Corso di Laurea
Magistrale

in

Relazioni
Internazionali
Comparate
ordinamento ex D.M.
270/2004

Tesi di Laurea

Unione Europea

Tra Federalismo e utopia
dell'Unione

Relatore
Prof. Antonio Trampus

Correlatore
Prof. Sara De Vido

Laureando
Stefania Di Bianco
Matricola 825493

Anno Accademico
2017/ 2018

Indice generale

ABSTRACT....5
Introduzione....16
Ringraziamenti....18
IL FEDERALISMO ED ESEMPI DI SISTEMI FEDERALI....19
Stati Uniti....25
Australia....27
Canada....28
Federalismi Latinoamericani....29
India....30
Austria....31
Germania....31
Svizzera....32
PROGETTI FEDERALI IN EUROPA....34
Da Kant a Fichte....35
Il Risorgimento di Mazzini e Cattaneo....37
Dal Congresso di Vienna alla dissoluzione degli imperi....37
Dalla Prima Guerra Mondiale alla Resistenza....38
La figura di Altiero Spinelli....41
Il periodo post bellico tra federalismo e funzionalismo....47
Dalla Conferenza di San Francisco alla Conferenza di Messina....47
Dai trattati di Roma al MEC....54
Gli anni '80: la dichiarazione dell'UE e l'atto unico....58
Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona....62
L'UE COME MODELLO FEDERALE....72
L'UNIONE EUROPEA....80
Uno sguardo generale....80
Obiettivi e competenze dell'Unione....82
Il quadro istituzionale....83
La Commissione....85
L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza....87
Il Consiglio....87
Il Consiglio europeo....88
Il Parlamento....90
La Corte di giustizia....91
La Corte dei conti....92
La Banca centrale europea....92
Le fonti del diritto dell'Unione europea....93
Il processo decisionale....96
L'osservanza dei Trattati da parte degli Stati membri....98
Le politiche dell'Unione Europea....99
La dimensione esterna dell'Unione....100
GLI OSTACOLI ALL'INTEGRAZIONE....111
Crisi dei migranti, Brexit e la questione catalana....111
La questione dei migranti....112

La questione Brexit....126
La questione catalana....144
IL RUOLO DEGLI STATI UNITI....150
L'UNIONE EUROPEA OGGI....155
Il ruolo dell'Italia in UE....159
CONCLUSIONE....163
Sitografia....167
Bibliografia....167

ABSTRACT

In the last years many scientists have tried to answer the question concerning the nature of the European Union.

It seems paradoxical, but such a current concept is definitely difficult to be defined. The complexity of the argument is related to the fact that the project of the European Union has never been exactly organized, but it has been "developed in progress" during the years. It has been defined according to the purpose of its creation, namely an economic organization between European states to recover from the poverty which followed the war. As time passed, the Union of States decided to organize cooperation in other branches as well, such as security, defence, justice, immigration, climate. As the competence of the Union was growing and the number of its member was growing as well, any agreement has been reached about the form of its organization.

As for this thesis is concerned, the topic of the study is not the nature of the European Union itself, but rather the debate between Federalism and Functionalism, argument that has been discussed since the creation of the Union.

The title of this thesis contains two keywords essential to describe the subject of this study.

Firstly, the concept of federalism, that refers to the debate named before.

Secondly, the concept of utopia of the Union. During the last twenty years, since the Maastricht Treaty (1992), the European Union has definitely made several progresses concerning the integration project of the State. It has reached the two important purposes of recovering from the economical crisis followed after the II World War and to present a strong counterpart in front of the United States of America.

Nonetheless, a lot of work has still to be done about the future of the Union. Member States in fact have different ideas about what the future of the Union is going to be from now on. Apparently they do not even have a clear idea of the kind of Union they want to create. Here it comes the concept of utopia.

The structure of this thesis is divided into seven chapters and it has two thematic areas.
The first is a historical and theoretical area and it it is focused on the description of the federalist theory and the debate between Federalists and Functionalists concerning the process of construction of the European Union.
The second area regards the European Union considered from a legal framework, focusing on current events interfering with, or, in other cases, fostering the integration process.

First chapter focuses on the concept of Federalism.
According to this research, Federalism is considered a political project aimed at the creation of a European Federal State.
To be defined "federal" the State has to present two levels of government: a centralized level and a local level for every Member State, all of them having different and independent authority.
The intellectual debate on Modern Federalism can be dated back to the late Nineteen Century, after the Federalist State Model has been introduced in 1789 in the United States of America. From than on several efforts have been made to reproduce the US-Federalist Model all over the world. In Europe we find the German Empire, the Austro-Hungarian Empire, the Swiss Confederation, and the European Union, in the Americas, we find Canada, Mexico, Argentina and Brazil, in Australia and South Africa.
Nonetheless each federal example is unique in its characteristics. It does not exist a universal model of Federalism. Every Federal State Union presents different institutional frameworks, considering their local political culture and historical backgrounds.
The research by Michael Burgess *Comparative Federalism:Theory and practice* represents an helpful instrument for the understanding of the concept of the Federalism.
The last section of the chapter is dedicated to the description of the main examples of federal systems, such as the United States, Australia, Canada, Austria, Germany, Switzerland and the Latin- American Systems.

The second chapter deals with the federalist project and theories in the construction of the European Union.
The idea of creating a European Federation finds its roots during the Modern Age.
At that time intellectuals and philosophers produced many writings, whose main idea was the creation of an International Federal State in Europe in order to solve conflicts among States and create a peaceful community.

Thinkers and philosophers as Erasmo da Rotterdam, Jean Jacques Rousseau and, above all, the German philosopher Immanuel Kant, with their theories are considered a cornerstone for the idea of an European Federalism.
Another great contribution to the federal project has been given by the Italian patriot and politician Giuseppe Mazzini. In his work *Giovine Europa (1834-1836)* he stated that a confederation of democratic States was to be realized in Europe, in order to create a peaceful society.

But it is during the period of the Resistance that the federal theories reached an highest point. The activities of French and Italian intellectuals, such as Altiero Spinelli, Luigi Einaudi, and Alcide De Gasperi, gave their contribution to the creation of the European Federalism.
A great contribution to this topic has been given by the book *Altiero Spinelli* written by Pietro Graglia, the work focused on the thinking of Altiero Spinelli. His importance is connected to the idea of creating a Federation of States in Europe, as expressed in the essay *Manifesto di Ventotene*.

After the Second World War began the debate between Federalism and Functionalism, related to the way how to organise the future settlement in Europe.
The debate was centred on the problem of the sovereignty. According to the federalists the modern concept of a centralized State was considered the main reason of conflicts and social disease. For this reason the single States should delegate their sovereignty to a supranational authority, namely the European Union.
Instead from the functionalist point of view, inspired by the theories of the Roman economist Mitrany, the integration had to be achieved step by step, starting from economy and trade. Only after this the transfer of political powers to a supranational authority could be completely realized. The functionalist thinking has been supported by the French Official Jean Monnet at the end of the Forties.

The third chapter focuses on general considerations about the process of creation of the European Union, characterized by this debate between Federalism and Functionalism and analysing the main steps in the construction of the European Union, from the Treaties of Rome in 1957 to the Treaty of Lisbon in 2009.
Influenced by a Federal tradition, the European Union has never reached such a level of

integration to be considered a Federation.
Comparing to other Federal Systems, such as the United States, Canada and Australia, the European integration process seems to be more similar to a community process, still based on the institutional reconstruction of the national States after the Second World War.

The European Union has embraced the Functional theory and has begun the integration model, starting from the economic branch, in order to raise it up again from the disasters of the war. The integration model so did not impose on the States to give away their sovereignty and their national systems, like stated by the Federalist theory. The ratification of the Treaty of Lisbon demonstrates that the Functional model constituted the only solution chosen to the European project, even if it has not been completed because of the rejection of the Constitution of Europe.

The fourth chapter is focused on the European Union from an institutional point of view. It describes the decisional system of the EU, how it is organised and its purposes.

Great attention is given to the way of dealing with the Foreign Affairs, because till the Treaty of Lisbon it had always represented a big obstacle to the realization of the Union process. Thanks to the Treaty of Lisbon that has fostered the creation of a simplified political system, also the approach to the Foreign Affairs has been improved. In spite of this, the structure itself of the European Union still interfere with the creation of an european approach to the Foreign Affairs.

Concerning the matter of the integration, the future process seems to be unpredictable, as it depends on the Member States and their political situation and on the influences by the International System.

The fifth chapter focuses on the problems of integration, namely those factors that nowadays are considered to be obstacles to the process.

For example the migrants crisis, that is an external condition to the European Union itself which is deeply increasing the gap between Member States.

In 2014 the flux of migrants from Syria, Iraq, Afghanistan and Libya seeking asylum in the European Union increased reaching high levels, creating many tensions.

This issue has been developed in this chapter thanks to the work by Adele Del Guercio *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo* (2016). The author writes about the protection of refugees and asylum seekers and the principle of non- refoulement considering both the United Nations contest and the European Union Law.

From the beginning the European Community Treaty did not include any regulation on immigrants and asylum claim. The first European Immigration Law has been promulgated during the Dublin Convention in 1990. But the asylum rights have been introduced into the European Law just after the Maastricht Treaty in 1992. Furthermore the Common European Asylum System (CEAS) has been created with the Amsterdam Treaty in 1997.

Some rules have been promulgated sofar, but the system has shown many gaps, mainly connected to the difficulties that the Member States have to deal with when receiving claimers and giving protection to refugees.

The Treaty of Lisbon introduced important changes concerning the topic of human rights. It represents an important step because for the first time the purpose of the Union was the creation of a Common Law System.

The latest issues about Immigration and Asylum Right have been presented by the "European Programme about Migration", adopted by the European Commission on April 2015. According to this the Commission encourages the Member States to activate all the measures and proceedings recognized by their domestic law system, but it doesn't mention to promote actions at the Union level.

In January 2017,with the increase of the process of migration, a new project has been presented to complete the European Agenda, with the purpose of interrupting fluxes of migrants from Libya.

On July 27th 2017 the European Commission approved a new programme, considered a turning point into the history of the humanitarian projects. Immigrants arrived in Greece and went to other European Countries, but they had been sent back in Greece from other governments. Here

in Greece for the first time they have been integrated.

In October 2017 the European Parliament promoted the introduction of a percent system by which every European Country was supposed to accept a certain number of refugees divided into quotas. This proposal would modify the Dublin Regulation.

Nonetheless the decision did not go through, due to the opposition shown by the Members of the Eastern Europe.

It is important to underline that the issues of migrants causes disagreement and discourages communication between members, creating further obstacles to the process of European integration.

Another issue to be considered as a a destabilising factor is Brexit.

The connection between United Kingdom and Europe has always been complex and sometimes ambiguous.

Great Britain has had a fundamental role in the European Integration Project. In some cases taking on the role of a leader, in other of an external observer, maintaining a sort of independence from the Communitarian project. At demonstration of this, Great Britain began to support this project only in 1973 but it still decided to keep the national currency and not to accept the Monetarian Union.

Despite this ambiguous support, the relation between United kingdom and Europe seemed to work, at least till the 22th January 2013, when the English Premier Cameron, suggested to present to the English citizens a referendum to vote to leave the European Union. The referendum was held the 23rd June 2016 and the 51.9% of the citizens voted to leave.

When asked the reasons for such a choice, they said it was a cause of the incomprehensions inside the Union, for the economic weakness in the euro zone but most of all, for the free circulation of people inside the Community that has caused in the last years an increasing of the number of immigrants in UK.

A verdict of the Supreme Court, about the actuation of the Article 50 of the Treaty of Lisbon, established that the English Government has to consult the Parliament to begin the process of exit of Great Britain from the European Union.

According to the decisions taken during European Council held the 29th April 2017, the

withdrawal process must be divided into two parts. The first part centred on the agreement of the withdrawal itself. The second part centred on the organization of the future relation between Great Britain and European Union.

The best solution for the future of the United Kingdom is to manage to negotiate a commercial agreement with the Union that states the mutual commercial freedom without introducing Customs duties.

It is very important to take in consideration the reaction of the other 27 Members of the European Union. In fact the majority of the European Leaders tried to accelerate the withdrawal process to avoid both economic instability and that other Member Countries wanted to follow the example of Great Britain. Unfortunately for them there is no way to accelerate the process, the iter has to follow its course.

Time flies and a cause of deep divisions inside the Council of Ministers, the government May spent half of the last years to arrive at a friendly agreement and to decide the commercial terms that will follow the withdrawal.

In conclusion, to solve this problem, Minister May had to accept a paradoxical compromise. The United Kingdom will remain in the Customs Union and inside the internal market of the European Union, without the opportunity to participate to their management.

Despite Brexit could be considered a destabilizing factor for the process of integration, at the end we can state that perhaps it could represent an incentive to react to the impasse that the European Union is living in order to create 'A more perfect Union'.

Another important issue to take in consideration is the request of Independence of Catalonia.

Catalonia is an independent community settled in the North-East of Spain. It has its own language used in trade, politics, literature and in law.

In February 2004 it began to create a new Statute, approved in September 2005, in which Catalonia stated to be an independent nation able to manage its own fiscal system.

However the Spanish Government modified this Statute getting rid of any mention of an

independence and stating that the Catalan Government was in charge only of its own taxation system and of the taxes given by the Spanish Government.

The trust of many Catalan citizens in the Spanish Government had been broken. The 12th December 2013 the Catalan Parliament established to announce a consultation for the independence that took place the 9th November 2014 and the result of this consultation was on the side of independence.

The Spanish Government, invoking the National Constitution (1978) which states the principle of the Union and Indivisibility of Spain, rejected the result of the consultation.

The 1st October 2017 Catalonian citizens went to the polls again and voted for the independence again.

This referendum was considered invalid by the Spanish Government and military forces were sent to block its execution.

The Declaration of Independence was presented the 27th October 2017. A cause of this, the Spanish Government evoking the Article 155 suspended the autonomy of Catalonia and dissolved its Parliament.

The leader Charles Puigdemont has been removed and extradited in Belgium. In his place the Spanish Premier Mariano Rajoy has been installed.

Regarding all this situation, it is quite interesting the reaction of all the other Members of the European Union. The European Union in fact decided to be a mere observer, supporting Spain without interference.

The President of the European Parliament Antonio Tajani declared that the independence of Catalonia will never be recognized by any European country.

The issue of the request of independence represents an additional obstacle to realization of the European project. It could be a cause or a consequence of the weakening of the European Union.

In any case the European Union has to find a way to deal with this situation and to take position to avoid a power vacuum that could weaken the union more and more.

The sixth chapter of this thesis deals with the role of the United States in the process of construction of the EU.

The importance of the topic is related to the fact that the relationship between the EU and the United States can be considered a cause that over the years has fostered the process of integration between the Member States of the Union.

During the Fifties and the Sixties the United States promoted the project of the European integration with the purpose of containing the Soviet threat. Nonetheless, as soon as the Soviet threat had been defeated, the EU lost most of its strategical value.

As a result the United States changed their behavior to the Union. Over the years it has been asked to engage in a more concrete policy and to take on its own responsibilities concerning global issues.

After the election of Donald Trump as US President everything has changed. Its protectionist policy focuses on the motto *America First* to preserve the Us interests above all. Over the last year the US have proposed bilateral agreements to different EU Members individually, causing pressure and disagreement inside the EU.

To this extent the Trump Administration could represent the possibility for the EU to continue with its integration and cooperation process.

The seventh chapter focuses on the current situation in EU. The EU background after Brexit is characterized by both eurosceptic feelings and efforts to continue the process of integration. As mentioned in the previous chapter, the US protectionism is fostering the integration between the Member States of the Union.

Poland, Slovakia, Hungary and Czech Republic demonstrate their eurosceptic feelings towards the idea of European integration that has recently been promoted by the French President Macron and the German Chancellor Merkel. The cornerstone of the disagreement focuses on the migrants crisis. In facts the four Eastern Europe States refuse the percent system of distribution of refugees and ask for strengthening security checks at borders.

The last paragraph focuses on the role of Italy in the process of the creation of the Union. Our country has always had an important function of promotion of the integration, mediation and balance of powers inside the Union. Nonetheless in the last years Italy has moved away from this role, because of growing eurosceptic feelings in its political parties, as it has resulted in the

election on March the 4th, after that the new Government has been established.

As for the conclusion of this thesis is concerned, the real problem is to understand how is concrete the integration of the EU.
The future of the Union depends on the will of the Member States to be part of it, putting on the same level their own interests and those of the Union itself. Until the EU interest is considered as the projection of national interests, it would be difficult to free the EU from its utopia.

Introduzione

La nascita dell'idea federale è strettamente legata all'osservazione dei risultati catastrofici di una politica basata sul modello di sovranità nazionale, dai cui fondamenti nella prima metà del XX secolo sono scaturiti i conflitti mondiali.

Ai fini del mantenimento della stabilità e della pace la dottrina federalista proclamava la creazione di una federazione europea attraverso il superamento della sovranità assoluta degli stati nazionali, i quali si erano resi responsabili delle guerre mondiali e dell'insorgere di sentimenti nazionalsocialisti.

Il processo di costruzione dell'Unione Europea dal secondo dopoguerra ad oggi si è focalizzato sul dibattito tra i sostenitori della corrente federalista e i sostenitori della corrente funzionalista

Il movimento federalista, fra i cui maggiori esponenti citiamo Luigi Einaudi e Altiero Spinelli, si riunì in Italia e in Francia tra il 1943 ed il 1945, anno in cui entrò in crisi, lasciando il passo alla prospettiva funzionalista, ispirata al pensiero dell'economista rumeno David Mitrany. Secondo la dottrina funzionalista la creazione di un' Europa stabile era legata al graduale trasferimento di funzioni dagli stati ad istituzioni indipendenti e capaci di gestire in modo autonomo le risorse comuni, essendo impossibile una collaborazione globale, come richiesto dalla dottrina federalista, in un' Europa dilaniata dai conflitti mondiali.

Il trattato di Maastricht incorona il funzionalismo dottrina maestra, nonostante gli avvenimenti successivi dimostrino l'impossibilità di una realizzazione totale del sistema da esso enunciato. Con il progetto di una Costituzione europea si era riaccesa la speranza federalista. Il risultato di questo dibattito è un' Europa con cui è difficile relazionarsi sia da un punto di vista internazionale che interno per gli stessi Stati membri.

Recentemente il focus del dibattito si è spostato dalla diatriba tra federalismo e funzionalismo sul processo di costruzione dell'Unione europea e alla forma che essa dovrebbe assumere, all'emergere di fattori disgreganti. Infatti il sorgere di sentimenti nazionalisti in risposta alla crisi economica, che si rispecchiano in fatti quali la Brexit, i tentativi isolazionisti di Ungheria e Polonia e la questione dell'indipendenza della Catalogna, continuano a minare e ostacolare il progetto di un futuro "federale".

Tuttavia, a distanza di più di un anno, la Brexit sta dimostrando di essere un progetto non pienamente realizzabile nei termini previsti. La volontà di disunione ed indipendenza che ha

portato con sé sta piano piano per essere sostituita da nuovi progetti volti a ricostruire l'immagine di un'Europa forte ed unita, pronta ad affrontare uno scenario internazionale mutato in conseguenza dell'elezione di Donald Trump a presidente degli Usa. Ciononostante il processo di costruzione dell'Unione continua a trovare ostacoli.

L'elaborato evidenza l'idea di federalismo e gli esempi di federalismo che si sono succeduti nel corso della storia. Successivamente affronta il processo di costruzione dell'Unione Europea e la nascita delle idee federali in Europa, focalizzandosi sullo scontro tra federalismo e funzionalismo, per poter arrivare alla conclusione sulla sua natura. L'elaborato prende in considerazione lo scenario attuale, caratterizzato da questioni che hanno sconvolto la scena internazionale, quali appunto il caso Brexit, la questione dei migranti e il problema dell'indipendenza della Catalogna. Si affronta inoltre il ruolo che gli Stati Uniti hanno svolto nel processo di integrazione e i cambiamenti nello scenario europeo avvenuti in seguito all'amministrazione di Donald Trump. Infine l'elaborato offre una panoramica generale sullo scenario europeo attuale e sul ruolo svolto dal nostro Paese nel processo di costruzione dell'Unione.

Ringraziamenti

Un sincero ringraziamento al Professor Trampus, relatore di questo mio lavoro. Oltre all'aiuto fornitomi per la redazione, La ringrazio per la Sua fiducia e la Sua costante disponibilità.

Ringrazio la Professoressa De Vido, per i Suoi preziosi consigli nella fase di correlazione.

A mio marito Marco, colui che mi ha appoggiata dall'inizio di questa avventura, colui che mi ha spronata nel terminare il percorso universitario interrotto da molti anni.

A mia sorella Monica e a mio cognato Pasquale per avermi aiutata nel mio progetto e per aver sopportato ogni mio sfogo.

Ai miei genitori, per avere sempre appoggiato ogni mia scelta.

Alle mie amiche Sokki e Braga, perché con i loro "Grande Stefy... Avanti così" ci sono sempre.

Alle mie cognate e a mia suocera, perché senza il loro aiuto non ce l'avrei fatta!

Un ringraziamento speciale alle mie amiche/colleghe Serena, Claudia, Ilaria, Giada ed Eugenia.

Un ringraziamento speciale a mio figlio Sebastiano, per avermi aiutata a superare il mio limite. Caro figlio, spero di averti dato un insegnamento importante: non arrenderti mai!

IL FEDERALISMO ED ESEMPI DI SISTEMI FEDERALI

"Il federalismo non è di per sé un approccio teorico ma piuttosto un progetto politico teleologicamente connotato in quanto mira alla creazione di uno stato federale europeo. La versione classica del federalismo sostiene che lo stato federale sorge in seguito alla decisione fondamentale delle unità costituenti di cedere parte della loro sovranità ad un'entità comune e ad un governo centrale, al fine di perseguire la sicurezza e la prosperità".[1]

Nel contesto del federalismo le istituzioni svolgono quindi un ruolo fondamentale.

Possiamo attribuire alla parola "federalismo" la valenza odierna di sinonimo di "Stato federale", forma particolare di organizzazione del potere politico, nata nel contesto della forma organizzativa chiamata "Stato", basata su una separazione dei poteri su base territoriale, costituzionalmente garantita. Nello Stato federale, federazione o confederazione che sia, riconosciamo due livelli di governo (centrale e locale), dotati di competenze autonome e distinte[2]. Tutte le funzioni pubbliche, legislative, amministrative e giudiziarie sono ripartite tra un apparato centrale di governo, che si estende su tutto il territorio, e Stati membri che ricoprono funzioni limitate. Le linee fondamentali della ripartizione sono contenute nella Costituzione federale. Questa forma organizzativa presenta caratteri avvicinabili all'archetipo USA, nel quale lo scopo del federalismo è quello di costituire le basi di ordine e stabilità in un contesto che riconosca, protegga e promuova la differenza e diversità.

Il dibattito intellettuale sul federalismo moderno risale al tardo '800, quando nel 1789 venne stabilito il modello di federalismo americano. Il dibattito sul federalismo implica la necessità di distinguere tra il concetto di federazione e quello di confederazione.

La federazione è una particolare forma di stato il cui scopo principale è quello includere le parti costitutive di un'unione nel sistema decisionale del governo centrale per mezzo di una base costituzionale[3]. Essa si distingue sia dallo Stato unitario, caratterizzato dalla presenza di un unico governo centralizzato, sia dalla confederazione, che definiamo come un' unione tra Stati indipendenti e sovrani per mezzo di trattati.

La relazione tra federalismo e federazione è complessa. Lo studio del federalismo e della federazione è problematico in primo luogo per l'evoluzione di un'idea politica che è stata

1 Rier, W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown & Co., 1964, citato in Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 51.
2 http://www.garzantilinguistica.it/ricerca/?q=federalismo
3 Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, p 21.

costruita in maniera diversa a seconda delle circostanze; in secondo luogo perché sia federazione che confederazione hanno assunto forme diverse nel corso del tempo.

Il termine "confederazione" era già utilizzato in precedenza per indicare una lega o alleanza fra principati e Stati, dal tedesco *Bund*. Per confederazione si intende un'organizzazione sovranazionale data dall'unione di Stati sovrani che, seppure legandosi attraverso un patto, non rinunciano alla propria sovranità. I poteri della confederazione non sono originari, ma derivano dalla volontà degli Stati confederati, i cui rapporti vengono regolati dal diritto internazionale che scaturisce dai trattati istitutivi.

La distinzione originaria tra federazione e confederazione riguarda la spettanza della sovranità. A differenza della confederazione, in cui la sovranità rimane nelle mani degli Stati membri, nello Stato federale la sovranità spetta alla federazione. Tuttavia l'elemento più significativo di differenza riguarda il rapporto tra Stati e cittadini. Differentemente dalla federazione, gli organi confederali non instaurano relazioni dirette con i cittadini, in quanto i loro interlocutori rimangono gli Stati membri.

Durante i lavori della Convenzione di Filadelfia[4] i due termini "confederazione" e "federazione" erano citati promiscuamente, mentre il termine "federale" non è proprio presente.

Il filosofo britannico Henry Sidgwick, docente di filosofia a Cambridge tra il 1883 ed il 1900 afferma che si sono impiegate molte energie per distinguere la concezione di "stato federale" da quello di "confederazione di stati", ovvero due stadi diversi di sviluppo della federalità, termine con cui egli indica la combinazione equilibrata tra l'unità dell'aggregazione e la separazione delle parti. Seppur ammettendo la mancanza di una netta distinzione fra di essi, Sidwick sottolinea la necessità di distinguere lo stato federale, da una parte, dallo stato unitario, caratterizzato da governi locali ben sviluppati e, dall'altra, dalla confederazione o dalla lega di stati indipendenti[5].

Possiamo pertanto affermare che la distinzione concettuale tra federazione e confederazione dipende dal fatto che il governo centrale riesca o meno a stabilire rapporti diretti con i cittadini invece di relazionarsi con loro unicamente per mezzo delle istituzioni politiche dei governi degli stati costituenti[6].

La parola "federalismo" emerge con la conclusione dei lavori della Convenzione di Filadelfia per indicare una nuova forma di governo creata attraverso un artificio costituzionale. Quindi, solamente in seguito all'entrata in vigore della Costituzione Statunitense comparve il termine

4 25 maggio- 17 settembre 1787

5 Sidgwick H, *"The Development of European Polity", 1903 in* Burgess M, "Comparative Federalism:Theory and practice", p 21.

6 Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, p 23.

"federazione" per designare una nuova entità politica, caratterizzatasi per il fatto di non eliminare l'indipendenza degli Stati membri[7].

Fin dall'Ottocento si è tentato di riprodurre l'esempio statunitense in Europa (Impero germanico, Impero austro-ungarico, Confederazione Elvetica), nelle Americhe (Canada, Messico, Argentina, Brasile, Venezuela), in Australia. Ma la vera esplosione del federalismo si è verificata nel corso del '900, dalla Nigeria alla Malaysia, dall'India al Belgio, dal Sudafrica all'Unione Europea. Tuttavia ben pochi esempi di federalismo presentano caratteristiche simili al modello statunitense.

Nato per indicare una specifica forma di organizzazione del potere politico, quella designata dalla Costituzione statunitense del 1787, il termine federalismo è passato a definire qualsiasi assetto organizzativo in cui il potere è diviso su base territoriale. Il successo della parola non equivale quindi al successo del modello che essa identificava in origine.

Negli stessi anni nella Francia rivoluzionaria, il federalismo, in quanto assetto istituzionale volto a valorizzare l'autonomia e l'autogoverno locale, viene proposto in alternativa allo Stato unitario.

Molti sono stati i teorici del federalismo. Edward Freeman, professore di Storia Moderna ad Oxford alla fine dell'Ottocento, giunge alla conclusione per cui un governo federale si starebbe per formare quando si presenta la questione se vari stati di piccole dimensioni debbano rimanere indipendenti o si debbano consolidare in un unico grande stato. Il vincolo federale fungerebbe pertanto da mediatore tra unione e indipendenza.[8]

James Bryce, politico e docente di Diritto civile presso l'Università di Oxford, descrive le federazioni come sistemi deboli rispetto a forme di governo unificate. Tale debolezza si riscontra nel modo in cui vengono gestite le relazioni estere, nella politica interna, nell'assenza di potere legislativo in alcuni settori in cui si richiederebbe l'uniformità legislativa, nella volontà di uniformità legislativa ed amministrativa tra gli stati che le compongono. Tuttavia le federazioni impediscono il sorgere di dispotismi centralizzati e forniscono i mezzi per unire regni in un'unica nazione sotto un unico governo nazionale senza eliminarne le differenti legislature, amministrazioni e patriottismi locali. Inoltre costituiscono la soluzione migliore per sviluppare un nuovo paese vasto, in quanto ne consentono l'espansione; permettono inoltre la sperimentazione di nuovi principi legislativi ed amministrativi, in quanto godono di una

7 Groppi T, "Il Federalismo", Einaudi, Laterza, Roma-Bari, 2004.

8 Freeman E,*History of Federal Government*, 1893 in Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, p 13.

maggiore libertà rispetto ai governi centralizzati.

Queste riflessioni dimostrano l'ampia flessibilità delle federazioni rispetto ai governi centralizzati. Bryce riconosce nella questione dell'identità nazionale un'altra caratteristica importante dei sistemi federali, ovvero il problema di riuscire ad assicurare un governo centrale efficiente seppur garantendo la libertà ai membri che li compongono. Egli attribuisce il successo del federalismo Statunitense all'applicazione di due misure: in primo luogo, al fatto che il governo federale esercita la propria autorità su tutti i cittadini dei governi degli stati membri; in secondo luogo, al ruolo esercitato dalla Corte Suprema nell'arbitrare le dispute e interpretare la costituzione. [9]

Anthony Birch, studioso britannico ed esperto di politica, indica la forma di governo federale come una divisione di poteri tra un'autorità generale e varie autorità regionali, ognuna delle quali è coordinata con le altre ed esercita il potere sul territorio attraverso le proprie agenzie amministrative.[10]

Nel 1977 M.J.C Vile, professore di Scienze Politiche all'Università di Canterbury nel saggio "La teoria federale e il Nuovo federalismo",[11] afferma che in realtà non esiste alcuna teoria definita del federalismo, in quanto negli ultimi trent'anni si è cercato di trovare una definizione al fenomeno piuttosto che discuterne le basi teoriche. Era necessario definire un modello di stato federale che riuscisse ad adattarsi alla natura mutevole dei sistemi politici. Egli spostò il focus del dibattito dalla definizione al modello di sviluppo.[12]

L'approccio di William Harrison Riker[13] allo studio delle origini delle federazioni riflette la turbolenza intellettuale nello scenario politico che caratterizzava gli anni '60 e '70. Egli era convinto che il federalismo non fosse né un fenomeno economico né sociale, bensì essenzialmente politico, in quanto condizioni essenziali per il suo sviluppo sarebbero espansione

---

9 Bryce J, *The American Commonwealth*, 1888, in Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, p 17.

10 Birch A, *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*, 1955 in Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, p 33.

11 Vile M.J.C, *Federal Theory and the new Federalism*, 1977 in Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice.*

12 Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice,* p 45

13 Riker W.H., *Federalism:Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964 in Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice.*

e militarismo .

Riker distingue tre forme di strutture federali:

- MODELLO DI WESTMINSTER, basato su un governo parlamentare rappresentativo, viene applicato in Canada, Australia, India, in quanto facenti parte dell'Impero britannico;
- MODELLO PRESIDENZIALE- REPUBBLICANO, adottato negli Stati Uniti;
- MODELLO IBRIDO, in cui si combinano elementi di entrambe i modelli. Ne sono degli esempi Germania, Austria e Svizzera.

Il docente canadese Ronald Watts[14] afferma che, maggiore è il livello di omogeneità in una società, maggiori sono i poteri assegnati al governo federale; maggiore è il livello di diversità, maggiori sono i poteri assegnati alle unità costituenti del governo. Si tratta tuttavia di una generalizzazione.[15]

Lo Stato federale non deve essere confuso con altre forme di organizzazione del potere, come, per esempio, lo Stato regionale. Esso si distingue dalle altre forme di potere per i seguenti elementi:

- una ripartizione costituzionale delle funzioni legislative, amministrative e giurisdizionali fondata sulla riserva allo Stato centrale di competenze enumerate e sull'attribuzione della competenza generale agli Stati membri;
- l'esistenza di autonomia costituzionale degli Stati membri, che possono darsi proprie costituzioni;
- la possibilità per gli Stati membri di concludere accordi internazionali;
- la partecipazione degli Stati membri alla formazione di organi di federazione ed esistenza di una seconda camera federale;
- la partecipazione degli Stati membri alla revisione della costituzione federale;
- l'esistenza di organi di giustizia costituzionale che garantiscano il rispetto del riparto delle competenze .

Lo Stato regionale si caratterizza invece per i seguenti elementi:

- le regioni non dispongono di autonomia costituzionale , ma statuaria;

14 Watts R.L, *Comparing Federal Systems*, London and Montreal,1999 in Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice.*

15 Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice* p 136-137

- esse non dispongono di competenze giurisdizionali. Le competenze legislative e amministrative loro spettanti sono elencate nella Costituzione, mentre allo Stato spetta la competenza generale;
- esse sono sprovviste di politica estera;
- non partecipano alla revisione costituzionale;
- l'autonomia degli enti locali è costituzionalmente garantita e sottratta agli interventi regionali.

Federalismo e regionalismo sono assetti istituzionali qualitativamente differenziati, nonostante siano accomunati dal tentativo di fornire risposta all'esigenza di conciliare un certo tasso di unità e autonomia nell'ambito della forma organizzativa dello Stato moderno .

La natura federale di uno Stato è indipendente dalle forme attraverso cui il processo federale ha luogo. Gli assetti costituzionali federali possono essere il risultato di un processo tanto centrifugo quanto centripeto, conseguente o all'aggregazione di unità politiche precedentemente divise o alla decentralizzazione di Stati in precedenza unitari . Non esiste un modello universale di federalismo, il federalismo arriva in molteplici forme e dimensioni. Ogni Stato federale ha la sua struttura istituzionale e i suoi meccanismi di funzionamento, tenuto conto di elementi interni e propri che determinano la cultura politica del paese.

Seguendo il dibattito sul federalismo, constatiamo che numerosi sono gli esempi di sistemi federali che si sono succeduti nel corso dell'età moderna, secondo modalità e con caratteristiche differenti, alcuni perfino nell'ambito della stessa Unione europea.
Riportiamo qui i più significativi.

Stati Uniti

Gli Stati Uniti rappresentano l'archetipo dello Stato federale. In tale contesto lo Stato federale nasce per una spinta centripeta, ovvero in seguito alla trasformazione della precedente confederazione. Alla base del processo stavano un gruppo di Stati sovrani.
L'assetto istituzionale instaurato a seguito della Guerra d'Indipendenza dalla madrepatria (1775-1783) dimostrò presto la sua debolezza. Di conseguenza i delegati dei tredici Stati si riunirono

nel maggio 1787 a Filadelfia con lo scopo di rivedere gli Articoli della Costituzione, affinché si adattassero maggiormente alla situazione di governo. Tuttavia in quella sede venne scritta una nuova Costituzione, ratificata nel 1790.

Gli Stati Uniti vengono qualificati come una Repubblica presidenziale. Il processo elettorale si costituisce in questo modo: il corpo elettorale elegge i grandi elettori, i quali nominano il Presidente, Capo dello Stato e titolare del potere esecutivo.

L'ordinamento federale si basa su tre livelli di governo, il livello federale, il livello statale ed il livello locale (contea o autorità municipali).

Il potere legislativo federale viene esercitato dalle due Camere del Congresso: il Senato, composto da 100 membri, e la Camera dei rappresentanti, costituito da 435 membri. Spettano al Congresso la delibera delle leggi federali, l'imposizione delle tasse federali, ratificare i trattati internazionali e stabilire i casi in cui dichiarare guerra.

Il Presidente ha un mandato di quattro anni e può essere eletto due volte. Egli avanza le proposte di legge al Congresso, può porre il veto a proposte di legge che abbiano superato il vaglio del Congresso e detiene il controllo delle forze armate. In ambito federale il potere giudiziario, esercitato dalla Corte suprema e da corti federali minori, si occupa di interpretare e applicare il diritto federale (la Costituzione degli Stati Uniti, le leggi e i regolamenti federali), esercitando inoltre una forma di controllo di conformità alla Costituzione degli atti normativi.

L'art. VI della Costituzione sancisce la supremazia della legge federale su quella statale se questa rispetta la Costituzione: infatti la legge federale può regolare solamente le materie elencate nell'art. I par. 8, ovvero le competenze del Congresso, quali politica estera, tasse, fallimenti, moneta, commercio interstatale, servizi postali, tribunali, guerra e pace, esercito e marina. La federazione pertanto opera un meccanismo di delega per queste materie: il potere legislativo spetta originariamente agli stati, che lo delegano alla federazione. Per le altre materie, il potere legislativo rimane di loro competenza.

Gli Stati membri detengono i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario a livello statale per quanto riguarda le comunicazioni interne, la proprietà, l'industria, gli affari, i servizi pubblici e la maggior parte del settore penale. L'intervento degli stati federati non deve essere in contrasto con la Costituzione, le leggi federali e i trattati internazionali firmati dagli U.S.A. Il capo dell'esecutivo dello Stato è il governatore, eletto dal popolo con un mandato di quattro o due anni.[16]

Ogni stato dispone di un proprio sistema giudiziario. Le corti statali possono prendere decisioni

16 https://www.personaedanno.it/ Roberto Battaglia, "Usa e Ue ordinamenti a confronto"

su tutti i casi, tranne nel caso in cui sia necessaria l'applicazione di una norma federale o le decisioni coinvolgano cittadini di altri Stati.
La Corte suprema federale costituisce sede d'appello per le Corti supreme statali.
Gli Stati membri hanno delle proprie costituzioni, il cui unico limite rimane il rispetto della forma di governo repubblicana; per il resto ogni stato è libero di decidere in piena autonomia. Essi ricoprono un ruolo fondamentale nella composizione degli organi centrali della federazione. Tutti e tre gli organi federali vengono scelti attraverso elezioni separate in ogni Stato. Inoltre, sulla base dell'art. V, gli Stati membri sono chiamati a a partecipare alla revisione della Costituzione federale.

Nel corso degli anni l'evoluzione del modello originario ha evidenziato un incremento dei poteri della federazione, soprattutto durante il New Deal. Gli interventi richiesti dalle nuove politiche economiche e sociali, adottate per la necessità di superare la crisi economica, avvennero necessariamente a livello federale, comportando tuttavia alcune ingerenze, le quali vennero risolte con la competenza federale in materia di commercio interstatale e attraverso i finanziamenti federali agli stati per la realizzazione di progetti economici definiti dalla federazione [17].

Australia

Da un punto di vista politico l'Australia è una monarchia costituzionale federale. Il capo dello Stato è la Regina d'Inghilterra Elisabetta II, rappresentata da un governatore generale.
Il federalismo australiano viene definito "federalismo dei grandi spazi", in quanto nato in un paese di grandi dimensioni, ove la scelta federale era strettamente legata alle enormi distanze geografiche. Si tratta di un ordinamento che, come Canada e USA, si è sviluppato attraverso la colonizzazione di terre vergini. Si tratta di un esempio di federalismo nato nell'ambito del Commonwealth britannico (come Canada, Sudafrica e India). Le forme organizzative assunte dall'Impero britannico hanno inciso sugli assetti futuri delle ex colonie, incoraggiando la scelta federale.
I primi coloni britannici si stabilirono in Australia nel 1788, costituendo sei colonie che ottennero l'autonomia gradualmente nel periodo compreso tra il 1855 ed il 1890. Alla fine del

17 Groppi, T, *Il Federalismo,* Einaudi, Laterza, Roma-bari, 2004, pp 135-137.

secolo, ciascuna aveva sviluppato proprie istituzioni politiche, modellate sul sistema parlamentare britannico. La scelta di dar vita ad uno Stato federale venne preceduta da decenni di oscillazioni tra spinte, da un lato, a costituire una federazione delle colonie inglesi per intensificare la collaborazione economica, militare e commerciale, dall'altro, a difesa dei propri interessi da parte dei parlamenti coloniali . Nonostante la Costituzione australiana si ispiri al modello britannico, per quanto riguarda il federalismo essa ricalca l'archetipo USA, individuando, infatti, un elenco di competenze riservate alla federazione, legate soprattutto alla sfera economica, finalizzate alla creazione di un mercato libero, ed affida agli Stati membri la competenza residuale. Come negli USA esiste un senato composto da un ugual numero di senatori , dieci, per ogni Stato, eletti con il sistema proporzionale a suffragio universale e diretto.
L'Australia riflette uno schema di federalismo duale, con un elevato tasso di autonomia per gli Stati membri. Tuttavia anche il federalismo australiano ha vissuto un processo di progressivo accentramento, sia attraverso l'accrescimento del controllo fiscale da parte della federazione, sia attraverso l'interpretazione delle competenze federali da parte della High Court, la Corte suprema federale Australiana.

Canada

Il Canada è una monarchia costituzionale ad ordinamento federale. Il capo è Elisabetta II d'Inghilterra, rappresentata anche qui da un governatore generale. Esso rappresenta un esempio di federalismo nato per aggregazione in contesto di tipo coloniale tra le province fondatrici del Quebec francofono accanto a province totalmente anglofone.
Il Canada diventò una federazione nel 1867. Si trattò del primo paese a combinare la parlamentare di stampo inglese con i principi federali, concetti politici alquanto discordanti tra loro.
L'idea di costituire una confederazione risale al 1858. La creazione di un Canada federale è legato all'idea di un'entità più forte, libera dai vincoli politici delle singole province. Il ruolo del governo britannico non fu di oppressione e opposizione, bensì di sostegno al progetto federale.
Il Canada è una federazione multiculturale, multinazionale e bilingue. Il bilinguismo a livello federale è sancito dalla Costituzione Canadese del 1867, mentre il multiculturalismo deriva dall'Atto sul Multiculturalismo Canadese de 1971.

Possiamo pertanto affermare che la federazione, intesa come forma statale liberal-democratica che protegge la diversità a livello costituzionale e soluzioni di tipo federale nell'ambito di stati formalmente non federali, risultano essere la risposta istituzionale vincente alle richieste nazionali nelle democrazie multinazionali.

Il federalismo canadese si presenta inizialmente come un federalismo duale, tipico degli ordini federali di vecchia data di matrice britannica, caratterizzato per una forte presenza dello Stato centrale. Esso segue l'archetipo USA: la Costituzione indica i settori affidati in modo esclusivo allo Stato federale, il quale è titolare delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale, mentre agli stati membri spettano i poteri residui. Tale tecnica è conseguenza del processo storico di formazione dello Stato federale, attraverso la cessione della sovranità di stati in precedenza pienamente sovrani e pertanto pienamente titolari di tutte le funzioni pubbliche.

Caratteristico dell'esperienza canadese è il fatto che la successiva evoluzione dei rapporti centro-periferia avvenga a favore delle province. Il federalismo duale è stato superato, dando vita ad intese tra federazione e province nell'ambito di istituzioni non formalizzate, come i vertici tra federazioni e province che riuniscono i primi ministri, giungendo a parlare di federalismo esecutivo. In questo contesto lo Stato centrale dispone di molteplici strumenti attraverso cui oltrepassare la propria sfera. [18]

Federalismi Latinoamericani

Il federalismo si è diffuso in America Latina fin dalla prima metà dell'Ottocento, rispettivamente nel 1818 in Venezuela, nel 1824 in Messico nel 1834 in Brasile e nel 1853 in Argentina.

La scelta federalista costituiva la risposta alla necessità di organizzare spazi di grandi dimensioni, costruiti sulla base di colonie, il cui sistema di governo presentava elementi di decentralizzazione. L'assetto istituzionale federale è simile a quello statunitense, soprattutto per il fatto che si tratta in tutti i casi citati di repubbliche presidenziali. Tuttavia un'importante differenza riguarda il riconoscimento costituzionale degli enti locali, i quali approvano atti giuridicamente vincolanti e hanno la facoltà di difendere la propria autonomia di fronte ai tribunali, anche rispetto agli Stati membri. Le quattro Costituzioni prevedono infatti il potere federale, il potere statale (dello stato membro) e il potere municipale, individuando le competenze per ciascun livello di governo.

18 Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice*

Caratteristica comune dei sistemi federali latinoamericani è che hanno funzionato per la maggior parte del tempo in modo centralizzato:il divario tra testo costituzionale e modo in cui viene interpretato determina che si tratti di federalismi mancati. Questo fenomeno è strettamente legato alla prevalenza di lunghi periodi caratterizzati da sistemi e forme di governo di natura autoritaria, che hanno ostacolato l'affermarsi e il consolidarsi di un'effettiva pratica federale. Da ciò deduciamo che il regolare funzionamento di un sistema democratico è condizione imprescindibile per il funzionamento di un sistema federale.[19]

India

L'India è una Repubblica parlamentare federale. Le origini della federazione risalgono all' Indian Act del 1953, cinque anni dopo aver ottenuto l'indipendenza dall'Inghilterra, durante la cui amministrazione la colonia si costituiva in 568 principati semi- indipendenti e province.

Il federalismo indiano si caratterizza per un elevato grado di centralizzazione. Agli Stati sono riconosciute funzioni legislative ed amministrative, ma non le funzioni giurisdizionali: il sistema giudiziario è esclusivamente di competenza federale. Anche sul piano finanziario il ruolo dell'Unione è rilevante. La federazione dispone di molti strumenti per intervenire nelle sfere di competenza degli Stati, sia in ambito amministrativo che in ambito legislativo. In nome dell'interesse nazionale, le leggi federali possono disciplinare ogni materia riservata agli Stati, prevalendo sul diritto statale. Il presidente federale può richiedere l'intervento dell'Unione in caso ritenga che uno Stato non sia in grado di funzionare regolarmente.

L'esperienza del federalismo in India ha mostrato che, al di là degli ampi poteri della federazione, è stato comunque possibile l'emergere di politiche statali autonome condotte dalle diverse maggioranze che si sono affermate nei vari stati, come ad esempio il caso del Kerala, in cui il governo di sinistra ha realizzato notevoli interventi sociali.

19 Groppi T, *Il Federalismo*, Einaudi, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp 64-66.

Austria

Repubblica federale composta da nove Länder.

La trasformazione in senso federale dell'Austria è opera della Costituzione del 1920, nonostante le radici del federalismo austriaco siano remote. L'autonomia delle province (Länder) risale al Medioevo, ma per secoli le comunità locali hanno dovuto sottostare alla centralizzazione dello Stato assoluto .

Nella Costituzione austriaca si trova la tradizionale impostazione federale, in base alla quale le funzioni assegnate ai Länder appartengono a questi a titolo originario e non in quanto delegate al Bund. Secondo la teoria classica del federalismo, quindi, i Länder sono Stati dotati di piena competenza e originaria, limitata soltanto dal passaggio al Bund di alcune competenze. Pertanto tutte le materie non riservate espressamente al Bund dalla Costituzione restano ai Länder. Il suo sviluppo in senso cooperativo rimane il carattere più importante del federalismo austriaco. La Costituzione prevede accordi di tipo pubblico sia tra i Länder che tra Länder e Bund. La Conferenza dei presidenti dei Länder funge da interlocutore politico di fronte alla federazione.[20]

In Austria forme federali di organizzazione sociale e politica risalgono all'Impero Romano, all'Impero asburgico e successivamente Austro-Ungarico. La politica del "dividi e impera" sostenuta dagli Austriaci e dagli Ungheresi consentì loro di condividere i poteri imperiali fino alla fine della Prima Guerra mondiale. Nel 1918, quando le nazionalità non tedesche insorsero per formare degli stati indipendenti, l'Austria venne abbandonata come uno stato superstite. Inizialmente nella parte tedesca venne costituito uno stato unitario con il nome di "Austria tedesca". Tuttavia il governo di Vienna non era in grado di far valere la propria autorità sui governi regionali che si erano formati nel corso del tempo. Il collasso dell'autorità imperiale centrale aveva lasciato posto ad un vuoto politico. Tra il 1918 ed il 1920, con l'introduzione della costituzione federale della Prima Repubblica, gli ex stati imperiali si reinventarono come nuovi Länder della federazione austriaca.[21]

Germania

Repubblica federale costituita da sedici Stati federati, i Länder.

20 Groppi T, *Il Federalismo*, Einaudi, Laterza, Roma-Bari, 2004.
21 Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, Taylor& Francis e-Library, 2006

Idee e forme federali in Germania risalgono al Sacro Romano Impero e risultano evidenti nella Lega Tedesca (1815-1866) e nella federazione imperiale di Prussia (1871) e i principati germanici che formarono l'Impero germanico fino al 1918. Secondo alcuni pensatori i principi democratico- federali della Repubblica di Weimar (1919-33) furono precursori della Repubblica Federale della Germania Occidentale costruita nel 1949.[22]

Lo stato federale tedesco, basato sulla Grundgesetz del 1949, rappresenta il modello più compiuto di federalismo in Europa. Dopo il Congresso di Vienna nel 1815 nacque la Confederazione tedesca. I Länder vennero soppressi dal nazismo e furono ricostituiti per iniziativa degli alleati dopo il secondo conflitto mondiale.

Si tratta di una forma di stato in cui tutte e tre le funzioni statali sono ripartite tra centro e periferia, nonostante tale ripartizione non sia netta, ma complicata da vari intrecci che sono aumentati con lo svilupparsi del principio di federalismo cooperativo. I Länder dispongono di autonomia costituzionale. Le loro Costituzioni non disciplinano solo la forma di governo, ma anche i diritti soggettivi, configurando Carte dei diritti integrative rispetto alla Costituzione federale . Qualora la Costituzione non disponga diversamente, l'esercizio di tutte le funzioni (legislative, amministrative e giurisdizionali) spetta ai Länder. Il modello sembra pertanto simile a quello degli Stati Uniti, è perfino presente la clausola di supremazia per cui il diritto federale prevale su quello dei Länder. In realtà si tratta di un modello molto più complesso, in quanto molteplici sono le competenze della federazione .

La vera caratteristica del federalismo tedesco riguarda le competenze amministrative, tanto da essere definito come federalismo di esecuzione. L'esecuzione delle leggi,federali e statali, spetta ai Länder, mentre l'amministrazione federale rappresenta un'eccezione che si esplica in campi come la difesa, le forze armate, gli affari esteri, l'amministrazione delle finanze federali, il traffico aereo e ferroviario, la polizia federale.Il potere giudiziario è composto dai tribunali dei Länder. Il Consiglio federale rappresenta gli interessi dei Länder all'interno del Bund. [23]

Svizzera

La Confederazione Elvetica è il più antico Stato federale europeo organizzato in 26 Cantoni. Si tratta del primo Stato ad aver adottato una Costituzione federale dopo gli Stati Uniti nel 1848.

22 Ivi.
23 Groppi T, *Il Federalismo,* Einaudi, Laterza, Roma-bari, 2004

Inizialmente si trattava di federalismo duale, caratterizzato da una rigida separazione delle competenze. A seguito di un'espansione dei compiti della federazione e all'introduzione di nuove tecniche di collaborazione e cooperazione ha assunto le caratteristiche del federalismo cooperativo.

La Confederazione ha il compito di garantire le istanze unitarie. Ai Cantoni viene riconosciuta un'ampia autonomia per lo svolgimento delle proprie funzioni e dispongono della competenza legislativa generale; le loro costituzioni disciplinano l'organizzazione interna degli organi di vertice, l'amministrazione ed il potere giudiziario. Unico limite imposto ai cantoni è l'obbligo di dotarsi di una costituzione democratica e di prevedere diritti di partecipazione popolare a livello cantonale. La riforma costituzionale del 1999 ha inciso fortemente sul federalismo svizzero, consacrando il ruolo dei comuni e stabilendo che la Confederazione deve tener conto delle conseguenze che l'esercizio delle proprie competenze ha su di essi. I Cantoni partecipano al processo decisionale federale.

La Svizzera viene considerata il modello ideale di politica federale in Europa soprattutto grazie alla sua lunga storia di stabilità caratterizzata da un governo liberal-democratico in continua evoluzione. Le lingue riconosciute sono Tedesco, Italiano, Francese e Ladino, tuttavia solo le prime tre sono considerate lingue ufficiali della federazione: il 68% della popolazione svizzera è di lingua tedesca, il 19% francese, l'8% italiana e l'1% ladina. [24]

24 Ivi.

PROGETTI FEDERALI IN EUROPA

Dedichiamo ora la nostra attenzione alla storia dell'Unione Europea, focalizzandoci sul suo processo costitutivo, che come vedremo, si è caratterizzato per l'intrecciarsi di teorie e progetti di stampo federale.

Il diffondersi dell'idea di creare una federazione fra gli Stati d'Europa coincide all'incirca con il processo di costruzione degli Stati stessi. Tuttavia solamente a partire dal XVIII secolo questa idea inizia a concretizzarsi in dei veri e propri progetti. I progetti del XX Secolo – compresa la creazione prima della CEE poi dell'Unione europea - trovano radici nel pensiero pacifista dei secoli precedenti, il quale rifiutava la guerra come modo di risoluzione dei conflitti tra Stati.

Il pensiero pacifista emerse come conseguenza delle guerre susseguitesi in Europa a partire dal XV secolo, in conseguenza del declino degli imperi e del papato.

Filosofi e pensatori dell'epoca scrissero dei progetti di pace in cui si affermava la necessità di costituire un'istituzione internazionale in grado di porre fine ai conflitti fra stati.

Fra questi si distinse Erasmo da Rotterdam, il quale identificava l'istituzione internazionale che si sarebbe resa artefice di diffondere il pacifismo con un'unione di matrice cristiano -evangelico.[25]

I primi approcci europeisti associano pertanto pacifismo e principio federale, soprattutto in seguito alla nascita degli Stati Uniti d'America che divennero un modello per molte di queste teorie.[26]

Il filosofo svizzero Jean Jacques Rousseau, nonostante fosse un estimatore del principio federale fu il fautore di una critica radicale al progetto pacifista. Egli considerava l'Europa come una nuova "entità" di tipo più culturale che politico. Secondo Rousseau, i sovrani non adottarono il progetto pacifista in quanto i vantaggi della guerra sono percepiti soprattutto in termini di potere, dal momento che riducono quella dei nemici aumentando la propria e rinegoziando le condizioni di potenza a proprio vantaggio.

Il filosofo espresse il dubbio che i principi europei sarebbero mai stati pronti a dar vita ad una federazione, realizzabile solamente attraverso una rivoluzione.[27]

Da Kant a Fichte

Il pensiero del filosofo tedesco Immanuel Kant costituisce il cardine del federalismo europeo,

25 Erasmo, *Il lamento della pace*, Rizzoli, Milano, 2005.

26 Repetti, R, *Pace e organizzazione internazionale tra età moderna*, in Bottaro Palumbo, M.G., *Gli orizzonti della pace. La pace e la costruzione dell'Europa. 1713-1995*, Ecig, Genova 1995

27 Rousseau J.J., *Scritti politici*, a cura di M.Garin, Laterza, Roma-Bari, 1994

distinguendosi per le idee inerenti alla pace e alla guerra. Nell'opera *Per la pace perpetua. Un progetto filosofico*, scritta nel 1795, il filosofo si pone come obiettivo quello di raggiungere la pace a livello mondiale, per mezzo di un ordinamento giuridico che condanni l'idea stessa di guerra. Il contributo fondamentale di Kant alle teorie federaliste consiste dunque nell'aver per primo messo in relazione la pace con il diritto cosmopolitico e la federazione mondiale. Egli affermava la necessità di costituire uno Stato mondiale di natura rigorosamente federale, in quanto unico ordinamento cosmopolitico in grado di garantire la libertà e di prevenire ogni forma di dispotismo. Il filosofo tedesco proponeva la creazione di un'istituzione sovranazionale che avrebbe consentito di ridurre i conflitti armati, creando nel lungo periodo la condizione di pace perpetua.

I temi proposti, seppure inefficaci per l'epoca, costituiscono un elemento di attualità, in quanto preannunciano parzialmente le istituzioni sovranazionali attuali.

Secondo Kant gli Stati non possono intervenire con la forza nel governo di altri Stati, dunque devono utilizzare strumenti che regolano i rapporti reciproci, unendosi tra loro in forma federale. Una federazione, ovvero l'istituzione di una lega di Stati sovrani, permetterebbe di preservare la sovranità di ciascuno Stato nell'ottica di migliori relazioni internazionali.

Il filosofo tedesco si rese interprete di una visione cosmopolitica basata sul principio di apertura nei confronti dello straniero, in quanto condizione che permette il contatto tra culture e ordinamenti differenti, presupponendo a livello commerciale il libero scambio. Ne deriva l'idea di un diritto internazionale in cui Stati e persone coesistono pacificamente.

Kant può essere considerato uno dei padri dell'europeismo, nonché un precursore di tutte le istituzioni politiche, giuridiche ed economiche presenti oggi nell'Unione Europea. Il pensiero kantiano ha esercitato una notevole influenza nella determinazione dell'idea di cittadinanza europea, di alcuni dei maggiori principi costituzionali europei e nazionali, nonché della garanzia di autodeterminazione all'interno di un quadro federale/confederale e le relative istituzioni politiche.[28]

Nei primi decenni del XIX Secolo gli Stati nazionali tornarono ad assumere rilevanza. Ciononostante il pensiero federalista non venne abbandonato in modo definitivo.

Erede del pensiero kantiano fu il filosofo tedesco Johann Gottlieb Fichte. Per quanto riguarda l'europeismo egli giunse a conclusioni opposte rispetto a Kant, affermando che l'assenza di regolamentazione dei rapporti fra stati avrebbe evitato la guerra. Più precisamente, l'equilibrio

28 Kant, I., *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2004

sarebbe stato garantito dai rapporti diplomatici legati alla necessità di mantenere i propri interessi economici e commerciali.[29]

Il Risorgimento di Mazzini e Cattaneo

Durante il Risorgimento assumono rilevanza il pensiero di Giuseppe Mazzini, considerato il precursore della corrente europeista unitaria, e del caposcuola del federalismo Carlo Cattaneo.
Giuseppe Mazzini, patriota, politico e filosofo, considerava la costruzione della nazione un obbligo morale e politico. Precursore dell'europeismo, si rese promotore del progetto della *Giovine Europa (1834-1836).* In questa opera egli espresse la necessità di costituire un Comitato europeo, ovvero una confederazione di Stati democratici.
Secondo la sua visione i movimenti indipendentisti avrebbero dovuto organizzarsi per realizzare una federazione universale, ispirata in primo luogo alla cultura classica e cristiana, in secondo luogo al pensiero kantiano.[30]
Il filosofo e politico Carlo Cattaneo [31] promosse un sistema politico di stampo elvetico, una confederazione di stati italiani basata su un'idea illuminista della ragione, della scienza e della giustizia. Il principio federale di Cattaneo avrebbe dovuto riorganizzare l'Europa per mezzo del principio di uguaglianza e libertà, garantendo la libertà politica ed economica.

Dal Congresso di Vienna alla dissoluzione degli imperi

Il periodo della Rivoluzione francese è caratterizzato dal fiorire di progetti di stampo nazionalista, inneggianti l'unità e la sovranità nazionale. Lo scenario storico è caratterizzato dal completamento del processo di formazione degli Stati nazione moderni, processo caratterizzato dalla determinazione della coincidenza tra Stato e Nazione. Nazioni precedentemente suddivise in Stati separati o costrette a condividere il territorio con altre nazioni nello stesso Stato diventano omogenee e assumono un'unica identità nazionale.
Dal Congresso di Vienna (1814) fino alle due guerre mondiali, le grandi potenze si riunivano in

29 Fichte, J.G., *Lo Stato commerciale chiuso*, a cura di F.Ingravalle, Edizioni AR, 2009.
30 Belardelli, G, *Mazzini*. Il Mulino, 2010.
31 Lacaita C, *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, Feltrinelli, Milano, 1974

un sistema organizzativo di stampo federale, la Santa Alleanza, con lo scopo di garantire la cooperazione nel campo della previsione dei conflitti e del mantenimento della pace.Tuttavia la forte differenziazione politica esistente fra i singoli Stati non permetteva il raggiungimento di risultati concreti.

A metà del XIX Secolo, in seguito al processo di disgregazione degli Imperi asburgico, ottomano e zarista, l'Europa subì un periodo di declino, che avrebbe portato all'ondata di colonizzazioni che ne determinò l'espansione intercontinentale.

Nell'ambito di questa situazione di crisi si riaffermò il dualismo tra lo Stato nazionale centralizzato e nazionalista e lo Stato federale. Da questo momento in poi il federalismo assumerà particolare rilievo nel contesto delle dottrine europeiste, in quanto considerato come la soluzione all'aggressività che caratterizzava la dottrina nazionalista.

Dalla Prima Guerra Mondiale alla Resistenza

Le situazioni di conflitto esistenti fra gli Stati europei conseguenti alle dottrine espansionistiche determinarono un periodo di grande caos bellico, iniziato con la Prima Guerra Mondiale (1914-1918) e perpetuatosi fino al 1945, con la fine del secondo conflitto mondiale del 1939-1945.

In questa fase bellica si vedono fiorire progetti di natura pacifista, fra cui citiamo la Società delle Nazioni, il Movimento federalista britannico con a capo il diplomatico scozzese Lord Lothian, il Movimento per la federazione europea del Conte Richard Coudenhove- Kalergi ed il progetto degli Stati Uniti d'Europa presentato da Gustav Stresemann e Aristide Briand.[32]

Il Conte Richard Coudenhove- Kalergi, diplomatico e filosofo austriaco, si rese promotore del primo movimento politico di matrice europeista. Nel suo progetto di Pan- Europa evidenziò che il crescente potere degli Stati Uniti e, soprattutto, dell'Unione Sovietica avrebbero comportato in futuro notevoli minacce per l'Europa. Per porre fine al conflitto fra Francia e Germania, l'Europa avrebbe dovuto ambire a costituire una federazione sulla base del modello statunitense, da cui rimanessero esclusi Russia e Gran Bretagna. Il punto di partenza per la creazione della federazione europea non doveva essere la politica, bensì gli interessi economici, comuni a tutti gli Stati europei.[33]

Il pensiero di Coudenhove-Kalergi costituisce il punto di partenza del Progetto degli Stati Uniti

32 Lizza, G., *Paneuropa. Geografia e storia di un'idea*, UTET, Torino, 2008

33 Coudenhove- Kalergi, R., *Pan-Europa. Un grande progetto per l'Europa unita*, Il Cerchio, 2000.

d'Europa, presentato dal politico francese Briand con il supporto del ministro degli Esteri tedesco Gustav Stresemann all'Assemblea della Società delle Nazioni nel 1929. Secondo Briand l'Europa avrebbe dovuto assumere una struttura confederale in cui gli Stati mantenessero intatta la loro sovranità.[34]

Seppur riconoscendone la validità, tali progetti rimasero inascoltati. In questa situazione di destabilizzazione internazionale alcune nazioni si organizzarono in dittature totalitarie con l'obiettivo di ricreare la situazione di benessere comunitario realizzatosi durante la guerra.
Anche nel progetto di Hitler può essere rinvenuta un'idea di Europa unita, di derivazione prussiana, in un corpo politico ed economico comprendente i territori dalla Germania al Volga e ai Balcani. Tuttavia con il dittatore tedesco l'idea europea venne deviata e rivisitata assumendo caratteristiche di violenza. Hitler si rese promotore dell'idea di un'Europa unita per mezzo dell'egemonia tedesca. Allo stesso tempo il Ministro degli esteri Ribbentrop redasse un originale progetto di confederazione, differente dai modelli europeisti dell'epoca, caratterizzato dal militarismo quale elemento unificante.
Dopo aver sottomesso nel giro di pochi anni pressoché tutta l'Europa, la Germania venne praticamente distrutta, invasa e infine costretta alla resa, diventando territorio di occupazione militare.[35]

Di lì a poco iniziò a diffondersi l'idea, discussa soprattutto nelle prigioni e nei luoghi di esilio, secondo cui il nazismo avrebbe potuto essere sconfitto nell'ambito di un'Europa unita, che si sarebbe poi resa promotrice di un nuovo ordine caratterizzato dalla pace.
La fioritura dell'europeismo e del federalismo negli anni della Resistenza, costituiscono un ideale fondamentale, soprattutto per il fatto che per la prima volta il tema dell'unità europea si concretizzò in azione politica. Tuttavia l'obiettivo dell'unità europea rimase secondario rispetto alla lotta di liberazione nazionale. La maggior parte dei resistenti entrò a far parte dei partiti nazionalisti del proprio paese, i quali si dimostravano allora più interessati a risolvere i problemi economici conseguenti alla guerra che ad impegnarsi nella costruzione di un'Europa unita.
Il Partito d'Azione Italiano costituisce un'eccezione, riuscendo a mantenere un carattere fortemente europeista, volto alla creazione di un'Europa federale.
La nascita del federalismo europeo è pertanto strettamente legato all'attività dei federalisti francesi e italiani, fra cui citiamo Altiero Spinelli, Luigi Einaudi, Ernesto Rossi, Filippo Turati,

34 Lizza, G., *Paneuropa. Geografia e storia di un'idea*, UTET, Torino, 2008
35 Hiltler A, *La mia battaglia*, Bompiani, Milano, 1938.

Attilio Cabiati, Giovanni Agnelli e Alcide De Gasperi.

Personaggio di rilievo nell'ambito del pensiero liberista e federalista fu Luigi Einaudi, economista, politico e giornalista, nonché secondo Presidente della Repubblica dal 1948 al 1955. Secondo Einaudi la società ideale doveva essere decentrata e di stampo federale, caratterizzata da istituzioni semplici e trasparenti, facilmente comprensibili dai cittadini, dotata di un elevato grado di libertà economica. Nel suo discorso *Società delle Nazioni* (1918) egli proponeva la creazione di un organismo sovranazionale caratterizzato da una sovranità diretta sui cittadini degli Stati membri, avente una propria amministrazione, un proprio esercito e la possibilità di stabilire proprie imposte.[36]

Nel secondo dopoguerra il movimento di unità europea verrà guidato dalla Democrazia Cristiana, grazie alla figura di Alcide De Gasperi, Presidente del Consiglio dei Ministri dal 1946 al 1953. Nei documenti del partito viene affrontato il problema della rappresentanza democratica nell'ambito dell'assetto federale prescelto, una confederazione a cui avrebbero potuto partecipare tutte le nazioni europee.[37]

Il contributo più significativo alla creazione di un'Europa federale è costituito dal *Manifesto per un'Europa libera e unita*, noto come *Manifesto di Ventotene*, scritto da Ernesto Rossi e Altiero Spinelli nel 1941, e sulla cui base nacque, nel 1943, il Movimento Federalista Europeo.
Il Manifesto costituisce l'apice riassuntivo dei progetti di unificazione dell'Europa in senso federalista, con lo scopo di raggiungere la pace e la libertà economica e politica. Si delinea un prototipo di Unione europea molto fedele a quanto verrà prodotto nei decenni successivi.
La federazione degli stati europei veniva considerata la sola via per costruire una pace duratura e il ristabilimento dell'ordine prebellico, attraverso la creazione di una forza sovranazionale europea il cui governo avrebbe dovuto essere eletto a suffragio universale. L'idea contemplava dunque la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali e sovrani.[38]

36 Cressati, C.,*L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, Giappichelli, Torino, 1992.
37 Preda, D, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino,Bologna, 2004.
38 Mammarella, G, Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-1997)*, Laterza, Roma-Bari,1998.

La figura di Altiero Spinelli

Altiero Spinelli riveste quindi un ruolo fondamentale nella costituzione del pensiero federalista nello scenario italiano ed europeo del secondo dopoguerra.
Dalle parole di Pietro Graglia:

> "(...) un rivoluzionario comunista con forti tratti di giovanile fanatismo, poi il fondatore del Movimento federalista europeo e il principale teorizzatore della nuova idea politica federalista, (…) per buona parte degli anni Settanta commissario delle Comunità europee e infine parlamentare italiano ed europeo fino alla sua scomparsa nel 1986".[39]

Nato a Roma nell'agosto del 1907, il giovane studente di giurisprudenza simpatizzante del pensiero socialista nel 1924 si iscrive al Partito Comunista d'Italia. Di lì a poco riceve la proposta di diventare segretario interregionale e di lavorare in clandestinità, visto il sistema di lotta contro l'antifascismo realizzato da parte dell'apparato statale nel periodo di deterioramento della situazione politica italiana. Trasferitosi a Milano mantiene i contatti con l'organizzazione, occupandosi soprattutto della diffusione della stampa giovanile. Nel 1927 viene arrestato e portato al carcere di San Vittore, per essere poi trasferito a Lucca, a Viterbo e a Civitavecchia fino al 1937. Durante il periodo di incarcerazione Spinelli pone le basi dell'evoluzione successiva del suo pensiero.
Fondamentale è lo studio del pensiero di Kant, Marx, Croce ed Hegel, sotto l'influenza delle cui letture intraprende una critica alle azioni del Pci che lo porta a prendere le distanze dalle posizioni marxiste e ad allontanarsi dal partito e dal comunismo. La critica del dominio di Stalin e l'atteggiamento del Pci verso la politica dei fronti popolari costano a Spinelli l'espulsione dal partito.
Poco prima della fine della sua condanna, Spinelli viene mandato in esilio inizialmente a Ponza, poi nel luglio del 1939 fino all'agosto del 1943 a Ventotene, dove insieme ad Ernesto Rossi e a Eugenio Colorni pone le basi del futuro Movimento federalista europeo (Mfe). Alternando l'attività di orologiaio e di allevatore di polli, durante il confino si appassiona ulteriormente agli

39 P.S. Graglia, *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008, p 11.

scritti di Kant, Hegel e Croce e si avvicina alla conoscenza di Nietzsche e dei federalisti anglosassoni degli anni '30, fra cui l'economista Lionel Robbins. Il lavoro intellettuale con Rossi e Colorni produce il *Manifesto di Ventotene. Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* (1941):

> "(...) la federazione europea assunse, per gli anni di confino restanti, il ruolo di idea- forza insostituibile, alla quale tutte le altre visioni politiche dovevano essere rapportate e, se necessario, sottomesse"[40].

Nel Manifesto Spinelli dichiara di aver subito l'influenza del pensiero di Robbins nella sua opera *The Economic Causes of War* (1939), secondo cui le guerre imperialistiche non sarebbero una conseguenza dell'ordinamento capitalistico, bensì il risultato della sovranità assoluta degli stati indipendenti europei. Sarebbe necessario pensare all'Europa come ad una federazione di stati. Tale pensiero è stato sostenuto in Italia da scrittori politici del calibro di Carlo Cattaneo e Luigi Einaudi.

Ne *Il Manifesto* si sottolinea come la storia ed il pensiero politico europei fossero stati condizionati dall'esistenza dello stato nazionale, portando allo scontro periodico fra individui. La soluzione era caratterizzata dal superamento del concetto di sovranità statale mediante la nascita di una federazione europea, primo passo verso la costruzione di una federazione mondiale. Questa azione rivoluzionaria doveva essere diffusa da un Movimento per l'Europa Libera e Unita, che avrebbe dovuto propagandare l'idea della federazione europea e della scomparsa degli stati sovrani subito dopo la fine dei regimi autoritari. Non si poneva alcun limite ai paesi che avrebbero fatto parte della futura federazione, a patto che venissero rispettati i valori di libertà della civiltà occidentale. Pertanto ne veniva escluso il regime stalinista dell'Unione Sovietica.

Gli ultimi mesi di confino saranno decisivi per lo sviluppo dell'idea federalista. In particolare Spinelli scrive due saggi, in cui sottolinea come la dimensione nazionale della politica dominasse le tendenze politiche dell'epoca.

Ne *Politica marxista e politica federalista* egli affronta il problema del collettivismo e della concezione della società come divisa in due classi di oppressi e oppressori. Lo stato non è più artefice degli interessi della classe borghese, bensì viene controllato e influenzato dalle pressioni di vari gruppi economici.

---

40 Ivi, p 146.

In *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche* Spinelli affronta un'analisi delle tendenze politiche dominanti in quel periodo, ovvero quella democratica, comunista e razzista, sottolineando come facessero riferimento allo stato nazionale.
Con la caduta del fascismo il 25 luglio del 1943, Spinelli abbandona l'isola per dirigersi prima a Roma, poi a Milano, sede scelta per la nascita del Movimento federalista europeo. Al convegno di fondazione il documento di riferimento non fu il *Manifesto,* bensì le *Tesi federaliste* scritte da Spinelli, le quali

"(...) superavano la nozione del partito rivoluzionario federalista presentata dal Manifesto proponendo invece un'attività di movimento e di infiltrazione nei confronti degli altri partiti, in particolare del Partito d'Azione e del Partito socialista". [41]

Il punto fondamentale della strategia di Spinelli nel convegno di fondazione del Mfe è la necessità di internazionalizzare l'azione di propaganda federalista, partendo dalla Svizzera, meta ambita fra gli intellettuali esiliati dell'epoca. Insieme a Rossi prende contatto con Luigi Einaudi a Basilea e con Egidio Reale a Ginevra, ricreando un gruppo di lavoro eterogeneo con cui avviare l'attività federalista nei termini contenuti nelle *Tesi federaliste* e confermati nella riunione di fondazione del Mfe a Milano, quale presupposto di ogni battaglia per il socialismo.

"La nascita di una federazione di liberi stati europei (…) era la premessa necessaria per rendere impossibile che ogni conquista politica, economica e sociale venga travolta da una nuova guerra imperialista; le masse, in quest'ottica, assumono il ruolo di elementi attivi nella futura rivoluzione europea (...)".[42]

L'Inghilterra era considerata il miglior alleato mediatore fra l'est e l'ovest in questo processo di riforma sociale ed economica per poter avviare un processo di unificazione politica dell'Europa.
Nel 1944 nasce in Francia il "Comité Francais pour la Fédération Européenne", la cui fonte d'ispirazione erano i federalisti italiani, il cui pensiero veniva diffuso per mezzo di traduzioni degli scritti di Spinelli.
A seguito di una breve parentesi francese, Spinelli decide di riavvicinarsi al Mfe, da cui aveva

41 Ivi, p 169.
42 Ivi, p 203.

preso le distanze a causa di alcune divergenze con una parte del Movimento troppo radicale, di cui Umberto Campagnolo risulta essere il maggior esponente. La posizione di Campagnolo e dei suoi seguaci sembrava essere decontestualizzata dalla situazione dell'Europa del Secondo Dopoguerra, pensava

> " (…) che le condizioni strategiche che avevano fatto da sfondo al Manifesto fossero ancora in atto e chiedeva (…) la rivoluzione federalista delle masse".[43]

In questa fase di riavvicinamento al Mfe, Spinelli e i federalisti a lui vicini iniziano a considerare la convocazione di un'Assemblea costituente europea l'unica strada per consentire la nascita del federalismo in Europa occidentale. L'evento che più fece sperare nella realizzazione di questo progetto fu il Congresso dell'Aja (7- 10 maggio 1948), organizzato dallo statista inglese Winston Churchill. Esso aprì la strada alla creazione del Consiglio d'Europa, ma i risultati raggiunti non furono quelli sperati, in quanto non portò alla realizzazione di un'Assemblea costituente europea, ma di un organo privo di poteri effettivi.

Sia da parte degli Stati Uniti che da parte degli europei stessi vigeva l'interesse di favorire l'unificazione economica in Europa. L'iniziativa partì dalla Francia con il progetto della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), ideato dal funzionalista Jean Monnet. Si tratta di un'Alta Autorità sovranazionale responsabile dell'utilizzo delle risorse carbosiderurgiche dei paesi aderenti, un'Assemblea parlamentare composta da 78 membri scelti dalle assemblee parlamentari nazionali e un Consiglio dei Ministri.

Seppur riconoscendo l'importanza del progetto, in quanto trattasi di un'innovazione per la politica europea, Spinelli esprime il proprio scetticismo nei confronti dell'approccio funzionalista:

"L'unificazione del mercato europeo del ferro e del carbone implica una quantità di gravi problemi, che vanno dalla stabilità monetaria (…) al riaggiustamento di tutte le strutture economiche nazionali. Tutto ciò non può essere fatto da una alta autorità composta di rappresentanti di governi".[44]

Il fallimento della Ced (Comunità Europea di Difesa) costituisce un duro colpo per tutti i movimenti europeisti. Spinelli capisce la necessità di rivolgere l'opera di propaganda non più ai governi nazionali, bensì al popolo europeo dei paesi aderenti alla Ceca, per dare vita a un'Assemblea costituente europea. Tale idea viene chiaramente espressa nell'opera redatta alla fine del 1956 *Manifesto dei federalisti europei.*

43 Ivi, p 305.
44 Ivi, p 338.

Da questo momento in poi il Congresso del popolo europeo costituisce il fine ultimo dell'attività di Spinelli ed il movimento federalista diventa l'interprete della volontà del popolo europeo. Egli esprime la necessità di svolgere

"(...) elezioni primarie condotte consultando cittadini interessati al problema dell'unificazione europea (…) che avrebbero portato alla scelta di delegati del popolo europeo in grado di attuare i passi successivi sul piano della mobilitazione e della preparazione della costituente europea".[45]

Egli rivolge un'aspra critica alla nascita della Cee e dell' Euratom in seguito alla firma dei trattati di Roma, soprattutto all'incapacità delle istituzioni di assumere caratteristiche sovranazionali in grado di realizzare un'evoluzione federale.
Negli ultimi anni della propria attività Spinelli si dedica al confronto con i grandi della politica nazionale ed internazionale e al lavoro all'interno delle istituzioni comunitarie. Per quanto riguarda la questione della Nato, il problema non è se restarvi o meno, quanto più che altro che riforme attuarvi. Spinelli si dimostra favorevole ad una maggiore integrazione intorno ad organismi sovranazionali.
Nella sua memoria *Note concernenti una politica estera italiana possibile nel 1969 e negli anni '70* Spinelli esprime la necessità di favorire l'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità europea e di aumentare la cooperazione europea nell'ambito della difesa, sia all'interno della Nato che nell'Ueo (Unione europea occidentale).
"L'esigenza dell'unità europea non si esaurisce nell'unità economica. I paesi democratici d'Europa hanno bisogno di una vera e propria comunità politica non solo per portare avanti la politica economica comune, ma anche per promuovere una politica estera che dia voce, viso e forza all'Europa rispetto al resto del mondo (...)".[46]

Tra il 1970 ed il 1975 Spinelli svolge l'attività di Commissario europeo, occupandosi della guida degli affari industriali, della ricerca e sviluppo tecnologico e del centro comune di ricerca. Proprio in occasione dell'incarico, le relazioni e gli scambi di opinione con il funzionalista Jean Monnet diventano più solidi. Il cambiamento della strategia americana, impegnata maggiormente nel sud-est asiatico, comporta un nuovo ruolo per l'Europa, legato soprattutto all'assunzione di maggiori responsabilità. "(...) gli Stati tendevano a muoversi in maniera indipendente, spesso in modo unilaterale, mentre solo se la comunità fosse stata in grado di presentarsi con proposte

45 Ivi, p 392.
46 Ivi, p 480-481.

comuni e concordate avrebbe potuto avere una credibilità e un'autorità sullo scenario internazionale. (…) le iniziative europee in campo internazionale non possono essere affrontate e gestite con conferenze, comitati o consigli di rappresentanti dei singoli stati, ma occorrono organi che siano per loro natura sovranazionali".[47]

Spinelli sottolinea il problema della scarsa rappresentanza democratica del Parlamento europeo, in quanto non viene eletto direttamente dagli elettori e non ha poteri significativi nel sistema comunitario. Egli chiede sia al Parlamento sia alla Commissione di svolgere un ruolo più attivo nel processo europeo e che il Parlamento assuma un potere più concreto, non solo di consultazione, ma anche di proposta. Le sue proposte vengono prese in considerazione, ma sulla base di una mera collaborazione tra governi, senza alcuna concessione sovranazionale. Il risultato risulta essere che "(...) l'Unione politica debutta così come una confederazione (...)".[48]

Dopo gli anni della Commissione, incentrati nel tentativo di aumentare i poteri del Parlamento europeo, Spinelli si riavvicina al Pci e viene eletto deputato per il Parlamento italiano. La sua attività in questo periodo è collegata ad una critica nei confronti della politica estera statunitense nei confronti dell'Europa , che con Nixon aveva assunto una concezione imperiale di sudditanza, ma di conseguenza anche ad una critica nei confronti dell'Europa stessa, che non è stata in grado di imporsi come "Stati Uniti d'Europa".

Nel 1979 si presenta alle elezioni per la delegazione italiana al Parlamento europeo e si dedica alla riforma delle istituzioni comunitarie, al tentativo di dare all'Europa una costituzione e di rendere il Parlamento europeo una camera costituente, mantenendo comunque un metodo democratico.

"Le istituzioni venivano non ridisegnate, bensì cambiavano il loro ruolo: il PE diventava più simile nei suoi poteri legislativi a un parlamento nazionale, la Commissione diventava il "governo" dell'Unione, (…) mentre il Consiglio dei Ministri diventava una sorta di "Senato" con poteri legislativi concorrenti a quelli del Parlamento".[49]

Spinelli tralascia il tema della cooperazione in materia di politica estera e di difesa, lasciando la classica cooperazione intergovernativa tra i ministri degli Esteri.

Nelle elezioni europee del 1989 gli elettori italiani rispondono in modo affermativo al quesito in cui si chiedeva se il Parlamento europeo avrebbe dovuto avere un ruolo costituente. Tuttavia nulla è stato fatto a riguardo. Spinelli muore il 23 maggio 1986.

47 Ivi, p 513.
48 Ivi, p 552.
49 Ivi, p 602.

Il periodo post bellico tra federalismo e funzionalismo

Dalla Conferenza di San Francisco alla Conferenza di Messina

Nell'agosto 1945 terminava il secondo conflitto mondiale. L'equilibrio del potere si polarizzò intorno a Stati Uniti e l'Unione Sovietica, che di lì a poco assunsero il ruolo di superpotenze. Intorno ad esse, tra il 1945 e il 1947, venne costituito un sistema bipolare che avrebbe retto per un abbondante quarantennio successivo gli equilibri mondiali.

L'assetto bipolare evidenziò l'inerzia politica nella quale si trovavano gli Stati europei. Sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica, dopo un' iniziale e reciproca collaborazione - che ebbe il culmine nella Conferenza di San Francisco (aprile- giugno 1945) con la quale venne istituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) – non riuscirono a creare un sistema internazionale pacifico e cooperativo. Nel giro di pochi anni si schierarono su fronti opposti. L'Urss intendeva proteggersi da un'eventuale rinascita di una Germania forte e nuovamente minacciosa, cercando di assicurarsi il controllo su un'Europa orientale riorganizzata da governi alleati mantenendo il più possibile l'autosufficienza economica. Gli Stati Uniti concepivano la sicurezza e la prosperità della democrazia americana in un ambito internazionale di democrazie capitalistiche, pertanto improntarono la loro politica estera sull'espansione ideologica, economica, politica e militare.

Questi equilibri erano stati sanciti dalla Conferenza di Yalta (4-11febbraio 1945), che stabilì le rispettive aree di influenza dei contendenti, e dalla Conferenza di Potsdam (17 luglio-2 agosto 1945). [50]

Con la fine del secondo conflitto mondiale uomini politici ed intellettuali condividevano la volontà di organizzarsi in una forma di integrazione dei paesi europei per poter ottenere benefici nel settore economico e politico. Le differenze di vedute riguardavano la forma concreta che tale integrazione avrebbe dovuto assumere.

Da un lato i sostenitori della visione sopranazionale cercavano l'integrazione politica dell'Europa attraverso

> "la costituzione di una cornice istituzionale sovraordinata agli stati membri (…) Solo degli organismi comuni con competenze effettive che li rendessero significativamente autonomi dai singoli stati (…) avrebbero permesso di riorganizzare la politica del continente, risolvendo i gravi problemi economici e politici del dopoguerra, tenendo sotto controllo le rivalità fra i paesi

50 Di Nolfo, E, *Storia delle relazioni internazionali 1918- 1999*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

europei e, così, consegnando all'Europa un nuovo peso e ruolo nella vita internazionale". [51]

Uno dei maggiori esponenti di tal pensiero fu appunto Altiero Spinelli, la cui tesi affermava la necessità di superare il principio di sovranità degli Stati, causa primaria dei conflitti internazionali.
Dall'altro lato i fautori della visione funzionale si dimostravano a favore di una soluzione che non andasse a minare la sovranità degli stati. L'integrazione avrebbe dovuto realizzarsi in modo graduale attraverso forme di collaborazione in alcuni settori specifici, eliminando le tensioni fra i paesi europei.

Mentre gli Stati Uniti investivano aiuti economici all'Europa attraverso il Piano Marshall, il 4 aprile 1949 dodici paesi occidentali- Stati Uniti, Regno Unito, Canada, Francia, Italia, Portogallo, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Norvegia e Islanda - sottoscrivevano a Washington il Patto Atlantico, impegnandosi a difendersi a vicenda in caso di attacco e di collaborare in campo economico e sociale.

"Il Patto atlantico rappresentò un passo decisivo nella formazione di un blocco occidentale compatto poiché stabiliva il principio fondamentale dell'indivisibilità della sicurezza occidentale (…)". [52]

La NATO, l'organizzazione creata dal Patto, organizzava la dimensione geografica occidentale, coinvolgendo la parte ovest dell'Europa in maniera consistente, inducendola a creare comandi supremi e infrastrutture militari comuni.
Tuttavia era chiaro sin da allora che i paesi euro-occidentali non si ponevano in modo equidistante tra i due blocchi; non solo per l'egemonizzazione esercitata dagli USA, ma anche per l'aspirazione a diventare una terza forza.
L'aspetto principale dell'alleanza atlantica consiste nella difesa comune in caso di un eventuale attacco da parte dell'Unione Sovietica, la quale, un paio di anni più tardi istituì il Patto di Varsavia.[53]
La conclusione del Patto Atlantico costituisce pertanto un fattore di unificazione europea, in quanto, sebbene non caratterizzasse la sola area, ha contribuito oltre che a una stretta

51 Clementi, M., *L'Europa e il Mondo"*, Bologna, Il Mulino, 2004, p11.
52 ivi, p 25.
53 Mammarella, G, Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari,2013.

collaborazione tra paesi europei, all'instaurazione di un patto di difesa, che in seguito al fallimento della CED sarebbe stata l'unica struttura preposta a tale funzione.[54]
Tale unificazione costituiva l'inizio di una politica statunitense volta ad impedire l'espansione del comunismo in Europa grazie all'elargizione di aiuti per la ricostruzione economica della stessa, il cui maggior esempio è costituito dal Piano Marshall. La prospettiva di una ricostruzione economica ebbe un notevole impatto sui singoli stati europei, al punto che accolsero senza particolari resistenze il progetto americano di creazione di un'Europa unita e politicamente ed economicamente integrata.

Nel 1948 i maggiori statisti dell'Europa occidentale, sotto la guida dello statista inglese Winston Churchill, si riunirono all'Aja e discussero sul destino dell'Europa insieme ai propagandisti dell'idea federalista. Tuttavia la differenza di vedute fra gli interlocutori non portò a risultati tangibili.
La conferenza da qui nominata vide l'opposizione tra i sostenitori del federalismo, i quali si battevano a favore della costituzione di un'Assemblea europea eletta direttamente dai cittadini, ed i sostenitori della Confederazione o Unione, maggiormente propensi alla costituzione di un'Assemblea nominata dai parlamenti degli Stati membri.
In questa situazione Churchill intuì le possibilità politiche che l'Europa avrebbe potuto ritagliarsi se fosse divenuto un soggetto politico a tutti gli effetti.
Egli si dimostrò a favore della ricostruzione in un'unione fra gli Stati europei, sostenendo che tanto il Regno Unito quanto l'Unione Sovietica dovessero esserne fautori, ma non membri di questa nuova Europa. Dopo il suo discorso, la situazione cambiò notevolmente, producendo una serie di aperture politiche dei governanti europei.
La soluzione proposta da Churchill del resto non poteva essere considerata volta alla creazione di una federazione, piuttosto di una stretta collaborazione fra Stati. Una soluzione confederativa costituiva una risposta al ruolo che i paesi europei potevano rivestire nella costruzione della pace, tenendo conto dei rapporti con gli sconfitti e con le superpotenze nell'ambito della ricostruzione di un continente distrutto dalla guerra.
La Gran Bretagna di Churchill, così come la Francia di De Gaulle dunque si proposero come gli unici Stati europei che, avendo un'analoga vocazione di gloria nazionale, si assegnarono una posizione preminente nell'Europa unita, orientando l'unione politica degli Stati europei verso una soluzione confederale.[55]

54 Spinelli, A, *Europa terza forza. Scritti 1947-1954*, Il Mulino, Bologna,2000,
55 Mammarella, G, Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari,2013.

Risultato del confronto del Congresso dell'Aja fu la firma, nel maggio 1949 a Londra dello Statuto del Consiglio d'Europa. Si trattava di un organismo consultivo dotato di un'Assemblea parlamentare, sostanzialmente privo di poteri effettivi, in cui la sovranità dei 12 paesi membri non veniva minimamente intaccata.[56]

In questa sede si delineò il confronto fra federalisti e funzionalisti, il cui fulcro risiedeva nella questione della sovranità:

> "I federalisti, che consideravano lo Stato sovrano responsabile di tutti i mali della società, e in particolare delle guerre che avevano dilaniato l'Europa e ne avevano provato il declino, chiedevano la rinuncia alla sovranità da parte dello stato per attribuirla all'ente sovranazionale, a un governo europeo legittimato dalla rappresentatività popolare e con il quale gli stati nazionali avrebbero accettato di federarsi".[57]

Accanto alle opzioni confederalista e federalista, si delineò un'ulteriore corrente definibile come "funzionalista", ispirata alle teorie dell'economista rumeno Mitrany.

> "La soluzione funzionale o funzionalista prevedeva una integrazione graduale per settori e per funzioni specie di natura economica e commerciale nella convinzione che, a un certo punto del processo integrativo, si sarebbero create le condizioni per quel trasferimento di poteri politici a un'autorità sovranazionale che per i federalisti rappresentava il momento costituente del processo federale".[58]

Il funzionalismo, come il federalismo, ambisce a costituire una società pacifica. Esso

> "parte dalla constatazione che la crescente complessità dei sistemi di governo produce un aumento di compiti altamente specialistici che richiedono per la loro gestione ampie intese interstatuali".[59]

56 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
57 Ivi,p. 38.
58 Ivi,p. 39.
59 Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 52.

Sotto quest'ottica, gli stati rinunciano a risolvere le proprie controversie politiche a favore di una risoluzione comune di problemi tecnici a livello settoriale; di conseguenza il potere politico nazionale viene sottoposto ad una graduale erosione. Alla base del pensiero funzionalista sta l'idea secondo cui

" (...) la creazione di una trama transnazionale di organizzazioni economiche avrebbe costituito la base per una integrazione mondiale che avrebbe smussato i conflitti fra stati e portato nel tempo ad una pace stabile e duratura."[60]

Fu l'alto funzionario francese Jean Monnet, a farsi promotore della teoria del funzionalismo e presentarla concretamente ai governi europei sul finire degli anni ’40.
Al contrario dei federalisti, Monnet affermava la necessità di non demonizzare la sovranità degli organismi politici nazionali, concordando invece con essi che la cooperazione intergovernativa non avrebbe reso possibile la condotta di affari comuni. Di conseguenza sarebbe stata più adatta la realizzazione di una coordinazione sovranazionale che coordinasse gli interessi conflittuali, creando degli organismi europei sovranazionali.
L’economia sarebbe stata il motore per lo sviluppo degli interessi europei. Infatti, a detta di ciò, Monnet propose la realizzazione del progetto della Ceca (Comunità europea del carbone e dell’acciaio), detto anche “piano Schuman” in nome dell’allora ministro degli esteri francese. Tale progetto, considerato come il primo vero passo verso la realizzazione di una federazione europea, costituì in realtà la materializzazione dei principi del funzionalismo. Esso prevedeva infatti, la costituzione di un’autorità sovranazionale che gestisse e controllasse la produzione di carbone e acciaio di tutti gli Stati europei che avrebbero aderito. Al trattato costitutivo, firmato il 18 aprile 1951 a Parigi, aderirono Germania, Francia, Italia ed i Paesi del Benelux. [61]
La Ceca nasceva con un'Alta autorità che la gestiva, presieduta appunto da Jean Monnet, un'Assemblea parlamentare di 78 membri, una Corte di giustizia, un Consiglio dei ministri e un Consiglio consultivo di 51 membri. Tale schema di ripartizione dei poteri e delle funzioni sarebbe diventato un punto di riferimento per ogni organismo sorto negli anni successivi.[62]

Furono ancora i francesi, sotto la pressione degli USA, che chiedevano il riarmo della Germania, ad intraprendere nuovamente la strada del funzionalismo. Il 24 ottobre 1950 il presidente del

60 Ivi.
61 Mammarella, G, Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari,2013
62 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

Consiglio Pleven propose all'Assemblea nazionale francese un progetto di esercito europeo tra i membri della Ceca, sostenuto da un bilancio comune e sotto l'unico comando della Nato. Il 27 maggio 1952 gli stessi paesi membri della CECA istituirono a Parigi la Comunità europea di Difesa (Ced).

"L'accordo mirava alla difesa dell'Occidente e voleva perseguirla, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, integrando le risorse materiali e umane dei suoi membri grazie a un'organizzazione sopranazionale che avesse una propria personalità giuridica e, quindi, una voce propria nelle relazioni internazionali.".[63]

Il trattato lasciava tuttavia delle questioni irrisolte. L'art. 38 imponeva che entro sei mesi dall'entrata in vigore della Ced si sarebbe dovuto completare il quadro istituzionale europeo costituendo una Comunità politica europea (Cpe). In realtà i paesi del Benelux non sembravano d'accordo con il progetto politico unitario, temendo di essere soggiogati al potere degli altri paesi. Inoltre, mentre la natura sovranazionale del progetto non interessava la Gran Bretagna, Francia e Italia, al contrario, ne erano decise sostenitrici.
Nell'ottobre 1954 la Conferenza di Parigi sancì la durata indefinita della Nato e l'adesione di Germania e Italia al Trattato di Bruxelles, il quale venne dotato di una nuova organizzazione, l'Unione europea occidentale (UEO), una sorta di mediazione tra le forze militari europee e la Nato. Tuttavia "dal momento che mancava di strutture militari integrate, budget comune, ministro della Difesa o degli Esteri, l'Ueo non poteva essere subordinata alla Nato." [64]

I fautori dell'Europa unita pensavano alla realizzazione di "un triangolo istituzionale che portasse gli stati europei verso una sempre più stretta integrazione."[65]
La CECA si sarebbe occupata della cooperazione economica, la Ced avrebbe gestito e neutralizzato la competizione militare tra gli stati, la Cpe avrebbe istituito degli organi che avrebbero portato all'unità politica. Nonostante I buoni propositi, solamente la CECA si realizzò e la difesa dell'Europa venne affidata totalmente alla Nato.
Il progetto della CPE non venne accolto dai governi dei Sei che avrebbero dovuto indire la conferenza costituente se prima non fosse stato approvato il trattato sulla CDE. Fu proprio la

63 Clementi, M, *L'Europa e il mondo*, Bologna, il Mulino, 2004, p.35.
64 Ivi p. 40.
65 Ivi, p. 43.

ratifica a livello nazionale della Comunità di difesa che fece bloccare il disegno federale di una Comunità politica europea. Le ratifiche che incontrarono più ostacoli a livello nazionale furono nei due paesi che più di tutti avevano contribuito alla CED, ovvero Italia e Francia.

E' possibile affermare che il cambiamento del contesto internazionale influì negativamente sul processo che si concluse con la bocciatura della CED: ricordiamo infatti che con la morte di Stalin, avvenuta nel marzo 1953, l'influenza del comunismo in Europa assunse una linea momentaneamente più morbida e confusa, che permise agli Stati di riflettere sulla politica interventista americana in Europa. Gli Stati promotori della CED avevano pertanto interpretato l'obiettivo dell'interventismo americano in Europa non tanto a favore del contenimento della minaccia sovietica, bensì come il tentativo di svuotare gli Stati europei della propria sovranità e dei propri poteri a vantaggio del rafforzamento della presenza statunitense.

In seguito alla bocciatura della CED, Monnet capì che il governo francese non costituiva il giusto interlocutore e si rivolse pertanto al ministro degli Esteri belga Paul Spaak, sulla base del cui lavoro nel 1955 durante la Conferenza di Messina si discusse il rilancio del progetto europeo.
In quella sede la Francia si dimostrò favorevole ad una graduale integrazione economica settoriale, mentre Germania, Italia e i paesi del Benelux propendevano maggiormente per un'integrazione globale delle economie europee.
Le soluzioni adottate, in linea con le proposte di Germania, Italia e Benelux, riguardavano la creazione di un'organizzazione comune dell'energia atomica (Euratom) e l'istituzione di un mercato comune mediante la riduzione progressiva delle limitazioni e l'unificazione dei regimi doganali (Comunità economica europea).
Con l'Euratom i paesi firmatari "mettevano in comune le risorse materiali e scientifiche per lo sfruttamento dell'energia nucleare".[66] La Cee realizzava una cornice istituzionale che avrebbe gradualmente condotto i paesi firmatari ad un mercato comune attraverso l'unione doganale e la libera circolazione delle persone, dei beni, servizi e capitali. Essa avrebbe funzionato grazie al lavoro della Commissione, organismo sovranazionale incaricato di realizzarne il Trattato istitutivo, e del Consiglio dei Ministri, organismo intergovernativo con il potere di deliberare secondo la regola dell'unanimità, attribuendo pertanto il diritto di veto agli Stati membri. L'Assemblea parlamentare legiferava a partire dai parlamenti nazionali, mentre le controversie

66 Clementi, M, "L'Europa e il mondo", Bologna, il Mulino, 2004, p. 48.

tra stati membri venivano gestite dalla Corte di giustizia. Nonostante la sua istituzione costituisse un passaggio fondamentale per il processo di integrazione, le ripercussioni della Cee sui rapporti non economici furono marginali, essendo la politica estera e di difesa escluse dalle materie da essa regolate. Lo stesso valeva per l'Euratom, i cui effetti politici rimasero trascurabili.

Dai trattati di Roma al MEC

Nonostante le resistenze francesi, la Conferenza di Messina aveva dato l'input al processo europeo. Lo stesso Spaak propose Roma come sede della firma del Trattato istitutivo della Cee, con la riserva di avanzare poi Bruxelles come sede permanente della Comunità. Entrambi i trattati istitutivi vennero siglati il 23 marzo 1957 a Roma da Italia, Francia, BDR, Belgio, Lussemburgo e Olanda.

Il Trattato istitutivo della CEE promuoveva il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri mediante l'instaurazione di un mercato comune, un'espansione continua ed equilibrata, un miglioramento del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipavano. Si promosse da un lato l'unione doganale mediante una cancellazione progressiva dei dazi doganali tra gli stati membri, l'istituzione di una tariffa doganale unica e l'avvio di una politica commerciale unica verso i Paesi terzi. Dall'altro l'unione economica mediante la libera circolazione dei cittadini, dei servizi e dei capitali, l'istituzione di politiche comunitarie nei settori agricoli e dei trasporti e l'armonizzazione delle politiche economiche.

Inoltre un terzo trattato istituì un Consiglio dei ministri costituito dai rappresentanti dei sei Paesi, una Commissione di nove membri per la CEE, una di cinque per l' Euratom e l'Alta Autorità sempre di cinque membri per la CECA e una Corte di giustizia, formata da nove membri, unica per le tre Comunità, a cui venne attribuito il compito di risolvere le controversie sull'applicazione dei trattati.

Sulla base di quanto detto possiamo affermare che i Trattati di Roma costituivano una chiara espressione del funzionalismo. In essi venivano indicati gli obiettivi che gli Stati si prefissavano in campo economico e in campo energetico; tuttavia le istituzioni europee avrebbero dovuto adottare delle misure legislative idonee e realizzare l'armonizzazione fiscale.

Le istituzioni maggiormente coinvolte nel processo erano il Consiglio dei ministri e la Commissione esecutiva. La Commissione esecutiva disponeva infatti di poteri limitati come conseguenza dell'incapacità d'agire in autonomia dai governi nazionali. Anche l'Assemblea parlamentare disponeva di strumenti indipendenti, in quanto i suoi membri venivano eletti dai rispettivi Parlamenti nazionali. Il Consiglio dei ministri aveva un ruolo più concreto: in quanto

organo legislativo ed esecutivo esso costituiva il motore della Comunità.[67]

Gli anni che seguirono i colloqui di Roma videro numerosi scontri dialettici tra federalisti e funzionalisti. Un chiaro esempio dello scontro è costituito dalla bocciatura del progetto federalista di Fouchet, il quale prevedeva un consiglio dei ministri composto dai capi di Stato e di governo degli Stati membri, ovvero dai ministri degli Esteri, un'Assemblea parlamentare europea e da una Commissione esecutiva, composta da alti funzionari designati dagli Stati membri, avente il compito di preparare le delibere del Consiglio e di controllarne l'esecuzione. La bocciatura dei piani Fouchet denotava il fatto che l'Europa non fosse pronta al federalismo. Si trattava della rinuncia da parte dei capi di stato a realizzare un'Europa autonoma, ovvero una terza forza nel conflitto bilaterale tra Est ed Ovest.
Tra i progetti di integrazione più concreti ricordiamo il progetto di Charles De Gaulle, eletto Presidente di Francia nel 1958. Fallito il tentativo di istituire una potenza francese a fianco di Stati Uniti e Gran Bretagna, De Gaulle optò per la costruzione di una realtà europea unita intergovernativa in cui assumere un ruolo predominante per fare gli interessi della Francia.

"De Gaulle promosse nelle capitali europee l'idea che i membri della Cee si coordinassero politicamente tramite incontri periodici preparati da un segretariato permanente e supportati dal lavoro di alcune commissioni intergovernative (...)".[68]

Le discussioni che ne seguirono portarono alla consapevolezza da parte degli Stati membri della Cee, espressa durante la Conferenza di Bonn del 1961, sull'utilità di formulare un trattato che formalizzasse la loro cooperazione politica. Si tratta appunto del Piano Fouchet, secondo cui gli obiettivi primari della Comunità politica europea avrebbero dovuto essere una politica estera e di difesa comune e la cooperazione scientifica e culturale, raggiungibili per mezzo di incontri periodici fra i capi di stato e i ministri degli Esteri dei paesi membri. La contrarietà di De Gaulle dovuto al fatto che il progetto era stato modificato bloccò ogni sviluppo della Cpe per tutto il decennio.
La posizione di De Gaulle potrebbe sembrare ambigua ed incoerente. Infatti, seppure approvando il progetto Fouchet, di impronta federalista, il Presidente francese si oppose alla svolta federalista in politica agricola. In realtà la strategia adottata da De Gaulle era chiara e coerente al disegno di Grandeur Francaise. Infatti se da un lato appoggiò il piano Fouchet in quanto consapevole del

67 Mammarella, G, Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Bari,2013
68 Clementi, M, *L'Europa e il mondo*, Bologna, il Mulino, 2004, p.52.

ruolo di leader che la Francia avrebbe svolto in un' unione federale, dall'altro non approvò il piano agricolo per evitare che la Commissione diventasse troppo indipendente, a scapito dell'autonomia francese.

I francesi furono responsabili del fallimento dell'Euratom, in quanto gli attribuirono una funzione prevalentemente militare e di fornitore di materia prima nucleare per la loro *Force de frappe*. Per sottolineare la propria indipendenza dagli USA, la Francia scelse come materia prima l'uranio naturale, nonostante gli USA spingessero gli altri stati membri a scegliere l'uranio arricchito. La presa di posizione indipendentista della Francia ostacolò la realizzazione di un mercato comune dei reattori, come pure i tentativi futuri di riaffermazione del progetto.
Sorte diversa ebbe il progetto MEC per l'istituzione di un Mercato comunitario. Nonostante gli impedimenti avanzati dall'autoesclusione del governo inglese, il quale temeva che il progetto potesse avere effetti negativi sul proprio mercato, il MEC si concluse con l'abolizione dei dazi doganali fra i paesi membri con un anticipo sulla data prefissata.
La realizzazione del MEC fu il risultato di un lavoro di mediazione fra i sei stati membri, dove ognuno difendeva i propri interessi. Le situazioni di conflitto furono risolte grazie al metodo della sincronizzazione, teorizzato nel 1963 dal ministro degli Esteri della RTF Gerhard Schröder.
Conseguentemente al progetto MEC i rapporti fra Stati Uniti ed Europa subirono un notevole cambiamento. Nonostante il governo americano avesse accolto con favore il progetto MEC, in quanto simbolo del raggiungimento di un carattere sovranazionale, era tuttavia essenziale che la CEE restasse aperta al mercato internazionale e che il protezionismo non ricomparisse al di fuori del confine del MEC.

Le pressioni del governo americano culminarono nel cosiddetto *Kennedy Round,* trattativa proposta nel 1962 dal presidente John Kennedy rivolta in modo specifico al commercio tra gli USA e la CEE. La trattativa si svolse dal 1964 al 1967 e i sei furono unitariamente rappresentati dalla Commissione di Bruxelless.
Nonostante il risultato avesse deluso le aspettative americane, la trattativa ebbe come conseguenza il più rilevante abbattimento tariffario per i prodotti industriali. Il fatto che la Comunità fosse rappresentata in modo unitario dalla Commissione costituì una situazione anticipatrice di ciò che avvenne con il trattato di Bruxelles, firmato l'8 aprile 1965.[69]

69 Rapone, L, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carrocci, 2012.

Nonostante la strenua difesa degli singoli interessi nazionali, le decisioni prese in sede comunitaria costituirono dei vincoli per gli stati nazionali. Fondamentale su questo tema è una sentenza della Corte europea di giustizia del 1964:

"[..] con la creazione della CEE gli Stati membri hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro diritti sovrani e creato quindi un complesso di diritti vincolante per i loro cittadini e per loro stessi."[70]

Questa sentenza sembra coronare la superiorità della CEE rispetto agli Stati sovrani. Seppure utilizzando le relazioni comunitarie non tanto per l'attuazione di ideali sovranazionali, quanto per la difesa dei singoli interessi nazionali, gli Stati membri della CEE riuscirono a creare un sistema di vincoli che superava il confine statale. Un chiaro esempio è rappresentato dal Trattato di Bruxelles, con cui venne sancita la fusione degli organi esecutivi delle tre Comunità europee, resa effettiva nel 1967.

Venne inoltre riconosciuto formalmente un organismo non previsto dai trattati originari, ma già esistente nelle dinamiche Comunitarie, il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), il quale fungeva da collegamento fra il Consiglio dei ministri, di cui preparavano i lavori e la Commissione, di cui tenevano sotto controllo l'operato nell'interesse degli Stati.

Nonostante il trattato di Bruxelles potesse sembrare un passo verso un federalismo europeo tangibile, si trattava in realtà di una soluzione funzionalista, in quanto la CEE mirava alla creazione di un organo sovranazionale che si occupasse di un settore ben preciso, ovvero l'economia.

Non si può dire che i risultati ottenuti fossero clamorosi. La divergenza di interessi fra gli Stati membri, i problemi legati al processo di allargamento della Cee e le tensioni fra le spinte sovranazionali ed intergovernative, riguardo al livello di integrazione, ostacolarono profondamente il processo di integrazione.

Nel 1972, in seguito alla decisione del Presidente Usa Nixon di porre fine agli accordi presi con Bretton Woods, i paesi membri della CEE decisero di creare un sistema monetario comune, processo il quale si sarebbe realizzato trent'anni dopo con l'introduzione dell'Euro.

Nel 1973 aderirono alla CEE Danimarca, Irlanda e Regno Unito; nel 1981 entrò a farvi parte

70 Ivi, p.39.

anche la Grecia.
Nel dicembre 1975 venne presentato dal Primo ministro belga il Rapporto Tindemans. I paesi membri della Cee, divenuti nove a seguito dell'ingresso di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, espressero la necessità di introdurre alcune misure al fine di far uscire il processo di integrazione dallo stallo in cui era entrato. Tali misure consistevano nella creazione del Consiglio europeo, nella decisione di far eleggere il Parlamento europeo direttamente dai cittadini dei paesi membri e dall'adozione della legge sulla maggioranza per alcune materie. Per quanto riguarda la politica estera e di difesa, il Rapporto affermava la necessità di eliminare la distinzione fra Cee e Cpe. Esso venne tuttavia accantonato velocemente.
Degno di nota il processo iniziato nel giugno 1979, il quale ebbe come conseguenza l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo da parte dei cittadini dei paesi membri della CEE, mentre in precedenza venivano designati dai parlamenti nazionali. Il coinvolgimento diretto da parte dei cittadini simboleggia una maggiore autonomia della CEE dagli Stati membri.

Gli anni '80: la dichiarazione dell'UE e l'atto unico

Gli anni '80 vengono ricordati per il periodo di stagnazione della politica della Comunità, i cui stati membri furono colpiti da crisi economiche. Per uscire da questa situazione Altiero Spinelli si riunì con un gruppo di parlamentari nel Club del coccodrillo, dal nome di un ristorante di Strasburgo. In tal sede venne elaborato un progetto di riforma delle istituzioni volto a riequilibrare i rapporti fra Parlamento, Commissione e Consiglio dei ministri a favore del primo, segnando la nascita di un'unione politica su basi federali. In realtà il progetto non venne preso nemmeno in considerazione dai singoli governi.[71]
Risale all'ottobre 1981 il Rapporto di Londra, con cui venne rafforzato il ruolo del presidente del Consiglio europeo e venne stabilito il coinvolgimento permanente della Cee nella Cpe. Il 19 giugno 1983 seguì la firma a Stoccarda della Dichiarazione dell'Unione europea, caratterizzata dalla discussione sul MEC.

Nel 1984, in vista del Consiglio Europeo di Fontainebleau, la Commissione europea presentò un documento in cui si sottolineava il lungo tentativo fatto nel corso degli ultimi quindici anni al

71 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

fine di indurre gli Stati membri ad approvare le misure necessarie per il consolidamento del mercato interno. Dal cui documento risulta evidente che la realizzazione del mercato unico costituiva una priorità politica da cui dipendeva il rilancio del progetto Europeo.

Nel 1985 il Ministro degli Esteri francese Jacques Delors presiedette una nuova Commissione, promuovendo un'immagine funzionalista dell'Unione Europea, da realizzarsi attraverso dei progetti d'integrazione settoriale, partendo dal settore industriale.[72] L'idea si fece più concreta con la presentazione, da parte del presidente della Philips Wiesser Dekker, del programma Europa 90, il quale prevedeva l'abolizione delle frontiere fisiche, tecniche e fiscali all'interno dell'Unione Europea sulla base del principio della libera circolazione delle merci e dei servizi introdotti dalla Corte di giustizia. La Commissione proponeva la totale soppressione delle frontiere geografiche ed affrontava direttamente la questione dell'armonizzazione fiscale attraverso l'abolizione delle differenze sull'Imposta di valore aggiunto e delle altre imposte dirette. Il progetto verrà ostacolato dagli Stati membri, essendo il campo della tassazione un settore di vitale importanza per gli interessi degli stessi. Tuttavia, la pressione determinata dall'opinione pubblica europea e mondiale che il progetto di un mercato unico europeo aveva comportato, facilitò la collaborazione fra gli Stati al punto che nel marzo 1985 il Consiglio europeo di Bruxelles approvò l'attuazione completa del mercato europeo mediante la creazione di norme europee per i casi specifici, una più rigorosa disciplina di sostegno industriale e l'apertura degli appalti pubblici. In quella sede vennero inoltre consegnati i rapporti finali del Comitato presieduto dall'irlandese Dodge e dell'Europa dei cittadini, presieduto dall'italiano Adonnino.

Per quanto riguarda il primo rapporto

> " (...) delineava gli obbiettivi prioritari dell'Unione europea: la creazione di uno spazio economico interno omogeneo e di una Comunità tecnologica; la liberalizzazione degli appalti pubblici, il sostegno alla formazione e alla ricerca; il potenziamento del Sistema monetario europeo, mediante il coordinamento delle politiche economiche, di bilancio e monetarie e la liberalizzazione dei movimenti di capitali, promuovendo l'Ecu a moneta di riserva internazionale e rafforzando il Fondo europeo di cooperazione monetaria. (…) La maggioranza del Comitato propugna l'adozione di un nuovo principio generale secondo cui le decisioni dovranno essere adottate a maggioranza qualificata o semplice. La regola dell'unanimità resterà in vigore per taluni casi eccezionali – in numero nettamente inferiori a quanto previsto dagli attuali Trattati"[73].

72 Olivi B, Santaniello R, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Mulino, 2010.
73 Ivi, p. 134-135.

Pertanto da ciò si deduce il tentativo del Comitato di limitare il potere dei singoli Stati.
La Commissione Dodge proponeva inoltre un rafforzamento dei poteri di controllo del Parlamento e la sua partecipazione alla stesura del bilancio.
Per quanto riguarda il rapporto presentato dal comitato di Adonnino, si proposero un insieme di misure adatte a rafforzare e promuovere l'identità della CEE.

Al tavolo del Consiglio europeo di Milano del giugno 1985 si accese un ulteriore dibattito tra federalismo e funzionalismo, esemplificato dai progetti presentati in quella sede: da un lato il progetto di Trattato sull'Unione europea del Parlamento, chiamato progetto Spinelli, il quale costituiva un tentativo di redazione di una costituzione federale, dall'altro i rapporti dei comitati Dodge e Adonnino, i quali rispecchiavano una visione funzionalista.

Nel giugno 1985 Francia e BDR presentarono agli altri Stati membri un progetto di Trattato sull'Unione europea, la cui importanza era legata alla questione della sicurezza europea. Dopo l'iniziale opposizione da parte della Gran Bretagna, venne convocata una Conferenza intergovernativa (CIG) il cui mandato mirava a preparare un progetto di Trattato su una politica estera e una politica di sicurezza che non interferisse con i singoli interessi di Francia, BDR e Gran Bretagna. Nell'ambito della CIG emerse la consapevolezza che la realizzazione di istituzioni comuni costituiva un elemento fondamentale per il completo funzionamento dell'Unione europea. L'accordo sulle riforme istituzionali prevedeva un'estensione del voto a maggioranza per le materie legate al completamento del mercato interno senza tuttavia menzionare una possibile unione monetaria.
Nonostante la resistenza inglese avesse ostacolato il progetto federalista, le trattative consentirono comunque un progresso nell'ambito del progetto europeo attraverso un approccio di tipo funzionalista, a causa dell'insorgere di sentimenti nazionalisti fra i singoli parlamenti.

L'adozione dell'Atto unico, firmato il 17 febbraio 1986, costituisce il primo tentativo di riforma del Trattato di Roma ed ebbe come conseguenza un rafforzamento del ruolo della Commissione.[74]
Le riforme istituzionali costituivano il capitolo principale dell'Atto unico, soprattutto per il Parlamento, il quale, abbandonando il suo unico ruolo di consulenza, vedeva ampliati i propri poteri, seppure non come auspicato dal progetto federalista. Il principio di cooperazione politica

74 Ivi, p. 148.

fra gli Stati costituisce l'altro punto fondamentale introdotto dall'Atto unico. Questa nuova procedura ampliava i poteri del Parlamento, anche se non tanto quanto i federalisti avevano sperato. Questa procedura, per quanto migliorasse la situazione precedente, in cui il Parlamento aveva solo un ruolo di consulenza, costituisce l'ennesima sconfitta di un progetto federalista proposto dal Parlamento per permettere il progresso dell'Unione.

L'altro capitolo importante dell'Atto unico riguarda la cooperazione politica fra Stati.[75] L'assenza di procedure comunitarie obbligatorie non poteva tuttavia far sperare in un miglioramento sicuro e in un progresso dell'unificazione politica.
Prima dell'entrata in vigore dell'Atto nel luglio 1987, la Commissione elaborò un programma di lavoro contenente un insieme di proposte, conosciute come "Pacchetto Delors", volte a fornire la CEE delle risorse necessarie alla realizzazione globale degli obiettivi dell'Atto unico. Il programma prevedeva una politica agricola adatta al nuovo contesto mondiale, delle risorse stabili ed una disciplina di bilancio efficace. Le misure introdotte da Delors costituivano un tentativo di rilancio del progetto federalista. Il Consiglio europeo conferì alla Commissione il compito di preparare le decisioni da prendere sui punti essenziali del pacchetto. Essa presentò puntualmente le proposte concrete che contarono sul pieno sostegno del Parlamento europeo a differenza dei Governi, che erano divisi su alcune parti delle proposte, come fu evidente nel Consiglio europeo del dicembre 1987. L'ostacolo maggiore era rappresentato da Margaret Thatcher che rifiutava qualsiasi discussione a parte quelle sulle conseguenze finanziarie della politica agricola.

La presidenza tedesca del 1988 determinò un cambiamento nel contesto europeo. Il cancelliere Helmut Kohl ed il Ministro degli esteri Genscher, si mossero attivamente con l'obiettivo di incentivare la negoziazione.
Durante il Consiglio europeo di Bruxelles del febbraio 1988, i Capi di Stato e di Governo giunsero ad un accordo sulle questioni in sospeso, senza modificare sostanzialmente le proposte della Commissione.
Il periodo che ne seguì si caratterizzò per la stretta collaborazione tra Commissione e Consiglio, la quale sfociò nel progetto di Unione economica e monetaria (UEM). Il Comitato istituito ad hoc per realizzare il progetto era composto dai Presidenti e i governatori delle Banche centrali. Il rapporto presentato al Consiglio europeo di Madrid del 1989 realizzava l'Unione monetaria per

75 Ivi, p. 151.

mezzo della totale e irreversibile convertibilità delle monete, la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali e l'eliminazione dei margini di fluttuazione e tassi di cambio irrevocabilmente fissi.
In sede del Consiglio di Strasburgo i governatori delle Banche centrali e i Ministri dell'economia presentarono le proprie iniziative per il coordinamento delle politiche economiche e monetarie, processo il quale rese possibile la realizzazione della prima tappa dell'Unione economica e monetaria.

Il processo di revisione dei Trattati di Roma aveva subito un'accelerazione. Tuttavia servivano delle iniziative nuove affinché il processo di costruzione europeo fosse completato per mezzo della congiunzione tra l'Unione politica e l'Unione economico monetaria. Incalzato dagli avvenimenti nell'Europa centrale, Delors abbandonava la fede funzionalista a favore di un approccio federalista.[76]

Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

Gli anni '90 si caratterizzarono per uno scenario sfavorevole al processo di integrazione europea. L'economia mondiale percorreva una fase depressiva, da cui l'Europa sarebbe uscita solamente nel 1994. Lo scenario internazionale era inoltre caratterizzato da un'azione contro l'Iraq a seguito dell'invasione del Kuwait nell'agosto del 1990.
Nell'aprile 1990 Francia e Germania avanzarono al Consiglio europeo la richiesta di costituire un'apposita Conferenza intergovernativa (Cig), incaricata di discutere le scelte necessarie per raggiungere l'unione politica e realizzare una Politica estera e di sicurezza comune (Pesc). Francia e Germania si scontrarono sul progetto: mentre per la prima essa avrebbe dovuto avere carattere intergovernativo, in modo tale da tutelare i propri interessi, per la seconda esso avrebbe dovuto inserirsi nel contesto del quadro atlantico. Il progetto dovette affrontare gli ostacoli legati al fatto che la maggior parte degli Stati, seppure a favore di un approfondimento delle strutture comunitarie in ambito economico e sociale, erano restii nell'adottare misure che modificassero la loro politica estera e di sicurezza.
Dopo una serie di negoziati lunghi e complessi il 7 febbraio 1992 a Maastricht si giunse alla firma del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Le trattative riguardavano essenzialmente la

76 Olivi B, Santaniello R, "Storia dell'integrazione europea" Bologna, Mulino, 2010.

natura e l'assetto dell'UE, la sua politica estera e di difesa e l'unione economica e monetaria. Si convenne che a partire dal 1997- 1999 i tassi di cambio sarebbero diventati immodificabili e che sarebbe stata istituita una Banca centrale europea (BCE) responsabile della politica monetaria comune. Obiettivo primario della politica monetaria UE fu il mantenimento della stabilità dei prezzi.

Si trattò di un successo politico per Germania e Olanda, da sempre preoccupati che l'unione monetaria non andasse a scapito del loro tradizionale impegno per la stabilità del potere d'acquisto della moneta e per la gestione interna della finanza pubblica. Per la Francia la moneta unica costituiva un tentativo di emancipazione dall'adeguamento alla politica monetaria tedesca a cui era soggetta nello SME, e recuperare così i margini d'azione necessari per avviare una politica economica d'espansione. In realtà la Germania riuscì a mantenere il suo ruolo guida e si riaffermò come elemento regolatore, prefigurando un ruolo della BCE nel sistema economico comunitario analogo a quello svolto dalla Bundesbank nel territorio tedesco.

La Gran Bretagna si dimostrò individualista anche sul fronte monetario: inizialmente contraria nel partecipare al progetto di unione monetaria, ammorbidì la sua posizione proponendo una moneta comune parallela a quelle nazionali, per poi approvare una clausola di esclusione che le consentisse di non partecipare alla fase finale dell'unione monetaria. [77]

"Il Tue armonizzò la struttura comunitaria, costruendo tre pilastri istituzionali: quello economico della Cee, quello degli affari interni e giustizia e il pilastro della politica estera e di sicurezza, che andava a sostituire la Cpe. La responsabilità della Pesc fu affidata al Consiglio europeo, lasciando alla Commissione un solo diritto di iniziativa..."[78].

Al fine di realizzare questi obiettivi gli Stati membri avrebbero dovuto riconoscere di dover agire nell'interesse comune e, pertanto, aumentare le azioni comuni con il sostegno dello stesso trattato. Inoltre l'Unione Europea si sarebbe dovuta appoggiare all'Ueo per rendere operative le sue decisioni connesse alle questioni di difesa.

Se da un lato il TUE definì la questione monetaria in modo preciso, dall'altro consentì l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) parallela e non sostitutiva delle politiche nazionali, lasciando di conseguenza il tema indefinito. Per quanto riguarda il settore della sicurezza comune, il TUE prevedeva il progetto UEO, il quale fu oggetto di profonde

77 Rapone,L, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carrocci, 2012.
78 Clementi, M, *L'Europa e il mondo*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 107.

critiche da parte degli Stati membri: se da un lato Italia, Olanda e Gran Bretagna consideravano il progetto di difesa europea come complementare alla Nato, Germania, Francia e Spagna si dichiaravano favorevoli alla creazione di un organo operativo di difesa completamente autonomo. [79]

L'art. 2 TUE, oltre ad elencare gli obiettivi generali dell'Unione, e ad attribuire al Consiglio il compito di verificare il rispetto dei principi e delle decisioni PESC da parte degli Stati, contempla una sorta di clausola di subordinazione in base alla quale si prevede che le cooperazioni intergovernative (II e III pilastro) non possono influire sui risultati conseguiti in ambito comunitario (I pilastro). [80]

I principali problemi di coordinamento riguardano il rapporto tra le istituzioni dell'Unione. Tali difficoltà derivano dalla scelta fatta con il Trattato di Maastricht di evitare la creazione di nuovi organi e di contare sull'assegnazione alle istituzioni esistenti di compiti in materia di politica estera. Nella ripartizione dei poteri si è privilegiato in maniera preponderante il Consiglio, assegnando un ruolo marginale alle altre istituzioni. Per cercare di superare tale problema, ovvero per assicurare la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, l'Unione fa affidamento sulla Commissione e sul Consiglio.[81] Inoltre la Corte di giustizia delle Comunità europee risulta essere del tutto assente. La mancanza di un interprete indipendente ed autorevole, in grado di risolvere le questioni che possono sorgere tra i diversi soggetti che partecipano al processo di attuazione degli obiettivi dell'Unione in materia di politica estera costituisce un elemento di fragilità.

Cosa accade nel momento in cui le politiche della PESC si pongono in contrasto con le politiche comunitarie? A favore della prevalenza della politica estera sull'azione comunitaria, l'art.13, par. 3 TUE afferma che "Il Consiglio assicura l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione". Tuttavia nell'art. 47 TUE si afferma che nessuna disposizione del Trattato sull'Unione europea pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee. Non è infatti presente alcun obbligo generale che imponga alla Commissione di presentare sempre una proposta di misura sanzionatoria richiesta dal Consiglio. [82]

Più in generale risulta confermata la prevalenza del diritto comunitario sugli atti normativi adottati in ambito PESC.

Per realizzare in maniera coerente tutti gli obiettivi dell'Unione, non basta fissare un rapporto di

79 Raspadori, F., *La politica estera dell'Unione europea. Istituzioni e strumenti di pace*, Morlacchi, 2007, p.53.
80 Ivi,p.55.
81 Ivi, p.58.
82 Ivi, p 62-65.

prevalenza. Occorrerebbe invece poter contare su meccanismi che assicurino azioni coordinate da parte di tutte le istituzioni e gli organismi chiamati a perseguire obiettivi comuni.

Il risultato del trattato di Maastricht era identificabile come un'Unione sbilanciata, caratterizzata da un lato da una solida struttura di politiche comunitarie e di integrazione economica, che implicavano limitazioni delle sovranità nazionali o un esercizio condiviso della sovranità, dall'altro da rapporti di cooperazione tra i governi in un quadro di dipendenza reciproca.
A seguito del Trattato di Maastricht il progetto europeo venne denominato Comunità Europea (CE), perdendo quindi il riferimento economico. Nel seguente passaggio dalla CE all'UE l'istituzione sottoposta a maggiori cambiamenti fu il Parlamento, a cui venne attribuito un potere di veto su provvedimenti deliberati dal Consiglio dei ministri e di approvazione dei componenti della Commissione in seguito alla designazione da parte dei governi nazionali. I paesi membri si sarebbero avvicendati con periodicità semestrale alla presidenza dell'UE.
L'introduzione della moneta unica costituì il passo più concreto sulla via della scelta federalista. Si trattava di una storpiatura del processo iniziato da Delors: la cessione di sovranità si verificò non a favore di un'autorità politica superiore, bensì a favore della Banca centrale europea, attraverso la cui politica monetaria si sarebbe configurata come il maggior potere sovranazionale dell'UE, condizionando lo svolgimento delle politiche economiche nazionali. Ciononostante la soluzione funzionalista fallì nell'intento di creare una coesione politica sopranazionale, in quanto alla cessione di autonomia da parte dello Stato nazionale non corrispondeva un potenziamento di istituzioni politiche sopranazionali; infatti il TUE assegnava alla Commissione e al Consiglio dei ministri unicamente funzioni di sorveglianza. I singoli Stati, seppure fortemente condizionati dal sistema comunitario, mantennero il controllo politico ben saldo.
Il progetto dell'Unione europea subì una nuova accelerazione in occasione del Consiglio europeo di Cannes del 1995, nella cui sede il Presidente francese Jacques Chirac sottolineò la volontà di preparare il passaggio alla moneta unica entro il 1999. Durante i lavori del Consiglio di Madrid del 1995 per la moneta unica venne stabilito il nome di euro. La data per l'introduzione dell'euro venne fissata per il primo gennaio 2002.
Per completare il piano legislativo dell'UEM era necessario il patto di stabilità, ovvero l'insieme di regole sulle discipline economiche e di bilancio da rispettare obbligatoriamente.
Tale patto venne elaborato durante il Consiglio di Amsterdam del 1997 in un clima di profonda incertezza legata alle posizioni discordanti dei vari Stati membri. Tuttavia venne redatto un documento che costituì l'altro pilastro dell'UEM: secondo tale documento il coordinamento delle

politiche economiche si sarebbe esteso anche alla politica sociale, all'occupazione e alle politiche strutturali. In quella sede vennero approvati i lavori della CIG del 1996, in seguito a cui, si andarono a riesaminare alcune parti del Trattato di Maastricht a causa degli insuccessi politici che ne erano seguiti, soprattutto nell'ambito della PESC.

Il Trattato di Amsterdam comportò delle innovazioni. In primo luogo alla Corte di giustizia si attribuì la competenza ad applicare le norme della Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 1950. Al Consiglio europeo venne concessa la possibilità di constatare la violazione dei diritti dell'uomo da parte di uno Stato membro e, di conseguenza, di sospenderlo dai diritti ottenuti mediante i Trattati. In secondo luogo in questa sede è stato consentito che gli Stati raggiungessero una maggiore integrazione nel settore economico e sociale.

Non possiamo inoltre dimenticare che un allegato al Trattato di Amsterdam ha reso possibile l'attuazione dei meccanismi di cooperazione istituiti dagli accordi di Schengen. A seguito di tali accordi, entrati in vigore inizialmente in Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna, poi estesi ad altri paesi, è stato consentito ai viaggiatori di qualsiasi nazionalità di spostarsi in questi paesi senza esibire il passaporto alle frontiere.

Purtroppo però il Trattato di Amsterdam raggiunse conclusioni modeste sulla PESC. A termine del negoziato prevalse l'idea di attribuire la responsabilità della politica estera e di sicurezza comune ad un funzionario invece che ad una figura politica. L'Alto rappresentate ha sviluppato un rapporto complesso con la Commissione responsabile delle relazioni economiche esterne, con conseguenze significative in termini di coerenze delle azioni esterne dell'UE.[83]

Le decisioni di Amsterdam sottolinearono il bisogno di avviare un coordinamento delle politiche occupazionali a livello europeo che avessero la stessa rilevanza di quelle sperimentate in campo monetario.

Anche in seguito a Maastricht ed Amsterdam il Consiglio continua ad essere l'organo motore dell'unione, seppure diventando sempre meno promotore di un progetto europeo e sempre più espressione dei singoli interessi nazionali. Il progetto funzionalista, nonostante sia riuscito a vincere la disputa contro il federalismo e a far progredire l'unione in svariati settori, fra cui quello economico, ha fallito nel creare un'unione politica completa indipendente dalle pressioni nazionali.[84]

Gli ostacoli erano infatti parecchi. In primo luogo

83 Olivi B, Santaniello R, *Storia dell'integrazione europea,* Bologna, Mulino, 2010
84 Mammarella G e Cacace P, *Storia e Politica dell'Unione Europea*, p.253

“ (…) l'assenza di un qualunque meccanismo per sanzionare i membri che non avessero sostenuto le politiche comuni decise dal Consiglio. Le materie della Pesc erano ancora sottratte alla giurisdizione della Corte di giustizia Europea.”. [85]

Altro problema era costituito dalla frammentarietà del processo decisionale:

“(...) la Commissione, incaricata di gestire le relazioni esterne dell'Ue, il Consiglio europeo, responsabile della definizione della Pesc e l'Ueo, con il compito di elaborare e realizzare le azioni comuni (...)”. [86]

Durante i primi anni di attività della Pesc l’obiettivo degli Stati europei era quello di dare continuità alla politica estera europea, cercando di istituire una figura promotrice di essa che non fosse a rotazione. Con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999, vennero emendati i precedenti trattati, dando vita al Trattato consolidato sull’Unione europea; venne inoltre istituita la figura dell’Alto rappresentante dell’Unione europea per la Pesc, in modo tale da stabilizzare i rapporti tra l’Unione europea e l’esterno, fornendo inoltre una figura che la rappresentasse nello scenario internazionale. Mr Pesc,come venne comunemente soprannominato, finì tuttavia per ricoprire un ruolo limitato, a causa delle perplessità sollevate da alcuni Stati membri restii ad una politica estera comune, ovvero Danimarca, Gran Bretagna, Svezia, Portogallo e Finlandia. Del resto “era impossibile creare un vero ministro degli Esteri in un’istituzione che era priva di un vero governo”. [87]

Il 26 febbraio 2001 venne firmato il Trattato di Nizza, ovvero la Carta dei diritti dell'Unione europea. Entrato in vigore il 1 febbraio 2003, la sua importanza è legata al fatto di aver istituzionalizzato l’integrazione europea nella materia di sicurezza e difesa attraverso la creazione di un Comitato politico e di sicurezza, a cui poi sono stati affiancati il Comitato militare dell’Unione europea e lo Staff militare. Seppur rappresentando il punto di massima realizzazione dell’integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa, non è riuscita a creare una politica estera comune, in quanto gli organi istituiti hanno una natura intergovernativa, non ledendo in nessun modo la sovranità degli Stati membri.

85 Clementi M, *L’Europa e il mondo*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 108
86 Ivi, p 108.
87 Ivi , p. 112.

In seguito la firma del Trattato di Amsterdam alcune questioni riguardanti la composizione e la dimensione della Commissione, l'estensione del voto a maggioranza qualificata e la riponderazione del voto in Consiglio crearono dissapori fra gli Stati membri. Con il Trattato di Nizza del 2001 si cercò di appianare tali dissapori per permettere all'UE di funzionare in modo efficiente in seguito all'allargamento del 2004, quando entrarono a farvi parte Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 aveva preparato la Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione. Si decise di varare il 28 febbraio del 2001 una Convenzione sulle riforme istituzionali per realizzare un metodo di revisione dei Trattati ricettivo verso le istanze delle istituzioni comunitarie, dei Parlamenti nazionali, della società civile. In questa sede per la prima volta i Capi di Stato e di Governo si sono interrogati sulla realizzazione di una Costituzione per i cittadini europei.

Risultato tangibile della Convenzione fu un progetto di Trattato Costituzionale che prevedeva l'istituzione di una Commissione rappresentativa di tutti gli Stati membri, presieduta da un Presidente eletto con il coinvolgimento del Parlamento europeo, divenuto colegislatore a pieno titolo. Il Consiglio europeo assunse il ruolo di istituzione politica e non giuridica dell'Unione.

Il progetto Costituzionale costituiva il primo grande passo verso la realizzazione di un'Europa federale, soprattutto alla luce dei limiti dimostrati dal funzionalismo con il Trattato di Nizza.

La Convenzione del 2003 rappresenta un tentativo di colmare il vuoto costituito dalla mancanza di riferimento ai diritti fondamentali nei trattati precedenti. A partire da Maastricht era stato introdotto il concetto cittadinanza europea, senza tuttavia definire i diritti che ne derivavano. La Carta dei diritti fondamentali venne inserita nella seconda parte della Costituzione europea assumendo di conseguenza valore obbligatorio.

Per quanto riguarda la questione della separazione dei poteri, la Costituzione introdusse alcuni cambiamenti. In primo luogo si determinò una distinzione, assente nei Trattati precedenti, tra legge, intesa come atto del parlamento, e regolamento, ovvero atto del governo.Tuttavia si omette di definire una vera e propria gerarchia fra i due atti, proclamando l'assoluta prevalenza della legge sul regolamento.

Il Parlamento acquisisce maggior importanza, diventando di fatto co-legislatore nella maggior parte delle materie di competenza dell'Unione europea. La Costituzione proponeva inoltre la creazione di un Consiglio legislativo e degli affari generali in collaborazione con il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. Tale progetto verrà tuttavia bocciato nel settembre 2003 durante il Consiglio dei Ministri degli Esteri.

La Convenzione del 2003 è rinomata soprattutto per l'istituzione di due nuove cariche: il presidente permanente del Consiglio europeo (art I-22), figura comparabile al Capo di Stato, ed il ministro degli Affari esteri europei (art I-28), considerato il successore di Mister Pesc del trattato di Amsterdam.
Possiamo pertanto dedurre che il Consiglio europeo diventa a tutti gli effetti un'istituzione dell'Unione. Il Presidente detiene funzioni incompatibili con un mandato nazionale, contribuendo a definire la separazione dei poteri, tanto a livello dell'Unione quanto fra l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia la doppia appartenenza del ministro degli affari esteri denota che l'elaborazione e la gestione della PESC è suddivisa fra il Consiglio europeo, la Commissione e il Consiglio dei ministri.

In realtà nell'ambito della Comunità e dell'Unione europea gli Stati continuano ad intrattenere tra loro relazioni internazionali di tipo classico, a scapito delle relazioni estere dell'Unione. Ogni Stato membro possiede delle rappresentanze diplomatiche e consolari negli altri Stati membri, il cui personale gode dei privilegi e delle immunità riconosciuti dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e consolari.
La discrepanza fra la scelta federalista del nome Costituzione e l'effettiva gestione della politica estera denota l'offuscamento del progetto federalista da parte del funzionalismo.
La creazione di un'entità completamente dipendente dalle concessioni degli Stati membri per mezzo dell'accettazione delle sole competenze che i singoli Stati le attribuiscono, in luogo di una vera entità sopranazionale e il ricorso al metodo comunitario come guida nei processi istituzionali costituiscono degli ostacoli alla realizzazione del progetto federalista. [88]

Nonostante la decisione presa durante il Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) di redigere una Costituzione europea che rendesse l'Unione europea più democratica e, di conseguenza, più efficiente, l'Unione ha visto aumentare le sue incertezze relative alla sua identità istituzionale a causa della disomogeneità degli interessi dei suoi paesi membri. Possiamo affermare che l'Unione ha contribuito a mantenere la stabilità internazionale attraverso il processo di allargamento, tuttavia a scapito dell'efficacia delle sua politica, aumentando le difficoltà legate alla sua identità istituzionale.
Nonostante l'integrazione abbia raggiunto risultati notevoli, soprattutto in occasione dei mutamenti nel contesto internazionale in seguito alla caduta del muro di Berlino, la cooperazione

88 Ziller J, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Mulino, 2004.

fra gli Stati membri non è riuscita ad andare oltre al livello di coordinazione, a causa dei tentativi di realizzare organi con cui gestire in comune la sicurezza e la difesa. Per essere funzionale l'integrazione militare avrebbe dovuto raggiungere soluzioni sovranazionali.
Mentre per tutta la guerra fredda i paesi europei avevano coordinato le proprie politiche nazionali, a partire dagli inizi degli anni '90 essi hanno iniziato a formulare una politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia

> "in quanto intersezione dell'operare di un organo intergovarnativo come il Consiglio europeo, con Mr Pesc al suo servizio, e di un organo sopranazionale come la Commissione (…), la politica estera e di sicurezza comune risente di tutti I problemi connessi ai diversi processi decisionali e tempi istituzionali di questi due organi."[89]

Pertanto tale politica estera non è mai riuscita a raggiungere un livello di azione concreta.

Sulla base di un ragionamento funzionalista si decise di dotare l'Unione di personalità giuridica. Comunità e Unione vennero unite sotto un unico Trattato istitutivo, la Costituzione per l'Europa, la quale andava ad eliminare il sistema dei tre pilastri, ovvero Comunità, PESC e Spazio di sicurezza e libertà, consentendo l'applicazione delle stesse procedure e degli stessi procedimenti giuridici a tutti i settori.
Durante il Consiglio di Salonicco i ministri italiani proposero il 9 maggio 2004 come possibile data di firma del Trattato costituzionale, essendo compresa fra la data in cui dieci paesi candidati sarebbero diventati membri a tutti gli effetti e la data di inizio delle elezioni per il Parlamento europeo, in modo tale da avviare un dibattito parlamentare sulla Costituzione durante i referendum di ratifica in concomitanza con le elezioni. La proposta italiana venne tuttavia bocciata, temendo che l'ostilità dei cittadini nei confronti delle amministrazioni governative si riversasse sul progetto costituzionale europeo.
Alla fine dell'estate del 2004, il trattato era stato ratificato da tredici Stati membri, nonostante i rimanenti dodici non avessero mai formalmente rifiutato la ratifica del trattato.
In seguito all'esito negativo del referendum di ratifica del Trattato Costituzionale tenutosi dapprima in Francia e, in seguito, in Olanda il progetto Costituzionale della Convenzione subì una brusca frenata e, di conseguenza, anche il completamento del disegno funzionalista.[90]
Il processo di costruzione funzionalista non poteva però bloccarsi con la bocciatura della

89 Clementi M, *L'Europa e il mondo*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 210
90 Ziller J, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Mulino, 2004.

Costituzione europea. Dopo un periodo di stasi il Primo ministro del Lussemburgo Juncker, presidente in carica del Consiglio europeo, annunciò un maggiore coinvolgimento dei cittadini dell'UE nella riflessione sull'avvenire dell'Europa.

Sottolineando l'esigenza di un nuovo Trattato, il cancelliere tedesco Merkel annunciò l'impegno del governo tedesco a presentare una proposta concreta in grado di garantire il successo del progetto. Nella Dichiarazione di Berlino, approvata il 27 marzo 2007 in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma, manca ogni riferimento alla Costituzione. L'importanza della Dichiarazione era legata alla volontà di presentare un'innovativa immagine comune dell'Unione Europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009.
Il Trattato di riforma venne firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, andando a modificare il Trattato sull'Unione europea che conserva il suo nome, e il Trattato della Comunità europea, il quale assume il nome di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso è entrato in vigore nel dicembre 2009.
Il nuovo Trattato di riforma conferma molte importanti innovazioni. In esso viene esplicitamente riconosciuta la personalità giuridica dell'Unione e si conferma l'estinzione della struttura a pilastri. Il ruolo del Parlamento europeo viene rinforzato e si sancisce l'introduzione di leggi di iniziativa popolare, affermando di conseguenza l'importanza della democraticità. La Carta dei diritti fondamentali viene riconosciuto come carattere di diritto primario. Viene sancita una maggior chiarezza riguardo le competenze delle varie istituzioni ed una una maggior efficienza riguardo al loro funzionamento grazie alla presidenza stabile del Consiglio europeo e all'estensione del voto a maggioranza nel Consiglio.
Vengono inoltre definite in maniera più coerente le relazioni esterne dell'Unione, grazie alle disposizioni riguardanti l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, e la creazione di un servizio diplomatico comune. [91]
Al Trattato di Lisbona riconosciamo il merito di aver confermato che la meta verso l'integrazione politica è ancora distante e che gli stati si trovano ad un bivio:

> "l'illusione che da soli si può fare meglio, oppure la consolidata certezza dei vantaggi dell'integrazione non solo economica".[92]

91 Olivi B e Santaniello R, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, il Mulino, 2010
92 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, p 11.

L'UE COME MODELLO FEDERALE

Osservando gli ultimi cinquant'anni di storia, l'Unione sembrerebbe non aver raggiunto alcun traguardo. Il fallimento del processo di ratifica del Trattato costituzionale, le difficoltà nell'elaborare delle strategie comuni fino al Trattato di Lisbona, il sempre maggior successo ottenuto da partiti euroscettici e la complessità della politica estera dell'Unione sembrerebbero denotare una regressione nel processo d'integrazione. Nonostante questi fallimenti, l'Unione ha continuato ad operare con continuità.

Nel corso della storia il processo di integrazione europeo ha avuto un andamento ciclico. Esso necessita di essere alimentato continuamente da elementi innovativi per evitare che l'architettura comunitaria collassi. Come sostenuto da alcuni autori[93], la capacità di resistere alle sconfitte senza produrre immediatamente nuove riforme, sarebbe indice di un sistema politico maturo e solido.

L'evoluzione del processo di integrazione è caratterizzato da un clima di profonda incertezza. Nonostante i progressi raggiunti nel corso del tempo, sfociati nel progetto di una Costituzione, il processo continua ad essere imprevedibile, sia a causa dell'incostante volontà politica degli stati membri, sia a causa dell'ambiente esterno, ovvero dei condizionamenti legati al sistema internazionale. La necessità di costituire un'Unione è stata maturate nel contesto postbellico: la progressiva integrazione e la cooperazione venivano considerate pertanto come rimedio alla conflittualità degli stati e come mezzo per prevenire nuove guerre.

Con il passare del tempo e con la progressiva istituzionalizzazione del processo di integrazione, il focus del discorso è passato dal tentativo di definizione dell'Unione Europea alla necessità di delinearne le funzioni e gli obiettivi.

Con la fine della guerra fredda, l'Unione è stata messa in crisi dall'emergere di forze disgreganti ed ha reagito al mutamento adattando il proprio sistema alla nuova situazione geopolitica. Le funzioni che essa ha dovuto assumere le hanno causato un forte stress, sia istituzionale che politico, con forti ripercussioni sulla coesione interna.

"All'origine dell'integrazione c'è una grande forza ideale: la volontà di creare una entità politica

93 Vedesi Taggart, P., *Questions of Europe- The Domestic Politics of the 2005 French and Dutch Referendums and their Challenge for the Study of European Integration*, citato in Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, pp 15.

che ricomponga i conflitti interstatuali (...). E'stato evidenziato che la progressione dell'integrazione dipende sia dalla volontà degli stati membri che dalla capacità delle istituzioni

di essere proattive o reattive, stimolando o agevolando l'approfondimento del processo".[94]

Per quanto riguarda la questione dell'identità europea, l'Unione europea non presenta ancora i requisiti di un sistema politico compiuto. Secondo alcuni autori[95], una comunità politica si realizza attraverso al senso di appartenenza e di solidarietà fra la popolazione di una determinata regione, che ne legittima le sue istituzioni. Nel caso dell'Unione Europea manca il coinvolgimento popolare. Fino agli anni '90 tale problema venne arginato grazie a progetti europei realizzati dai governi nazionali, dalle istituzioni sovranazionali e dalle élite politiche ed economiche. Tale consenso è venuto a mancare in seguito al Trattato di Maastricht.

Un importante fattore di aggregazione è stato ottenuto grazie al Trattato di Lisbona, la cui novità principale è senza dubbio caratterizzata dalla semplificazione del sistema giuridico dell'Unione, che fino a quel momento era molto caotico ed incerto. Come più volte sottolineato, le ragioni di questa incertezza erano da attribuire alle difficoltà legate al processo di allargamento dell'Unione, che aveva dovuto sopportare le resistenze di alcuni Stati membri.

Nonostante il Trattato di Lisbona abbia incoronato il metodo comunitario come metodo di funzionamento dell'Unione, il metodo intergovernativo continua ad essere presente, soprattutto in materia di PESC, e a riproporsi periodicamente. Questo meccanismo è palese nel ruolo sempre più invasivo che tende ad assumere il Consiglio europeo, così come nella ciclica legittimazione dell'importanza dei governi nazionali nell'ambito dell'Unione.[96]

E' possibile dunque considerare l'Unione Europea un modello federale?
L'Unione Europea è sempre stata depositaria di idee federali, influenze e strategie per quanto riguarda la sua origine, formazione ed evoluzione, ma anche per quanto riguarda il suo contesto istituzionale. Tuttavia non si è mai trasformata formalmente in una federazione.
Possiamo definire l'Unione Europea attraverso le parole di Graglia, come un "sistema integrato di negoziato permanente tra gli stati che la compongono (…), lo spazio politico, istituzionale ed

94 Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 48.
95 Slater, M, *Political Elites, Popular Idifference and Community Building,* citato in Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 84.
96 Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, pp 31- 37.

economico nel quale le nazioni europee si ritrovano a convivere in una condizione di pace definitiva".[97]

E' necessario considerare l'integrazione Ue come un processo di costruzione comunitario piuttosto che di costruzione statale e di integrazione tra varie nazionalità, a differenza di quanto accaduto nelle federazioni tradizionali di Stati Uniti, Canada, India e Australia.

L'Unione Europea non ha seguito la via del federalismo nel suo processo di riorganizzazione dalle ceneri dei conflitti mondiali, ma si è basata sulla "ricostruzione istituzionale degli stati nazionali preesistenti al conflitto".[98] Ciò dipende sia dalla tradizione storica europea sia dallo scetticismo degli apparati burocratici nazionali nei confronti dell'unificazione europea.

Per il fatto di essersi sviluppata in seguito ad un processo di graduale aggregazione di unità politiche precedentemente separate, l'Unione Europea può essere considerata simile agli Stati Uniti degli anni 1787-1789. Le analogie tuttavia terminano qui. Le federazioni costituitesi negli Stati Uniti, Canada, Australia, India e Svizzera erano consapevoli atti di formazione statale. Essi costituivano il risultato di negoziati politici basati su dei trattati che creavano una nuova costituzione ed un nuovo governo federale. L'integrazione europea non era parte di un grande disegno federale, ma emerse per risolvere alcuni problemi economici e politici.[99]

Proprio per questo motivo l'Unione Europea ha scelto di dotarsi del modello integrativo, ovvero, secondo i dettami del funzionalismo, di procedere gradualmente all'integrazione per settori, partendo dal settore economico per la necessità di ricostruire l'economia. Il modello integrativo non richiedeva la rinuncia da parte degli Stati membri della propria sovranità, a differenza del modello federale, né la necessità di fare tabula rasa dei propri ordinamenti nazionali. Si trattava della soluzione meno invasiva e più rapida per affrontare la situazione di crisi successiva al secondo conflitto mondiale.

Confrontando il modello statunitense con il modello europeo risulta quindi palese che l'Unione europea non può essere definito uno Stato federale, manca infatti uno Stato centrale sovraordinato agli Stati membri.

L'ordinamento comunitario non si è costituito in seguito al dissolvimento di un legame con un ordinamento superiore, come invece è accaduto per l'impero inglese nel caso degli Stati Uniti.

L'Unione europea non dispone dei poteri tipici dello Stato (ad es. organi di polizia, un esercito) né di risorse finanziarie comparabili con quelle di una federazione, nonostante sia riuscita ad

97 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, p 10-11.
98 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, p 14.
99 Burgess M, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, p 233

accorpare alcuni settori, prima fra tutti la politica monetaria. Tuttavia essa non può essere definita nemmeno una confederazione, in quanto gli Stati membri hanno comunque ceduto una parte della loro sovranità.
Nel caso dell'Unione europea gli ambiti di competenza tra livello nazionale e livello sopranazionale non sono determinati con precisione in ogni settore. Di conseguenza l'ordinamento comunitario dispone di propri organi ma opera anche mediante gli organi degli Stati membri.[100]

Per quanto riguarda la rappresentanza territoriale del potere, l'Unione europea presenta un assetto misto definito con il termine di proto-federalismo. Nonostante non sia presente una carta costituzionale che distingua esattamente le competenze tra i vari livelli di governo, ovvero comunitario, nazionale e regionale, il processo di costituzionalizzazione dei trattati ha garantito la possibilità per tutti i cittadini degli Stati membri di vedere riconosciuti i propri diritti a livello comunitario. In questo sistema il principio di sussidiarietà costituisce l'elemento federalizzante.

"Il principio di sussidiarietà prevede che, nei campi di policy nei quali esiste una competenza concorrente fra Ue e stati membri, questi ultimi siano gli attori destinati ad implementare le norme comunitarie prodotte. Secondo questo principio, l'Unione europea, con l'eccezione delle materie nelle quali ha la competenza esclusiva, può intervenire solo nella misura in cui gli stati membri non si dimostrino in grado di raggiungere in maniera sufficientemente efficace ed efficiente gli obiettivi comuni precedentemente fissati."[101]

Possiamo trovare delle similitudini fra l'unione ed il sistema tedesco del federalismo cooperativo, il cui modello prevede la divisione del lavoro fra livelli di governo differenti. Tale divisione richiede una forte rappresentanza a livello federale degli interessi degli stati membri e una conseguente forte partecipazione nel processo decisionale.

Il sistema istituzionale dell'Unione europea produce delle norme che vengono poi assorbite dai governi nazionali; in essa gli interessi territoriali vengono rappresentati dal Consiglio dell'Unione, ovvero dagli stati stessi.

100https://www.personaedanno.it/ Roberto Battaglia, *Usa e Ue ordinamenti a confronto*
101 Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, pp 115-116.

Ciononostante l'Unione europea non può essere definita un federalismo cooperativo. In primo luogo manca infatti un elemento fondamentale, ovvero il federalismo fiscale. In secondo luogo nell'Unione non esiste una divisione costituzionale della sovranità tra Unione e stati membri, i quali esercitano una notevole influenza nel processo decisionale comunitario, attraverso le nomine della Commissione, un Parlamento europeo ed un sistema partitico deboli. Al contrario nei sistemi federali la sovranità viene suddivisa fra il centro federale e le unità federate, cosicchè il processo decisionale non venga monopolizzato da una o dall'altra parte. Infine due dei tre pilastri definiti con il Trattato di Maastricht funzionano secondo il metodo intergovernativo, ovvero un metodo decisionale di tipo confederale.

"In definitiva l'Ue si presenta come un sistema istituzionale misto. Essa ha contemporaneamente elementi federali e confederali. E (...) mancano sempre alcuni elementi chiave per poter parlare compiutamente di un'Europa federale". [102]

Il passaggio dalla Cee all'Unione europea può essere definito in termini di istituzionalizzazione. Tale processo si è verificato sia attorno alla struttura giuridica fornita dai trattati, sia in spazi vuoti che sono stati poi incorporati nell'ordinamento comunitario. In secondo luogo tale passaggio è stato comportato dal processo di costituzionalizzazione dei trattati, in seguito a cui

"il diritto comunitario (...) diviene supremo rispetto al diritto interno e direttamente applicabile ai cittadini comunitari".[103]

Il passaggio dalla Cee all'Unione è stata caratterizzata, in primo luogo, dalla sostituzione di un modello decisionale elitario, in cui gli esecutivi nazionali stringevano accordi tra loro senza coinvolgere l'opinione pubblica, con un modello di tipo partecipativo, caratterizzato da una forte mobilitazione di gruppi sociali. In secondo luogo si è caratterizzata per

"(...) la politicizzazione del processo decisionale, ossia una messa a fuoco delle issues in arene di policies interconnesse (...), dunque, l'emergere di una polity europea."[104]

Grazie a questa trasformazione l'Unione europea può essere definita un sistema politico caratterizzato da dinamiche che superano e riorganizzano le giurisdizioni e i governi nazionali.

102 Ivi, p 117.
103 Ivi, p 179.
104 Ivi, p 157.

Con il passare del tempo le istituzioni politiche centrali dell'UE hanno senz'altro accresciuto la loro influenza politica, tuttavia i loro poteri e competenze rimangono deboli in alcuni settori importanti. Per esempio, il Parlamento europeo ha rafforzato i suoi poteri in modo significativo nell'ultimo decennio, ma continua ad avere poteri limitati sul Consiglio dei Ministri UE. Come già affermato, una serie di conferenze interstatali avvenute nel 1985 hanno prodotto l'Atto Unico UE, il Trattato dell'UE, il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza e la Convenzione Costituzionale, ognuna delle quali ha contribuito alla costituzione di un'Europa politica.

Come già evidenziato precedentemente, fra le istituzioni dell'Unione non vi è una netta separazione dei poteri. Il processo decisionale è infatti un accordo fra di esse, soggetto a continue mediazioni, lento e confuso, in parte dipendente dalle leadership nazionali. Anche per questo motivo non ha senso parlare dell'Unione europea come modello federale o confederale, seppure mantenga caratteristiche di entrambi.[105]

Nonostante ciclicamente sia stato riproposto, il federalismo non è mai riuscito ad affermarsi. A differenza del federalismo, il progetto funzionalista è stato in grado di rigenerarsi e di consentire una progressione dei lavori. La firma del Trattato di Lisbona ha dimostrato che il funzionalismo costituiva l'unica soluzione al progetto europeo.

Tuttavia il risultato non può dirsi soddisfacente. L'Unione europea è incompleta, un ibrido fra il progetto funzionalista e un compromesso fra i vari Stati membri. La bocciatura della Costituzione europea costituisce la resa del progetto funzionalista, che andava a dimostrare la riluttanza degli Stati nazionali a rinunciare alla propria sovranità.

Problema specifico sul ruolo dell'Unione riguarda la questione di consentire all'Unione di intervenire a tutto campo anche a prescindere dal processo di integrazione comunitario.

Tale opzione, seppur assicurando la massima flessibilità, appare poco realizzabile. Nonostante disponga di numerose competenze, essa ha pur sempre settori e poteri di azione limitati sul piano interno che le impediscono di sostenere in maniera efficace scelte di politica estera. Inoltre ogni Stato ha mantenuta inalterata la capacità di determinare la propria politica estera e, di conseguenza, la possibilità di operare sulla base di interessi non sempre coincidenti a quelli di altri Stati membri.

Entrambi i metodi federalista e funzionalista concordano sul fatto che è notevole l'influenza nazionale che i singoli Stati membri esercitano sull'Unione. I governi possono influenzare infatti la Commissione attraverso il rappresentante nazionale, oppure attraverso gruppi esperti e

105 Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011.

comitati con cui la Commissione si deve confrontare per svolgere le sue funzioni, o negli incontri decisionali che hanno luogo in sede di Consiglio.

I parlamenti nazionali svolgono un'influenza inferiore rispetto ai governi. Tuttavia, dovendo alcune decisioni prese dal Consiglio passare per il voto del Parlamento, i governi cercano di agire in concordanza con esso.[106]

Probabilmente la soluzione funzionalista sarebbe la costruzione più semplice, visto che è già attuata in tutte le sue componenti, necessita solo di essere completata. Rimane però il problema di come completarla: il Trattato di Lisbona rimanda i punti più spinosi a un futuro prossimo.

La via funzionalista immaginata dalla Costituzione riusciva a limitare di molto le pressioni nazionali: introducendo un Presidente del Consiglio in carica per due anni e mezzo e un alto rappresentante per gli Affari esteri. Inoltre i parlamenti nazionali venivano realmente coinvolti nel processo legislativo dell'Unione.

Anche dopo un'acuta analisi ancora oggi, forse più per il contesto economico, che per altro, la via funzionalista sembrerebbe la migliore soluzione per continuare il progresso della Costruzione europea, a patto però che essa dovesse riprendere in mano la Costituzione ed elaborare partendo da essa una soluzione che desse efficienza e velocità alle istituzioni europee.

106 Raspadori, F, *La politica estera dell'Unione Europea: istituzioni e strumenti di pace*, Morlacchi, Perugia, 2007

L'UNIONE EUROPEA

Uno sguardo generale

Per quanto riguarda la definizione dell'Unione europea, si tratta di un compito complesso, vista la natura complessa dell'Unione stessa. Così come le Comunità europee che l'hanno preceduta, l'Unione è stata forgiata da caratteristiche uniche ed originali che non permettono di assimilarla né alle organizzazioni internazionali né ad altre unioni di Stati realizzatesi nel corso della storia. L'Unione europea si presenta come "una sorta d'ininterrotto esercizio d'ingegneria costituzionale, volto non già a rincorrere un preciso obiettivo o a perseguire improbabili modelli, ma piuttosto a definire via via l'impianto istituzionale più appropriato per assicurare la convivenza tra Stati che hanno accettato di condividere una parte importante della loro sovranità e al tempo stesso, però, non vogliono perdere la propria individualità in un Superstato federale."[107]

Di conseguenza il diritto dell'Unione europea ha ad oggetto "lo studio degli aspetti giuridico-istituzionali di quest'ultima, ma più in generale esso si presta ad includere lo studio di tutte le forme e gli strumenti giuridici volti a realizzare il processo d'integrazione europea."[108]

L'Unione europea è un'unione economica e politica tra i seguenti 28 Stati, oramai divenuti 27, costituita all'indomani della Seconda guerra mondiale con l'obiettivo di promuovere innanzitutto la cooperazione economica partendo dal principio che il commercio produce un'interdipendenza tra i paesi che riduce i rischi di conflitti. Nel 1958 è stata così creata la Comunità economica europea (CEE), che ha intensificato la collaborazione economica tra i sei paesi fondatori, ovvero Francia Germania, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

Gli Stati membri sono I seguenti, affiancati dall'anno di adesione all'Unione: Austria (1995), Bulgaria(2007), Belgio (1958), Cipro (2004), Croazia (2013) , Danimarca (1973), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1958), Germania (1958), Grecia (1981), Irlanda (1973), Italia (1958), Lettonia (2004), Lituania (2004), Lussemburgo (1958), Malta (2004), Paesi Bassi (1958), Polonia (2004), Portogallo (1986), Regno Unito (1973), Repubblica Ceca (2004), Romania (2007), Slovacchia (2004), Slovenia (2004), Spagna (1986), Svezia (1995) e Ungheria (2004).

Quella che era nata come un'unione puramente economica è diventata col tempo un'organizzazione attiva in altri settori, fra cui il clima, l'ambiente, la salute, le relazioni esterne, la sicurezza, la giustizia e l'immigrazione. Per riflettere questo cambiamento, nel 1993 il nome di Comunità economica europea (CEE) è stato sostituito da Unione europea (UE).

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, la sua storia è molto ricca, ricopre infatti un lasso

107Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 5.
108Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 9-10.

di tempo di sessant'anni. In questo capitolo, che definirei più tecnico, ci limitiamo a tracciarne le caratteristiche essenziali, ovvero i principi e gli obiettivi per i quali l'Unione si distingue, il suo quadro istituzionale, il sistema delle fonti e ne consideriamo in breve il processo decisionale. Dedichiamo inoltre l'ultima parte del capitolo all'azione esterna dell'Unione, con particolare riferimento alla sua politica estera, in quanto la proiezione dell'Unione verso l'esterno ha incentivato nel tempo la cooperazione fra gli Stati membri.

Obiettivi e competenze dell'Unione

I valori fondanti dell'Unione vengono definiti nei primi due articoli del Trattato sull'Unione Europea.

"(...) Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini. (…)[109]. L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini." [110]

Mentre i primi trattati erano molto generici a riguardo, il chiaro riferimento ai valori dell'Unione è stato introdotto con l'Atto Unico Europeo del 1986.

Le misure volte a perseguire gli obiettivi dell'Unione non sono liberi, ma limitati nei poteri stabiliti dai Trattati.[111]

Tali obiettivi vengono elencati nell'art. 3 del TUE:

"L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.(…) offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i

109Art. 1 del TUE.
110Art. 2 del TUE.
111Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 374.

controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. (…) instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, (…) combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni (…) Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica (...). L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo (...) e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. (...)"[112]

Il quadro istituzionale

Secondo quanto stabilito dall'art. 13 del TUE, l'Unione Europea è caratterizzata da un quadro istituzionale che ne promuove i valori, ne persegue gli obiettivi e garantisce la coerenza e l'efficacia delle sue politiche. Tale quadro istituzionale comprende il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei conti.

Con il passare del tempo a queste istituzioni si sono affiancati altri organi, istituiti soprattutto da atti del Consiglio.

Nonostante vengano nominati dai governi degli Stati membri, gli altri organi del sistema sono caratterizzati da una composizione indipendente a titolo personale, in quanto i loro membri non rappresentano il governo di appartenenza.

A fianco al Parlamento europeo, rappresentante del popolo, troviamo organi rappresentativi delle istanze del decentramento, come il Comitato delle regioni, degli interessi di categoria, come il Comitato economico e sociale, o delle banche centrali nazionali, come appunto la Banca centrale europea.

Il compito degli organi dell'Unione non è limitato alla rappresentanza degli interessi a livello dell'Unione, bensì essi contribuiscono al funzionamento del sistema, arrivando a volte a svolgere

112Art. 3 del TUE.

funzioni analoghe a quelle rappresentate sul piano nazionale.[113]

L'UE è governata dal principio della democrazia rappresentativa, in cui i cittadini sono rappresentati direttamente a livello dell'Unione nel Parlamento europeo e gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dell'UE.

Per quanto riguarda il processo legislativo le istituzioni che partecipano al processo legislativo nell'UE sono:

- il Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini dell'UE ed è eletto direttamente da essi;
- il Consiglio dell'Unione europea, che rappresenta i governi dei singoli Stati membri; la presidenza del Consiglio è assicurata a rotazione dagli Stati membri
- la Commissione europea, che rappresenta gli interessi dell'Europa nel suo complesso.

Queste tre istituzioni elaborano insieme le politiche e le leggi che si applicano in tutta l'UE. In linea di principio, la Commissione propone i nuovi atti legislativi, che il Parlamento europeo e il Consiglio devono adottare. I paesi membri applicano poi le norme, e la Commissione si assicura che vengano applicate e fatte rispettare correttamente.

La Corte di giustizia e la la Corte dei conti esercitano un ruolo importante: mentre la prima garantisce il rispetto del diritto europeo, la seconda verifica il finanziamento delle attività dell'UE.[114]

Tra le istituzioni dell'Unione la separazione dei poteri è poco netta, meccanismo che sta alla base della civiltà istituzionale e si trova anche nel modello federale.

La Commissione europea, organo che somiglia maggiormente ad un governo, non è propriamente un organo esecutivo. Il Parlamento, diversamente dai parlamenti nazionali, non è pienamente indipendente sotto il profilo legislativo, agendo in collegamento con la Commissione ed il Consiglio dei ministri, il quale appunto riveste funzioni legislative oltre a funzioni esecutive. La Corte di giustizia europea è l'unico organo che esercita chiaramente il potere giudiziario, nonostante sia difficoltoso regolare contenziosi sulla costituzionalità delle norme emanate dall'Unione o sull'interpretazione dei trattati.[115]

I poteri e le responsabilità di tutte queste istituzioni vengono sanciti dai trattati, che sono alla

113Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, pp 59-61.
114https://europa.eu/european-union/index_it
115Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 42-43.

base di tutte le attività dell'UE e stabiliscono inoltre le regole e le procedure che le sue istituzioni devono seguire. I trattati sono approvati dai capi di Stato e/o di governo di tutti i paesi membri e ratificati dai loro parlamenti.

L'UE dispone inoltre di altre istituzioni che svolgono funzioni specializzate:

- il Servizio europeo per l'azione esterna assiste l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, attualmente Federica Mogherini, che presiede il consiglio Affari esteri, guida la politica estera e di sicurezza comune e vigila sulla coerenza e il coordinamento dell'azione esterna dell'UE.
- la Banca centrale europea è responsabile per la politica monetaria europea
- il Comitato economico e sociale europeo rappresenta la società civile, i datori di lavoro e i lavoratori
- il Comitato delle regioni rappresenta le autorità regionali e locali
- la Banca europea per gli investimenti finanzia i progetti d'investimento dell'UE
- il Mediatore europeo indaga sulle denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte degli organi e delle istituzioni dell'UE
- il Garante europeo per la protezione dei dati salvaguarda la riservatezza dei dati personali dei cittadini.[116]

La Commissione

La Commissione è composta da un gruppo di 28 commissari, uno per ciascun paese dell'UE, sotto la direzione del presidente che assegna le diverse competenze politiche.

La durata del mandato è quinquennale, così come il mandato del Parlamento.

Essa costituisce l'esecutivo dell'UE. L'attuale Commissione europea è l'erede delle Commissioni che rappresentavano le tre Comunità distinte, ovvero Ceca, Cee ed Euratom, le quali si fusero il 1 luglio 1967.[117] Tale organo è incaricato di redigere le decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, tutelando gli interessi dell'Unione e dei suoi cittadini su questioni che non possono essere gestite efficacemente a livello nazionale. Inoltre si occupa della gestione delle politiche e dei finanziamenti dell'UE, assicura il rispetto della legislazione insieme alla Corte di giustizia, garantendo che il diritto dell'UE venga correttamente applicato in tutti i paesi membri.

116https://europa.eu/european-union/index_it
117Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 44.

In ultima istanza la Commissione rappresenta l'Unione sulla scena internazionale, infatti negozia accordi internazionali per suo conto.[118]

Essa può proporre importanti progetti di riforma della Comunità, come nel caso dell'Atto unico e dei progetti Delors sull'unione economica e monetaria.

Esercita inoltre importanti funzioni di controllo sull'attuazione da parte dei paesi membri delle politiche ufficiali dell'Unione.[119]

Il presidente definisce l'indirizzo politico della Commissione, permettendo in tal modo ai commissari di decidere assieme gli obiettivi strategici e delineare il programma di lavoro. Per quanto riguarda la nomina, a seguito delle elezioni del Parlamento europeo, il candidato presidente viene presentato dai leader nazionali nel Consiglio europeo.

Le decisioni vengono prese sulla base di una responsabilità collettiva. Tutti i commissari hanno lo stesso peso nel processo decisionale, ma non hanno alcun potere decisionale individuale, salvo quando autorizzato in determinate situazioni.

La direzione generale competente prepara dei progetti di proposte legislative, le quali vengono ripresentate ai commissari affinché le adottino nella loro riunione settimanale. Successivamente vengono trasmesse al Consiglio e al Parlamento.[120]

Inizialmente "il compito di rappresentare l'Unione nei confronti dell'esterno era tripartito: il presidente della Commissione rappresentava l'Unione nel dialogo politico, nelle istituzioni internazionali e nei negoziati con gli altri stati non membri; all'interno della Commissione si aveva poi il commissario alle Relazioni esterne, che curava le questioni relative ai rapporti tra Unione e paesi non-Ue senza compiti espressi di rappresentanza; infine, per quanto riguarda la Pesc, (…) essa veniva rappresentata dal cosiddetto "Mister Pesc".[121] Con il Trattato di Lisbona i tre ruoli sono stati sostituiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri.

La Commissione europea costituisce la massima espressione del funzionalismo. Si tratta di un' istituzione orizzontale, "l'organo più sovranazionale dell'Unione"[122] in quanto partecipa contemporaneamente alle funzioni classiche dello Stato. In primo luogo detiene il monopolio legislativo; partecipa alla funzione esecutiva, essendo incaricata dell'applicazione di alcune politiche comuni; in ultima istanza partecipa alla funzione giudiziaria in quanto ha il potere di

118https://europa.eu/european-union/index_it
119Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 53.
120https://europa.eu/european-union/index_it
121Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 54.
122Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 44.

presentare ricorsi di fronte alla Corte di giustizia contro gli Stati membri che violino gli obiettivi comunitari.

L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza

"L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune (…). L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione."[123]

Egli viene nominato sia dal Parlamento sia dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Mentre inizialmente la sua funzione era limitata al Consiglio e al Consiglio europeo, con il Trattato di Lisbona ha assunto un ruolo più vasto, diventando anche vicepresidente della Commissione.[124]

Il Consiglio

Il Consiglio, che fino al Trattato di Lisbona si chiamava Consiglio dell'Unione europea o Consiglio dei ministri, è l'organo decisionale dell'Unione, in quanto approva in ultima istanza le leggi proposte dalla Commissione. Tali atti possono assumere varie forme:

- regolamenti, che hanno valore immediato nei confronti degli stati membri senza dover essere adottati dalle leggi nazionali;
- direttive, che hanno valore solamente se recepite attraverso la legislazione nazionale;
- decisioni, vincolanti solamente per i soggetti destinatari dei provvedimenti;
- pareri e raccomandazioni, che non hanno carattere vincolante.[125]

Esso rappresenta il livello più elevato di cooperazione politica tra i paesi dell'UE in quanto riunisce i leader dell'UE per definire l'agenda politica dell'Unione europea. Definisce gli orientamenti generali e le priorità politiche dell'UE, gestisce questioni complesse o delicate che

123Articolo 18 TUE.
124Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, p 100-101.
125Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 55.

non possono essere risolte a livelli inferiori di cooperazione intergovernativa e definisce la politica estera e di sicurezza dell'UE, tenendo conto degli interessi strategici dell'Unione e delle implicazioni per la difesa.

Esso è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri. Non ha membri permanenti.

È convocato e presieduto dal suo presidente. Ogni paese membro ha detenuto a turno la presidenza del Consiglio per la durata di un semestre.

Di solito si riunisce quattro volte all'anno, ma il presidente può convocare riunioni straordinarie, se necessario.

In generale, adotta le decisioni per consenso, ma in alcuni casi anche all'unanimità o a maggioranza qualificata. Hanno diritto di voto solamente I capi di Stato e di governo.

Tutte le discussioni e le votazioni sono pubbliche. Mentre prima del Trattato di Lisbona esso deliberava a maggioranza semplice,[126] ora le decisioni vengono di norma adottate a maggioranza qualificata , ossia il 55% dei paesi che rappresentino almeno il 65% della popolazione totale dell'Unione.

Per bloccare una decisione, occorrono almeno 4 paesi (che rappresentino almeno il 35% della popolazione totale dell'UE), ad eccezione di materie delicate come la politica estera o la fiscalità richiedono l' unanimità. Per le questioni procedurali e amministrative è richiesta la maggioranza semplice.[127]

Il Consiglio ha natura diversa dalla Commissione: mentre i commissari perseguono gli interessi dell'Unione, i consiglieri rappresentano gli interessi dei paesi membri. Di conseguenza il Consiglio costituisce "la sede delle mediazioni, dei compromessi, della ricerca dell'accordo (...)".[128]

Il Consiglio europeo

Nato nel 1974, con il Trattato di Lisbona è diventato ufficialmente un'istituzione dell'Unione, un

126Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, p 84-86.
127https://europa.eu/european-union/index_it
128Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 55.

appuntamento, avente luogo nel paese che detiene la presidenza di turno dell'Unione, importante per la definizione delle principali direttive di miglioramento e sviluppo.[129]
Nella sede del Consiglio europeo si riuniscono due volte a semestre il presidente della Commissione, i capi di Stato o di governo degli Stati membri e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

"Per composizione e funzioni, esso è l'istituzione di carattere più squisitamente politico nel panorama istituzionale dell'Unione (...)" a cui spettano "(...)le decisioni istituzionali di maggiore sensibilità politica per la vita dell'Unione."[130]

Il Presidente viene eletto a maggioranza qualificata dallo stesso Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, ogni due anni e mezzo.

"Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative."[131]

Per quanto riguarda le funzioni, il Consiglio europeo esercita un ruolo fondamentale nel processo di revisione dei Trattati, decide in merito alla composizione delle altre istituzioni e nomina alcune cariche non affidate direttamente agli Stati membri. Svolge inoltre un ruolo di mediazione nel caso in cui gli Stati membri non riescano a trovare l'accordo per sbloccare una decisione del Consiglio dell'Unione.

Prima di Lisbona le delibere del Consiglio, non avendo carattere vincolante, venivano prese per consensus, ovvero senza un formale diritto di voto: constatata la mancanza di obiezioni su una questione da parte del Presidente, la decisione veniva raggiunta. Dopo essere diventato formalmente un' istituzione dell'Unione, continua a vigere la regola del consensus, tranne nel caso in cui i Trattati stabiliscano il ricorso a regole di voto formali, all'unanimità, a maggioranza semplice o maggioranza qualificata.[132]

129Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 59.
130Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, p 70-71.
131Art. 15, comma 1 TUE.
132Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017, pp 70-76.

Il Parlamento

Il Parlamento europeo è l'organo legislativo dell'Unione, eletto direttamente dai cittadini dell'Unione ogni cinque anni.

In seguito alla firma del Trattato di Roma nel 1957 l'Assemblea parlamentare della Ceca, attiva dal 1952, venne sostituita dall'Assemblea parlamentare europea, presieduta dal francese Robert Schuman. Nel marzo 1962 essa cambiò nome e diventò Parlamento europeo.

Inizialmente la scelta dei parlamentari avveniva a seguito di designazione tra i parlamenti nazionali degli stati membri. Durante il Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975 si decise che il Parlamento sarebbe stato eletto con suffragio universale diretto a partire dal 1978.[133]

Per quanto riguarda la sua composizione, il numero di deputati per ogni paese è approssimativamente proporzionale alla popolazione di ciascuno di essi: un paese non può avere meno di 6 o più di 96 eurodeputati e il numero totale non può superare i 751 (750 più il presidente). Il Presidente rappresenta il Parlamento europeo nei confronti delle altre istituzioni dell'UE e del mondo esterno e dà l'approvazione finale al bilancio dell'UE.

Il Parlamento europeo esercita tre funzioni, ovvero funzione di legislazione, di supervisione e di bilancio. In primo luogo esso adotta la legislazione dell'UE, insieme al Consiglio dell'UE, sulla base delle proposte della Commissione europea, rivede il programma di lavoro della Commissione e le chiede di presentare proposte legislative e decide in merito agli accordi internazionali. Per quanto riguarda la funzione di supervisione, il Parlamento svolge un controllo democratico su tutte le istituzioni dell'Unione, approva la Commissione e ne elegge il Presidente, esamina le petizioni dei cittadini e discute la politica monetaria con la Banca Centrale europea. In ultima istanza elabora, insieme al Consiglio il bilancio dell'Unione europea ed approva il bilancio di lungo periodo dell'Unione.[134]

Nonostante la sua struttura sia simile a quella dei parlamenti nazionali, il Parlamento europeo non può esservi paragonato. In particolare "(...) non dispone di un potere legislativo autonomo, cioè non può approvare leggi di sua spontanea volontà, non le può abrogare e non può decidere forme di tassazione nei confronti dei cittadini europei. Deboli sono pure i poteri di controllo sull'esecutivo (...)".[135]

Nonostante con il Trattato di Lisbona la situazione sia migliorata, la dipendenza del Parlamento

133Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 61.
134https://europa.eu/european-union/index_it
135Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 65.

nei confronti degli altri organi ha comportato un "deficit democratico"[136] nell'Unione. Con l'Atto Unico è stata stabilita la cooperazione tra Parlamento e Consiglio nell'approvazione degli atti proposti dalla Commissione, mentre il Trattato di Maastricht ha introdotto la codecisione fra gli organi, il cui meccanismo consente al Parlamento di bloccare e rallentare le procedure di approvazione. In sostanza dal 2004 "la codecisione è diventata la procedura standard per l'approvazione delle leggi dell'Unione, e ha cambiato nome diventando "procedura legislativa ordinaria".[137]

La Corte di giustizia

La Corte di giustizia dell'Unione europea ne interpreta il diritto per garantire che venga applicato allo stesso modo in tutti gli Stati membri e dirime le controversie giuridiche tra governi nazionali e istituzioni dell'Unione. La prima Corte di giustizia è stata quella della Ceca nel 1957.[138]

Può essere adita, in talune circostanze, anche da singoli cittadini, imprese o organizzazioni allo scopo di intraprendere un'azione legale contro un'istituzione dell'UE qualora ritengano che abbia in qualche modo violato i loro diritti.

Ad essa partecipano giudici e avvocati generali nominati dai governi nazionali per un mandato rinnovabile di sei anni. I giudici di ogni sezione eleggono un presidente che resta in carica per un mandato rinnovabile di tre anni.

Essa è suddivisa in due sezioni, la Corte di giustizia, la quale tratta le richieste presentate dai tribunali nazionali e alcuni ricorsi per annullamento e impugnazioni, ed il Tribunale, il quale giudica i ricorsi per annullamento presentati da privati cittadini, imprese e, in taluni casi, governi di paesi dell'UE.[139]

L'Unione europea è regolamentata dal diritto comunitario, ovvero l'insieme delle leggi e delle disposizioni che disciplinano il funzionamento delle Comunità e i rapporti tra la Comunità e gli stati membri. La Corte di giustizia ha il compito di controllare che queste leggi vengano rispettate.

L'Ue costituisce una sorta di "(...) anomalia del diritto internazionale. I trattati istitutivi delle Comunità hanno infatti determinato la nascita di un soggetto che, pur essendo sorto per accordo

136Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 66.
137Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 68.
138Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 70.
139https://europa.eu/european-union/index_it

volontario tra stati sovrani, ha nel tempo acquisito competenze e poteri inediti rispetto a quelli delle tradizionali organizzazioni internazionali".[140]

La Corte dei conti

La Corte dei conti europea esercita la funzione di revisore esterno indipendente dell'Unione a tutela degli interessi dei contribuenti dell'UE. Non è dotata di poteri legali, ma opera per migliorare la gestione da parte della Commissione europea del bilancio dell'UE.

Il lavoro di audit della Corte si concentra principalmente sulla Commissione europea - il principale organo responsabile dell'esecuzione del bilancio UE. La Corte collabora inoltre strettamente con le autorità nazionali, assieme alle quali la Commissione gestisce la maggior parte dei fondi UE (circa l'80%).

I membri della corte sono nominati dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento per periodi di sei anni rinnovabili, e scelgono uno di loro come presidente per un periodo di tre anni.[141]

La Banca centrale europea

La Banca centrale europea (BCE) definisce e attua la politica economica e monetaria dell'UE. Il suo compito principale è mantenere la stabilità dei prezzi, favorendo in tal modo la crescita e l'occupazione. Essa è costituita dal Consiglio direttivo, incaricato di valutare gli sviluppi economici e monetari, stabilisce la politica monetaria dell'eurozona e fissa i tassi di interesse applicabili ai prestiti erogati dalla BCE alle banche commerciali; dal Comitato esecutivo, responsabile dell'attuazione la politica monetaria, gestisce gli affari correnti, prepara le riunioni del Consiglio direttivo ed esercita i poteri che gli vengono delegati dal Consiglio direttivo; dal Consiglio generale, il quale concorre all'adempimento delle funzioni consultive e di coordinamento.[142]

Essa è stata creata nel 1990 durante la prima fase dell'Unione economica monetaria (UEM), periodo in cui vennero stabiliti collegamenti più stretti fra i governatori delle banche centrali degli stati membri e vennero eliminate le restrizioni ai movimenti di capitali.[143]

140Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 69.
141https://europa.eu/european-union/index_it
142https://europa.eu/european-union/index_it
143Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 81-82.

Le fonti del diritto dell'Unione europea

Il sistema delle fonti del Diritto dell'Unione Europea risulta essere più complesso rispetto a quello di altri ordinamenti giuridici. Infatti non si limita al binomio tra diritto primario, costituito dai trattati istitutivi, e diritto derivato, caratterizzato dagli atti derivanti dai trattati istitutivi. A questi si affiancano infatti le modifiche successive dei trattati originari, così come gli accordi internazionali conclusi con gli Stati terzi.[144]

Al vertice delle fonti del diritto dell'Unione troviamo i trattati istitutivi, ovvero il Trattato dell'Unione Europea (TUE), più comunemente conosciuto come Trattato di Maastricht, costituito da 55 articoli, ed il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), conosciuto come Trattato di Lisbona, costituito da 358 articoli.

Nonostante manchi la struttura della carta costituzionale, questi due trattati vengono considerati costitutivi. Seppure il TUE sia stato concepito precedentemente al TFUE, i due trattati vengono concepiti come un unico insieme normativo, in cui nessuno dei due prevale sull'altro.

Accanto ai due Trattati "costitutivi" troviamo degli atti e dei protocolli ad essi collegati, che nel tempo ne hanno integrato o modificato alcune parti. Fra questi ricordiamo anche gli atti di adesione, attraverso cui gli Stati sono diventati membri dell'Unione.[145]

La procedura di ammissione è regolata dall'Art. 49 del TUE:

> "Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2[146] e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene

144Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 133.

145Ivi, pp 135- 140.
146Art. 3 del TUE.

conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo.

Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali."[147]

Le dichiarazioni che seguono la procedura di ammissione non hanno valore normativo, ma costituiscono un mezzo di interpretazione delle norme a cui fanno riferimento.[148]

Per quanto riguarda la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione del 2000 a seguito del Trattato di Lisbona è diventata fonte di diritto primario, acquisendo lo stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi, come definito nell'art. 6 del TUE:[149]

" L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".[150]

Anche gli accordi internazionali conclusi dall'Unione con Stati terzi o organizzazioni internazionali costituiscono fonte di norme. Una volta che questi entrano in vigore sul piano internazionale diventano automaticamente parte integrante del sistema giuridico dell'Unione.[151]

L'ordinamento dell'Unione è costituito inoltre dagli atti derivati dai Trattati istitutivi, in posizione subordinata a questi, come specificato dall'art. 288 del TFUE:[152]

"Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti

147Art. 49 del TUE.
148Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 141.
149Ivi, p 142.
150Art. 6 del TUE.
151Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 153-154.
152Ivi, p 160.

di questi. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti."[153]

Se tali atti vengono adottati attraverso una procedura legislativa, essi assumono appunto natura legislativa. Nel caso in cui vengano adottati su delega di un atto legislativo o in esecuzione di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione, essi assumono rispettivamente la natura di atti delegati o di esecuzione. Gli atti normativi non appartenenti a queste categorie non hanno carattere legislativo, come nell'ambito della PESC.[154]

Seppur applicabili in settori differenti, per quanto riguarda la forma e l'entrata in vigore gli atti normativi dell'Unione devono sottostare ad un principio comune. In primo luogo, secondo quanto stabilito dall'art. 296, comma 2 del TFUE, tali atti devono essere motivati, ovvero si devono motivare le ragioni che hanno spinto all'adozione dell'atto normativo in questione. In secondo luogo ne va indicata la base giuridica, al fine di fornire la validità dell'atto stesso e allo stesso tempo di garantirne una migliore comprensione. Infine l'atto deve essere preventivamente pubblicato. In caso si tratti di un atto legislativo, di un regolamento o una direttiva rivolta a tutti gli Stati membri, esso deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, secondo quanto stabilito dall'art. 297 del TFUE; negli altri casi è sufficiente la notifica ai loro destinatari. Per quanto riguarda l'entrata in vigore dell'atto, si attende l'avvenuta notifica o che sia trascorso il ventesimo giorno dalla pubblicazione.[155]

Oltre agli atti elencati nell'art. 288, il Consiglio può ricorrere all'ausilio di conclusioni e risoluzioni, prive di valore vincolante, nel merito di questioni ambigue di interpretazione del diritto dell'Unione o per stabilire un accordo politico nel merito di una proposta della Commissione.

La Commissione può utilizzare linee direttrici o comunicazioni al fine di rendere noto il modo in cui interpretare una propria competenza. Seppur essendo privi di valore vincolante, tali strumenti stabiliscono obblighi addizionali a quelli dei Trattati.

Secondo l'art. 295 del TFUE Commissione, Consiglio e Parlamento possono concludere degli accordi interistituzionali, per stabilire delle collaborazioni reciproche, il cui valore vincolante

153Art. 288 del TFUE.
154Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 161-162.
155Ivi, p 168-170.

sussisterà solo nei confronti delle parti che lo hanno concluso.[156]

Il processo decisionale

La funzione normativa dell'Unione è caratterizzata da procedimenti che confluiscono in una decisione finale del Consiglio, ma che prevedono inoltre la partecipazione delle varie istituzioni, in misura e con modalità differenti.

Inizialmente il potere decisionale spettava solamente al Consiglio, mentre al Parlamento veniva chiesto unicamente un parere sulle proposte presentate dalla Commissione. Con il passare del tempo, alla luce di una maggiore democratizzazione all'interno dell'Unione, il Parlamento è stato investito di un ruolo più incisivo.

La scelta di una procedura rispetto ad un' altra prevista dai Trattati è legata al contenuto dell'atto da adottare.[157]

Vediamo quali sono le procedure del processo decisionale nell'ambito del diritto dell'Unione Europea.

La procedura di consultazione ha costituito la procedura decisionale tipica del sistema di integrazione europea. L'iter è il seguente: la Commissione presenta una proposta ed il Consiglio, prima di adottare l'atto, deve chiedere obbligatoriamente il parere, tuttavia non vincolante, del Parlamento europeo sulla proposta.

La procedura legislativa ordinaria è stata introdotta con il Trattato di Lisbona, sostituendosi così alla procedura di codecisione. Mentre nella codecisione il procedimento era simile a quello di consultazione, nella procedura legislativa ordinaria, il Parlamento non svolge un ruolo di consultazione secondario, ma adotta una posizione iniziale sullo stesso livello del Consiglio. Se il Consiglio concorda con il Parlamento, l'atto entra in vigore; in caso contrario, il Consiglio trasmette al Parlamento la propria posizione, che viene presa in esame in una seconda fase. Questa seconda fase può durare al massimo tre mesi, successivamente a cui il Parlamento può

156Ivi, p 183- 186.
157Ivi, p 187-188.

adottare, non adottare o può proporre un emendamento alla posizione del Consiglio, chiedendo il parere della Commissione. Il Consiglio ha tre mesi di tempo per approvare a maggioranza qualificata tutti gli emendamenti parlamentari e adottare l'atto. Oppure avrà sei settimane di tempo per convocare, un comitato composto dai membri del Consiglio e da altrettanti rappresentanti del Parlamento, volto a raggiungere un accordo, consultando anche la Commissione. In caso non si raggiunga un accordo, l'atto non viene adottato.

La procedura di approvazione si basa sulla necessità del parere positivo del Parlamento affinché il Consiglio possa adottare l'atto. In caso di un parere negativo del Parlamento, l'atto non viene adottato.

Con la procedura di delega normativa il Consiglio o il Parlamento europeo possono delegare alla Commissione per mezzo dello stesso atto da approvare il potere di adottare degli atti non legislativi per completare o modificare quell'atto legislativo.

La procedura di adozione di atti di esecuzione riguarda la competenza, attribuita alla Commissione, ed eccezionalmente al Consiglio nel caso della PESC, ad adottare misure di esecuzione di atti giuridicamente vincolanti.[158]

L'ordinamento giuridico dell'Unione europea è stato presentato come un ordinamento nuovo nel campo del diritto internazionale, in quanto sono soggetti del diritto dell'Unione non solamente gli Stati membri, ma anche i loro cittadini.[159]

Per quanto riguarda la questione del rapporto tra il diritto dell'Unione e quello degli Stati membri, esso può essere definito d'integrazione, in quanto il primo si integra al secondo, creando una situazione di conflitto tra le norme. Il problema viene tuttavia risolto dal principio di supremazia del diritto dell'Unione. Come sottolinea la Dichiarazione n.17 allegata al Trattato di Lisbona, "questo principio viene ancorato proprio alla natura specifica dell'Unione (…). L'integrazione nel diritto di ciascuno Stato membro di norme che promanano da fonti comunitarie, e più in generale, lo spirito e i termini del Trattato, hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di fare prevalere, contro un ordinamento giuridico da esse accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore. (…) Il diritto nato dal Trattato

158Ivi, p 199- 217.
159Ivi, p 897.

non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico dell'Unione europea"[160]. Non si tratta di una questione di prevalenza fra norme, bensì della considerazione per cui il trasferimento di poteri che gli Stati membri eseguono nei confronti dell'ordinamento giuridico dell'Unione comporta una limitazione dei loro diritti sovrani, per la cui ragione ogni atto giuridico in contrasto con l'ordinamento comunitario risulterebbe nullo.[161]

L'osservanza dei Trattati da parte degli Stati membri

Si tratta di un'ulteriore questione a cui accennare. Nonostante un meccanismo di controllo possa essere esercitato dagli stessi Stati membri, questi sono restii a farlo, preferendo sollecitare la Commissione ad avviare la procedura d'infrazione, essendo essa depositaria della funzione di controllo sul rispetto dei Trattati. La commissione è chiamata ad esprimere un proprio parere, adeguatamente motivato. Se dopo due mesi lo Stato membro non si conforma al parere della Commissione, sulla base dell'art. 258 del TFUE essa può adire la Corte, la quale potrà accogliere il ricorso solamente se esso risulta essere sussistente, non fondato pertanto su una mera presunzione. Una volta accertato l'inadempimento, la Corte pronuncia una sentenza dichiarativa, in quanto ha unicamente la funzione di accertare la sussistenza dell'inadempimento. Ai sensi dell'art. 260 del TFUE lo Stato ha l'obbligo di prendere i provvedimenti necessari perché la sentenza venga eseguita, ma bisogna sottolineare che l'obbligo non deriva dalla Corte, ma dall'articolo in questione. In caso lo Stato inadempiente non abbia preso le misure necessarie per l'esecuzione della sentenza, la Commissione può presentare un ricorso alla Corte per l'inosservanza, la quale dispone una somma forfettaria o una penalità da versare a carico dello stesso.[162]

160Ivi, p 899.
161Ivi.
162Ivi, pp 259- 276.

Le politiche dell'Unione Europea

Per “politiche” dell'Unione si intendono le condizioni, le modalità e i limiti definiti dai Trattati riguardo l'azione dei settori in cui l'Unione esercita le proprie competenze. A ciascuna politica viene dedicato un settore nella Parte Terza del TFUE, ovvero gli articoli dal 26 al 197, mentre dall'art. 7 al 17 troviamo le “Disposizioni di applicazione generale”, valide per tutte le politiche.

La funzione di definizione delle politiche e di coordinamento vengono affidate al Consiglio, sotto il controllo del Parlamento europeo, secondo quanto espresso dall'art. 16, par 1 del TUE.[163]

Le politiche dell'Unione riguardano:

- il mercato unico;
- la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;
- la politica agricola comune e della pesca;
- lo spazio di libertà, di sicurezza e giustizia, nel cui ambito viene definita la politica comune in materia di asilo;
- la politica comune dei trasporti;
- la fiscalità;
- la politica economica e monetaria;
- il settore dell'occupazione e delle politiche sociali;
- le politiche settoriali, fra cui citiamo la sanità pubblica, la cultura, la protezione dei consumatori, l'industria, lo sviluppo delle reti transeuropee, la politica ambientale, l'energia e il turismo.

163Ivi, p 437.

La dimensione esterna dell'Unione

L'elaborato dedica particolare attenzione alla dimensione esterna dell'Unione. In primo luogo perché, come vedremo, l'Unione si è definita per la necessità di affermarsi verso l'esterno. In secondo luogo perché, considerando la storia dell'Unione europea sulla base dello scontro dialettico fra federalismo e funzionalismo, si vedrà che le caratteristiche della sua dimensione esterna, soprattutto per quanto riguarda la sua politica estera, costituiscono almeno fino al Trattato di Lisbona, un limite al processo di integrazione.

> "La varietà e l'importanza delle materie rispetto alle quali le istituzioni erano chiamate a esercitare le loro competenze in base ai Trattati istitutivi spiega perché il processo d'integrazione europea sia stato fin dall'inizio caratterizzato da una marcata proiezione esterna (…). D'altra parte, il consolidarsi progressivo del mercato interno e delle altre politiche comuni alimentava un interesse sempre maggiore degli stessi paesi terzi per l'instaurazione di rapporti diretti con le istituzioni europee."[164]

L'importanza della proiezione verso l'esterno ha dato vita ad un insieme di attività svolte dalle istituzioni comunitarie sul piano internazionale. Accordi bilaterali e multilaterali con paesi terzi, rapporti diplomatici con Stati non membri, relazioni con organizzazioni internazionali a partire dalla fine degli anni '80 sono stati incanalati nella necessità di una forma di politica estera comune.

Riprendendo le parole di Ikenberry,

> "L'Unione Europea di oggi è un sistema politico multistatale (cioè a dominanza degli Stati membri), multicentrico (cioè un sistema nel quale la funzione di governo è distribuita in diversi centri che sono le istituzioni formali di governo degli Stati e dell'Unione e diverse agenzie), multilivello (cioè organizzato in sistemi di governo sovrapposti sullo stesso territorio), multidimensionale (cioè competente in molte dimensioni della vita sociale che hanno diverso grado di sviluppo e sono autonome l'una dall'altra), multisoggettuale (cioè un sistema che attribuisce legittimità di azione politica alle istituzioni politiche formali, alle associazioni

164Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 807.

politiche tradizionali come i partiti e i sindacati e alle associazioni della società civile) e infine un sistema politico multinazionale che ha potenzialità di svilupparsi anche come sistema multinazionale, cioè aperto all'autonomia culturale di gruppi provenienti da altre culture e civiltà".[165]

Queste caratteristiche sono comprensibili se si considera l'obiettivo principale dell'Unione, ovvero la realizzazione di un sistema politico simile a una federazione, caratterizzato dall'unione delle politiche degli Stati membri, così come l'obiettivo di realizzare politiche in linea con i dettami della globalizzazione.

Mentre il progetto iniziale dell'Unione era la realizzazione di un ordine pacifico attraverso l'integrazione tra gli Stati, con il passare del tempo divenne vincolato alla necessità di adattare il contesto politico europeo all'evoluzione dell'ambiente politico globale. Questa evoluzione dell'Unione Europea è evidente sia nel processo di costituzione della sua politica estera, sia nel tipo di strategie che decide di adottare nel sistema delle relazioni economiche mondiali.[166]

L'Unione europea prima del Trattato di Lisbona svolgeva un ruolo internazionale senza tuttavia disporre dei requisiti necessari per essere considerata un vero e proprio soggetto internazionale. Secondo alcuni studiosi

"il ruolo dell'Ue non deriva da un'azione internazionale, ma, piuttosto, risulta dai suoi processi e politiche interni"[167].

Pertanto il ruolo che l'Unione europea svolge deriva dal suo essere presente nello scenario internazionale. Tale presenza riguarda il suo essere dotata di autorità, ovvero di essere autorizzata ad agire; di autonomia, essendo essa indipendente dagli altri attori; di coesione, essendo in grado di agire in modo unitario con gli altri attori; di godere del riconoscimento internazionale da parte degli altri attori. Inoltre

"(...) il ruolo dell'Ue nel sistema internazionale è connesso al modo in cui essa definisce e persegue i propri obiettivi esterni e, cioè, al modo in cui l'Ue decide e attua la sua politica estera,

165Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., *Manuale di Relazioni Internazionali*, Editori Laterza, Roma- Bari, 2011, p 135.
166Ivi, p 136.
167Ginsberg, R.H, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield; Allen D, Smith M, *Western Union's Presence in the Contemporary International Arena*, in "Review of International Studies", 1990, citati in Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 307.

di sicurezza e difesa."[168]

L'Unione Europea è costituita da numerosi attori statali che interagiscono fra loro e con le sue istituzioni. Di conseguenza, la sua politica estera, prima di Lisbona, non può essere definita come l'insieme delle politiche tenute unite dallo stesso soggetto; si tratta piuttosto di un "insieme di posizioni e azioni a partecipazione variabile".[169]

Va precisato che le decisioni di politica estera dell'Unione presuppongono le decisioni di politica estera nazionali, ovvero devono essere state concordate ed adottate precedentemente dalla politica estera dei suoi Stati membri.

"(...) Ogni decisione comune (...) riguarda il rapporto fra un paese membro e gli altri membri dell'Ue ma, anche, il rapporto fra l'Ue e il sistema internazionale."[170]

In termini di procedure, non si tratta di una politica estera omogenea, in quanto a seconda della materia – politica di difesa, relazioni esterne o politica estera e di sicurezza – la politica dell'Unione ha regole differenti.[171]

Il punto di svolta nel settore della politica estera è stato determinato dal Trattato di Lisbona:

"L'Unione, infatti, ha il potere, ai sensi del Trattato di Lisbona, di intrattenere relazioni con le organizzazioni internazionali, concludere accordi di associazione e di cooperazione, tariffari e commerciali(...)".[172]

Ciononostante rimane una questione fondamentale: il mondo "extra- Ue" non sa come porsi nei confronti dell'Unione.
Il problema deriva dal fatto che la stessa Unione non è riuscita a definire la sua natura nel corso del tempo.
Essa non può essere definita come una forma tradizionale di collaborazione internazionale. Non si tratta di una confederazione, in quanto essa ha acquisito una parte di sovranità in alcuni ambiti. Infine non può nemmeno essere definita una federazione, in quanto gli elementi federali risultano ancora troppo deboli rispetto al ruolo esercitato dagli stati membri in alcuni settori, fra cui il

168Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 308.
169Ivi, p 310.
170Ivi, p 313.
171Ivi, p 312.
172Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, p 119.

potere di stipulare trattati e di usare la forza armata.
Per poter definire l'Unione come un'entità nella politica estera e di difesa, è stata istituita la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc).
La necessità di istituire una politica estera europea risale alla fine degli anni Sessanta, periodo in cui si sono verificati importanti cambiamenti nel sistema internazionale. Infatti l'avvio del processo di integrazione delle politiche estere dei paesi della Comunità Europea coincide a grandi linee con il crollo del sistema monetario di Bretton Woods, con la conseguente crisi del petrolio e con il cambiamento dell'egemonia americana in conseguenza alla Guerra del Vietnam.

Negli anni Settanta i ministri degli Esteri degli Stati membri elaborano una "Dichiarazione sull'identità europea nelle relazioni internazionali". Tale dichiarazione era indirizzata, in primo luogo, agli Stati Uniti, a cui si esplicita la volontà di esercitare un ruolo attivo nello scenario politico internazionale; in secondo luogo, ai paesi arabi, per sottolineare la propria emancipazione dagli Stati Uniti. Si denota pertanto l'importanza del rapporto tra l'Unione e gli Stati Uniti nel processo di formazione della politica estera europea.[173]

Le radici della politica estera dell'Unione Europea vanno individuate nella Cooperazione politica europea, istituita nel 1970, che introdusse una prima forma di coordinamento tra le politiche estere degli stati membri. Tuttavia la situazione in questo ambito rimase in stallo fino al Trattato di Maastricht del 1992 con cui la Comunità Economica Europea venne sostituita dall'Unione europea. Le strutture e le politiche della Comunità Europea (1°pilastro) vennero affiancate da altri due pilastri, per l'appunto, la Politica estera e di sicurezza comune (2° pilastro), e la Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, definita con l'acronimo GAI (3°pilastro).
Nonostante il Trattato di Maastricht definisse la Pesc come uno degli obiettivi primari dell'Unione, in realtà i ministri degli Esteri degli Stati membri hanno continuato a monopolizzarla.
Con il Trattato di Nizza (2003) la Pesc si è concretizzata in una linea politica specifica, la Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), istituendo degli strumenti operativi per metterla in atto:

- Consiglio affari generali e relazioni esterne, a cui spetta il compito di prendere le decisioni sul dispiego delle forze armate. Ad esso spetta il compito di determinare l'efficacia e la prontezza della politica estera comune;

173Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., *Manuale di Relazioni Internazionali*, Editori Laterza, Roma- Bari, 2011, pp 138-140.

- Stato Maggiore dell'Unione (Uems);
- Eumc, organo militare costituito dai capi di Stato Maggiore della difesa dei paesi membri;
- Cops, costituito dagli ambasciatori nazionali.

Gli Stati membri hanno apposto numerose resistenze riguardo al tentativo intrapreso nell'ambito della Convenzione di Nizza di far applicare il principio della maggioranza qualificata riguardo alle questioni relative alla sicurezza.
Tuttavia con il Trattato di Lisbona il principio delle cooperazioni rafforzate è stato esteso anche in ambito della Pesc.[174] E' stata abolita inoltre la struttura a pilastri, cancellando la distinzione netta tra i tre ambiti dell'integrazione europea.
L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Mister Pesc), istituito con il Trattato di Amsterdam, diventa, dopo Lisbona, una figura stabile. E' stato infine introdotto il Servizio europeo per l'azione esterna come apparato diplomatico e amministrativo che gestisce la politica estera comune.

Bisogna ricordare che le scelte di politica estera possono avere importanti conseguenze sia sul piano comunitario che sul piano degli ordinamenti e degli interessi degli Stati membri. Proprio per questo motivo gli Stati membri hanno limitato considerevolmente la portata della PESC sul piano degli strumenti normativi ed istituzionali.
E' necessario sottolineare che i Paesi membri hanno assunto atteggiamenti differenti nei confronti della PESC. Mentre Lussemburgo, Belgio e Olanda si dimostrarono favorevoli in primis, senza alcuna riserva, Francia e Germania ricorsero alla PESC per raggiungere i loro obiettivi. Per la Francia la PESC costituiva l'occasione dell'Europa per emanciparsi politicamente dagli Stati Uniti, ovvero la chiave per il rifiorire della potenza europea. Per la Germania, invece, la PESC rappresentava l'occasione per tornare a godere di vantaggi politici e di esercitare un ruolo fondamentale nonostante i problemi legati alla divisione. Italia, Spagna e Portogallo appoggiarono la PESC, pur affermando che venivano sottovalutati gli interessi dell'Europa in America Latina, in Africa meridionale e nel Mediterraneo. Austria, Svezia, Finlandia e Irlanda si dimostrarono meno entusiasta a causa della neutralità della loro tradizionale politica estera. Grecia, Danimarca e Gran Bretagna invece ostacolarono lo sviluppo della PESC. La Grecia non approvava i rapporti tra gli altri Stati membri con Turchia e Macedonia; la Danimarca , seppur

174Graglia, P.S, *L'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2011, pp 119- 125.

favorevole all'integrazione raggiunta, si opponeva al progresso di altre politiche comuni. La Gran Bretagna dimostrò scarso interesse per il progetto di una politica estera comune in generale, preferendo una cooperazione sulla base del caso per caso.

Tuttavia, nonostante le diversità di vedute, il progetto di una politica estera comune fece i propri progressi, sostanzialmente per due motivi. In primo luogo per un progressivo accomunamento degli interessi e delle identità degli Stati membri. In secondo luogo per un adattamento al processo di globalizzazione, il cui processo richiede agli Stati membri di aggregarsi per trovare risposte ai problemi globali.[175]

L'iniziale cooperazione fra le politiche estere nazionali si è trasformata in un sistema strutturato di politica estera e di sicurezza comune con il Trattato di Maastricht, costituendo uno dei tre pilastri su cui il TUE organizza il processo di integrazione europea. Con il Trattato di Lisbona è stato compiuto un ulteriore passo in avanti: queste attività sono state riunite nell'ambito giuridico-istituzionale unico dell'azione esterna dell'Unione. Ciononostante l'azione esterna non si presenta come una vera e propria politica dell'Unione, ma si identifica con un insieme di attività collegate dal fatto di contribuire alla partecipazione dell'Unione europea alle relazioni internazionali. Di conseguenza, non riguarda nemmeno una specifica competenza dell'Unione, ma ricorre alle competenze riconosciute dalle istituzioni da parte dei Trattati. Differentemente da altri settori, la competenza delle istituzioni sul piano internazionale concorre con quella degli Stati, con la conseguenza che questi non possono esercitarla contemporaneamente. Per quanto riguarda la PESC, la competenza dell'Unione non può essere né esclusiva né concorrente o parallela a quelle degli Stati, soprattutto per quanto riguarda il settore della difesa. L'azione esterna dell'Unione risulta pertanto complessa e articolata.

L'azione esterna dell'Unione è regolata dall'articolo 21 del TUE:

"1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni

175 Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., *Manuale di Relazioni Internazionali*, Editori Laterza, Roma- Bari, 2011, p 145-148.

internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2.

L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine."[176]

La funzione di questi principi sembra essere più generalmente quella di assicurare la coerenza della partecipazione dell'Unione alle relazioni internazionali in una politica estera unitaria, che non quella di limitare l'azione delle istituzioni.

Per quanto riguarda le istituzioni, il Consiglio europeo svolge il ruolo di indirizzo politico di tutte le attività dell'Unione, quindi pure quella esterna. Il Consiglio è l'organo centrale dell'Unione e di

176Art. 21 TUE.

conseguenza, delle sue singole azioni. Seppur vedendo limitato il proprio ruolo con il Trattato di Lisbona, la Commissione continua a svolgere una funzione di appoggio, soprattutto nel settore della sicurezza e della difesa comuni, alle iniziative dell'Alto Rappresentante, il quale può essere definito "responsabile dell'intero ventaglio della dimensione esterna dell'Unione"[177].

Ulteriore novità introdotta dal Trattato di Lisbona è il Servizio Europeo di azione esterna (SEAE). Si tratta di un organo "di natura ibrida, comunitaria-intergovernativa"[178] sia per quanto concerne le funzioni che vi sono state attribuite, ovvero di assistenza all'Alto Rappresentante, al Presidente del Consiglio europeo e alla Commissione nell'esercizio della dimensione esterna delle loro attività, sia per quanto concerne la sua composizione, ovvero funzionari del Consiglio e della Commissione per i servizi esterni e diplomatici. Esso è dotato di autonomia funzionale, seppur operando sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante e garantendo la "compatibilità della sua azione politica con le altre politiche dell'Unione".[179]

Per le materie relative alla PESC, la rappresentanza esterna dell'Unione viene attribuita sia al presidente del Consiglio europeo che all'Alto Rappresentante. Per quanto riguarda invece altri settori dell'azione esterna, il compito di rappresentare l'Unione viene attribuito alla Commissione sulla base dell'art. 17, par 1 del TUE[180]:

> "La Commissione (…) assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati (...)."[181]

L'azione esterna dell'Unione si realizza sia attraverso la conclusione di accordi internazionali con paesi terzi o con organizzazioni internazionali, sia attraverso delle misure derivanti da atti dell'Unione stessa. Nel caso della PESC il TUE fornisce indicazioni sugli strumenti giuridici e sulle procedure attraverso cui l'Unione può gestire la sua politica estera e, più propriamente, la sua dimensione militare e di difesa. Tali strumenti non prevedono l'adozione di atti legislativi.[182]

> "La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei

177Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 814.
178 Ivi, p 815.
179 Ivi.
180 Ivi, p 817.
181Art. 17, par 1 del TUE.
182 Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p 820.

casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi.(...)"[183]

"Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi."[184]

Il processo decisionale della PESC viene attribuito esclusivamente al Consiglio europeo e al Consiglio, escludendo ogni forma di intervento da parte del Parlamento europeo. Mentre prima di Lisbona le due istituzioni utilizzavano strategie, posizioni e azioni comuni, in seguito all'introduzione del Trattato di Lisbona l'unico atto di cui possono disporre in ambito della PESC è la decisione.

Secondo quanto stabilito dall'art. 215 del TFUE l'Unione ha facoltà di adottare sanzioni internazionali di natura economico-finanziaria nei confronti di paesi terzi o singoli. L'azione esterna dell'Unione si esprime attraverso gli accordi con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi.[185]

"L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri."[186]

Il primo dei settori dell'azione esterna dell'Unione è costituita dalla PESC, la quale determina inoltre la progressiva definizione di una politica di difesa comune.

Anche dopo Lisbona la PESC rimane soggetta a norme e procedure specifiche, elencate nell'art. 24[187]. Da tali procedure deriva che gli Stati svolgono un ruolo importante nella definizione della

183 Art. 24 del TUE.
184 Art. 31 del TUE
185Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp 820- 823.
186Art. 216 del TFUE.
187La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito

PESC, continuando ad essere attori nella scena internazionale e ad essere responsabili delle proprie politiche estere. La PESC non si sostituisce alle politiche estere degli Stati membri, i quali sono tenuti a sostenerla attivamente. Di conseguenza difficilmente la PESC può definirsi una vera e propria politica comune: infatti il suo obiettivo principale sembra essere più il coordinamento delle politiche estere nazionali, che l'affermazione di una sua propria.

Per quanto concerne i meccanismi di funzionamento, la PESC si sviluppa sulla base di interessi strategici stabiliti dal Consiglio europeo con decisioni apposite adottate all'unanimità. Sulla base dell'art. 29 del TUE le decisioni del Consiglio europeo vincolano gli Stati membri a conformare le proprie politiche estere nazionali.[188]

La PESC si distingue dagli altri settori dell'Unione anche per quanto riguarda il potere di iniziativa normativa, che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, viene attribuita all'Alto Rappresentante per gli affari esteri, il quale diventa responsabile della sua attuazione ricorrendo ai mezzi a disposizione degli Stati membri e dell'Unione.[189]

La dimensione militare e di difesa è sempre stata fondamentale nel processo d'integrazione europea, partendo dalla CED, passando per l'UEO e giungere,con il Trattato di Lisbona, alla nascita di una vera e propria politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), basata su un vincolo di assistenza reciproca tra gli Stati membri di fronte alla minaccia di aggressioni. La PSDC non comporta l'integrazione degli apparati militari nazionali, che rimangono di competenza degli Stati membri. Essa viene considerata una parte integrante della PESC.[190]

In conclusione, bisogna comunque riconoscere che con la PESC, a partire dal Trattato di Maastricht, il processo di integrazione europea ha acquisito maggiore dinamicità. Il Trattato di Lisbona ha incentivato la creazione di un sistema giuridico semplificato, i cui effetti sono stati percepiti soprattutto nel campo della PESC. Tuttavia essa non si sostituisce alle politiche estere degli Stati membri, si tratta piuttosto di una forma di coordinamento fra queste. La struttura dell'Unione impedisce pertanto l'emergere di una vera e propria politica estera comune. A mio avviso questo costituisce un limite notevole al processo d'integrazione.

---

dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

188Adam, R, Tizzano, A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp 847- 852.

189Ivi, p 854- 855.

190Ivi, pp 856- 858.

GLI OSTACOLI ALL'INTEGRAZIONE

Crisi dei migranti, Brexit e la questione catalana

Arrivati a questo punto è necessario porsi una domanda fondamentale per giungere ad una conclusione sulla questione europea.
In quest'ultima parte dell'elaborato cercheremo pertanto di capire se il processo d'integrazione dipende da una questione interna o da fattori esterni.
Secondo quanto affrontato finora abbiamo visto che l'Unione europea non può essere definita un modello federale.
Tuttavia non possiamo non considerare alcune questioni che negli ultimi anni continuano ad ostacolare il processo d'integrazione.
In primo luogo, la questione dei migranti, fattore esterno che mette in disaccordo i Paesi membri da più di quattro anni a questa parte.
In secondo luogo, la questione Brexit, il cui processo interno ha fortemente destabilizzato lo scenario europeo e internazionale.
Infine consideriamo la questione catalana come un fattore interno all'Unione, indicativo della tendenza alla disgregazione che si contrappone al processo unitario. Tuttavia ciò che ci interessa maggiormente è capire il modo in cui l'Unione europea ha reagito alla questione.

La questione dei migranti

Per quanto riguarda lo scenario attuale, la crisi dei migranti costituisce un importante elemento di spaccatura tra gli Stati membri dell'Unione.
Il problema ha iniziato ad essere rilevante tra il 2014 ed il 2015, quando un numero sempre maggiore di migranti, provenienti soprattutto da Siria, Libia, Afghanistan ed Iraq, ha cominciato a spostarsi verso l'Unione europea per richiedere asilo.
Ma torniamo indietro nel tempo per affrontare la questione dal momento in cui si è iniziato a prestare attenzione alla questione umanitaria.
A livello internazionale la promozione ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sono presenti tra gli obiettivi dello Statuto delle Nazioni Unite. Infatti il primo documento approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 è stata la *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo*. Vi facciamo riferimento per due articoli. In primo

luogo per l'art. 13, par 2:

"Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese".[191]

In secondo luogo per l'art. 14, in cui si sancisce il diritto "di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni".[192] Tuttavia da questo articolo non è deducibile l'obbligo per lo Stato di concedere asilo, in quanto il diritto internazionale attribuisce allo Stato la piena facoltà di decidere riguardo alle questioni inerenti allo straniero. Secondo la Dichiarazione universale, il diritto d'asilo non è un diritto della persona, ma una questione legata al costituire uno Stato.[193]

La questione assume una nota più specifica con la *Dichiarazione sull'asilo territoriale* del 1967, rimanendo tuttavia nel limbo di una dichiarazione, ovvero atto privo di valore vincolante.

Non si sono evidenziati altri sviluppi sul piano internazionale, se non un passaggio graduale di una concezione dell'asilo come diritto della persona, con riferimento alla tutela dei rifugiati e al principio di non respingimento, di cui troviamo riferimento nella Convenzione di Ginevra del 1951, seppur sottolineando il fatto che non viene espressamente disciplinato il diritto d'asilo.[194]

In ambito del Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950 è stata adottata la Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), primo strumento internazionale, giuridicamente vincolante, dotato di un meccanismo di controllo. Ad essa si attribuisce il merito di aver istituito due organi, la Commissione, che svolgeva la funzione di inchiesta e filtro dei ricorsi, e la Corte, a cui si attribuiva la funzione giurisdizionale. Essa "adotta delle sentenze motivate, cui lo Stato al quale sono indirizzate è tenuto a dare attuazione nell'ordinamento interno. (…) A vegliare sull'esecuzione delle sentenze è il Comitato dei ministri."[195]

Nel 1959 la Commissione europea aveva stabilito il principio di non respingimento come derivante dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 della CEDU)[196]. Tale principio sarebbe poi stato recepito dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa con la

191Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 26.
192Ivi.
193Ivi, p 27.
194Ivi, p 32.
195Ivi, p 121.
196Art 3 CEDU: Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

raccomandazione 434 del 1965: "by prohibiting inhuman treatment, (art. 3) binds contracting parties not to return refugees to a country where their life or freedom would be threatened."[197] Tuttavia la prima violazione della norma in questione sarebbe stata constatata dalla Corte solamente nel 1989 nel caso *Soering c. Regno Unito,* riguardo la richiesta di estradizione verso la Virginia di un cittadino tedesco, responsabile dell'omicidio dei genitori della fidanzata statunitense. Per la prima volta la Corte europea afferma che "Extradition in such circumstances (…) would plainly be contrary to the spirit and intendment of the Article (n.d. Art. 3), and in the Court's view this inherent obligation not to extradite also extends to cases in which the fugitive would be faced in the receiving State by a real risk of exposure to inhuman or degrading treatment or punishment proscribed by that Article."[198]

Degna di nota è la sentenza *Hirsi e altri c. Italia* del 23 febbraio 2012[199] con cui la Corte europea dei diritti umani ha condannato la pratica del respingimento delle imbarcazioni con a bordo migranti, in quanto incompatibile con il principio di non respingimento deducibile dall'art. 3 della Convenzione. Undici migranti somali e tredici eritrei erano stati intercettati in acque internazionali nel 2009 e ricondotti in Libia da dove erano salpati sulla base del Trattato di amicizia stipulato tra Libia e Italia dell'agosto 2008. La Corte ha riscontrato la violazione dell'art. 3 sia per il rischio per i ricorrenti di subire trattamenti disumani in Libia, sia per il rischio di essere rimpatriati nei paesi originari. Per i ricorrenti era stato impossibile intraprendere le procedure per fare domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, in quanto la Libia non aveva ratificato la Convenzione di Ginevra. Il governo italiano si difese affermando che non era stato fatto uso della forza e che i ricorrenti erano stati forniti di assistenza umanitaria. Tutte le considerazioni presentate dal governo italiano sono state rigettate dalla Corte.

Seppur riconoscendo le difficoltà a cui vengono sottoposti gli Stati situati alle frontiere esterne dell'Unione Europea nel dover affrontare il sempre maggiore arrivo di migranti e richiedenti asilo, uno Stato non può essere esonerato dagli obblighi derivanti dall'art. 3 della CEDU.[200] Nonostante le autorità italiane riconoscano la Libia come un Paese sicuro, i rapporti di organi internazionali e organizzazioni non governative descrivono i trattamenti disumani riservati ai migranti in Libia all'epoca in cui si sono verificati i fatti. Pertanto la Corte rigetta la constatazione del governo italiano che la Libia fosse un Paese sicuro e afferma che "i trattati

197Ivi, p 148.
198Ivi, p 149.
199Ivi, p 186.
200Ivi, p 190.

stipulati con la Libia non sollevano l'Italia dalle sue responsabilità relativamente agli obblighi derivanti dalla Convenzione europea"[201] e che "(...) nessuna delle disposizioni di diritto internazionale citate dal Governo giustificava il rinvio dei ricorrenti verso la Libia (...)"[202], sulla base appunto del principio di non respingimento.

Inoltre la Corte ha osservato che "al momento di trasferire i ricorrenti verso la Libia, le autorità italiane sapevano o dovevano sapere che non esistevano garanzie sufficienti a tutelare gli interessati dal rischio di essere rinviati arbitrariamente nei loro Paesi di origine."[203]

L'importanza della sentenza è legata anche all'esplicito riconoscimento del divieto di espulsioni collettive, secondo quanto stabilito dall'art. 4 del Protocollo 4 della CEDU.

Nel Trattato istitutivo della CEE non erano previste norme relative al diritto d'asilo e all'immigrazione. La prima politica europea dell'immigrazione, seppure carente per quanto riguarda le garanzie giurisdizionali, è stata varata con l'adozione degli accordi di Schengen il 19 giugno 1990. Contemporaneamente veniva approvata la Convenzione di Dublino[204], secondo cui in assenza di ragioni umanitarie o di ricongiungimento familiare, il primo Stato membro in cui il richiedente asilo entra diventa responsabile di esaminare la sua richiesta. Si evince che le regole stabilite a Dublino attribuiscono molta responsabilità agli Stati collocati sulle frontiere.

Ma è con il Trattato di Maastricht che il diritto d'asilo è stato inserito fra le fonti primarie del diritto comunitario e solamente con il Trattato di Amsterdam del 1997 viene espressa la volontà di istituire un Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS).[205]

Nel corso della prima fase di realizzazione del CEAS sono stati adottati alcuni atti normativi attraverso la procedura decisionale prevista dall'art. 67 del Trattato della Comunità Europea, secondo cui il potere legislativo veniva condiviso tra la Commissione e gli Stati membri, mentre il Parlamento europeo aveva un ruolo consultivo. Si necessitava il raggiungimento dell'unanimità per le deliberazioni del Consiglio. Fra questi atti normativi citiamo il regolamento 2725/2000 del Consiglio per l'istituzione di EURODAC per il confronto delle impronte digitali; la direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2011 riguardo le norme sulla concessione della protezione temporanea in caso di consistenti afflussi di migranti e sulla collaborazione tra gli

201Ivi, p 191.
202Ivi, p 192.
203Ivi, pag 193-194.
204 Firmata il 15 giugno 1990, entrata in vigore il 1 settembre 1997.
205Ivi, p 242- 244.

Stati membri che ricevono gli sfollati; la direttiva di accoglienza del 27 gennaio 2003; il regolamento 343/2003 del Consiglio, detto altresì "Dublino II" in cui vengono definiti i criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un paese terzo; la direttiva 2004/83/CE del Consiglio sulle norme minime sulla qualifica di rifugiato o persona bisognosa di protezione internazionale; la direttiva 2005/85/CE del Consiglio sulle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato.

Nonostante l'importanza dell'adozione di questi atti normativi, l'accordo degli ordinamenti nazionali è stato inferiore alle aspettative: infatti sono state registrate numerose divergenze nelle procedure seguite per l'accoglienza dei richiedenti e nel livello di concessione della protezione.[206]

Il Trattato di Lisbona introduce delle novità rilevanti riguardo i diritti umani, soprattutto riguardo il fatto che l'obiettivo dell'Unione non era più quello di adottare norme minime, bensì una vera e propria politica comune (art. 67).[207]

Nel 2008 è stato introdotto il Patto europeo su immigrazione e asilo, in cui viene ribadito il diritto del perseguitato ad ottenere asilo nell'Unione secondo quanto stabilito dal regime internazionale di protezione dei rifugiati.[208]

Il 26 giugno 2013 è stato adottato il "pacchetto asilo", ovvero la seconda fase di realizzazione del CEAS. Esso è costituito dall'introduzione della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale, e dalla direttiva 2013/33/UE, riguardante le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.[209]

Le questioni più recenti in materia di immigrazione e asilo sono contenute nell'Agenda europea sulla migrazione adottata dalla Commissione il 13 aprile 2015, a seguito della sollecitazione del Consiglio europeo visto l'ennesimo naufragio verificatosi nel Mediterraneo. La prima parte dell'Agenda definisce le misure da intraprendere per arginare il problema della tragedie che si verificano nel Mediterraneo: si propongono di combattere le reti criminali di trafficanti e di rafforzare le capacità e i mezzi delle operazioni congiunte. L'Agenda invita gli Stati membri ad

206Ivi, p 249- 251.
207Ivi, p 254.
208Ivi, p 262.
209Ivi, p 264- 265.

attivare tutte le misure lecite a loro disposizione, fra cui le clausole inerenti al ricongiungimento familiare e i permessi per motivi umanitari. Tuttavia nessuna iniziativa concreta è stata presa a livello dell'Unione.

Per quanto riguarda le misure da realizzare nel lungo- medio periodo, l'agenda prevede quattro livelli di azione. In primo luogo prevede la riduzione degli incentivi alla migrazione irregolare, attraverso il distacco di funzionari nei Paesi terzi strategici attraverso la cooperazione allo sviluppo e l'assistenza umanitaria. In secondo luogo attraverso la gestione delle frontiere. In terzo luogo attraverso una politica d'asilo comune riformata. Infine l'agenda prevede una politica di migrazione legale di lavoratori specializzati. Tuttavia si sono riscontrate numerose incompatibilità con lo stesso diritto dell'Unione.

E' stato organizzato un programma di ricollocamento volto a trasferire 20000 persone bisognose di protezione internazionale da uno Stato terzo ad uno Stato membro. Si disponeva inoltre la ricollocazione di 16000 richiedenti protezione internazionale da Grecia e Italia verso gli altri Stati membri dell'Unione. Nonostante tali programmi non abbiano comportato i risultati sperati, non è stata accantonata l'ipotesi di realizzare un meccanismo permanente di ricollocazione da uno Stato membro ad un altro, derogando al sistema istituito a Dublino.[210]

Sono state inoltre introdotte delle azioni volte a migliorare l'efficacia della politica del rimpatrio. Citiamo lo *Statement UE-Turchia* del 18 marzo 2016:

> "(...) tutti i migranti irregolari che si sono spostati dalla Turchia alle isole greche, a decorrere dal 20 marzo 2016, saranno rimpatriati in Turchia dopo un esame individuale (…); per ogni richiedente asilo siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche un altro richiedente asilo siriano sarà reinsediato dalla Turchia nel territorio europeo."[211]

In cambio l'Unione si è impegnata nel contribuire finanziariamente a progetti per l'accoglienza dei richiedenti asilo e ad abolire l'obbligo di visto per i cittadini turchi.

Nella Comunicazione *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa* dell'aprile 2016 la Commissione Europea ha delineato le azioni future per

210Ivi, p 266- 270.
211Ivi, p 272.

realizzare una politica umana ed efficiente in materia di asilo. In primo luogo essa proponeva la revisione del regolamento di Dublino per poter definire un sistema equo di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda e di ricollocamento in caso di crisi. In secondo luogo si proponeva l'adozione di un regolamento per poter definire una procedura di asilo unica e comune nell'Unione. Inoltre si affermava la necessità di una modifica degli standard di trattamento dei richiedenti protezione internazionale per poter disincentivare la migrazione e i movimenti secondari fra Stati membri. Si proponeva inoltre di istituire un organo di ricorso a livello dell'Unione e di trasferire la competenza di esaminare le domande di protezione internazionale all'European Asylum Support Office (EASO).

Sulla base della Comunicazione la Commissione ha proposto due "pacchetti asilo":

- "pacchetto asilo" del 4 maggio 2016, comprendente la modifica dei regolamenti di Dublino e del sistema delle impronte digitali EURODAC, oltre alla proposta di istituire una nuova Agenzia europea per l'asilo;

- "pacchetto asilo" del 13 luglio 2016, che comprende l'introduzione di regolamenti per le procedure e la modifica della direttiva sull'accoglienza.[212]

Il pacchetto del 13 luglio 2016 proponeva una proposta di regolamento che sarebbe andata a sostituire la direttiva delle qualifiche, per poter così introdurre delle misure obbligatorie in materia. La Commissione partiva dalla premessa secondo cui erano ancora notevoli le disparità tra gli Stati membri in materia. "L'obiettivo è di fornire gli strumenti necessari per la rapida identificazione delle persone effettivamente bisognose di protezione internazionale e il rimpatrio di chi non ha bisogno di protezione."[213]

La proposta di regolamento introduceva delle novità in merito all'art. 8 della Convenzione di Ginevra sul trasferimento del richiedente asilo in una regione sicura del Paese d'origine. Tale novità creava dello scetticismo, in quanto avrebbe caricato le autorità statali dell'obbligo di provare che una determinata regione fosse da ritenersi sicura.

Secondo la Commissione gli Stati membri tendevano a non attuare le corrette verifiche sullo status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria, contribuendo in tal modo a rendere permanente una protezione temporanea. Il problema di fondo era che, in caso la proposta di

212Ivi, pp 273- 275.
213Ivi, p 378.

regolamento fosse divenuta effettiva, la condizione del richiedente protezione sarebbe stata resa maggiormente precaria.[214]

Nonostante i buoni propositi sanciti dall'Unione, si deduce che la proposta di regolamento aveva come obiettivo l'imposizione di restrizioni sul riconoscimento della protezione internazionale.[215]

La Carta dei diritti fondamentali, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000 e proclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, costituisce uno dei pochi strumenti sovranazionali avente validità giuridica obbligatoria a prevedere espressamente il diritto d'asilo.

"Il diritto di asilo è garantito nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea."[216]

Tuttavia tale articolo sancisce il diritto d'asilo senza fornire indicazioni in merito al suo contenuto.

La dottrina è ambigua in merito. Secondo alcuni autori[217] il diritto d'asilo è un diritto della persona, non di pertinenza statale, essendo la Carta dei diritti fondamentali uno strumento di tutela dei diritti umani. Secondo altri[218] invece l'art. 18 non dispone di alcun contenuto giuridico autonomo e non produce diritti soggettivi da far valere all'attenzione di un organo giurisdizionale.

L'opinione della Del Guercio è che l'art. 18 debba essere considerato nel contesto dell'ordinamento dell'Unione europea, in relazione ad altre disposizioni facenti riferimento al diritto d'asilo. La Corte di giustizia, chiamata in causa sull'interpretazione dell'articolo, non ha ritenuto di dover intervenire sulla questione, nonostante il suo intervento sarebbe stato necessario.[219]

214Ivi, p 381.
215Ivi, p 383.
216Art. 18 della Carta dei diritti fondamentali in Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 281.
217M. Den Heijer, "Article 18- Right to Asylum", in S.Peers, T.Hervey, J.Kenner, A.Ward, T*he Eu Charter*; M.T.Gil-Bazo, "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union's Law", in *Refugee Survey Quarterly*, 3/2008 citato in Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 284.
218F.Ippolito, "Migration and Asylum Cases before Court of Justice of the European Union: Putting the EU Charter of Fundamental Rights to Test?, in *European Journal of Migration and Law*, 1/2015, citato in Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 284.
219Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica,

L'ordinamento dell'Unione europea prevede nella direttiva 2011/95/UE tre forme di protezione, da cui deriva il dovere per gli Stati membri di rilasciare un'autorizzazione al soggiorno.

In primo luogo, lo status di rifugiato

" cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12"[220]

Il sovra citato articolo 12 riguarda le clausole di esclusione:

"1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato se:

a) rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1D della convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Quando siffatta protezione o assistenza cessi per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali persone sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, queste persone sono ipso facto ammesse ai benefici della presente direttiva;

b)le autorità competenti del paese nel quale ha stabilito la sua residenza gli riconoscono i diritti e gli obblighi connessi al possesso della cittadinanza del paese stesso o diritti e obblighi equivalenti.

2. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dallo status di rifugiato ove sussistano fondati motivi per ritenere che:

a) abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;

b) abbia commesso al di fuori del paese di accoglienza un reato grave di diritto comune prima di essere ammesso come rifugiato, ossia prima del momento in cui gli è rilasciato un permesso di

Napoli, 2016, p 284- 286.
220Art. 2, lett. D direttiva 2011/95/UE.

soggiorno basato sul riconoscimento dello status di rifugiato, abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possono essere classificati quali reati gravi di diritto comune;

c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni Unite. (...)"[221]

In linea con tale articolo le autorità statali sono obbligate dal negare lo status di rifugiato, seppur non sottraendosi dal riconoscere il diritto di soggiorno della persona in questione sulla base di una forma di protezione umanitaria.[222]

In secondo luogo la direttiva 2011/95/UE regola la protezione sussidiaria. Ha diritto di beneficiare della protezione sussidiaria

" il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15[223], e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2[224], e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese."[225]

La direttiva tratta inoltre la questione della protezione temporanea in caso di esodo di massa, prevista dall'articolo 78.2 del TFUE.[226]

221Art. 12 direttiva 2011/95/UE.

222Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 341.

223Art. 15 della direttiva 2011/95/UE: Sono considerati danni gravi: la condanna o l'esecuzione della pena di morte; o la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

224Art. 17 della direttiva 2011/95/UE : 1. Un cittadino di un paese terzo o un apolide è escluso dalla qualifica di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria ove sussistano fondati motivi per ritenere che: abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; abbia commesso un reato grave; si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni Unite; rappresenti un pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato in cui si trova.

2. Il paragrafo 1 si applica alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei reati o atti in esso menzionati.

225Art. 2 lett.f della direttiva 2011/95/UE.

226Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica,

La direttiva 2001/55/CE non è stata ancora attuata, nonostante con la crisi siriana del 2014 e 2015 ci fossero tutti i presupposti per la sua attivazione. Riguardo le motivazioni di questa mancata attivazione, gli studiosi hanno avanzato due tesi. In primo luogo si temeva che il riconoscimento della protezione temporanea potesse spingere le persone rimaste nel paese d'origine a seguire l'esempio dei propri connazionali.[227] In secondo luogo ci si riferiva alle procedure ostiche che l'attivazione richiedeva, fra cui il raggiungimento della maggioranza qualificata in Consiglio.[228] In questa sede sottolineerei il fatto che sembra più plausibile che manchi il presupposto per l'attuazione della direttiva stessa, ovvero la solidarietà tra Stati.[229]

Il sistema della protezione temporanea potrebbe costituire una soluzione utile nella gestione degli afflussi, evitando situazioni lesive dei diritti umani e di creare ulteriori pressioni ai sistemi nazionali di asilo. Ciononostante nel maggio 2016 la Commissione ha proposto l'abrogazione di tale direttiva.[230]

L'Unione ha lottato per far fronte a quella che è diventata una vera e propria crisi, aumentando i finanziamenti per rafforzare i controlli alle frontiere del Mediterraneo e proponendo la redistribuzione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri per alleviare il peso sui paesi ai confini esterni. Notevoli spaccature sono emerse all'interno dell'Unione tra i paesi disposti ad accettare i richiedenti asilo e quelli che cercano di osteggiarne l'arrivo.
Il tema della politica d'immigrazione viene affrontato negli art. 79 e 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

"Una politica migratoria europea lungimirante e globale, fondata sulla solidarietà, rappresenta un obiettivo fondamentale per l'Unione europea." [231]

L'Unione definisce le condizioni di ingresso dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano

---

Napoli, 2016, p 294.

227Klug, A, "Regional Developments: Europe" in Zimmerman, A, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Oxford University Press, 2011, p 113 citata in Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 400.

228Ineli- Ciger, M, "Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean" in Bauloz, C, Ineli-Cinger, M, Singer, S, Stoyanova, V, *Seeking Asylum in the European Union*, Brill Nijihoff, Leiden Boston, 2015, p 233 citato in Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 400.

229 Ibidem.

230Del Guercio, A, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p 400- 401.

231http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/

legalmente in uno degli Stati membri. Gli Stati membri stabiliscono i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

> "In base al trattato di Lisbona, le politiche d'immigrazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario."[232]

Sulla base del piano d'azione presentato dalla Commissione europea, il 23 aprile 2015 gli Stati membri si sono impegnati ad adottare rapidamente misure per salvare vite umane e intensificare l'azione dell'Unione nell'ambito della migrazione. Il 13 maggio 2015 la Commissione ha pubblicato l'agenda europea sulla migrazione, in cui venivano proposte misure immediate per affrontare la situazione di crisi che regna nel Mediterraneo.

L'Unione sta negoziando e concludendo accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito al fine di rimpatriare i migranti irregolari e di cooperare nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani.[233]

Il 26 gennaio 2017 durante il vertice dei ministri dell'interno dell'Unione europea sull'immigrazione il presidente della Commissione europea, insieme al commissario all'interno e all'immigrazione Dimitri Avramopoulos e alla rappresentante per la politica estera dell'Unione europea Federica Mogherini, hanno presentato il nuovo piano che è andato ad integrare l'Agenda europea del 2015 e del 2016, avente l'obiettivo di interrompere il flusso dei migranti dalla Libia all'Europa. [234]

Il 27 luglio scorso la Commissione di Bruxelles ha deliberato il programma "Sostegno d'emergenza all'integrazione e alla sistemazione abitativa". Tale programma costituisce una svolta rispetto ai progetti umanitari del passato, in quanto ha come obiettivo l'integrazione dei profughi nel territorio greco, rimasti bloccati da quando i paesi europei hanno chiuso loro i confini nel marzo 2016.[235]

A metà ottobre si è verificato un passo storico riguardo al tema dei migranti. A seguito di una lunga negoziazione parlamentare la Commissione libertà civili del Parlamento europeo ha approvato la modifica del regolamento di Dublino degli anni '90, ottenendo quarantatré voti

232 Art. 80 TFUE
233 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/
234 Nota Internazionale, 26 gennaio 2017.
235 Nota Il sole 24 ore, 27 luglio 2017

favorevoli e sedici voti contrari.

Le novità principali consisterebbero in primo luogo nell'abolizione del principio del paese di primo ingresso, secondo cui è competente all'esame della domanda d'asilo lo stato in cui il richiedente asilo ha fatto il proprio ingresso nell'Unione europea. In secondo luogo verrebbe introdotto un sistema automatico e permanente di ricollocamenti in tutti i paesi dell'Unione europea per mezzo di un sistema di quote, a cui tutti i Paesi membri sono obbligati a partecipare.

> "(...) Il richiedente quando arriva in Europa saprà che è irrilevante il punto di ingresso, non è detto che resterà nel primo paese d'arrivo e in questo modo non si creeranno quei fenomeni di fuga che hanno caratterizzato la storia dei flussi migratori degli ultimi vent'anni in Europa" Inoltre "(...) Per la prima volta viene tenuto conto dei legami familiari, con un allargamento del concetto di famiglia (fratelli, sorelle, figli adulti in carico ai genitori) e viene introdotto il concetto dei legami significativi (…) Questo significa che se una persona ha frequentato la scuola in un paese o ha avuto precedenti soggiorni in quel paese può chiedere di essere spostato in quel paese".[236]

La modifica prevede inoltre l'introduzione del concetto di "paese terzo sicuro", secondo cui gli Stati membri dell'Unione potrebbero rifiutare le richieste d'asilo di persone che siano anche solo transitate in paesi considerati sicuri. La questione è abbastanza spinosa, in quanto viene definito "sicuro" anche un paese che ha ratificato la Convenzione di Ginevra sui rifugiati (1951).

L'articolo considera sicuro uno stato in cui

> "(...) i richiedenti non devono temere né per la loro vita né per la loro libertà a causa della loro razza, la loro religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o opinione politica. Un paese può essere dichiarato sicuro, però, anche se una o più regioni al suo interno sono in guerra o se alcune categorie di persone subiscono minacce".[237]

Tale concetto andrebbe infatti a minacciare la garanzia del diritto d'asilo previsto dalla Convenzione di Ginevra. Contenuto nella direttiva approvata il 26 giugno 2013, esso potrebbe diventare un regolamento e venire pertanto adottato obbligatoriamente dalle legislazioni nazionali dei paesi dell'Unione europea. Per il momento solamente Ungheria e Grecia hanno

236 Gianfranco Schiavone, esperto della normativa europea dell'asilo e vicepresidente dell'Associazione studi giuridici sull'immigrazione (Asgi), nota Internazionale, 19 ottobre 2017.
237 Nota Internazionale, 05 dicembre 2017

adottato la direttiva, potendo così respingere i richiedenti asilo in Serbia e in Turchia, considerandoli appunto "paesi terzi sicuri". Secondo la direttiva i richiedenti asilo verrebbero detenuti nei paesi di frontiera, fra cui l'Italia e la Grecia, che sarebbero tenuti valutarne le domande d'asilo e di rimpatriarli nei loro paesi di origine o nei paesi di transito. Attraverso il concetto di "paese sicuro" l'Unione avrebbe pertanto trovato la soluzione per respingere i migranti.

Tuttavia il Consiglio europeo del 15 dicembre si è concluso con nulla di fatto, ovvero la riforma della Convenzione di Dublino non è stata approvata. Come già annunciato dal presidente Donald Tusk, gli stati orientali dell'Unione europea hanno dimostrato la propria contrarietà alla proposta di ripartizione per quote dei richiedenti asilo. Riportando le parole di Paolo Gentiloni,

> "Non siamo riusciti a superare le resistenze che restano dei paesi del gruppo di Visegrád (Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia), che rifiutano la decisione, che pure è stata presa, di obbligatorietà delle quote".[238]

Tuttavia essi hanno offerto trentacinque milioni di euro per finanziare gli accordi volti a ridurre gli arrivi dei migranti, fra cui ricordiamo il sostegno economico all'Italia che dal febbraio del 2017 ha stretto accordi con la Libia per fermare l'arrivo dei richiedenti asilo lungo la rotta del Mediterraneo centrale.

A seguito di questa inconcludenza, è stata avanzata la richiesta che il Consiglio europeo abbandoni il metodo dell'unanimità e cominci ad adottare il metodo della maggioranza qualificata (i due terzi) previsto dal Trattato di funzionamento dell'Unione europea. Questo per conferire maggiore peso decisionale alle politiche europee proposte dalla Commissione e approvate dal Parlamento.

Nonostante tutte le misure prese, i risultati tangibili raggiunti sono sostanzialmente nulli. Il problema dei migranti continua infatti a costituire un elemento di disgregatore fra gli Stati membri. Riportiamo le parole di Gianfranco Schiavone, esperto della normativa europea dell'asilo e vicepresidente dell'Associazione studi giuridici sull'immigrazione (Asgi):

> "L'Unione europea al momento è caratterizzata da una guerra tra gli stati e questa guerra si combatte sul regolamento di Dublino. La battaglia politica è completamente aperta perché gli

238 Nota Internazionale, 15 dicembre 2017

stati membri sembrano bloccati in un veto reciproco. Il problema è che chi si oppone a questa procedura non ne ha un'altra da proporre e il dibattito tra gli stati è estremamente sterile".[239]

La questione genera infatti dissapori e mancanza di dialogo, il che contribuisce a rendere sempre più difficoltoso il processo d'integrazione.

La questione Brexit

Il rapporto tra Regno Unito ed Europa è stato sempre complesso e, a volte, ambiguo.
A dimostrazione di ciò, si può notare che la Gran Bretagna ha svolto un ruolo fondamentale nel processo d'integrazione europea, a volte perfino assumendo la funzione di guida. Dall'altro lato, invece, ha svolto il ruolo di leader osservatore, cercando di mantenere la sua indipendenza rispetto al progetto comune.
Il conservatore Winston Churchill, considerato uno dei padri fondatori dell'Europa unita, proponeva un'idea di Gran Bretagna alleata ma esclusa dall'Europa.
La sua posizione isolazionista viene riconfermata quando, una volta istituita la CEE a seguito dei Trattati di Roma, la Gran Bretagna decide di non entrare a farvi parte e si proclama fautrice di una proposta alternativa: propone la creazione di un'area di libero scambio chiamata EFTA, acronimo di European Free Trade Association.

"A Free Trade Area that allowed tariff-free movement of goods between participating states, but which also allowed participating states to retain control over their trade policies with non-participating states, provided a degree of international economic liberalism without the sorts of limitations on national sovereignty which membership of the EEC might have entailed".[240]

Tuttavia con il rafforzamento del processo di costruzione comunitario, sempre più paesi decidono di abbandonare l'EFTA a favore della CEE, fra cui la stessa Gran Bretagna. Il cambiamento repubblicano nell'amministrazione statunitense comportò un accantonamento del progetto di costituire un'area di libero scambio Nord Atlantica, che spinse di conseguenza il

239 Nota Internazionale, 19 ottobre 2017
240 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 10-11.

governo britannico a riconsiderare la propria posizione riguardo al commercio con gli Stati Uniti e con la Comunità Economica Europea.

Nel 1961 il premier, Harold Macmillan, presenta la candidatura del paese alla CEE, il cui ingresso viene osteggiato da De Gaulle. La motivazione fornita dal leader francese, scettico non solamente riguardo la partecipazione del Regno Unito, ma anche di Irlanda, Danimarca e Norvegia, riguardava la necessità di non complicare il processo decisionale all'interno della CEE e di non spostare l'obiettivo della Comunità da una maggiore integrazione politica ad una maggiore apertura verso il libero scambio.

Nel 1967, approfittando della fine della presidenza francese di De Gaulle a favore di Pompidou, la Gran Bretagna riavvia la procedura di adesione alla CEE, riuscendo finalmente ad entrarvi nel 1973. Un'ulteriore frenata nei rapporti fra Regno Unito e CEE viene registrata durante il mandato della Thatcher, nel momento in cui la "Lady di Ferro" chiese ed ottenne nel 1984 una riduzione dei contributi versati al bilancio comunitario. Tuttavia questa revisione diede un nuovo impeto al processo di costruzione del Mercato Unico e al programma d'integrazione europea.

Durante tutto questo periodo il Regno Unito si è guadagnato l'appellativo di "partner scomodo" per gli altri Stati membri. Ciononostante non si può affermare che l'unicità del rapporto del Regno Unito con la CEE abbia ostacolato il processo di integrazione europea. Né tantomeno si può affermare che tale rapporto costituisca unicamente una prerogativa del Regno Unito. Infatti il successore della Thatcher John Major condusse il Regno Unito alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992, mentre la Danimarca ne aveva rifiutato la ratifica.[241]

D'altra parte è anche vero che, quando nel 1990 l'Unione Europea adottò il sistema Schengen per l'abolizione dei controlli di frontiera, il Regno Unito non vi aderì. Seppure affermando il proprio supporto per la stabilizzazione dell'euro, il Regno Unito non fece alcuno sforzo per rafforzare l'Eurozona durante la crisi dell'Euro, rifiutando di firmare la riforma fiscale del 2012 e di finanziare aiuti ai paesi sottoposti a forte stress fiscale.

Durante la leadership del Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk il Regno Unito e i partner europei conclusero degli affari politici fino al febbraio del 2016, anno in cui il Consiglio Europeo approvò un accordo vincolante che evidenziava un ruolo nuovo del Regno Unito nell'Unione Europea. Tale accordo predisponeva protezioni speciali per gli stati non appartenenti all'Eurozona, introduceva misure particolari al fine di contrastare l'immigrazione quando questa avesse raggiunto una soglia critica ed esonerava il Regno Unito dal partecipare in futuro al processo di realizzazione di un'unione sempre più unita. Diversamente dagli altri Stati membri,

241 Ivi, pp 9- 18.

ad eccezione della Danimarca, il Regno Unito riuscì a mantenere il controllo della propria politica attraverso il frequente ricorso a numerose deroghe.

Nonostante gli alti e bassi evidenziati, il legame fra Unione e Regno Unito è sembrato funzionare, almeno fino al 22 gennaio del 2013, quando il premier Cameron, in un discorso sull'Unione Europea, ha proposto per la prima volta di indire un referendum per lasciare l'Unione.
Giovedì 23 giugno 2016, il 51,9 per cento dei britannici ha votato per lasciare l'Unione Europea, con il conseguente annuncio di dimissioni da parte del premier Cameron. La Brexit è stata appoggiata dal Galles e dall'Inghilterra, mentre il 62% dei votanti in Scozia ed il 55% in Irlanda del Nord hanno espresso la volontà di rimanere nell'Unione. Mentre gli elettori delle zone urbane come Londra espressero la volontà di rimanere, gli elettori delle zone rurali e deindustrializzate del Sud e del Nord hanno appoggiato l'opzione di abbandonare l'Unione.[242]

Il motto della Brexit, termine coniato appunto per indicare l'uscita del regno Unito dall'Unione Europea, riguardava la necessità di ristabilire il controllo nazionale:

> "Taking Back Control" (…) Obviously, the phrase meant different things to different people depending on what control was about (our laws, our money, our borders, our democracy), who it was taken back from (Brussels, Berlin, London, Apple) and what it actually referred to (autonomy, independence, freedom, sovereignity)."[243]

I britannici hanno espresso varie ragioni per rompere con l'Unione Europea, dalle incomprensioni da parte della Commissione Europea alla debolezza delle economie nella zona euro. La questione centrale sembrava tuttavia essere la questione della libera circolazione delle persone, essendo aumentata negli ultimi anni l'immigrazione. Di conseguenza i leader della Brexit hanno promesso ai loro sostenitori il controllo dell'immigrazione e un'economia solida. Sappiamo però che difficilmente l'economia britannica potrà essere florida senza l'appoggio dell'Unione.[244]
Durante il processo di negoziazione con l'Unione, l'ex Premier David Cameron ha pertanto provato a trovare un meccanismo per ridurre gli incentivi per i cittadini dell'Unione a stabilirsi

242 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, pp 2-4.
243 Ivi, p *25.*
244 Nota Internazionale, 24 gennaio 2017

nel Regno Unito. Inoltre la crisi dei migranti ha aggiunto ulteriore preoccupazione riguardo al libero movimento delle persone sui confini, perfino all'interno dell'area Schengen.[245]

La battaglia per una riduzione nelle spese dell'Unione è stata intrapresa da Cameron a partire dal 2013, pari a un taglio generale di circa 34 miliardi di euro rispetto all'anno precedente. A seconda di come definirà il proprio rapporto con l'Unione, il Regno Unito potrebbe continuare a contribuire al budget, come la Norvegia, che devolve circa 724 milioni di sterline all'anno.[246]

Per quanto riguarda il contesto del Regno Unito, esso è caratterizzato da un crescente sentimento di delusione riguardo il ruolo dell'Inghilterra, non solo in Europa, ma anche all'interno dello stesso Regno Unito. Sotto questo punto di vista la Brexit può essere considerata non solamente una reazione all'intrusione dell'Unione nell'ambito della sovranità del Regno Unito, ma anche una reazione al modo in cui i poteri si sono evoluti in Scozia, Galles e Irlanda del Nord. La questione nazionale all'interno del Regno Unito è pertanto degna di nota. Sotto questo punto di vista il referendum della Brexit si è tenuto in un periodo di presa di coscienza politica in Inghilterra.

Il Regno Unito è uno Stato multinazionale costituito dalla presenza di tre nazioni, Scozia, Galles e Inghilterra, e l'Irlanda del Nord, caratterizzata dalla contemporanea presenza di due gruppi dall'identità nazionale differente, ovvero quella britannica e quella irlandese.

Per quanto riguarda la questione dei nazionalismi, si pone poca attenzione alla distinzione fra "inglese" e "britannico". Il nazionalismo inglese negli ultimi anni ha sviluppato un sentimento di sempre minore affinità con l'Unione Europea, forte dell'appoggio del partito conservatore, sfociato appunto nel successo elettorale della Brexit. Ne è conseguito un approfondimento della frattura esistente tra le tre identità nazionali e un crescente inasprimento del nazionalismo inglese.

Per quanto riguarda la Scozia, il Parlamento scozzese gode di pieni poteri nel processo legislativo ed ha ottenuto nel corso degli anni una vasta gamma di competenze devolute dal governo inglese. Nella sezione 28 dell'Atto Scozzese del 1998 il Parlamento del Regno Unito, detentore del potere legislativo sovrano, si riserva il potere di approvare o meno le leggi per la Scozia. Tuttavia è richiesto il consenso del Parlamento scozzese nelle questioni devolute dalla legislazione del Regno Unito. Un'ingente lista di poteri ottenuti dal Parlamento scozzese con

245 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 73.
246 Ivi, pp 88- 91.

l'Atto Scozzese del 1998 è stata ampliata con l'Atto del 2012 e con quello del 2016, passando per il referendum d'indipendenza del 2014.
La Scozia tende ad essere meno euroscettica dell'Inghilterra. Nel referendum tenutosi il 18 settembre 2014 il 55% degli scozzesi, contro il 45%, ha votato per continuare a far parte del Regno Unito, sollevando la questione della partecipazione all'Unione. Votando contro la propria indipendenza, gli scozzesi pensavano di assicurarsi pertanto la partecipazione all'Unione.
Un importante aspetto della partecipazione della Scozia all'Unione Europea è l'accesso al mercato unico, infatti l'Unione costituisce la principale destinataria delle esportazioni scozzesi. La Scozia ha avanzato la richiesta di continuare a mantenere il proprio ruolo nel mercato unico europeo ed ha chiesto nel marzo 2017 di indire un nuovo referendum per l'indipendenza per rivedere il risultato del referendum del 2014.

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha concepito un insieme di iniziative a favore delle regioni. Ogni nazione del Regno Unito ha una propria rappresentanza a Brussels e i consiglieri regionali possono partecipare, a discrezione del governo del Regno Unito, alle riunioni del Consiglio Europeo. Di conseguenza i governi regionali svolgono un ruolo importante nell'applicazione del diritto dell'Unione. Tuttavia nel discorso tenuto nel gennaio 2017, Theresa May ha dichiarato espressamente la volontà che il Regno Unito abbandonasse sia il mercato unico che l'unione doganale, ignorando i suggerimenti del primo ministro scozzese. Va tuttavia segnalato che il governo scozzese non possiede alcuno strumento legale per contestare l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.
Secondo la rivista *Scotland's Place in Europe*, la Scozia avrebbe dovuto continuare a far parte del mercato unico, indipendentemente dalla partecipazione del Regno Unito. Nella rivista il governo scozzese suggerisce che la Scozia rimanga a far parte dell'unione doganale del Regno Unito, in modo tale che i confini interni tra Scozia e Regno Unito non siano da considerare confini doganali.
Tuttavia nell'ART. 50 non viene fatto alcun riferimento alla successiva sistemazione per la Scozia: questo starebbe ad indicare che il governo del Regno Unito ha rifiutato le proposte del governo scozzese.
Successivamente alla Brexit il contributo del Regno Unito all'Unione torneranno al Regno Unito, quindi sarà necessario trovare un modo per distribuire i fondi. La Scozia, diversamente dall'Irlanda del Nord e dal Galles, contribuisce direttamente alle finanze dell'Unione e, pertanto, trae maggior vantaggio dell'Inghilterra dagli investimenti nel settore dell'agricoltura, delle

infrastrutture e della ricerca.

Per quanto riguarda il futuro degli investimenti in seguito della Brexit, ci sono tre modelli possibili. In primo luogo potrebbero differenziarsi in differenti livelli nelle varie parti del Regno Unito secondo il principio del bisogno, continuando a seguire il modello UE per gli investimenti agricoli e infrastrutturali. In secondo luogo potrebbero essere distribuiti sulla base della popolazione, recando danno all'agricoltura scozzese, in cui il livello degli investimenti supera la diffusione della popolazione. Infine la Scozia potrebbe mantenere il presente livello di investimenti, ma le modifiche future potrebbero essere fatte sulla base dei cambiamenti negli investimenti inglesi in quei settori.

Le sfide lanciate dalla Brexit rivelano la debolezza della costituzione del 21esimo secolo. Infatti la mancanza di una voce in capitolo nei negoziati per la Scozia, così come per le altre nazioni del regno Unito, ne sottolinea il malcontento.[247]

A peggiorare la situazione si aggiunge la questione irlandese.

"L'unico confine terrestre tra il Regno Unito e l'Ue si trova in Irlanda: l'Irlanda del Nord fa parte del Regno Unito e sta quindi uscendo dall'Ue. La Repubblica d'Irlanda rimarrà invece nell'Ue. E quindi dovranno ovviamente esserci dei posti di frontiera e altri controlli in quel confine dopo la Brexit."[248]

Tutto ciò potrebbe far saltare l'accordo con l'Ira che vent'anni fa mise fine ai conflitti fra Regno Unito e Repubblica d'Irlanda, accordo che garantiva appunto l'eliminazione di controlli doganali e dei documenti. La questione non può essere ignorata dalla stessa May, la cui labile maggioranza parlamentare è garantita dal sostegno del Partito unionista democratico dell'Irlanda del Nord.[249]

Nonostante abbia votato con il 56% [250]per rimanere nell'Unione, l'Irlanda del Nord deve affrontare inevitabilmente la questione di uscirne, così come pure il problema di avere solamente il confine territoriale del Regno Unito con l'Unione.

La questione del confine tra l'Unione Europea e il Regno Unito è di fondamentale importanza non solo per lo sviluppo dell'economia dell'Irlanda del Nord, ma anche per la sua futura stabilità politica. L'Unione Europea insisterà sul posizionamento di un confine doganale, così come lo

247 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, pp 95- 137.
248 Nota Internazionale, 13 dicembre 2017.
249 Ivi.
250 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 141.

stesso governo del Regno Unito per risolvere la questione del controllo dell'immigrazione. Si avranno delle ripercussioni negative sull'economia e, di conseguenza, sui conflitti politici esistenti.

La Brexit rappresenta una seria minaccia al processo di pace dell'Irlanda del Nord, nell'interruzione del processo di cooperazione e integrazione con il resto dell'isola conseguente all'Accordo del Venerdì Santo del 1998. L'alzamento di un confine territoriale minerebbe l'economia del paese oltre a simboleggiare la crisi del processo di pace. Se l'Irlanda del Nord uscirà dal Mercato Unico e se l'Unione Europea alzerà un confine sul confine irlandese, i nazionalisti irlandesi persevereranno nella loro idea secondo cui l'unità irlandese sarebbe l'unico modo per ristabilire il vincolo dell'area con l'Europa per consolidare il processo di pace e per apportare migliorie al settore economico. Se i negoziati porteranno ad un confine, il processo di pace subirà un freno irreparabile. La Brexit può essere considerato quindi uno strumento per acuire la separazione tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda.[251]

Entriamo ora nello specifico della questione dei negoziati.

Una sentenza della corte suprema sull'attivazione dell'articolo 50 del Trattato di Lisbona ha stabilito che il governo britannico dovrà consultare il Parlamento per avviare le procedure per l'uscita della Gran Bretagna dall'UE. I negoziati potrebbero durare degli anni: al referendum la maggior parte dei parlamentari ha sostenuto l'opzione di restare nell'Unione Europea, seppur rappresentando collegi in cui ha vinto l'opzione di uscita[252].

Secondo quanto stabilito dall'articolo 50,

> "(…) ogni stato membro può decidere di ritirarsi dall'Unione europea conformemente alle sue norme costituzionali. Se decide di farlo, deve informare il Consiglio europeo della sua intenzione e negoziare un accordo sul suo ritiro, stabilendo le basi giuridiche per un futuro rapporto con l'Unione europea. L'accordo deve essere approvato da una maggioranza qualificata degli stati membri e deve avere il consenso del parlamento europeo. I negoziatori hanno due anni a disposizione dalla data in cui viene chiesta l'applicazione dell'articolo 50 per concludere un accordo, ma questo termine può essere esteso. Se in un momento successivo lo stato che ha lasciato l'Unione vuole rientrarvi deve ricominciare le procedure di ammissione. Nessuno stato

251 Ivi, pp 139- 159.
252 Nota Internazionale, articolo tratto da The Economist 24 giugno 2016

ha mai invocato finora l'articolo 50, il Regno Unito sarà il primo. " [253]

L'articolo 50 afferma:

"(The withdrawal agreement) shall be negotiated in accordance with Article 218(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. It shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament".[254]

Inoltre:

"The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period."[255]

Ma come si svolge il processo di negoziazione?
Mentre il Consiglio Europeo fornisce le linee guida, la Commissione conduce la vera e propria negoziazione. Il Parlamento Europeo non ricopre un ruolo formale, tuttavia se pone un veto all'accordo di ritiro, il suo parere verrà preso in considerazione durante la negoziazione. Dopo aver ottenuto il consenso dal Parlamento, è compito del Consiglio di concludere l'accordo.[256]
Tuttavia il ruolo del Parlamento nel processo è ambiguo, in quanto non si scinde il tema della fine della partecipazione all'Unione con il tema dei relativi rapporti seguenti all'uscita. L'art. 50 prevede in ogni caso il necessario consenso del Parlamento e l'obbligatorietà di seguire la procedura dell'art. 218 del TFEU.[257]

Se l'avviso di ritiro possa essere revocato prima della scadenza del periodo negoziale di due anni lo può stabilire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Secondo quanto espresso dall'articolo 68 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, la notifica di un avviso di ritiro può essere revocata in ogni occasione prima che abbia effetto, pertanto la notifica dell'art 50 TUE acquisisce valenza legale solamente nel momento in cui l'accordo è concluso o alla scadenza dei

253 Nota Internazionale, 28 giugno 2016
254 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 205.
255 Ivi,p 206.
256 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 53.
257 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 258- 259.

due anni.[258]

A seguito del risultato del referendum, il 28 giugno 2016 il Presidente della Commissione Europea Jean- Claude Junker fece circolare una nota in cui affermava che non ci sarebbe stata alcuna negoziazione con il Regno Unito finché non fosse giunta la notifica del ritiro sulla base dell'art. 50. Tale missiva venne considerata discriminatoria nei confronti dei diritti dei cittadini britannici da parte di un gruppo chiamato "Fair Deal for Expats"[259]. Nel luglio 2016 Junker annunciò che a partire dall'ottobre 2016 l'ex Ministro degli Esteri francese ed ex Commissario dell'Unione Michel Barnier sarebbe stato a capo di un'operazione della Commissione per intraprendere i negoziati sulla base dell'art. 50 e avrebbe assunto il ruolo di negoziatore capo. In una conferenza stampa tenutasi il 6 dicembre 2016 Barnier affermò che i negoziati sarebbero durati meno di diciotto mesi. Se la notifica fosse stata ricevuta entro la fine di marzo 2017, come indicato dalla stessa Theresa May, e si fosse assicurato che il ritiro sarebbe avvenuto prima delle elezioni del Parlamento Europeo del giugno 2019, si sarebbe giunti ad un accordo entro ottobre 2018.

Egli sottolineò i principi guida del processo negoziale:

- mantenimento dell'unità e degli interessi dell'Unione Europea a ventisette Membri;
- il fatto di non essere più membri dell'Unione Europea avrebbe comportato la fine dei privilegi legati al fatto di essere membri;
- il processo negoziale sarebbe stato avviato solamente in seguito alla notifica del ritiro;
- indivisibilità delle quattro libertà.[260]

La posizione inglese è stata chiarita inizialmente nel discorso del Primo Ministro Theresa May a Lancaster House, in cui ha concluso la necessità di raggiungere un accordo con l'Unione entro i due anni stabiliti dall'articolo 50.
Questa posizione è stata riconfermata dalla lettera di notifica del ritiro del 29 marzo 2017:

258 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, pp 63- 65.
259 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 256.
260 Ivi, pp 255- 257.

"(...) it is necessary to agree the terms of our future partnership alongside those our withdrawal from the European Union."[261]

La risposta del Presidente del Consiglio Europeo Tusk evidenziava i principi fondamentali della negoziazione, ovvero la riduzione dei danni legati all'uscita del Regno Unito, l'affermazione dei diritti dei cittadini europei residenti nel Regno Unito, la continuazione degli impegni finanziari e la promessa di non alzare confini doganali fra Irlanda e Irlanda del Nord.

"These four issues are all part of the first phase of our negotiations. Once, and only once we have achieved sufficient progress on the withdrawal, can we discuss the framework for our future relationship (..)."[262]

Il documento di notifica di ritiro dell'Unione Europea è stato presentato al Parlamento il 26 gennaio 2017, due giorni dopo che la Corte Suprema del Regno Unito aveva stabilito che il governo non aveva alcun diritto di attivare l'art. 50 del Trattato sull'Unione Europea e che avrebbe richiesto invece l'autorizzazione legale. Il risultato della disputa aumentò le aspettative sul ruolo decisivo che il Parlamento del Regno Unito avrebbe esercitato nella Brexit.[263]

L'Atto di notifica di ritiro dall'Unione Europea ha ottenuto il consenso da parte della Corona il 16 marzo 2017. Il 29 marzo 2017 Sir Tim Barrow, ambasciatore britannico dell'Unione, inviò la lettera di notifica del ritiro del Regno Unito al Consiglio Europeo firmata dal Primo Ministro May.[264]

Si sottolineano alcuni elementi legati al processo di ritiro. In primo luogo l'accordo che stabilisca i termini del ritiro. In secondo luogo un contesto per stabilire la futura cooperazione tra l'Unione e il Regno Unito. Infine la necessità di concludere uno o più accordi, fra cui l'accordo di libero scambio che il Regno Unito è desideroso di assicurarsi, così come ogni tipo di accordo di cooperazione di politica estera e di sicurezza. [265]Inoltre uno dei temi da affrontare è quello dei debiti da pagare all'Unione, stimati tra i 20 e i 60 miliardi di euro.[266] Il fallimento di un accordo

261F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 54.
262 ivi.
263 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 241.
264 Ivi, p 254.
265 Ivi, p 261.
266 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 263.

finanziario determinerà l'impossibilità di trovare soluzione ad altri temi, fra cui il tema del libero scambio.[267]

Secondo quanto stabilito durante il Consiglio Europeo del 29 aprile 2017, i negoziati per l'uscita del Regno Unito dall'Unione sarebbero stati divisi in due fasi. La prima fase sarà caratterizzata dall'accordo di uscita; la seconda fase dall'organizzazione dei rapporti futuri tra Unione e Regno Unito.[268]
La migliore soluzione per il futuro del Regno Unito è quella di riuscire a negoziare un accordo commerciale con l'Unione in grado di assicurare la reciproca libertà di commerciare senza dover introdurre un sistema doganale. Altra soluzione potrebbe essere il raggiungimento di un accordo di libero scambio tra il Regno Unito e l'Unione, il prezzo che il Regno Unito dovrà pagare per poter intraprendere liberamente rapporti commerciali in tutto il mondo. I principi del WTO, di cui il Regno Unito continua a far parte, permettono al Regno Unito di continuare a mantenere il medesimo regime doganale dell'Unione senza doverlo rinegoziare con stati terzi, ad eccezione di alcune quote tariffarie nei confronti dell'Unione. Gli accordi commerciali con gli altri stati facenti parte del WTO, da cui il Regno Unito potrebbe essere escluso, potrebbero essere negoziati sulla base delle linee politiche commerciali future, sempre in accordo con le regolamentazioni del WTO, ma solamente in seguito alla conclusione dei negoziati di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.[269]

Dovendo rispettare gli impegni presi durante l'European referendum Act del 2015, il governo di David Cameron ha presentato al Parlamento il rapporto *"Alternatives to membership"*[270], in cui venivano presentate tre alternative alla partecipazione del Regno Unito all'Unione che si focalizzavano sui futuri rapporti commerciali. In primo luogo si presentava l'opzione di un modello basato sul rapporto esistente fra l'Unione e la Norvegia attraverso l'EFTA, ovvero l'Associazione Europea per il Libero Commercio. In secondo luogo si proponeva un accordo bilaterale di libero scambio. In terzo luogo veniva proposto un rapporto regolato unicamente dalle leggi del WTO. Le conclusioni del rapporto prendono in considerazione le conseguenze del voto di uscita e sottolineano che il governo avrebbe cercato di assicurare il miglior accesso al mercato unico per le aziende e i consumatori del Regno Unito, di concordare gli accordi di libero

267 Ivi, p 265.
268 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 54-55.
269 Ivi, p 68- 69.
270 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 140.

scambio con i paesi esterni all'Unione Europea e di mantenere fattori di cooperazione non economica. Tuttavia il rapporto non specificava come sarebbero stati raggiunti questi scopi.[271]

La soluzione più plausibile è che una volta che il Regno Unito avrà lasciato l'Unione, l'accordo dello Spazio Economico Europeo non costituirà il mezzo adatto a gestire i rapporti del Regno Unito con l'Unione Europea a Ventisette Stati. L'articolo 126 dell'accordo dello Spazio Economico Europeo ne limita l'applicazione territoriale agli Stati membri dell'EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio) e dell'Unione Europea: pertanto una volta in cui il Regno Unito uscirà dall'Unione non sarà più soggetto alla sfera di applicazione dell'accordo.[272]

Durante i suoi discorsi del 17/19 gennaio 2017 a Lancaster House e al World Economics Forum a Davos il Primo Ministro Theresa May pose la negoziazione di nuovi accordi commerciali al centro della nuova strategia per il Regno Unito post Brexit. Il punto di partenza della strategia avrebbe dovuto essere la definizione dei futuri rapporti commerciali con l'Unione.

Entrambe sono membri del WTO, pertanto sia Regno Unito che Unione hanno tutto l'interesse nel raggiungere un accordo. Infatti il mancato raggiungimento di un accordo commerciale comporterebbe il regolamento del commercio secondo i principi del GATT (General Trade Agreement of Tariffs and Trade) e del WTO.

In quanto membro dell'Unione, le quote tariffarie applicate dal Regno Unito nel commercio con i paesi non membri dell'Unione sono quelli comuni a tutti gli stati membri. Lasciando l'Unione, il Regno Unito dovrà applicare le proprie tariffe commerciali. Quindi, se il Regno Unito dovesse lasciare l'Unione senza un accordo commerciale, entrambi saranno costretti ad imporre tariffe fra loro in linea con i propri prezzi.

Il CETA, ovvero l'Accordo Economico e Commerciale Globale, potrebbe costituire un modello per il commercio futuro fra Regno Unito e Unione.[273]

Nel discorso tenuto a Lancaster House, la May afferma:

> "The same rules and laws will apply on the day after Brexit as they did before. And it will be for the British Parliament to decide on any changes to that law after full scrutiny and proper

271 Ivi, p 140-141.
272 Ivi, p 212.
273 Ivi, pp 151- 163.

Parliamentary debate."[274]

Una delle qualità maggiori dell'Unione Europea quale organizzazione internazionale è che le sue leggi non si trovano solamente nei trattati che la costituiscono o la rafforzano, come gli accorti del WTO. Essa ha infatti la capacità di generare regole legislative e non legislative. Si tratta appunto dei regolamenti e delle direttive dell'Unione. Le prime hanno qualità simili alle misure dei trattati, ovvero possono essere applicate direttamente nel diritto interno senza una vera e propria legislazione interna. Una volta in cui il Regno Unito uscirà dall'Unione, questi regolamenti non avranno più alcun valore. Pertanto si necessiterà di alcune misure per includere questi regolamenti direttamente nel diritto del Regno Unito.[275] Il Rapporto Ufficiale afferma pertanto che:

"The Government's general approach to preserving EU law is to ensure that all EU laws which are directly applicable in the UK (such as EU regulations)... remain part of domestic law on the day we leave the EU".[276]

Per quanto riguarda gli effetti della Brexit sull'unione monetaria, si possono verificare dei cambiamenti nelle condizioni economiche che andrebbero ad incentivare la successiva integrazione, una mutazione delle alleanze all'interno dell'Unione Europea, sia all'interno della zona euro, sia fra i paesi aderenti all'euro e quelli non aderenti, così come possono cambiare le risorse politiche legate alle conseguenze della Brexit.

Il Regno Unito entrò ufficialmente a far parte del Sistema Monetario Europeo nel 1979, seppure rifiutando di entrare a far parte degli Accordi di Cambio Europeo, un sistema di cambio fisso fra le valute della Comunità Europea. La sterlina entrò a farvi parte nel 1990 per uscirvi durante la crisi del sistema tra il 1992 ed il 1993. Il Regno Unito e la Danimarca si dissociarono dal progetto di unione monetaria previsto dal Trattato di Maastricht. Questa dissociazione ebbe come conseguenza l'allontanamento del progetto di unione monetaria dagli interessi del Regno Unito. La sua partecipazione al pilastro monetario si limitava all'inclusione della Banca d'Inghilterra al Sistema Europeo delle Banche Centrali.

Il Regno Unito ha partecipato all'integrazione del mercato finanziario finché la crisi del debito è passata da essere una questione riguardante il Mercato Unico ad una questione della zona euro. Quindi il Regno Unito rimane fuori dal sistema dell'unione bancaria, seppure partecipando ad

274 Ivi, p 179.

275 K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017, p 183.

276 Ibid.

altri settori dell'integrazione finanziaria come il Single Rulebook e il CMU (Unione dei Mercati Capitali). La partecipazione del Regno Unito alla cooperazione fiscale si limita alla sorveglianza dei budget e alla sottomissione di un programma alla Commissione Europea. Ha rinunciato ad ogni tipo di accordo di cooperazione fiscale, includendo perfino quelli esterni al contesto del diritto dell'Unione Europea. Ha contribuito al piano di salvataggio dell'Irlanda e ha negoziato la separazione degli investimenti sostenuti dall'Unione Europea per futuri piani di salvataggio.[277]

Nonostante il Regno Unito si sia dissociato dal progetto di moneta unica, la sua presenza nell'ambito dell'Unione Europea ne influenza lo sviluppo. A seconda di quanto saranno rigorosi i risultati della Brexit potrebbero essere notevoli le perdite in termini di crescita economica sia per il Regno Unito che per l'Unione. Inoltre la Brexit potrebbe alterare le alleanze all'interno dell'Unione stessa. In primo luogo il Regno Unito è stato un alleato per altri paesi che volontariamente hanno voluto rimanere fuori dalla zona euro. In secondo luogo il Regno Unito era solito a perseguire linee politiche favorevoli al mercato che si adattassero agli interessi dei paesi affini sia all'interno che all'esterno della zona euro. La Brexit potrebbe in qualche modo alterare queste dinamiche. Infine la Brexit potrebbe avere come conseguenza la perdita del sostegno finanziario e dei mercati britannici.[278]

Per quanto riguarda la cooperazione finanziaria, l'uscita del Regno Unito porterà a grandi cambiamenti nel sistema finanziario dell'Unione Europea. L'oggetto principale della negoziazione per la Brexit è quello di preservare il rapporto tra Regno Unito e Unione nel settore finanziario. Le aziende britanniche perderebbero i diritti di controllo, facendo riferimento alla loro abilità di fornire servizi finanziari in Unione Europea. Per mantenerli le banche del Regno Unito avranno bisogno di società sussidiarie nell'Unione, in quanto gli unici paesi non membri dell'UE a concedere i diritti di controllo fanno parte dell'area economica europea. Le banche che si trasferiranno dal regno Unito all'Unione dovranno attenersi alle leggi di quest'ultima e al suo apparato di supervisione.
C'è inoltre la possibilità che la Brexit e il suo seguito disincentivino ogni tentativo di ulteriore integrazione.[279]

Durante la campagna per il referendum uno dei punti cardine su cui si batteva Boris Johnson,

277 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, pp 163- 171.
278 Ivi, p 172- 173.
279 Ivi, pp 176- 179.

diventato successivamente Segretario degli Esteri, fu che il 60 %[280] delle leggi britanniche erano state emanate dall'Unione Europea e che pertanto il Regno Unito aveva perso il controllo sulle proprie leggi. Infatti molte delle leggi dell'Unione non necessitano di entrare a far parte della legislazione domestica, in quanto sono direttamente applicabili. Solamente le direttive europee necessitano di essere trasformate in leggi di valore legale a livello nazionale; al contrario i regolamenti sono direttamente applicabili.

Nel contesto dell'Unione è il primato della legge sulla legislazione interna che accende il dibattito sulla questione della sovranità. Il principio del primato, introdotto dalla Corte di Giustizia negli anni '60, stabilisce quali sia la legge da applicare in caso di conflitto fra diritto interno e diritto dell'Unione. L'Unione dispone pertanto del primato sul diritto interno degli Stati Membri.

A parte il principio di sovranità del Parlamento è stato relativamente semplice per il diritto dell'Unione esercitare il proprio primato ed avere effetti nel regno Unito. Il nuovo accordo tra Regno Unito e Unione Europea appoggiato da Cameron conteneva il titolo di sovranità ma si limitava ad elaborare le condizioni per le quali il primato del diritto dell'Unione veniva accettato o limitato. Le voci della legislazione interna di chiarire la continua sovranità del Parlamento non raggiunsero risultati tangibili. C'è da dire che tuttavia i documenti che seguirono il referendum sulla Brexit affermavano che il principio della sovranità parlamentare non era mai stato accantonato. Detto ciò, il tema di riappropriarsi del controllo sulle leggi riguarderebbe principalmente il fatto di cambiare l'opinione del votante sul modo in cui si sente governato.

I cittadini britannici sono stati i beneficiari di una capacità di applicare e di rinforzare il diritto dell'Unione nei tribunali e nelle corti nazionali. Tuttavia questo non significa che questa capacità abbia generato una maggiore affinità tra i cittadini britannici e l'Unione Europea. Infatti, il dibattito sui diritti dell'Unione è stato portato avanti da pochi. Con una Great Repeal Bill volta a mantenere buona parte della legislazione dell'Unione all'interno del diritto del Regno Unito dopo la Brexit, le corti del Regno Unito potrebbero continuare ad applicare e interpretare delle leggi aventi origine europea seppure senza assistenza interpretativa diretta da parte della Corte di Giustizia.[281]

Bisogna inoltre considerare la questione dell'interpretazione del diritto e il ruolo delle corti del

280K.A.Armstrong, *"Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?"*Cambridge University Press, 2017,p 113.
281 Ivi, pp 113- 124.

Regno Unito a seguito della Brexit. Le corti del Regno Unito dovranno tenere in considerazione le decisioni delle corti dell'Unione. Nell'Atto delle Comunità Europee del 1972 sono previste delle istruzioni specifiche per le corti britanniche nell'interpretazione del diritto dell'Unione conformemente ai principi stabiliti dalla Corte di Giustizia. Se questo provvedimento mancasse, le corti britanniche continuerebbero ad attenersi al giudizio della Corte di Giustizia sebbene non sarebbero vincolate a lungo a tali provvedimenti.[282]

Giunti a questo punto dobbiamo prendere in considerazione la questione delle reazioni esterne, ovvero il modo in cui hanno reagito gli altri Ventisette Membri alla Brexit.
La risposta da parte dei leader europei è stata caratterizzata dal tentativo di velocizzare il processo di uscita, in modo tale da evitare l'instabilità e che altri paesi decidessero di seguire l'esempio della Gran Bretagna. Ciononostante non è previsto alcun meccanismo per costringere uno stato ad uscire dall'Unione Europea, pertanto i Ventisette membri non possono fare nulla per velocizzare il processo.[283]

In occasione dell'ultimo vertice europeo dell'anno 2016, seppure esortando la Gran Bretagna ad accelerare il processo, i Ventisette hanno ricordato che l'accesso al mercato unico da parte di questa sarà possibile solamente con il pieno rispetto dei quattro principi comunitari di libertà di movimento dei capitali, delle persone, dei servizi e dei prodotti. [284]
La scelta della Brexit viene caldamente appoggiata dall'America di Trump, il quale si dimostra convinto che l'Unione Europea sia destinata allo sgretolamento.
Sorge spontaneo il parallelismo con l'alleanza degli anni Ottanta fra Reagan e la Thatcher. Entrambe le alleanze infatti proponevano le stesse promesse, ovvero

> "rispondere alle sfide, alle insicurezze, alle paure del nostro tempo puntando esclusivamente all'interesse interno delle rispettive nazioni e popolazioni".[285]

In questo momento il quadro economico britannico continua a peggiorare, dimostrando che i pronostici di crisi previsti in seguito al voto del 23 giugno 2016 si stanno avverando.[286]
Il Regno Unito oggi si trova nel limbo, metà nell'Unione, metà fuori.

282 Ivi, p 193- 194.
283 Nota Internazionale, 24 gennaio 2017
284Nota Il sole 24 ore, 16 dicembre 2016
285Nota Il sole 24 ore, 27 gennaio 2017
286 Nota Il sole 24 ore, 27 giugno 2017

Il tempo passa e, a causa delle profonde divisioni all'interno del suo Consiglio dei Ministri, il governo May ha speso metà del tempo a sua disposizione per trovare un accordo amichevole e per decidere i termini commerciali successivi alla separazione con l'Unione.
Infatti lo stesso governo non sa ancora come comportarsi. Alcuni ministri sono favorevoli alla Brexit, alcuni sono perfino fanatici dell'allontanamento dall'Unione e sposano la tesi secondo cui il Regno Unito dovrebbe uscire dall'Ue senza praticamente alcun accordo commerciale, mentre altri speravano in un esito opposto del referendum, preferendo restare nell'unione doganale. E la Premier non può permettersi di sposare una o l'altra posizione per non far cadere il governo.
Il suo ruolo è già abbastanza compromesso. Infatti, nelle elezioni di giugno 2017 la May non ha ottenuto il mandato popolare che cercava.

In conclusione, per risolvere la questione, la May ha dovuto accettare un paradossale compromesso, un "allineamento normativo"[287] tra il Regno Unito e l'Ue. In pratica il Regno Unito rimane nell'unione doganale e nel mercato interno dell'Unione europea, seppur non potendo esprimere la propria opinione sulla loro gestione.

Si è tenuto il 18 gennaio un summit fra Gran Bretagna e Francia definito cruciale per stabilire i nuovi rapporti tra i due Paesi in vista della Brexit. Ed in questo summit la May ha dimostrato di voler adottare una linea morbida nei confronti del suo tradizionale "nemico-amico", impegnandosi a spendere 44,5 milioni di sterline per rafforzare i controlli alla frontiera a Calais e in altri porti francesi sulla Manica e accettando di accogliere un maggior numero di rifugiati.
Come affermato dalla May, questo summit ha lo scopo di sottolineare "la natura unica e profonda del rapporto tra Gran Bretagna e Francia che è nell'interesse della Gran Bretagna, della Francia e dell'Unione Europea, sia oggi che in futuro."[288]

La volontà di cooperazione è dettata dalla necessità di "uscire senza far troppo rumore", cercando di assumere un atteggiamento diplomatico ed accomodante per evitare conseguenze troppo disastrose per l'economia britannica.
Il quadro della situazione è preoccupante. L'unica certezza del Regno Unito è appunto la necessità di mantenere rapporti accomodanti e di cooperazione con gli Stati membri.
Oltre alla situazione di incertezza che riguarda il futuro del Regno Unito e, di riflesso, delle ripercussioni sull'Unione, è fondamentale sottolineare come il processo d'integrazione ha

287 Ivi.
288 Nota Il sole 24 ore, 18 gennaio 2018

nuovamente subito una battuta d'arresto anche a causa della volontà del Regno Unito di uscire dall'Unione, tentativo che è stato preso in considerazione anche da altri Stati membri.

"The decision made by Britain to leave the EU and the political and economic consequences that will follow have made a measurable impact for citizens of other Member States: their support of the European Union has grown."[289]

Nonostante sia difficile elencare le cause della reazione alla Brexit e all'amministrazione Trump fra gli Europei, rileviamo una sorta di rinvigorimento del progetto europeo in molti paesi europei, diversamente dalle aspettative. Infatti le elezioni austriache, olandesi e francesi hanno rivelaro pronostici contrari alla teoria dell'effetto domino seguenti alla Brexit e all'amministrazione Trump, confermando invece la teoria "anti-domino" proposta dalla rivista *Foreign Affairs*.[290]

La decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione Europea potrebbe costituire un'opportunità importante per l'Unione per riprendere in considerazione le proprie basi, per poter costituire "a more perfect Union"[291] in Europa.
L'Unione non può essere considerata forte, visto che nell'ultimo decennio è saltata da una crisi all'altra. Mentre dal 2009 la crisi dell'euro ha messo a dura prova la stabilità dell'Unione Monetaria ed Economica, la crisi dei migranti ha creato pressioni sulla zona Schengen, ed altre sfide, dalla sicurezza interna alla difesa, dal commercio al cambiamento delle relazioni transatlantiche, hanno contribuito ad indebolire l'Unione sotto altri fronti.
La decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione aumenta la necessità e, allo stesso tempo, crea la possibilità di migliorare la base costituzionale dell'Unione Europea. La Brexit infatti obbliga l'Unione Europea e i Ventisette Stati Membri ad intraprendere alcune importanti riforme legali ed istituzionali per adattare il contesto costituzionale alla nuova realtà europea. Alcune disposizioni dei trattati necessitano di ammendamenti. Inoltre sono necessarie alcune revisioni al numero di posti disponibili in Parlamento e alle regole sul finanziamento dell'Unione. Infatti, nonostante in seguito al dibattito del 1984 avesse ottenuto di pagare meno del dovuto, il Regno Unito continua ad essere uno dei maggiori finanziatori dell'Unione.

289F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 221.
290 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 239.
291 Preambolo della Costituzione USA in F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017, p 291.

La questione catalana

Il 2017 si è concluso con una tematica alquanto controversa, la questione dell'indipendenza catalana. Bisogna ammettere che risulta strano dover affrontare il tema delle richieste di autonomia e indipendenza nel contesto della questione dell'integrazione europea.

Torniamo un po' indietro nel tempo.

La Catalogna è una comunità autonoma situata nel nord-est della Spagna. Ha una lingua propria, usata nel commercio, politica, letteratura, diritto. Ha costituito uno stato fino al 1714. Il suo "passato ha creato una cultura che pervade diversi aspetti della vita sociale, come il diritto, le tradizioni e la concezione della vita, la politica".[292] Risulta pertanto difficile per non dire impossibile doverci rinunciare.

La persecuzione dei catalani risale al 1714, all'epoca della guerra di successione al trono di Spagna. I catalani sostenevano il pretendente austriaco, l'Olanda e l'Inghilterra, contro quello francese della casa di Borbone.

Il primo movimento politico nazionalista catalano ha iniziato a rivendicare l'autonomia della regione a partire dalla fine del XIX secolo, assumendo nel corso degli anni una posizione sempre più radicale fino a rivendicare, negli anni Venti, la proclamazione della Repubblica Catalana indipendente. Tale tentativo venne tuttavia stroncato dal regime di destra condotto dal dittatore spagnolo Miguel Primo de Rivera.

Quando nel 1931 la monarchia cadde, la Catalogna sostenne il governo nazionale a fianco alle forze repubblicane contro la dittatura franchista. Lo stesso fece con la fine della dittatura nel 1975, attuando una politica di collaborazione con il governo centrale per garantire la ripresa della Spagna. Nuovi fermenti indipendentisti iniziarono solamente nei primi anni 2000.

Nel 1979 venne stipulato lo statuto della Catalogna. Nel 1980 vennero indette le prime elezioni catalane, vinte da Jordi Pujol, il quale ha governato la Catalogna fino al 2003.

Egli "rappresentava la continuazione del catalanismo politico, un movimento politico nato verso la fine dell'Ottocento, che aspirava all'autogoverno della Catalogna e alla rigenerazione della Spagna negli ambiti politico ed economico. (…) Pujol iniziò nel 1982 un programma di rapporto con i partiti spagnoli che si estese per 21 anni: pacificazione del rapporto Catalogna-Spagna (pagata a prezzo d'oro con le risorse dell'economia catalana) e contributo alla stabilità politica

292 Verdera, J, *La Catalogna verso l'indipendenza*, Barcellona, 2015.

della Spagna, modernizzazione dello stato (con l'aiuto dell'Europa), coesione della società catalana che permettesse la convivenza tra vincitori e sconfitti nella guerra civile e tra immigrati e catalani d'origine, e costruzione di strutture di stato basilari (radio e televisione, scuola, polizia)."[293]

Il catalano Joan Verdera, autore de *La Catalogna verso l'indipendenza* (Barcellona, 2015) docente presso il Dipartimento di Matematica dell'Università Autonoma di Barcellona, definisce il rapporto tra la Spagna e la Catalogna ricorrendo all'immagine del rapporto fra una colonia e la metropoli. *"La Catalogna viene sfruttata economicamente e aggredita culturalmente."*[294] Tale affermazione rappresenta la ragione della richiesta d'indipendenza.

> "(...) un numero sempre crescente di catalani sono arrivati alla conclusione che non è sensato lasciare ad altri decidere sulle loro risorse, perché l'alternativa è un deterioramento progressivo dei servizi sociali (scuola, sanità, pensioni), delle infrastrutture (strade, treni, aeroporti, rete elettrica). Non si nega la solidarietà, anzi; ma si vuol decidere fino a che punto si deve essere solidali e si vuole un rendiconto sull'uso dei fondi stanziati. Da una parte si sente l'urgenza di cambiare le cose subito, dall'altra la speranza di raggiungere patti ragionevoli con lo stato spagnolo si percepisce come nulla. Quindi la necessità di uno stato proprio."[295]

A Pujol succedette Pasqual Maragall, il quale nel febbraio 2004 iniziò ad elaborare un nuovo statuto per la Catalogna, approvato nel settembre 2005. Tuttavia esso venne modificato dal governo spagnolo.

Lo statuto approvato dal parlamento catalano riconosceva la Catalogna come una nazione e prevedeva che il governo catalano gestisse il proprio sistema fiscale. Nello statuto modificato invece venne eliminato ogni riferimento al carattere nazionale della regione e si affermava che il governo catalano era responsabile solamente delle tasse proprie e di quelle cedute dallo stato.

La fiducia di molti catalani nello stato spagnolo era stata delusa. Il 10 luglio del 2010 al centro di Barcellona si è tenuta una dimostrazione con lo slogan "Siamo una nazione. Noi decidiamo", dimostrazione del nuovo passo verso l'emancipazione.

Nel 2013 il Congresso spagnolo ha rifiutato la richiesta del parlamento catalano di convocare un referendum sull'indipendenza.

L'11 settembre 2013 quattrocentomila catalani si organizzarono per mezzo dell'ANC

293 Ivi.
294 Ivi.
295 Ivi.

("Assemblea Nacional Catalana"), una associazione civile senza rapporti col governo, in una manifestazione per l'indipendenza, formando una catena umana che ha attraversato l'intero paese. Il 12 dicembre 2013 le forze politiche della maggioranza nel parlamento catalano, decisero di indire una consultazione per l'indipendenza il 9 novembre 2014: si parlava di "consultazione", in quanto il termine "referendum" avrebbe potuto comportare delle complicanze giuridiche. Il risultato ha evidenziato l'affermazione dell'opzione indipendentista. Tuttavia il governo centrale spagnolo, appellandosi alla Costituzione del 1978 che ribadiva l'unità ed indivisibilità della Spagna, ha disconosciuto il risultato della consultazione.

Il 10 gennaio 2016 Carles Puigdemont, venne nominato capo del governo dai parlamentari catalani. Diversamente dal suo predecessore più moderato Artur Mas, Carles Puigdemont dimostrò essere un militante convinto, impegnandosi fin da subito ad avviare il processo di indipendenza.[296]

Il 1º ottobre 2017 la Catalogna è andata alle urne. Con un'affluenza del 41%, il 90% ha votato a favore dell'indipendenza. Il referendum non è stato riconosciuto valido dal governo spagnolo, che ha ordinato l'intervento delle forze di polizia per impedirne lo svolgimento. Il bilancio della sommossa è stato pesante: si parla di 761 persone ferite.[297]

Il successivo 10 ottobre il governo catalano ha dichiarato la costituzione di uno stato repubblicano indipendente.

Puigdemont ha affermato che l'indipendenza costituiva la volontà del popolo ed ha invitato gli stati e le organizzazioni estere a "riconoscere la repubblica catalana come uno stato indipendente e sovrano".[298] Tuttavia bisogna considerare il fatto che il presidente catalano non aveva alcuna autorità costituzionale per indire un referendum. Si è trattato di una decisione unilaterale d'indipendenza, e difficilmente il governo nazionale di Madrid o quelli di altri paesi esteri ne avrebbero riconosciuto la legalità.

La dichiarazione di indipendenza è stata presentata il 27 ottobre 2017. In conseguenza di ciò il governo spagnolo ha attivato l'articolo 155 della Costituzione[299], sospendendo l'autonomia della

296 Nota Internazionale, 11 gennaio 2016.
297 Nota Internazionale, 03 ottobre 2017.
298 Nota Internazionale, 13 ottobre 2017.
299 Articolo 155

1. Ove la Comunità Autonoma non ottemperi agli obblighi imposti dalla Costituzione o dalle altre leggi, o si comporti in modo da attentare gravemente agli interessi generali della Spagna, il Governo, previa richiesta al Presidente della Comunità Autonoma e, ove questa sia disattesa con l'approvazione della maggioranza assoluta del Senato, potrà prendere le misure necessarie por obbligarla all'adempimento forzato di tali obblighi o per la protezione di detti interessi.

2. Il Governo potrà dare istruzioni a tutte le Autorità delle Comunità Autonome per l'esecuzione delle misure previste nel comma precedente.

Catalogna e sciogliendo il Parlamento catalano. Carles Puigdemont è stato destituito ed estradato in Belgio e sostituito dal premier spagnolo Mariano Rajoy.
Il 21 dicembre 2017 i cittadini catalani hanno votato per il rinnovo Parlamento catalano. La maggioranza assoluta è stata raggiunta dai partiti indipendentisti, nonostante il partito unionista Ciudadanos sia risultato il primo partito.[300]

Ma qual è stata la reazione dell'Unione Europea alla questione catalana?
Secondo quanto riportato dalla stampa europea, le elezioni catalane del 21 dicembre non hanno portato ad alcuna novità. Le parti devono pertanto tornare a dialogare.

Il quotidiano madrileno El Pais scrive:

"Ancora una volta il progetto secessionista ha dimostrato che, benché capace di ottenere una maggioranza dei seggi, rimane incapace di fare lo stesso dal punto di vista dei cittadini e della società. La tentazione di convertire questa maggioranza in combustibile per il conflitto sociale e politico sta qui. Ma quanto avvenuto in Catalogna negli ultimi anni dovrebbe dissuadere coloro che vorrebbero percorrere di nuovo questa strada".[301]

Il quotidiano portoghese Publico appoggia la posizione indipendentista della Catalogna, seppure ammettendo la necessità per entrambe le parti di scendere a compromessi:

"Ora Madrid dovrebbe smettere di prendere decisioni per conto dei catalani. Ma la logica non ha regnato fino a ora e ognuna delle parti dovrà fare delle concessioni. È importante ricordare che il governo centrale è disposto a negoziare solo i termini dell'autonomia, mentre chi ha ora la maggioranza nel parlamento catalano è disposto a negoziare i dettagli dell'indipendenza".[302]

La posizione espressa dal quotidiano di sinistra tedesco Die Tageszeitung è molto netta:

"Madrid può in qualsiasi momento mettere il veto alle decisioni del parlamento catalano o scioglierlo e imprigionare il presidente Puigdemont? Un simile spazio senza democrazia non può e non deve esistere nell'Unione europea. È ora che Bruxelles smetta di stare a guardare. L'Ue

300 Nota Internazionale, 22 dicembre 2017.
301 Nota Internazionale, 22 dicembre 2017.
302 Ivi.

deve intervenire adesso. Non può continuare a sostenere Rajoy in modo incondizionato. La Spagna e la Catalogna non hanno bisogno di nuove prove di forza e di coercizione, ma di dialogo. L'Ue deve mediare".[303]

Il quotidiano tedesco affronta una questione che in nessun altro articolo è mai emersa, ovvero il problema della democrazia. La repressione effettuata dalla polizia spagnola durante le elezioni del primo ottobre, la decisione di sciogliere il parlamento catalano in seguito alla dichiarazione d'indipendenza, l'estradizione di Puigdemont rappresentano un oltraggio alla democrazia, questione sulla quale l'Unione europea non si è espressa.

L'atteggiamento adottato dall'Unione è quello tipico dell'osservatore, di appoggio senza intromissione.

Il presidente del Parlamento Europeo Antonio Tajani ha dichiarato che l'indipendenza della Catalogna non verrà riconosciuta da nessun paese europeo. Ha inoltre aggiunto che "la Brexit ha provocato una reazione all'interno dell'Unione europea che ha portato i cittadini a capire che uscire dall'Europa comporta più svantaggi che vantaggi. La stessa Inghilterra non sa cosa fare perché gli inglesi stentano a trovare un percorso comune che li aiuti a tutelarsi".[304]

La Merkel ha affermato di sostenere l'unità della Spagna. La Francia, così come altri Stati, non ha riconosciuto la dichiarazione d'indipendenza catalana.

L'Unione europea ha affermato che in caso di indipendenza, la Catalogna dovrebbe presentare domanda d'adesione all'Unione, a cui la Spagna e altri Stati potrebbero opporre il loro veto.

Le implicazioni per l'economia catalana potrebbero essere notevoli, la quale si basa essenzialmente sulle esportazioni dirette verso paesi dell'Unione.

Inoltre, come per il Regno Unito, in caso la regione uscisse dall'Unione senza un accordo negoziato anticipatamente l'economia catalana subirebbe una profonda scossa. E sottolineiamo che i negoziati non possono iniziare senza che la Spagna dia il proprio consenso.[305]

La posizione di non interferenza adottata dai governi degli Stati membri dell'Unione è indubbiamente legata al fatto che in molti di questi stati sono presenti minoranze dotate di un proprio movimento separatista, pertanto non vogliono né incoraggiarle né tantomeno far scatenare le loro ire reazionarie.

Secondo quanto affermato dal giornalista francese Bernard Guetta nell'articolo *La scelta della Catalogna nel cuore dell'Europa* riportato dall'Internazionale del 12 settembre 2017, la

303 Ivi.
304 Nota Il Sole 24 ore, 22 ottobre 2017.
305 Nota Internazionale, 13 ottobre 2017.

debolezza dell'Unione europea non sarebbe la conseguenza dei sentimenti separatisti, ma costituirebbe un motivo della forza di questo indipendentismo:

"L'Europa unita non incoraggia il separatismo, ma la forza dell'Unione e la preminenza che le sue istituzioni, le sue regole e le sue politiche tendono ad avere sugli stati che la compongono offrono un quadro ideale per la rinascita delle nazioni dimenticate. (…) Dall'egoismo regionale alla riaffermazione di una cultura propria, le aspirazioni indipendentiste si nutrono in Europa di diverse cause, a cui bisogna aggiungere il desiderio di restare nell'Unione o di rompere con il progetto europeo. Al di là del referendum catalano e della manifestazione di Barcellona, il problema è che gli stati europei s'indeboliscono più rapidamente di quanto l'Unione si rafforzi, e questo crea un preoccupante vuoto."[306]

La questione delle autonomie costituisce pertanto un ulteriore ostacolo alla realizzazione del progetto europeo. Sia essa causa o conseguenza dell'indebolimento dell'Unione europea, una cosa è certa: l'Unione deve trovare il modo di gestire la situazione, di prendere una posizione per non creare un pericoloso vuoto di potere che vada ad indebolirla ulteriormente.

La situazione è in continua evoluzione. Dal 1 giugno 2018 la Spagna, come l'Italia, ha un nuovo governo: il leader spagnolo Rajoy è stato infatti sconfitto dal socialista Pedro Sanchez, il quale ha promesso posizioni più morbide nei confronti della Catalogna, così come di mantenere ad essa inalterato il budget già delineato da Rajoy.[307] Inoltre finora non si è espresso in merito ad un cambio di rotta riguardo la linea politica della Spagna in ambito dell'Unione Europea. Come già espresso, la situazione è in continua evoluzione.

306 Nota Internazionale, 12 settembre 2017.
307 Nota Il sole 24 ore, 02 giugno 2018.

IL RUOLO DEGLI STATI UNITI

Uno dei temi più attuali degli ultimi dieci anni riguarda il rapporto tra Stati Uniti e Unione Europea e, in maniera più specifica, l'atteggiamento adottato dagli Stati Uniti nei confronti dell'integrazione europea.
L'importanza della questione è legata al fatto che il rapporto con gli Stati Uniti può essere considerato un fattore che nel corso degli anni ha incentivato il processo di integrazione fra gli Stati membri dell'Unione.

Tra gli anni '50 e '60 gli Stati Uniti hanno favorito l'integrazione europea in funzione antisovietica. Ricordiamo il Piano Marshall, con cui essi hanno investito ingenti somme di denaro nella ricostruzione economica europea con lo scopo di contenere l'espansionismo comunista. Utilizzando le parole di Pietro Graglia,

> "In quel periodo aiutare il processo di integrazione europea significava anche mettere una barriera molto più solida di qualsiasi dispositivo militare contro l'espansionismo sovietico."[308]

Se l'Europa non avesse raggiunto l'integrazione economica e politica, gli Stati Uniti avrebbero dovuto aumentare i mezzi per la difesa, minacciando un aumento del potere del sistema militare-industriale. Tuttavia, una volta sconfitta la minaccia sovietica, l'Europa ha perso buona parte del suo valore strategico. Di conseguenza gli USA hanno iniziato a considerare l'Unione un alleato che sostenesse il loro ruolo di unica superpotenza e hanno cambiato atteggiamento nei suoi confronti. Avendo essa dimostrato la propria forza sul piano economico- commerciale (ma, come più volte detto, non sul piano politico), diventando negli anni '80- '90 la prima potenza economica, gli Stati Uniti hanno abbandonato la linea di sostegno all'integrazione europea per adottare una prospettiva neutrale e a volte persino ostile nei confronti dell'Unione.
Gli economisti statunitensi hanno definito in termini catastrofici la questione della moneta unica. L'efficacia di una politica economica e monetaria comune dipenderebbe da una volontà politica comune, non da un accordo tra stati sovrani, come nel caso dell'Unione Europea. Essi hanno pertanto preannunciato il sorgere di crescenti opposizioni e dissidi fra gli Stati membri. E dobbiamo ammettere che la situazione attuale non è poi così distante dai pronostici americani.
Lo stesso Graglia collega il futuro dei rapporti economico- commerciali tra Stati Uniti ed Unione al ruolo che nei prossimi anni l'euro avrà sui mercati finanziari.[309]

308 Graglia, P.S., *L'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2011, p 130.
309 Graglia, P.S., *L'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2011.

Per quanto riguarda le posizioni politiche, gli Stati Uniti nutrono un profondo risentimento nei confronti dell'alleato europeo, soprattutto in seguito agli attacchi terroristici. Mentre i primi hanno risposto agli eventi del 11 settembre aumentando le misure di sicurezza interna e le spese per la difesa, gli europei hanno adottato una linea più morbida, continuando a definire la propria politica estera in funzione economica e commerciale. Diversamente dagli Stati Uniti, lo scopo della politica internazionale per gli Europei non è definita nei termini della lotta al terrorismo.
Bisogna tuttavia ammettere che dal 11 settembre l'Unione europea non ha elaborato una propria politica estera, ma ha definito la propria linea politica in opposizione a quella statunitense. L'Unione chiede di essere trattata al pari degli Stati Uniti, i quali rispondono con la richiesta di una politica estera concreta e non di un rapporto basato unicamente su una concorrenza commerciale. L'incapacità dell'Unione di delineare una politica estera chiara e ben definita sarebbe la base del rapporto tra i due poli, una debolezza che, a seconda del momento storico, viene a volte criticata, mentre altre volte assecondata a vantaggio degli Stati Uniti.

Con la presidenza di Obama gli Stati Uniti hanno adottato un approccio più pragmatico e di apertura nei confronti dell'Unione, chiedendole di adottare una linea politica più impegnativa.
Durante la sua prima visita da presidente[310], Obama aveva infatti sottolineato la necessità che l'Europa si assumesse maggiori responsabilità sia verso se stessa sia nei confronti dei problemi globali per poter essere partner degli Stati Uniti. Tuttavia, deluso dall'evanescenza dei progetti europei, nel 2010 annullò l'incontro euro-americano.
Il 19 e 20 novembre 2010 a Lisbona la NATO ha stabilito la nuova strategia dell'organizzazione per il decennio seguente. Durante il summit gli Stati Uniti hanno intimato agli Europei di cambiare radicalmente il loro modo di rapportarsi con gli USA e con il resto del mondo per poter così affrontare le minacce terroristiche.

In un rapporto redatto nel novembre del 2009 dall'European Council on Foreign Relations sulle relazioni politiche ed economiche tra Stati Uniti ed Unione Europea emerse il fatto che gli Europei continuavano ad ignorare il cambiamento dell'atteggiamento americano nei loro confronti. Il periodo della Guerra Fredda era stato superato e gli Stati Uniti non erano più interessati al ruolo strategico dell'Europa. L'Unione non riusciva a capacitarsene e gli Stati membri continuavano a privilegiare un approccio bilaterale con gli Stati Uniti nelle aree più importanti per i propri interessi nazionali, nella convinzione di ottenere maggiori vantaggi

310 Conferenza di Praga, 5 aprile 2009.

rispetto ad un approccio multilaterale.
Nel rapporto emerse, come sottolineato più volte, che in materia economica l'Unione europea, avendo ampiamente integrato le economie degli Stati membri, poteva competere alla pari con gli Stati Uniti, diversamente da quanto accadeva in materia di politica estera e di difesa.
Tutto ciò dipendeva dalla mancanza di volontà dei governi europei di mettere in comune gli interessi politici.

> "Nella politica estera e di difesa, gli Stati membri mantengono un forte senso di sovranità nazionale, partecipando alla NATO come alleati individuali. (…) Il risultato è il fallimento dell'Europa nel rappresentare un effettivo attore della sicurezza internazionale".[311]

Di conseguenza gli Stati Uniti, nonostante non si oppongano all'integrazione, "non privilegiano le istituzioni dell'Unione europea nei rapporti con l'Europa, ma mantengono una rete di relazioni dirette con i diversi paesi membri, che non esitano ad utilizzare soprattutto quando le istituzioni europee si rivelano incapaci di dare un contributo efficace nelle questioni internazionali".[312]
Gli autori del rapporto affermavano che nel futuro l'atteggiamento europeo non era destinato a cambiare e che gli Stati europei avrebbero continuato a cercare un paese alleato -protettore a cui appoggiarsi, a meno che non riuscissero ad organizzarsi in una vera e propria federazione europea.[313]

L'elezione di Trump a Presidente degli Stati Uniti l'8 novembre 2016 ha sconvolto lo scenario internazionale acuendo il clima di tensione presente nello scenario europeo.
Il suo programma elettorale si sintetizza nel motto *America First,* un inno all'affermazione degli interessi americani e al contrasto di tutto ciò che avrebbe potuto ostacolarli.
Durante il discorso tenuto a Davos il 25 gennaio, Trump ha specificato che "America First non significa America Alone, ma come presidente degli Stati Uniti metterò sempre gli interessi del mio Paese davanti a tutto, come dovrebbero fare tutti i leader politici".[314]
La presidenza Trump, a differenza di Obama, ha preso posizioni fortemente protezionistiche e sta cercando di ostacolare l'operato delle istituzioni multilaterali a vantaggio di rapporti

311 Filippi, L, *Le relazioni tra Europa e Stati Uniti* ne Il Federalista, Anno LII, 2010, Numero 3, Pagina 200.
312 Ivi.
313 Ivi.
314 Nota Il Sole 24 Ore, 26 gennaio 2018.

bilaterali[315], così come ha ribadito il Presidente a Davos.[316]

A dimostrazione di ciò nel corso del 2017 gli Stati Uniti hanno proposto accordi bilaterali a diversi paesi europei isolatamente, creando dissapori e pressioni all'interno dell'Unione. Di conseguenza i Ventisette hanno risposto con un rinnovato obiettivo di maggiore integrazione economica, in materia di difesa e sicurezza. La Commissione ha pertanto attivato delle contromisure per stringere rapporti economici con Cina, India, Paesi del Golfo e Messico, cercando in qualche modo di assumere il ruolo di leader nei sistemi di commercio multilaterale al posto degli Stati Uniti.[317]

Trump si era inoltre espresso con favore nei confronti della Brexit, appoggiando il progetto britannico di separazione dall'Unione, dimostrando in tal modo la propria mancanza di fiducia sulle future sorti dell'Europa.

Guardando al passato, dobbiamo ammettere che in alcuni casi l'Unione ha saputo dimostrare la capacità e la volontà politica di opporsi ad alcune scelte degli Stati Uniti che contrastavano con i suoi interessi. In particolare, negli anni '70, quando i governi dell'Europa occidentale iniziarono a trasformare lentamente le relazioni che intrattenevano con gli stati dell'Europa orientale. Ed ancora quando nel 1978 venne istituito il Sistema Monetario Europeo (SME) per cercare di arginare gli effetti della politica economica americana, la quale si caratterizzava per l'introduzione del cambio fisso tra oro e dollaro e per il conseguente tentativo di svalutazione sui mercati valutari internazionali.

Sotto questo punto di vista l'amministrazione Trump può effettivamente rappresentare un'occasione per gli Stati europei di continuare a perseguire una politica di integrazione e cooperazione.[318]

Ed infatti nell'ultimo anno l'Unione europea ha dimostrato di voler provare a sfruttare la politica americana di Trump come stimolo all'integrazione.

315 Brugnoli, F., *La presidenza Trump e i rapporti UE-USA*, ne Commenti Centro Studi sul Federalismo n 93- 16 novembre 2016.

316 Nota Il Sole 24 Ore, 26 gennaio 2018.

317 Nota Il sole 24 ore, 10 febbraio 2017

318 http://www.opiniojuris.it/rapporti-unione-europea-stati-uniti-continuita-rottura/

L'UNIONE EUROPEA OGGI

Ma cosa sta accanendo in Europa? Lo scenario europeo successivamente al referendum del 23 giugno 2016, a seguito di cui la Gran Bretagna ha scelto di uscire dall'Unione, è caratterizzato dall'alternanza di sentimenti euroscettici per prendere le distanze con l'Unione e da tentativi di riprendere il processo d'integrazione. Come detto nel capitolo precedente, la presidenza Trump, con la sua tendenza al protezionismo, sta incentivando l'integrazione fra i paesi europei.

Lo scontro tra euroscettici ed eurofili si sintetizza nella vittoria ottenuta dal presidente francese Macron, il quale ha raggiunto una solida maggioranza parlamentare da aggiungere alla sua vittoria presidenziale contro Marine Le Pen. La candidata della destra nazionalista, incoraggiata dall'intraprendenza britannica, focalizzava il proprio programma elettorale sull'abbandono della moneta unica per ritornare al Franco francese e sull'uscita dal programma integrato della Nato, in quanto "l'Unione Europea è un fallimento".[319]

Il 3 febbraio 2017 si è svolto a La Valletta un vertice informale in vista del sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma, volto a "rilanciare il ruolo dell'Europa nel mondo e a rafforzare l'integrazione europea" [320], promuovendo l'idea di "Europa a cerchi concentrici". La diplomazia italiana ha stilato gli obiettivi della dichiarazione, ovvero "ribadire l'unità dei paesi membri, promuovere la prosperità economica, difendere la libera circolazione e assicurare all'Europa un ruolo globale".[321]

In quell'occasione il dibattito sulla riforma costituzionale dell'Unione ha subito un'ulteriore spinta in avanti. La Commissione Europea ha pubblicato un documento sul futuro dell'Unione, che tuttavia non risulta essere molto chiaro. Al contrario il Parlamento Europeo ha assunto una posizione più concreta, approvando una serie di risoluzioni che sfruttano al massimo i meccanismi legali ed istituzionali previsti dal Trattato di Lisbona, affermando la necessità di rafforzare l'integrazione nel settore economico, sociale e della difesa e di ristrutturare l'apparato fiscale dell'Unione sulla base delle imposte reali.

Tuttavia sono presenti degli ostacoli politici e legali in alcuni Stati Membri che complicano ogni progetto di revisione costituzionale. Un importante impedimento è il criterio dell'unanimità: infatti gli ammendamenti ai trattati dell'Unione e ad alcuni atti quasi costituzionali richiedono il consenso unanime dei Ventisette. Inoltre alcuni Stati, fra cui Danimarca e Olanda, potrebbero dimostrarsi riluttanti ad ogni altro passo verso l'integrazione europea.[322]

319 Nota Il sole 24 ore, 05 febbraio 2017
320 Nota Il sole 24 ore, 4 febbraio 2017
321 Ivi.
322 F.Fabbrini, *"The Law and Politics of Brexit"*, Oxford University Press, 2017.

Lo scenario caratterizzato da visioni sempre più isolazioniste, euroscettiche e nazionaliste sta per essere piano piano sostituito. I sovranisti e le nuove estreme destre non possono più sostenere che la Brexit sia l'esempio da seguire, in quanto nemmeno i britannici sembrano sicuri della loro scelta. Per i partiti di estrema destra ed eurofobi, incoraggiati dall'uscita della Gran Bretagna dall'Unione, è un momento di crisi. Il Movimento 5 stelle di Beppe Grillo è stato sconfitto alle amministrative dell'11 giugno 2017, così come il Front National di Marine Le Pen. Inoltre le legislative britanniche hanno dimostrato il rifiuto dall'idea di una rottura totale con l'Unione.[323]
I difensori dell'unità europea risultano rafforzati, esattamente nel momento in cui Macron propone come obiettivo principale una nuova potenza Europea, idea appoggiata dalla Germania, che possa assumere un ruolo determinante sulla scena internazionale. Francia e Germania convergono nuovamente sulla volontà di far progredire l'Unione.[324]
Nuove aspettative derivano dall'asse Trump- Putin, il quale potrebbe costituire un fattore di ricompattamento per l'Unione Europea. Per contrastare l'alleanza tra i due leader, l'Ue sta delineando un nuovo profilo strategico che porterà delle notevoli implicazioni nel campo economico e della sicurezza.

Ma il vero punto di svolta nel dibattito europeo è caratterizzato dal Consiglio europeo dei capi di governo dell'Unione europea tenutosi a Bruxelles il 22 giugno 2017. Grazie all'iniziativa del nuovo presidente francese Emmanuel Macron, forte di una solida maggioranza legislativa, l'Ue è ritornata a porsi il tema della propria sicurezza e difesa. Non è la prima volta che l'Unione si misura con quel tema. Tuttavia, esso ha acquisito, oggi, un significato diverso. Visto le tendenze isolazioniste degli Stati Uniti, l'Unione ha preso coscienza del fatto di non poter più affidare agli Stati Uniti il compito di garantirne la sicurezza. Dopo la bocciatura francese, nell'agosto del 1954, del progetto di Comunità europea della difesa, sono stati gli americani (attraverso la Nato) a garantire la sicurezza dell'Europa. Oggi è di nuovo la Francia che rilancia quel progetto. Proponendo di giungere, entro tre mesi, a una Cooperazione permanente strutturata nella politica militare e di intelligence. Peraltro, sempre durante la riunione del Consiglio europeo, è stato preso l'impegno per creare un Fondo per la difesa europea e promuovere un Programma per lo sviluppo industriale a sostegno della industria europea della difesa.[325] Non dimentichiamo tuttavia che lo scorso anno l'idea francese di una difesa europea veniva considerata un'idea

323 Nota Internazionale, 14 giugno 2017.
324 Nota Internazionale, 12 giugno 2017.
325 Nota Internazionale, 25 giugno 2017.

antiamericana e pertanto scongiurata dalla maggioranza degli stati dell'Unione . Poi però è arrivato Trump con il suo motto *America first* e gli Stati europei sono stati costretti a riorganizzarsi. Utilizzando le parole del giornalista francese Bernard Guetta,

> "Donald Trump ha accelerato un processo che ha permesso a Emmanuel Macron di convincere facilmente Angela Merkel che è arrivato il momento di agire e rifondare l'Unione, inevitabilmente attraverso una difesa comune"[326].

Ed ecco che il 13 novembre i ministri degli esteri degli Stati membri, ad esclusione di Irlanda, Portogallo, Malta, Danimarca e Regno Unito, si sono riuniti a Bruxelles nella prima tappa della difesa comune sotto forma di cooperazione permanente, impegnandosi a collaborare nello sviluppo di armamenti, di una ricerca e di un'industria militare comuni, conquistando pertanto una posizione indipendente dagli Stati Uniti. La creazione di una difesa comune costituirebbe la "condizione imprescindibile per la trasformazione dell'Unione in un attore politico di primo piano sulla scena internazionale"[327].

La situazione non cambierà però immediatamente.Segnali positivi per la continuazione del processo d'integrazione derivano dalla quarantottesima edizione del World Economic Forum di Devos. Il 24 gennaio Angela Merkel e Emmanuel Macron hanno proclamato la "giornata dell'orgoglio europeo"[328], rivendicando l'importanza del progetto europeo e delle istituzioni multilaterali. L'asse franco-tedesco si pone nuovamente l'obiettivo di costruire un'Europa forte, contrapponendosi all'isolazionismo di Trump, in cui chi non vuole andare avanti è invitato a non ostacolare il progetto comune.

Un chiaro riferimento non solamente al Regno Unito, bensì anche ai Paesi dell'Est.
Il leader polacco Jaroslaw Kaczynski ed il premier ungherese Viktor Orban al vertice europeo di Bratislava del settembre 2016 avevano espresso la volontà di un ritorno ad un'Europa nazionalista, una sorta di dissoluzione dell'Unione Europea, modificando i Trattati comunitari per aumentare il livello di autonomia dei governi nazionali, senza tuttavia ridurre i fondi economici che hanno sostenuto l'economia dei Paesi dell'Est. Tuttavia, in seguito alla scoperta della volontà da parte di Trump di privilegiare gli interessi della Russia a sfavore dei Paesi dell'Est, la Polonia si è riavvicinata alla Germania.[329]

326 Nota Internazionale, 14 novembre 2017.
327 Ivi.
328 Nota Internazionale, 27 gennaio 2018.
329 Nota Il sole 24 ore, 10 febbraio 2017.

Ora i leader dei paesi dell'Est si sentono minacciati dal progetto di Francia e Germania. La risposta a questa minaccia si esemplifica nella riunione del gruppo di Visegrad, in cui si incontrano Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia in contrapposizione al progetto del resto dei membri dell'Unione.
La posizione del gruppo di Visegrad è chiara nelle parole espresse dal primo ministro polacco Mateusz Morawiecki durante la riunione tenutasi il 26 gennaio:

> "Un'Europa forte e integrata deve essere basata su Stati nazionali sovrani e non su una federazione sempre più centralizzata come vorrebbero alcuni governo occidentali."[330]

Il fulcro del disaccordo tra l'Ue e i paesi membri dell'Est riguarda la gestione dei flussi dei migranti. I quattro di Visegrad ribadiscono il rifiuto del sistema delle quote di redistribuzione dei migranti e si concentrano sul rafforzamento delle frontiere.
Finora i paesi del gruppo hanno approfittato della mancanza d'incisività dei processi decisionali dell'Unione, sapendo di poter sfidare i membri occidentali ottenendo al massimo un richiamo o una minaccia di sanzioni.
Una svolta nelle relazioni all'interno dell'Unione è costituito dalla procedura di infrazione avanzata da Macron contro la Polonia per aver attuato una riforma del sistema giudiziario che sottopone anche i giudici ai controlli del governo, minacciando così l'indipendenza della magistratura. Vedremo gli sviluppi successivi.
Certo è che il futuro dei membri dell'Est è strettamente legato alla scelta tra l'Unione e il riavvicinamento a Putin.

Il ruolo dell'Italia in UE

In questo paragrafo andiamo a considerare il ruolo svolto dall'Italia nello scenario europeo e il contributo che il nostro Paese ha fornito nel processo di costruzione dell'Unione Europea.
Fin dal Risorgimento l'Italia si è distinta per i propri pensatori, precursori del pensiero europeista federalista, Mazzini e Cattaneo. Nel secondo dopoguerra i politici e pensatori italiani, fra cui Altiero Spinelli, Luigi Einaudi, Ernesto Rossi e Alcide De Gasperi si sono distinti nella loro attività di propaganda e di elaborazione del pensiero federalista europeo. Ricordiamo infatti che

330 Nota Il Sole 24 Ore, 27 gennaio 2017.

furono proprio Spinelli e Rossi, durante il confino nell'isola di Ventotene, a stabilire i principi del federalismo europeo nel *Manifesto di Ventotene*.

L'Italia è stata uno dei protagonisti nel cammino intrapreso insieme agli altri Paesi fondatori per la costruzione di un'Europa unita.

Nel giugno 1955 a Messina i Ministri degli Esteri di Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo, riuniti nella Ceca, intraprendono la strada dell'integrazione economica al fine di realizzare l'unione politica.

Il 25 marzo 1957 a Roma gli stessi Paesi fondatori firmano i due trattati che istituiscono la Comunità economica europea (Cee) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

Nel luglio 1958 a Stresa viene istituita una politica agricola comunitaria, che entrerà in vigore nel 1962.

Nel dicembre 1975 a Roma il Consiglio europeo introduce l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, incentivando pertanto la componente democratica all'interno dell'Unione.

Nel 1985 a Milano il Consiglio europeo pianifica la realizzazione del mercato unico europeo e approva la convocazione di una Conferenza intergovernativa che avrebbe poi stipulato l'Atto Unico europeo.

Nel dicembre del 1990 si tengono a Roma le due Conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economica e monetaria, primo passo verso la firma del Trattato di Maastricht. Sottolineiamo che l'italiano Guido Carli, l'allora ministro del Tesoro, ricopre un ruolo fondamentale in questo cammino. Anche la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht si tiene in Italia, più precisamente a Torino il 29-30 marzo 1996. E sempre nel 1996 a Firenze si realizza il progetto che avrebbe portato alla firma del trattato di Amsterdam.

Tra ottobre 2003 e 2004 a Roma viene progettato e firmato il Trattato e l'Atto finale che istituisce la Costituzione per l'Europa.

Ed è sempre a Roma che il 9 febbraio 2016 i Ministri degli Esteri dei Paesi Membri riconfermano il loro impegno per la realizzazione di un'Europa unita.[331]

A differenza della Francia di Macron e della Germania della Merkel, che continuano a promuovere il futuro dell'Unione sulla base di un europeismo intergovernativo, da non confondere con un'ottica sovranazionale dell'integrazione europea, l'Italia continua a sostenere il progetto di una unione ugualitaria, basato sulla separazione tra il livello nazionale e quello sovranazionale.

331 https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/politica_europea/italia_in_ue

Il nostro Paese dimostra di avere buone capacità operative nella questione dell'immigrazione, essendone coinvolta maggiormente rispetto agli altri Stati membri. Tuttavia, il vero problema dell'Italia è un sistema politico discontinuo ed incoerente, fatto di partiti costantemente in conflitto fra loro.[332]

Nell'ambito dell'asse franco-tedesco l'Italia ha sempre svolto un'importante funzione di mediazione e di equilibrio, nonostante negli ultimi anni si sia allontanata da questo ruolo a causa di crescenti sentimenti euroscettici della propria classe politica[333], sentimenti espressi chiaramente nel risultato ottenuto nelle elezioni del 4 marzo, che hanno evidenziato un'ulteriore avanzata dei partiti euroscettici, ovvero del Movimento 5 Stelle di Di Maio e della Lega di Salvini. Ma nonostante il risultato delle elezioni, il Presidente Mattarella ha espresso la propria contrarietà al futuro che i partiti vincitori avrebbero riservato all'Italia.

E in funzione di ciò deve essere letta la scelta del Presidente Mattarella, il quale lo scorso 27 maggio ha bloccato sul nascere il Governo Conte per il disaccordo sul Ministro dell'Economia. Il futuro Premier ha infatti proposto il nome dell'economista Paolo Savona, il quale avrebbe messo in discussione l'adesione dell'Italia all'Euro. Una scelta che avrebbe inciso profondamente sul ruolo che l'Italia ambisce a mantenere in Europa. L'accordo è stato tuttavia raggiunto con la scelta grillino-leghista di spostare Savona dal Ministero dell'Economia a quello degli Affari Europei. Il Presidente ha concluso la diatriba con il discorso in occasione della Festa della Repubblica, affermando che "(...)l'Italia intende evitare conflitti di ogni tipo e avere un ruolo sempre più positivo e protagonista in Europa".[334]

332 Nota Il Sole 24 Ore, 06 agosto 2017.
333 http://www.huffingtonpost.it/ubaldo-villani-lubelli/l-asse-franco-tedesco-e-il-ruolo-dell-italia-in-europa
334 Nota Il Sole 24 Ore, 02 giugno 2018.

CONCLUSIONE

L'elaborato ha affrontato la questione delle teorie del federalismo e degli esempi di sistemi federali, concludendo che esistono modelli differenti di federalismo con caratteristiche diverse. Non esiste quindi un modello universale. Ogni Stato federale presenta infatti una propria struttura istituzionale, influenzata dagli elementi che costituiscono la cultura politica del paese.
Riportiamo la definizione di Rier secondo cui,

> "Il federalismo non è di per sé un approccio teorico ma piuttosto un progetto politico teleologicamente connotato in quanto mira alla creazione di uno stato federale europeo. La versione classica del federalismo sostiene che lo stato federale sorge in seguito alla decisione fondamentale delle unità costituenti di cedere parte della loro sovranità ad un'entità comune e ad un governo centrale, al fine di perseguire la sicurezza e la prosperità".[335]

La seconda parte dell'elaborato è dedicato alla questione della nascita delle teorie federaliste in Europa. A partire dal XV secolo filosofi e pensatori hanno espresso la necessità di organizzarsi in un'istituzione internazionale per porre fine ai conflitti fra stati. Le teorie europeiste associavano pertanto pacifismo e principio federale, soprattutto in seguito alla nascita degli Stati Uniti d'America, considerato un modello di esempio federale.
Erasmo da Rotterdam, Jean Jacques Rousseau, Kant, Fichte, Mazzini, Cattaneo e Coudenhove-Kalergi hanno influenzato il pensiero dei federalisti del secondo dopoguerra, periodo in cui si è fatta impellente la necessità di riorganizzare il sistema per risollevare l'Europa dalla situazione di disastro conseguente al conflitto. Durante gli anni della Resistenza il tema dell'unità europea si è

335 Rier, W.H., *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown & Co., 1964, citato in Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008, p 51.

concretizzato in azione politica, seppur rimanendo secondario rispetto alla lotta di liberazione nazionale.
Pensatori federalisti francesi e italiani hanno svolto un ruolo fondamentale nel processo di costruzione del federalismo europeo. Fra questi si è distinto Altiero Spinelli, rivoluzionario comunista che nel 1941 scrisse insieme ad Ernesto Rossi il *Manifesto di Ventotene* sulla cui base nacque, nel 1943, il Movimento Federalista Europeo.
Nel secondo dopoguerra si delineò il confronto fra federalisti e funzionalisti sulla modalità di realizzazione del processo di integrazione europea. Mentre per i federalisti il processo integrativo si caratterizzava per la rinuncia da parte degli Stati membri di una parte della propria sovranità in favore di un'autorità sovranazionale, per i funzionalisti, ispirati alle teorie dell'economista rumeno Mitrany, esso prevedeva una integrazione graduale per settori fino a determinare il trasferimento di poteri politici a un'autorità sovranazionale.
Il processo di costituzione dell'Unione europea è caratterizzato dall'alternanza ciclica di progetti di natura federalista e funzionalista, fino alla fase finale del Trattato di Lisbona, con cui si è dimostrato che il funzionalismo avrebbe potuto essere l'unica soluzione al progetto europeo. Il processo funzionalista è tuttavia rimasto incompleto, non avendo continuato il progetto di realizzazione di una Costituzione europea e non avendo trovato il modo di rendere le istituzioni europee più efficienti ed indipendenti.

Nel terzo capitolo dell'elaborato siamo giunti alla conclusione che, nonostante sia sempre stata depositaria di idee federali, l'Unione europea non può essere definita uno sistema federale. Si presenta come un sistema istituzionale misto caratterizzato dalla contemporanea presenza di elementi federali e confederali. Manca tuttavia uno Stato centrale sovraordinato agli Stati membri, caratteristica essenziale per la definizione di un sistema federale.
L'Unione europea, a differenza delle federazioni di Stati Uniti, Canada e Australia, non costituisce un atto di formazione statale, non è il risultato di negoziati politici basati su dei trattati che creano una nuova costituzione ed un nuovo governo federale.
Ulteriore fattore che identifica un sistema federale è l'identità nazionale. Nel caso dell'Unione Europea il coinvolgimento popolare continua a mancare, soprattutto a seguito del Trattato di Maastricht.

La quarta parte dell'elaborato è dedicato all'Unione europea. Si è descritta la sua composizione, gli organi che la costituiscono e le loro funzioni. Si è indicato inoltre il limite principale

dell'Unione, ovvero la debolezza del Parlamento europeo. A differenza dei parlamenti degli stati membri, il Parlamento europeo non presenta infatti un potere legislativo autonomo, ma dipende dagli altri organi dell'Unione. Questo limite è stato tuttavia affievolito con il Trattato di Lisbona.
Ulteriore limite all'azione effettiva dell'Unione europea è la questione della sua politica estera.
L'Unione Europea è caratterizzata dall'interazione degli Stati membri fra loro e con le istituzioni che la compongono. La sua politica estera è pertanto costituita dall'insieme delle azioni e delle posizioni degli Stati membri, non dall'insieme delle politiche tenute unite dallo stesso soggetto, come nel caso di una federazione. Di conseguenza si tratta di una politica estera disomogenea, sia in ambito procedurale sia in ambito decisionale.
Nonostante la definizione degli obiettivi sia concreta e convincente, gli strumenti e le procedure della politica estera dell'Unione risultano inefficaci e incoerenti, impedendo pertanto lo sviluppo di una linea politica concreta ed incisiva. Bisogna tuttavia ammettere che, a partire dal Trattato di Maastricht, il processo di realizzazione della politica estera europea ha subito un'accelerazione ed è stata proiettata nello scenario internazionale, come conseguenza della necessità di adattare il contesto politico europeo all'evoluzione dell'ambiente politico globale.
L'incompletezza della sua politica estera rimane tuttavia il limite maggiore dell'Unione europea, rivendicato dalla comunità internazionale e soprattutto, come abbiamo visto, dagli Stati Uniti, che le imputano di aver sviluppato un'integrazione economica e monetaria, tralasciando l'integrazione politica.

Nel quinto capitolo si è affrontata la questione del processo d'integrazione, cercando di capire se esso dipenda da una questione interna o da fattori esterni all'Unione. Si è pertanto giunti alla conclusione che, seppur condizionato da fattori esterni, quali appunto la questione dei migranti, l'incertezza legata al contesto post Brexit e alla questione catalana, il problema dell'integrazione dipende essenzialmente da una condizione interna all'Unione stessa, ovvero un labile senso di appartenenza alla “comunità europea”, una volontà politica altalenante degli Stati membri. Da questa condizione dipende la carenza strutturale che non consente all'Unione europea di fare quel salto di qualità che determinerebbe la realizzazione di un sistema politico pienamente integrato, in grado di operare nel contesto internazionale per mezzo di una policy concreta.

Nel sesto capitolo è stato preso in considerazione il rapporto dell'Unione con gli Stati Uniti, trattandosi di un fattore che nel corso degli anni ha incentivato il processo di integrazione fra gli Stati membri.
Seppur non opponendosi all'integrazione, soprattutto durante l'amministrazione Trump, gli Stati

Uniti mantengono una rete di relazioni dirette con i singoli paesi membri, incentivando pertanto il bilateralismo. E' possibile affermare che il protezionismo dell'amministrazione Trump può effettivamente costituire un'occasione per gli Stati europei per continuare la propria politica di integrazione.

L'occasione sembra essere stata colta dai paesi membri dell'Unione. Come illustrato nel settimo capitolo dell'elaborato, nell'ultimo anno l'asse franco-tedesco si è impegnato a favore del rafforzamento dell'unità europea, partendo dal progetto di creazione di una difesa comune. Il nuovo progetto di integrazione viene tuttavia ostacolato dai paesi membri dell'Est, i quali si contrappongono alla linea adottata dall'asse franco-tedesco soprattutto a causa della loro contrarietà al sistema delle quote nella questione dei migranti.
In questo contesto l'Italia, che ha sempre svolto un ruolo attivo e concreto fin dall'inizio del processo di costruzione dell'Unione, si è resa interprete di una linea di sostegno e di mediazione della posizione franco- tedesca, come evidenziato nell'ultimo capitolo dell'elaborato.

Per concludere, posso affermare con certezza che l'Unione Europea non è una federazione. Come affermato più volte, manca infatti uno Stato centrale sovraordinato a cui gli Stati membri facciano riferimento. Diversamente dagli esempi di modelli federali presi in considerazione, ogni Stato europeo ha lottato per la propria sovranità e non è disposto a rinunciarvi.
Potrà raggiungere un maggior livello di unità superando i limiti che nel corso degli anni ha evidenziato, come proposto dal progetto franco- tedesco di difesa comune e di una rinnovata idea di unione, trovando soluzioni concrete al problema dei migranti, che continua a mettere in disaccordo gli Stati membri. Vedasi appunto l'opposizione presentata dai Paesi dell'Est, i quali si rendono interpreti di una prospettiva nazionalista dell'Unione.
Il problema è quanto è effettiva l'unità dell'Unione europea. Il futuro dell'Unione dipende dalla volontà degli Stati membri di sentirsi parte di essa, equiparando gli interessi degli Stati membri a quelli della stessa Unione. Fino a quando non ci si libererà dall'idea di considerare l'interesse europeo come la proiezione degli interessi nazionali, sarà difficile fare uscire l'Ue dallo stallo, dalla visione utopica dell'Unione.

Sitografia

- http://www.garzantilinguistica.it.
- https://europa.eu/european-union/index_it
- http://www.ilsole24ore.com/
- https://www.personaedanno.it/ Roberto Battaglia, *Usa e Ue ordinamenti a confronto*
- http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/
- http://www.opiniojuris.it/rapporti-unione-europea-stati-uniti-continuita-rottura/
- http://www.sulleregole.it/approfondimenti/costituzioni-nel-mondo/costituzione-spagnola/
- https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/politica_europea/italia_in_ue
- http://www.huffingtonpost.it/ubaldo-villani-lubelli/l-asse-franco-tedesco-e-il-ruolo-dell-italia-in-europa
- https://eur-lex.europa.eu (Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)

Bibliografia

- Burgess M, *Comparative Federalism:Theory and practice*, Taylor& Francis e-Library, 2006;
- Groppi T, *Il Federalismo*, Einaudi, Laterza, Roma-Bari, 2004;
- Erasmo da Rotterdam, *Il lamento della pace*, Rizzoli, Milano, 2005;
- Repetti, R, *Pace e organizzazione internazionale tra età moderna*, in Bottaro Palumbo, M.G., *Gli orizzonti della pace. La pace e la costruzione dell'Europa. 1713-1995*, Ecig, Genova 1995;
- Rousseau J.J., *Scritti politici*, a cura di M.Garin, Laterza, Roma-Bari, 1994;
- Kant, I., *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano, 2013;
- Fichte, J.G., *Lo Stato commerciale chiuso*, a cura di F.Ingravalle, Edizioni AR, 2009.
- Belardelli, G, *Mazzini,* Il Mulino, 2010.
- Lacaita C, *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, Feltrinelli, Milano, 1974;
- Lizza, G., *Paneuropa. Geografia e storia di un'idea*, UTET, Torino, 2008

- Coudenhove- Kalergi, R., *Pan-Europa. Un grande progetto per l'Europa unita*, Il Cerchio, 2000.
- Ziller J, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Mulino, 2004
- Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014.
- Hiltler A, *La mia battaglia*, Bompiani, Milano, 1938.
- Cressati, C.,*L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, Giappichelli, Torino, 1992.
- Preda, D, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino,Bologna, 2004.
- Mammarella, G, Cacace, P, *Storia e politica dell'Unione europea (1926-1997)*, Laterza, Roma-Bari,1998.
- Di Nolfo, E, *Storia delle relazioni internazionali 1918- 1999*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- Clementi, M., *L'Europa e il Mondo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Spinelli, A, *Europa terza forza. Scritti 1947-1954*, Il Mulino, Bologna,2000.
- Rapone, L, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, Carrocci, 2012
- Olivi B, Santaniello R, *Storia dell'integrazione europea* Bologna, Mulino, 2010
- Raspadori, F., *La politica estera dell'Unione europea. Istituzioni e strumenti di pace*, Morlacchi, 2007.
- Graglia, P.S., *Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Graglia, P.S., *L'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- Ferrera, M., Giuliani, M., *Governance e politiche nell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2008.
- Ikenberry, G.J., Parsi, V.E., *Manuale di Relazioni Internazionali*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2011
- Verdera, J, *La Catalogna verso l'indipendenza, Barcellona*, 2015.
- Filippi, L, *Le relazioni tra Europa e Stati Uniti* ne Il Federalista, Anno LII, 2010, Numero 3, Pagina 200.
- Brugnoli, F., *La presidenza Trump e i rapporti UE-USA*, ne Commenti Centro Studi sul Federalismo n 93- 16 novembre 2016.

- K.A.Armstrong, *Brexit Time. Leaving the EU- why, how and when?*Cambridge University Press, 2017.

- F.Fabbrini, *The Law and Politics of Brexit*, Oxford University Press, 2017.

- Adam R, Tizzano A, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2017.

- Del Guercio, A, L*a protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.