



ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2017

A cura di LEONARDO MELLACE

**L'ircocervo europeo. Un dialogo sul *tortuoso*  
cammino di una “strana creatura”**

Con contributi di:

**GIANDOMENICO MAJONE, GIUSEPPE MARTINICO,  
AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ, WOLFGANG STREECK,  
UGO VILLANI**

A cura di LEONARDO MELLACE \*

### **L'ircocervo europeo.**

#### **Un dialogo sul *tortuoso* cammino di una “strana creatura”**

Con tutta probabilità, gli ultimi sono stati gli anni più impegnativi per la Unione Europea, posta innanzi a *sfide* che hanno destato non poche preoccupazioni. Il Referendum britannico che ha sancito l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, gli incessanti sbarchi di profughi lungo le coste del Mediterraneo ed il perdurare della crisi economica sembrerebbero aver determinato l'ascesa di movimenti populistici e nazionalistici.

La crisi economica pare avere indebolito l'effettività delle democrazie europee, tanto da richiedere un ripensamento sui diritti, specie su quelli dei più deboli. Ma non è soltanto il lato economico a mettere in affanno lo studioso; anche il lato geopolitico pone diverse problematiche e questioni non soltanto concettuali. La Brexit, infatti, sembrerebbe aver rafforzato la tendenza verso la disgregazione dell'Unione ed il salvataggio dei paesi a rischio *default* è avvenuto, come è noto, con tecniche regolative e gestionali *inedite* che hanno stretto la discrezionalità politica ed economica dei singoli stati.

Sul tappeto si rovesciano numerose problematiche e per tal motivo ho avvertito la necessità di stimolare un *simposio* sulle principali “questioni” europee, al fine di acquisire diverse prospettive e metodologie di indagine, ricorrendo alle suggestioni provenienti da alcuni tra i più importanti studiosi delle istituzioni europee. L'idea è quella di dare maggior risalto possibile al dibattito e alla discussione, considerando la cifra della complessità degli argomenti trattati, nell'ottica di evidenziare l'esistenza di possibili punti comuni, critiche condivise, ovvero dare risalto alle tematiche

---

\* Dottorando di Ricerca in “Teoria del diritto e Ordine giuridico ed economico europeo”, presso l'Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro.

più controverse e dibattute. Ritengo che questo sia probabilmente una metodologia proficua per contribuire allo studio di quella ineffabile *creatura* che è l'Unione Europea.

È dunque opportuno tentare di affrontare le principali questioni teoriche con l'obiettivo di operare una ricostruzione critica e problematizzata che consenta di affrontare l'argomento con una maggiore consapevolezza. Ho così inteso fondere diversi metodi di indagine, il punto di vista "esterno" della ricerca socio-economica, con il punto di vista "interno" del diritto e della riflessione teorica, stimolati nelle seguenti domande:

**1.** Per iniziare, è opportuno chiarire una questione preliminare. Se chiedessimo che tipo di ordinamento sono le Nazioni Unite nessuno esiterebbe nel rispondere che si tratta di un'Organizzazione Internazionale, così come nessuno potrebbe dubitare che l'Italia sia uno Stato. Incertezze sorgono, invece, con riguardo all'Unione Europea. Quali le ragioni di una tale difficoltà classificatoria?

**2.** Pare che il sistema elaborato a Maastricht si sia trovato del tutto impreparato a fronteggiare la crisi economica. Si riteneva che ciascuno Stato dovesse rispondere delle proprie politiche economiche senza che ci fosse per gli altri Stati e per l'Unione la possibilità di farsi carico dei debiti di uno Stato in difficoltà. Tale principio venne enucleato all'interno dell'articolo 125 TFUE (c.d. *no-bail out clause*). Ciò ha aperto un ricco dibattito in dottrina sulla migliore strategia da adottare per gli Stati membri in difficoltà: abbandonarli o aiutarli? Un dilemma non semplice da risolvere. Scegliere di abbandonarli avrebbe significato avviare nei loro confronti le procedure di insolvenza e di uscita dall'Euro. Aiutarli, al contrario, avrebbe significato introdurre un qualche sistema di redistribuzione di ricchezza tra gli Stati membri. La soluzione intrapresa si può considerare una "via di mezzo"? In caso affermativo, quali sono le ragioni sottese e quali gli effetti?

**3.** Con riguardo all'introduzione del *Fiscal Compact*, la cristallizzazione della *regola aurea* del pareggio di bilancio nei singoli ordinamenti nazionali ha dato evidente preferenza ad una teoria economica, quella neoliberale, che sembra aver relegato la politica ad un ruolo ancillare in favore di soluzioni tecniche o, ancora meglio, tecnocratiche, proibendo il ricorso a politiche robuste di intervento statale. Come conciliare l'attuale assetto europeo con un impianto costituzionale, quale è quello italiano, di matrice grosso modo keynesiana?

**4.** L'Unione ha fatto ricorso ad una legislazione di emergenza che va ben oltre il dettato dei Trattati. Siamo di fronte a criteri macroeconomici non sempre condivisi, imposti dallo spauracchio della *crisi*, ed a governi che preferiscono agire in concerto con altri esecutivi, piuttosto che rivolgersi al dibattito parlamentare. Come proteggere la democrazia europea da questa deriva che impone decisioni "per direttorio"?

**5.** Se volessimo individuare un momento costituzionale europeo in senso proprio, per come lo abbiamo vissuto a livello nazionale, dovremmo concludere che tale momento costituzionale sovranazionale non esiste. Tuttavia, ciò appare troppo semplicistico. Tante infatti sono le teorie e tante ancora le riflessioni sottese sul costituzionalismo europeo. È possibile parlare dunque di Costituzione europea? E nel caso in cui sia possibile, come è venuta essa ad esistenza mancando un processo costituente, da intendersi questo come atto deliberativo di un popolo sovrano?

**6.** Sono trascorsi ormai più di 20 anni da quando, nella cittadina olandese di Maastricht, fu firmato il Trattato sull'Unione europea, con il quale si diede vita ad una tipologia di cittadinanza che modificò il concetto classico che fino a quel momento si era mantenuto dell'istituto. Inizialmente la cittadinanza dell'Unione conferì ai cittadini degli Stati membri la libertà di circolazione e soggiorno in tutto il territorio europeo e, per la prima volta,

furono loro conferiti diritti politici esercitabili in qualsiasi Paese membro dell'allora Comunità Europea. La recente crisi economica, però, pare aver depauperato il contenuto della cittadinanza sovranazionale. È necessario, a tal fine, operare un ripensamento sulla relazione tra cittadinanza e integrazione europea, nel senso di meglio comprendere quale sia l'effettivo modello di integrazione europea prodotto dalla cittadinanza?

7. Una ultima considerazione. È necessario risolvere la carenza di partecipazione democratica di coloro che del potere sono i sottoposti e che nella dimensione propriamente costituzionale dovrebbero potersi definire come cittadini *attivi*. Recentemente pare si sia dato vigore ed argomenti ad un discorso politico che propone come soluzione il ritorno ad una piena sovranità nazionale, rigettando, di conseguenza, il modello della *ever closer union*. Quale la via percorribile? Un'ulteriore riforma dei Trattati?

\*\*\*

1. To begin, it is appropriate to clarify a preliminary question. If we wondered what type of legal system the United Nations are, nobody would hesitate to answer that they are an International Organization, exactly as no one could doubt that Italy is a State. However, uncertainties arise when the same question is referred to the European Union. Why is it then so difficult to define it?

2. It seems that the system developed in Maastricht has been completely unprepared to face the economic crisis. It was thought each state would have to satisfy its economic policies with no possibility for the other States and the Union to take on the debts of a state in crisis. This principle was enacted within Article 125 TFEU (*No-bail out clause*) and opened up a rich debate on the best strategy to adopt for Member States in difficulty: abandoning them or helping them? There is no simple answer to this. The choice to

abandon them would have resulted in insolvency proceedings and consequently into the exit from the monetary union. Helping them, on the other hand, would have introduced a system of wealth redistribution among the member states. Is it possible to consider the solution taken a "middle ground"? If so, what are the underlying reasons and what are the effects?

**3.** With regard to the introduction of the Fiscal Compact, the crystallization of the *golden rule* of balanced budget in individual national systems has evidently given preference to an economic theory, the neoliberal theory, which seems to have relegated politics to a *secondary line* in favour of technical or technocratic solutions, forbidding the execution of solid policies by the states. How to reconcile the current European framework with a Keynesian constitutional system like the Italian one?

**4.** The Union adopted an emergency legislation that goes far beyond the dictates of the Treaties. We are in front of macro-economic criteria – not always agreed-upon – which have been imposed due to the fear of the crisis, and governments that prefer to act in association with other executives, rather than feeding the questions into the parliamentary debate. How to protect the European democracy from this drifting that imposes directory decisions?

**5.** If we wanted to identify a European constitutional moment, for the way we lived it at a national level, we should conclude that this supranational constitutional moment does not exist. Nevertheless, this is a too easy conclusion. Numerous are indeed the theories and the thoughts about the European constitutionalism. Is it possible to talk about a European constitution? And, if it is, how did it come to an existence without a *constituent* process, to be intended as a deliberative act of a sovereign people?

6. It is now more than 20 years since the Treaty of Maastricht on the European Union was signed. It originated a type of citizenship that modified the classic and stable conception of the institution. At the beginning, the European citizenship conferred to all citizens of the member states freedom of movement and residence throughout the European territory. For the first time, they were granted political rights in any Country of the European Community. However, the recent economic crisis depleted the content of supranational citizenship. Consequently, is it necessary to rethink the relation between citizenship and European integration in order to have a better understanding of what is the effective European integration model produced by the citizenship?

7. One last consideration. It is necessary to solve the lack of democratic participation of those who are in power and that, in a proper constitutional dimension, should be considered *active citizens*. Recently increasing support and argumentations were brought in favour of a political debate that proposes the return to the full national sovereign, consequently rejecting the model of the *ever closer union*. What is the right way? Possibly further reform of the Treaties?

**GIANDOMENICO MAJONE\***

Lo scopo principale di questa breve nota non è tanto quello di rispondere direttamente alle sette domande poste da Leonardo Mellace quanto di suggerire un modo diverso di concepire l'integrazione europea — un modello alternativo che permetterebbe di evitare molti dei problemi e degli errori che ci preoccupano oggi. Troppo spesso l'approccio seguito finora viene discusso come se fosse l'unico modo di integrare il vecchio continente. Uno dei trucchi retorici usato più spesso a questo scopo consiste nell'identificare l'Unione Europea con l'Europa stessa. Uno tra tanti esempi possibili: parlando al parlamento tedesco nel 2010 il Cancelliere si spingeva sino a dire che la crisi dell'euro era una minaccia esistenziale per la Germania e per tutta l'Europa. L'unione monetaria, asseriva Angela Merkel, significa un destino comune (*Schicksalsgemeinschaft*): «se l'euro fallisce anche l'Europa fallisce» (*Scheitert der Euro, dann scheitert Europa*). Pochi giorni prima il suo Ministro delle Finanze aveva espresso lo stesso concetto, come riportato dalla rivista *Der Spiegel* del 17 maggio 2010: «Dobbiamo difendere questa moneta comune dell'Europa [...] Difendendola noi difendiamo allo stesso tempo il progetto europeo».

Ma identificare l'Unione Europea con l'Europa significa soltanto contribuire alle argomentazioni degli euroscettici più radicali. Oggi è necessario convincere l'opinione pubblica che in un mondo globalizzato l'Europa deve trovare il modo di far sentire la propria voce unanime soprattutto in due campi: politica estera e difesa. Dopo più di mezzo secolo di "unione sempre più stretta" non siamo nemmeno in grado di gestire collettivamente una immigrazione di massa; mentre l'unione monetaria non ha prodotto risultati positivi per tutti i Paesi membri. Al contrario, in Italia e in diversi altri Paesi mediterranei il risultato netto è stata la più lunga crisi economica del dopo guerra. Occorre dunque pensare a un modello alternativo di

---

\* Professore Emerito di Public Policy presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze.

integrazione, in grado di fare poche cose essenziali, ma di farle bene. Questo è il modello confederale, in senso stretto, completato da una rete di agenzie nazionali e transnazionali per risolvere i problemi concreti della vita collettiva.

### **Due criteri di valutazione**

È difficile rispondere a qualsiasi domanda sulla natura ed il funzionamento della UE senza un'idea abbastanza chiara su quale sia l'obiettivo finale che si vuole raggiungere. I padri fondatori si resero subito conto di questo problema: stante l'impossibilità di mettersi d'accordo sull'obiettivo ultimo da raggiungere partendo dalla Comunità Economica Europea, essi pensarono di aver trovato un'elegante soluzione con la formula della "unione sempre più stretta dei popoli d'Europa". In tal modo, lo stesso processo d'integrazione diventava lo scopo dell'azione collettiva. Settanta anni più tardi questa soluzione rivela tutti i suoi limiti: la distinzione tra fini e mezzi è alla base di qualsiasi concezione razionale dell'azione umana<sup>1</sup>. Eppure, quando nel 2015 l'allora primo ministro britannico, David Cameron, respinse esplicitamente la formula della "ever closer union", i capi di governo dei sei Paesi fondatori ritennero necessario riunirsi a Roma per ribadire la permanente validità della formula inventata dai padri fondatori per nascondere il loro disaccordo sul reale obiettivo.

Il grande vantaggio, non solo per gli eurocrati ma per gli stessi governi nazionali, dell'approccio procedurale all'integrazione europea consiste nel fatto che esso, oltre a nascondere le divergenze sullo scopo ultimo, esclude a priori la possibilità di fallimento – nel peggiore dei casi la decisione verrà rimandata. Tale vantaggio spiega la popolarità della cosiddetta "teoria della bicicletta", secondo la quale il processo d'integrazione deve continuare ad avanzare se non si vuole che la bicicletta (cioè, la UE) cada. Alla fine, l'approccio procedurale all'integrazione, e la conseguente valutazione dei

---

<sup>1</sup> L. VON MISES, *Human Action: A Treatise on Economics*, Henry Regner Co., 1963, 92-104.

suoi vantaggi, ha generato quella “cultura politica dell’ottimismo totale” che ha caratterizzato tutte le dichiarazioni ufficiali delle autorità europee prima delle crisi degli ultimi anni<sup>2</sup>. Sfortunatamente per i sostenitori di tale approccio, l’unione monetaria ha reso possibile un radicale cambiamento del criterio di valutazione dei vantaggi dell’integrazione europea: dalla valutazione in termini di processo ad una valutazione in termini di risultati effettivi – il criterio generalmente seguito dagli elettori quando essi devono decidere per chi votare. A sua volta, il cambiamento del criterio di valutazione porta a rivedere criticamente quelli che anche nel recente passato venivano presentati come i maggiori successi dell’integrazione europea. Ad esempio, il Mercato Unico – obiettivo che doveva essere raggiunto entro il 1992 – è ancora una meta lontana, e forse nemmeno raggiungibile, in termini di risultati effettivi. La ragione è molto semplice: in tutte le economie avanzate, il settore dei servizi produce almeno l’80 per cento del PIL, ma tale settore è ancora regolato, in larga misura, a livello nazionale, non a livello europeo.

Una prima conclusione, pertanto, è che la mancanza di accordo su quello che si vuole raggiungere alla fine del processo rende impossibile classificare la UE come sistema politico. D’altra parte, l’incapacità di definire un chiaro fine ultimo ha un costo politico altissimo, essendo tale incapacità la radice del perdurante “deficit democratico”. Paradossalmente, proprio l’unione monetaria ha reso possibile una visione realistica dei limiti del metodo di integrazione seguito finora.

### **Disunione monetaria**

L’unione monetaria doveva rappresentare l’ultimo stadio del processo d’integrazione di tutti i Paesi membri dell’Unione, con le sole eccezioni del Regno Unito e della Danimarca. La crisi dell’euro ha invece approfondito la separazione tra i membri dell’eurozona e gli altri membri dell’Unione. In

---

<sup>2</sup> G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, 2014, cap. 2.

teoria questi ultimi dovevano entrare a far parte dell'unione monetaria appena avessero soddisfatto i criteri di Maastricht. In realtà, Paesi quali la Svezia, l'Ungheria e la Repubblica Ceca hanno dichiarato pubblicamente che il loro eventuale ingresso nella zona euro non dipende tanto dal soddisfacimento dei criteri di Maastricht quanto dall'esplicita richiesta in tal senso dei loro rispettivi elettori. I sondaggi degli ultimi anni, specialmente in Svezia, hanno però rivelato una crescente opposizione popolare all'abbandono della moneta nazionale. Tutto lascia prevedere una separazione sempre più netta della zona euro dagli altri membri dell'Unione. L'Europa a due, o più, velocità è ormai una realtà, con un'importante differenza rispetto alla versione originale del modello: mentre in tale versione i Paesi potevano muoversi a velocità diverse ma tutti nella stessa direzione, oggi sono i percorsi stessi che divergono – naturale conseguenza della mancanza di un chiaro obiettivo finale.

Pochi anni or sono, un profondo conoscitore della UE come Jean-Claude Piris sosteneva che la crisi della zona euro doveva essere vista come parte di una crisi generale dell'integrazione europea secondo il modello UE. Egli distingueva tre dimensioni di tale crisi generale: la possibilità di un crollo dell'unione monetaria; una diffusa sfiducia popolare nelle istituzioni europee ed una profonda delusione rispetto all'idea stessa di integrazione europea; infine, la disfunzione funzionale e l'inefficienza dei processi decisionali in una Unione di ventotto Paesi estremamente eterogenei<sup>3</sup>. Il ricorso a legislazione di emergenza che va ben oltre il dettato dei trattati non fa che aggravare la crisi generale della quale parla Piris. D'altra parte, insistere sulla "regola aurea" del pareggio dei bilanci nazionali in una situazione di crisi come quella attuale significa non volere riconoscere tutta la gravità dei problemi da risolvere. Il problema fondamentale è come salvare non tanto la UE nella sua forma attuale, quanto l'idea stessa d'integrazione europea. Il primo passo verso una soluzione consiste nel

---

<sup>3</sup> J.C. PIRIS, *It Is Time For The Euro Area To Develop Further Closer Cooperation Among Its Members*, Jean Monnet Working Paper, 05/2011, NYU School of Law, 2011.

distinguere l'idea generale di integrazione da un modello particolare quale è la presente Unione. Dopo tutto, anche i processi di unificazione nazionale del diciannovesimo secolo hanno seguito percorsi diversi – ad esempio, unione federale in Germania, centralizzazione alla francese in Italia, con risultati ben diversi! È pertanto inopportuno accettare come definitivo un solo modello di integrazione; ed è addirittura assurdo continuare a muoversi lungo la strada dell'integrazione senza sapere, dopo quasi sette decenni di sforzi e di sacrifici, dove si vuole arrivare.

### **Un modello alternativo: confederazione e reti di agenzie**

Nel suo classico trattato sulla democrazia in America, pubblicato nel lontano 1835, Tocqueville mette a confronto tre sistemi di governo: stato unitario, federazione, e confederazione. A proposito del terzo sistema, egli notava che nessuna delle numerose confederazioni del passato sopravviveva come tale ai suoi giorni. Aggiungeva, tuttavia, che la Confederazione Elvetica era durata, in quanto vera confederazione, per quasi cinque secoli. La spiegazione data dall'eminente filosofo politico francese è oggi generalmente accettata: la confederazione svizzera originale è durata così a lungo perché i suoi compiti erano chiaramente definiti e limitati: difesa militare e relazioni internazionali. Infatti, una volta che i compiti affidati al governo centrale sono cresciuti oltre un certo limite, la confederazione si è trasformata in federazione – pur conservando il nome tradizionale. Un esempio ancora più significativo della capacità di una semplice confederazione di produrre risultati straordinari in campo politico, economico, ed anche artistico, è quello dei Paesi Bassi dal XVI al XVIII secolo. In questo periodo le vecchie Provincie Unite sono riuscite non solo a battere l'impero spagnolo ma anche a dominare il commercio mondiale per

oltre un secolo, a costruire un vasto e ricco impero coloniale e, *not least*, una cultura artistica avanzatissima<sup>4</sup>.

Che il successo di una confederazione, e la sua stessa sopravvivenza come tale, dipendano dalla limitazione dei compiti affidati al governo centrale è dimostrato, *a contrario*, dal caso degli Stati Uniti. Qui i compiti affidati al governo centrale si sono rivelati, fin dall'inizio, troppo pesanti per la struttura di governo creata dalla costituzione del 1777 – sostanzialmente, una confederazione. Pertanto, già alla fine del decennio successivo si decise di passare ad un modello esplicitamente federale. L'eccessivo potere del governo federale resta però un tema ricorrente nel dibattito politico americano ancora ai nostri giorni.

La lezione che si può trarre da questi esempi storici riguarda il dilemma che gli europei sono chiamati a risolvere oggi: o si è disposti a trasformare la UE in una vera e propria federazione – ciò che sembra essere politicamente impossibile, almeno in un futuro prevedibile – oppure si limitano le competenze della Unione. Il moderno “welfare state” ha bisogno di un massiccio sostegno popolare per essere in grado di intervenire in tutti gli aspetti della vita economica e sociale; ma se le funzioni statali sono limitate e chiaramente definite, anche un modesto livello di sostegno popolare può bastare – a condizione che i risultati siano ben visibili e chiaramente positivi. L'idea di “integrazione a più velocità”, recentemente riscoperta da Angela Merkel, dal suo ministro delle finanze e da altri politici europei, non è una vera alternativa al modello attuale, e comunque non sarebbe in grado di risolvere il problema centrale della governance europea: la mancanza di accordo su quale debba essere l'obiettivo finale del processo di integrazione. L'idea di integrazione a più velocità fu introdotta da Leo Tindemans, allora primo ministro belga e convinto federalista, già nel 1975. Ma come detto sopra, non c'è alcuna indicazione che Paesi come la Svezia,

---

<sup>4</sup> J.I. ISRAEL, *The Dutch Republic. Its Rise, Greatness, And Fall 1477-1806*, The Oxford History of Early Modern Europe, Oxford University Press, 1995; S. SCHAMA, *La cultura olandese dell'epoca d'oro*, Mondadori, 1988.

l'Ungheria, o la Repubblica Ceca si stiano avvicinando all'unione monetaria, sia pure a piccoli passi. Ciò che conta non è tanto la velocità del processo quanto la sua *ratio*, il suo obiettivo finale.

I neofunzionalisti degli anni 1960 e 1970 si erano illusi che la superiore efficienza delle istituzioni europee avrebbe indotto i cittadini del vecchio continente a trasferire la loro fiducia e la loro domanda politica dal livello nazionale a quello sopranazionale. I risultati raggiunti avrebbero poi legittimato *ex post* un approccio “tecnocratico”, piuttosto che politico, all'integrazione. L'esperienza ha dimostrato che si trattava realmente di un'illusione: non solo per la lentezza esasperante dei processi di decisione a livello europeo, ma anche per l'incapacità di prevedere i potenziali problemi, e per l'impossibilità di trovare soluzioni comuni a problemi quali l'immigrazione di massa dal Medio Oriente e dall'Africa – per non parlare della spaccatura della UE in campo monetario. L'errore iniziale, pertanto, è stato supporre che l'integrazione politica dell'Europa potesse essere realizzata dalle élite politiche ed economiche, per di più senza un chiaro obiettivo finale. Tale errore è stato poi aggravato dai successivi tentativi di accelerare il processo di integrazione come, appunto, nel caso dell'unione monetaria. E c'è addirittura chi, come il ministro tedesco delle finanze Schaueble, vede la crisi dell'euro come un'occasione favorevole per completare l'integrazione politica centralizzando non solo la politica fiscale, oltre a quella monetaria, ma anche aspetti fondamentali della politica sociale, come i regimi pensionistici.

Nonostante tutte le crisi attuali e l'euroscetticismo crescente, c'è ancora chi, come lo stesso Schaueble o il filosofo Habermas, continua a chiedere “più Europa” – volendo dire “maggiori poteri alla UE”. Ma come ho cercato di dimostrare altrove<sup>5</sup>, se si vuole salvare l'idea stessa di integrazione del vecchio continente è necessario tornare al concetto originario di confederazione: una vera unione politica, ma limitata a pochi settori –

---

<sup>5</sup> G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-crisis*, cit.

tradizionalmente, politica estera e di difesa. Si obietterà che oggi i rapporti tra gli stati membri in campo economico, sociale e tecnico sono troppo intensi per essere governati per mezzo di rapporti bi- o anche multilaterali. Ciò è vero, ma la Commissione europea non è in grado di gestire adeguatamente i problemi di *governance* – come dimostrate dal numero di agenzie europee create a partire dal 1990<sup>6</sup>.

La Commissione era stata concepita come un governo europeo *in nuce*. Il suo primo presidente, il tedesco Walter Hallstein, amava presentarsi all'estero come Primo Ministro della Comunità Europea, e pretendeva di essere ricevuto all'estero con lo stesso trattamento riservato ai capi di governo – compreso il tappeto rosso. Secondo tutti gli esperti, oggi la Commissione si trova in uno stato di continuo declino, mentre gli stati membri, quando non agiscono autonomamente, preferiscono discutere le loro idee e proposte nel Consiglio Europeo o nel Consiglio dei Ministri dell'Unione. Stando così le cose è naturale chiedersi chi potrebbe svolgere i compiti di regolazione e controllo a livello europeo svolti oggi, almeno in parte, dalla Commissione. La risposta più immediata è: le reti di agenzie specializzate (nazionali e sopranazionali) che già oggi vengono viste come parte di un processo di “generalized agencification”. Si può obiettare che ai giorni nostri tutte le attività di governo hanno implicazioni che vanno ben oltre i confini nazionali. Ciò è certamente vero, ma già oggi buona parte di tali “esternalità” viene gestita a livello di *reti* di agenzie nazionali e/o internazionali. Il recente interesse accademico per questo fenomeno di “generalized agencification”<sup>7</sup> è una chiara indicazione dell'importanza di tali sviluppi.

---

<sup>6</sup> R.D. KELEMEN – G. MAJONE, *European Agencies. Managing Europeanization*, in D. HODSON – J. PETERSON (eds.) *The Institutions of the European Union*, quarta edizione, Oxford University Press, 2017, 236-257.

<sup>7</sup> Si veda R.A.W. RHODES, *Policy Network Analysis*, in M. MORAN – M. REIN – R.E. GOODIN (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.

L'importanza crescente di questo modello di governance dimostra che l'integrazione europea ha non una, ma almeno due dimensioni: quella territoriale e quella funzionale. Se la dimensione territoriale è prevalente in campi quali la politica estera e la difesa, quella funzionale è la più importante in campo economico ed in quello tecnico.

### **L'approccio funzionale**

Questo approccio all'integrazione europea è stato proposto da David Mitrany, in Inghilterra, negli anni 1940, e ripreso poi dal sociologo tedesco Ralph Dahrendorf, (il futuro Lord Dahrendorf, già rettore della London School of Economics) negli anni 1970. Secondo Mitrany, l'unione territoriale è destinata ad occuparsi anche di interessi che non riguardano l'intero gruppo, mentre può danneggiare interessi comuni sia ai membri del gruppo che a soggetti che non ne fanno parte. Per evitare ciò, egli continua, è necessario mettere assieme solo interessi comuni, nella misura in cui essi sono effettivamente comuni. Pertanto il principio essenziale di una organizzazione funzionale delle attività internazionali è che tali attività devono essere scelte in modo specifico ed organizzate separatamente, ciascuna seconda la natura del problema, secondo le condizioni in cui deve essere trattato, e secondo i bisogni del momento. D'altra parte, Mitrany era scettico circa i vantaggi delle unioni politiche. Il pericolo maggiore che egli vedeva in tali unioni era che più era stretta l'unione, più diventava inevitabile che essa finisse con l'essere dominata dal suo membro più potente – una previsione, fatta più di settanta anni or sono, che nel caso della UE trova piena conferma ai nostri giorni.

L'errore fondamentale commesso dai "neofunzionalisti" è stato quello di assumere che una "unione sempre più stretta" in campo economico avrebbe inevitabilmente portato, prima o poi, all'unione politica. Eppure il caso dei rapporti Canada-USA dimostra nel modo più chiaro che anche una unione economica molto stretta non conduce affatto all'unione politica. Il volume dei rapporti economici tra questi due grandi stati americani è enorme: circa

due terzi delle importazioni canadesi provengono dagli USA, e tre quarti delle loro esportazioni vanno negli Stati Uniti; mentre un quinto di tutte le importazioni statunitensi vengono dal Canada ed un quarto delle esportazioni USA sono destinate al Paese vicino del nord. Rapporti economici così stretti non si riscontrano neppure nella UE dopo molti decenni dall'inizio del processo di integrazione; eppure non si è mai seriamente parlato di unione politica tra Canada ed USA.

Per concludere: l'Europa deve unirsi se vuole giocare ancora un ruolo significativo in un mondo globalizzato. Si tratta però di vedere quale tipo di unione sia più adatta alla storia ed alla configurazione geopolitica del nostro continente. Se è vero che il "Miracolo Europeo" dei secoli scorsi fu reso possibile dalla concorrenza tra gli stati (come ha brillantemente dimostrato Eric Jones)<sup>8</sup> l'unione deve essere limitata a pochi campi essenziali, mentre i molti problemi tecnici ed economici che superano i confini nazionali possono essere trattati da reti di agenzie specializzate.

---

<sup>8</sup> E.L. JONES, *The European Miracle. Environment, Economics, and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge University Press, 1987.

**GIUSEPPE MARTINICO\***

1. Innanzitutto grazie per questo invito, accetto sempre con piacere il confronto con altri studiosi e colleghi.

Sulla domanda che mi pone, posso dire di concordare con autori come Schütze<sup>1</sup> sul fatto che il c.d. approccio *sui generis* abbia finito per aumentare le incertezze definitorie con riferimento alla natura dell'UE. Mentre negli Stati Uniti i comparatisti hanno confrontato il processo integrativo con le dinamiche federali statali conosciute (senza concludere per la completa identità delle due entità comparate) in Europa, invece, si è rifiutato il paragone con l'esistente, caricando forse eccessivamente la formula «ordinamento giuridico di nuovo genere» contenuto nella celebre sentenza *Van Gend en Loos*.

Non è un caso che negli anni Sessanta e Settanta molti saggi di Peter Hay<sup>2</sup> (uno dei padri, con Eric Stein, degli studi europei negli Stati Uniti) siano stati pubblicati dalla rivista di diritto comparato per eccellenza, l'*American Journal of Comparative Law*.

In Europa, invece, l'approccio prevalente ha solitamente inteso valorizzare la specificità del fenomeno sovranazionale negandone la comparabilità, nel tentativo di costruire una teoria generale autonoma, che prescindesse (in larga parte) dallo strumentario dello studioso di diritto interno. Questo spiega perché, ad esempio, per anni il termine "federalismo" sia rimasto una «*infamous F-word*» negli studi europei, come ricordava Puder<sup>3</sup> nel 2002.

---

\* Professore associato di diritto pubblico comparato presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

<sup>1</sup> Vedi, R. SCHÜTZE, *From dual to cooperative Federalism: The changing structure of European Law*, OUP, Oxford, 2009.

<sup>2</sup> Per esempio P. HAY, *Supremacy of Community Law in National Courts*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 17, 1/1969, 93.

<sup>3</sup> M.G. PUDER, *Constitutionalizing the European Union – More than a Sense of Direction from the Convention on the Future of Europe*, in *Fordham International Law Journal*, vol. 26 n. 6/2002, 1562- 1597, 1583.

Non che da noi i tentativi di portare una visione comparata non siano esistiti, per tutti la famosissima *Integration Through Law Scholarship*<sup>4</sup> di Cappelletti, Weiler e Seccombe, tuttavia – almeno fino a poco tempo fa – l’approccio *sui generis* è stato prevalente.

Questo ha prodotto un *deficit* dal punto di vista dell’apparato concettuale ed analitico utilizzabile. A questo si deve aggiungere anche una certa “propensione alla frontiera disciplinare” che, in Italia soprattutto, ha portato all’esito paradossale di insistere su premesse ormai datate e non corrispondenti all’evoluzione della vita degli ordinamenti (chissà, forse per paura di “contaminarsi”) evitando un dialogo davvero necessario per cogliere gli sviluppi del diritto contemporaneo. I costituzionalisti, ad esempio, delineano contorni giuridici che non esistono più nella loro forma pura quando si riferiscono al c.d. costituzionalismo statale, dimenticando l’evoluzione storica che ha portato al superamento di quelle “forme pure” anche negli ordinamenti interni o vedendo nell’Europa una minaccia per gli istituti del costituzionalismo classico (la crisi dei Parlamenti nazionali è qualcosa che non dipende soltanto dal processo integrativo europeo e che ha, anzi, radici nelle dinamiche interne). Esempi simili potrebbero farsi per gli internazionalisti, anche se anche fra eminenti studiosi stranieri è tuttora diffusa l’idea secondo cui l’UE sarebbe una sofisticata organizzazione internazionale. Ciò che però manca in Italia è il dialogo e la mobilità fra le discipline, cosa che rende il dibattito davvero “stantio” a volte.

**2.** Io credo che la crisi europea abbia diversi volti e sia davvero complessa, intrecciandosi in essa diversi aspetti, non solo economico-finanziari. Non si tratta solo di una pesante crisi economica, ma anche di una crisi assiologica e di *governance*. Non a caso, nel decidere su aspetti in teoria “solo” economico-finanziari sono esplose anche discussioni su questioni valoriali (solidarietà) e le soluzioni accettate sono state il compromesso dinanzi

---

<sup>4</sup> M. CAPPELLETTI – M. SECCOMBE – J.H. WEILER (Eds.), *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, Walter de Gruyter, Berlino, 1986.

all'impossibilità di cambiare i Trattati. Sicuramente erano possibili altre strade come sottolineato, fra gli altri, anche da Beukers<sup>5</sup>.

Tuttavia, non esistono soltanto diversi modi di concepire la c.d. crisi dell'UE, ma anche differenti letture circa la sua origine. È infatti possibile identificare almeno due grandi interpretazioni: secondo Poiares Maduro, ad esempio, si può distinguere fra coloro che identificano nell'Unione l'attore con maggiori responsabilità e coloro che individuano negli Stati i veri "colpevoli", dato che le loro «irresponsible fiscal policies and lack of economic competitiveness»<sup>6</sup> avrebbero amplificato la crisi. I primi, in particolare, accusano l'UE di non essere stata in grado di correggere alcuni vizi presenti nell'architettura economica europea fin dal 1992.

Più precisamente, le principali anomalie del sistema sono state individuate nel persistente squilibrio fra la c.d. Unione monetaria (centralizzata) e l'Unione economica (basata su un mero coordinamento di politiche economiche nazionali, quindi decentralizzata), nell'incompleto mandato della BCE (se comparato al mandato di una Banca centrale in un contesto federale), nella limitatezza del bilancio dell'UE e nell'incertezza riguardante le politiche di bilancio – insieme alla debolezza del Patto di stabilità e crescita. Tutti questi difetti sono diventati visibili con l'esplosione della crisi greca che ha portato ad una *escalation* di misure iniziata con una decisione del Consiglio del 2010 «allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intima alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo»<sup>7</sup>. Il caso greco è emblematico perché, da

---

<sup>5</sup> T. BEUKERS, *The Eurozone crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration*, in *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, B. DE WITTE – A. HÉRITIER – A.H. TRECHSEL (Eds.), European University Institute, Firenze, 2013, 7-30.

<sup>6</sup> M. POIARES MADURO, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 11/2012, 3.

<sup>7</sup> Tratta da: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:145:0006:0011:IT:PDF>.

un lato, è innegabile la limitazione di sovranità dovuta alle politiche di condizionalità, dall'altro, però, bisogna anche ricordare le forti responsabilità delle classi dirigenti greche. L'UE in questo caso non è il male assoluto, però sicuramente la strada di sola austerità intrapresa è problematica e non ha per ora prodotto gli esiti sperati. Io non credo che la Grecia possa essere "espulsa" dall'Euro o dall'Unione, i Trattati non mi sembrano prevedere uno scenario simile<sup>8</sup>, in questo ogni comparazione fra il caso greco e il c.d. Brexit risulta difficile, anche se un filo conduttore è rappresentato indubbiamente dall'uso del referendum su questioni complesse. Per rispondere alla domanda: l'UE ha sicuramente intrapreso un cammino di compromesso, una "via di mezzo", come la chiama Lei, che però dovrà essere sviluppata, allargata, magari tenendo conto anche degli importanti suggerimenti arrivati dalla dottrina<sup>9</sup>.

**3.** Faccio un discorso giuridico (più ampio) e una chiosa politica (più breve). Partendo dal primo, indubbiamente uno dei fili rossi che attraversa la riflessione della dottrina è quello della crisi come potenziale motore di mutazione dell'UE. Per esempio, Adams, Fabbrini e Larouche<sup>10</sup>, in un volume edito nel 2014, hanno visto nella «costituzionalizzazione indotta» dall'art. 3 del Trattato di stabilità, coordinamento e governance (il TSCG, c.d. Fiscal Compact) – relativo alla necessità di dare, a livello nazionale, rango costituzionale o almeno super-primario, alla c.d. *regola d'oro* – un fattore di equilibrio nel rapporto di forze tradizionalmente esistente fra i livelli statale e europeo. Questa idea della crisi come potenziale fattore di

---

<sup>8</sup> P. ATHANASSIOU, *Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU. Some Reflections*, in *Legal Working Paper Series, European Central Bank*, 10/2009.

<sup>9</sup> M. IOANNIDIS, *Europe's new transformations: How the EU economic constitution changed during the Eurozone crisis*, in *Common Market Law Review*, vol. 53, 5/2016, 1237-1282.

<sup>10</sup> M. ADAMS – F. FABBRINI – P. LAROCHE (Eds.), *The Constitutionalisation of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

mutazione è presente – fin dal titolo – anche nelle riflessioni contenute nel volume curato da Joerges e Glinski<sup>11</sup>. Infine, il libro di Tuori e Tuori<sup>12</sup> riflette la natura interdisciplinare del dibattito, rappresentando il prodotto di un lavoro congiunto di un giurista e di un economista. Innanzitutto, per Tuori e Tuori, la crisi non ha avuto solo effetti economici, ma ha generato anche importanti mutazioni sistemiche, favorendo, ad esempio, la sostituzione del principio di stabilità dei prezzi con quello – più ampio – di stabilità finanziaria.

Andando al cuore della domanda: all'indomani dell'entrata del TSCG ci fu una lunga discussione sulla compatibilità dell'art. 3 con l'art. 4.2 del TUE relativo al dovere – da parte dell'UE – di rispettare l'identità nazionale, inclusa la struttura costituzionale degli Stati membri. In altre parole, il dubbio era che la costituzionalizzazione indotta della regola del pareggio di bilancio rischiasse di violare l'identità degli Stati membri. Da un punto di vista tecnico il *Fiscal Compact* rinvia ai Trattati, ne riconosce la superiorità (art. 2, ad esempio), quindi in caso di contrasto non vi è dubbio sulla prevalenza di questi ultimi. Tuttavia, come la dottrina ha mostrato (Guastaferrero<sup>13</sup>, Cloots<sup>14</sup>, Millet<sup>15</sup>, Mastroianni<sup>16</sup>) la giurisprudenza della Corte di giustizia ha interpretato la clausola del 4.2 in maniera molto

---

<sup>11</sup> C. JOERGES – C. GLINSKI, *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Hart Publishing, Oxford, 2017.

<sup>12</sup> K. TUORI – K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

<sup>13</sup> B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts. The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, vol. 31, 1/2012, 263-318.

<sup>14</sup> E. CLOOTS, *National Identity in Eu Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

<sup>15</sup> F.X. MILLET, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, LGDJ, Parigi, 2013.

<sup>16</sup> R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di 'controlimiti' costituzionali: è un vero dialogo?*, in *federalismi.it. Rivista di diritto pubblico, italiano, comparato, europeo*, Editoriale, 7/2017, 1-15.

particolare, sicuramente in modo autonomo rispetto alla nozione ricavata dalle giurisprudenze nazionali e indubbiamente non come generica immunità costituzionale dinanzi alle esigenze del diritto europeo (in tutte le sue forme). La questione, però, da un punto di vista pratico, a mio avviso, è stata ridimensionata dal fatto che la storia ha dimostrato come non si sia trattato di una scelta costituzionalmente obbligatoria per gli Stati. Infatti, come ricorda Fasone<sup>17</sup>, solo una parte degli Stati aderenti al c.d. *Fiscal Compact* ha deciso di “costituzionalizzare” la *regola d’oro*.

Chiarito questo da un punto di vista giuridico, diverso è il discorso, ovviamente, da un punto di vista politico. È innegabile che ci sia stata una scelta di strategia economica che presenta vantaggi e svantaggi. Il problema è che il fronte *anti-austerity* non si è mostrato compatto o quantomeno non ha trovato un leader riconoscibile in sede negoziale. Io non credo che sia solo responsabilità dei “tecnocrati”, la politica stessa è autrice del suo fallimento, come dimostra il ritorno dei populismi e il crescente uso di un istituto nobile ma complesso come quello del referendum per scelte che dovrebbero essere prese da organi politici nel senso alto della parola. In questo contesto il referendum rischia di diventare uno strumento per de-responsabilizzare (Max Weber aveva già colto questo aspetto) la classe politica che non vuole decidere e presta il fianco, se non accompagnato dai necessari correttivi, alla retorica dei populismi.

**4.** Io non parlerei di “decisioni ‘per direttorio’”. In contesti federali o quasi federali le dinamiche intergovernative e asimmetriche sono da sempre presenti (basti pensare alla Germania, alla Spagna, al Belgio, al Canada) e, anzi, svolgono una funzione integrativa importante e complementare a dinamiche simili a quelle che chiameremmo in questo caso sovranazionali. Indubbiamente ci troviamo di fronte a una “fuga dai Trattati”. Tuttavia,

---

<sup>17</sup> C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in Comparative Perspective*, EUI Working Paper, Max Weber Programme, 25/2014, 1-51, 1.

anche qui, non si tratta di un fenomeno legato solo all'emergenza economica, quanto di un *trend* di più ampio respiro.

Autorevoli colleghi e politici, nei primi mesi successivi alla conclusione del c.d. *Fiscal Compact*, si sono interrogati sulla reale necessità di ricorrere allo strumentario del diritto internazionale pubblico per affrontare gli effetti della crisi. Alcuni, ad esempio, hanno dubitato della reale innovatività dei contenuti del *Fiscal Compact*, altri, invece, hanno sottolineato la possibilità di raggiungere obiettivi simili anche avvalendosi degli strumenti contenuti nei Trattati europei<sup>18</sup>.

In effetti, prima di procedere alla conclusione di tale accordo internazionale, gli Stati hanno avuto modo di esplorare altre opzioni (fra le quali anche la revisione dei Trattati, osteggiata, come noto, *in primis* dal Regno Unito), come sottolineato da Beukers<sup>19</sup>. Secondo alcuni, fra queste vi era anche l'uso della procedura di cooperazione rafforzata, meccanismo asimmetrico per eccellenza. Senza voler riaprire un dibattito che sembra ormai appartenere alla storia del diritto, va sottolineato come una possibile cooperazione rafforzata sia stata poi accantonata, sia per la sua dubbia applicabilità in questo ambito sia per evitare le lungaggini della sua procedura. Tale opzione non è stata, in realtà, totalmente scartata, come si può notare dall'art. 10 del TSCG, che vi fa espresso riferimento.

Come era stato sostenuto a suo tempo, la scelta dello strumento internazionalistico avvenne sulla base dell'impossibilità di utilizzare la procedura di revisione semplificata, visto che i contenuti delle misure da approvare avrebbero comportato una modifica delle competenze delle istituzioni sovranazionali. L'argomento sembra ripresentarsi anche con riferimento agli strumenti da seguire per realizzare la futura incorporazione

---

<sup>18</sup> Ad esempio si veda M. MESSINA, *Strengthening economic governance of the European Union through enhanced cooperation: a still possible, but already missed, opportunity*, in *European Law Review*, 3/2014, 404-417.

<sup>19</sup> T. BEUKERS, *op. cit.*

dei contenuti del *Fiscal Compact* nel diritto UE. Se si deciderà di modificare i Trattati (opzione che pare davvero problematica in questa fase) bisognerà farlo seguendo la procedura ordinaria, a meno di non voler rivalutare proprio l'art. 10 TSCG. In questo senso, probabilmente il significato dell'art. 10 deve rinvenirsi nella sua utilizzabilità al fine di favorire quanto disposto dall'art. 16 del TSCG, relativo alle misure necessarie per incorporare «il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea». Ovviamente, l'utilizzabilità della cooperazione rafforzata implica l'accettazione di quella tesi per cui la stessa non fu a suo tempo usata solo per ragioni temporali e non perché vi fossero problemi di competenze.

In generale, gli studiosi hanno sottolineato le ricadute istituzionali che hanno avuto le scelte fatte per contrastare la crisi economica. A dimostrazione di ciò basti pensare al dibattito sulle c.d. mutazioni costituzionali prodotte dal TSCG e dal Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (c.d. MSE). Se molti autori hanno sostenuto che queste misure, solo alcune fra le molte prese dagli Stati membri dell'UE o dall'UE stessa<sup>20</sup>, avrebbero alterato l'equilibrio costituzionale su cui si fondava l'Unione, altri hanno ribadito invece che queste ultime non avrebbero avuto un tale impatto sull'UE, preferendo la formula, meno impegnativa, di “variazione istituzionale”<sup>21</sup>: va sottolineato che, in realtà, il concetto di mutazione costituzionale è sufficientemente ampio da poter abbracciare anche quello di variazione istituzionale, vanificando, così, ogni tentativo di contrapposizione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, in dottrina si è anche riflettuto sull'opportunità di abbandonare la dicotomia intergovernativismo/sovrnazionalismo, in quanto non più realmente utile

---

<sup>20</sup> M. DAWSON - F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, vol. 76, 5/2013, 817-844.

<sup>21</sup> B. DE WITTE, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 11, 3/2015, 434-457.

per leggere il processo integrativo: in fondo, questi strumenti di natura intergovernativa hanno accelerato il processo integrativo e rafforzato, in taluni casi, la posizione del controllore, la Commissione, che presenta natura sicuramente sovranazionale. Sarebbe un errore, tuttavia, limitare questa fuga solo alla vicenda della crisi economica, basti pensare alla questione relativa alle difficoltà procedurali e sostanziali del meccanismo ex art. 7 TUE. Le due vicende sono accomunate dall'atteggiamento assunto dagli attori – nazionali e sovranazionali – con riferimento alle disposizioni dei Trattati europei.

In entrambi i casi, infatti, queste ultime sarebbero in grado di offrire una serie di percorsi procedurali che, fino a prova contraria, dovrebbero essere rispettati e applicati dai rilevanti attori in gioco. Le iniziative della Commissione e del Consiglio europeo, a proposito dei vari meccanismi alternativi a quella che l'ex Presidente della Commissione Barroso definì la “opzione nucleare” dell'art. 7 TUE, sono particolarmente emblematiche di questo *trend*<sup>22</sup>.

**5.** Il dibattito sulla costituzionalizzazione dell'Unione europea è immenso. Tuttavia, come ha giustamente sottolineato Poiares Maduro<sup>23</sup>, questo ambito di studi non è stato accompagnato da un'adeguata teorizzazione e questo spiega perché tutta la prima fase del dibattito sia stata segnata dal tentativo di applicare le categorie del diritto statale, si veda il dibattito fra Grimm<sup>24</sup> e Habermas<sup>25</sup>. La stagione delle “Convenzioni” (sia quella della

---

<sup>22</sup> L. BESSELINK, *The Bite, the Bark and the Howl. Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in Amsterdam Law School Legal Studies, Research Paper, 1/2016, 1-39.

<sup>23</sup> M. POIARES MADURO, *Three Claims of Constitutional Pluralism, Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, M. AVBELJ- J. KOMÁREK (Eds.), Hart, Oxford, 67-84.

<sup>24</sup> D. GRIMM, *Does Europe Need a Constitution?*, in *European Law Journal*, vol. 1, 3/1995, 282-302.

<sup>25</sup> J. HABERMAS, *Why Europe Needs a Constitution*, in *New Left Review*, vol. 11, 2001, 5-26.

Carta dei diritti sia quella del c.d. Trattato costituzionale) ha vissuto l'ossessione del momento costituente e ne è rimasta vittima. Tuttavia, il diritto comparato insegna che vi sono anche costituzionalismi non rivoluzionari, c.d. evolutivi, che hanno sviluppato apparati di garanzia e potere simili a quelli dei sistemi continentali. Io credo che l'UE risponda a un tipo di costituzionalismo evolutivo. Lo hanno sostenuto, del resto, importanti autori (da Peters<sup>26</sup> a Besselink<sup>27</sup>, in una certa fase storica anche Weiler<sup>28</sup>). Di "Costituzione europea" scrive da anni la dottrina (a cominciare dai saggi di Stein degli anni '70-'80) e, dagli anni '80 (con la famosa *Les Verts*), anche l'interprete dei Trattati.

Per altro, è da notare come anche dopo il fallimento del Trattato costituzionale la Corte di giustizia non abbia smesso di definire i suoi Trattati come la "carta costituzionale" dell'Unione (fra gli altri si veda la saga *Kadi* o il noto e discutibile *Parere 2/13*). Già anni fa parte della dottrina, estendendo le teorie funzionali presenti nel dibattito sulla costituzionalizzazione del diritto internazionale, sottolineava come l'UE partecipasse alla missione del costituzionalismo (quella di forgiare, canalizzare e limitare il potere) pur non rispondendo alle caratteristiche degli apparati di potere statali. La giurisprudenza sulla libera circolazione<sup>29</sup> e quella sulla cittadinanza (*infra*) dell'Unione dimostrano come oggi l'UE svolga un ruolo importante nel garantire le libertà quando queste vengono minacciate dallo Stato. Si tratta di un controllo vicendevole che rende l'UE molto meno estranea alle dinamiche democratico-costituzionali di quanto

---

<sup>26</sup> A. PETERS, *The Constitutionalism of the European Union – Without the Constitutional Treaty, The Making of a European Constitution. Dynamics and Limits of the Convention Experience*, S.P. RIEKMANN – W. WESSELS (Eds.), Springer, 2006, 35-67.

<sup>27</sup> L. BESSELINK, *The Notion and Nature of the European Constitution after the Reform Treaty*, SSRN Working Paper, 1-16.

<sup>28</sup> J. H. H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 8/1991, 2403-2483.

<sup>29</sup> M. POIARES MADURO, *Passion and Reason in European Integration*, *Forum Constitutionis Europae*, 03/10, 1-12.

non dicano i suoi critici. Del resto il costituzionalismo non è un fenomeno che nasce con lo Stato, anzi, e su questo è stato scritto tanto. Per esempio, Poiares Maduro critica alla radice le resistenze di chi nega l'esistenza o la possibilità di un costituzionalismo sovranazionale, distinguendo fra l'idea di costituzionalismo in quanto tale e il costituzionalismo statale, quest'ultimo visto come una particolare esperienza storica, non come il paradigma del costituzionalismo in quanto tale.

Attenzione: qui non si vuole sostenere che il solo costituzionalismo sovranazionale sia il costituzionalismo per eccellenza, ma evidenziare come l'interazione fra questi due diversi costituzionalismi possa rappresentare un "avvicinamento" agli ideali del costituzionalismo. Del resto il c.d. costituzionalismo europeo non si fonda sulla negazione dello Stato o del costituzionalismo statale; al contrario, come sottolineato anche dai teorici della *multilevel governance*, lo Stato rimane ancora oggi il più importante dei livelli di governo. Inoltre, il costituzionalismo sovranazionale può apportare un valore aggiunto alle conquiste col tempo raggiunte dal costituzionalismo statale (a dimostrazione ancora una volta della loro complementarietà): si pensi, ad esempio, all'importante opera di contenimento del debito pubblico statale operata grazie ai vincoli introdotti dai Trattati.

**6.** In parte ne abbiamo parlato anche prima, è inevitabile che la crisi abbia influito sulla giurisprudenza della Corte di giustizia anche in un ambito sensibile come quella della cittadinanza. Sentenze come Dano, per esempio, sono state viste come indicative di questo *trend*. Vi sono però anche ricerche empiriche, realizzate dai colleghi Šadl e Madsen<sup>30</sup>, ad esempio, che hanno in qualche modo contestato questa lettura, dimostrando come la crisi abbia avuto un limitato impatto sulla giurisprudenza europea. Recenti sentenze

---

<sup>30</sup> U. ŠADL – M.R. MADSEN, *Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis*, in *European Law Journal*, vol. 22, 1/2016, 40-60.

della Corte di giustizia, però, mi sembrano offrire segnali incoraggianti in materia di cittadinanza, basti pensare a Rendón Marín, CS e Chávez-Vílchez, che hanno riportato in auge la dottrina Zambrano. Mi sembrano segnali importanti e inequivocabili del fatto che la cittadinanza europea sia ancora viva e vegeta!

7. La Sua domanda tocca diversi temi che potrebbero essere trattati separatamente. Sulla questione del ritorno alla sovranità nazionale: io credo che le vicende legate al c.d. Brexit dimostrino quanto difficile sia il ritorno alla piena sovranità nazionale. Anche se si tornasse alla piena sovranità nazionale il risultato sarebbe in molti ambiti disastroso visto che vi sono questioni (clima, terrorismo) che non possono sicuramente essere affrontate, per così dire, in “splendido isolamento”.

Personalmente sono stato un critico osservatore della stagione delle Convenzioni, ma devo riconoscere che oggi un’ulteriore riforma dei Trattati potrebbe rappresentare una buona occasione per coinvolgere i cittadini nella valorizzazione dinamiche partecipative e deliberative.

Non vanno comunque sottovalutati le importanti innovazioni apportate da Lisbona in materia di partecipazione dei cittadini (la c.d. iniziativa dei cittadini europei) e di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Chi sostiene che i Parlamenti nazionali stiano scontando l’uropeizzazione forse sottovaluta due elementi: 1) come ho già accennato, la crisi dei Parlamenti nazionali è originariamente frutto di dinamiche interne, della progressiva preponderanza degli Esecutivi negli equilibri delle forme di governo interne, la crisi dei partiti etc; 2) Lisbona ha dato nuove finestre di opportunità ai Legislativi nazionali e spesso questi ultimi non sono stati in grado di sfruttarle. Ricordo sempre come una decisione normalmente tacciata di euroscetticismo, il *Lissabon Urteil*, contenga in realtà un importante monito al Parlamento tedesco reo di non aver sfruttato le possibilità offerte dal Trattato di Lisbona. Vi sono, inoltre, ricerche

interessanti di Lupo e Griglio<sup>31</sup> che dimostrano come anche i meccanismi anti-crisi, in certi casi almeno, non abbiano necessariamente ridotto la sfera di azione dei Parlamenti; anzi, per certi versi i Legislativi hanno anche goduto del minor margine lasciato agli Esecutivi grazie anche all'instaurazione di soggetti come i c.d. *Fiscal Council*. Non sono invece d'accordo sulla proposta di dare ai singoli Parlamenti nazionali una sorta di diritto di veto in alcune materie o addirittura la possibilità di adottare legislazione in deroga al diritto europeo (al di fuori degli schemi di integrazione differenziata già previsti dai Trattati). Credo che questa proposta che fu da altri appoggiata anche da eminenti studiosi come Chalmers, sia davvero in controsenso con le dinamiche di un processo integrativo sovranazionale. Più in generale, programmi come quello Erasmus o altre iniziative legate ai programmi Jean Monnet possono fare moltissimo nell'avvicinare – e nello spiegare meglio – l'Unione a quei cittadini che fanno fatica (comprensibilmente!) a coglierne i contorni burocratici. Solo investendo su queste iniziative si potrà contrastare l'ondata di populismo e nazionalismo che sembra attraversare tutto il globo.

---

<sup>31</sup> E. GRIGLIO – N. LUPO, *Parliamentary democracy and the Eurozone crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, vol. 1, part 2, 2012, 313-372.

**AGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ\***

1. Una prima e grossa difficoltà deriva dalla complessità dell'Unione Europea e dalla mancanza di un modello chiaro di comunità politica sopranazionale. L'Europa è stata, dal 1951, un "oggetto politico non identificato" perché diversa dalle comunità politiche idealtipiche. La proliferazione d'etichette è la prova che scienziati, politici e giuristi non sono stati in grado di coniare un concetto adatto. In più, la complessità dell'Unione è aumentata man mano che il processo di integrazione stesso è andato avanti (negli ultimi trenta anni, in modo esponenziale). La complessità ha radici non soltanto culturali, ma anche economiche e politiche.

Ma in gran parte, purtroppo, mi sembra che le difficoltà nell'individuare l'etichetta giusta per l'Unione Europea siano conseguenza della involuzione politica in atto a livello tanto Europeo quanto nazionale. Mi spiego. Mi è capitato da poco di dover scrivere un capitolo sulla costituzione economica dell'Unione Europea per un manuale. Le difficoltà maggiori sono state appunto quelle di rendere comprensibile il labirinto normativo e individuare dove risieda il potere di decisione, quale siano i processi seguiti per prendere le decisioni e quali siano gli standard normativi effettivamente applicati. Detto in un altro modo: non solo l'organizzazione del potere nell'Unione Europea è *barocca*, quanto, in molti casi, le norme formali, dietro le quali si celano norme effettive ben diverse, sono pura *aria fritta*. Così, anche il più formale dei giuristi deve essere attento a quello che soltanto con grande benevolenza possiamo chiamare la "living constitution", essendo in realtà tutto tranne che una costituzione. Ecco perché l'immensa complessità rende quasi impossibile la caratterizzazione

---

\* Professore a contratto presso l'Università Autónoma di Madrid e Ricercatore visitante presso l'ARENA Centre for European Studies di Oslo. Direttore dello *European Law Journal*.

dell'Unione in conformità ai concetti classici delle forme di governo e di comunità politica. Siamo così tornati ad una forma d'organizzazione del potere e ad un tipo di diritto, strutturalmente, e non soltanto sostanzialmente, difficile da conciliare con la pratica democratica. Come possiamo decidere che regole vogliamo cambiare quando non è chiaro quali siano le regole e chi possa decidere?

**2.** Il dibattito è certamente interessante, ma le domande sono purtroppo sbagliate. A patto che si prenda le distanze dalla retorica ufficiale, la questione non è stata mai “salvare” o meno la Grecia o il Portogallo. La crisi dell'Eurozona non è stata mai una crisi del debito pubblico. La crisi dell'Eurozona è stata, dal primo giorno fino ad ora, una crisi del debito privato, o per essere ancora più precisi, una crisi dove rischiavano grossissime istituzioni finanziarie e grandi detentori di capitali. Dagli anni settanta in poi (come ci ricorda, fra altri, Steve Keen in un volumetto recente molto interessante)<sup>1</sup> la crescita del debito è stato il vero “motore” della attività economica di tutti i paesi che una volta si chiamavano “occidentali” e che oggi dovremmo chiamare “capitalisti”. Questo non soltanto la dice lunga sul carattere strutturale della crisi, ma ha provocato cambiamenti radicali nella struttura sociale, economica e politica degli stati. Il debito, come ci ricorda Cédric Durand<sup>2</sup>, ma dovremmo saperlo da sempre, è alla fin fine una “pretesa” sul futuro. Più grosso è il volume dei debiti, più decisioni sono state prese sulla distribuzione dei redditi futuri (e meno spazio c'è non soltanto per la redistribuzione delle risorse tramite lo stato sociale, ma anche per remunerare gli imprenditori non finanziari). Il fatto è che gli assetti finanziari sono cresciuti dappertutto in maniera colossale negli ultimi quaranta anni, molto più velocemente della ricchezza non finanziaria. Quello che Marx (ma anche Hayek) chiamava il “capitale fittizio” si è

---

<sup>1</sup> S. KEEN, *Can We Avoid Another Financial Crisis?*, Polity, 2017.

<sup>2</sup> C. DURAND, *Le Capital Fictif. Comment la finance s'approprie notre avenir*, Les Prairies Ordinaires, 2012.

moltiplicato esponenzialmente. La peculiarità europea è che quella crescita ha avuto luogo in maniera assoluta e intenzionalmente *non controllata*, nel vuoto politico e costituzionale risultato dalla creazione di una moneta senza stato. Nell'Eurozona in particolare, i debiti transazionali hanno permesso una crescita senza precedenti del debito privato nella periferia dell'Eurozona (molto intensamente in Spagna ed Irlanda, ma anche in Grecia e Portogallo; l'Italia è un caso diverso). Ma visto che l'euro è stato appunto creato come moneta senza stato, questi crediti sono nati "orfani di garante". Se i debitori greci non potevano restituire i loro debiti, non era chiaro chi dovesse farlo: lo stato francese o lo stato tedesco riscattando i creditori, non altri che le banche francesi e tedesche? L'Eurozona nel suo insieme? O lo stato greco, visto che i debitori erano greci? La questione era puramente teorica fino al 2007. La crisi di Lehmann Brothers l'ha resa tragicamente pratica. Ed è a questo punto che si sono prese tre decisioni. Primo, la nazionalizzazione del "capitale fittizio", per evitare il collasso del sistema finanziario, malgrado la massiccia redistribuzione alla rovescia che la decisione implicava (nel senso che tale misura implicava di detrarre a tutti, specialmente ai meno agiati, per salvare i detentori di capitale, generalmente fra i più ricchi). Secondo, la responsabilità degli stati debitori per quello che riguarda i crediti transazionali; ovverosia, gli stati della periferia dell'Eurozona, e non le banche del nocciolo duro dell'Eurozona. Terzo, la concessione di "crediti" agli stati debitori da parte degli stati "creditori". I cittadini della periferia dell'Eurozona sono stati chiamati a pagare il conto assai salato dell'esplosione dei crediti transazionali; ma dato che non erano in grado di farlo subito (appunto gli stati della periferia erano asfissati fiscalmente una volta dichiarati responsabili dei "crediti orfani"), furono coinvolti come garanti tutti i cittadini dell'Eurozona. In questo modo, per dirla in maniera chiara, le perdite della Deutsche Bank sono state non soltanto nazionalizzate, ma caricate al contribuente greco e portoghese, che a sua volta è stato "garantito" dal contribuente tedesco e francese. Si è evitato così quello che politicamente il ceto dirigente dei paesi

del nocciolo duro dell'Eurozona voleva evitare: il salvataggio diretto delle proprie banche. La bolletta è stata salatissima per tutti, tranne per gli azionisti delle banche creditrici.

**3.** La domanda è ancora posta male, nella misura in cui sembra fare intendere che la riconciliazione del Fiscal Compact e della Costituzione Italiana sia una questione di ingegneria istituzionale, procedurale o politica. Il fatto è che la contraddizione è palese ed insuperabile. Se si applica il Fiscal Compact, la Costituzione, come hanno argomentato brillantemente Vladimiro Giacché e Luciano Barra Caracciolo, è di fatto derogata<sup>3</sup>. Il conflitto non è soltanto una questione di incompatibilità fra questa o quella norma, o fra questo o quel principio. Il vero conflitto è fra il modello socio-economico (ed il tipo di diritto) che impone il Fiscal Compact ed il modello socio-economico (e il tipo di diritto) della Costituzione italiana, ovvero lo Stato Democratico e Sociale di diritto. O lo Stato Democratico Sociale di diritto o il Fiscal Compact. Non c'è "via di mezzo".

**4.** Tutte le costituzioni democratiche, direttamente o indirettamente, chiedono agli organi istituzionali e ai cittadini di difendere la costituzione. C'è bisogno appunto di farlo, resistendo alle norme e alle azioni palesemente incostituzionali. Per farlo, c'è bisogno di metodo e strategia.

Tre piccoli suggerimenti. Il primo è che la resistenza deve essere soprattutto politica. Il dibattito politico deve uscire dal falso vicolo ideologico secondo il quale gli europeisti si oppongono ai populistici. Barbara Spinelli, nel suo splendido *Sovranità Assente*<sup>4</sup>, ha fatto centro mettendo in discussione le credenziali europeiste dei *leaders* europei, che sono non soltanto i veri "populisti" nel senso negativo del termine (come spiega Marco Revelli nel

---

<sup>3</sup> V. GIACCHÈ, *Costituzione italiana contro trattati europei. Il conflitto inevitabile*. Imprimatur, 2015; L. BARRA CARACCILO, *La Costituzione nella Palude*, Imprimatur, 2015.

<sup>4</sup> B. SPINELLI, *La sovranità assente*, Einaudi, 2014.

suo *Dentro e Contro*)<sup>5</sup>, ma quelli che hanno fatto di più per la rinazionalizzazione delle politiche nel Vecchio Continente (incluso, come già accennato prima, la nazionalizzazione dei debiti transfrontalieri, nel senso non soltanto di fare assumere allo stato le perdite finanziarie, ma anche di rigettare qualsiasi formula di responsabilità solidale). Inoltre, c'è bisogno di ribadire che le quattro libertà economiche siano l'alpha e l'omega del diritto europeo. In realtà, sono una variazione del vecchio e terribile diritto di proprietà – per dirla come Stefano Rodotà, che tanto ci mancherà – prodotto dalla concezione del diritto di proprietà come diritto divino del capitale<sup>6</sup>.

Il secondo suggerimento è che le corti sono importanti, ma non devono avere un ruolo centrale nella resistenza costituzionale. La maniera nella quale sono intervenute la Corte Portoghese o la Consulta Italiana mi sembra molto più lodevole rispetto all'attivismo della Corte Tedesca, che da tempo sta giocando un ruolo fondamentale ma eccessivo, in parte dovuto alla neutralizzazione della politica democratica in Germania con la pratica delle "Großen Koalitionen". Il terzo è che la resistenza dovrà cominciare dal piano nazionale, ma le ragioni della resistenza devono essere sottoscrivibili da tutti i democratici europei. La Costituzione Italiana deve prevalere sui Trattati non solo e non fondamentalmente perché italiana, ma perché costituzione democratica antifascista. Lo spirito della resistenza costituzionale non deve essere diverso dallo spirito della resistenza antifascista, che è stata sensibile non solo alle identità nazionali, ma anche e soprattutto ai valori normativi e alla realtà sociale ed economica della lotta. Questo, dovrebbe essere ovvio, non perché siamo di fronte agli stessi pericoli che hanno combattuto i partigiani. Non è assurdo ricordare, però,

---

<sup>5</sup> M. REVELLI, *Dentro e contro. Quando il populismo è di governo*, Laterza, 2015. Si veda anche il suo *Populismo 2.0*, Einaudi, 2017.

<sup>6</sup> S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, il Mulino, terza edizione, 2013. Si veda anche il dimenticato, ma fondamentale, C.E. AYRES, *The Divine Right of Capital*, Houghton Mifflin, 1946.

che la resistenza non si è fatta per il Prodotto Interno Lordo, ma per un ideale di società. Per diventare donne e uomini, per dirla con Bobbio<sup>7</sup>.

5. C'è bisogno d'essere molto attenti. Da un lato, mi sembra che la lezione di Salvatore D'Albergo sia fondamentale. Il concetto di costituzione non è un concetto tecnico-giuridico, e non deve esserlo. Deve essere un concetto profondamente politico. Per quello è molto problematico parlare di costituzione europea. Quando si fa (anche quando si parla di costituzione *materiale* dell'Unione Europea) si sta applicando all'Unione Europea e al suo diritto la carica normativa (e anche emozionale) del concetto democratico di Costituzione. In questo senso, mi sembra che quelli che abbiamo usato tale concetto troppo liberalmente ci siamo sbagliati, diversamente da autori come Lindseth o Harlow che avevano visto giusto. D'altra parte, c'è bisogno di ritenere che, malgrado il diritto europeo non abbia la dignità e la forza del diritto costituzionale, si occupa di questioni che sono oggettivamente costituzionali. Per quello non basta semplicemente negare il carattere costituzionale al diritto europeo. In più c'è bisogno di distinguere diverse tipologie di costituzione: formale, materiale e normativa. E sarebbe preferibile evitare, nella misura possibile, d'usare troppo liberalmente il termine costituzione parlando dell'Unione e del suo diritto. D'Albergo suggeriva di parlare piuttosto di "organizzazione del potere"<sup>8</sup>, che è una espressione molto più neutra, e per quello più adeguata, perché ci ricorda allo stesso tempo qualcosa che i dogmatici del diritto europeo dimenticano troppo spesso: che l'Unione Europea non è un'organizzazione d'angeli, e dunque una "zona" dove il potere c'è e si esercita, alle volte brutalmente.

---

<sup>7</sup> N. BOBBIO, *Eravamo diventati uomini. Testimonianze e discorsi sulla Resistenza in Italia*, Einaudi, 2015.

<sup>8</sup> S. D'ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Giappichelli, 1991.

6. Senza dubbio. C'è bisogno di cominciare con l'ammettere che la cittadinanza europea è uno status personale, ma non è una cittadinanza in un senso "vero", ossia normativo. E la causa non si deve trovare nelle politiche recenti, ma in una serie di decisioni fondamentali prese negli anni Settanta. Fino a quel momento, il diritto europeo si occupava, soprattutto, dei problemi sociali ed economici dei lavoratori europei che erano emigrati in un altro stato europeo. Per dirla brevemente, degli italiani che lavoravano alla Volkswagen in Sassonia. La cittadinanza europea *avant la lettre* era molto simile alla nazionale. Si è detto tante volte che questa cittadinanza era troppo riduttiva, limitata soltanto a quelli che lavoravano, una cittadinanza di mercato ("market citizenship"). Tutto vero, ma anche il diritto del lavoro si applica soltanto ai lavoratori e non per quello è un diritto "capitalista" (in tanti casi, piuttosto è il contrario, almeno a giudizio dei capitalisti stessi). Dopo gli anni Ottanta, il diritto europeo comincia ad occuparsi dei capitalisti, che investono in un altro paese europeo, e dei turisti. Due categorie che hanno in comune l'essere tutto tranne che cittadini. Invece d'un rapporto prolungato nel tempo e nello spazio, i turisti e i capitalisti sono "mobili", come dicono gli inglesi "unencumbered". In questo contesto, la proclamazione formale della cittadinanza è servita a "decorare" il processo d'involuzione del modello socio-economico europeo. Di fatto, il diritto europeo fa prevalere il diritto di proprietà e di libera iniziativa economica sopra i diritti sociali ed economici. Ma lo fa invocando tante volte la cittadinanza europea, intesa come mera libertà di circolazione all'interno del territorio dell'Unione (diritto che, c'è bisogno di ricordarlo, negli ultimi anni viene negato a quelli che non hanno i mezzi economici sufficienti per essere indipendenti e così alcuni cittadini europei sono più uguali di altri).

7. La saggezza, la prudenza ed il senso della realtà politica militano contro l'apertura di un processo di riforma dei Trattati. Dopo lo scandalo (anche costituzionale) della gestione della crisi greca, e visto il risultato del referendum sulla Brexit, la riforma dei Trattati potrebbe avvenire soltanto

in maniera autoritaria. Cosa che non soltanto non risolverebbe; anzi, porterebbe al baratro non soltanto l'Unione Europea, ma la prospettiva di cooperazione fra gli stati europei. In più, il problema centrale dell'Unione non è di carattere istituzionale. Quello che non va è il modello socio-economico. Se ancora c'è la possibilità di salvare la parte sana dell'acquis comunitario, c'è bisogno di un cambiamento politico, prima a livello nazionale, che favorisca il progressivo smantellamento delle pratiche colossalmente anti-costituzionali che sono state approvate in questi anni. Possiamo lasciare morire il Fiscal Compact, non incorporandolo al diritto primario. Possiamo attaccare il mantra del primato del diritto europeo, ridimensionando la dottrina della Corte sulle libertà economiche (come implicito negli argomenti di Scharpf e Grimm)<sup>9</sup>. E possiamo mettere fine al dogma contraddetto dai fatti della splendida indipendenza della Banca Centrale Europea, diventata (forse a malincuore) il vero sovrano dell'Unione Europea.

---

<sup>9</sup> Si veda F.W. SCHARPF, *After the Crash: A perspective on Multilevel European Democracy*, in *European Law Journal*, vol. 21, 3/2015, 384-405; D. GRIMM, *The democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, vol. 21, 4/2015, 460-473.

**WOLFGANG STREECK\***

**1.** I don't think it's that difficult. Lawyers may spend their lives on the definitional niceties, and I wish them the best. The fact is that the member states of the European Union are still the "Masters of the Treaties", and when push comes to shove they jealously defend their sovereignty. Note that the EU is not a member of the UN, let alone the UN Security Council. Note also that member states are still free to secede from the Union; see the UK. Illusions about the EU being something other than, in essence, an international organization governed by intergovernmental agreement were dispelled at the latest after 2008. The uncertainties you mention are deliberately sustained by self-aggrandizing Brussels functionaries, with the support of national governments which have for several decades now been using the European Union to evade domestic accountability by pretending that neoliberal policies and "structural reforms" were not their own choice but were imposed upon them by "Europe"; the Italian word for this is "vincolo esterno". (There is also the "imperialist" attempt by Germany and, to a lesser extent, France to impose their respective national versions of the modern state on the rest of Europe.) To repeat, the image of the European Union as more than an international organization is above all to enable it to serve as a scapegoat for its member states (more precisely, the governing elites of such states) in their effort to turn their countries into neoliberal political economies.

**2.** There is no such "middle ground". When EMU was created, France insisted on monetary union without political union, wanting to have it both ways: a Europeanized common currency and French national sovereignty.

---

\* Emeritus Director of the Max Planck Institute for the Study of Societies in Cologne and Professor of Sociology at University of Köln.

But mutual bail-outs or fiscal transfers among EMU member states are incompatible with member states governing themselves, at least from the perspective of those states that are asked to pay. Transfers of whatever sort cannot be made unconditionally. Receiving countries cannot accept meaningful conditions as this would end their sovereignty; sending countries will refuse to pay as long as their voters can refuse to be taxed in favor of governments over which they have no control. In fact, transfers may be unpopular even when their beneficiaries are not sovereign and conditionality is in principle possible; see Italy, where the transfers to the mezzogiorno are one of the causes of separatism in the North. Obviously within a European Union of sovereign nation-states the breaking point would be reached much earlier.

**3.** It is not possible, for the above reasons. EMU is forever wedded to a neoliberal macro-economic policy because of the fundamental conflict between an international currency and national sovereignty. National sovereignty is so firmly rooted in European politics and society (“path-dependency”) that it will not be abolished unless by war and conquest or, perhaps, by abolishing national democracy and replacing it with supranational technocracy. I would prefer breaking up EMU over both technocracy and conquest.

**4.** Again, this is not possible as long as we run a common currency for highly heterogeneous politically sovereign countries. “Governments that prefer to act together with other executives, rather than to put the questions to the parliamentary debate” – that is the very idea of EMU. Mind you that EMU is a child of the neoliberal 1990s and of the first international wave of fiscal consolidation. And don’t forget that the game that is being played in Europe is called capitalism, not How to Be Nice to My Neighbors – and what we are talking about is the capitalism of the era of secular stagnation, with slow growth if at all, ever more intense global competition, rising inequality,

precarious employment and a disrupted social life, all of this involving a deep rebuilding of social structures with highly uncertain event. Democracy is, perhaps rightly, seen as a problem in this context, not as a solution.

**5.** Intellectuals invent a lot of things if the day is long and they have nothing better to do. That people talk about a European constitution doesn't necessarily mean that there is one. Even the so-called "constitution" that was rejected by the French in a referendum was nothing else than a treaty among sovereign nations. (Actually, I lack the imagination to envision what you call "a deliberative act of a sovereign people", especially in Western Europe. Perhaps we could downsize this a little and simply speak of a constitutional convention, which however would clearly be shaped by the current distribution of social and economic power, including the above-mentioned "Masters of the Treaties". Remember that there were neither women nor slaves sitting in the constitutional convention of the United States of America, and the pseudo-"Convention" of the EU was chaired by bad-old Giscard d'Estaing). It is true that there is what I call a de-facto constitution in Europe, which is a set of rules and obligations for member states that has gradually accumulated over the years. That "constitution" was incrementally crafted by governments and bureaucrats plotting to immunize their agreements against popular democracy. This is what they called the "ever closer union of the peoples of Europe". Unlike normal constitutions, this European *de facto* constitution does not provide for ways to rewriting it, except ones that are entirely impractical. Clearly this doesn't exactly increase its popular legitimacy.

**6.** I cannot really relate to your questions. I read the way you phrase them as typically Brussels, located in a political no man's land, where trivialities are put in grandiose language that keep lawyers and political scientists from getting in touch with the real world. What is called "European citizenship" is basically a right to free movement in a common labor market – not really

thought through, one may say, noting that the Union now includes countries with extremely different levels of economic development. As to political rights, it escapes me why I should be particularly happy about being allowed to run and vote in Italy as well as Germany for a “European Parliament” that has nothing to say: no government to control, no right to propose legislation. If I don’t know why I should bother to vote for it in Germany, is there a reason why I should do so in Italy, or Spain, or wherever? In any case, there is no “European citizenship” under the Treaties outside of citizenship in a European Union member state, which automatically entails “European citizenship”.

7. Contemporary pro-European discourse is obsessed with constitution-writing – as though there was a historical subject ready to write, and a change in institutions was all that was needed to end the secular stagnation of financialized capitalism and the rise of inequality within and between countries. Some of those playing this game are people who otherwise know about capitalism and the fact that capitalist societies are not just organized in constitutional law but also in classes, notably capital and labor, and politically in elites and masses. When “Europe” is the theme, they miraculously switch to a world, or to a discourse on the world, in which everything would be fine if only there were the right institutions, a world of “citizens” and “democracy” and of responsible leaders of unified nations rather than of class conflict and capitalism, a world where capitalist market pressures and market power are easily governed by “citizens” under “democracy”. Of course, this is a dream world.

Let me add that big is not necessarily beautiful or democratic – looking at the United States and China one is tempted to say: to the contrary. It escapes me why in an “ever-closer-union” superstate there should be more effective “democratic participation” – never mind that Europeans do not want such a state anyway and instead insist on more decentralized self-government and political accountability (the UK and small countries like Denmark, as

well as Scotland, Catalonia, the Veneto, Lombardia and others). I also wonder what you mean by “return to full national sovereignty”; basically EU member states are still fully sovereign, see their right to secede (Brexit!). Note also that national sovereignty does not preclude and indeed requires international cooperation under a common legal and political order; this was so already under the Westphalian Peace where state sovereignty was invented. As to “further reform of the treaties”, please remember that such reform has become almost impossible in practice given the size of the Union and its heterogeneity, not to mention the fact that the “ever-closer-union” fans have deliberately written their *de facto* constitution so that what they define as “progress” in “integration” becomes irreversible. The current “populist” turbulence is the price they are paying for this self-inflicted rigidity.

**UGO VILLANI\***

1. Invero è più facile dire cosa l'Unione europea non è: non è uno Stato federale, non è un'organizzazione internazionale in senso tradizionale. In positivo, peraltro, l'Unione può essere definita come un'organizzazione internazionale che presenta caratteri peculiari, che ne fanno un *unicum* nell'esperienza internazionale. Le organizzazioni internazionali "classiche", come le Nazioni Unite, emanano i propri atti, anche obbligatori, nei confronti degli Stati membri e questi sono tenuti a darvi esecuzione al proprio interno, con la conseguenza che, in caso di inadempimento, essi riescono a impedire l'attuazione delle decisioni dell'organizzazione. Al contrario, nell'Unione europea si instaura un rapporto diretto tra le istituzioni europee e i cittadini degli Stati membri; l'Unione, infatti, ha il potere di superare il diaframma costituito dallo Stato, che normalmente separa l'organizzazione internazionale dalla società statale, e di raggiungere direttamente i cittadini conferendo a essi diritti e obblighi, senza che lo Stato membro nulla debba fare per eseguire la decisione dell'Unione e nulla possa fare per impedire che questa produca i suoi effetti. Ciò accade, tipicamente, per i regolamenti dell'Unione. Per tali ragioni – come la Corte di giustizia affermò nella celebre sentenza del 5 febbraio 1963, nel caso *van Gend en Loos* – la Comunità (come oggi l'Unione) europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere, a favore del quale gli Stati hanno riconosciuto, anche se in settori limitati, i loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini. Credo che l'originaria espressione "Comunità sopranazionale" rendesse nitidamente tali caratteri.

---

\* Professore Ordinario fuori ruolo di Diritto internazionale presso l'Università "Aldo Moro" di Bari e Professore di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università LUISS "Guido Carli" di Roma. Presidente della Società Italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione Europea. Condirettore della Rivista giuridica *Studi sull'integrazione europea*.

**2.** Il sistema creato con il Trattato di Maastricht del 1992 e il patto di stabilità e crescita, che stabilivano dei criteri per evitare, in particolare, disavanzi pubblici eccessivi, non erano pensati per fronteggiare crisi provenienti dall'esterno, ma tali da contagiare l'economia europea. Mentre è noto che la crisi, dapprima finanziaria, poi economica e sociale, che si è abbattuta su vari Paesi dell'Unione a partire dal 2008, ha avuto origine negli Stati Uniti d'America: emblematico fu il fallimento della banca Lehman Brothers il 15 settembre 2008.

I Paesi della zona euro sono stati i più colpiti, non potendo più disporre della leva tradizionale della svalutazione monetaria e del ricorso al debito pubblico. La risposta dell'Unione europea è stata alquanto disordinata, con l'impiego di (poche) misure adottate in conformità del diritto dell'Unione e altre, invece, estranee al sistema dell'Unione e inquadrabili in un metodo puramente intergovernativo. La scelta di operare un salvataggio in situazioni di estrema difficoltà di alcuni Stati membri aveva un fondamento, di carattere del tutto eccezionale, nell'art. 122, par. 2, TFUE (c.d. clausola di solidarietà), il quale, se uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa, tra l'altro, di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, permette al Consiglio di concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione a tale Stato. Sulla base di questa disposizione è stato istituito, con regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010, il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), società di diritto privato lussemburghese abilitata a reperire risorse finanziarie e a intervenire con prestiti a favore degli Stati in crisi. È stato poi inserito un nuovo par. 3 nell'art. 136 TFUE per consentire agli Stati della zona euro di istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità dell'eurozona nel suo insieme, subordinando la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria a una rigorosa condizionalità. In conformità di tale disposizione è stato concluso il 2 febbraio 2012 il

Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), che è una nuova organizzazione internazionale.

In queste (e ulteriori) misure è ravvisabile un intento di salvare dal dissesto finanziario alcuni Stati membri al fine di salvaguardare la stabilità dell'intera zona euro. Ma è certo presente anche la determinazione di alcuni Paesi di tutelare gli interessi delle proprie banche creditrici nei riguardi di Stati a rischio di default. Nella prassi (specie nel caso della Grecia) si è costituita una troika (Commissione, BCE, FMI, MES) che costituisce, nella sostanza, un comitato dei creditori. La stretta condizionalità ha finito per imporre agli Stati "beneficiari" dei prestiti misure di estremo rigore, che hanno duramente colpito i diritti sociali dei cittadini dei Paesi in questione.

**3.** Il Fiscal Compact, anch'esso un accordo internazionale estraneo all'ordinamento dell'Unione, (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria concluso il 2 marzo 2012), ha prescritto, tra l'altro, il rispetto del principio del pareggio di bilancio della pubblica amministrazione, stabilendo che esso fosse introdotto nel diritto nazionale delle Parti contraenti, "preferibilmente costituzionale". L'Italia, all'epoca guidata dal governo Monti, con una "deferenza" forse eccessiva verso tale prescrizione, ha modificato l'art. 81 Cost. per adeguarlo alla norma del Fiscal Compact (nonché vari altri articoli della Costituzione a esso collegati) con legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1. Il vincolo così imposto al legislatore ordinario può avere un impatto seriamente pregiudizievole sui diritti fondamentali, in specie su quelli sociali, che rischiano di vedersi riconosciuti solo a condizione che vi siano le risorse necessarie a soddisfarli. Tuttavia va osservato, più precisamente, che il citato art. 81 Cost. dispone che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". Come avverte la migliore dottrina tributarista, mentre il "pareggio di bilancio" implica una vera e propria uguaglianza tra le entrate e le spese, l'equilibrio comporta che il pareggio sia

considerato al bilancio strutturale, cioè al netto del ciclo economico. Così il pareggio del bilancio acquista un carattere meno rigido, assumendo una connotazione meramente tendenziale, che consente un bilancio avente dei deficit congiunturali imputabili al ciclo avverso. Lo stesso art. 81, 2° comma, infatti, consente espressamente il ricorso all'indebitamento solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali. Va segnalato, poi, che la Corte costituzionale, nella sentenza del 16 dicembre 2016 n. 275, ha dato una lettura dell'art. 81 compatibile, se non subordinata, al rispetto dei diritti umani. Essa ha respinto la tesi secondo la quale «ogni diritto, anche quelli incompressibili [...], debbano essere sempre e comunque assoggettati ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili» affermando, al contrario, che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

**4.** Deve riconoscersi che la crisi ha generato, nei Paesi più duramente colpiti, una “economia della disperazione”, fatta di tagli alla spesa pubblica, in specie quella sociale, di riduzione di stipendi e pensioni, di posti di lavoro, di aumento di tributi. Questa politica, insensibile a considerazioni sociali ed etiche e spesso miope e controproducente anche sul piano economico, per i suoi effetti recessivi, non è stata condotta propriamente dall'Unione europea, ma, al contrario, si è sviluppata, prevalentemente, mediante strumenti intergovernativi, estranei al quadro giuridico europeo, a cominciare dal ricordato MES, la cui azione si svolge tramite protocolli d'intesa con i Paesi debitori. Le misure vengono così adottate in sedi opache e sfuggenti, in spregio dei principi di trasparenza e di prossimità, e al di fuori di ogni controllo democratico del Parlamento europeo e giudiziario della Corte di giustizia. Questa deplorabile tendenza va contrastata, da un lato, dai parlamenti nazionali, esercitando tutti gli strumenti di controllo sui rispettivi esecutivi; dall'altro, promuovendo limitate modifiche ai Trattati al fine di riportare nell'alveo del diritto dell'Unione – e delle garanzie

democratiche e giudiziarie che lo contraddistinguono – gli strumenti intergovernativi come il Trattato MES e il Fiscal Compact.

**5.** Trasferire meccanicamente concetti e istituti giuridici propri del diritto nazionale all’Unione europea può essere fuorviante, dato che l’Unione non è uno Stato federale. Può parlarsi, tuttavia, di una costituzione europea – come la Corte di giustizia fa da decenni – con riferimento ai Trattati costitutivi dell’Unione (come in passato delle Comunità europee), mediante i quali gli stati membri hanno volontariamente attribuito – sia pure entro determinati confini – alle istituzioni europee propri poteri sovrani, a cominciare da quelli legislativi. Ma oggi, tenuto conto della profonda evoluzione che ha conosciuto la costruzione europea, rispetto al quadro originario risultante dai Trattati di Roma del 25 marzo 1957, ritengo giustificato parlare di costituzione europea anche sotto un profilo sostanziale e contenutistico. Infatti, come dichiara l’art. 2 TUE, l’Unione si fonda sui “valori”, comuni agli Stati membri, del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

**6.** La cittadinanza dell’Unione, destinata – come affermato dalla Corte di giustizia – a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, non consiste solo in un complesso di diritto, anche di natura politica, quale l’elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo. Essa pone il cittadino al centro del sistema democratico, definito dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007. I cittadini, infatti, sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo, composto non più dai rappresentanti dei popoli degli Stati membri, ma dai rappresentanti dei cittadini dell’Unione. Essi trovano, poi, una rappresentanza indiretta nel Consiglio europeo e nel Consiglio, i cui membri (rispettivamente i Capi di Stato o di governo e i ministri competenti) sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti o dinanzi ai loro cittadini (art. 10, par. 2, TUE).

Lo status di cittadino europeo costituisce, inoltre, l'anello di congiunzione tra la democrazia rappresentativa, sulla quale l'Unione si fonda, e la democrazia partecipativa. Lo stesso art. 10, par. 3, dichiara, infatti, che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione e che le decisioni devono essere prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Nel quadro della democrazia partecipativa i cittadini europei, in un numero di almeno un milione, godono del diritto di iniziativa, presentando alla Commissione una proposta di iniziativa in materie nelle quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione.

La crisi economica, e ancor più, forse, i rimedi che sono stati messi in campo per fronteggiarla, hanno appannato il ruolo del cittadino europeo, anche a causa del ricorso a strumenti e procedure estranei all'ordinamento dell'Unione. A questa situazione – come accennato – occorre reagire riportando nel sistema dell'Unione tali strumenti e procedure, per garantire non solo la loro subordinazione alla volontà politica delle istituzioni europee, anzitutto del Parlamento europeo, ma anche il rispetto dei valori dell'Unione, in particolare dei diritti umani.

7. Non credo che il ritorno a una piena sovranità nazionale sia la via giusta dinanzi ai problemi che oggi occorre affrontare, i quali si presentano con dimensioni globali, come quelli legati al terrorismo, alle crisi economiche, all'ambiente, ai cambiamenti climatici, alla gestione dei flussi migratori, alla pace. Una riforma dei Trattati su specifiche questioni sarebbe certo opportuna, per esempio per includere pienamente nel sistema giuridico dell'Unione la politica estera e di sicurezza comune, ancora dominata dal metodo intergovernativo e sottratta sia ai controlli democratici che a quelli giudiziari. Ma anche a Trattati invariati si potrebbe valorizzare e rafforzare il ruolo dei cittadini europei. Alcune linee sono state tracciate dal Presidente della Commissione Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017. Anzitutto, utilizzando le c.d. clausole passerella presenti nei Trattati, potrebbero sottoporsi alla procedura legislativa ordinaria, che

prevede una decisione del Parlamento europeo congiuntamente a quella del Consiglio, materie nelle quali tuttora il potere decisionale appartiene al Consiglio e il Parlamento europeo ha solo una funzione consultiva. Inoltre dovrebbe favorirsi la presentazione, alle prossime elezioni del Parlamento europeo, di liste transazionali, a partire dalla sostituzione dei 73 parlamentari attualmente spettanti al Regno Unito. Anche la presentazione di candidati capilista, già avvenuta alle ultime elezioni, andrebbe confermata, indicando così nel capolista il candidato alla Presidenza della Commissione. L'Unione sarebbe più trasparente e comprensibile dai cittadini anche se, come è possibile, fossero unificate nella stessa persona le cariche di Presidente del Consiglio europeo e della Commissione. Ritengo, peraltro, che qualsiasi rimedio "tecnico" sarebbe insufficiente a promuovere un rilancio dell'Unione su basi democratiche e partecipative se governi, cittadini, società civile e, naturalmente, istituzioni europee non riusciranno a recuperare i più profondi e autentici valori sui quali si fonda il progetto europeo, a cominciare dal valore della solidarietà, che è all'origine di tale progetto e che, declinata sotto molteplici profili e riferita a diversi soggetti nel Trattato di Lisbona, permea di sé l'intera costruzione europea.