

## CAPITOLO I

# L'UNIONE EUROPEA QUALE ORIGINALE POTERE PUBBLICO

*Stefano Battini*

1. Introduzione. — 2. Un potere pubblico in cammino. — 2.1. Le origini. — 2.2. Il ripiegamento funzionalista. — 2.3. L'allargamento della *membership*. — 2.4. L'ampliamento delle funzioni. — 2.5. Funzionalismo e ambiguità istituzionale. — 3. La “*betweenness*” dell'Unione europea. — 3.1. Dualismo o monismo? — 3.2. Trattato o Costituzione? — 3.3. “*Acquis communautaire*” o “Europa a più velocità”? — 3.4. Concentrazione o frammentazione istituzionale? — 3.5. Rappresentanza dell'intero e rappresentanza delle parti: intergovernamentalismo, sovranazionalità, democrazia. — 3.6. La riserva statale di esecuzione (cenni e rinvio). — 4. Conclusioni: il cammino e la camminata dell'Europa.

### **1. Introduzione**

In epoca moderna, ad esito di un processo storico lungo, la cui origine viene fatta convenzionalmente risalire alla pace di Westphalia del 1648, gli Stati nazionali, emancipandosi da ordinamenti a vocazione universale, come il papato e l'impero, si sono affermati come poteri pubblici indipendenti e sovrani sui rispettivi territori. Lo Stato è così divenuto il modello tipico di potere pubblico. Esso è divenuto anche il perno di un ordine concettuale che rappresenta lo spazio politico come diviso da una netta linea di demarcazione. Questa separa ciò che si colloca all'interno dei confini di ciascuno Stato da ciò che si colloca all'esterno di essi. La sovranità interna degli Stati impedisce di concepire, entro i rispettivi territori, comunità politiche che non siano subordinate agli Stati stessi. La sovranità esterna degli Stati impedisce di concepire, al di là dei rispettivi territori, comunità politiche che siano sovraordinate agli Stati stessi. Oltre lo Stato, pertanto, non sono concepibili poteri pubblici *sovra*-nazionali, ma solo poteri pubblici

*inter*-nazionali. Questi rispondono ad un modello pienamente compatibile con la sovranità degli Stati che li costituiscono: si tratta, appunto, del modello della organizzazione *inter*-nazionale. Secondo questo ordine concettuale dicotomico, o dualistico, i processi di integrazione di diverse comunità statali possono quindi, in fondo, avere due soli esiti alternativi. Essi possono dar vita ad una organizzazione internazionale, che conserva il carattere statale dei propri membri e ne rispetta la sovranità; oppure possono trasformare gli Stati coinvolti in simili processi in altrettante comunità politiche subordinate, che compongono un nuovo ordine politico di stampo federale, cui la sovranità viene trasferita. *Tertium non datur*.

È invece opinione diffusa che l'Unione Europea rappresenti precisamente questo *tertium genus*: né organizzazione internazionale, né Stato federale, ma una forma di potere pubblico che sta in mezzo fra i due modelli. Si è parlato, in proposito di una “*betweenness*” dell'Unione Europea (Laffan, 1997). Questa sarebbe qualcosa di più di una organizzazione internazionale e qualcosa di meno di uno Stato federale o — come pure talora si afferma — non sarebbe più una organizzazione internazionale, pur non essendo ancora uno Stato federale.

Queste affermazioni, nella misura in cui pretendono di indovinare il futuro dell'Unione Europea, rappresentandola come una sorta di brutto anatroccolo sempre in procinto di trasformarsi in cigno, cioè in uno Stato federale, appaiono frutto di una lettura troppo semplificata, e forse ingenua, del processo di integrazione europea. Esse assumono come invariante un ordine politico e istituzionale nel quale ogni potere pubblico sia riconducibile al modello dello Stato, oppure a quello dell'organizzazione internazionale, e considerano poi l'Unione Europea come una sorta di eccezione transitoria, destinata cioè, presto o tardi, a venire incasellata in uno dei due modelli di potere pubblico che soli sono ammessi in forma stabile (lo Stato o l'organizzazione internazionale), così ristabilendosi, alla fine, un ordine che dall'Unione sarebbe solo temporaneamente derogato. Ma l'Unione Europea non è una cosa nuova che è nata e si sviluppa in un contesto vecchio, rimasto inalterato nei suoi tratti essenziali. Essa rappresenta invece la punta più avanzata di un più generale e profondo processo di trasformazione, che non si svolge nel solo continente europeo, e che coinvolge il sistema dei poteri pubblici nel suo insieme. Per effetto di

tale complessiva trasformazione, che affonda le proprie radici nei processi di globalizzazione economica e sociale, i poteri pubblici ultrastatali divengono sempre meno rispettosi della sovranità esterna degli Stati, all'interno dei quali, peraltro, comunità politiche di più ridotte dimensioni rivendicano maggiore autonomia e attenuano i vincoli di subordinazione rispetto alla comunità più ampia. In questo quadro, considerare l'Unione Europea come un modello di potere pubblico transitorio può essere fuorviante. Prevedere gli esiti del processo di integrazione europea non è possibile. Ma che l'Unione divenga uno Stato federale, destinato a coesistere con gli altri Stati indipendenti e sovrani nel quadro di un sistema di rapporti e organizzazioni *inter*-nazionali, non è, allo stato, scenario più probabile di altri. Più facile forse che l'Unione, anziché essere ricondotta a vecchi modelli conosciuti, divenga essa stessa la principale incarnazione di un nuovo ordine politico, nel quale gli Stati e le organizzazioni internazionali risultino ad un tempo inclusi e trasformati. In questo scenario, l'Unione europea non sarebbe un potere pubblico eccezionale (circostanza peraltro già oggi esclusa dal fatto che essa può contare su un buon numero di tentativi di imitazione su scala regionale), né soprattutto transeunte. Al contrario, essa indicherebbe una traccia lungo la quale finirebbe poi per incamminarsi il mondo.

Ciò chiarito circa gli scenari futuri, va però riconosciuto che l'Unione ha già da tempo profondamente trasformato l'assetto politico e giuridico del territorio europeo, conferendo ad esso tratti di spiccata originalità, che non si riscontrano, o non si riscontrano ancora con la medesima chiarezza e intensità, al di fuori di tale territorio. E va anche riconosciuto che l'immagine di un ordinamento che all'impronta dell'organizzazione internazionale ha aggiunto, e progressivamente accentuato, elementi del modello statale, al di là degli eccessi di semplificazione, si rivela utile. Non tanto per predire il futuro, quanto per cogliere l'originalità dell'Unione e della sua logica di funzionamento. Quell'immagine, infatti, cattura, in particolare, due tratti caratterizzanti dell'Unione, su cui in questo capitolo ci si intende soffermare.

Il primo è il suo essere un potere pubblico programmaticamente in divenire. Esso esprime, e al tempo stesso accompagna e favorisce, un processo di sempre più stretta integrazione fra gli Stati e i popoli

europei, che ha preso le mosse dalla integrazione economica, mirando tuttavia ad una unione politica (§ 2).

Il secondo è la sua capacità di combinare insieme, in modo appunto fecondo e originale, elementi di *inter*-nazionalità e di *sovra*-nazionalità, dando luogo ad una forma di composizione di distinte comunità politiche che non le assoggetta completamente ad un ordine superiore, ma nemmeno ne rappresenta la semplice emanazione (§ 3).

## **2. Un potere pubblico in cammino**

Tutti i poteri pubblici, a cominciare dagli Stati, vivono nella storia e ne sono un prodotto. Nel corso del tempo, essi si formano e si sviluppano, modificano i propri tratti originari, cambiano le proprie costituzioni, assumono caratteri nuovi. Ma l'Unione europea ha un rapporto tutto particolare con la storia, perché ha il cambiamento iscritto nel proprio codice genetico. Non solo l'Unione europea muta nel tempo i propri caratteri costitutivi, ma il mutamento stesso è uno — forse il principale — di quei caratteri. Non solo la Costituzione europea cambia, ma essa programma e regola quel cambiamento, considerandolo come necessaria realizzazione di un originario progetto istituzionale che lo contempla. Gli Stati membri si mantengono fedeli a quel progetto in quanto disponibili ad aderire a successive fasi di sviluppo di esso, approvando sempre nuove versioni dei trattati istitutivi, che registrano il progressivo avanzamento dell'integrazione. Gli Stati membri invece tradiscono il progetto istituzionale europeo se e quando rimangono troppo affezionati all'una o all'altra delle singole fermate del percorso, impedendo la modificazione dei trattati e, con ciò, bloccando l'avanzamento dell'integrazione. Chi è troppo fedele alla costituzione formale dell'Unione, cioè ai trattati vigenti, non è fedele alla costituzione materiale dell'Europa, cioè al processo di integrazione. Chi si ferma è perduto, potrebbe dirsi, perché chi si ferma entra in contraddizione con il principio costitutivo dell'Unione europea, che è dato invece dal movimento verso un fine. In un certo senso, l'Unione europea quindi è il proprio cambiamento. In ogni tappa della sua evoluzione, essa è anche ciò che aspira a divenire. Si tratta di un potere pubblico che tende ad identificarsi con il proprio

percorso di sviluppo e con la finalità che lo sottende, che è quella della progressiva integrazione economica, giuridica e politica dell'Europa.

Questo carattere dinamico dell'Unione, addirittura “messianico” come è stato di recente definito (Weiler, 2011), proprio cioè di un potere pubblico sempre in cammino verso la terra promessa dell'integrazione, è presente fin dall'origine del processo di costruzione europea ed è iscritto nella prima disposizione della sua norma fondamentale, che dell'Unione cattura l'identità. L'art. 1 del Trattato sull'Unione europea recita infatti: “Il presente Trattato segna una *nuova tappa* del *processo* di creazione di un'unione *sempre più stretta* tra i popoli dell'Europa”. La “costituzione” europea non è dunque il trattato vigente, ma il *processo* di cui esso costituisce una *tappa*; l'“Unione” europea non è solo quella che c'è, ma soprattutto quella, *sempre più stretta*, che via via si stabilirà tra i popoli europei.

## 2.1. Le origini

L'atto di nascita del potere pubblico che oggi si chiama Unione europea viene comunemente identificato nella dichiarazione con la quale il ministro degli esteri francese, Robert Schuman, il 9 maggio 1950, propose di “mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei”. La proposta diede poi luogo, nel 1951, alla firma a Parigi del Trattato istitutivo della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio — CECA. Al ministro Schuman e a Jean Monnet, che di quella dichiarazione fu il principale ispiratore (e divenne poi il primo presidente dell'Alta Autorità della CECA), apparivano chiari, in particolare, due aspetti del loro progetto istituzionale.

Il primo attiene al metodo ed è appunto il carattere gradualistico e progressivo della costruzione europea: “L'Europa — si legge nella dichiarazione Schuman — non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”. Occorreva dunque, secondo i padri fondatori, concentrarsi inizialmente su obiettivi concreti e limitati — come quello dell'integrazione in un singolo settore economico e fra un gruppo ristretto di paesi — la cui realizzazione, tuttavia, creasse le condizioni di fatto necessarie per poi raggiungere i succes-

sivi livelli di una integrazione più ampia e più profonda fra i paesi e i popoli europei.

Il secondo aspetto riguarda l'esito del percorso. La terra promessa era chiaramente rappresentata dalla creazione di istituzioni politiche federali. La parola "Federazione" ricorre ben due volte nella dichiarazione di Schuman, che indica la istituzione della CECA come "prima tappa della *Federazione europea*" e, più avanti, come "primo nucleo concreto di una *Federazione europea* indispensabile al mantenimento della pace". L'obiettivo finale era dunque quello di creare gli Stati Uniti di Europa: una comunità politica di stampo federale, destinata a limitare la sovranità degli Stati membri ben al di là di quanto potesse fare una semplice organizzazione internazionale di settore.

Questo obiettivo di fondo era del resto condiviso anche da quegli europeisti che apparivano invece meno convinti del metodo gradualista, e che si proponevano di instaurare lo Stato federale europeo in tempi relativamente brevi, grazie ad un processo di natura più spiccatamente "costituente". Le idee dei movimenti federalisti europei, di cui intellettuali italiani come Altiero Spinelli furono tra i principali animatori, ebbero grande influenza negli anni immediatamente successivi alla firma del Trattato CECA. Nel maggio del 1952, fu firmato il trattato istitutivo della *Comunità europea di difesa* (CED), che si proponeva di realizzare una integrazione militare, ponendo un esercito comune alle dipendenze di autorità sovranazionali europee. Un articolo di quel trattato, voluto da Alcide De Gasperi anche su sollecitazione dello stesso Spinelli, conferiva poi ad una assemblea *ad hoc* (l'Assemblea CECA, allargata ad altri membri aggiunti), il mandato di elaborare un progetto di *Comunità politica europea* (CPE), la quale avrebbe dovuto assorbire la stessa CECA e la CED. Il progetto, che fu approvato e consegnato ai ministri degli esteri dei paesi membri nel marzo del 1953, pur con alcuni limiti, presentava elementi tipici di uno Stato federale: un parlamento bicamerale direttamente eletto dai cittadini europei (dai "popoli uniti nella comunità" per la camera e "dai popoli di ciascuno stato" per il senato), con funzioni legislative e collegato da un rapporto di fiducia ad un esecutivo autenticamente europeo. Così il presidente Eisenhower, nel giugno del 1953, riassunse il progetto, in favore del quale esprimeva il proprio sostegno: "Qui (nella CECA n.d.r.), nel quadro di *istituzioni democratiche a*

*carattere federale*, con assemblea parlamentare e corte di giustizia, belgi, olandesi, francesi, tedeschi, italiani e lussemburghesi stanno, *in qualità di europei* e non di cittadini dei rispettivi paesi, adottando delle decisioni direttamente applicabili nei territori di questi sei paesi. [...]. A richiesta dei sei governi, i membri dell'Assemblea parlamentare della CECA hanno elaborato il progetto di una *costituzione* che prevede la creazione di un *parlamento europeo eletto dai popoli* e di un *potere esecutivo responsabile* di fronte a tale parlamento. È questa *l'autorità politica* sotto la quale verrebbe parimenti posto l'esercito europeo”.

I tempi non erano però maturi per un simile approdo.

Nel 1954, la mancata ratifica da parte dell'Assemblea nazionale francese rese infatti inapplicabile il trattato istitutivo della CED e, con esso, naufragò anche il progetto di comunità politica europea. Così come più tardi naufragarono, agli inizi degli anni '60, ulteriori tentativi compiuti nella medesima direzione (c.d. Piani Fouchet I e II).

## **2.2. Il ripiegamento funzionalista**

Questi fallimenti non interruppero il processo di integrazione europea, ma molto contribuirono a segnarne i caratteri. La verificata impossibilità di conferire immediatamente ad esso una dimensione politica e federale ha infatti indotto ad accentuare l'approccio gradualistico, già implicito nel piano Schumann, fino a farne, in certo senso, la dottrina politica ufficiale dell'integrazione europea. Secondo la teoria neofunzionalista (Haas, 1958), l'unificazione politica europea non sarebbe stata il frutto di una scelta politica “costituente”, bensì lo sbocco, in certo senso inevitabile e “meccanico”, di un percorso che agisce sul piano degli interessi materiali e che muove dall'interdipendenza economica. L'integrazione economica in settori limitati via via si sarebbe estesa, seguendo un meccanismo detto di “*spill over*” (o “traboccamento”), ad altri settori; ciò avrebbe creato una saldatura di interessi attraverso le frontiere nazionali; gruppi di interesse transnazionali avrebbero poi spinto a trasferire progressivamente maggiori funzioni e poteri alle istituzioni europee, meglio in grado di tutelarli; tali istituzioni avrebbero a loro volta agito per accelerare il processo di integrazione; etc. E precisamente lungo la strada dell'allargamento dell'integrazione economica riprese, dopo lo shock del 1954, il cam-

mino dell'integrazione europea, con i Trattati di Roma del 1957, che istituirono la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) e, soprattutto, la Comunità economica europea. Questa realizzava un obiettivo ambizioso e ricco di implicazioni: un mercato comune europeo, non più riferito ad un singolo settore, privo all'interno di restrizioni alla circolazione di merci, capitali, servizi e lavoratori, e protetto all'esterno da una tariffa doganale comune.

Se si valuta con gli occhi di oggi il percorso compiuto, la logica funzionalista è alla radice sia del grande successo della costruzione europea, sia della accentuata ambiguità della sua forma istituzionale. Quanto al successo, pur non essendo possibile ripercorrere in questa sede le varie tappe del cammino europeo, due tendenze di fondo sono chiare.

### **2.3. L'allargamento della *membership***

La prima è l'allargamento progressivo della *membership* e, conseguentemente, l'ampliamento e diversificazione della base sociale dell'Unione europea. L'auspicio del Piano Schuman, secondo cui al nucleo più ristretto dei paesi fondatori avrebbero col tempo dovuto aggregarsi gli altri paesi europei, si è realizzato forse oltre le stesse previsioni dei padri fondatori. Ai sei Stati che hanno dato vita alla CECA, e che hanno successivamente firmato i trattati istitutivi della CEE ed EURATOM, infatti, se ne sono aggiunti altri tre nel 1973 (Danimarca, Eire, Regno Unito), un altro nel 1981 (Grecia), due nel 1986 (Spagna e Portogallo), e ancora tre nel 1995 (Austria, Finlandia e Svezia). Ma è in tempi più recenti che l'ampliamento della *membership* ha conosciuto il suo momento più significativo, con l'adesione di dieci nuovi paesi nel 2004 (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia) e di altri due paesi nel 2007 (Bulgaria e Romania), cui inoltre dovrebbe presto aggiungersi la Croazia (nel 2013), mentre altri 8 paesi sono candidati. È chiaro che quest'ultima tornata di adesioni assume una importanza decisiva nel processo di integrazione europea. Innanzitutto, essa riveste un notevole significato geopolitico, dato che costituisce il compimento di un percorso avviato sin dal 1989 e segna, per numerosi paesi dell'Europa orientale provenienti dall'esperienza comunista, l'adesione ai principi democratici e liberali, il cui rispetto ha costituito



requisito per l'accesso alla UE e rappresenta condizione per la permanenza in essa (v. artt. 49 e 7 TUE). Inoltre, l'allargamento ha modificato radicalmente la struttura geografica, economica e sociale dell'Unione europea, che si presenta oggi assai più diversificata e disomogenea: l'Unione conta 27 diversi Stati membri, si estende geograficamente per oltre 4 milioni di km quadrati, ha una popolazione di oltre 500 milioni di cittadini, conosce 23 lingue ufficiali. Tutto ciò non può restare senza conseguenze, come si vedrà, sul futuro assetto istituzionale europeo.

#### **2.4. L'ampliamento delle funzioni**

La seconda tendenza di fondo concerne il progressivo ampliamento dei settori coinvolti nel processo di integrazione e delle funzioni attribuite alle istituzioni europee. Soprattutto sotto questo profilo, verrebbe da dire, il funzionalismo ha funzionato. Per comprendere questo fenomeno bisogna tener presente sia la dinamica espansiva dell'interdipendenza economica, sia gli strumenti giuridici che hanno consentito di assecondarla.

Il cuore del Trattato CEE, come detto, era rappresentato dalla instaurazione di un mercato comune. Ma l'eliminazione di ostacoli alla circolazione di merci, servizi e relativi fattori di produzione, nel realizzare una integrazione negativa (che giuridicamente si esprime in obblighi di astensione da parte degli Stati membri: es., non introdurre dazi, o aiuti alle proprie imprese), rende più rilevanti e visibili gli effetti protezionistici, o comunque distorsivi, derivanti da previsioni normative o amministrative adottate dagli Stati nel perseguimento di altre politiche. Ad esempio, se uno Stato detta disposizioni particolarmente severe in materia di tutela della salute dei consumatori, questo può incidere sull'accesso al mercato nazionale di prodotti di altri Stati membri che rispondono a norme di tutela della salute dei consumatori meno severe, vigenti nel paese di origine; analogamente, se uno Stato adotta bassi livelli di tutela ambientale, ciò può ridurre i costi delle imprese che si collocano nel territorio di quello stato, pregiudicando nel gioco della concorrenza le imprese di altri stati membri; e così via. Ecco dunque che l'instaurazione di un mercato comune preme per l'armonizzazione delle varie politiche pubbliche nazionali, come quelle in tema di salute e ambiente, nella misura in cui

queste incidono sul funzionamento del mercato. In altre parole, come i funzionalisti avevano previsto, l'integrazione dei mercati tende naturalmente ad estendersi, coinvolgendo altri settori della vita sociale: "*as the economic integration progresses, strong impulses are given towards the integration of various segments of the national regulatory systems*" (Molle, 2006).

Sotto il profilo giuridico, questa dinamica espansiva si è realizzata, in una prima fase, senza modificare i Trattati istitutivi. Le istituzioni europee hanno ampliato il novero delle proprie competenze ricorrendo ad alcune disposizioni dei Trattati stessi, che le identificano in modo aperto e indeterminato: le istituzioni europee possono intervenire quando una azione, pur non prevista dal Trattato, "risulti necessaria per realizzare uno degli obiettivi di cui ai Trattati" (art. 352 TFUE — c.d. clausola di flessibilità); oppure, possono stabilire "direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o *sul funzionamento del mercato comune*" (art. 115 TFUE). In definitiva, le istituzioni europee possono fare ciò che serve per far funzionare il mercato comune. Se inteso largamente, si tratta di un meccanismo giuridico e istituzionale estremamente efficace, potenzialmente in grado di estendere le competenze dell'Unione europea a qualsiasi settore di competenza statale: è stato osservato, con qualche ironia, che perfino la difesa militare avrebbe potuto essere ricompresa fra le competenze delle istituzioni europee in virtù di tale meccanismo, visto che difficilmente il mercato comune potrebbe funzionare in caso di invasione militare del territorio europeo da parte di una potenza straniera (Weiler, 1985). Tale meccanismo è stato poi ulteriormente rafforzato dall'Atto Unico Europeo del 1986, il quale, per realizzare il c.d. libro bianco di Delors, che individuava ben 279 provvedimenti normativi di armonizzazione ai fini del completamento del mercato interno, ha consentito l'approvazione di misure di ravvicinamento delle legislazioni con voto a maggioranza qualificata anziché all'unanimità (art. 114 TFUE).

L'AUE costituisce anche il primo passo di un percorso di ampliamento delle competenze attraverso formali revisioni dei trattati istitutivi (con esso, ad esempio, l'intervento delle istituzioni europee è stato esteso a materie quali trasporti, energia, telecomunicazioni, ed

anche a settori che si allontanano dal nucleo economico originario, come ambiente, educazione, ricerca scientifica e tecnologica).

Sotto tale profilo il punto di svolta è però certamente rappresentato dall'approvazione, nel 1992, del Trattato di Maastricht. Fino a tale momento, infatti, il processo di ampliamento delle competenze appariva connotato da due fondamentali limiti. Il primo è rappresentato dalla sicurezza dello Stato: le politiche rivolte a tutelare tale valore sia da minacce esterne (politica estera e difesa militare), sia da minacce interne (ordine pubblico e giustizia), nel rappresentare il nucleo insopprimibile della sovranità politica degli stati membri, restavano tendenzialmente escluse dal processo di integrazione. Il secondo limite è quello fiscale. Le istituzioni europee costituivano (e in parte ancora costituiscono) un potere pubblico "regolatore" (G. Majone, 1996), privo cioè di una propria capacità di imposizione fiscale e tendenzialmente neutro rispetto alle scelte redistributive che sono connesse alla gestione dei sistemi di welfare, posti interamente a carico dei bilanci nazionali: "*rules, not money*".

Il Trattato di Maastricht ha tuttavia posto le condizioni per il superamento di entrambi i limiti indicati, risultando alla radice di tendenze di sviluppo emerse con maggiore chiarezza nella fase recente, soprattutto in virtù del Trattato di Lisbona e delle trasformazioni istituzionali determinate dalla reazione dell'Unione europea alla crisi economica e finanziaria.

Sotto il primo profilo, il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione europea dotandola anche di una politica estera e di sicurezza comune (PESC), che per la verità aveva già conosciuto una prima forma di istituzionalizzazione con l'AUE, e ha introdotto una cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). Con ciò, al di là degli accorgimenti istituzionali utilizzati, volti, come si vedrà (§ 3.4), a mantenere l'esercizio delle nuove competenze entro un quadro di cooperazione intergovernativa, separato da quello di matrice sovranazionale proprio delle comunità europee, il processo di integrazione ha definitivamente varcato i confini dell'economia, per avviarsi più decisamente sul terreno della integrazione politica. Questa tendenza ha trovato poi ulteriore sviluppo con le successive revisioni dei trattati (Amsterdam, 1997; Nizza, 2001) e, soprattutto, con l'approvazione del Trattato di Lisbona, nel 2007.

Quest'ultimo Trattato, recependo in gran parte i contenuti del c.d. Trattato costituzionale (firmato a Roma nel 2004, ma mai entrato in vigore a causa dell'esito negativo, in sede di ratifica, del *referendum* francese e di quello olandese) ha conferito al diritto primario europeo la sua attuale conformazione, articolata nel Trattato sull'Unione europea, che reca le disposizioni di principio, e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che contiene la disciplina di dettaglio delle politiche e delle istituzioni europee. Sotto il profilo che ora interessa, cioè quello dell'attribuzione all'Unione europea delle competenze che formano il nucleo essenziale della sovranità statale, tali Trattati prevedono e disciplinano: *a*) uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (TFUE-Titolo V), che comprende una politica comune in materia di immigrazione, una cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, una cooperazione di polizia; *b*) una "competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune", che "riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre ad una difesa comune" (art. 24 TUE). Non siamo ancora a quell'esercito europeo, posto alle dipendenze di autorità politiche sovranazionali, che si progettava nei primi anni '50. Ma tale obiettivo, dopo Lisbona, è esplicitamente indicato dai trattati e appare oggi più realistico.

Il Trattato di Maastricht, come anticipato, ha posto anche le condizioni per il progressivo superamento dell'altro limite del processo di integrazione, quello di natura fiscale. Esso infatti ha dato avvio ad un percorso che si è concluso, dieci anni dopo, il 1° gennaio del 2002, con la creazione di una moneta unica (l'Euro), attualmente adottata in 17 paesi membri, e con l'attribuzione delle funzioni di politica monetaria ad una istituzione sovranazionale indipendente, quale la Banca centrale europea. È vero che, anche dopo l'introduzione dell'Euro, le politiche fiscali (imposte, indebitamento, spesa pubblica) sono rimaste essenzialmente di competenza degli Stati membri. Ma la moneta unica ha fortemente accentuato l'interdipendenza finanziaria: le politiche fiscali di ciascuno Stato membro hanno infatti una immediata ripercussione sulla stabilità finanziaria di tutti i paesi che condividono la stessa moneta.

La recente crisi economica — come anticipato — ha rivelato e, al tempo stesso, esasperato questo aspetto. Colpiti dalla sfiducia dei

mercati, anche in ragione degli squilibri dei loro conti pubblici, alcuni Stati europei non sono stati più in grado di reperire a tassi di interesse sostenibili le risorse di cui necessitano per finanziare la rispettiva spesa pubblica. Ma tale “crisi del debito sovrano”, pur colpendo alcuni paesi, rappresenta una minaccia per la stabilità finanziaria dell’intera area Euro. Ciò ha imposto due ordini di rimedi. Il primo consiste nella creazione di meccanismi di assistenza finanziaria per i paesi in difficoltà. Ad esempio, nel 2012, gli Stati che aderiscono all’Euro hanno stipulato il trattato istitutivo del “Meccanismo di stabilità europeo”: si tratta di una organizzazione internazionale autonoma, con capitale garantito dai suoi Stati membri, che reperisce sul mercato risorse finanziarie, da impegnare per concedere prestiti ai paesi dell’area Euro in difficoltà. Ma per evitare che le perdite di uno Stato si trasferiscano sugli equilibri finanziari degli altri, occorre un secondo rimedio, che consiste nell’imposizione di una disciplina europea che assoggetti le politiche di bilancio nazionali a sempre più precisi e stringenti vincoli, che riguardano, da Maastricht in poi, soprattutto due dimensioni: il valore del deficit (rapporto fra spese e entrate) e del debito pubblico, in rapporto al prodotto interno lordo nazionale (PIL). Ad esempio, sempre nel 2012, è stato stipulato il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria” (c.d. *Fiscal Compact*), che vincola immediatamente i soli paesi dell’area Euro. Questo Trattato impone la regola del pareggio di bilancio, che l’Italia è stata costretta a recepire mediante una modifica costituzionale; impone ai paesi che abbiano un debito pubblico superiore al 60% del PIL (come l’Italia) di ridurlo progressivamente ad un ritmo di un ventesimo ogni anno; stabilisce per i paesi che non rispettino questi parametri l’obbligo di predisporre e realizzare un piano di riforme strutturali (ad es. pensioni, mercato del lavoro, etc.) per correggere i disavanzi eccessivi, approvato e monitorato in sede europea. Insomma, la risposta europea alla crisi economica è stata quella di una sempre più stretta integrazione delle politiche fiscali ed economiche fra gli Stati dell’area Euro. Secondo quanto propongono molti osservatori, nonché le stesse istituzioni europee, ciò dovrebbe condurre a dotare l’Unione europea anche di una capacità fiscale propria, non più solo derivata dagli Stati membri, vuoi per garantire con risorse dei cittadini europei il debito di tutti gli Stati dell’Unione, vuoi, soprattutto, per compensare con il bilancio europeo gli effetti

recessivi determinati dall'austerità fiscale imposta ai bilanci nazionali. Si tratta di un obiettivo ancora molto lontano, se si considera che il bilancio europeo rappresenta attualmente appena l'1% della ricchezza prodotta dai paesi europei (si tenga presente che in Italia la spesa pubblica è intorno al 50% del PIL). Ma già oggi il grado di coordinamento delle politiche fiscali ed economiche non consente più di ritenere che il processo di integrazione europea sia confinato alla sola funzione di regolazione: l'Europa non è più solo “*rules*”, ma, sempre di più, è anche “*money*”.

### **2.5. Funzionalismo e ambiguità istituzionale**

Da una comunità economica di sei Stati, che mettono insieme le rispettive produzioni carbo-siderurgiche, ad una unione politica di 27 Stati, che condividono un mercato unico, armonizzano le regole volte a regolarlo, integrano e coordinano le proprie politiche estere, militari, fiscali ed economiche. Tale è il percorso che il funzionalismo ha consentito di compiere.

Ma il funzionalismo ha anche contribuito all'ambigua identità istituzionale della costruzione europea. Non è incerta solo la forma istituzionale assunta lungo il cammino, durante ciascuna delle tappe del processo di integrazione, ma è incerta la stessa direzione di marcia, cioè il modello istituzionale ultimo, verso il quale l'integrazione tende.

Quest'ultimo, come detto, era indicato senza alcuna incertezza o ambiguità nel piano Schuman: la Federazione; lo Stato federale europeo. Quello dei padri fondatori era infatti un funzionalismo presbite: essi non vedevano con precisione i passaggi intermedi attraverso i quali sarebbe passata l'evoluzione istituzionale europea, ma ne indicavano con chiarezza il momento conclusivo. Quello che è stato invece realizzato è piuttosto un funzionalismo miope. I governi europei hanno via via disegnato con precisione le tappe successive del percorso istituzionale, ma, a mano a mano che esso procedeva, diveniva sempre più sfocato lo sbocco conclusivo: federazione o confederazione? organizzazione internazionale o Stato? metodo intergovernativo o sovranazionale? O altro ancora?

Proprio questa ambiguità, peraltro, ha consentito al metodo funzionalista di conseguire i successi indicati in precedenza. Sempre più Stati europei hanno accettato di mettere in comune sempre più

funzioni, e sempre più importanti, proprio perché essi percepivano di immetterle, per così dire, in un contenitore istituzionale indefinito, suscettibile di incarnare ciascuna delle diverse visioni dell'Europa proprie dei protagonisti del processo di integrazione europea. Come è stato osservato, si è trattato di un efficacissimo espediente metodologico: “mettere fra parentesi gli scopi ultimi del processo di integrazione per concentrarsi sugli obiettivi intermedi” (Verola, 2010). Ma così il metodo funzionalista ha dovuto pagare un prezzo al proprio successo, rappresentato dalla ambigua identità istituzionale dell'Unione europea, sulla quale occorre ora soffermarsi.

Prima di procedere, è però necessaria una breve premessa metodologica. La struttura istituzionale dell'Unione europea sarà illustrata, nei paragrafi che seguono, da un lato, facendo riferimento a quei tratti che maggiormente ne segnalano l'originalità rispetto ad altre forme di potere pubblico (innanzitutto gli Stati e le organizzazioni internazionali) e, dall'altro lato, prevalentemente in una prospettiva sincronica, anziché diacronica. Non si potrà infatti dar conto, se non in alcuni passaggi essenziali, della complessiva evoluzione istituzionale dell'Unione, ma si tenterà di esaminare quest'ultima nella sua attuale configurazione, quale in particolare risulta dopo le profonde revisioni introdotte, nel 2007, dal Trattato di Lisbona.

### **3. La “*betweenness*” dell'Unione europea**

“Lo Stato federale è uno Stato sovrano, i cui membri non sono sovrani; la Confederazione è una associazione di Stati sovrani” (G. Jellinek). Questa ormai classica distinzione fra le due principali figure di composizione di Stati rivela come, alla radice della ambiguità istituzionale dell'Unione europea, vi sia la questione della sovranità dei suoi Stati membri. Per questi ultimi, il modello federale (statuale) implica un trasferimento di sovranità (o di quote di essa) ad istituzioni proprie della federazione, mentre il modello confederale (non statale) comporta una delega di esercizio della sovranità (o di quote di essa) a loro istituzioni comuni. Secondo questa impostazione, la scelta ultima circa l'identità istituzionale dell'Unione europea è una sorta di gioco a somma zero: più l'Unione si avvicina ad uno Stato (federale), più lo Stato (membro) perde la propria sovranità; più lo Stato (mem-

bro) vuole conservare sovranità, meno l'Unione deve avvicinarsi ad uno Stato (federale).

Il sistema istituzionale internazionale è stato in larga misura costruito seguendo tale impostazione concettuale e con la preoccupazione di salvaguardare pienamente la sovranità degli Stati che lo esprimono. Gelosi della propria sovranità, gli Stati hanno così evitato di trasferire i connotati della statualità alle organizzazioni internazionali, che pure essi costituivano per risolvere problemi comuni. Quanto più la forma istituzionale delle organizzazioni internazionali si allontanava da quella degli Stati che le compongono, tanto più essa risultava compatibile con la sovranità di questi ultimi. E quanto maggiore tale compatibilità, tanto più alta la disponibilità degli Stati ad aderirvi. Per questa ragione, l'organizzazione internazionale, almeno nella sua forma tipica, è un modello di potere pubblico che presenta caratteristiche non solo diverse, ma in certa misura opposte, rispetto al modello statale.

Anche l'Unione europea è nata come organizzazione internazionale, ma con caratteristiche peculiari, che ha poi col tempo sviluppato e approfondito, allontanandosi da quel modello e avvicinandosi a quello statale, senza mai tuttavia raggiungere quest'ultimo. Essa attualmente combina in modo originale elementi dell'uno e dell'altro modello. Per cogliere tale originalità, un buon metodo può essere dunque quello di identificare alcuni dei principali tratti che differenziano (e contrappongono) l'organizzazione internazionale e lo Stato, allo scopo di illustrare come, in relazione a ciascuno di tali caratteri, l'Unione europea si collochi in una posizione mediana: appunto, "*in between*".

### **3.1. Dualismo o monismo?**

Innanzitutto, l'organizzazione internazionale, a differenza dello Stato, non ha una propria base sociale. Secondo la prospettiva dualistica, che separa l'ordine interno da quello internazionale, l'organizzazione internazionale si compone solo di Stati, non di individui. Conosce una *membership* composta da comunità politiche, non una cittadinanza composta da persone fisiche. Non esiste un vincolo politico o giuridico che esprima l'appartenenza di un individuo alle Nazioni Unite o all'Organizzazione mondiale del commercio: l'indi-



viduo appartiene al proprio Stato, che a sua volta appartiene ad una di queste organizzazioni; il rapporto del singolo con l'organizzazione internazionale è totalmente intermediato dallo Stato di cui egli è cittadino.

Le comunità europee (e poi l'Unione) si sono tuttavia presto allontanate da questo paradigma internazionalistico. Ciò è avvenuto fin dagli anni '60, soprattutto per opera della Corte di giustizia, organo giurisdizionale indipendente dagli Stati membri, cui i Trattati istitutivi hanno attribuito il compito di assicurare il rispetto del diritto europeo. La Corte, supportata in ciò dai giudici nazionali, ha stabilito che le disposizioni dei Trattati istitutivi delle comunità europee, nonché di quelle adottate in base ad essi (c.d. diritto derivato), al contrario delle norme contenute negli altri trattati internazionali, conseguono immediatamente efficacia all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e, per di più, prevalgono sul diritto domestico, costringendo il giudice nazionale a disapplicare eventuali leggi nazionali in contrasto con il diritto comunitario. Ciò significa che esse attribuiscono ai cittadini, all'interno degli Stati membri e a prescindere da un atto di recepimento di questi ultimi, diritti che possono essere fatti valere dinanzi ai giudici nazionali: "il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli Stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi" (Corte di giustizia, 5.2.1963, C-26/62 — caso *Van Gend en Loos*). Si tratta di un principio (c.d. efficacia diretta, cui si accompagna il primato del diritto europeo sul diritto interno) che ha conferito e conferisce alla costruzione giuridica europea un'impronta spiccatamente originale. Esso stabilisce un collegamento diretto fra l'Unione europea e i cittadini, al punto che questi ultimi, potendo azionare i propri diritti dinanzi al giudice domestico anche contro il proprio Stato, lo costringono a rispettare le regole dell'Unione e divengono così, in certo senso, essi stessi agenti del processo di integrazione europea. Tale rilevanza autonoma del singolo nell'ordinamento giuridico europeo si traduce in una autonomia di quest'ultimo rispetto al diritto internazionale generale. Come ha infatti affermato la Corte di giustizia, nella pronuncia appena citata, "la Comunità costituisce un *ordinamento giuridico di nuovo genere* nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in

settori limitati, ai loro poteri sovrani; ordinamento che *riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini*".

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha dunque dotato le Comunità europee (e poi l'Unione) di una base sociale propria, ancorché condivisa con gli Stati membri. Questo tratto peculiare, manifestatosi immediatamente, si è poi ulteriormente approfondito e sviluppato, nel corso del processo di integrazione. Due aspetti, in particolare, merita segnalare: la cittadinanza europea e il *Bill of Rights*. La cittadinanza europea, istituita con Maastricht nel 1992, esprime giuridicamente il vincolo di appartenenza del singolo all'Unione, connotandolo anche in senso politico. Il singolo non rileva infatti solo in quanto attore economico: imprenditore, professionista, lavoratore, che beneficia dei diritti connessi alle libertà di circolazione nell'ambito del mercato comune. Egli trae dall'ordinamento europeo, in virtù dello *status* di cittadinanza europea, anche diritti analoghi a quelli che derivano dall'appartenenza del cittadino alla comunità politica statale (artt. 20 e ss. TFUE): il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, anche a prescindere dall'esigenza di esercitarvi una attività economica; il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo nei casi di cattiva amministrazione, nonché di invitare, nel numero di almeno un milione di cittadini, la Commissione europea a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione (art. 11 TUE); il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro.

Quanto alla tutela dei diritti fondamentali, i Trattati istitutivi non prevedevano, originariamente, alcun *Bill of Rights* che proteggesse i diritti dei cittadini rispetto ad atti delle autorità europee direttamente efficaci nei loro confronti, determinando, così, il rischio di una sorta di "evaporazione" dei diritti fondamentali, garantiti dalle Costituzioni nazionali, per effetto del processo di integrazione europea. A tale pericolo ha posto inizialmente rimedio la Corte di giustizia, che ha costruito in via interpretativa un sistema europeo di tutela dei diritti fondamentali. La Corte ha affermato, infatti, che la tutela dei diritti fondamentali costituisce "parte integrante dei principi giuridici gene-

rali” di cui essa garantisce l’osservanza, e che tali diritti sono ricavabili, come una sorta di denominatore comune, in base “alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”, nonché alla luce della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, cui aderiscono gli Stati membri medesimi (tra le altre, v. Corte di giustizia, 13.12.1979, C-44/79). A partire dal 1992 (Maastricht), questa soluzione giurisprudenziale è stata fatta propria dai Trattati, che ora espressamente stabiliscono che “i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell’Unione in quanto principi generali” (art. 6.3 TUE). Ma l’introduzione di un vero *Bill of Rights* europeo si deve principalmente al Trattato di Lisbona. Questo, innanzitutto, ha attribuito efficacia vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che era stata proclamata nel 2000, poi applicata dai giudici nazionali ed europei, e ha ora acquisito “lo stesso valore giuridico dei Trattati” (art. 6.1. TUE). Inoltre, il Trattato di Lisbona, ha anche completato il quadro della tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento europeo sancendo l’adesione dell’Unione come tale (e non solo dei suoi Stati membri) alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (art. 6.2. TUE).

Dunque, l’Unione europea ha una propria base sociale, composta da propri cittadini, cui essa riconosce un catalogo di diritti individuali fondamentali. In ciò, l’Unione indubbiamente assomiglia più ad uno Stato che ad una organizzazione internazionale. Ma si tratta appunto di somiglianza, non di equivalenza.

Si consideri innanzitutto la cittadinanza. È vero che la cittadinanza europea esprime l’appartenenza del singolo all’Unione, ma si tratta di una appartenenza indiretta: si può essere cittadini dell’Unione solo se si è cittadini di un suo Stato membro. La cittadinanza nazionale è condizione necessaria e sufficiente per acquisire la cittadinanza europea, che ha quindi carattere ancillare e aggiuntivo: “È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce” (art. 9 TUE). Ciò significa che l’Unione europea non può regolare autonomamente la propria cittadinanza: non può conferire la cittadinanza europea ad un soggetto cui nessuno Stato membro,

in base al proprio diritto, riconosca la cittadinanza nazionale; né può toglierla a chi sia cittadino di uno Stato membro. A differenza di uno Stato, l'Unione europea non ha il pieno controllo del proprio gruppo sociale, perché non può decidere chi ne faccia parte.

Si consideri poi il *Bill of Rights*. È vero che ai cittadini europei sono riconosciuti i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma si tratta di diritti che hanno un ambito di applicazione limitato. I diritti protetti dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America possono essere fatti valere nei confronti della Federazione così come nei confronti degli Stati federati. Quelli del *Bill of Rights* europeo, invece, possono essere fatti valere solo nei confronti delle istituzioni europee, ma non nei confronti degli Stati membri, salvo che nei casi in cui questi agiscono “nell'attuazione del diritto dell'Unione” (art. 51). Ciò rende potenzialmente inutili alcune disposizioni della Carta: ad esempio, questa prevede che ai cittadini europei non possano essere inflitte pene sproporzionate rispetto al reato commesso (art. 49); ma in Europa le pene sono sempre inflitte da tribunali nazionali, in attuazione del diritto (penale) interno, per cui la disposizione citata è praticamente inapplicabile. A differenza di uno Stato, dunque, l'Unione europea non può attribuire ai propri cittadini un catalogo di diritti che abbia, sia pur nell'ambito del proprio ordinamento, portata universale: i diritti fondamentali europei valgono in alcune materie (quelle di competenza dell'Unione), e non in altre (in cui si applicano solo i *Bill of Rights* nazionali); proteggono contro certi atti (quelli delle autorità europee), mentre rispetto ad altri atti i cittadini europei possono contare solo sulle Costituzioni degli Stati di cui sono membri.

Anche il *Bill of Rights* europeo, come la cittadinanza, si aggiunge a quelli nazionali, ma non li assorbe. Nel rapporto fra il singolo e l'Unione europea, l'intermediazione dello Stato membro non è così accentuata come per le organizzazioni internazionali, ma nemmeno è così ridotta come per gli Stati federali.

### **3.2. Trattato o Costituzione?**

Una seconda fondamentale differenza tra Stati e organizzazioni internazionali, strettamente collegata alla precedente, riguarda il fondamento del legame che tiene insieme i componenti del gruppo

sociale, cioè i cittadini di uno Stato, in un caso, e gli Stati membri di una organizzazione internazionale, nell'altro caso.

Uno Stato sovrano costituisce una comunità politica che non è nella disponibilità giuridica di coloro che la compongono. Lo Stato non nasce per effetto di un contratto stipulato fra i suoi cittadini in base ad un diritto che precede lo Stato stesso. E se anche uno Stato dovesse mai costituirsi in questo modo, quel contratto poi rileverebbe, una volta sorto lo Stato, solo come momento storico costituente e non più come atto giuridico. Lo Stato, poi, non si estingue per un atto di volontà dei suoi cittadini volto a sciogliere il vincolo associativo. E se anche uno Stato dovesse mai estinguersi in ragione di simile atto volontario, compiuto da tutti i cittadini o da una parte di essi, quell'atto comunque rileverebbe, dal punto di vista giuridico, come fatto storico di natura rivoluzionaria, non contemplato dal diritto dello Stato. Il diritto statale non ripete la propria forza da un ordine giuridico esterno allo Stato stesso, né può contemplare lo scioglimento della comunità politica da cui esso stesso promana. Il vincolo politico che unisce insieme i cittadini di uno Stato è giuridicamente originario e indisponibile. Esso sorge e si estingue per effetto di processi storici costituenti e rivoluzionari, non di decisioni regolate dal diritto. In una parola, lo Stato ha un *fondamento costituzionale*, che talvolta si esprime anche in un documento scritto, chiamato *Costituzione*. Non è così per le organizzazioni internazionali. Almeno secondo il modello tradizionale, che tuttavia conosce oggi profonde modificazioni, l'organizzazione internazionale è una associazione che resta nella piena disponibilità giuridica degli Stati che la compongono. Essa nasce in virtù di un contratto stipulato dagli Stati, per bocca dei rispettivi governi, sulla base di un diritto ad essa esterno, cioè il diritto internazionale. Gli Stati poi conservano la facoltà di sciogliere il vincolo associativo, o comunque di recedere individualmente da essa, in base ad atti giuridici, contemplati dal diritto internazionale e compiuti sempre dai governi a nome delle rispettive comunità statali. Il vincolo che unisce insieme gli Stati membri di una organizzazione internazionale è dunque giuridicamente derivato e disponibile. Esso sorge e si estingue per effetto di atti giuridici. In una parola, l'organizzazione internazionale ha un *fondamento contrattuale*, che si esprime in un atto di natura pattizia, denominato, secondo il diritto internazionale, *Trattato*.

E l'Unione europea?

Non vi è dubbio che siano molti gli elementi che l'avvicinano, sotto questo profilo, al modello dell'organizzazione internazionale.

In primo luogo, a partire dalla CECA nel 1951, gli atti istitutivi delle Comunità europee prima, e dell'Unione europea dopo, sono stati adottati secondo le procedure tipiche dei trattati internazionali: accordo stipulato fra governi e successive procedure di ratifica in base alle costituzioni nazionali. Il fondamento contrattuale e internazionale dell'Unione è confermato esplicitamente, e testualmente, dall'attuale art. 1 del TUE: "Con il presente *trattato*, le alte *parti contraenti* istituiscono tra loro un'Unione Europea". Inoltre, anche le successive revisioni dei trattati istitutivi, regolate dai trattati stessi, hanno sostanzialmente obbedito ai principi tipici del diritto internazionale: nessuna norma dei trattati può essere modificata senza la volontà di tutti gli Stati membri (unanimità); ma d'altra parte tale volontà unanime è sufficiente a modificare qualsiasi norma dei trattati. Infine, il vincolo associativo si può anche sciogliere con un atto libero e volontario di ciascuno Stato membro. Tale facoltà è ora apertamente riconosciuta dall'art. 50 del TUE: "Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione". E dato che ciascuno Stato può recedere, in teoria potrebbero farlo tutti, determinando lo scioglimento dell'Unione europea.

In questa prospettiva, gli Stati apparirebbero dunque, come spesso si afferma, i "signori dei trattati". Essi avrebbero istituito fra loro, con un accordo volontario, un vincolo che possono in ogni momento, e liberamente, modificare o estinguere. L'Unione europea riposerebbe così sul diritto internazionale, cioè su un diritto esterno ad essa, da cui l'ordine giuridico europeo finirebbe per derivare la propria forza e la propria stessa validità e vigenza.

Ma si tratta di una prospettiva parziale, che trascura altri elementi e non tiene conto del fatto che la comunità europea conteneva, fin dall'origine, anche il germe di una progressiva "costituzionalizzazione" del proprio vincolo associativo. Quale sia tale germe è del resto già stato in precedenza ricordato: la presenza dei cittadini, accanto agli Stati, fra i soggetti dell'ordinamento europeo. Il vincolo associativo non può essere infatti pienamente nella disponibilità degli Stati membri, perché esso non intercorre esclusivamente tra essi, ma anche, direttamente, fra i cittadini europei.

Ciò spiega come mai sia stata la stessa Corte di giustizia, proprio nel momento in cui riconosceva la piena soggettività del singolo nell'ordinamento europeo, a dover segnalare subito anche l'autonomia di tale ordinamento rispetto al diritto internazionale e la sua conseguente originarietà: "a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito *un proprio ordinamento giuridico*" (v. Corte di giustizia 15.7.1964, C-6/64 — caso *Costa c. Enel*). Si tratterebbe quindi, secondo questa diversa prospettiva, di un ordinamento separato e distinto dall'ordinamento internazionale, che vige per forza propria. La Corte ha sviluppato ulteriormente la tesi dell'autonomia dell'ordinamento europeo, riconoscendone esplicitamente il fondamento costituzionale e degradando i trattati istitutivi ad un dato formale, dietro il quale si celerebbe una sostanza costituzionale: "il Trattato CEE, benché sia stato concluso in *forma d'accordo internazionale*, costituisce la *carta costituzionale* di una comunità di diritto" (Corte di giustizia 14.12.1991, 1/91).

Il processo di "costituzionalizzazione" dell'Unione europea è poi proseguito e si è col tempo rafforzato, a mano a mano che il peso dei cittadini nell'ordinamento europeo è a sua volta aumentato, con il progressivo riconoscimento, come visto, di diritti di partecipazione politica e di diritti fondamentali, appunto secondo il modello delle Costituzioni e non dei Trattati. Il momento culminante di questo processo è senza dubbio rappresentato dall'approvazione del c.d. "Trattato costituzionale" (Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa), approvato nel 2004 ma mai entrato in vigore a causa dell'esito negativo, in sede di ratifica, dei referendum in Francia e Olanda. Per la prima volta, il Trattato costituzionale adottava un linguaggio, ed utilizzava dei simboli, volti ad esplicitare la natura costituzionale della comunità politica europea. E forse proprio tale esplicitazione è stata alla radice del suo fallimento.

Ma il successivo Trattato di Lisbona, pur rinunciando a molti elementi formali e simbolici del Trattato costituzionale, ne ha per molti versi recepito i contenuti e la sostanza costituzionale. Alcuni di tali contenuti "costituzionali" sono stati già indicati (si pensi al *Bill of Rights*) e su altri si dovrà tornare. In particolare, un importante contributo del Trattato di Lisbona al processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea risiede nella disciplina del procedimento di revisione dei Trattati. Al proposito, il Trattato di Lisbona ha infatti

codificato il metodo della Convenzione, che era del resto già stato sperimentato prima per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e poi per il Trattato costituzionale. Tale metodo consiste nell'affidare il compito di elaborare il testo del trattato, da sottoporre poi ai rappresentanti degli Stati per la decisione sull'approvazione, ad una assemblea composta non solo da rappresentanti dei governi degli Stati membri, ma anche da rappresentanti dei parlamenti nazionali e, soprattutto, del parlamento europeo. Il metodo della Convenzione, la quale per certi aspetti può somigliare ad una sorta di assemblea costituente, dotata però di soli poteri istruttori, ha segnato l'introduzione di un principio importante: all'atto costitutivo del vincolo su cui si fonda l'Unione europea, i cittadini non partecipano solo come italiani, francesi o tedeschi, rappresentati dai rispettivi governi, ma anche come cittadini europei rappresentati unitariamente dalle proprie istituzioni. Per effetto di questa struttura procedimentale, il vincolo non si instaura soltanto fra gli Stati membri, ma anche fra i cittadini europei, che sono quindi direttamente coinvolti nel patto fondamentale che regge l'Unione. Per questa ragione, contrariamente a quanto comunemente avviene per le organizzazioni internazionali, quel patto non può essere modificato per effetto della sola volontà, sia pur unanime, dei governi degli Stati membri. Occorre invece un più complesso procedimento di revisione, che è attualmente regolato dall'art. 48 TUE. Questo prevede, in particolare, la convocazione di una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato e di governo degli Stati membri, del parlamento europeo e della commissione; la convenzione adotta poi una "raccomandazione" a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, la quale, infine, stabilisce di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati.

Si tratta di una procedura complessa e di carattere ibrido. Potremmo dire che si compone di una istruttoria costituente e di una decisione contrattuale. Ma non vi è dubbio che si tratta di un procedimento che si allontana, almeno in certa misura, dal paradigma internazionalistico e intergovernativo che connota le comuni organizzazioni internazionali. Il Trattato sull'Unione europea, dopo Lisbona, ha il corpo di un trattato, ma l'anima di una Costituzione.



### 3.3. “*Acquis communautaire*” o “Europa a più velocità”?

Una terza differenza riguarda la natura — unitaria o settoriale — del legame fra i membri del corpo sociale. Il vincolo che unisce i cittadini di uno Stato ha carattere unitario e complessivo. Il cittadino non può scegliere la misura o il grado della propria appartenenza alla comunità statale: egli vi appartiene in tutto, o non vi appartiene affatto. Diversamente, nell'ordine internazionale, gli Stati possono liberamente scegliere la misura della propria appartenenza al sistema delle organizzazioni internazionali, decidendo ad esempio di aderire ad organizzazioni che operano in certi settori e di non aderire a quelle che operano in altri settori: l'appartenenza degli Stati alle organizzazioni internazionali ha dunque natura settoriale e, se consideriamo il diritto prodotto da tutte le organizzazioni internazionali nel suo complesso, questo non si applica in modo uniforme sul territorio.

L'Unione europea, anche sotto questo profilo, si colloca in una posizione intermedia.

In linea di principio, essa aspira ad instaurare fra i propri membri un vincolo di carattere unitario e complessivo, secondo il modello statale. Lo Stato membro dell'Unione europea vi aderisce *in toto* e, quindi, risulta vincolato al rispetto dell'intero diritto dell'Unione, che pertanto si applica uniformemente sul territorio di tutti gli Stati membri e nei confronti dei cittadini europei. È il principio dell'*acquis* comunitario, che viene in particolare applicato agli Stati che intendono aderire all'Unione. La condizione per l'adesione è che essi si impegnino a rispettare non solo gli atti adottati dopo il loro ingresso nell'Unione e con la loro partecipazione, ma anche il complesso delle norme europee già vigenti al momento della loro adesione, senza possibilità di eccezioni. L'ordinamento europeo è così presentato come un blocco unico, che si può prendere o lasciare, ma che non può essere oggetto di una scelta selettiva.

Tuttavia, proprio i successivi allargamenti dell'Unione, che finora hanno portato la relativa *membership* fino a 27 Stati, hanno contribuito a mettere in luce anche i difetti di rigidità che il principio dell'*acquis* comunitario può produrre. Il problema è che l'Unione — come notato — è un potere pubblico in divenire, che richiede agli Stati membri di aderire a successive tappe del processo di integrazione. Ma queste tappe richiedono modificazioni dei trattati, che a loro volta

richiedono l'unanimità. Ciò significa che è sufficiente che uno dei 27 Stati non si ritenga pronto per raggiungere un livello più approfondito del percorso di integrazione perché questo si blocchi. Per rimediare a questo inconveniente, soprattutto a partire dal Trattato di Amsterdam, è stato introdotto lo strumento delle "cooperazioni rafforzate", che ora sono regolate, in termini generali, dall'art. 20 TUE. Le cooperazioni rafforzate consentono ad alcuni Stati membri (almeno 9) di perseguire obiettivi di rafforzamento del processo di integrazione che "non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme". La cooperazione rafforzata, che peraltro deve essere sempre aperta all'adesione degli altri Stati membri, assicura quindi maggiore flessibilità, necessaria forse per far avanzare il processo di integrazione, ma al tempo stesso produce frammentazione e incoerenza, perché deroga al principio dell'*acquis* comunitario: gli atti che vengono adottati nell'ambito di una cooperazione rafforzata, infatti, vincolano solo gli Stati membri che vi partecipano e, per di più, "non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione" (art. 20.4 TUE).

Questo tipo di frattura interna all'ordine giuridico europeo, cui spesso si allude con il concetto di "Europa a più velocità", si è di recente accentuata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria, anche per effetto delle risposte istituzionali alla più recente crisi economica e finanziaria. Come è noto, solo 17 fra gli Stati membri dell'Unione europea adottano l'Euro, sia perché alcuni di essi hanno ottenuto una deroga (Regno Unito e Danimarca), sia perché altri (Svezia e molti nuovi Stati membri) non hanno ancora soddisfatto le condizioni per entrare nella moneta unica. Ma la recente crisi finanziaria ha posto l'esigenza di accelerare fortemente il processo di integrazione fiscale fra gli Stati che condividono la stessa moneta, spingendo questi ultimi a creare, anche mediante soluzioni istituzionali non previste dai Trattati, un diritto sezionale, che vige fra loro, ma non si applica, o si applica in modo differenziato, agli altri. In questo modo, "L'Unione economica e monetaria tende a definirsi come organizzazione a sé, che si sfilia dal complessivo disegno istituzionale dell'Unione europea" (E. Chiti, 2012). Sempre per rispondere alla crisi finanziaria, gli Stati membri dell'Unione hanno in alcuni casi stipulato autonomi trattati internazionali (come quelli sul *Fiscal Compact* e sul Meccanismo europeo di stabilità), che formalmente si

collocano al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, così complicando ulteriormente il quadro e respingendo il processo di integrazione europea verso il diritto internazionale generale e verso la frammentazione che lo connota.

### **3.4. Concentrazione o frammentazione istituzionale?**

Una quarta differenza fra Stati e organizzazioni internazionali riguarda proprio il carattere concentrato o frammentato del rispettivo assetto istituzionale.

Gli Stati, a differenza delle organizzazioni internazionali, sono poteri pubblici a fini generali. Essi sono legittimati ad assumere la cura di tutti gli interessi del corpo sociale di riferimento. Gli Stati dispongono di parlamenti e governi la cui sfera di competenza non è settorialmente circoscritta e che possono, pertanto, selezionare e temperare i diversi interessi delle rispettive società, coordinando e armonizzando le politiche pubbliche relative ai vari ambiti di intervento statale. Insomma, l'assetto istituzionale degli Stati risponde, almeno in certo grado, ad un principio di concentrazione delle competenze in capo ad organi politici a fini generali.

Ma gli Stati, sempre per salvaguardare la propria sovranità, non hanno trasferito questo carattere all'assetto istituzionale internazionale, che obbedisce invece, come in parte si è già accennato, alla tendenza opposta, cioè quella della frammentazione istituzionale. Esiste un numero molto ampio di organizzazioni internazionali (anche limitandoci a considerare quelle a vocazione universale), ciascuna delle quali è distinta e autonoma rispetto alle altre e agisce in uno specifico ambito di competenze. Gli Stati hanno accettato di esercitare in comune quote di sovranità in questo o quel settore, ma si sono sempre mostrati assai riluttanti nell'attribuire ad organi internazionali la funzione di indirizzo politico, vale a dire il potere di selezionare, graduare e temperare fra loro i diversi fini ed interessi delle rispettive società. Sotto tale profilo, le organizzazioni internazionali, più che agli organi politici degli Stati, assomigliano alle loro agenzie amministrative. Così come queste ultime possono esercitare solo i poteri previsti dalla legge e per i fini da questa stabiliti, allo stesso modo le organizzazioni internazionali non sono libere di individuare i propri obiettivi e gli strumenti per realizzarli, essendo gli uni e gli altri

etero-determinati ad opera dei trattati istitutivi. Insomma, le organizzazioni internazionali esercitano solo poteri delegati (dagli Stati membri) e sono rette dal principio di attribuzione delle competenze. Non è un caso, del resto, che esse venissero denominate, alle origini della loro storia, come “Unioni internazionali *amministrative*”: il carattere frammentato e la dimensione amministrativa dell’assetto istituzionale internazionale sono elementi strettamente collegati.

La storia istituzionale dell’integrazione europea è attraversata da continue oscillazioni fra il principio di concentrazione, proprio degli Stati, e quello di frammentazione istituzionale, proprio dell’ordinamento internazionale. Essa ha quindi anche oscillato fra la dimensione politica e quella amministrativa.

In origine, quest’ultimo carattere era prevalente. Anche in virtù del metodo funzionalista prescelto, gli Stati fondatori decisero di istituire non una, ma tre distinte organizzazioni (CECA, CEE, EURATOM), ciascuna delle quali dotata di propri compiti, poteri e apparati istituzionali. Alcuni autori affermano che la comunità europea fosse, in origine, una agenzia amministrativa (G. Amato, 2004) ed altri addirittura ritengono che lo sia tuttora la stessa Unione europea (P. Lindseth, 1999).

Con il progredire dell’integrazione, tuttavia, il principio di concentrazione istituzionale ha cominciato ad affermarsi. Innanzitutto, nel 1965, con il Trattato di fusione degli esecutivi, le tre Comunità europee, pur rimanendo formalmente distinte, hanno iniziato ad agire mediante le stesse istituzioni (in particolare Commissione e Consiglio), di volta in volta chiamate ad esercitare i compiti e i poteri previsti dall’uno o dall’altro Trattato. Inoltre, come si è visto, anche grazie ad una interpretazione elastica di alcune clausole di flessibilità previste dai Trattati, le istituzioni europee hanno acquisito la capacità di estendere autonomamente il proprio raggio di azione, così allontanandosi dallo schema dell’agenzia amministrativa e avvicinandosi a quello del potere pubblico a fini generali.

Ma il principio di frammentazione è stato in qualche modo introiettato dal sistema istituzionale europeo. Basti considerare due elementi. Il primo è che l’organo decisionale più importante, vale a dire il Consiglio dei ministri, è solo apparentemente unico. In realtà, esso si scompone settorialmente nelle sue diverse “formazioni”. Le varie politiche pubbliche europee sono così decise da un organo che è

al tempo stesso uno e plurimo: i ministri nazionali dell'agricoltura si riuniscono per le decisioni di politica agricola; quelli dell'ambiente per le decisioni di politica ambientale; etc. Il secondo elemento da considerare è che, in ciascuno dei settori di loro competenza, le istituzioni europee possono esercitare solo i poteri previsti dai trattati, con le procedure di volta in volta indicate per l'esercizio di questo o quello specifico potere (maggioranza o unanimità di voto nel consiglio; coinvolgimento o meno del parlamento e suo ruolo consultivo o codecisionale; etc.). In altri termini, anche il processo decisionale europeo assomiglia più al procedimento amministrativo che al procedimento legislativo all'interno degli Stati: così come la composizione dell'organo, anche la struttura del procedimento di decisione varia in funzione del settore interessato e dei poteri esercitati, non solo del tipo di atto adottato.

Questa miscela di concentrazione e frammentazione istituzionale ha continuato a caratterizzare l'assetto europeo anche nelle successive fasi dell'integrazione.

Per un verso, vi è stata una significativa spinta nella direzione della concentrazione istituzionale. In primo luogo, da Maastricht in poi, con l'istituzione di una Unione europea competente in tema di politica estera e di sicurezza, nonché di giustizia e affari interni, la cooperazione fra gli Stati europei in questi settori, che in precedenza si svolgeva in sedi informali e secondo gli schemi del diritto internazionale generale, è stata ricondotta all'interno del quadro istituzionale europeo, appunto secondo il principio di concentrazione. che Inoltre, le riunioni fra i capi di Stato e di governo degli Stati membri, affermatesi nella prassi ma per lungo tempo mantenute all'esterno dell'architettura istituzionale europea, sono state ricondotte all'interno di tale architettura. Il Consiglio europeo è divenuto infatti formalmente un organo dell'Unione, che trova nei trattati i propri compiti e la propria disciplina: con il Trattato di Lisbona, esso è divenuto a pieno titolo una delle istituzioni dell'Unione, che opera in tutte le aree di competenza di quest'ultima e che dà ad essa "gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali" (art. 15 TUE). In questo modo, l'Unione europea è stata dotata di un organo i cui componenti non hanno un mandato settorialmente circoscritto e che è in grado di esercitare dall'interno quella funzione di indirizzo politico che in precedenza era esercitata dagli

Stati membri al di fuori delle istituzioni europee. La presenza di un simile organo allontana l'Unione dallo schema dell'agenzia amministrativa e dell'organizzazione internazionale e la avvicina a quello degli Stati e dei poteri pubblici a fini generali. Peraltro, questo percorso, per così dire, di “de-amministrativizzazione” dell'Unione europea è accentuato da altre modifiche apportate dal Trattato di Lisbona sul piano delle fonti. Ci si riferisce, in particolare, alla enucleazione di una funzione legislativa europea, che, sul modello degli Stati federali, viene esercitata in “materie” di competenza esclusiva o concorrente e dà luogo ad “atti legislativi”, adottati secondo una “procedura legislativa ordinaria”.

Ma i passi nella direzione della concentrazione istituzionale sono bilanciati da contrapposte tendenze alla frammentazione. Innanzitutto, la riconduzione all'interno dell'ordinamento europeo, di competenze e funzioni che in precedenza venivano esercitate al di fuori di esso, ha avuto come prezzo una maggiore complessità e frammentazione dell'architettura istituzionale. Le nuove competenze e funzioni non sono state infatti attribuite ad una nuova e distinta organizzazione, secondo la logica della frammentazione propria dell'ordine internazionale, ma, inizialmente, nemmeno sono state attribuite all'organizzazione già esistente (cioè l'apparato istituzionale delle Comunità europee). Si è scelta, in una prima fase, una soluzione mediana: la politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni hanno inizialmente costituito, rispettivamente, il secondo e terzo “pilastro” della Unione europea, il cui primo “pilastro” era rappresentato, invece, dalle comunità europee già esistenti. Le nuove funzioni sono state così affidate ad una nuova organizzazione (l'Unione), che non si affiancava alle comunità già esistenti, ma neppure le sostituiva; piuttosto, le ricomprendeva all'interno di una architettura più complessa e disarticolata, ricostruita mediante la metafora del tempio con un frontone (appunto l'Unione) e i tre pilastri.

Questa complessità non era certo fine a sé stessa. Essa è servita ad indurre gli Stati membri ad immettere nel contenitore europeo settori di cooperazione politicamente molto sensibili, rassicurandoli circa il fatto che le nuove funzioni sarebbero comunque rimaste completamente sotto il loro controllo, in quanto gestite pur sempre secondo schemi di matrice internazionalistica, cioè mediante decisioni *unanimesi*

di organi *intergovernativi* (cfr. *infra* § 3.5). Tale disarticolazione interna fra due Europe, una più sovranazionale di natura economica (primo pilastro), e una più internazionale di natura politica (secondo e terzo pilastro) ha fatto dubitare della complessiva unità dell'Unione europea, facendo discutere di una Europa in briciole, fatta di “*bits and pieces*” (D. Curtin, 1993).

Questa frammentazione interna si è successivamente ridotta, ancora una volta per effetto del Trattato di Lisbona, che ha compiuto un passo più deciso nella direzione della concentrazione istituzionale. Esso ha infatti abbandonato la complessa struttura a pilastri, riconoscendo che l'Unione europea “sostituisce e succede alla Comunità europea” (art. 1 TUE) e che essa “ha personalità giuridica” (art. 47 TUE). Tuttavia, nonostante la raggiunta unità giuridica e istituzionale, la frammentazione riemerge. Essa riemerge, ad esempio, nel regime speciale che tuttora connota la politica estera e di sicurezza comune, ancorandola ad una dimensione intergovernativa: tale politica “è soggetta a norme e procedure specifiche”; “è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità”; non comporta l'adozione di atti legislativi; il Parlamento europeo e la Commissione vi svolgono un “ruolo specifico” definito dai trattati; etc. E la frammentazione riemerge anche nelle occasioni in cui, come si è visto in tema di unione economica e monetaria e per effetto della crisi economica, gli Stati membri preferiscono ricorrere a strumenti di diritto internazionale generale, al di fuori del quadro europeo.

### **3.5. Rappresentanza dell'intero e rappresentanza delle parti: intergovernamentalismo, sovranazionalità, democrazia**

Una quinta differenza fra Stati e organizzazioni internazionali attiene alla capacità di rappresentare in modo unitario il corpo sociale di riferimento.

Gli Stati hanno questa capacità. Essi dispongono di organi di vertice, monocratici o collegiali che siano, composti da soggetti che *rappresentano l'intero* corpo sociale di riferimento, ancorché essi vantino un collegamento elettorale, diretto o indiretto, *con una parte sola* di esso. Il Presidente USA è votato da una parte dei cittadini americani, ma, una volta eletto, li rappresenta tutti; ogni singolo membro del parlamento italiano, francese o tedesco è votato nelle

liste di un partito politico, ma, una volta eletto, rappresenta anche tutti gli elettori degli altri partiti e agisce nell'interesse dell'intera comunità politica nazionale, senza vincolo di mandato: "il parlamento non è un congresso di ambasciatori di interessi diversi e l'uno all'altro ostili, che ciascuno deve sostenere come mandatario e patrocinatore in opposizione ad altri mandatarî e patrocinatori; il parlamento è invece un'assemblea deliberativa di una unica Nazione, con un solo interesse, quello dell'intero: dove dovrebbero essere di guida non già obiettivi locali e locali pregiudizi, bensì il bene generale derivante dalla ragione dell'intero" (E. Burke, tr. it., 1984).

Nelle organizzazioni internazionali, al contrario, la capacità di rappresentanza dell'intero è assente, o comunque molto debole. Il potere decisionale è attribuito ad organi collegiali i cui singoli componenti non rappresentano l'intero gruppo (cioè gli Stati che formano l'organizzazione internazionale considerati nel loro insieme); ciascuno di essi rappresenta, invece, una specifica parte del gruppo, vale a dire un determinato Stato membro, nel cui particolare interesse egli agisce e al quale risponde, con vincolo di mandato.

In ciò fondamentalmente consiste la logica *intergovernativa* che domina le organizzazioni internazionali. Queste sono tendenzialmente prive di autonomia rispetto agli Stati membri perché i loro organi decisionali rappresentano la semplice proiezione dei governi nazionali. Il potere di rappresentare l'intero corpo sociale, vale a dire l'organizzazione in quanto tale, è attribuito in realtà ad organi burocratici, quali i segretariati e i rispettivi vertici, in ragione della loro neutralità: ma proprio questa neutralità li confina in una dimensione puramente amministrativa, suscettibile di incidere in misura molto limitata sul processo decisionale.

La mancanza di autonomia dell'organizzazione rispetto agli Stati membri è poi ulteriormente rafforzata dalla circostanza che gli organi intergovernativi, di regola, decidono secondo il criterio dell'unanimità, con la conseguenza che il singolo Stato è in grado di controllare il processo decisionale dell'organizzazione internazionale e dispone al riguardo di un potere di veto: nessuno Stato può essere obbligato dall'organizzazione internazionale contro la propria volontà. Si noti che l'unanimità è, in certa misura, una conseguenza della natura intergovernativa dell'organo. Quando ciascun componente rappresenta solo il proprio Stato membro, l'applicazione della regola maggio-



ritaria equivale infatti ad imporre agli Stati rimasti in minoranza non già la volontà dell'organizzazione come tale, bensì direttamente quella degli Stati in maggioranza, cioè una volontà altrui e non una volontà riferita ad un corpo unitario che include anche lo Stato in minoranza. Ma su ciò occorrerà tornare fra breve.

Ora, a quale dei due modelli si avvicina di più l'Unione europea ?

Essa appare ancora una volta un ibrido, con una solida base intergovernativa, cui si è andato però fin dall'origine affiancando, e progressivamente si è rafforzato, un circuito istituzionale che non è mera espressione degli Stati membri e che assume una connotazione *sovranazionale*, che consiste appunto nella capacità di rappresentare l'Unione nel suo insieme, anziché scomposta nei suoi Stati membri.

Che l'Unione europea abbia una solida base intergovernativa è facilmente verificabile, perché a tale schema rispondono sia il massimo organo di indirizzo politico, cioè il *Consiglio europeo*, sia il principale organo legislativo, cioè il *Consiglio*. Il primo “è composto dai capi di Stato e di governo degli Stati membri [...]” (art. 15 TUE); il secondo “è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta” (art. 16 TUE). In entrambi i casi, l'organo funziona secondo il tipico schema intergovernativo: ciascuno dei suoi componenti rappresenta il proprio Stato nell'Unione, ma non l'Unione; ciascuno di essi agisce esclusivamente nell'interesse della propria comunità statale e ad essa risponde, senza stabilire alcun collegamento con le altre; nessuno di essi assume la titolarità dell'organo europeo se non per tramite della titolarità di un organo governativo domestico.

Va subito osservato, però, che nel contesto europeo anche questi organi intergovernativi presentano, rispetto a quelli tipici delle organizzazioni internazionali, alcuni elementi di originalità, che li connotano in senso almeno parzialmente sovranazionale. Questi elementi di sovranazionalità che contaminano, per così dire, le istituzioni intergovernative sono stati accentuati fortemente dal Trattato di Lisbona. Questo ha infatti introdotto, nel corpo degli organi intergovernativi, due figure monocratiche, che, soprattutto all'esterno, rappresentano l'Unione nel suo insieme e non un singolo Stato membro: il Consiglio europeo elegge il proprio *Presidente*, che tuttavia “non può esercitare un mandato nazionale”, proprio per preservarne il carattere sovranazionale.

zionale; il Consiglio europeo nomina poi anche un *Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza*, che presiede a sua volta il Consiglio nella formazione Affari esteri ed è anche vicepresidente della Commissione europea: tale figura “rappresenta l'Unione” per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, “conduce a nome dell'Unione” il dialogo politico con i terzi, esprime “la posizione dell'Unione” in sede internazionale. In secondo luogo, a differenza di ciò che tipicamente accade in seno alle organizzazioni internazionali, il Consiglio delibera di regola a maggioranza, mentre l'unanimità costituisce l'eccezione, che trova applicazione solo quando i trattati la prevedono (evento peraltro non infrequente). Si tratta però di una maggioranza qualificata, nella quale si ponderano gli Stati anche in funzione del numero dei rispettivi cittadini: “per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di 15, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione” (art. 16 TUE).

Tuttavia, le principali deviazioni rispetto al modello dell'organizzazione internazionale dipendono dal fatto che, nell'assetto europeo, le istituzioni intergovernative non esercitano in via esclusiva il potere decisionale, che è innanzitutto potere normativo, ma sono chiamate a dividerlo con altre due istituzioni, le quali non hanno un corrispondente nelle organizzazioni internazionali: il *Parlamento europeo* e la *Commissione*.

Innanzitutto, nel processo decisionale europeo, l'organo intergovernativo non è un organo, per così dire, “proattivo”, ma “reattivo”. Esso non può cioè decidere di propria iniziativa, ma solo se sollecitato da un altro organo, cioè dalla Commissione: “un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione” (art. 17 TUE). Questa è probabilmente la creazione istituzionale più originale del processo di integrazione europea. Essa è una istituzione indipendente dagli Stati membri, concepita sul modello dei segretariati internazionali: come gli *international civil servants*, i membri della Commissione, infatti, “non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo” (art. 17 TUE). Ma alla Commissione sono affidate funzioni assai più importanti di quelle dei segretariati internazionali: non solo il monopolio dell'iniziativa legislativa, ma anche la vigilanza sul rispetto del diritto europeo, nonché importanti funzioni di attuazione

(adozione di atti non legislativi di portata generale delegati da un atto legislativo) e di esecuzione del diritto europeo. La presenza di questo organismo, che “promuove l’interesse generale dell’Unione” e funge da motore del percorso di integrazione europea, ha da subito conferito una impronta originale e insieme sovranazionale al processo decisionale europeo: il c.d. metodo comunitario.

Ma questo si caratterizza anche per l’intervento di un altro organo, cioè il Parlamento europeo. Originariamente, questo era composto da rappresentanti dei parlamenti nazionali e svolgeva un ruolo meramente consultivo. Col tempo, il Parlamento europeo ha prima sviluppato un collegamento elettivo diretto con i cittadini europei (viene eletto direttamente dal 1979) e, poi, anche come conseguenza di ciò, ha molto accresciuto i propri poteri. Innanzitutto, nel processo decisionale, esso è progressivamente passato da un ruolo consultivo ad un ruolo codecisionale: la procedura legislativa ordinaria consiste infatti oggi “nell’adozione congiunta” di un atto giuridico dell’Unione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, su proposta della Commissione (art. 289 TFUE — anche se non mancano, in casi specifici previsti non di rado dai Trattati, “procedure legislative speciali”, in cui al Parlamento è attribuito il potere di partecipare ad una decisione di competenza del Consiglio); Parlamento e Consiglio, dunque, esercitano “congiuntamente” la funzione legislativa (art. 14 e art. 16 TUE), quasi fossero due rami di uno stesso potere legislativo. Inoltre, il Parlamento europeo, secondo l’esempio dei Parlamenti nazionali, ha progressivamente acquisito un collegamento fiduciario con la Commissione, affiancando gli organi intergovernativi anche nel controllo di essa: il Parlamento elegge il presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo; approva la lista degli altri membri della Commissione, individuati dal Consiglio e dal presidente eletto, su proposte degli Stati membri; può votare, infine, una mozione di censura che costringe la Commissione a dimettersi. Questo collegamento con il Parlamento contribuisce a modificare e a rendere più ambigua la stessa Commissione, che sembra recitare due ruoli diversi e in parte contraddittori: organo dotato di una legittimazione politica e fiduciarmente collegato ad una maggioranza parlamentare e, al tempo stesso, istituzione neutrale e indipendente. La Commissione si rapporta al Parlamento europeo come farebbe un governo dinanzi all’assemblea legislativa in uno Stato parlamentare: ma la Commis-

sione è assai più debole di un governo (sovra)nazionale. Essa invece si rapporta al Consiglio come farebbe un segretariato internazionale indipendente dinanzi all'organo di governo di una organizzazione internazionale: ma la Commissione è assai più forte di un segretariato internazionale. La verità è che la Commissione si pone al crocevia del doppio circuito istituzionale che caratterizza l'Unione europea: quello intergovernativo (governi — Consiglio europeo — Consiglio — Commissione/segretariato indipendente) e quello sovranazionale (cittadini — Parlamento — Commissione/governo): ma dal momento che i due circuiti convivono e si bilanciano reciprocamente, la Commissione è, al momento, più di un segretariato internazionale e meno di un governo (sovra)nazionale.

Questo assetto istituzionale, così ricco di ibridazioni ed ambiguità, è democratico? Si tratta della domanda che viene più frequentemente posta con riferimento ad esso. E se ne comprende bene la ragione. Per effetto dell'integrazione europea, quote sempre più consistenti di sovranità vengono trasferite dagli ordinamenti domestici verso quello europeo: se quest'ultimo non presenta lo stesso grado di legittimazione democratica dei primi, l'integrazione europea si risolve inevitabilmente in una progressiva perdita delle garanzie democratiche per i cittadini europei. Si tratta della tesi, sostenuta con grande varietà di accenti e di argomenti, del c.d. "*deficit democratico*" dell'Europa. Non è certo questa la sede per discutere approfonditamente di tale problema, cui non possono che dedicarsi poche osservazioni.

Va detto, in particolare, che il Trattato sull'Unione europea prova ad offrire, al proposito, una lettura molto rassicurante. Forse troppo. Esso afferma che l'intero funzionamento dell'Unione "è fondato sulla democrazia rappresentativa", perché i cittadini "sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo", ma sono anche indirettamente rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio, dal momento che i membri dei governi nazionali, che compongono tali organi, sono "a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini" (art. 10 TUE). Insomma, dato che è democratico sia il circuito sovranazionale, sia quello intergovernativo, non può che essere democratico il prodotto di essi, cioè il funzionamento complessivo dell'Unione.

Ma sembra lecito affacciare qualche dubbio a proposito di questa lettura rassicurante. Innanzitutto, con riguardo alla compatibilità fra intergovernamentalismo e democrazia. Il problema sorge per il fatto, già notato, che ciascun componente di un organo intergovernativo, mentre contribuisce ad assumere decisioni efficaci nei confronti di tutti i cittadini europei, rappresenta una sola parte di essi — i cittadini di un singolo Stato membro — e solo a quella parte risponde. Se l'organo intergovernativo decide all'unanimità, i rappresentanti di una minoranza possono bloccare quelli della maggioranza. Ma se esso decide a maggioranza, anche qualificata, i cittadini degli Stati membri rimasti in minoranza risultano assoggettati alla volontà espressa da soggetti che non li rappresentano affatto, né sono in alcun modo interessati ad acquisire il loro consenso. Questo è d'altra parte il senso di larga parte dell'insoddisfazione manifestata dai cittadini rispetto alle istituzioni europee: è più difficile, per fare solo un esempio, che cittadini greci, italiani o spagnoli accettino decisioni europee che comportano pesanti sacrifici, se queste non provengono da un organo che, rappresentando l'intera Unione, li include, ma sono invece assunte da una maggioranza di governi stranieri che li esclude. Certo si può sostenere, con argomenti di grande raffinatezza, che proprio la "disponibilità ad accettare una disciplina vincolante che nasce e deriva da una comunità di altri" risponde ad un principio di "tolleranza costituzionale", che rappresenta il tratto più tipico della Costituzione europea (J.H.H. Weiler, 2003). Ma quante più decisioni fondamentali per la vita dei cittadini si spostano verso la sede europea, tanto più aumenta il rischio che essi possano rimpiangere le meno tolleranti democrazie nazionali, che invece non li assoggettano a discipline vincolanti, salvo che queste non provengano da organi che rappresentano l'intera comunità politica cui i cittadini stessi appartengono.

Se questi dubbi hanno un fondamento, allora è evidente che una soluzione convincente al problema del *deficit* democratico presuppone la presenza di organi decisionali che siano autenticamente sovranazionali, rappresentando cioè l'Unione nel suo insieme, e che al tempo stesso vantino un collegamento elettorale con i cittadini europei. Ma, al di là delle previsioni rassicuranti dei Trattati, queste condizioni difficilmente si realizzano tutte insieme nel complesso tessuto istituzionale europeo che abbiamo descritto. Il Presidente del Consiglio europeo, ad esempio, certamente rappresenta l'Unione, ma ha in

fondo un potere decisionale limitato rispetto agli altri componenti dell'organo di cui fa parte e, comunque, trae la propria legittimazione esclusivamente da un organo intergovernativo. Anche la Commissione è certamente un organismo sovranazionale, che opera nell'interesse generale dell'Unione; ma essa ha prevalentemente una legittimazione di tipo professionale e burocratico, fondato sulla neutralità e l'*expertise*, tanto che proprio il peso della Commissione costituisce talora un argomento adoperato per contestare il carattere democratico dell'Unione nel suo insieme. Certo, la Commissione è anche collegata al Parlamento europeo e questo, senza dubbio, è un organo politico decisionale che vanta un collegamento elettorale diretto con i cittadini europei. Ma anche qui non mancano alcune ambiguità. Il Trattato prevede che esso è "composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione" (art. 14 TUE). La formula però non chiarisce se ciascun parlamentare europeo rappresenta tutti i cittadini dell'Unione o solo quelli del proprio Stato membro: la prima è la lettura preferibile se si tiene conto delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, che prevedono quasi tutte il divieto di mandato imperativo. Ma la circostanza che i seggi vengono assegnati agli Stati membri (secondo il criterio della proporzionalità degressiva rispetto alla popolazione) e che cittadini di diversi Stati votano necessariamente in diversi collegi elettorali suggerisce cautela. Se dovesse prevalere la seconda lettura, secondo cui ciascun parlamentare europeo rappresenta i cittadini dello Stato nel cui collegio è stato eletto, il Parlamento europeo non sarebbe un organo autenticamente sovranazionale (sarebbe internazionale, ancorché non intergovernativo). Insomma, la discussione è aperta, ma il *deficit* democratico non sembra certo una leggenda metropolitana, soprattutto ove lo si qualifichi, più precisamente, come *deficit* di democrazia sovranazionale.

### **3.6. La riserva statale di esecuzione (cenni e rinvio)**

Vi è un'ultima differenza fra Stati e organizzazioni internazionali, che consente di illustrare l'originalità e la *betweenness* dell'Unione europea. Ma essa tocca il tema che forma specificamente oggetto del successivo capitolo e che poi sarà ulteriormente sviluppato nel corso dell'intero volume, per cui se ne farà qui solo un brevissimo cenno.

Gli Stati tendono ad identificarsi con il proprio potere esecutivo.

Essi si sono formati intorno alla funzione esecutiva, concentrando i poteri nel vertice governativo, dal quale “discende un’organizzazione piramidale esecutiva a struttura compatta”, rispetto alla quale gli altri poteri dello Stato sono “piccola cosa” (S. Cassese, 2000).

Gelosì della funzione esecutiva, gli Stati non l’hanno trasferita alle organizzazioni internazionali. Queste si compongono di esecutivi (nazionali), i quali però esercitano, in sede internazionale, funzioni normative. Essi approvano insieme regole, la cui esecuzione resta però affidata a ciascuno di loro singolarmente. A differenza degli Stati, pertanto, le organizzazioni internazionali sono priva di un proprio potere esecutivo.

L’Unione europea si colloca, ancora una volta, a metà strada.

In linea di principio, essa segue il modello internazionale. I governi degli Stati membri esercitano collettivamente, nel Consiglio, la funzione legislativa, approvando così collettivamente regole che peraltro sono immediatamente efficaci e prevalenti su quelle deliberate dai parlamenti nazionali (ciò che rappresenta, sia detto per inciso, un ulteriore profilo del *deficit* democratico). Ma la funzione di esecuzione del diritto europeo così formato resta riservata a ciascun governo nazionale: “Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l’attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione” (art. 291.1 TFUE). Si tratta dello schema della amministrazione indiretta, di derivazione internazionalistica.

Tuttavia, il Trattato contiene anche le premesse per una correzione di tale modello. Innanzitutto, esso prevede che, per assicurarne l’esercizio uniforme, la legislazione europea possa attribuire competenze di esecuzione in capo alla Commissione, sia pure come eccezione alla regola generale (art. 291.2 TFUE). Ciò ha costituito e costituisce la base per lo sviluppo di una funzione esecutiva propria dell’Unione, secondo lo schema dell’amministrazione diretta. Peraltro, il trasferimento di competenze esecutive dalle amministrazioni nazionali ad un organo sovranazionale deve essere circondato, in base alle disposizioni del Trattato, da modalità di controllo da parte degli Stati membri. Questi controllano la Commissione attraverso una fittissima serie di comitati di funzionari amministrativi nazionali (c.d. comitologia), che però in parte mettono sotto tutela la Commissione e, in parte, hanno consentito alla Commissione di integrare fra loro gli apparati

amministrativi nazionali e di utilizzarli a propria volta (art. 291.3 TFUE).

L'Unione europea, quindi, al contrario delle organizzazioni internazionali, ha progressivamente sviluppato una propria funzione esecutiva e, con essa, un proprio apparato amministrativo, fortemente integrato con quello degli Stati membri. Ma precisamente di tale funzione e di tale apparato, e del diritto che regola l'una e l'altro, trattano i successivi capitoli di questo volume.

#### **4. Conclusioni: il cammino e la camminata dell'Europa**

L'Unione europea costituisce dunque un potere pubblico originale, soprattutto in ragione di due fattori, che sono stati messi in luce nelle pagine precedenti. È un potere pubblico in cammino, che si identifica con il processo di integrazione europea. Ed è un potere pubblico ambivalente, che combina monismo e dualismo, che mescola elementi di un Trattato con elementi costituzionali, che oscilla fra unità e frammentazione istituzionale, che alterna intergovernamentalismo e sovranazionalità.

Questa ambivalenza si è addirittura accentuata nei tempi più recenti. Per un verso, il Trattato di Lisbona, nel recepire i contenuti del Trattato costituzionale, ha avvicinato l'assetto istituzionale dell'Unione al modello dello Stato federale: prevedendo un *Bill of Rights* dei cittadini europei; istituzionalizzando il metodo della convenzione nel processo di revisione dei Trattati; conferendo unità al quadro istituzionale europeo e riconducendo entro quel quadro anche le funzioni che costituiscono il nucleo essenziale della sovranità statale; dotando l'Unione di un organo di indirizzo politico presieduto da una figura monocratica, che rappresenta l'Unione come tale e non le sue componenti nazionali; enucleando una funzione legislativa europea, con propri ambiti materiali di competenza e una procedura decisionale tipica; etc. Per altro verso, la crisi economica che ha colpito il continente è alla radice di trasformazioni istituzionali di assai più difficile lettura, dagli esiti al momento molto difficilmente prevedibili. Si tratta però di trasformazioni che confermano l'ambivalenza del percorso europeo. Da una parte, la crisi ha evidenziato come il grado di interdipendenza economica e finanziaria raggiunta fra i paesi europei



richieda di dotare l'Unione di strumenti di governo che sono propri di poteri pubblici più unitari e compatti, come gli Stati: di qui i progetti di una ulteriore accelerazione dell'integrazione, sotto il profilo dell'unione bancaria, fiscale, economica e, infine, politica. Ma, dall'altra parte, la crisi ha anche evidenziato i rischi e i costi dell'interdipendenza, provocando reazioni di rigetto e inducendo alla cautela gli Stati membri, che hanno risposto alla crisi stessa soprattutto mediante processi di carattere intergovernativo e non di rado ricorrendo a soluzioni giuridiche e istituzionali costruite al di fuori della cornice europea e talora imperniate sull'iniziativa di taluni governi in particolare, che hanno assunto un ruolo di guida. Ciò ha prodotto un effetto complessivo di frammentazione che, in certa misura, allontana l'Unione dal modello statale e la respinge nel campo dell'ordinamento internazionale.

Ci si può domandare, in conclusione, se i due aspetti dell'originalità europea che si sono indicati (il carattere dinamico del processo di integrazione e l'ambivalenza del relativo disegno istituzionale) siano collegati fra loro. La risposta è probabilmente affermativa. Il cammino europeo procede nella direzione di una integrazione sempre più ampia, perché estesa ad un numero crescente di paesi e di settori, e sempre più profonda, perché implica una limitazione sempre più consistente dell'autonomia degli Stati che vi sono coinvolti. Ma questo cammino è possibile solo se gli Stati accettano ciascuna delle tappe in cui esso si articola. E spesso gli Stati accettano di ampliare l'integrazione (ad esempio estendendola anche in materia di politica estera e di difesa) o di approfondirla (ad esempio riconoscendo il principio di efficacia diretta), ma a condizione di controllare i relativi processi decisionali, configurandoli secondo schemi intergovernativi e collocandoli in sedi istituzionali parzialmente separate. Intergovernamentalismo e frammentazione sono dunque talora condizioni necessarie per procedere lungo la strada dell'integrazione. L'Unione europea, non di rado, indossa una veste internazionale per indurre gli Stati membri a compiere passi in avanti, che essi non sarebbero disposti a compiere se l'Unione stessa avesse solo un vestito sovranzionale. L'ambivalenza istituzionale, in fondo, è anche il modo di procedere dell'integrazione: la camminata dell'Europa.

## Bibliografia

### *Autori citati nel testo (ordine alfabetico)*

- G. Amato, *L'Europa dal passato al futuro*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- E. Burke, *Mr. Edmund Burke's Speeches at his arrival at Bristol and at the Conclusion of the Poll*; trad. it. in *Il concetto di interesse*, a cura di L. Ornaghi, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 320-321;
- S. Cassese, *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, p. 988;
- E. Chiti, *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 783 e ss.;
- D.M. Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, pp. 17-69;
- E.B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958;
- G. Jellinek, *Die Lehre der Staatenverbindungen*, Wien, Holder, 1882; trad. it. tratta da A. Brunialti, *Unioni e combinazioni fra gli Stati*, Torino, Unione tipografica editrice, 1891, p. CXII;
- B. Laffan, *The European Union: A Distinctive Model of Internationalisation?*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 1997, vol. 1, n. 18;
- P. Lindseth, *Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community*, in *Columbia Law Review*, pp. 628-738;
- G. Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996;
- W. Molle, *The Economics of European Integration (Theory, Practice, Policy)*, Ashgate Publishing, 2006, p. 10;
- J.H.H. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 188;
- J.H.H. Weiler, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in Id., *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 511-536;
- J.H.H. Weiler, *60 Years since the First European Community — Reflections on Political Messianism*, *EJIL*, 2011, pp. 303-311;
- N. Verola, *L'identità europea fra eredità e progetto*, in *Le nuove istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 75 ss. (p. 88).

### *Ulteriore letteratura di riferimento*

La letteratura sull'Unione europea è sterminata. Ci si deve pertanto limitare a pochissimi ed essenziali riferimenti ulteriori rispetto ai contributi citati espressamente nel testo.

Per una ricostruzione generale del sistema politico e istituzionale europeo, resta assai utile la sintesi di J.L. Quermonne, *Le système politique européen*, Paris, Montchrestien, 1993; più di recente, si veda, nella letteratura italiana, anche S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2011, nonché J. Ziller, *Diritto delle politiche e delle Istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2013, specie cap. I, pp. 1-34.

Per una riflessione sulla natura dell'Unione europea quale potere pubblico originale, si veda fra gli altri S. Cassese, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002, pp.

141-167; G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari, Laterza, 2003; L. M. Díez-Picazo, *La naturaleza de la Unión Europea*, Civitas, Cizur Menor, 2009. Più di recente, anche per una efficace sintesi del dibattito, J. E. Fossum-A. J. Menéndez, *The Constitution's Gift. A Constitutional Theory for a Democratic Union*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2011.

Sulla storia e sulle dinamiche dell'integrazione, fra gli altri, si veda A. Millward, *The European Rescue of the Nation State*, Oxford, Routledge, 1994; G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005; A. Wiener-T. Díez (a cura di), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Per una ricostruzione dell'Unione europea in termini essenzialmente intergovernativi, si vedano i lavori di A. Moravcsik, *In Defense of the Democratic Deficit*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, pp. 603-24.; Id., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 1993; Id., *The European Constitutional Compromise and the Neo-Functionalist Legacy*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, pp. 349-86.

Nella prospettiva della costituzionalizzazione si vedano invece, fra i molti, S. Cassese, *La Costituzione europea: elogio della precarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, 2002, pp. 469-478; J. C. Piris, *The Constitution for Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; L. Torchia, *Una costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 405 ss.; A. von Bogdandy-J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart, 2009; A. von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea: un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, ESI, 2011.

Per la specifica tesi del costituzionalismo multilivello, si vedano i lavori di I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, 2002, pp. 511-529 e Id., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 349 ss., nonché le riflessioni di G. della Cananea, *Is European Constitutionalism Really "Multilevel"?*, in *ZaöRV*, 2010, pp. 283-317.

Sulle novità del Trattato di Lisbona, fra i moltissimi contributi si veda F. Bassanini-G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, Il Mulino, 2008; S. Fabbrini, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in *Rivista italiana di Scienza politica*, 2009, pp. 349-381; J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Sulle trasformazioni istituzionali prodotte dalla crisi, di recente G. Amato-R. Gualtieri, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, Passigli, 2013.