si veda *supra*.

<sup>4</sup> A. Follesdal, S. Hix, 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik', in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 3, 2006, p. 534.

<sup>5</sup> Una delle schematizzazioni dei principali aspetti caratterizzanti la natura deficitaria della democrazia europea è stata fornita da Weiler, Haltern e Mayer nella cosiddetta “standard version” del *deficit democratico*. Cfr. J.H.H. Weiler, U.R. Haltern, F. Mayer, 'European Democracy and its Critique', in *West European Politics*, vol. 18, n. 3, 1995, pp. 4-39.

<sup>6</sup> Si tratta, tra gli altri, di illustri studiosi in materia di integrazione europea come Giandomenico Majone e Andrew Moravcsik. Cfr. E. Salvati, 'Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?', in *Il Politico*, n. 1, 2016, p. 52-82; Follesdal, Hix, *op.cit.*, pp. 537-541. Per approfondire il pensiero dei due studiosi si veda G. Majone, 'Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards', in *European Law Journal*, vol. 2, n. 1, 1998, pp. 5-28; G. Majone, 'Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea', in *Stato e Mercato*, vol. 67, aprile 2003, pp. 3-38; A. Moravcsik, 'European Integration at Century's End' in A. Moravcsik (ed.), *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity and Democracy*, New York, Council on Foreign Relations, 1998; A. Moravcsik, 'In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union', Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2001.

<sup>7</sup> Si tratta di una delle posizioni ricostruite nella “standard version” del deficit democratico.

secondario delle elezioni comunitarie<sup>8</sup>. In quest'ottica le elezioni del Parlamento europeo costituiscono nient'altro che un banco di prova per personalità politiche e partiti che mirano a vincere le competizioni elettorali a livello nazionale. A dimostrazione di ciò sta il fatto che le elezioni europee sono state combattute su temi di interesse prettamente nazionali, invece di concentrarsi sulla promozione delle prerogative europee e dell'agenda politica comunitaria<sup>9</sup>. Tutto ciò è imputabile alla mancanza del carattere transnazionale di tali consultazioni e all'assenza di veri e propri partiti europei sulla scena politica. Emerge, dunque, come il voto espresso in occasione delle elezioni europee difficilmente possa pretendere di riflettere gli orientamenti o il livello di consenso o di disaccordo dei cittadini in merito alle questioni deliberate dall'Unione<sup>10</sup>. A coronamento dell'inadeguatezza democratica di tale sistema emerge come gli elettori non abbiano modo di incidere concretamente sull'operato del governo europeo: solo tramite i rappresentanti eletti all'interno dell'Assemblea parlamentare i cittadini possono avere una voce in capitolo sulla condotta della Commissione. A questo proposito, il ruolo del Parlamento europeo figura al centro del dibattito sul *deficit* democratico: un ulteriore ostacolo a una corretta rappresentazione democratica si riscontra, infatti, per via del peso politico fortemente limitato attribuibile all'Assemblea parlamentare. Nonostante – come emerge studiando la storia dei trattati europei – un inevitabile processo di democratizzazione dell'Unione sia stato avviato a partire dagli anni Ottanta<sup>11</sup>, l'azione politica del Parlamento persegue a risultare manchevole in particolare se confrontata con il ruolo rivestito dalle altre due principali istituzioni. La Commissione europea è investita dai trattati di un potere esclusivo di iniziativa legislativa<sup>12</sup>, alla quale Parlamento e Consiglio possono partecipare secondo la procedura di codecisione<sup>13</sup>. Buona parte della

---

<sup>8</sup> Le elezioni del Parlamento europeo sono notoriamente definite dagli studiosi come *second-order national contests*. Cfr. K. Reif, H. Schmitt, 'Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results', in *European Journal of Political Research*, vol. 8, n. 1, 1980, pp. 3-44.

<sup>9</sup> Cfr. G. Majone, 'Integrazione, tecnocrazia e deficit democratico', Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2010, p. 18.

<sup>10</sup> *ibid.*, p. 18.

<sup>11</sup> Dapprima con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, in seguito con l'istituzione della procedura di codecisione, con il voto di fiducia alla Commissione e infine con l'elezione a maggioranza del suo Presidente. Si veda *supra*.

<sup>12</sup> La mancata attribuzione di un potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo è vista da Giandomenico Majone non come un tentativo di privilegiare la Commissione a danno delle altre istituzioni ma come un modo per legare il Parlamento europeo e il Consiglio al diritto comunitario. Per dirla con le parole dello studioso: «*if the Treaties make the decision-making powers of the Council and of the EP dependent on the proposals of the Commission, this is not to give a privileged position to a supranational bureaucracy against the democratically legitimated representatives of the Member States or the popularly elected members of the European Parliament. Rather, the Commission's monopoly of legislative proposals is a mechanism for linking more closely the Council and the EP to European law*». Cfr. Majone, 'Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards', *op.cit.*, p. 8.

<sup>13</sup> Introdotta con il Trattato di Maastricht e poi adattata dal Trattato di Amsterdam, la codecisione costituisce ormai la procedura legislativa ordinaria. Cfr. *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* all'art. 294. Esiste in ogni caso una possibilità per la quale «nei casi specifici previsti dai trattati» l'iniziativa legislativa possa partire da un gruppo di Stati membri, dal Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti. Cfr. *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* all'art. 289.

legislazione comunitaria è però sottoposta alla procedura di consultazione<sup>14</sup>. Essa, soggetta al voto unanime del Consiglio, richiede un parere del Parlamento europeo, che il primo non è però obbligato a seguire. Si discute inoltre sulla legittimità dell'organo esecutivo dell'Unione: se il Consiglio deriverebbe la sua liceità democratica dall'essere composto dai governi eletti degli Stati membri<sup>15</sup>, la Commissione è un organo democraticamente più ambiguo, non avendo alcun legame diretto con i cittadini<sup>16</sup>. Sebbene formalmente i commissari europei vengano nominati dal Consiglio<sup>17</sup> e successivamente approvati dal Parlamento<sup>18</sup>, tale approvazione viene concessa su basi tecniche più che politiche: le valutazioni sulle audizioni dei commissari designati davanti alle commissioni parlamentari tengono conto non delle idee politiche dei singoli candidati quanto della loro idoneità a livello morale e intellettuale<sup>19</sup>. Manca la delineazione di un programma chiaro che leghi l'esecutivo ad una maggioranza parlamentare, conseguentemente è assente un indirizzo di governo ben definito che garantisca la responsabilità della Commissione davanti ai cittadini europei<sup>20</sup>. Se negli anni il Parlamento è riuscito ad arrivare a rivestire un ruolo di *veto player*<sup>21</sup>, esso non è ancora in grado di imporsi come *agenda setter* della politica europea.

---

<sup>14</sup> Insieme alla procedura di approvazione, la consultazione rientra nelle procedure legislative speciali. Si applica per le decisioni che riguardano sicurezza e protezione sociale, protezione diplomatica, armonizzazione fiscale, fiscalità dell'energia, programmi specifici di ricerca e per l'adozione di accordi internazionali in ambito di politica estera e sicurezza comune. Cfr. Santaniello, *op.cit.* p. 236.

<sup>15</sup> Il fatto di essere stati eletti dai cittadini a livello nazionale viene spesso portata avanti dalle personalità di governo come fattore di legittimazione democratica delle decisioni prese in ambito europeo (Sergio Fabbrini cita come esempio il discorso dell'ex presidente francese Nicolas Sarkozy tenuto a Tolone il 2 dicembre 2011). Come giustamente sostenuto da Fabbrini, un simile argomento non può essere portato a sostegno della tesi della legittimità democratica dell'Unione: tali politici sono stati eletti dai loro cittadini a livello nazionale per prendere decisioni in un quadro squisitamente nazionale. Allo stesso modo, le decisioni prese a livello europeo potrebbero definirsi legittime qualora prese da istituzioni rappresentative dell'elettorato europeo. Si veda S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*. Editori Laterza, Bari, 2017, p. 46.

<sup>16</sup> Cfr. Salvati, *op. cit.* p. 67.

<sup>17</sup> La loro nomina deriva dunque formalmente – seppur indirettamente – dalla volontà popolare. Nel proporre il nome del presidente della Commissione il Consiglio deve tener conto del risultato delle elezioni europee. Da alcuni è stato evidenziato come questo non basti ad innescare una democratizzazione del processo politico comunitario: si tratterebbe solo di consolidare la pratica secondo cui il Consiglio eviti di proporre una personalità manifestamente sgradita al Parlamento europeo. Sul punto si veda *ibid.*, pp. 80-81.

<sup>18</sup> La procedura di nomina dei commissari europei è la seguente: il Consiglio esprime, a maggioranza qualificata, una proposta sulla personalità da investire del ruolo di presidente della Commissione, che deve essere approvata dal Parlamento. Conformemente alle proposte di ciascuno Stato membro, il Consiglio – d'accordo con il neoeletto presidente – adotta a maggioranza qualificata l'elenco dei membri della Commissione che desidera nominare. Presidente e potenziali commissari sono soggetti al voto di approvazione del Parlamento europeo. Una volta avvenuta l'approvazione, essi sono nominati dal Consiglio a maggioranza qualificata.

<sup>19</sup> Non tenendosi in debita considerazione la dimensione prettamente politica, l'esecutivo europeo non ricalca la formula del *responsible government* né quella del *party government*, mancando quel grado di *accountability* che solitamente si ritrova nei governi nazionali europei. Cfr. Salvati, *op. cit.* pp. 67-68.

<sup>20</sup> *ibid.*, p. 67.

<sup>21</sup> Nell'ambito della procedura di codecisione, dove l'approvazione da parte del Parlamento europeo della proposta di atto legislativo è mandatoria; nell'elezione a maggioranza assoluta del presidente della Commissione e dei commissari. Il Parlamento ha inoltre il potere di censurare (far dimettere) la Commissione europea dopo che un decimo dei parlamentari dell'assemblea abbiano presentato una mozione di censura, che per essere approvata necessita dei due terzi dei voti espressi.

In ultima analisi, l'ulteriore dimensione sulla quale preme soffermarsi è il rapporto tra istituzioni e cittadini dell'Unione, e in particolare il ruolo che l'autoidentificazione dei cittadini europei gioca nell'ambito del dibattito sul *deficit* democratico. La distanza percepita dai cittadini con le istituzioni, alimentata dalla mancanza di trasparenza nei processi decisionali comunitari, dall'assenza di un legame di responsabilità dei governanti nei confronti dei governati, dalla carenza di strumenti in mano agli elettori atti a valutare le prestazioni politiche – in altre parole la mancata piena democratizzazione dei meccanismi europei – costituisce una grande parte del *deficit* democratico di cui si è scritto finora. L'Unione europea è chiamata ad agire con cautela e a non sottovalutare il fenomeno di disaffezione che vede protagonisti i suoi cittadini, non potendo trarre la sua legittimazione da un solido e indiscutibile “sentimento di appartenenza” e da quel “legame emozionale”<sup>22</sup> sul quale gli stati possono automaticamente fondare la loro autorità, sentimento che ancora non riesce a riprodursi diffusamente a livello comunitario<sup>23</sup>. L'unica via di legittimazione percorribile appare essere quella della continua democratizzazione della struttura europea, da attuare tramite nuove forme di partecipazione da parte dei cittadini che potranno condurre a riforme istituzionali e a mutamenti nell'assetto decisionale comunitario. Si tratta di riforme necessarie, oggi incentivate dal maggiore desiderio di partecipazione chiaramente manifestato dalle popolazioni europee negli ultimi anni: se l'indagine Eurobarometro standard<sup>24</sup> del giugno 2014 restituiva l'immagine di un'Europa demotivata e scoraggiata<sup>25</sup>, all'indomani delle più recenti votazioni per l'elezione dei rappresentanti degli elettori europei l'opinione restituita dalle cittadine e dai cittadini dell'Unione ha conosciuto un notevole miglioramento<sup>26</sup>, segno della volontà rinata di essere debitamente presi in considerazione nell'ambito della vita politica e istituzionale della Comunità. In particolare, fanno ben sperare l'aumento della fiducia riposta nell'UE – ai livelli più elevati dal 2014 – e l'ottimismo riscontrato riguardo al suo

---

<sup>22</sup> F. Rosignoli, 'Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista', in *Nomos: Le Attualità Nel Diritto*, n. 2, 2014, p. 5.

<sup>23</sup> Secondo Majone si può parlare di una certa “europeizzazione” delle élite – circoscritta a studenti, docenti universitari, intellettuali, professionisti, imprenditori – che ha visto esclusa la maggior parte della popolazione dei paesi membri. Cfr. Majone, 'Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico', *op.cit.*, p. 9.

<sup>24</sup> L'Eurobarometro è un sistema di sondaggi utilizzato dal Parlamento europeo per fotografare una visione di insieme su temi specifici attinenti a ogni ambito della vita europea. L'eurobarometro standard ha luogo due volte l'anno: in autunno e in primavera; viene redatto sulla base di interviste personali con i cittadini. Cfr. [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) alla voce “Eurobarometro”.

<sup>25</sup> In cui solo il 35% degli europei dichiaravano di avere un'immagine positiva dell'Unione. Ancora più preoccupante il 37% che si dichiarava “neutrale”, contro un non trascurabile 25% che dichiarava di averne una “immagine negativa”. Meno della metà degli europei ritenevano che la loro voce contasse qualcosa all'interno dell'UE (42%) e solo il 31% riponeva fiducia nell'Europa. Cfr. Commissione europea, Rappresentanza in Italia, *Eurobarometro standard. Primavera 2019: gli europei sono ottimisti circa lo stato dell'Unione europea. Migliori risultati in 5 anni*, 5 agosto 2019.

<sup>26</sup> *ibid.* Nel 2019, il 45% degli intervistati ha dichiarato di avere un'immagine positiva dell'Unione europea. Il 61% è positivo riguardo al futuro dell'Unione, contro il 34% più pessimista. Inoltre, non trascurabile il dato secondo cui ben il 56% degli europei presi in considerazione nell'ambito dell'Eurobarometro ha dichiarato che “la propria voce contra nell'UE”: si tratta di un aumento di ben 14 punti percentuali dalle indagini effettuate nel giugno 2014.

prossimo futuro. Proprio sulla scia delle ultime elezioni del Parlamento europeo<sup>27</sup> e nell'ottica di restringere il divario ancora esistente tra l'Unione europea e il suo popolo si inserisce l'iniziativa della Conferenza sul futuro dell'Europa.

## 2. *Cos'è la Conferenza sul Futuro dell'Europa?*

La proposta di attuare una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata lanciata per la prima volta dal presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron nella sua "Lettera ai cittadini europei" del marzo 2019<sup>28</sup>. Pur non trattandosi della prima iniziativa di questo genere<sup>29</sup>, inserendosi nel contesto dei programmi volti a garantire un ruolo attivo ai cittadini sulla scena comunitaria<sup>30</sup>, la Conferenza costituisce un tentativo originale di dar voce alle istanze della popolazione europea coinvolgendo direttamente la società civile dell'Unione. Se il periodo di crisi che l'Europa si trova ad attraversare ha come simbolo la Brexit e come principale linea ideologica un nazionalismo che non promette progetti se non quello di mettere in discussione la struttura europea, Emmanuel Macron, rivolgendosi ai cittadini dell'Unione, lancia l'idea di una Conferenza che abbia un'autorevolezza politica e istituzionale tale da poter affrontare il tema dei cambiamenti necessari alla revisione dell'assetto europeo, non limitata nei contenuti e negli obiettivi e pronta a condurre, se necessario, a una riforma dei trattati<sup>31</sup>. La proposta di un rilancio della democrazia europea e in particolare dell'organizzazione di una Conferenza che riunisca cittadini e istituzioni in qualità di partner alla pari è stata raccolta e inclusa dalla Presidente della Commissione europea nel suo programma politico per il quinquennio<sup>32</sup>, nel quale esprime la sua disponibilità a una eventuale riforma istituzionale e all'investitura del Parlamento europeo di un diritto di iniziativa legislativa.

---

<sup>27</sup> Si veda *supra*.

<sup>28</sup> E. Macron, *Pour une Renaissance européenne*, in [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr), 4 marzo 2019. Nell'ambito dei vertici delle istituzioni europee un'attenzione al tema appare comunque ricorrente da alcuni anni.

<sup>29</sup> A questo proposito ricordiamo la Convenzione europea sul futuro dell'Europa, istituita dal Consiglio europeo di Leaken nel dicembre del 2001, che iniziò i lavori il 28 febbraio 2002 con il compito di formulare una proposta di Trattato costituzionale. Come si è avuto modo di chiarire, il progetto costituzionale fallì in seguito ai referendum in Francia e Olanda tenutisi nel 2005. Si veda *supra*. Non trascurabili sono anche le svariate esperienze dei "dialoghi cittadini" svolti soprattutto negli anni della Commissione Juncker.

<sup>30</sup> Dal "*Plan for Democracy, Dialogue and Debate*" del 2005, al programma "*Europe for citizens*" del 2007. Tra gli altri molteplici tentativi in questa direzione si inserisce l'Iniziativa dei cittadini europei (ICE) introdotta a Lisbona nel 2009, e l'esperienza dei Dialoghi con i cittadini inaugurati nel 2012. Più recente è il "Libro bianco per il futuro dell'Europa" presentato dalla Commissione europea presieduta da Jean Claude Juncker nel marzo 2017, così come le *European Citizens' Consultations* (ECCs) che hanno avuto luogo tra il 2018 e il 2019 su iniziativa del presidente francese Emmanuel Macron. Cfr. C. Stratulat, J. Greubel, "Preparing for the Conference on the future of Europe: the 'known knowns' of citizens participation", European Policy Center, 2 marzo 2020.

<sup>31</sup> Nella sua lettera del marzo 2019 Macron fa esplicito riferimento alla eventualità che la Conferenza conduca a una revisione dei trattati.

<sup>32</sup> Cfr. Von der Leyen, op.cit., in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

La Conferenza sul futuro dell'Europa, che si sarebbe dovuta inaugurare nella data simbolo del 9 maggio 2020<sup>33</sup> – e rimandata a data da definirsi in seguito alla crisi sanitaria esplosa nei primi mesi dell'anno per il diffondersi dell'epidemia da coronavirus – dovrà protrarsi per una durata di due anni e fondare la sua attendibilità istituzionale su una dichiarazione congiunta di Parlamento, Consiglio e Commissione europea, che insieme sono chiamati a impegnarsi per trovare un accordo in merito ai dettagli tecnici del suo svolgimento e agli obiettivi che l'iniziativa mira a concretizzare. A questo proposito, il potenziale straordinario e inedito della Conferenza sembra risiedere nel carattere attuativo della stessa, nell'ambito della quale le visioni, le opinioni, le richieste degli europei dovrebbero dare luogo a un esito concreto e significativo in termini legislativi e a un rinnovato e tangibile impegno da parte delle istituzioni all'attuazione delle proposte emerse nel corso delle consultazioni, in modo da dimostrare la natura non saltuaria della democrazia europea, non riducibile ai singoli episodi elettorali.

Le istituzioni europee hanno abbracciato l'idea della Conferenza rendendo pubbliche le loro rispettive posizioni. Il Parlamento europeo, pronunciandosi sulla questione nel mese di gennaio 2020<sup>34</sup>, ha accolto con entusiasmo la proposta di una Conferenza sul Futuro dell'Europa ritenendola un'opportunità per comprendere quelli che, agli occhi della società civile, sono i limiti dell'Unione europea. Per fare ciò l'Assemblea parlamentare propone un approccio dal basso che possa consentire un dialogo costruttivo con gli europei e che assicuri una rappresentanza diversificata che rispecchi la reale composizione della popolazione dell'Unione: alla Conferenza dovranno prendere parte cittadine e cittadini, la società civile e altri interlocutori a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Un ruolo cruciale sarà dato dalla partecipazione dei giovani attraverso la creazione di agorà prettamente giovanili<sup>35</sup> (*youth agoras*). Senza voler porre limiti ai possibili temi da affrontare nell'arco dei due anni, il Parlamento propone che la Conferenza sia il luogo per approfondire, tra le altre, le tematiche del cambiamento climatico, della giustizia sociale, dell'occupazione, ma anche della trasformazione digitale, del ruolo dell'Unione sulla scena mondiale, dei valori europei e delle potenziali riforme istituzionali attuabili a livello comunitario. In particolare, in vista delle prossime elezioni europee del 2024, sarà importante confrontarsi con i cittadini e le altre istituzioni sul tema dei capilista alle candidature europee e delle liste transnazionali, al fine di produrre risultati utili allo svolgimento delle consultazioni elettorali entro la data di inizio delle stesse.

---

<sup>33</sup> Ricorre il settantesimo anniversario della Dichiarazione Schuman, pronunciata da Robert Schuman nel 1950, che proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

<sup>34</sup> Si veda Parlamento europeo, *European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe*, 15 gennaio 2020. Le informazioni riportate in merito alle proposte del Parlamento europeo sono tutte contenute nella posizione del PE del 15 gennaio 2020.

<sup>35</sup> Ragazze e ragazzi tra i 16 e i 25 anni.

L'organizzazione della Conferenza dovrebbe prevedere la creazione di una Conferenza plenaria, di agorà di cittadini, *youth agoras*<sup>36</sup>, insieme a un Comitato direttivo e un Comitato di coordinamento esecutivo. Nello specifico, viene proposta l'idea che nel corso dei due anni di vita della Conferenza si tengano agorà tematiche<sup>37</sup> che vertano sulle *policy* più urgenti da implementare, a cui partecipino cittadini dell'Unione in numero minimo di tre per Stato membro<sup>38</sup>, che si svolgano tutte in stati diversi del continente al fine di garantire la più ampia visibilità possibile. Le agorà dovranno rispettare il criterio della più equilibrata rappresentatività, coinvolgendo cittadini provenienti da ogni angolo d'Europa, di ogni sesso, età, educazione, estrazione sociale e retroterra educativo, selezionati in maniera randomica da istituzioni indipendenti degli Stati membri. Le personalità che rivestano cariche politiche dovranno astenersi dal partecipare ai forum di cittadini, potendo invece far parte della Conferenza plenaria. Riguardo alla composizione di quest'ultima, nell'ottica del Parlamento europeo dovrebbero farne parte: un massimo di 135 eurodeputati, 27 membri del Consiglio, 3 commissari europei, tra i due e i quattro deputati per i parlamenti nazionali di ogni Stato membro, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle Regioni con quattro rappresentanti ciascuno. La Conferenza si incontrerà in sessione plenaria almeno due volte per semestre nella sede del Parlamento europeo. Nell'ambito del primo incontro dovrà adottare un piano d'azione e al termine di ogni seduta redigere un report riassuntivo da mettere a disposizione del pubblico per eventuali consultazioni. Il Comitato direttivo, composto da membri delle tre istituzioni, dovrebbe essere incaricato della preparazione delle sedute in plenaria, occupandosi dell'elaborazione dell'ordine del giorno e della redazione dei *reports* conclusivi, delle agorà dei cittadini e della supervisione, in generale, delle attività da tenersi nell'arco dei due anni della Conferenza. In suo ausilio, il Comitato esecutivo è responsabile dell'organizzazione pratica di gruppi di lavoro, dibattiti cittadini e altre iniziative adottate dal direttivo. Interessante appare l'idea di coinvolgere rappresentanti dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea. Al fine di assicurare la più ampia partecipazione al dibattito sul futuro dell'Europa, ogni seduta dovrebbe essere registrata e aperta al pubblico, ogni documento che ne derivi pubblicato sui siti di pertinenza, e ciascun dibattito discusso nelle lingue ufficiali dell'Unione. Nella proposta del Parlamento si enfatizza l'importanza del supporto e del potenziale contributo da parte di ONG, università, centri di ricerca e *think tanks* europei alla promozione di un confronto più ampio e partecipato. Il Parlamento auspica infine che la Conferenza sia il luogo d'inizio di un processo che possa condurre in un immediato futuro alla

---

<sup>36</sup> Il Parlamento ne prevede almeno due nel corso della Conferenza sul Futuro dell'Europa: la prima all'inizio e la seconda da tenersi verso la conclusione dei due anni.

<sup>37</sup> Il Parlamento europeo insiste per un minimo di due incontri per ciascuna agorà tematica.

<sup>38</sup> Per un totale di 200, massimo 300 cittadini. Il criterio per calcolare il numero di cittadini per Stato membro è quello della proporzionalità decrescente.

revisione dei trattati o, in alternativa, ad una efficace concretizzazione legislativa delle idee promosse nel corso della Conferenza.

La Commissione, dal canto suo, ha fatto propria l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Europa<sup>39</sup> da accogliere nell'ambito dei nuovi metodi per dinamizzare il sistema democratico dell'Unione: la Conferenza sarà il mezzo attraverso cui le istituzioni europee avranno la loro occasione di dimostrare di essere in grado di rispondere alle richieste e alle preoccupazioni dei cittadini e di dare voce alla "maggioranza silenziosa"<sup>40</sup> degli europei. A questo fine sarà importante raggiungere una dichiarazione di obiettivi congiunta da parte delle tre istituzioni, da estendere, successivamente, ad altri firmatari. La proposta della Commissione consiste nell'individuazione di due filoni tematici da affrontare parallelamente nel corso della Conferenza: da una parte si dovrà dare spazio alle tematiche già individuate nell'agenda strategica del Consiglio per il periodo 2019-2024, tra cui la lotta ai cambiamenti climatici, la sostenibilità sociale, la digitalizzazione dell'Europa, ma anche lo sviluppo di un'economia più forte e la promozione dell'Unione e dei suoi valori a livello mondiale. Dall'altra, una particolare attenzione dovrà essere riservata alle questioni squisitamente istituzionali, tra cui la modifica della legge elettorale europea nell'ambito della quale la Commissione si presta disponibile a svolgere un ruolo di mediatore tra Parlamento e Consiglio. Al fine di assicurare la più ampia partecipazione possibile ai dibattiti la Commissione auspica alla promozione – insieme ai comprovati strumenti dei dialoghi con i cittadini – <sup>41</sup> di nuovi metodi volti all'inclusione degli europei. Tra questi, la creazione di una piattaforma digitale multilingue che contribuirebbe a definire il carattere permanente e trasparente della Conferenza attraverso la pubblicazione dei documenti pertinenti, di dirette *streaming* delle sedute e della raccolta di tutte le conclusioni raggiunte in un unico archivio. Anche la Commissione incoraggia all'organizzazione di eventi – tenuti da enti a livello nazionale, regionale e locale – collegati alla Conferenza, che possano sponsorizzarla e aumentarne la visibilità. Con l'obiettivo di rafforzare l'identità dell'Unione europea nel mondo, la Conferenza sul futuro dell'Europa dovrebbe essere il risultato di un'azione sinergica da parte di tutti gli attori coinvolti, contraddistinta da un carattere unico e internazionalmente riconoscibile. Ulteriore punto di contatto con la posizione espressa dal Parlamento è l'interesse al raggiungimento di risultati tangibili che dimostreranno l'originalità dell'iniziativa.

---

<sup>39</sup> Si veda Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Dare forma alla Conferenza sul Futuro dell'Europa*, Bruxelles, 22 gennaio 2020.

<sup>40</sup> *ibid.*

<sup>41</sup> Oltre 1850 dialoghi con i cittadini hanno avuto luogo tra il 2015 e il 2019. Si pensi, inoltre, all'ICE o all'iniziativa "Fai sentire la tua voce".

Il Consiglio europeo<sup>42</sup> si è pronunciato sulla questione lo scorso giugno<sup>43</sup>. Incitando alla creazione di una piattaforma inclusiva che riesca a unire voci diverse da ogni parte dell'Europa, la Conferenza rivestirà un ruolo importante nella vita degli europei, consentendo un'ampia riflessione in merito alle sfide che l'Unione si trova ad affrontare nel delicato periodo della pandemia da COVID-19<sup>44</sup>. In merito ai contenuti, dovrebbe essere data priorità all'implementazione dell'Agenda strategica 2019-2024 e agli strumenti da impiegare nel medio-lungo termine. Il Consiglio si mostra d'accordo a porre l'attenzione sui temi della sostenibilità ambientale, delle sfide sociali – come quella della sanità pubblica impostasi all'attenzione mondiale negli ultimi mesi –, dei valori fondamentali dell'Unione e della trasformazione digitale, così come sul ruolo rivestito dall'UE a livello internazionale. Altre materie potranno essere prese in considerazione qualora ne emerga la necessità. Si riflette sull'importanza di un impegno comune e della necessità che le istituzioni rivestano i rispettivi ruoli come delineati nei trattati. Viene proposto che la Conferenza venga posta sotto l'autorità di una eminente personalità europea selezionata di comune accordo dalle tre istituzioni. Per quel che riguarda la composizione dei gruppi di lavoro, essa ricalca l'idea già proposta da Commissione e Parlamento con l'aggiunta della figura di un segretariato comune che assicuri l'equità nella rappresentanza dei rispettivi attori. L'uso di piattaforme online è particolarmente auspicato all'ulteriore fine di assicurare il distanziamento sociale richiesto dalle vigenti norme sanitarie, insieme alla partecipazione fisica che, in ogni caso, rimarrà una parte essenziale del processo. A questo proposito, le sedute in plenaria potrebbero svolgersi a Bruxelles, Strasburgo e nei paesi che rivestono la Presidenza del Consiglio; le agorà tematiche di cittadini si potranno svolgere nel territorio degli Stati membri, che dovranno occuparsi della loro organizzazione e finanziamento. Mentre i risultati raccolti nel corso dei due anni della Conferenza dovranno dare vita a un report da presentare al Consiglio nel 2022, viene esplicitamente scartata la proposta più interessante di questa Conferenza, che prevede la possibilità, in base all'art. 48 del Trattato sull'Unione europea, di dare inizio a una revisione dei trattati<sup>45</sup>.

La categorica posizione del Consiglio vede delusi tutti quegli attori, istituzionali e non, che auspicano a una incisiva trasformazione dell'assetto europeo e sperano che la Conferenza possa essere

---

<sup>42</sup> Che nell'incontro del 12 dicembre 2019 aveva già accolto l'idea di una Conferenza che iniziasse nel 2020 e terminasse nel 2022, chiedendo alla Presidenza croata di turno di occuparsi della delineazione di una potenziale posizione del Consiglio in merito a contenuti, obiettivi, composizione e organizzazione dell'evento. Con lo scoppio della crisi sanitaria il progetto è stato messo in pausa e la Presidenza di turno del Consiglio è attualmente rivestita dalla Germania.

<sup>43</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Conference on the Future of Europe*, Bruxelles, 24 giugno 2020.

<sup>44</sup> Le posizioni di Parlamento e Commissione non contenevano alcun riferimento alla crisi sanitaria, che sarebbe scoppiata solo alcuni mesi dopo la pubblicazione dei rispettivi documenti.

<sup>45</sup> All'ultimo punto del documento che raccoglie le proposte del Consiglio in merito alla Conferenza sul Futuro dell'Europa si legge: «*The Conference does not fall within the scope of Article 48 TEU*». Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Bruxelles, 24 giugno 2020.

il mezzo per raggiungere tale fine. Tra questi, l'Unione dei Federalisti europei<sup>46</sup> che mira a un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nell'assetto istituzionale dell'Unione, a una più chiara divisione delle competenze tra la dimensione nazionale e quella comunitaria, a un consolidamento dei partiti politici europei, alla creazione di liste transnazionali e al potenziamento della pratica del sistema degli *Spitzenkandidaten*<sup>47</sup>. Di notevole spessore e audacia sono le riforme proposte dalla Gioventù Federalista Europea (GFE)<sup>48</sup> insieme all'UEF<sup>49</sup> nell'ambito della campagna "I Choose Europe". L'ambizione consiste nel ridisegnare il quadro istituzionale europeo tramite la creazione di un legislativo composto da due camere, il Senato dell'Unione europea e il Congresso dei deputati dell'Unione europea, dotate di iniziativa legislativa ed elette tramite liste transnazionali; e di un ramo esecutivo formato da un Governo composto da un collegio di ministri che sostituiscano i commissari europei e che abbiano competenze ben definite in politica commerciale, estera, di difesa e monetaria. Anche il potere giudiziario andrebbe riformato e composto dalle Corti degli Stati membri e da una Corte Suprema europea.

### 3. I temi affrontati dalla Conferenza

Ormai da diversi anni al primo posto delle prerogative europee e internazionali, la Conferenza sul Futuro dell'Europa sarà lo spazio per affrontare il problema costituito dalla crisi climatica e la sede per avanzare proposte e intraprendere la discussione sul *Green Deal* europeo, che, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2019<sup>50</sup> e già rientrante negli orientamenti politici della Presidente della Commissione, mira a trasformare l'Unione nel primo territorio a impatto climatico zero entro il 2050<sup>51</sup>. Considerando la preoccupazione generata dalla questione ambientale nei cittadini europei<sup>52</sup>, l'iniziativa mira a mettere in moto una "transizione giusta" – nell'ambito della quale le regioni europee meno preparate potranno usufruire di un Fondo per una transizione equa – che spinga allo

---

<sup>46</sup> Union of European Federalist, *Resolution of the UEF Federal Committee on a Declaration on the Conference on the Future of Europe*, Roma, novembre 2019.

<sup>47</sup> Sistema secondo il quale i partiti politici devono concordare un "candidato di punta" da proporre come presidente della Commissione europea.

<sup>48</sup> Sezione italiana degli *Jeunes Européens Federalistes*.

<sup>49</sup> I Choose Europe's Youth Agora position on the future of Europe. "I Choose Europe" Resolution of 21 January 2020 of its (simulated) Youth Agora of the Conference on the Future of Europe, in [www.ichooseeurope.eu](http://www.ichooseeurope.eu), 21 gennaio 2020.

<sup>50</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final, a cui si rimanda per un accurato approfondimento in merito al *Green Deal* europeo. Il *Green Deal* rientra anche nei 17 obiettivi tematici stilati dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'«Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile».

<sup>51</sup> Il 4 marzo 2020 è stata avanzata la proposta, da parte della Commissione europea, per una legge europea sul clima al fine di realizzare l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. Si veda [www.europa.eu](http://www.europa.eu) alla voce "Green Deal europeo".

<sup>52</sup> L'Eurobarometro standard della primavera 2019 aveva registrato livelli di preoccupazione molto elevati nei riguardi dei cambiamenti climatici, considerati un problema grave dal 93% degli europei.

sviluppo dell'economia circolare e da accompagnarsi a una nuova strategia industriale che favorisca una duratura sostenibilità ambientale, sostenuta da un apposito piano di investimenti che erogherà risorse per mille miliardi di euro nei prossimi dieci anni. Un altro tema che si potrà affrontare nell'ambito della Conferenza riguarderà la politica sociale. Tra le proposte della Commissione europea: il rafforzamento delle piccole e medie imprese (PMI), fulcro dell'economia europea, per incoraggiare i giovani imprenditori a innovare e sviluppare quelle che saranno le tecnologie del futuro; il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali, al fine di consentire alle PMI l'accesso ai fondi necessari per crescere ed evolversi; la creazione di un regime europeo di rassicurazione delle indennità di disoccupazione, che tuteli i lavoratori e attutisca le ripercussioni sulle finanze pubbliche in caso di crisi; l'istituzione di una garanzia europea per l'infanzia, per assicurare ai più piccoli e privi di possibilità assistenza sanitaria e istruzione; il potenziamento dell'iniziativa "Garanzia Giovani" in uno strumento permanente nell'ambito della lotta alla piaga della disoccupazione giovanile. Strettamente interconnesso a questi temi anche la questione della trasformazione digitale, che si presenta all'Unione come una sfida ma anche come un'opportunità da cogliere. Si impone, a questo proposito, la necessità di imporre norme comuni che regolino il funzionamento delle reti 5G, di digitalizzare l'Europa ponendo sempre attenzione alla privacy e alla sicurezza dei cittadini. La digitalizzazione si impone come un processo non rimandabile e obbliga a riformare i tradizionali sistemi educativi: urge la necessità di abbattere le barriere all'apprendimento e di rafforzare, e in molti casi creare *ex novo*, le competenze digitali degli europei. In seno alla Conferenza si potrà dibattere sul ruolo che l'Unione riveste e rivestirà nel mondo di domani, sull'importanza della diffusione globale e della tutela dei valori europei, sulla più stretta cooperazione da instaurare con i vicini geografici e la collaborazione politica per riuscire nella realizzazione di un sistema di difesa comune. Quelle enunciate costituiscono nient'altro che proposte, auspicando a una Conferenza sul Futuro dell'Europa che accolga come temi principali primariamente quelli proposti dalle cittadine e dai cittadini. La questione centrale rimane quello di una potenziale revisione dei trattati, richiesta a gran voce dagli attori non istituzionali e promossa nell'ambito delle maggiori istituzioni europee, per la realizzazione della quale l'unico limite potrà essere costituito dal veto del Consiglio.

## Capitolo III

### Quale futuro per l'Europa?

#### 1. La pandemia da Covid-19: sfida e opportunità per il futuro dell'Unione europea

Al momento in cui si scrive, il mondo tutto è alle prese con le conseguenze emotive, sociali, politiche, economiche provocate dalla inedita crisi sanitaria in corso. Tra i mesi di novembre e dicembre 2019<sup>1</sup> si registravano in Cina, nella provincia di Hubei, a Wuhan, le prime morti da SARS-CoV-2<sup>2</sup>. Il contagio, che avviene tramite il contatto a distanza ravvicinata, ha visto in pochi mesi una diffusione su vasta scala, portando i governi di tutto il mondo a adottare inesplorate misure di confinamento. Con tempi e modalità diverse, le procedure di *lockdown* hanno centrato l'obiettivo di diminuire il numero di contagi rilevati, consentendo parzialmente agli apparati sanitari del pianeta di concentrarsi sui pazienti malati senza la costante pressione di potenziali nuovi "casi" da curare. La diffusione del virus non si è, però, arrestata. Da quei giorni ad oggi sono circa 29 milioni i contagi registrati nel mondo, quasi un milione i decessi<sup>3</sup>.

Alcuni paesi dell'Unione europea<sup>4</sup> sono stati epicentro di veri e propri "focolai" che hanno portato all'arresto di ogni tipo di attività economica e allo (scongiurato) crollo, nei primissimi mesi della pandemia, del proprio sistema sanitario. L'impatto economico provocato dalle misure di contenimento adottate è stato devastante nella maggior parte degli Stati, con cali del prodotto interno lordo (PIL) senza precedenti anche al di fuori del continente europeo e percentuali che vanno dal -25.2% e -20.4% rispettivamente in India e Regno Unito al -13.8% registrato in Francia e in Italia (-12.8%)<sup>5</sup>. La risposta dell'Europa a una crisi che non conosce precedenti storici<sup>6</sup> si è dimostrata, nella

---

<sup>1</sup> Il primo caso di contagio da Covid-19 risalirebbe al 17 novembre 2019. Cfr. S. Orlando, "Coronavirus: il primo caso il 17 novembre: la ricostruzione che mette in difficoltà le autorità cinesi", *Corriere della Sera*, 14 marzo 2020.

<sup>2</sup> Acronimo per "Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2".

<sup>3</sup> Dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) aggiornati al 17 settembre 2020: sono 29.737.453 i casi accertati registrati nel mondo, 937.391 i deceduti da Covid-19. Nel continente europeo si sono registrati 5.011.212 contagi accertati, 227.971 i morti. Cfr. [www.covid19.who.int](http://www.covid19.who.int).

<sup>4</sup> Colpiti per primi dal dilagarsi del virus, Italia e Spagna sono i due paesi dell'UE che combinano un'alta mortalità a un alto impatto economico provocati dalla pandemia. Seguono, tra gli altri, la Francia e – seppur non più membro dell'Unione – il Regno Unito, accomunati dal ritardo dei contagi e dalla scarsa prontezza nell'affrontare la crisi sanitaria. Per un approfondimento si veda G. Duval, «Europe: qui est le plus affecté par la crise ?», in *Alternatives Economiques*, 25 maggio 2020.

<sup>5</sup> Il PIL delle economie dei paesi G20 si è contratto, in media, del -11.8% nel secondo trimestre del 2020 (il dato non include la percentuale cinese: la Cina, in controtendenza, risalta nel quadro come l'unico paese del G20 a registrare una crescita del suo PIL pari all'11.5%). Tra gli altri, anche Messico (-17.1%), Sud Africa (-16.4%), Canada (-11.5%), Turchia (-11%), Brasile e Germania (-9.7%), Stati Uniti (-9.1), Giappone (-7.9%), Australia (-7.0%), Indonesia (-6.9%) hanno registrato inauditi cali del loro prodotto interno lordo nel secondo trimestre dell'anno. Si tratta di dati aggiornati al 14 settembre 2020. Per approfondire si veda OECD, *News Release: G20 GDP growth. Quarterly National Accounts*, Paris, 14 settembre 2020.

<sup>6</sup> La pandemia di Covid-19 è inedita per via del momento storico in cui si è sviluppata: la profonda interdipendenza che caratterizza ogni ambito della vita ha causato la reazione a catena dei contagi, i provvedimenti di *lockdown*, l'arresto dei sistemi economici, conducendo il mondo tutto in una nuova crisi economica.

fase iniziale dell'emergenza, inadeguata. L'atteggiamento di molti Stati membri, poco solidale: la consueta divisione tra "falchi e colombe"<sup>7</sup> è tornata, in quei giorni, a campeggiare sulle pagine dei quotidiani in seguito alla diatriba su un MES<sup>8</sup> senza condizionalità e sulla potenziale emissione di cosiddetti coronabond<sup>9</sup>, proposta avanzata dagli stati più duramente colpiti<sup>10</sup> dal Covid-19 e fortemente osteggiata dai paesi "frugali"<sup>11</sup>, categorici sulla necessità di porre garanzie adeguate ai prestiti da erogare. A chiudere la parentesi del divisionismo in materia di ripresa economica è intervenuta la lettera della presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen a «Repubblica»<sup>12</sup>. In seguito, la promessa di una rinnovata solidarietà e di una necessaria convergenza tra gli Stati membri dell'Unione nella risposta al virus è stata mantenuta. Se provvedimenti straordinari erano già stati adottati nel marzo 2020 dalla BCE tramite il *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP)<sup>13</sup> – strumento temporaneo di acquisto titoli con una dotazione pari a 1,350 miliardi di euro – e tramite l'attivazione della clausola di salvaguardia generale (*general escape clause*) che assicura la massima flessibilità prevista dal quadro europeo di disciplina fiscale<sup>14</sup>, durante

---

<sup>7</sup> Popolare espressione di uso giornalistico, i "falchi" si contraddistinguono per la presa di posizioni dure e intransigenti; le "colombe" per atteggiamenti più moderati e concilianti.

<sup>8</sup> Il Meccanismo europeo di stabilità, istituito nel 2012 e con sede in Lussemburgo, è uno strumento europeo mirato a preservare la stabilità finanziaria dell'Eurozona nell'eventualità in cui una crisi colpisca uno o più stati aderenti alla moneta unica.

<sup>9</sup> Neologismo ricalcante l'idea di eurobond e coniato per identificare titoli obbligazionari di debito da emettere in comune all'interno dell'area Euro per finanziare le misure adottate per far fronte all'epidemia di coronavirus e ai devastanti effetti che ha avuto sulla maggior parte delle economie europee.

<sup>10</sup> In data 25 marzo 2020 i leader di Italia, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna hanno sottoposto all'attenzione del presidente del Consiglio europeo Charles Michel una lettera che invita gli Stati membri «a fare la loro parte» e che avanza la proposta della creazione di uno strumento di debito comune che garantisca il finanziamento delle politiche mirate a contrastare i danni causati dal periodo di pandemia. Per il testo integrale della lettera si veda [www.governo.it](http://www.governo.it) alla voce "Coronavirus, la lettera al Presidente del Consiglio europeo Charles Michel".

<sup>11</sup> Espressione utilizzata per la prima volta dal quotidiano inglese *Financial Times* che ha utilizzato il termine "frugals" per riferirsi ad Austria, Danimarca, Olanda e Svezia.

<sup>12</sup> Nella lettera del 1° aprile 2020 si legge: «Oggi l'Europa si sta mobilitando al fianco dell'Italia. Purtroppo non è stato sempre così. Bisogna riconoscere che nei primi giorni della crisi, di fronte al bisogno di una risposta comune europea, in troppi hanno pensato solo ai problemi di casa propria. Non si rendevano conto che possiamo sconfiggere questa pandemia solo insieme, come Unione. È stato un comportamento dannoso e che poteva essere evitato. In questi giorni la distanza tra individui è fondamentale per la nostra sicurezza: la distanza tra nazioni europee, al contrario, mette tutti in pericolo». Si veda "Lettera di Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea a Repubblica", *La Repubblica*, 1° aprile 2020.

<sup>13</sup> Si tratta di una «non-standard monetary policy measure initiated in March 2020 to counter the serious risks to the monetary policy transmission mechanism and the outlook for the euro area posed by the coronavirus (COVID-19) outbreak», come si legge sul sito della Banca Centrale europea. Alla dotazione iniziale di 750 miliardi di euro il Consiglio direttivo della BCE ha deciso, il 4 giugno 2020, di aggiungere altri 600 miliardi. Si veda [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu) alla voce "Pandemic Emergency Purchase Programme".

<sup>14</sup> La base legale è costituita dagli artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Reg. (CE) n. 1466/97 e dagli artt. 3(5) e 5(2) del Reg. (CE) 1467/97, poi emendati dal Reg. (UE) n. 1175/2011 e dal Reg. (UE) n. 1177/2011. Cfr. C. Domenicali, "La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita", in *Federalismi.it*, vol.19, 17 giugno 2020, p. 459. Inoltre, sulla base dell'art. 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE, «sono compatibili con il mercato interno» gli aiuti concessi dagli stati «destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». L'art. 107 al paragrafo 2, lettera b) autorizza gli aiuti statali anche per «ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali». Si veda *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*. Per approfondire l'argomento degli aiuti concessi agli stati in tempo di COVID-19 si veda Gazzetta ufficiale dell'Unione

la videoconferenza dei membri del Consiglio europeo dello scorso 23 aprile è stato raggiunto l'accordo per un pacchetto di 540 miliardi di euro che comprende misure a tutela di lavoratori, imprese e enti sovrani, operative dal 1° giugno 2020. Tra queste, SURE<sup>15</sup> è uno strumento di sostegno temporaneo che fornisce assistenza finanziaria agli Stati membri dell'Unione tramite prestiti per cento miliardi di euro, concessi al fine di tutelare l'occupazione e le piccole e medie imprese (PMI). Un accordo è stato trovato sul MES, nell'ambito del quale ha visto la luce il *Pandemic Crisis Support*<sup>16</sup>, nuova linea di credito per i paesi dell'eurozona, i quali nel corso del periodo di pandemia potranno richiedere, svincolati da condizionalità, fino al 2% del loro PIL da spendere nel settore sanitario e nella cura e prevenzione al coronavirus. In ultimo, un Fondo di garanzia paneuropeo promosso dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), approvato il 26 maggio scorso, con una dotazione pari a 25 miliardi di euro<sup>17</sup> che consentirà la mobilitazione, a sua volta, di 200 miliardi per finanziamenti alle PMI.

La proposta della Commissione europea per la creazione di un fondo per la ripresa<sup>18</sup>, espressa il 27 maggio, avanza l'idea di una ripartenza che non solo risollevi l'economia e la società, ma che le rilanci tramite investimenti nella transizione verde e digitale. Il disegno prevedeva la creazione di *Next Generation EU*, strumento da 750 miliardi di euro in fondi da investire in programmi europei, insieme a un bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027 di 1.100 miliardi di euro. Il rimborso dei fondi dovrà avvenire tramite i futuri bilanci europei tra il 2028 e il 2058 attraverso risorse proprie dei paesi membri. Dei 750 miliardi del nuovo fondo, 500 saranno erogati sotto forma di sovvenzioni, i restanti 250 in prestiti. I programmi finanziati con i fondi di *Next Generation EU* dovrebbero ripartirsi in tre macroaree. Nell'ambito del sostegno agli investimenti e alle riforme da attuare all'interno degli Stati membri si inseriscono i 560 miliardi da destinare allo Strumento per la ripresa e la resilienza, i 55 miliardi di REACT-EU – finalizzato a incrementare le politiche di coesione in base all'impatto della crisi nei vari stati – e gli stanziamenti per il Fondo per una transizione giusta (JTF). Per il rilancio dell'economia europea si è pensato a uno strumento di sostegno alla solvibilità, al potenziamento di *InvestEU*<sup>19</sup> e alla creazione di uno strumento per gli investimenti strategici. Al fine di non commettere

---

europea, *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19. (2020/C 91 I/01)*, 20 marzo 2020.

<sup>15</sup> Acronimo per "instrument for temporary *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*". Tutti gli approfondimenti sullo strumento sono reperibili nella proposta della Commissione europea in merito. Si veda Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19*, Bruxelles, 2 aprile 2020, COM (2020) 139 *final*.

<sup>16</sup> Si rimanda al sito dello strumento, <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>.

<sup>17</sup> Versati dai Ventisette in proporzione alle rispettive quote di capitale nella BEI.

<sup>18</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM (2020) 456 *final*.

<sup>19</sup> Si tratta del programma faro per gli investimenti in Europa.

nuovamente gli errori del recente passato, la Commissione suggerisce di mettere a disposizione 9,4 miliardi per un nuovo programma tutto europeo che si concentrerà sulla ricerca, la prevenzione e l'innovazione sanitaria: *EU4Health*. Il Consiglio europeo straordinario riunitosi dal 17 al 21 luglio scorso con l'intento di approvare le misure di ripresa definitive ha cercato di conciliare la proposta della Commissione con le posizioni dei Ventisette. Tra le modifiche<sup>20</sup> apportate al piano originario risalta il taglio al bilancio europeo pluriennale che coprirà un importo pari a 1074,3 miliardi di euro, per il quale si dovrà attendere il parere del Parlamento europeo. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà, invece, dotato di 672,5 miliardi, di cui 360 erogati in forma di prestiti e i restanti in sovvenzioni, il 70% dei quali da investire entro il 2021, con il 30% da impegnare al più tardi entro il 2023.

Appurata l'incontestabile mobilitazione di considerevoli risorse da parte dell'Unione – e assodato pure l'indubbio ritardo nella loro attivazione – bisogna ora considerarne il valore, interrogandosi sulla finalità solidaristica o circostanziale delle stesse. La crisi sanitaria, poi economica, provocata dalla pandemia di coronavirus si inserisce quindi perfettamente nell'ambito del ragionamento sul futuro dell'Unione europea. Essa, avendo portato in superficie – una volta e per tutte – le problematiche che ostacolano la naturale evoluzione del soggetto Europa come originariamente concepita dai padri fondatori, le svela una ad una, in tutta la loro banale complessità. Banali, perché essenzialmente mai sopiti e riproposti in occasione di ogni crisi e complessi, perché – nella pratica – difficilmente districabili, i nodi che conferiscono all'Unione quella sembianza ibrida e poco chiara potrebbero sciogliersi mettendo in pratica la solidarietà, vera sfida e unica opportunità per il futuro dell'Europa.

## 2. *Solidarietà: parola chiave per il futuro dell'Unione*

Non si fa in tempo ad uscire da una crisi che ci si ritrova sopraffatti da quella successiva. Ancora peggio, poi, se, allo scoppio della nuova, dalla crisi precedente non ci si è minimamente ripresi. Drastico, infine, quando “la crisi precedente” è costituita in realtà da ben tre *shock* di diversa natura<sup>21</sup>. In questo esatto scenario si trova a esistere l'Unione europea dei giorni nostri. Volendo mettere da parte il fallimento politico del 2005, più lontano nel tempo – e che comunque rappresenta l'origine della messa in pausa del processo di integrazione politica – l'Europa è stata sconvolta, negli ultimi decenni, da una congiuntura negativa che non accenna a interrompersi e che non lascia spazio alcuno alla ripresa. In questo senso, si può riavvolgere il nastro fino alla crisi finanziaria del 2008. Per essa, protrattasi come mai era successo prima, erano stati posti in essere strumenti di rilancio troppo limitati

---

<sup>20</sup> Alle quali si rimanda. Si veda Consiglio europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, EUCO 10/20.

<sup>21</sup> Si prendono in considerazione la crisi economica del 2008, la crisi migratoria del secondo decennio di questo secolo e la crisi politica provocata da Brexit. Tra i fattori che hanno contribuito a generare il clima internazionale teso in cui viviamo si menzionano il terrorismo di matrice islamica e l'avvento della presidenza Trump negli Stati Uniti d'America.

e troppo poco immediati<sup>22</sup>, facendo emergere differenze insormontabili tra gli stati del nord e quelli del sud. L'emblema del trionfo dell'individualismo, la testimonianza dell'inadeguatezza (inesistenza?) dello spirito europeo, fu in quell'occasione ben rappresentata dal trattamento riservato alla Grecia, il fallimento finanziario della quale aveva portato il Ministro delle finanze tedesco a ipotizzare, nel luglio 2015, una Grexit<sup>23</sup>. La pessima qualità della coesione tra gli stati europei, già debilitata dall'esperienza della crisi finanziaria, ha avuto poi modo di essere rimarcata in occasione dell'arrivo in Europa di centinaia di migliaia di migranti in esodo dalle loro terre in conflitto. Negli anni, l'ondata di esseri umani che dalle coste dell'Africa e del Medio Oriente si mettono in viaggio per raggiungere porti considerati sicuri ha raggiunto dimensioni tali da scatenare anch'essa una crisi. Crisi migratoria che, in base a quanto stabilito dalla Convenzione di Dublino<sup>24</sup>, ha attribuito la responsabilità umana, sociale, economica di quelle innumerevoli vite ai governi dei paesi di primo arrivo dei rifugiati, logicamente i più vicini alle coste africane e siriane (come Italia e Grecia). Le acquisizioni faticosamente raggiunte in sessant'anni di integrazione europea andarono rapidamente in fumo. Infatti, non bisogna dimenticare la risposta di molti stati a quell'emergenza umanitaria: la disapplicazione dell'accordo di Dublino, la temporanea interruzione della libera circolazione di Schengen, la reintroduzione dei controlli alle frontiere. La proposta della Commissione europea di dare vita a uno strumento permanente di solidarietà in ambito di riallocazione degli immigrati incontrò la categorica opposizione della più parte degli Stati<sup>25</sup>. In quella circostanza emerse chiaramente la discrasia tra quella che l'Europa avrebbe dovuto essere e quella che era. La prima, fatta di responsabilità e altruismo, di fiducia e lealtà tra gli stati coinvolti; estranea all'indifferenza in situazioni di difficoltà, solida *nel bene e nel male* e che sulla condivisione di oneri e onori forgia il suo legame fiduciario. La seconda, disomogenea e svogliata, intrappolata nei meccanismi intergovernativi e prigioniera degli egoismi nazionali, fatta di stati ossessionati dalla sovranità e fossilizzati sullo *status quo*, succubi della storica concezione dello stato-nazione<sup>26</sup>, dalla quale non riescono e non vogliono discostarsi, gelosi delle proprie prerogative e non disposti a rinunciarvi.

---

<sup>22</sup> S. Fabbrini, *op. cit.*, p. 34.

<sup>23</sup> *ibid.*, p. 34. Il controllo della Troika sulla Grecia al fine di correggere la tragica situazione economica del paese non fece che peggiorarne la situazione, mettendone in ginocchio il *welfare* e la struttura sociale.

<sup>24</sup> La Convenzione nacque nel 1990 a Dublino al fine di regolamentare la materia dell'assistenza ai rifugiati politici e contava come firmatari Belgio, Francia, Grecia, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Irlanda, Italia, Spagna, Portogallo e Regno Unito. L'accordo divenne effettivo solo nel 1997, firmato anche da Svezia, Finlandia e Austria. Nel corso degli anni è stata soggetta a diverse modifiche: nel 2003 venne rinominata Convenzione di Dublino 2 e si dotava di una banca dati europea che conteneva le impronte digitali dei richiedenti asilo. Nel 2013 venne nuovamente emendata per via dell'ondata migratoria generata dalle guerre in Africa e Medio Oriente, arrivando così a essere rinominata "Dublino 3", non sottoscritta dalla Danimarca. La Convenzione prevede che le domande di asilo politico siano competenza del primo stato di arrivo del rifugiato, che è l'unico ad avere la competenza ad accettarle o rifiutarle. Prevede anche che qualora l'individuo si sposti in un altro paese venga rinviato nello Stato di primo arrivo. *ibid.*, p. 48.

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> Cfr. S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Mondadori, Milano, 2008, p. 7.

Insomma, nel complesso poco lungimiranti: quanto sarebbe stato più facile affrontare le crisi come fronte unitario? Invece, la gestione delle emergenze come poi portata avanti ha fatto progredire il processo di integrazione istituzionalizzando la consuetudine intergovernativa<sup>27</sup> a scapito di quella sovranazionale. L'integrazione si è costruita, insomma, sui particolarismi statali e su misure sempre diversificate, poco interconnesse, che sembravano finalizzate alla delineazione di un'Europa *gerarchica* piuttosto che di eguali<sup>28</sup>. Niente di più lontano dallo «scopo dell'integrazione continentale avviata a Parigi nel 1952 e a Roma nel 1957»<sup>29</sup>.

Sommato al contesto di frammentazione politica e ideologica, anche il fenomeno terroristico, irrotto brutalmente nella realtà europea nel 2015 con l'attacco alla redazione del periodico settimanale satirico francese *Charlie Hebdo*<sup>30</sup>, ha contribuito a innescare una crisi di fiducia e un sentimento di insicurezza nei confronti dell'integrazione europea. Molti stati si sono ripiegati su sé stessi, nascondendosi in un isolazionismo politico pericoloso che ha alimentato la recente retorica nazionalista, sempre più assecondata dai cittadini. Allo stesso tempo, Brexit ha fatto traballare le fondamenta dell'Unione europea rendendo non solo immaginabile, ma realizzabile la reversione del processo di integrazione. L'uscita della Gran Bretagna dall'Europa è stata una ulteriore spia del malessere europeo e dello stato di declino dell'ordine liberale mondiale<sup>31</sup>. Insomma, alla vigilia di una nuova crisi internazionale dall'enorme impatto destabilizzante l'Europa si è affacciata già molto svigorita: nonostante la volontà di un rinnovato dialogo da parte dei cittadini fotografato dagli ultimi risultati elettorali del Parlamento europeo, «resta la realtà di un'Unione fatta di molti stati nei quali il sovranismo continua a essere forte, sostenuto da un disagio che non accenna a diminuire»<sup>32</sup>.

La sintetica analisi delle trascorse congiunture negative è strumentale a dimostrare che il *trait d'union* delle crisi europee è costituito dall'assenza di una logica solidaristica tra gli stati. E infatti, anche in occasione dell'emergenza economico-sanitaria, i paesi europei aderenti a Schengen non hanno esitato – ancora prima che la Commissione potesse intervenire in merito – a procedere con l'imposizione di barriere alla libera circolazione<sup>33</sup>. Il dibattito sugli eurobond tra i paesi mediterranei

---

<sup>27</sup> Il metodo intergovernativo è il modello decisionale utilizzato nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), della Giustizia e affari interni (GAI) e della politica economica dell'Eurozona. In questi settori gli Stati membri rivestono un ruolo molto importante, condividendo il diritto di iniziativa legislativa con la Commissione europea e prendendo decisioni all'unanimità nell'ambito del Consiglio europeo. Nel metodo intergovernativo il ruolo del Parlamento, inoltre, è solo consultivo. Limitato anche il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE). Vi si affianca il metodo comunitario che si applica alle politiche sul mercato unico.

<sup>28</sup> Fabbrini, *op.cit.*, p.50.

<sup>29</sup> *ibid.*, p. 50.

<sup>30</sup> L'attacco, di matrice islamica, fu eseguito il 7 gennaio 2015.

<sup>31</sup> Si veda Rapporto ISPI 2020, *Lavori in corso: la fine di un mondo, atto II*, (a cura di) A. Colombo, P. Magri, febbraio 2020, p. 170.

<sup>32</sup> *ibid.*, p. 171.

<sup>33</sup> Cfr. A.M. Poggi, "Dove va l'Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell'UE", in *Federalismi.it*, vol. 19, 17 giugno 2020, p. 444. Misure di chiusura o interruzione dei servizi sono stati messi in atto, tra gli altri, da

e gli stati nordici ha, poi, evidenziato il carattere geopolitico della frattura europea<sup>34</sup>, che affonda le sue radici in retroterra profondamente diversi, fatti di storie, mentalità, modi di vivere tra loro estranei e che porta al risultato di una profonda divergenza di intenti in merito all'integrazione. L'Unione europea, insomma, vista da fuori appare sempre di più come una sommatoria di stati disposti, sulla base della propria convenienza, a condividere i benefici, ma non i costi, della loro convivenza. Colpevole di aver ingenerato tale mentalità è il mancato raggiungimento di una unità politica e di quella comunità politica, tipicamente caratterizzante l'entità statale, che fonda la sua stessa esistenza sull'aiuto reciproco e sulla fiducia tra i suoi membri e da cui deriva direttamente la nozione di solidarietà<sup>35</sup>. Solidarietà e identità collettiva sono componenti immancabili e inscindibili di un progetto politico riuscito; per questa ragione le istituzioni europee e le personalità politiche più visionarie dovranno mobilitarsi – come avvenuto, seppur tardivamente, nell'ambito di questa crisi – per mettere in atto misure coraggiose che possano condurre alla creazione di una comunità politica e al rafforzamento del senso di appartenenza dei cittadini all'Unione. In quest'ottica è evidente come «quella che a volte viene ritenuta una componente emozionale e *soft* dell'essenza di una comunità politica sta mostrando in questa contingenza la sua natura *hard*, la sua essenza di pilastro fondante la convivenza, qualunque scala si voglia ad essa conferire, locale, nazionale o sovranazionale»<sup>36</sup>.

Accanto e in opposizione alla speranza riposta nel principio di solidarietà tra gli Stati membri come metodo di risanamento dell'Unione europea si collocano le posizioni di chi<sup>37</sup>, anche sulla scia della dinamica geopolitica prima accennata, teorizza vie alternative per l'integrazione europea.

### 3. *Prospettive, proposte...*

Nel “Libro Bianco sul Futuro dell'Europa” pubblicato in occasione del 60° anniversario dalla firma dei Trattati di Roma<sup>38</sup>, l'allora presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker invitava «l'Europa unita a Ventisette» a delineare una visione comune per il domani al fine di decidere quale strada percorrere e riuscire a rispondere al quesito «che futuro per l'Unione europea?». Negli ultimi anni in molti si sono interrogati sul tema, portando in superficie l'esistenza di una pluralità di scenari che non prevedono necessariamente il mantenimento dell'architettura compatta del soggetto Europa. Procedendo, preliminarmente, ad analizzare gli interessanti contesti che nel mirare a

---

Austria, Repubblica Ceca, Slovenia, Croazia, Francia, Danimarca, Ungheria, Polonia, Ucraina e Germania. Cfr. F. Bernasconi, “Frontiere chiuse in Europa: così il virus “annulla” Schengen”, *Il Giornale*, 15 marzo 2020.

<sup>34</sup> Cfr. Poggi, *op.cit.*, p. 442.

<sup>35</sup> *ibid.*, p. 448.

<sup>36</sup> *ibid.*, p. 447.

<sup>37</sup> Tra gli altri, si veda Fabbrini, *op.cit.*

<sup>38</sup> J.C. Juncker, *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, 1° marzo 2017, COM (2017) 2025.

preservare un'Europa unita ne compromettono, a volte, gli intenti originari, approfondiremo poi sinteticamente una chiave di lettura alternativa concernente la potenziale esistenza di due "Europe". Cercheremo di capire quale sia la situazione che maggiormente si presta al periodo storico che contraddistingue la vigilia del nuovo decennio e quale attuabilità tali scenari abbiano nel mondo post-Covid-19.

Nella visione proposta nel marzo del 2017<sup>39</sup>, gli Stati membri potrebbero procedere verso il 2025 andando «avanti così», continuando a perseguire un programma comune e allo stesso tempo potenziandolo, seguitando a focalizzarsi sul mercato unico e sul miglioramento dell'euro, sulle politiche per l'occupazione e gli investimenti nel digitale, nel settore dei trasporti e in ambito ambientale ed energetico. In un tale assetto si potrebbe raggiungere una più interconnessa cooperazione in materia di lotta al terrorismo, nell'ambito della difesa – limitatamente alla ricerca – e in merito alla gestione delle frontiere esterne. È uno scenario incentrato sulla progressiva convergenza tra i paesi europei, – che solo mettendo da parte la grande eterogeneità di visioni che li contraddistingue riusciranno a venirsi incontro per realizzare «le priorità collettive a lungo termine»<sup>40</sup> – in cui si riesce a preservare il carattere unitario europeo senza, però, metterlo definitivamente al riparo: allo scoppio di dissidi su temi rilevanti per gli Stati membri, infatti, l'Unione potrebbe facilmente essere messa in discussione. Soprattutto, si tratta di un'Europa che manca di lungimiranza e, per questo, le crisi non riescono ad essere prevenute né prontamente affrontate, risolvendosi solo nel momento in cui si verificano. In un secondo scenario, nel caso di un irreversibile fallimento del progetto di unione politica, prospettiva che in questi anni è sembrata più di una volta doversi realizzare<sup>41</sup>, si potrebbe preservare l'unità in ambito economico mantenendo in vita «solo il mercato unico»<sup>42</sup>. È lo scenario di un'Europa disgregata, che manca della volontà necessaria per coordinarsi in ambiti strategici comuni e nella quale gli stati decidono di tutelare unicamente il funzionamento delle loro economie. È un'Europa che non adempie al suo compito originario, nella quale le cooperazioni si svolgono in maniera bilaterale perché non si può avere la pretesa di ambire a un consenso più ampio. L'economia è integrata, ma tutti gli altri ambiti della vita – che pure ne costituiscono il motore – privi di meccanismi di funzionamento comuni e altamente differenziati da uno stato all'altro per via dello smantellamento delle regolamentazioni comunitarie, diventano irrimediabilmente diversificati, con tempi di attuazione e procedure infinitamente più lunghe. Sarà difficile, per i cittadini, (ri)abituarsi a un tale sistema: si pensi, a questo proposito, alla libera circolazione dei lavoratori, alla tutela dei consumatori, alle norme sociali e per il rispetto ambientale,

---

<sup>39</sup> Nel *Libro Bianco* della Commissione Juncker.

<sup>40</sup> *ibid.*, p. 16.

<sup>41</sup> Da ultimo, nei primi mesi della gestione dell'emergenza sanitaria.

<sup>42</sup> Juncker, *op.cit.*, p. 18.

ai controlli in entrata e in uscita dai confini nazionali. I singoli stati si ritrovano soli a dover affrontare le immense sfide del presente e del futuro: dalla gestione della globalizzazione alla lotta al cambiamento climatico, dalla responsabilità data dallo scoppio di nuove crisi «in-umane»<sup>43</sup> alla minaccia del terrorismo di matrice religiosa. L'Europa difficilmente potrà rivestire un ruolo da leader nei processi decisionali a livello mondiale, al fianco di Stati Uniti e Cina, perché la difformità politica e decisionale la renderà un organismo ingombrante e inefficiente e la rinazionalizzazione degli aiuti allo sviluppo complicherà la creazione di partenariati con i paesi bisognosi, distruggendo la politica estera europea<sup>44</sup> e aggravando ulteriormente la situazione migratoria. Da considerare anche come, vivendo in un'era storica definita da una irreversibile interconnessione di tutti gli ambiti umani e in cui le barriere fisiche e territoriali difficilmente riescono a bloccare gli effetti di contingenze esterne, anche il funzionamento dell'economia potrebbe vacillare a seguito dell'instabilità generatasi in uno o più stati. Il quarto scenario prevede la possibilità di cooperare in ambiti mirati coinvolgendo solo gli stati interessati, avanzata tramite la formula «chi vuole di più fa di più»<sup>45</sup>. È uno scenario in cui, al fine di evitare una rottura europea e per non privare i più «volenterosi» dei benefici di un sostegno integrato, gli stati desiderosi di un maggiore coordinamento in ambito sociale, sanitario, di difesa, sicurezza interna, fiscalità, possono – attraverso gli strumenti giuridici esistenti<sup>46</sup> – dare vita a una cooperazione più solida. Si potrebbe anche «fare meno in modo più efficiente»<sup>47</sup>: diminuendo il suo raggio d'azione e cernendo le politiche da continuare a implementare rispetto a quelle da lasciare indietro l'Unione potrà puntare a realizzarle pienamente, raggiungendo i risultati posti. In questo modo ci sarà una maggiore possibilità di mantenere le proprie promesse e di soddisfare le aspettative dei cittadini. Ma: a quali settori dare la precedenza?

In ultimo, un posto tra gli scenari del futuro è riservato anche alla prospettiva in questa sede più auspicata, che si riassume nella ricetta del «fare molto di più insieme»<sup>48</sup>. Ingredienti principali ne sono: unicità di intenti, volontà di collaborare, solidarietà. Il risultato: una Unione in cui gli stati, compresi i limiti strutturali dell'isolazionismo e consci di non poter raccogliere le sfide attuali singolarmente, abbracciano l'idea di un'ampia condivisione di poteri, decisioni, risorse, costi e

---

<sup>43</sup> Si veda S. Maffettone, *Il quarto shock. Come un virus ha cambiato il mondo*, Luiss University Press, Roma, 2020. La crisi economica che ha accompagnato la pandemia da coronavirus ha un carattere unico rispetto a molte delle crisi che l'hanno preceduta. Se si prende a titolo esemplificativo lo shock del 2008, è evidente la natura intra-umana di tale situazione. Nell'attuale contesto il fattore scatenante dell'epidemia è esterno, un virus, appunto, in-umano.

<sup>44</sup> Nel 2016 gli aiuti pubblici allo sviluppo (APS) erogati dall'UE ammontavano a 75,5 miliardi di euro, costituendo il 60% degli APS mondiali. Ad oggi, l'Unione europea e gli Stati membri sono i principali erogatori di cooperazione allo sviluppo nel mondo. Cfr. Monti, *op. cit.*

<sup>45</sup> Juncker, *op. cit.*, p. 20.

<sup>46</sup> Per esempio, tramite lo strumento della cooperazione rafforzata, che consente ad un minimo di nove paesi dell'Unione di intraprendere un'integrazione più stretta in un settore d'interesse comune, senza dover necessariamente coinvolgere gli altri stati. Cfr. [www.europa.eu](http://www.europa.eu) alla voce «Cooperazione rafforzata».

<sup>47</sup> Juncker, *op. cit.*, p. 22.

<sup>48</sup> *ibid.*, p. 24.

benefici. L'Unione ne esce rafforzata internamente, aumentando il coordinamento in materia sociale, fiscale e di bilancio e introducendo nuovi ambiti di fusione: dando vita a un'Unione europea della difesa, lasciando maggiore respiro in materia di aiuti di stato, prendendosi le proprie responsabilità in merito all'immigrazione – distribuendole *equamente* tra i suoi membri –, creando una Unione sanitaria in grado di fornire risposte adeguate a future crisi nel settore; democratizzandosi tramite il conferimento di ulteriori diritti alle cittadine e ai cittadini. Ed esternamente, riuscendo ad avere, grazie alla solidità (si legga *affidabilità*) e al peso politico che la contraddistinguerebbe, l'ultima parola nella conclusione di accordi internazionali. Soprattutto, è un'Europa che opera in un'ottica orientata al futuro e che per questo adotta le necessarie precauzioni finanziarie nell'eventualità di dover fronteggiare potenziali situazioni d'emergenza.

A mettere in discussione l'efficacia dell'approccio teorico di matrice monnetiana sopra delineato<sup>49</sup> – secondo cui «l'UE potrà approfondire l'integrazione attraverso il trasferimento al livello sovranazionale di competenze di *policy* che, se bene utilizzate, contribuiranno a risolvere i problemi collettivi, così incentivando una crescente identificazione dei cittadini con il progetto europeo» – sarebbero proprio le crisi, le stesse a cui in questa sede si attribuisce il potere – è bene ripeterlo: se ben gestite – di approfondire il processo di integrazione. In quest'ottica<sup>50</sup>, si sostiene che le “crisi multiple” susseguitesì dal 2008 ad oggi non abbiano fatto altro che rafforzare la logica intergovernativa che a sua volta ha accentuato le divisioni tra gli stati<sup>51</sup>. Divisioni che non sono più rimandabili, che si impongono bruscamente all'attenzione internazionale e delle quali è ben rappresentativa la stessa esistenza di un'Eurozona all'interno dell'Unione europea e, da ultimo, il caso Brexit. In particolare, «dopo Brexit, appare poco o punto sensato cercare di ricondurre ad un unico progetto prospettive così diverse»<sup>52</sup>. Occorre ripensare la via dell'integrazione in un'ottica di discontinuità, in linea con il tempo senza precedenti che l'Unione si trova ad attraversare. Si lancia così la proposta, logica e condivisibile, di far nascere, accanto all'Unione prettamente economica, una organizzazione politica<sup>53</sup>: entrambe «basate su distinti ordini legali, eppure abitanti nello stesso condominio economico»<sup>54</sup>. Per abbracciare questa proposta, è chiaro, bisogna disaffezionarsi dalla concezione di Unione europea come corpo unitario e prendere atto della già avvenuta differenziazione

---

<sup>49</sup> Si veda il secondo paragrafo di questo capitolo.

<sup>50</sup> Si veda Fabbrini, *op.cit.*, p. 79.

<sup>51</sup> Sul punto non si può far altro che convenire: la medesima opinione viene, infatti, espressa in questa sede. Qui si sostiene anche, tuttavia, l'effettivo potenziale aggregativo attribuibile a una crisi ben gestita. Si confronti il secondo paragrafo di questo capitolo.

<sup>52</sup> Fabbrini, *op.cit.*, p. 80.

<sup>53</sup> Che parta dall'iniziativa dei paesi dell'Eurozona. *ibid.*, p. 83.

<sup>54</sup> *ibid.*

interna<sup>55</sup>. Insomma, scegliere: se mantenere le divergenze internamente all'Unione oppure procedere a un suo "sdoppiamento"<sup>56</sup>.

#### 4. ...e speranze per l'Unione europea

Le proposte finora delineate vanno inquadrare nell'ambito dei recenti eventi e, se necessario, ripensate. Se dal 2017 ai primi mesi del 2020 l'Unione sembrava ancorata ad uno scenario statico («avanti così»)<sup>57</sup> di disgregazione e ostilità tra gli stati, l'assetto attuale<sup>58</sup> sembra essersi smosso verso un'ottica del «fare molto di più insieme»<sup>59</sup>. Ciò che porta chi scrive ad accampare una simile considerazione – probabilmente azzardata e sicuramente audace, data la difficoltà nel prevedere gli effetti della crisi economico-sanitaria sull'Unione nel medio-lungo periodo – è l'approvazione di un piano che ha mobilitato e mobilerà risorse straordinarie per la ripresa economica, industriale, sociale e sanitaria europea. In questo senso *Next Generation EU* può essere definito come una misura "coraggiosa" e solidale adottata dalle istituzioni e dagli stati membri nell'ambito della risposta alla crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19. *Game changer* in un simile contesto è anche la Germania di Angela Merkel che "cambia squadra" prendendo le parti dei paesi mediterranei, sostenitori di una linea finanziaria flessibile nell'ambito della discussione sull'assistenza da fornire agli stati più colpiti dalla crisi. Si tratta di una presa di posizione apertamente politica che lascia privi di un leader tutti quelli stati nordici storicamente paladini del rigore fiscale e che, ridisegnando gli equilibri continentali fa calare un'ombra anche sulla dinamica geopolitica che vedeva l'Europa perennemente divisa da una divergenza di intenti sulla via da seguire per l'integrazione tra stati del nord e del sud. La decisività del momento è indiscutibile e alla questione sul futuro dell'Europa viene data nuova linfa vitale attraverso una iniezione di liquidità senza precedenti e un'impostazione solidale da parte delle istituzioni europee: risale a questi ultimi giorni l'idea della Commissione europea di sviluppare un'Unione sanitaria fondata sul programma EU4Health che promuova la nascita di un'Agenzia per la ricerca avanzata in ambito biomedico, di un Centro europeo per la prevenzione delle malattie più forti e il rafforzamento dell'Agenzia europea per i medicinali, oltre che dell'organizzazione di un vertice sulla sanità da tenersi in Italia in occasione del prossimo G20<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> *ibid.*, p. 84.

<sup>56</sup> "Sdoppiamento" è, appunto, il titolo del volume cui si fa riferimento. Per approfondire le interessanti proposte in merito alla composizione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario di un simile Unione, *ibid.*, pp. 84 ss.

<sup>57</sup> Si veda *supra*.

<sup>58</sup> Dall'approvazione del programma di ripresa europeo: *Next Generation Eu*. Si veda *supra*.

<sup>59</sup> Quinto scenario del *Libro Bianco* di Juncker. Si veda *supra*.

<sup>60</sup> Quelle in ambito sanitario sono solo alcune delle lanciate il 16 settembre scorso dalla presidente della Commissione Von der Leyen in occasione del suo primo discorso sullo stato dell'Unione. Per approfondire il tema si veda Commissione europea, *State of the Union Addressed by President Von der Leyen at the European Parliament Plenary*, *op.cit.*

In queste circostanze e nella ritrovata speranza di un futuro da poter affrontare, nel bene e nel male, insieme, ben si colloca la Conferenza sul Futuro dell'Europa che potrà, nel corso dei prossimi due anni, ulteriormente orientare l'azione degli Stati membri e dell'Unione tutta all'approfondimento di una integrazione che mai più dovrà essere messa in discussione. Forse la strada per la solidarietà è stata imboccata?

## Conclusioni

In una Unione europea in seno alla quale emerge costantemente la necessità di richiamare gli stati membri al valore della solidarietà e della cooperazione, appare necessario e anzi mandatorio intraprendere una riflessione sul futuro dell'Europa. In questa sede tale speculazione ha condotto all'emergere di due scenari alternativi per l'integrazione europea. Eliminata dalla competizione l'improbabile eventualità di una dissoluzione integrale della struttura comunitaria che, nonostante l'esempio dato da Brexit, appare come la strada più sconveniente oltre che la più difficilmente percorribile<sup>1</sup>, restano in gioco lo scenario di una Unione che prosegua, compatta, per la sua strada, superando le diversità con l'intento di fondare il proprio valore sulla solidarietà, l'altruismo, la costruzione di un'identità collettiva – non sostitutiva ma complementare alle singole identità nazionali – e la disponibilità a spartirsi i costi, così come i benefici, di un progetto coraggioso come quello europeo; e il contesto in cui, preso definitivamente atto dell'irreversibilità delle divergenze che solcano gli stati, si proceda alla scomposizione dell'Unione in due "Europe" differenziate, sull'impulso di un gruppo di paesi interessati a una più stretta collaborazione politica e in accordo con le nazioni rimanenti, desiderose di riunirsi in una organizzazione prettamente economica, nell'ambito della quale ricavare l'utilità cui ambiscono. Sono, questi ultimi, gli stessi stati che troppo spesso cadono nella trappola isolazionista, adottando atteggiamenti egoisti, rifiutandosi, spesso, di condividere le responsabilità, ma mai i profitti. Episodi, questi, verificatisi anche nel corso dell'attuale crisi pandemica che ha bruscamente sconvolto il mondo tutto per l'ingente perdita di vita umane e il disastroso impatto economico sulle società civili. Nessun paese si è trovato risparmiato da una tale catastrofe. Chiamata a provare il suo ruolo al cospetto degli stati membri e della comunità internazionale, l'Unione europea si è mobilitata con misure eccezionali nell'erogazione di fondi alla ripresa, dando prova dell'attuabilità della solidarietà e del prezioso valore del progetto europeo. Del resto, le crisi e la loro gestione contribuiscono a radicare fiducia in un progetto o a minarne le basi: se ben amministrate possono condurre a una più profonda interconnessione tra gli stati; se mal condotte, all'emergere di dissenso e alla potenziale conseguente disgregazione. In quest'ottica la proposta della creazione di "Europe" diverse o a diverse velocità – anche se in questa sede non auspicata – non è condannabile, trovando fondamento nella deludente gestione delle precedenti emergenze. Quella divisoria è una prospettiva tentatrice: non solo giustificata dalla testimonianza della storia ma più facile

---

<sup>1</sup> Le nazioni europee essendo «funzionalmente inseparabili, una frittata che non può essere riportata indietro ai suoi ingredienti originari. Sistema monetario, direttrici di trasporto, reti energetiche, network della finanza, supply chain industriali: tutto è solidamente integrato». Cfr. P. Khanna, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi Editore, Roma, 2016, pp. 133-134.

da intraprendere, essa appare, nei momenti di difficoltà, la strada da percorrere per liberarsi da vincoli pressanti, costi indesiderati e «ipoteche centralistiche»<sup>2</sup>. Tuttavia, non bisogna arrendersi. A confronto, la prospettiva di una Unione che non necessiti divisioni è possibile, e liberatoria. E rappresenta il trionfo della speranza sulla rassegnazione.

---

<sup>2</sup> Fabbrini, *op.cit.*, p. 101.

## Bibliografia

- Bernasconi, F., “Frontiere chiuse in Europa: così il virus “annulla” Schengen”, *Il Giornale*, 15 marzo 2020.
- Bobbio, N., ‘Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza’, in *Il Manifesto di Ventotene*, Celid, Torino, 2017.
- Castronovo, V., *L'avventura dell'unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Einaudi, Torino, 2004.
- Colarizi, S., *Storia politica della Repubblica. 1943-2006*, Editori Laterza, Bari, 2007.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM (2020) 456 final.
- Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19*, Bruxelles, 2 aprile 2020, COM (2020) 139 final.
- Commissione europea, “Winston Churchill: l'ideatore degli Stati Uniti d'Europa”, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Commissione europea, *Il completamento del Mercato interno. Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo di Milano*, Bruxelles, 14 giugno 1985.
- Commissione europea, “Rappresentanza in Italia, Eurobarometro standard. Primavera 2019: gli europei sono ottimisti circa lo stato dell'Unione europea. Migliori risultati in 5 anni”, 5 agosto 2019.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Dare forma alla Conferenza sul Futuro dell'Europa*, Bruxelles, 22 gennaio 2020.
- Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.
- Commissione europea, *State of the Union Addressed by President Von der Leyen at the European Parliament Plenary*, Bruxelles, 16 settembre 2020.
- Consiglio dell'Unione europea, *Conference on the Future of Europe*, Bruxelles, 24 giugno 2020.
- Consiglio europeo, Bruxelles, 21 luglio 2020, EUCO 10/20.
- Domenicali, C., “La Commissione europea e la flessibilità “temporale” nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita”, in *Federalismi.it*, vol.19, 17 giugno 2020.
- Duval, G., «Europe: qui est le plus affecté par la crise ?», in *Alternatives Economiques*, 25 maggio 2020.
- Fabbrini, S., *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*. Editori Laterza, Bari, 2017.

Follesdal, A., Hix, S., 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik', in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 3, 2006.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19. (2020/C 91 I/01)*, 20 marzo 2020.

I Choose Europe's Youth Agora position on the future of Europe. "I Choose Europe" Resolution of 21 January 2020 of its (simulated) Youth Agora of the Conference on the Future of Europe, in [www.ichooseeurope.eu](http://www.ichooseeurope.eu), 21 gennaio 2020.

Juncker, J.C., *Libro Bianco sul Futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, 1° marzo 2017, COM (2017) 2025.

Khanna, P., *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi Editore, Roma, 2016.

Lucarelli, S., Rapporto ISPI 2020, *Lavori in corso: la fine di un mondo, atto II*, (a cura di) A. Colombo, P. Magri, febbraio 2020.

Macron, E., *Pour une Renaissance européenne*, in [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr), 4 marzo 2019.

Maffettone, S., *Il quarto shock. Come un virus ha cambiato il mondo*, Luiss University Press, Roma, 2020.

Majone, G., 'Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards', in *European Law Journal*, vol. 2, n. 1, 1998.

Majone, G., 'Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea', in *Stato e Mercato*, vol. 67, aprile 2003.

Majone, G., 'Integrazione, tecnocrazia e deficit democratico', in *Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione*, settembre 2010.

Mammarella, G. e Cacace, P., *Storia e politica dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari, 1998.

Marchetti M.C., *L'Europa dei cittadini. Cittadinanza e democrazia nell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

Monti, L., *Politiche dell'Unione Europea. La programmazione 2014-2020*, Luiss University Press, Roma, 2016.

Moravcsik, A., 'European Integration at Century's End' in A. Moravcsik (ed.), *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity and Democracy*, New York, Council on Foreign Relations, 1998.

Moravcsik, A., 'In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union', Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2001.

OECD, *News Release: G20 GDP growth. Quarterly National Accounts*, Paris, 14 settembre 2020.

Olivi, B., Santariello, R., *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, il Mulino, Bologna, 2005.

Orlando, S., “Coronavirus: il primo caso il 17 novembre: la ricostruzione che mette in difficoltà le autorità cinesi”, *Corriere della Sera*, 14 marzo 2020.

Parlamento europeo, *European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe*, 15 gennaio 2020.

Pistone, S., ‘A trent’anni dal Progetto Spinelli: un’iniziativa parlamentare a favore di una costituzione federale europea’, in *The Federalist*, numero 1-2, 2014.

Poggi, A. M., “Dove va l’Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell’UE”, in *Federalismi.it*, vol. 19, 17 giugno 2020.

Reif, K., Schmitt, H., ‘Nine second-order national elections – a conceptual framework for the analysis of European election results’, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, n. 1, 1980.

Rosignoli, F., ‘Il deficit democratico dell’Europa. Due punti di vista’, in *Nomos: Le Attualità Nel Diritto*, n. 2, 2014.

Sabatucci, G., Vidotto, V., *Storia contemporanea. Il Novecento*, Editori Laterza, Bari, 2008.

Salvati, E., ‘Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo. Quali problemi ancora aperti?’, in *Il Politico*, n. 1, 2016.

Santariello, R., *Capire l’Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2016.

S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all’età globale*, Mondadori, Milano, 2008.

Spinelli, A., *Il lungo monologo*, Edizioni dell’Ateneo, Roma, 1968.

Spinelli, A., Rossi, E., *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un manifesto*, in “Problemi Della Federazione Europea”, Edizioni del movimento italiano per la federazione europea, Roma, 1944.

Stratulat, C., Greubel, J., “Preparing for the Conference on the future of Europe: the ‘known knowns’ of citizens participation”, European Policy Center, 2 marzo 2020.

*Trattato che istituisce la Comunità economica europea*, Roma, 1957.

*Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi*, in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Amsterdam, 1997.

*Trattato sull’Unione europea*, Lisbona, 2007.

*Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, Lisbona, 2007.

Union of European Federalist, *Resolution of the UEF Federal Committee on a Declaration on the Conference on the Future of Europe*, Roma, novembre 2019.

Von der Leyen, U., *Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024*.

Von der Leyen, U., Lettera a Repubblica, *La Repubblica*, 1° aprile 2020.

Weiler, J.H.H., Haltern, U.R., Mayer, F., 'European Democracy and its Critique', in *West European Politics*, vol. 18, n. 3, 1995.

## Sitografia

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)

[www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it)

[www.ilgiornale.it](http://www.ilgiornale.it)

[www.ichooseeurope.eu](http://www.ichooseeurope.eu)

[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

[www.corriere.it](http://www.corriere.it)

[www.covid19.who.int](http://www.covid19.who.int)

[www.alternatives-economiques.fr](http://www.alternatives-economiques.fr)

[www.esm.europa.eu](http://www.esm.europa.eu)

[www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

## Abstract

The birth of the European project can be dated back to 1814, when Saint Simon and Thierry published their booklet on the need for a reorganization of the European peoples into a single political body (the French original version is entitled “*De la réorganisation de la société européenne, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l’Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale*”). Just after World War I, in 1926, the will to avoid the outbreak of other wars led to the birth of the pan-European Union, set up by Richard Coudenhove-Kalergi. Behind the success of the European cause there were several factors. Firstly, the danger posed by the rise of the new powers such as United States, China and the Sovietic Union. In the second place, the communist threat. Immediately after the 1929 economic crisis, protectionism shut down the political scene and the pan-European Union was disintegrated in 1935. Four years later, World War II broke out. Within this context Altiero Spinelli, Ernesto Rossi and Eugenio Colorni conceived in 1941 their “Manifesto di Ventotene”, which gave birth to the European federal movement (EFM). If by then the idea of a European federation had been just a pipe dream, in 1943 it became real, based on the EFM’s action program. However, the project had to be put on hold by the end of the war due to the adverse international circumstances. And when the European ideal will be resumed it will be due to U.S. President’s will, Harry Truman, to create a compact Western bloc to overcome the communist threat and win the Cold War. For that purpose, were put in place huge economic and political plans – such as the Truman Doctrine, the Marshall Plan, the North Atlantic Treaty – to encourage both the economic and moral recovery of European nations. In brief, the European integration process was shaped during the most acute phase of the Cold War, strongly supported by Anglo-American leaders. The proposal for the construction on a European Council which should have gathered Heads of State and government leaders was submitted by Winston Churchill, firm supporter of the European cause. On May 5, 1949, the first European Council was born. It was created following the Montreux and Aja’s summits during which the integration process’ strategy was outlined. Somewhere in between the main views carried out by federalists and unionists it was the functionalist approach. According to federalists, each country should have renounced to its sovereignty to lend it to the supernational institution. Unionists, on the other hand, did not want to undermine the statehood and demanded a veto power within the states. Finally, a deal was reached in the middle: functionalists suggested the creation of an institution to which devolve gradually state-owned powers. Years later, in 1951, the CECA was born, representing the first step on the path towards peace.

It has now been almost seventy years since the start of the European integration process. The international framework has radically changed, and the European integration process as well finds

itself questioned in its main values and objectives. This is due to several crisis which in the last two decades have shaken the European structure, revealing its historic differences and disagreement, and undermining its unity. The peculiarity of the actual situation is given by the co-existence of multiple crisis which overlapped and created a contingency that shows no sign of downsizing. The long list begins with the financial crisis which in 2008 brought down the global economy, passing through the migratory and humanitarian emergency triggered during the last decade, the terroristic threat and Brexit, in 2016. Lastly, just a few months ago one more crisis shook the whole world due to its violence towards human lives, society, and economy: the Covid-19 pandemic. This is a brand-new nature crisis, triggered by a non-human driver, which urgently recalls taking relevant actions to offer a unique response and a fast recovery. As the urge to pursue a new discussion concerning the future of Europe had already arise in past years, the actual situation makes it more urgent, unearthing the need of more solidarity between member states. Otherwise, the Union is in danger of falling apart. In this regard arises the proposal for a Conference on the Future of Europe to be the catalyst of all European citizens visions and the opportunity for a Treaty revision to amend some institutional flaws and deeply democratize the Union as a whole. This could be done by investing the European Parliament of the legislative power, by introducing transnational electoral roll, by validating the role of the Commission by uniting the President of the European Council and the President of the Commission under the same political figure.

The discussion on the future of Europe is challenging. If on one hand stands solidarity, on the other hand the mistrust in European integration process and mechanisms lead someone to suggest the split of the Union in two (or more) different and independent bodies which, in this way, could go after their common interests by avoiding to share unwanted costs with others countries. From this perspective, history has showed how the former crisis have irreparably harmed the integration process so that nowadays the only way to move forward consist in formalizing the long-time existing internal fragmentation. Despite the quality and the viability of this theory is non-questionable, a different path is suggested here: unity and harmony among member states. In this view, the correct management of the actual crisis, set in motion by the European Commission and by its President through the deployment of extraordinary economic measures, could lead to a much-needed solidarity and a stronger Union. The member states should learn from the sanitary emergency the huge value of integration, not yielding to differences but trying to smooth them out, on behalf of a higher and common interest: people's well-being, peace preservation, a safer future.