

L'Europa tra riforma dei Trattati e competitività internazionale

di

Stelio Mangiameli *

SOMMARIO: 1. Il governo dei “grandi spazi”, l'impero come forma di governo e l'Europa. – 2. L'Europa e i caratteri degli Imperi. – 3. L'Europa come “impero debole”: gli elementi mancanti. – 4. Il futuro dell'Europa: a) la riforma dei Trattati. – 5. *Segue:* b) la competitività europea. – 6. Il futuro dell'Europa tra “coordinamento” degli Stati membri e “parlamentarizzazione” dell'Unione. – 7. L'ineludibile domanda sulla “sovranità” dell'Unione europea.

1. Il governo dei “grandi spazi”, l'impero come forma di governo e l'Europa. –

Guardare all'Europa in questo momento storico nel quale gli Stati che la compongono sono costretti, dalle ripetute crisi e dal conflitto russo-ucraino, a ripensare alla forma di governo che hanno dato all'Unione europea significa riflettere sul suo assetto in modo critico.

Dopo le elezioni del nuovo Parlamento si tratta di vedere che peso avranno le proposte di modifica dei Trattati europei, per rafforzare il carattere politico dell'Unione, la sua capacità internazionale, anche militare, la realizzazione effettiva del mercato interno, e il suo ruolo nell'economia globale. Il presidente Mario Draghi ha lasciato intendere chiaramente questa necessità di un cambiamento radicale quando ha affermato, poco prima di consegnare il suo rapporto sul futuro della competitività europea alla Commissione, che: “Abbiamo bisogno di un'Unione europea che sia adatta al mondo di oggi e di domani”; ed ha aggiunto subito dopo “Occorre diventare Stato”¹.

*Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Teramo

¹ V. il discorso di martedì 16 aprile 2024 alla Conferenza dedicata all'Europa sociale di La Hulpe, nel quale, partendo dalla premessa politica che «il mondo è cambiato; le vecchie regole sono ignorate, se non violate; si sono moltiplicati i casi di concorrenza sleale tra paesi»,

Inutile dire che i governi degli Stati membri – anche se ad esplicitarlo è stato il Presidente francese Emmanuel Macron – hanno ben chiaro da tempo che la riforma del sistema europeo non è più procrastinabile, pena non un semplice arretramento, bensì la scomparsa stessa dell'Europa e un *default* di tutti gli Stati europei anche di quelli che sin qui sono apparsi i più forti.

In altri termini, il percorso europeo è tutto in avanti, per ragioni logiche prima ancora che storico-politiche, ma la direzione verso cui avanzare è ormai da tempo tutt'altro che univoca, come mostra il ventaglio delle opinioni espresse dai governi nazionali e dalle forze politiche interne agli Stati membri, dove le spinte antieuropee vanno ormai di pari passo con quelle europeiste.

La riflessione sul percorso da intraprendere deve considerare le vicende europee nel contesto della crisi della globalizzazione, crisi che non vuol dire di per sé superamento della globalizzazione, anche se il cosmopolitismo di questa appare attraversato da fratture che limitano le pretese giuridiche, prima tra tutte quella della salvaguardia dei diritti umani e della democrazia, anche all'interno della stessa Europa.

Invero, si può dire che si sia creata una condizione complessa entro cui si muovono le relazioni europee: da un lato, le interconnessioni e le interdipendenze tra gli Stati membri sono così tante da non potersi pensare affatto ad un cupo isolazionismo o a forme estreme di autarchia politica ed economica, per cui, di fronte ai problemi posti dalle diverse crisi (economica, migratoria, ambientale, energetica, ecc.) e dal dilagare di conflitti armati, si può rispondere solo con una nuova espansione delle relazioni e delle negoziazioni. Da questo punto di vista, l'Europa deve sicuramente riflettere sulle vicende istituzionali interne non solo degli ultimi quindici anni, e cioè dalla crisi economica del 2009 – coincisa con l'entrata in vigore dell'inadeguato

traendone la conclusione che «Il nostro processo decisionale e i nostri metodi di finanziamento sono stati concepiti per il “mondo di ieri” – ossia pre-Covid, pre-Ucraina, pre-scoppio della crisi in Medio Oriente, prima del ritorno della rivalità tra le grandi potenze. *Abbiamo bisogno di un'Unione europea che sia adatta al mondo di oggi e di domani.* Di conseguenza, nella relazione che il presidente della Commissione europea mi ha chiesto di preparare proporrò un cambiamento radicale, perché è ciò che serve» (v. <https://www.ilsole24ore.com/art/draghi-proporro-cambiamento-radicale-l-ue-AFzPOcYD>).

Trattato di Lisbona – ma anche del decennio anteriore, per intenderci quando, dopo il consolidamento della crescita europea con la moneta unica (1999), si pose la questione della costituzionalizzazione europea (2001), che si concluse negativamente, dal momento che tra l'approfondimento dell'integrazione e l'allargamento dell'Unione, alla fine prevalse la seconda a discapito della prima (2004).

La domanda che ci si deve porre, rispetto alle vicende europee richiamate, perciò, sembra riguardare lo *status* e l'importanza dell'Europa e la definizione politica dell'Europa.

In questo contesto, allora, la discussione per determinare un cambiamento istituzionale nel prossimo futuro e per salvaguardare la democrazia europea e i diritti fondamentali dei "cittadini europei", investe direttamente la definizione della migliore forma di governo (*polity*) che l'Unione europea dovrebbe assumere.

2. L'Europa e i caratteri degli Imperi. – Richiedere un cambiamento politico all'Europa è diventata una questione ovvia. L'Europa non è più quella degli inizi della seconda metà del '900, anche se le ragioni della sua fondazione, a cominciare dalla pace, restano ancora tutte intatte. Semmai c'è da chiedersi come mai non sia progredita anzitempo dal punto di vista della forma politica. Non considerando i tentativi originari del 1954 volti alla creazione di una Comunità europea della difesa e di una Comunità politica, falliti, come è noto, per il veto dell'Assemblea Nazionale francese, è ben visibile nella storia recente, a partire dal Trattato di Maastricht (1992/3), un processo di crescita politica dell'Europa; basti pensare alla cittadinanza europea, alla competenza concorrente per sussidiarietà, al nuovo ruolo del Parlamento europeo, alla stabilizzazione prima e alla codificazione poi dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione, alle innumerevoli politiche europee, all'euro, alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, al superamento dei confini interni e all'unificazione della politica di ingresso, alla cooperazione in materia di giustizia e di polizia, alla ripresa della politica estera comune compresa la politica della sicurezza e della difesa comune. Si parlò anche

in documenti ufficiali di “un modello sociale europeo” e si affermò che l’Europa avesse creato una nuova visione del futuro che avrebbe eclissato il sogno americano².

Sembrava ovvio che dopo un decennio di continua espansione del ruolo politico dell’Unione ci si ponesse il problema della forma politica dell’Europa. Gli studiosi di Diritto internazionale ancora oggi sentono la tentazione di considerare l’Unione europea come una organizzazione internazionale di tipo regionale; i più avveduti, di fronte alle evidenti eccezioni e deviazioni rispetto al figurino internazionale, hanno parlato di una organizzazione internazionale *sui generis*³.

Tuttavia, l’immagine più autentica della crescita europea è stata data dalla Corte di Giustizia, che con la sua giurisprudenza ha introdotto un linguaggio del tutto estraneo al diritto internazionale: si pensi all’idea di un ordinamento comune creato dagli Stati membri, alla cessione di sovranità da parte di questi, al primato del diritto europeo sul diritto nazionale anche di rango costituzionale, alla sua configurazione organizzativa secondo i principi della *rule of law*, e, cioè, di una Comunità di diritto nella quale le sfere di attribuzioni tra le istituzioni sono determinate e la tutela dei diritti fondamentali assicurata proprio dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il giudice europeo in sostanza ha esplicitato il progetto europeo che, pur nel silenzio sulla natura dell’Europa, è stato progressivamente istituzionalizzato e portato avanti⁴.

Come è bene ricordare, nell’ultimo decennio (a partire dall’elezione del Parlamento europeo del 2014) se, da un lato, si assisteva alla crescita politica europea, dall’altro, invece, si sono generate anche delle contropinte di tipo nazional-statuale che hanno reso problematica la definizione dell’Europa, tanto più che non tutte le contraddizioni del disegno europeo erano state risolte.

In questo contesto, perciò, due letture della forma europea hanno finito con il contrapporsi: quella intergovernativa (e confederale) e quella comunitaria (o

² V. J. Rifkin, *The European Dream*, Penguin, 2004.

³ V., in proposito, S. Mangiameli, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Diritto e Società*, 2016, 11-58.

⁴ Per la giurisprudenza europea richiamata, sia consentito rinviare al nostro *L’esperienza costituzionale europea*, Roma, Aracne, 2008, *passim*.

federale). La prima aveva dalla sua il ruolo del Consiglio europeo istituzionalizzato con il Trattato di Maastricht, mentre il punto di forza della seconda si situava nel Parlamento europeo. La contrapposizione, inoltre, veniva giocata sul modo in cui queste due forme decidono, in quanto il Consiglio europeo dispone con “decisioni” votate all’unanimità; mentre il Parlamento europeo predilige l’approvazione a maggioranza di “atti legislativi”, sì da dare vita al “diritto europeo” rivolto agli Stati membri e ai cittadini europei.

Queste due letture appaiono per molti versi insufficienti, perché la crescita europea è stata il frutto dell’integrazione dei due modelli, anche quando le Conferenze intergovernative, prima del 1992, si svolgevano fuori dal quadro istituzionale europeo.

Se pertanto gli schemi giuspubblicistici e di diritto internazionale sembrano non calzare del tutto nel caso europeo e gli strumenti del federalismo sono spesso ibridati con quelli di derivazione internazionale e con quelli della dottrina dello Stato, il risultato è che ogni tentativo definitorio del sistema europeo sembra sempre insufficiente; sia se si considera una delle prime definizioni del fenomeno come “unione finalizzata, che produce integrazione funzionalizzata”⁵, sia se si prende in esame quella formulata dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza sul Trattato di Maastricht, che fa riferimento a una “associazione di Stati” (*Staatenverbund*)⁶.

In entrambi i casi, la finalità perseguita è quella di escludere una forma di unificazione sovranazionale, per non sottrarre terreno all’unità politica degli Stati nazionali e mantenere così integra la sovranità statale e considerare i poteri europei come semplici competenze di attribuzione. Per inciso, questa lettura riduttiva del dato europeo è stata mantenuta dalla Corte costituzionale tedesca anche con la sentenza sul Trattato di Lisbona⁷, nonostante il tenore letterale di questo sia

⁵ H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, 1972, 196.

⁶ BVerfG. Urteil vom 12. Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92 (BVerfGe 89, 155), nonché *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Hrsg. von Dr. Ingo Winkelmann, Berlin, Duncker & Humblot, 1994.

⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, Rn. 1-421 (BVerfGe 123, 267- 437). V. R. Chr. van Ooyen, *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von*

profondamente diverso dai precedenti trattati europei, anche per effetto del linguaggio sviluppato a livello europeo durante la Convenzione di Laeken, che aveva impregnato la scrittura del Trattato Costituzionale del 2004. Non a caso, quest'ultima decisione del giudice costituzionale tedesco è stata aspramente criticata anche in patria e considerata non *europafreundlich*, in violazione di un preciso principio costituzionale⁸.

Si tende così a descrivere, più che a definire, il modello europeo come un sistema multilivello (*multilevel system*) di governo, nel quale i diversi livelli territoriali sarebbero inclusi sulla base di una distribuzione di competenze nelle quali si perde la dimensione del "politico", a favore di una tecnocrazia apparentemente avalutativa, e conseguentemente la questione della sovranità resta aperta e senza una risposta⁹.

Chi ha guardato all'ordine europeo, in questo contesto postnazionale, sviluppando una idea politica del potere e della società non più ancorata alla nozione di Stato ha trovato sufficienti elementi di contatto tra l'Europa e la nozione di "impero" sia pure in una accezione del tutto particolare¹⁰. Persino chi ha sempre criticato l'Europa, perché mancava il numero di telefono del Ministro degli Esteri, ha fatto ricorso alla figura dell'Impero, ammettendo che l'attuale istituzionalizzazione dell'Unione europea ha "*produced a degree of unity that had not been seen in Europe since the Holy Roman Empire*"¹¹.

Solange über Maastricht zu Lissabon, 3. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2010; P. Chr. Müller-Graff, *Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik*, in *APuZ* 18/2010, S. 22–29.

⁸ V. J. Bergmann/U. Karpenstein, *Identitäts- und Ultra vires-Kontrolle durch das BVerfG*, in *Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS)* 2009, S. 491 ff.; R. Lhotta u. a. (Hg.), *Das Lissabon-Urteil. Staat, Demokratie und europäische Integration im »verfassten politischen Primärraum«*, Wiesbaden 2013; D. Murswiek, *Das Lissabon-Urteil und sein Gegenteil*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2022, 699 – 704.

⁹ V. S. Mangiameli, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraint: The Difficult Path of Political Integration*, in *The Consequences of the Crisis on European Union and on Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Heidelberg, Springer, 2017, 189 ss.

¹⁰ Tra i tentativi di maggiore rilievo, in tal senso, v. U. Beck ed E. Grande, *L'Europa cosmopolita* (2004), trad. it., Roma, Carrocci, 2006; adde J. Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the Enlarged European Union*, OUP, 2006; entrambi ripresi da J.M. Colomer, *Empires versus States*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, June 2017.

¹¹ V. H. Kissinger, *World Order*, Penguin, 2014.

Se ci si interroga sulla appropriatezza di questa qualificazione per l'Europa non si può non rimanere delusi. Infatti, richiamare l'Impero significa fare riferimento ad una particolare forma di governo (*polity*) che indica una peculiare struttura di dominio politico sui "grandi spazi"¹². L'attuale crisi della globalizzazione e della statualità ha riportato in auge questa forma di governo, per le continue sfide e confrontazioni che gli "Imperi" si rivolgono¹³.

L'attribuzione della qualificazione di "impero" all'Europa, però, è stata un riflesso dell'allargamento dell'Unione europea del 1° maggio 2004, che portò l'Unione al massimo di espansione territoriale nel 2007 con 28 paesi. Si trattava di un'epoca ancora fortemente espansiva e nell'Unione europea era ancora presente, tra l'altro, anche la Gran Bretagna che sarebbe uscita dall'Unione a seguito del referendum sulla c.d. *Brexit*.

In quel momento, perciò, l'Unione europea appariva in forte espansione territoriale e dotata di notevoli capacità di integrazione, tuttavia essa restava pur sempre qualcosa di diverso da una Federazione. Per conseguenza, non fu difficile scorgere nel fenomeno europeo alcuni elementi tipici della struttura imperiale e tra questi, primo tra tutti, quello dell'incertezza dei confini che deriva dalla circostanza che l'influenza dell'impero trascende i confini geografici e si estende nello "spazio" per confini lineari.

Peraltro, il tema dell'allargamento dell'Unione europea non è affatto un tema tramontato e, anzi, appare essere una delle cause di attrito che ha innescato la guerra russo-ucraina. A tal proposito, si consideri che altri otto Stati europei hanno avanzato la candidatura per l'ingresso nell'Unione europea tra cui la Turchia, già dal 1995, con una serie di problematiche sulle quali in questa sede non è possibile soffermarsi; e ben tre Stati, l'Ucraina, la Moldavia e la Bosnia-Erzegovina, che proprio nel 2022, durante il conflitto russo-ucraino, hanno avanzato la loro richiesta di adesione. Gli altri Stati che nel frattempo hanno chiesto prima del 2022 l'adesione sono la Macedonia del Nord, il Montenegro, la Serbia e l'Albania.

¹² V. in proposito C. Schmitt, *Stato, Grande spazio, Nomos*, Milano, Adelphi, 2015.

¹³ Per una più approfondita analisi si rinvia a S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove Relazioni Internazionali*, in *Diritto e Società*, 2022, 291-340.

L'allargamento è in effetti una costante del fenomeno europeo, se si considera che gli Stati fondatori nel 1950, ai tempi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, erano solo sei (così ancora nel 1957, quando fu istituita la Comunità economica europea) e, peraltro, solo tre di dimensioni rilevanti, mentre gli altri tre appartenevano alla categoria dei c.d. "piccoli Stati", e le Istituzioni europee hanno affrontato la problematica senza definire mai i confini dell'Europa, e, cioè, del loro dominio politico e dell'ordinamento europeo. Questo aspetto, dato dall'assenza di confini certi e dalla capacità di influenza e condizionamento di Stati esterni è un tipico elemento che caratterizza la forma imperiale. Si consideri che già la presentazione della domanda di adesione pone agli Stati richiedenti degli obblighi ben precisi verso l'Unione, e cioè: il rispetto dei valori europei, prescritti dall'art. 2 TUE; il rispetto del principio democratico; e il cosiddetto *acquis* comunitario, cioè il fatto che l'ordinamento dello Stato richiedente sia a questo conformato in modo da garantire la piena efficacia dell'ordinamento europeo.

Già questa circostanza ha un diretto impatto sullo Stato e sulla Comunità internazionale, perché modifica, tra i tanti, un carattere essenziale di questa, ovvero l'eguaglianza degli Stati, dando luogo ad una asimmetria, che è anch'essa una tipica connotazione della forma imperiale, per la quale gli Stati dell'Impero non sono affatto in una posizione di eguaglianza; anzi, ciascuno può appartenere ad un ambito diverso ed essere collocato in una posizione asimmetrica rispetto agli altri Stati.

Qui, nel caso dell'Unione europea, a parte la situazione degli Stati dell'allargamento, vengono in discussione le diverse stratificazioni che l'integrazione europea ha prodotto e che danno luogo a frontiere interne che si possono anche sovrapporre in modo non univoco, costituendo appunto l'elemento dell'asimmetria imperiale. Si pensi, in particolare alle tante "Europe" cui gli Stati membri hanno dato luogo: l'Europa di Schengen non corrisponde all'Europa dell'euro, l'Europa dell'euro non corrisponde all'Europa delle adesioni. Abbiamo, insomma, tre o quattro Europe che si sovrappongono già dentro l'Unione europea stessa. Per non parlare poi dell'asimmetria nelle forme e nei diritti di appartenenza

(la c.d. "geometria variabile"), per cui gli Stati si differenziano nell'adesione (Danimarca – Polonia) con le riserve apposte nella stipula dei Trattati europei con le loro dichiarazioni. E ancora, della presenza di forme di interdipendenza connessa a forme di disequaglianze di fatto e di potere, come le Repubbliche Baltiche, i "Paesi frugali" e i Paesi PIIGS, che ostacolano l'omogeneità, e cioè la formazione di un popolo sia pure di tipo federale.

Ma non è tutto; si considerino ancora gli accordi di associazione come quello sullo Spazio Economico europeo che comprende la Norvegia, l'Islanda e il Lichtenstein; il peculiare collegamento con la Svizzera che, pur esterna allo SEE, conforma il suo ordinamento a quello europeo; la stessa moneta europea, l'euro, oltre a essere corrente in ben venti Stati membri, è stata adottata da c.d. "microstati europei" e da Stati ancora del tutto estranei all'Unione, come il Kosovo e il Montenegro.

Ed ancora, occorre ricordare la partecipazione dell'Unione europea alle c.d. "politiche settentrionali" che arrivano sino al Polo Nord; l'instaurazione della c.d. "politica europea di vicinato" (PEV), con la quale l'Unione richiede un coordinamento delle politiche con gli Stati limitrofi e un'integrazione economica rafforzata, che assicuri maggiore mobilità e contatti interpersonali più stretti; inoltre, in questo contesto, rilevano anche il c.d. "partenariato orientale" e il "partenariato meridionale". Il primo creato per migliorare le relazioni dell'Unione con la maggior parte dei paesi limitrofi orientali: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, ecc.; e il secondo, che riguarda i seguenti paesi: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Tunisia e Siria. In questa area, peraltro, l'Unione, in un contesto non privo di problemi, dovuti all'instabilità della regione meridionale, punta a costruire un insieme di politiche bilaterali tra l'Unione europea e ciascun Paese, nonché a formare un quadro di cooperazione regionale, denominato "l'Unione per il Mediterraneo". Infine, anche lo stesso Regno Unito continua ad intrattenere un complesso di relazioni con l'Unione europea, grazie all'"accordo di recesso" del 17 ottobre 2019 e a quello sugli scambi commerciali e la cooperazione del 30 dicembre 2020.

3. L'Europa come "impero debole": gli elementi mancanti. – Tuttavia, asimmetria e mancanza di omogeneità, da un lato, confini non definiti e capacità di influenza su un grande spazio, dall'altro, non rendono l'Unione europea un vero e proprio "impero"; e se si vuole proprio insistere con questa formulazione, allora, occorre precisare che, nel caso dell'Europa, si tratta di un "impero debole".

Un impero è tale solo se riesce ad escludere dal suo ambito di influenza ogni altro potere o a sottometterlo¹⁴. L'idea di un impero che non eserciti una egemonia e che si fondi solo sulla cooperazione spontanea, escludendo la coercizione, non è affatto attuale. L'impero come forma di governo politica è tale perché mette a soqquadro la forma Stato, con i suoi elementi (popolo, territorio e sovranità), e la Comunità internazionale stessa, così come queste si sono formate a partire dal modello di Westfalia. Questo, infatti, si basa sulla centralità dello Stato, e gli Stati si relazionano in una Comunità fondata sulla consuetudine internazionale e sui principi di eguale sovranità, di integrità territoriale segnata da confini certi, di non intervento e di piena giurisdizione domestica, tutti aspetti, questi, che la presenza degli imperi mette in crisi.

Se, poi, consideriamo la struttura di un impero, il primo elemento della presenza imperiale appare essere la capacità di impedire la presenza di ogni altro potere politico che possa esercitare la medesima influenza per uno spazio che pur appartenendo ad altri Stati, è sotto l'egemonia dell'Impero e sottoposto al suo potere di comando. È quello che si definisce il "principio di non ingerenza", che implica una influenza politica esercitata, per mezzo della tecnica, dell'economia e della struttura più propriamente organizzativa civile e militare, escludente altri poteri di carattere imperiale, sulla base di una "idea" che è posta a fondamento dell'impero medesimo e che costituisce tanto il fondamento della non ingerenza, quanto quello della legittimazione del "diritto di intervento" in ogni parte del mondo per la sua difesa. Quanto all'"idea imperiale" in sé, poiché questa esprime un potere portatore di un'idea politica nella scena internazionale che si irradia oltre

¹⁴ S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove Relazioni Internazionali*, cit., 291, in part. 314 ss.

i suoi specifici confini e per la quale questo potere è in grado di spendere la propria forza, questa può avere un contenuto diverso e differenziato: dal principio di nazionalità, alla (esportazione della) democrazia, al libero commercio e, persino, alla tutela dei diritti umani¹⁵.

Ora, certamente l'Unione europea e i suoi Stati membri esprimono una influenza conforme alla loro tradizione politica e alla loro società, anzi si può dire che i valori europei¹⁶, che sono comuni agli Stati membri, e l'affermazione del principio democratico, oltre all'organizzazione stessa di una economia sociale di mercato, possono costituire il sostrato di quella "idea imperiale" necessaria all'esistenza stessa dell'impero.

Ma nella tradizione europea, la democrazia e i diritti umani, così come una economia sociale di mercato si sono affermate non per forza propria da parte degli Stati europei, bensì sulla base di una precisa ingerenza internazionale che ha forgiato l'Europa alla fine della II Guerra mondiale e sotto la cui egida gli Stati europei si sono collocati anche dopo avere dato vita alle Istituzioni europee; anzi le stesse Istituzioni comuni sono sorte per volontà esterna. Si pensi in modo particolare a ciò che ha rappresentato (e rappresenta) la Nato in termini di difesa militare; alla peculiare condizione della Germania, fino alla riunificazione del 1990; alle interferenze politiche nella politica estera degli Stati membri; e, persino, alle stesse decisioni sull'allargamento del 2004, volute più come risposta internazionale che per volontà interna, con gli Stati richiedenti non del tutto pronti rispetto ai requisiti necessari per l'adesione.

Tutto ciò fa pensare che l'Europa non sia un impero a sé stante, bensì che essa sia, insieme ai suoi Stati membri, parte di un impero il cui centro non si trova qui. La qualcosa, peraltro, non esclude che in futuro questa situazione possa mutare, soprattutto se l'impero cui gli europei sono tributari dovesse mostrare un profondo disinteresse per gli Stati europei e l'Europa in sé, oppure se questi dovessero

¹⁵ S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove Relazioni Internazionali*, cit., 314 ss.

¹⁶ S. Mangiameli, *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union*, in *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action*, Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2011, 21-46.

mostrarsi in grado di recidere il cordone ombelicale, per cui l'Europa potrebbe mettere in atto il principio di non ingerenza interna.

La condizione minima perché questo possa darsi, assicurando una indipendenza all'Europa sulla scena politica mondiale, è proprio quella di dotare l'Unione europea di una propria capacità militare e questa, a sua volta, necessita che si sviluppi un apparato industriale adeguato alle necessità belliche, sì da tenere almeno un "fronte".

Ora, è ben nota la vicenda militare europea a partire dalla crisi del Trattato sulla Comunità europea della difesa del 1954, e come su questo punto non si sia ancora formata una competenza europea. I tentativi di una ripresa della politica estera e di una politica di sicurezza comune, compresa la difesa comune, portati avanti in occasione del Trattato di Maastricht non vanno oltre un coordinamento tra gli Stati membri che decidono sostanzialmente all'unanimità e le procedure escludono il Parlamento europeo; disciplina che è rimasta inalterata anche nel Trattato di Lisbona¹⁷.

Il conflitto russo-ucraino ha reso evidente i limiti di una politica militare europea e la mancanza di un complesso industriale europeo che sostenga la difesa comune, anche perché l'esperienza dell'"Agenzia europea per la difesa" si è rivelata ampiamente insufficiente. Anche gli sforzi compiuti di recente, come gli accordi di cooperazione (rafforzata) per l'*Eurofighter* e gli armamenti comuni, e la definizione della c.d. "bussola strategica", messa a punto dopo l'inizio della guerra, che può rendere più agevoli azioni militari europee da parte delle forze armate degli Stati membri, possono considerarsi dei passi in avanti, ma certamente non decisivi per garantire all'Unione un vero e proprio diritto di intervento di tipo imperiale; senza contare peraltro che il conflitto armato ha riportato in auge il ruolo della Nato e con esso degli Stati Uniti, rispetto al quale l'Europa militare sarebbe poco più che ancillare.

¹⁷ V. in proposito il nostro *Il ruolo del Parlamento europeo nella PESC, alla luce delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona*, in *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di Carmela Decaro e Nicola Lupo, LUISS University Press, Roma, 2009.

Il punto più controverso della visione imperiale dell'Europa resta comunque quello della sovranità europea. È bene precisare che la sovranità imperiale convive tranquillamente con quella delle altre autorità politiche che vivono dentro l'impero o ai suoi margini, perché queste due sovranità sono qualitativamente diverse, nonostante esprimano entrambe un potere assoluto di comando politico¹⁸.

Da questo punto di vista si osserva che quando la sovranità statale viene in contatto con il potere imperiale perde il suo carattere assoluto e si determinano limitazioni dell'autonomia sovrana visibili in campo interno e internazionale. Si può dire che la sovranità, a contatto con il potere imperiale, tende a farsi "porosa", perché deve offrire lo spazio a questo potere di penetrare e diventare determinante per l'azione politica.

La sovranità dell'impero, per contro, appare discontinua e marginale; essa opera in ogni caso come potere di ultima istanza e assoluto, e si presenta come una giurisdizione non piena, bensì in concorrenza con altre autorità politiche presenti, per cui anche queste esercitano una loro giurisdizione entro i confini della propria competenza e può richiedere forme di collaborazione¹⁹.

Tuttavia, in caso di conflitto, il rapporto tra le giurisdizioni si risolve sistematicamente a favore del potere imperiale, che all'occorrenza diventa un potere gerarchicamente superiore e il controllo sulle altre autorità politiche si trasforma, in questo caso, in una vera e propria pretesa di obbedienza e la loro collaborazione veste i panni di una collaborazione coercitiva, anche se non determina mai l'unificazione politica²⁰.

Nel caso dell'Unione europea l'idea stessa di una sovranità europea è contestata, e non solo dai c.d. "sovranisti", ed è nel dibattito europeo un concetto ampiamente controverso. La Corte di giustizia ha cercato di fondare l'idea di una sovranità europea ancorandola all'ordinamento comune e alla sua prevalenza²¹. Ma l'assunto è stato sin da subito contestato dalle Corti costituzionali degli Stati

¹⁸ S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove Relazioni Internazionali*, cit., 323 ss.

¹⁹ M. Hardt – T. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2001, 175 ss.

²⁰ S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove Relazioni Internazionali*, cit., 323 ss.

²¹ V. la sentenza Costa c/ Enel, C-4/1964.

membri a cominciare da quella italiana e, soprattutto, da quella tedesca, con la teoria del c.d. “controlimiti”²². La stessa prevalenza del diritto europeo sugli ordinamenti nazionali è stata messa a dura prova dopo il fallimento del Trattato Costituzionale, che contemplava la “clausola di supremazia”, e anche la “17. Dichiarazione relativa al primato”, contenuta nel Trattato di Lisbona, sembra ricevere scarso rispetto da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri²³.

Al di là delle vicende giurisprudenziali, non va dimenticato che il tema della sovranità costituisce innanzi tutto una questione di carattere dirimente, su chi decide in modo vincolante per tutti e determina così l’“unità politica”.

Ora è evidente come l’Europa abbia abbandonato il tema politico, e cioè della sovranità, e i Trattati europei, approvati dopo il fallimento della Comunità politica e della difesa comune, contengono una filosofia diversa, basata sul principio che la messa in comune delle economie degli Stati contraenti avrebbe generato comunque pace e libertà tra i popoli europei.

Non si dichiarava apertamente l’abbandono del programma dell’unità politica, ma semplicemente si affermava il rinvio a tempi più maturi. Così, da questa visione prese le mosse anche la politica del processo incrementale di integrazione per la quale, con un certo gradualismo, si è cercato di riprodurre nel sistema europeo le

²² V. M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; Id., “Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in DUE, 2005, 592 ss.; S. Mangiameli, *Unchangeable core elements of national constitutions and the process of European integration. For a criticism to the theory of the “controlimiti” (counter-limits / Schranken-Schranken)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2010, 68-90; M. Luciani, *I controlimiti e l’eterogeneità dei fini*, in *Questione giust.*, n. 1/2015, 89; a seguito del caso “Taricco”, A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Atti del Convegno del dottorato di ricerca Diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali, del Dipartimento di giurisprudenza dell’Università di Ferrara, Ferrara 7-8 aprile 2016, Napoli, 2017. S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018, 174 s.; E. Cannizzaro, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali*, in A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali cit.*, 46 ss.; D. Gallo, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in DUE, 2017, 249 ss.; V. Manes, *La “svolta” Taricco e la potenziale “sovversione di sistema”: le ragioni dei controlimiti*, in DPC, 6 maggio 2016.

²³ V. S. Mangiameli, *The Institutional Design of the European Union after Lisbon*, in *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action*, Springer, Berlin - Heidelberg - New York, 2011, 93-128; Id., *La garanzia dei diritti fondamentali nell’ordinamento europeo e le funzioni nazionali*, in *I diritti costituzionali: dallo Stato ai processi di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2020, 146 ss.

Istituzioni-chiave della moderna democrazia politica (cittadinanza, rappresentanza, processo decisionale, ecc.) e politiche sociali che rispondessero al modo di sentire dei cittadini europei²⁴.

Il tema, su quanto sovrane fossero le Istituzioni europee, anche in occasione dell'adozione dell'euro, che pure implicava il trasferimento della sovranità monetaria, non è stato mai considerato e, trascurandolo, si celava così che i Trattati europei avessero potuto comunque limitare – come di fatto hanno sempre fatto – la sovranità degli Stati membri, i quali continuano a sentirsi sovrani.

Tuttavia, la circostanza che il tema della sovranità europea sia stato continuamente posposto, preferendo cioè non discuterla *ex professo*, ma procedendo concretamente nel processo europeo di integrazione, ha comportato, all'arrivo delle crisi, un crescente logoramento dell'Unione europea e, dimentichi dei benefici apportati dall'Europa, una crescente insoddisfazione da parte dei cittadini europei²⁵.

4. Il futuro dell'Europa: a) la riforma dei Trattati. – L'Europa nel recente passato ha reagito alle numerose crisi che ancora non sembrano essersi esaurite con strumenti estemporanei, come il Fiscal Compact, il Mes, il Patto di Dublino, la Clausola di salvaguardia e il Next Generation EU, ecc. Il dibattito europeo, per quanto lacunoso e problematico, ora, sembra avere riportato in auge la pretesa di dare vita, anche rispetto all'economia e alla salvaguardia del mercato interno, alla creazione di un governo europeo con la politica estera e la difesa comune, nell'ambito di una democrazia europea imperiata sul riconoscimento dei diritti fondamentali, sul principio di non discriminazione e sulla rappresentanza politica e la partecipazione dei "cittadini europei".

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 22 novembre 2023 sui *Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati* ²⁶, ha raccolto, in tal senso, molte delle

²⁴ S. Mangiameli, *Costituzionalismo e sovranità in Europa. Appunti per la formazione di una nuova cittadinanza*, in *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017.

²⁵ S. Mangiameli, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2022, n. 2/2022 – 24 luglio 2022, 293-346.

²⁶ P9_TA (2023)0427.

proposte emerse nella “Conferenza sul futuro dell’Europa” (2021/22), mettendo a punto una serie di modifiche dei trattati e a tal fine ha richiesto anche la convocazione da parte del Consiglio europeo di una *Convenzione secondo la procedura di revisione ordinaria di cui all’articolo 48, paragrafi da 2 a 5, TUE*. Gli argomenti considerati dal Parlamento europeo sono molteplici e riguardano tutti gli ambiti dell’ordinamento europeo e delle politiche europee. Per quel che qui rileva, innanzi tutto, vengono in evidenza le riforme istituzionali, nel senso di una compiuta parlamentarizzazione del sistema europeo, e il riordino delle competenze europee alla luce delle recenti esperienze, con materie come la sanità e la salute, la protezione civile, l’ambiente e l’energia. A ciò si aggiunga la politica estera e di difesa comune, da ricondurre alla competenza concorrente, con decisioni adottate a maggioranza qualificata e tramite procedimento legislativo ordinario, cui si chiede di aggiungere “l’istituzione di un’Unione della difesa che comprenda unità militari e una capacità di dispiegamento rapido permanente, sotto il comando operativo dell’Unione”; e, conseguentemente, si propone che l’acquisizione congiunta e lo sviluppo degli armamenti siano finanziati dall’Unione tramite una dotazione di bilancio specifica adottata con procedura di codecisione e soggetta al controllo parlamentare”, e, infine, “che le competenze dell’Agenzia europea per la difesa siano adeguate di conseguenza”. Infine, sono formulate precise proposte volte a rafforzare, da un lato, il mercato unico e le politiche sociali connesse al mercato del lavoro e, dall’altro, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, compresa la politica di protezione dei confini e di controllo dell’immigrazione.

5. Segue: b) la competitività europea. – Anche il recente rapporto sulla competitività europea, la cui stesura è stata affidata all’ex presidente della BCE, Mario Draghi, affronta in modo chiaro la condizione europea attuale ²⁷.

²⁷ Per una lettura del Rapporto si rinvia al sito della Commissione europea (https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en). Del Rapporto sul Futuro della Competitività europea sarà preso in considerazione la parte A che delinea una politica generale per l’Unione europea; la parte B concerne invece le politiche settoriali e quelle orizzontali.

Il rapporto muove dalla premessa che il mondo su cui è stato fondato il sistema europeo non esiste più, le crisi che si sono succedute – a partire dalla Grande Crisi Finanziaria (GCF) del 2009 e sino alla recente crisi energetica – hanno stravolto in modo irreversibile i riferimenti globali della crescita europea e il mancato adeguamento nel tempo del disegno europeo ai cambiamenti intercorsi mina ormai in modo profondo l'esistenza stessa dell'Unione europea. "Si tratta di una sfida esistenziale", osserva già nelle prime battute il rapporto, che prosegue: "I valori fondamentali dell'Europa sono la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia in un ambiente sostenibile. L'UE esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali. Se l'Europa non è più in grado di fornirli ai suoi cittadini – o se deve scambiare l'uno con l'altro – avrà perso la sua ragione d'essere"; e conseguentemente afferma: "L'unico modo per affrontare questa sfida è crescere e diventare più produttivi, preservando i nostri valori di equità e inclusione sociale. E l'unico modo per diventare più produttivi è che l'Europa cambi radicalmente".

Il rapporto si occupa ovviamente dell'economia europea, ma ha un rilevante significato politico-istituzionale²⁸. Muove dalle "tre aree principali" che toccano la competitività europea in questo momento e individua gli interventi idonei "per rilanciare la crescita sostenibile": la prima area è quella del "divario di innovazione con gli Stati Uniti e la Cina" che dovrebbe essere colmato, con ricadute dirette anche sulla crescita della produttività del lavoro e dei relativi salari; la seconda concerne "la decarbonizzazione e la competitività", per la quale bisognerebbe procedere con un piano congiunto (UE – Stati membri); la terza riguarda "l'aumento della sicurezza e la riduzione delle dipendenze", atteso che "la sicurezza è un prerequisito per la crescita sostenibile"²⁹.

²⁸ V. il breve commento di Olimpia Fontana e Simone Vannuccini, *Rapporto Draghi: si scrive competitività si legge politica*, in Centro studi sul federalismo, *Commenti*, n. 305 - 20 settembre 2024.

²⁹ In proposito il Rapporto avverte che "Il rischio più immediato per l'Europa è che le dipendenze possano essere utilizzate per creare un'opportunità di coercizione, rendendo più difficile per l'UE mantenere una posizione unitaria e minandone gli obiettivi politici comuni".

Inoltre, afferma che “l’Europa ha già le basi per essere un’economia altamente competitiva” e che “il modello europeo combina un’economia aperta, un alto grado di concorrenza di mercato, un solido quadro giuridico e politiche attive per combattere la povertà e ridistribuire la ricchezza. Questo modello ha permesso all’UE di coniugare alti livelli di integrazione economica e sviluppo umano con bassi livelli di disuguaglianza”.

L’analisi economica del rapporto avanza sull’idea che non sia sufficiente affidarsi al mercato per realizzare gli obiettivi indicati, anche se – come da tempo si sottolinea – appare necessario rafforzare il “mercato interno”, minato da numerose deroghe nazionali, e portare a termine l’Unione dei Mercati dei Capitali (UMC) e perfezionare ulteriormente l’Unione bancaria. Il vero nodo della prospettiva futura viene individuato in una politica economica europea in cui gli investimenti siano realizzati con un forte sostegno del settore pubblico ed osserva: “Per massimizzare la produttività, sarà necessario un finanziamento congiunto per gli investimenti in beni pubblici europei chiave, come l’innovazione rivoluzionaria. Allo stesso tempo, ci sono altri beni pubblici identificati in questo rapporto – come gli appalti per la difesa o le reti transfrontaliere – che saranno insufficienti senza un’azione comune. Se le condizioni politiche e istituzionali sono soddisfatte, anche questi progetti richiederebbero un finanziamento comune”.

Per realizzare le azioni e le misure necessarie a rinnovare l’economia europea secondo i tre obiettivi indicati (innovazione, decarbonizzazione e sicurezza, compresa la riduzione delle dipendenze) il rapporto indica due necessità istituzionali essenziali: la prima è l’accrescimento della capacità fiscale europea per guidare, realizzare e coordinare le politiche europee; la seconda è data dal coordinamento degli Stati membri per le politiche di competenza nazionale. La prima richiede che si superino le frammentazioni nazionali e che pertanto cresca il potere di decisione dell’Unione e la capacità di regolazione delle sue Istituzioni, con il pericolo di iper-regolamentazione. La seconda invece mantiene in capo agli Stati membri il potere di decisione e può comportare spesso la mancata decisione,

per mancanza di un accordo, e comunque una lentezza non compatibile con l'esigenza di una pronta risposta alle condizioni di mercato.

Questo conflitto è più evidente proprio con riferimento al coordinamento tra le politiche europee e quelle nazionali. Infatti, "oggi le politiche industriali – come quelle degli Stati Uniti e della Cina – comprendono strategie multi-politiche, che combinano politiche fiscali per incentivare la produzione interna, politiche commerciali per penalizzare i comportamenti anticoncorrenziali all'estero e politiche economiche estere per garantire le catene di approvvigionamento. Nel contesto dell'UE, collegare le politiche in questo modo richiede un elevato grado di coordinamento tra le politiche nazionali e quelle dell'UE. Tuttavia, a causa della sua complessa struttura di governance e del processo di elaborazione delle politiche lento e disaggregato, l'UE ha più difficoltà a produrre una risposta di questo tipo".

Dunque, la riforma della governance è essenziale per realizzare la sopravvivenza dell'Unione europea, dotandola di una competitività che le consenta di stare alla pari con Stati Uniti e Cina su tutti i terreni compreso quello militare. Questa riforma dovrebbe, da un lato, ridurre gli oneri normativi derivati dalla legislazione europea e dalla iper-regolazione nazionale, che pesano sulle imprese e, alla fine, sui cittadini europei, e, dall'altro, aumentare il coordinamento, anzi – come si esprime il rapporto – "dobbiamo assumere una nuova posizione nei confronti della cooperazione: rimuovere gli ostacoli, armonizzare le regole e le leggi e coordinare le politiche".

Di qui al riesame del sistema di determinazione delle procedure europee, il passo è breve e si muove lungo una prospettiva che tende a superare il "metodo comunitario", osservando che "il 'metodo comunitario' è stato la fonte del successo dell'UE, ma è stato istituito in un'epoca diversa, quando l'Unione era più piccola e doveva affrontare una serie di sfide diverse"³⁰.

³⁰ "Per gran parte della storia dell'UE, – prosegue il rapporto – l'obiettivo principale è stato quello di generare integrazione e coesione interna, che gli Stati membri potevano permettersi di affrontare al proprio ritmo".

L'idea che anima il rapporto in proposito tende, per un verso, a superare alcuni limiti del sistema presente, come il "diritto di veto" degli Stati membri, che in un'Unione europea ora molto più grande appare incompatibile con le sfide che deve affrontare e che le vengono imposte dall'esterno. Per l'altro, punta "su un rinnovato partenariato europeo tra gli Stati membri", che consenta all'Europa di andare avanti e di "agire come Unione in un modo mai visto prima".

Ad avviso del Rapporto per il raggiungimento degli obiettivi comuni sarebbe sufficiente, per "garantire un coordinamento efficiente delle politiche e utilizzare le procedure di governance esistenti in un modo nuovo per consentire agli Stati membri che lo desiderano di agire più rapidamente". Quindi non un nuovo assetto delle competenze, rispetto a quello attuale, ma maggiore coordinamento e, semmai, forme di cooperazione rafforzata tra alcuni Stati membri nell'ambito di politiche comuni.

Sicché, in molti settori sarebbero sufficienti "un gran numero di piccoli passi" per "ottenere grandi risultati", ma da fare "in modo coerente, allineando tutte le politiche all'obiettivo comune".

Ovviamente, non si nega che "in altre aree sarebbe necessario un numero ridotto di passi più ampi, delegando all'UE compiti che possono essere svolti solo a questo livello", come nel caso di economie di scala molto alte e di riduzione degli effetti provocati da esternalità prodotte dalle politiche europee. Allo stesso tempo, però, si afferma che "ci sono ancora altri settori in cui l'UE dovrebbe fare di meno, applicando il principio di sussidiarietà in modo più rigoroso e mostrando un maggiore 'autocontrollo'".

Il punto più innovativo del Rapporto appare quello del finanziamento delle politiche europee, la qualcosa completa la premessa per la quale il mercato dei capitali europeo, anche dopo il perfezionamento dell'UMC, non sarebbe in grado di soddisfare le necessità finanziarie per gli investimenti necessari. Infatti, "per raggiungere gli obiettivi indicati nella presente relazione – si osserva – sono necessari almeno 750-800 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi annui secondo le ultime stime della Commissione, pari al 4,4-4,7% del PIL dell'UE nel 2023".

Questo “piano economico degli investimenti” sarebbe necessario per colmare il divario tra gli investimenti privati in Europa e negli Stati Uniti e con i quantitativi indicati “la quota di investimenti dell’UE” potrebbe passare “dall’attuale 22% circa del PIL ad approssimativamente il 27%, invertendo un declino pluridecennale nella maggior parte delle grandi economie dell’Unione”. Anche se “le famiglie dell’UE forniscono ampi risparmi per finanziare maggiori investimenti, ... attualmente questi risparmi non vengono incanalati efficacemente in investimenti produttivi”, per cui, nonostante “l’UE possa soddisfare queste esigenze di investimento senza sovraccaricare le risorse dell’economia europea, ... il settore privato avrà bisogno del sostegno pubblico per finanziare il piano”. Peraltro, “per finanziare il piano di investimenti, oltre agli investimenti pubblici diretti, sembrano necessari incentivi fiscali per sbloccare gli investimenti privati”.

Il rapporto in proposito muove una critica alla capacità fiscale dell’UE. Si tratta di un limite ormai da tempo noto, determinato dalla carenza di risorse proprie dell’Unione, e per il quale la dimensione dell’1% del PIL europeo per il bilancio europeo, non consente di svolgere alcuna vera politica economica a livello europeo “per progetti paneuropei più ampi”. Ad aggravare la situazione del bilancio europeo, poi, concorrono diverse circostanze: in primo luogo, quella che la maggior parte delle risorse sia assorbita dalla politica di coesione (circa 1/3) e dalla politica agricola comune (circa 1/3); in secondo luogo, che sussista una forte frammentazione dei programmi di spesa; e, infine, l’ostacolo politico frapposto alla “mobilitazione degli investimenti privati attraverso strumenti di condivisione del rischio” che denota “una scarsa propensione al rischio”. Osserva, in proposito, il rapporto che, “allo stesso tempo, il sostegno dell’UE agli investimenti pubblici e privati è limitato dalle dimensioni del bilancio dell’UE, dalla sua mancanza di focalizzazione e da un atteggiamento troppo conservativo nei confronti del rischio”.

La proposta finale è quella di ripetere l’esperienza del debito comune e l’emissione di titoli europei compiuta in occasione della crisi pandemica prima con il SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) e dopo, soprattutto, con il

fondo del *Next Generation EU* ³¹. L'idea è che "per massimizzare la crescita della produttività e per finanziare altri beni pubblici europei è necessario un finanziamento congiunto degli investimenti a livello comunitario"³². Si tratta di una proposta già avanzata in occasione della crisi energetica dovuta al conflitto russo-ucraino, ma a suo tempo respinta per via del veto opposto da parte di diversi Stati membri (tra cui rilevante quello della Germania), e ripresa da diversi osservatori³³. Adesso il Rapporto propone, in via sistematica, "l'emissione di asset comuni sicuri per finanziare progetti di investimento congiunti", sulla falsariga del modello *NGEU*, "che aumenteranno la competitività e la sicurezza comunitarie" che contribuirebbero all'integrazione dei mercati di capitali e che, con l'emissione comune, dovrebbero produrre nel tempo un mercato delle obbligazioni dell'UE più profondo e liquido". Queste emissioni, specifiche per ogni missione e progetto, inerenti a singole politiche europee o alla realizzazione di beni comuni europei, "dovrebbero essere accompagnati da tutte le garanzie che richiederebbe un passo di tale importanza". Infatti, "l'emissione di tali asset su base più sistematica richiederebbe un insieme più forte di norme di bilancio che garantiscano che all'aumento del debito comune corrisponda un percorso più sostenibile del debito nazionale. In questo modo, tutti gli Stati membri dell'UE potrebbero contribuire a tale asset senza pregiudicare la sostenibilità del loro debito pubblico".

³¹ V. per la politica economica europea in occasione della pandemia da Covid-19 il nostro *Covid-19 and European Union – The answer to the health crisis as a way for resuming the process of European integration*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista giuridica on-line – Issirfa – Cnr, n. 1/2021, 17-48.

³² Osserva il Rapporto: "Quanto più i governi attueranno la strategia delineata in questa relazione, tanto maggiore sarà l'aumento della produttività e tanto più facile sarà per i governi sostenere i costi di bilancio del sostegno agli investimenti privati e degli investimenti stessi. I finanziamenti congiunti per progetti specifici saranno fondamentali per massimizzare gli aumenti di produttività della strategia, ad esempio investendo nella ricerca e nelle infrastrutture innovative per integrare l'IA nell'economia. Allo stesso tempo, ci sono altri beni pubblici riportati in questa relazione (come gli investimenti nelle reti e negli interconnettori e il finanziamento dell'acquisto congiunto di materiali militari e della R&I per la difesa) che non saranno forniti a sufficienza senza un'azione e un finanziamento comuni. Infine, per una maggiore convergenza delle politiche degli Stati membri (sia per quanto riguarda il mercato unico che, più in generale, per le politiche descritte nella presente relazione, come il clima, l'innovazione, la difesa, lo spazio e l'istruzione) saranno necessari sia regolamenti che incentivi. Questi ultimi richiederanno anch'essi un finanziamento comune."

³³ V. S. Grund – A. Steinbach, *European Union debt financing: leeway and barriers from a legal perspective*, Working Paper 15/2023, Bruegel.

6. Il futuro dell'Europa tra coordinamento degli Stati membri e parlamentarizzazione dell'Unione. – Il rapporto avverte che la “nuova strategia industriale per l'Europa non funzionerà senza cambiamenti paralleli all'assetto istituzionale e al funzionamento dell'Unione”. Infatti, le politiche pubbliche richiedono strategie che abbraccino un complesso di elementi quali: “gli investimenti, la fiscalità, l'istruzione, l'accesso ai finanziamenti, la regolamentazione, gli scambi e la politica estera”.

Il Rapporto osserva che “I principali rivali dell'Europa, in quanto singoli Paesi, possono applicare queste strategie”. Nel caso dell'Unione europea, invece, le decisioni sono “lente e macchinose rispetto agli sviluppi che avvengono all'esterno”.

Qui, però, il rapporto, anziché calcare la mano sulle inefficienze istituzionali del sistema europeo, dovute alla farraginosità delle procedure intergovernative, compie una scelta di campo che ricalca i limiti della forma di governo europea. Infatti, la via più logica sarebbe stata quella di auspicare una modifica dei processi decisionali europei, rafforzando il potere legislativo del Parlamento europeo e i poteri esecutivi della Commissione; e invece, il rapporto, pur prospettando la modifica dei Trattati per il rafforzamento dell'UE, afferma che questa non sarebbe un “prerequisito” per far progredire l'Europa, e che “molto più può essere fatto con aggiustamenti mirati”, almeno fin tanto che non ci sarà il consenso per modificare i Trattati.

A questo punto, abbandonata l'idea di una crescita istituzionale del livello europeo, l'intero piano del rilancio della competitività in sostanza viene affidato al metodo intergovernativo – per il quale “il nuovo quadro di riferimento riguarderebbe solo le priorità strategiche a livello comunitario (le ‘Priorità dell'UE in materia di competitività’) che verrebbero formulate e adottate dal Consiglio europeo” – e al

coordinamento di tutte le politiche economiche rilevanti per le priorità strategiche concordate dall'UE³⁴.

Si tratta, sia pure pilotato alla luce delle indicazioni contenute nel Rapporto sulla competitività, di riutilizzare ancora una volta l'art. 121 TFUE, in base al quale "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120"; e cioè l'attuazione della politica economica resta di competenza degli Stati membri, pur contribuendo alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'articolo 3 TUE, "nel contesto degli indirizzi di massima" che il paragrafo 2 dell'art. 121 TFUE prevede che siano elaborati dal Consiglio, su raccomandazione della Commissione, e poi deliberati dal Consiglio europeo e, sulla base delle conclusioni adottate, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Conclusa la procedura deliberativa, il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla raccomandazione.

Come si vede l'unico organo di rilevanza politica europea e di diretta rappresentanza dei cittadini europei, il Parlamento europeo (art. 10 TUE), è semplicemente informato, ma non ha alcun potere deliberativo. Ma non è tutto. Infatti, una volta messa l'intera politica per competitività nelle mani dei governi degli Stati membri, attraverso il coordinamento orizzontale, ne segue che è sempre il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, a procedere alla sorveglianza "sull'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione", nonché a valutare "la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 dell'art. 121" e a procedere "ad una valutazione globale" (art. 121, para.3 TFUE).

Ora, è ben noto che "coordinamento orizzontale" e "sorveglianza multilaterale" sono stati i limiti più evidenti dell'Unione economica e monetaria (UEM) che negli anni della Grande Crisi Finanziaria stavano per travolgere anche la moneta unica. La storia del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e

³⁴ "Il Quadro di coordinamento della competitività sarebbe suddiviso in Piani d'azione per la competitività per ciascuna priorità strategica, con obiettivi, governance e finanziamenti ben definiti".

risalente al rapporto presentato dal Comitato *Werner* nel 1970 per la realizzazione dell'UEM.

Il rapporto *Werner* nelle conclusioni affermava che "l'obiettivo finale", cioè quello dell'*unione economica e monetaria*, era "apparso come un obiettivo realizzabile nel decennio in corso [gli anni '70 del secolo scorso], purché (avesse ricevuto) un appoggio politico permanente da parte dei governi", e soggiungeva che "l'unione economica e monetaria (avrebbe significato) che le principali decisioni di politica economica (sarebbero state) prese a livello comunitario e che quindi i poteri necessari (sarebbero stati) trasferiti dal piano nazionale a quello comunitario, concludendo che l'unione economica e monetaria avrebbe potuto "condurre all'adozione di una moneta unica, che garantirà l'irreversibilità dell'impresa", e cioè la realizzazione di "una zona all'interno della quale i beni ed i servizi, le persone ed i capitali circoleranno liberamente, esenti da distorsioni di concorrenza, senza per questo generare squilibri strutturali e regionali"³⁵.

Nonostante le risultanze del rapporto furono accolte dal Consiglio europeo nel marzo del 1971, per tutti gli anni '70 del secolo scorso la questione dell'UEM si trascinò senza approdare a risultati significativi anche per colpa della crisi economica e di quella petrolifera.

Quando, diversi anni dopo, il Comitato *Delors* presentò il suo rapporto (il 12 aprile 1989), che venne approvato dalla Commissione dallo stesso presieduta, l'approccio all'UEM cambiava profondamente, dal momento che l'unione monetaria non sarebbe stata seguita da quella economica; anzi si affermava che, "anche dopo aver raggiunto l'unione economica e monetaria, la Comunità continuerebbe a essere composta da singole nazioni con caratteristiche economiche, sociali, culturali e politiche diverse". Di conseguenza – continuava il Rapporto *Delors* – "l'esistenza e la conservazione di questa pluralità richiederebbero che un certo grado di autonomia nelle decisioni economiche rimanga ai singoli paesi membri e che venga trovato un equilibrio tra competenze nazionali e comunitarie"; e concludeva: "per

³⁵ Sul Rapporto *Werner* v. A. Majocchi, *Compatibilité entre l'équilibre de la balance des paiements et d'autres objectifs de politique économique dans une union monétaire. Une analyse critique du rapport Werner*, in *Le Federaliste*, XVI année, 1974, Numéro unique, Page 51.

questo motivo non sarebbe possibile semplicemente seguire l'esempio degli attuali Stati federali; sarebbe necessario sviluppare un approccio innovativo e unico" (punto 17).

Nel parere del Comitato era chiaro che "il processo di realizzazione dell'unione monetaria (era) concepibile solo se si raggiunge(va) un alto grado di convergenza economica" (punto 21). A questo proposito, si sosteneva che "un'unione monetaria costitui(va) un'area monetaria in cui le politiche sono gestite congiuntamente al fine di raggiungere obiettivi macroeconomici comuni" (punto 22). A tal riguardo, si affermava la necessità di un certo "parallelismo" tra integrazione economica e monetaria³⁶.

Nel tempo, con la realizzazione dell'Unione monetaria si è assistito a questa distonia tra politica economica e politica monetaria: la prima nelle mani degli Stati membri, la seconda in quelle dell'Unione europea; la prima intergovernativa, la seconda comunitaria e, forse, sarebbe più esatto dire, federale, atteso anche il ruolo della Banca Centrale Europea (BCE).

Finché è durata una congiuntura economica favorevole e si facevano sentire i benefici della globalizzazione lo sbilancio tra politica economica e politica monetaria, con una politica fiscale europea praticamente inesistente, non ha destato preoccupazioni; ma non appena il trend è cambiato e la globalizzazione ha mostrato il suo lato negativo, con la Grande Crisi Finanziaria, la divergenza tra politica economica e politica monetaria ha determinato una politica di bilancio degli Stati membri fondata sull'*austerità*, nella quale, per consolidare i conti economici e stabilizzare i debiti pubblici, furono consumate ingenti risorse, anche perché né l'Unione europea, per via di un bilancio europeo privo di vera fiscalità, né gli Stati membri, per via delle regole europee di bilancio, avevano la possibilità di realizzare politiche anticicliche³⁷.

³⁶ "Parallel advancement in economic and monetary integration would be indispensable in order to avoid imbalances which could cause economic strains and loss of political support for developing the Community further into an economic and monetary union" (point 42)

³⁷ S. Mangiameli, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, cit., 56.; nonché Id., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *AIC Rivista on-line* N° 4/2013 (18.10.2013)

I ritardi con cui il percorso di perfezionamento dell'Unione economica (Unione bancaria, Unione dei mercati di capitali, incorporazione del MES nel quadro istituzionale dell'UE) si compiva, comportò una inadeguatezza successiva. Tuttavia, quando la crisi pandemica colpì di l'Europa, la lezione della GCF spinse da subito a percorrere una via diversa e ad assumere decisioni a favore del debito comune e al rafforzamento della fiscalità europea, con il varo di nuove risorse proprie dell'UE, e in tutto ciò il ruolo svolto dal Parlamento europeo fece la differenza³⁸. Ed è così che si è arrivati al *Next Generation EU* e ai Piani Nazionali di ripresa e resilienza.

Adesso, se la strada indicata dal Rapporto sulla competitività europea appare giusta, e cioè che per la sopravvivenza stessa dell'Europa risulta indispensabile mettere in campo per molti anni un complesso di investimenti europei annuali, grosso modo della stessa consistenza del *NGEU*, non si può commettere l'errore di non perfezionare il sistema istituzionale europeo, nel senso soprattutto di una sua piena parlamentarizzazione, e non si può pensare che le procedure dell'attuale art. 121 TFUE, con il coordinamento orizzontale e la sorveglianza multilaterale, possano essere considerate sufficienti ed adeguate. Infatti, al di là di una compiuta riforma dei Trattati europei, che dovrebbe agire su più versanti (riordino delle competenze, riforma del procedimento legislativo, ruolo governativo della Commissione, unificazione del potere di rappresentanza dell'Unione, realizzazione di una politica estera e di sicurezza comune, effettiva costruzione di un autonomo potere militare di difesa, ecc.) proprio l'articolo richiamato dovrebbe essere riformato, per affidare alla triade Commissione-Consiglio-Parlamento europeo le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.

Altrimenti detto, il ruolo politico, oggi svolto dal Consiglio europeo, dovrebbe essere attribuito al Parlamento; con la conseguenza che l'elaborazione e l'approvazione degli "indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione" dovrebbe essere di competenza del Consiglio e del

³⁸ V. S. Mangiameli *Covid-19 and European Union – The answer to the health crisis as a way for resuming the process of European integration*, in *Italian Papers on Federalism*, Rivista giuridica online – Issirfa – Cnr, n. 1/2021, 17-48

Parlamento europeo e, al posto delle conclusioni del Consiglio europeo, dovrebbe procedersi con un atto legislativo europeo, affidando, poi, alla Commissione, con una apposita base giuridica da inserire nei Trattati, l'esecuzione e la sorveglianza, con l'obbligo da parte di questa di presentare le proprie valutazioni al Parlamento europeo.

Del resto, non va dimenticato che è ancora in piedi l'impegno a realizzare la IV parte della proposta della Commissione, resa nota alla fine di novembre 2012, con il documento intitolato: *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*³⁹.

Ora, il *Blueprint* richiamato era veramente importante perché mostrava una chiara percezione da parte della Commissione, ma anche delle altre Istituzioni che avevano nell'ultimo anno elaborato le risposte alla GCF, che l'Unione europea doveva essere riformata per continuare a esistere e doveva essere dotata di una forte unione economica e monetaria con una legittimazione a decidere più democratica, sì da diventare politicamente più significativa degli stessi Stati nazionali che la supportano. Di qui anche la previsione di modifiche e riforme dei Trattati europei.

In particolare, il *Piano* aveva previsto che "l'ulteriore e progressiva integrazione della zona euro verso un'Unione bancaria, fiscale ed economica a tutti gli effetti" avrebbe richiesto "misure parallele finalizzate a un'Unione politica con una maggiore legittimità e responsabilità democratiche" e che "i progressi compiuti in termini di integrazione" avrebbero dovuto inoltre "riflettersi all'esterno, in particolare attraverso misure finalizzate a una rappresentanza economica esterna unica della zona euro"⁴⁰.

Le modifiche ipotizzate per adeguare i Trattati europei al grado di responsabilità finanziaria ("l'ulteriore condivisione delle prerogative finanziarie presuppone una commisurata integrazione politica") erano state consapevolmente ancorate al tema del trasferimento di sovranità dagli Stati membri ("il livello di responsabilità

³⁹ European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012.

⁴⁰ European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union*, cit., 14.

democratica deve rimanere commisurato al grado di trasferimento della sovranità dagli Stati membri all'Unione europea") e all'attribuzione della "responsabilità al livello al quale è adottata la decisione esecutiva interessata, tenendo in debito conto anche il livello su cui incide la decisione". Ciò voleva dire che se una decisione fosse stata di responsabilità europea sarebbe spettato alle Istituzioni, ma, se si fosse riflessa sugli Stati membri, essa non avrebbe potuto non considerare, secondo un principio di leale collaborazione, l'opinione di ciascuno di questi su quella decisione.

Nell'ottica della riforma dei Trattati, prefigurata dal Piano, innanzi tutto, si sosteneva che "il Parlamento europeo (avrebbe avuto) il ruolo precipuo di garantire la legittimità democratica di tutte le decisioni prese a livello dell'Unione, in particolare dalla Commissione"; e inoltre, con riferimento ai processi di legittimazione, si affermava che il modo di procedere delle Istituzioni, soprattutto nel coordinamento delle politiche economiche non avrebbe potuto essere dato dal metodo intergovernativo, ma da quello comunitario, non a caso si poneva in discussione il MES con l'argomento che "non è chiaro dove si situi la responsabilità nei confronti del Parlamento di un livello intergovernativo europeo che cerca di influenzare le politiche economiche dei singoli Stati membri della zona euro".

Quando, poi, il *Blueprint* viene di fatto rieditato, prima nella relazione dei quattro presidenti⁴¹, e successivamente in quella dei cinque presidenti, nel giugno 2015, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*⁴², i profili istituzionali considerati, rivolti alla parlamentarizzazione della forma di governo europea restarono fermi e prevedevano come data di realizzazione a partire dal 2025. Non è un caso che il Presidente della BCE del tempo, Mario Draghi, nel corso dell'audizione presso la

⁴¹ La "Relazione dei quattro presidenti" (del 5 dicembre 2012), *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, è stata elaborata - su richiesta del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 - dal Presidente del Consiglio europeo, in stretta collaborazione con i Presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea.

⁴² C.d. dei "cinque Presidenti" perché alla redazione del documento veniva associato anche il Presidente del Parlamento europeo; Report by: Jean-Claude Juncker, in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Il rapporto è stato pubblicato il 12 giugno 2015 e presentato al Consiglio europeo di giugno 2015, ma la discussione su di esso venne rinviata alla riunione del Consiglio europeo di dicembre 2015.

Commissione ECON del Parlamento europeo del 22/23 settembre 2014, sottolineava come la stessa “*Unione monetaria richiedeva una guida politica* in grado di prendere le pertinenti decisioni fiscali, economiche e finanziarie per l’area dell’euro nel suo insieme, in modo rapido e trasparente e con piena legittimità democratica, per cui sarebbe stato necessario, a suo avviso, passare dal coordinamento attuale ad una vera e propria *condivisione della sovranità* in materia economica e di bilancio”⁴³.

7. L’ineludibile domanda sulla sovranità dell’Unione europea. – Sia pure per gradi, legato al tema della riforma dei Trattati europei, emerge il tema della crescita della “sovranità europea”, comprensiva della politica estera comune e di quella della difesa comune, giacché “mercato interno” e “moneta” richiedono non solo una “politica economica comune”, ma soprattutto una sovranità sopranazionale forte e condivisa⁴⁴.

Sulla questione della sovranità sia la risoluzione del Parlamento europeo, sia il Rapporto sulla competitività sembrano tacere. Tuttavia, in questo contesto, in cui una riforma dei Trattati europei non sembra più oltre rinviabile, il tema della sovranità non pare più eludibile, poiché è decisivo per il “futuro dell’Europa”.

La questione della sovranità deve essere risolta, per mettere fine all’oscillazione delle relazioni dell’intero sistema europeo – Stati membri e Unione Europea –, accogliendo almeno il principio della “*dual Sovereignty*” o della “*shared Sovereignty*” come effetto dell’idea che l’Europa presenta una *polity* divisa tra due domini politici: uno nazionale e l’altro europeo, in cui ciascuno è sovrano e può operare con piena supremazia entro la sfera ad esso assegnata⁴⁵.

⁴³ V. *Dialogo monetario con Mario Draghi, Presidente della Banca centrale europea*, ECON/8/00521.

⁴⁴ Sul punto S. Mangiameli, *The Constitutional Sovereignty of Member States and European Constraints: The Difficult Path to Political Integration*, in *The consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, Heidelberg, 2017, 189-216.

⁴⁵ Secondo un disegno risalente presente ancora oggi nel modello statunitense, v. U. S. Supreme Court, *Gonzales v. Raich*, 545 U.S. 1 (2005). *Gonzales, Attorney General, et al. v. Raich et al.*; certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, No. 03-1454. Argued November 29, 2004—Decided June 6, 2005. Dove si legge: “Congress may not use its incidental authority to subvert basic principles of federalism and dual sovereignty. *Printz v. United States*, 521 U. S. 898, 923-924 (1997); *Alden v. Maine*, 527 U. S. 706, 732-733 (1999); *Garcia v. San*

Ciò consentirebbe il rafforzamento del sentimento europeo e della democrazia parlamentare europea, come auspicato da molte parti. Si tratterebbe di un percorso che deve affrontare il tema della legittimazione dell'Unione europea in modo diverso da quello sin qui seguito, non più ripetibile, né basato sulla semplice reciprocità tra gli Stati membri, ma con una sistemazione originale della sovranità europea (e della sovranità degli Stati membri) che dovrebbe condurre ad una decisione politica fondativa dell'Europa.

Tutto ruota, come già in passato più volte è accaduto nella storia dell'integrazione europea, intorno alla formazione di un nucleo fondamentale di Stati dotati di forte *leadership*, responsabili verso il destino dell'Europa, che assuma la decisione politica di spingere l'integrazione, anche con un trattato fondato sulla cooperazione rafforzata (art. 20 TUE), dando vita ad una prima formazione politica sovrana europea⁴⁶.

Allora sì che vi sarebbe un "centro forte" in Europa in grado di intervenire a tutela dell'idea di Europa.

Antonio Metropolitan Transit Authority, 469 U. S. 528, 585 (1985) (O'Connor, J., dissenting); The Federalist No. 33, pp. 204-205 (J. Cooke ed. 1961) (A. Hamilton)".

⁴⁶ V. S. Mangiameli, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, cit. 342. Si tratterebbe in sostanza di dare vita alla *prima formazione federale europea*, secondo un modello, proposto alla fine della GCF da J. Fischer, *Scheitert Europa?*, Köln 2014, definito "avanguardia / retroguardia" (*Vorhut-Nachhut-Modell*), che consentirebbe in prospettiva a tutti gli Stati membri dell'UE di aderire.