Alla ricerca di una nuova dimensione istituzionale dell'integrazione europea

di Vincenzo Buonomo

In the European institutional model, the identity crisis is not about economic integration or border security or a structured plan of integration. The insecurity touches on fundamental values such as respect for human dignity, freedom, democratic pluralism, the rule of law, equality and fundamental human rights. The process of integration is in crisis and as a consequence touches upon peace, development, security, legal cooperation, the protection of human rights, the free movement of people, the creation of a common market and the creation of an economic and monetary union. This is in accordance with some basic principles such as the allocation of powers, subsidiarity, proportionality and sincere cooperation between the Member States and the Union. These principles cannot withstand the impact of post-globalization. The way forward is by recovering the European identity.

1. Integrazione e carenza di Governance

Il quadro del post-globale e la sua frammentazione, che in termini di governance si esprime con un unilateralismo crescente, ha posto i processi di integrazione di fronte al loro limite: pensati per rendere più adeguata e strutturata la coesistenza tra gli Stati, si sono ormai arrestati a garantire una funzionalità, anche intensa, ma non in grado di rispondere alle nuove sfide. Di qui le critiche oggi particolarmente evidenti al sistema europeo, non solo in ragione di sentimenti nazionalistici o di chiusure, quanto piuttosto per una carenza di risposte in grado di far fronte alle sfide ed offrire vantaggi. Ciò nonostante, il caso dell'Unione Europea (UE) appare indubbiamente significativo per quello che rappresenta: un *modello di integrazione* fra Stati, orientati a ricercare un cammino unitario attraverso cui conseguire risultati comuni. Attraverso una coesistenza non solo funzionale, ma anche solidale, magari in grado di esprimere una diversa dimensione del rapporto tra sovranità statali.

Ciò che nel modello istituzionale europeo sembra ormai arrestatosi non è lo spazio economico integrato, la sicurezza della frontiera doganale esterna comune o un'architettura strutturata dell'integrazione. Sono questi altrettanti modi, forme e regole gradualmente condivisi da Paesi del Continente mediante *valori* fondamentali quali il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia pluralista, lo Stato di diritto (*rule of law*), l'uguaglianza, i diritti fondamentali della persona. Un processo che ha determinato obiettivi quali la pace, il benessere, la sicurezza, la cooperazione giuridica, la tutela dei diritti umani, la libera circolazione delle persone, l'instaurazione di un mercato interno e di un'unione economica e monetaria [1]. Tutto questo però attraverso alcuni *principi base* regolatori come l'attribuzione delle competenze, la sussidiarietà, la proporzionalità [2], la leale cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione [3]. Sono proprio questi principi, ad oggi, almeno nel loro significato più autentico, a non reggere più l'impatto del post-globale. Molteplici sono le domande che occorre porsi: è ancora possibile parlare di attribuzione mentre da parte di singoli Stati si cercano forme di riappropriazione di competenze sino ad ora dell'UE? Ancora, è possibile, ad oggi, discorrere di solidarietà quando la ripartizione di responsabilità – e non materialmente di quote – pone in gioco tutto l'approccio verso la mobilità umana? In ultimo, è possibile pensare ad una leale cooperazione di fronte ad atteggiamenti unilaterali in politica estera?

---

1 - Cfr. *Trattato sull'Unione Europea*, art. 3.

2 - Cfr. *ivi*, art. 5.

3 - Cfr. *ivi*, art. 4.

Il dato offerto è quello di un processo concluso quanto alla verticalizzazione di poteri e funzioni, con una politica esclusivamente *condivisa*, ma incapace di trasformarsi, sul lungo periodo, in *unitaria.* Del resto la stabilizzazione – avvenuta mediante i *Trattati di Lisbona*[4] – delle spinte ad una maggiore idea federale (sorte con il *Trattato costituzionale del 2004*) alla prova dei fatti ha confermato l'orientamento a mantenere *comune* la relazione tra gli *Stati* e non a farla evolvere in forme altre. Ad aver mantenuto un livello di forza rimane la funzione giuridica poiché quello che si configura come l'ordinamento dell'Unione Europea si è caratterizzato sin dalle origini per la tendenza a costituire una realtà accentrata, pur nel suo oscillare tra l'obiettivo di produrre un diritto esclusivo (quello comunitario in passato e oggi dell'Unione) e l'esigenza di armonizzare le normative esistenti nei diversi Stati membri. L'approccio ordinamentale, sintetizzato dal patrimonio giuridico comune, l'*acquis communautaire*, si è stratificato nel tempo nel solco tracciato sin dal 1951 da Adenauer, De Gasperi, Monnet e Schuman con una metodologia unitaria nel traguardo, ma funzionale nella realizzazione: «la buona volontà degli Stati partecipanti viene subito agganciata a organi impegnativi ed esecutivi di solidarietà e di responsabilità comuni» [5]. Un solco che ha sostanzialmente delineato un potere di imperio sovranazionale, esplicitato attraverso atti normativi direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri senza il ricorso ai consueti procedimenti di adattamento previsti dal diritto interno quanto alle norme internazionali, favorendo così una autonoma strutturazione dell'ordinamento comunitario, sia rispetto a quello internazionale che a quelli statali.

Una tale peculiarità, se è consolidata nella dimensione dell'Unione, appare ormai tralasciata per far spazio a un orientamento che sovrappone all'approccio funzionale tipico dei processi intergovernativi, un sommario *pragmatismo* che si discosta dalla dimensione sovranazionale propria dell'UE. La sovranazionalità, infatti, non è solo un fenomeno politico-giuridico, ma un *processo dinamico* nel quale confluiscono la realtà istituzionale, normativa e di accertamento del diritto. Ed è questo processo che mostra oggi forti criticità, non nei suoi contenuti, ma nell'identità che è chiamato a costruire. Lo confermano interrogativi ormai ricorrenti nel dibattito sul futuro dello spazio europeo, del tipo: quale nuova architettura istituzionale pensare per l'Unione? Quale valore attribuire alla produzione normativa del suo ordinamento rispetto a quello degli Stati e al loro spazio sovrano?

---

4 - Si tratta rispettivamente del *Trattato sull'Unione Europea* (TUE), versione consolidata di quella originariamente adottata nel 1992 a Maastricht e rivisitata nel 1997 (Amsterdam) e 2000 (Nizza); e del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* che sostituisce, assorbendolo quasi interamente, il Trattato della Comunità Europea.

5 - A. De Gasperi, *Le radici spirituali dell'Europa*, in M.R. De Gasperi (a cura di), *De Gasperi e l'Europa*, Morcelliana, Brescia 1979, p. 171.

In effetti, quello dell'integrazione resta un percorso che mantiene una sua specificità, non ancorabile ai tradizionali parametri offerti dalla scienza giuridica, sia internazionale che costituzionale: da una parte l'obiettivo che è stato della Comunità, e oggi è dell'Unione Europea, si sintetizza nel graduale riavvicinamento delle legislazioni (la cosiddetta *armonizzazione*), dall'altro nella produzione di normativa specifica (la cosiddetta *comunitarizzazione*). Nei due approcci si sono confrontati e si esprimono non solo l'andamento delle politiche europee o comuni, ma soprattutto le prospettive di funzionamento che quotidianamente accompagnano l'ordinamento giuridico dell'UE: da un lato il *metodo europeo* o *comunitario* – e cioè il livello decisionale affidato alle Istituzioni europee –, dall'altro il *metodo intergovernativo* nel quale i decisori si identificano nei Governi degli Stati membri. È quanto segnatamente rivelano i *Trattati di Lisbona,* nel contemperare le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri, certamente maggiormente salvaguardate rispetto agli orientamenti che erano confluiti nel *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.* Anzi, la normativa di Lisbona vincola il cosiddetto *decision making* a scelte o situazioni degli Stati membri o di alcuni di loro, con indirizzi come l'*integrazione a due velocità*, che ritorna nonostante l'allargamento o la riforma strutturale dell'impianto istituzionale e normativo dell'Unione; o ad un ricorso maggiormente fluido alle cosiddette *cooperazioni rafforzate*[6] che, se possono garantire le decisioni di gruppi ristretti di Paesi membri, non possono però incidere sulla dimensione sovranazionale che dell'Unione Europea è propria[7].

Il quadro attuale, però, evidenzia che è stato proprio l'*equilibrio* tra metodo comunitario e intergovernativo che ha permesso (e permette) al cammino unitario di avanzare nel tempo; ben evidenziando il travaglio che accompagna la formazione della volontà degli organi o l'assunzione di decisioni, vincolate ad esempio dalla morsa dell'unanimità anche in aspetti essenziali per la vita di integrazione (basti l'esempio della politica estera e di sicurezza comune) e che sarebbe dovuto cessare con gli assetti dei Trattati di Lisbona[8]. Similmente permette di cogliere in positivo le svolte e le accelerazioni che il processo d'integrazione inaspettatamente ha subito in alcune delle sue fasi, o i mutamenti strutturali da cui è tuttora sollecitato, dimostrazione che se l'equilibrio tra il metodo comunitario e quello intergovernati-

6 - Cfr. *TUE*, art. 20: «1. Gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei trattati».

7 - Infatti, il richiamato art. 20 del *TUE* dispone: «4. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti. Non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione».

8 - L'art. 16.3 del *TUE* dispone: «Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente».

vo manca, o è addirittura abbandonato in ragione di altri modelli, l'intero processo si arresta onde poi riprendere il cammino solo intorno alla *situazione originaria*.

2. Da un percorso strutturato alla frammentazione

Questo dato è confermato dal paradosso che oggi avvolge l'integrazione europea con la simultanea crisi di obiettivi raggiunti e di prospettive nuove che toccano una realtà gradualmente consolidatasi e sempre più perfezionata, sia nel profilo *strutturale* – come testimoniano il ruolo delle Istituzioni e il loro funzionamento – che in quello *sostanziale*, riguardo cioè ai risultati effettivamente ottenuti. Una realtà che, da altre aree geopolitiche, è spesso ritenuta un «modello» cui ispirarsi o almeno confrontarsi; certamente non immutabile nella visione degli Stati come pure di fronte al ruolo delle aggregazioni della società civile, delle comunità e confessioni religiose.

In Europa, infatti, le relazioni internazionali presentano nel loro insieme una evidente complessità, dovuta al concorso di molteplici fattori, interni ed esterni all'area [9], smentendo così quella tradizionale considerazione che guardava all'antico Continente come ad un'area di consolidata stabilità. Ed è questa complessità che di fatto si ripercuote anche sull'UE, che vive in parallelo un consolidato *status quo* accompagnato dalla ricerca di un proprio ruolo di fronte ad esigenze nuove o nel ripensare le proprie finalità, le proprie regole di funzionamento guardando, ad esempio, alla presenza di *vecchi* e nuovi membri o alla richiesta di modificare o ampliare gli obiettivi e gli ambiti di intervento. In sostanza, ad emergere, sono una serie di indicatori diversi tra loro, capaci però di esprimere un dualismo che, se non governato, rischia di diventare contrapposizione: la ricerca dell'*unità* chiamata a fronteggiarsi con il rispetto delle *diversità*, i desideri di *integrazione* a confronto con le spinte all'*isolamento*. Certamente il quotidiano scorrere degli avvenimenti ha reso evidenti da un lato i rischi della frammentazione, dall'altro i vantaggi dell'unità, soprattutto attraverso quegli aspetti che toccano direttamente la persona umana che, nonostante scetticismi ricorrenti, si identifica sempre più con il suo essere "cittadino d'Europa".

Sulla base di questi rapidi cenni diventa possibile cogliere non solo la complessità che accompagna l'integrazione europea, ma anche individuare delle prospettive per il futuro, sia quanto alle *finalità* immediate che agli *obiettivi ultimi*.

La spinta all'integrazione, fin dal suo primo manifestarsi, si è raccordata, ma non modellata sull'idea *federalista*, puntando al coinvolgimento dei Popoli europei

9 - Si pensi ai rapporti tra vecchi e nuovi Stati, alla ridefinizione di alleanze, ai conflitti inter-etnici, alla tutela delle minoranze, ai flussi migratori che dal Sud del mondo si muovono verso l'Europa.

e ad una loro partecipazione diretta in una eventuale forma di unione fra Stati. Lo testimonia la presenza di un'*assemblea parlamentare*, con poteri generalmente consultivi, ma di fatto rappresentativa direttamente dei Popoli degli Stati membri, configuratasi come Parlamento Europeo che al suffragio universale ha gradualmente affiancato altri poteri, se non pienamente legislativi certamente concorrenti e di collaborazione con le altre Istituzioni. È stato, piuttosto, sull'approccio *funzionalista* che si è mossa l'integrazione nell'area europea, assumendo quanto alle *finalità* una competenza effettiva negli ambiti *politico* ed *economico,* e, *in itinere*, in quello della *sicurezza*.

La finalità politica coincide, di fatto, con l'interesse degli Stati a raggiungere intese su ambiti di interesse comune: dall'aggregazione su alcuni valori fondamentali come la *democrazia* e lo *Stato di diritto*, alla cooperazione politica generale, sociale, culturale e giuridica, al rispetto dei diritti umani nelle loro diverse articolazioni. Ma ad essere strutturale è certamente la finalità economica che, da un iniziale coordinamento delle politiche in campo economico, finanziario e sociale, giunge a costituire il punto più avanzato dell'integrazione assorbendo anche la prospettiva politica unitaria. L'originalità di tale esperienza organizzativa, oggi garantita dal completo stabilimento di un *mercato unico* tra i suoi membri, risiede principalmente nella concretezza degli obiettivi da raggiungere e nella gradualità assunta dal processo di maturazione delle Istituzioni, il tutto inquadrato in un autonomo ordinamento giuridico, chiamato a concorrere alla costruzione di una vera comunità politica passando attraverso la completa realizzazione delle "quattro garanzie comunitarie": la *libera circolazione* di *persone*, *merci, capitali* e *servizi*[10]. La via scelta, passando attraverso alcune fasi, ha consolidato la liberalizzazione degli scambi all'interno (*zona di libero scambio*) e l'unificazione della tariffa doganale verso l'esterno (*unione doganale*), per poi giungere alla graduale edificazione di uno spazio economico (*unione economica e monetaria*) che comprende non solo il mercato unico, ma anche l'organizzazione delle attività politiche intracomunitarie e le attività di politica estera comune, compresa la cooperazione verso l'esterno.

Si tratta di un cammino in continua evoluzione, costruito attraverso concreti e singoli punti tra loro in un rapporto di reciproca influenza, ma al quale oggi il processo di integrazione interna, congiunto a quello dell'allargamento dei membri[11], pone non pochi ostacoli. Da una parte le nuove partecipazioni certamente hanno indebolito i vincoli comunitari originari, lasciando il posto ad una concezione puramente funzionale che trova espressione in quelle tendenze volte a *liberalizzare* i rapporti

10 - *Trattato della Comunità Europea*, art. 14.2.

11 - Attualmente verso i ventisette quando il processo della cosiddetta Brexit verrà concluso, ma con richieste di adesione provenienti da Paesi dell'area balcanica o dell'area orientale.

economico-commerciali fra Paesi membri o all'instaurazione di mezzi per una difesa rispetto ad altri mercati. Inoltre, appaiono sempre più deboli le condizioni per un'applicazione più evidente di criteri di solidarietà comune, con sacrifici ripartiti tra i Paesi membri e una tutela maggiormente intensa per le aree più arretrate [12].

A tale complessità e incertezza, si pone – e forse si contrappone – sia il processo di rafforzamento delle Istituzioni, sia il sistema di concorso operante tra di loro per la formazione degli atti normativi. Come dimenticare, ad esempio, il ruolo della Corte di Giustizia dell'UE? La sua funzione, infatti, va oltre le decisioni sull'osservanza delle norme e sull'attuazione coercitiva del diritto, ovvero a ricevere ricorsi per l'accertamento di eventuali violazioni commesse. Pensando alla crisi di oggi e agli sviluppi futuri, diventa predominante quella funzione *pregiudiziale* attribuita dai Trattati alla Corte e che di fatto – cioè in assenza di un dato normativo – svolge un ruolo preponderante nell'evoluzione del diritto dell'UE e nella sua applicazione all'interno degli Stati membri. Un'attività che sempre più pare sfuggire alla possibilità di controllo e verifica di compatibilità con gli ordinamenti interni, compresi i valori che in tali ordinamenti sono presenti. La Corte, in effetti, attiva per certi aspetti una "funzione di supplenza" in carenza di un potere politico e quindi di un indirizzo politico proprio dell'Unione, determinando un ampliamento degli effetti concreti del diritto UE nello spazio giuridico degli Stati membri.

Infine, all'odierno scenario concorre il particolare profilo della *sicurezza e difesa comune* inserito nel percorso di integrazione dell'Unione Europea e, oggi, declinato in relazione a fenomeni come il terrorismo o la mobilità umana e quindi con un riferimento a strategie di politica estera da parte dell'UE, per altro solo auspicate. Emersa originariamente come prospettiva *funzionale*, o comunque rientrante nell'obiettivo di far convergere le diverse politiche degli Stati membri in materia, esprime oggi l'esigenza che l'Unione assuma un ruolo proprio, una responsabilità nell'ambito della Comunità internazionale anche nella materia militare e della sicurezza [13], mostrando una sua autonoma «capacità operativa» gestita da un'apposita *Agenzia europea per la difesa* [14].

Per quanto limitata, quest'analisi mostra come sia in crisi la dimensione *sovranazionale* dell'integrazione, tante volte usata per contrassegnare il processo unitario in quanto espressione di un significato istituzionale e giuridico: sovranazionali sono gli organi, le cosiddette Istituzioni europee, e l'insieme delle regole (dai Trat-

12 - Può essere paradigmatico il rifiuto del regime delle quote di immigrati. Soluzione approntata dalla Commissione Europea, che ha però trovato la ferma opposizione di alcuni Paesi membri, confermata anche (giugno 2018) nella mancata approvazione delle linee di riforma della normativa in materia di immigrazione, prima accoglienza e garanzie umanitarie.

13 - Cfr. *TUE*, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, articoli 42-46.

14 - Cfr. *ibid.*, art. 42.3 e art. 45 quanto al funzionamento, alla composizione ed all'attività dell'Agenzia.

tati alle norme derivate dall'attività delle Istituzioni). Con l'UE è evidente che si è di fronte ad un esempio di "sintonia gerarchica" tra il profilo giuridico-istituzionale e quello politico, non viceversa, poiché sono gli organi dell'Unione che dettano la regolamentazione e aprono spazi per un'integrazione sul versante politico. Questo, però, sembra non essere più un dato consolidato, frammentato da indirizzi e tentazioni volti a riportare l'intero percorso alla *dimensione intergovernativa*, in nome del tradizionale concetto di *interesse nazionale*[15].

3. Recuperare l'Identità per rilanciare l'Integrazione

Sin qui la relazione tra strutture e regole. L'analisi della crisi dell'integrazione e la ricerca di un futuro, però, domanda di legare alla dimensione giuridico-istituzionale una più ampia riflessione sull'*identità europea*, non in termini astratti, bensì su due livelli di indagine tra loro speculari: il processo di *istituzionalizzazione europeo* e la considerazione della *persona*. Due percorsi che oggi, stante l'incertezza sul significato di *identità europea* o la sua limitazione a concetti come la cittadinanza o l'appartenenza europea, sembrano aver smarrito il loro punto d'incontro rappresentato dai diritti fondamentali della persona, così come declinati nella *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*[16] e nella *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*[17] con loro interazione[18] e la giurisprudenza delle rispettive *Corti*, quella di Lussemburgo e quella di Strasburgo.

L'attenzione sull'*identità* è venuta meno ai diversi livelli: locale, nazionale/statale, internazionale ed europeo. Ne consegue che le nuove situazioni (o sfide) sono considerate momenti solo conflittuali e non in quanto componenti di un percorso unitario a cui dare risposte. Di qui la questione: in che modo l'identità può fare dell'UE un livello superiore d'integrazione tra Stati o consolidarne la sovranazionalità? È sufficiente l'incontro tra Stati per fini comuni – come mostrano, numerosi,

---

15 - Il riferimento è al *Protocollo n. 8* dei Trattati di Lisbona che esclude l'applicabilità dell'art. 6 della TUE alla Polonia ed al Regno Unito.

16 - Cfr. *TUE*, art. 6.1: «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». Sulla *Carta dei Diritti* si veda tra gli altri F. Galgano – P. Gianniti (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Commentario Scialoja – Branca, Zanichelli, Bologna 2013.

17 - Cfr. *TUE*, art. 6.2: «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

18 - Cfr. *ibid.*, art. 6.3: «I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali […], fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

gli esempi della vita internazionale (la cosiddetta *dimensione intergovernativa*) – o si deve continuare ad aspirare ad una fase superiore, proiettata alla costituzione di un soggetto effettivamente sovranazionale rispetto agli Stati che ne fanno parte? In sostanza il concetto di *identità* tradizionalmente legato alla tutela delle minoranze – con l'uso di specificazioni: identità etnica, religiosa, linguistica, nazionale o ancora culturale o filosofica [19] – è ora applicabile anche al processo dell'Unione Europea, diventandone un fondamento, uno degli elementi caratterizzanti, quasi un suo fattore di identificazione. Certo si tratta di un dato pre-giuridico che bisogna capire come, o attraverso quali passaggi, può diventare di ordine normativo. Si potrebbe semplicemente dire che questo avviene quando l'*identità* è presa in considerazione dall'ordinamento giuridico per garantire la *non discriminazione* (e quindi un effettivo principio di eguaglianza) o la *tutela giudiziaria* (con la possibilità di denunciare la discriminazione), ovvero una *discriminazione positiva* (quella *affirmative action* che consente ad ognuno di esprimersi secondo la propria lingua, dimensione etnica, religiosa, anche se non è quella ufficiale dello Stato o della maggioranza). L'*identità* può quindi ispirare le regole.

Allo stesso tempo, guardando all'esperienza dell'integrazione europea, c'è un altro interrogativo a cui va data risposta: in quale momento l'*identità* diventa un dato di ordine istituzionale? Generalmente si sostiene che ciò avviene quando l'*identità* è presa in considerazione dalle istituzioni e dalle regole che tendono a garantirne l'*esistenza* (è il caso di gruppi minoritari, ad esempio giunti in Europa), la *partecipazione* (stabilita generalmente attraverso la cosiddetta discriminazione positiva) o l'*autonomia* (il caso tipico è il potere di auto-organizzazione riconosciuto alle confessioni religiose).

In sostanza, nel processo di integrazione solo una forte *identità* può sostenere un simile apparato istituzionale e normativo, come è stato sin dall'iniziale esperienza delle Comunità europee giunta ora alla dimensione sovranazionale che, senza negare le individualità, ha creato spazi comuni.

In questa fase di incertezza, a garantire questa funzione dell'*identità* sono chiamati altri cardini fondamentali, ad iniziare dalla democrazia che l'integrazione europea ha declinato nelle accezioni di democrazia parlamentare*, démocratie véritable,* democrazia elettorale, democrazia referendaria. Approcci diversi che fanno chiaramente capire da un lato la difficoltà di dare risposte univoche ad in-

19 - Si veda in tal senso la *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche*, adottata dell'ONU nel 1992, o la *Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali* adottata dal Consiglio d'Europa nel 1993.

terrogativi che coinvolgono il concetto di democrazia [20], dall'altro che l'idea di *democrazia compiuta* dell'UE resta collegata solo alla libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi e all'esistenza di uno spazio economico comune sia all'interno, sia come frontiera per l'esterno. Quanto invece la democrazia pesi sull'affermarsi del cammino unitario tra Stati, e quindi sulla vita di persone e comunità (o sulla loro tutela), è un dato inequivocabile, anzi è una pre-condizione necessaria. In questo senso non si può dimenticare che un limite al processo dell'Unione Europea è da sempre identificato nel *deficit democratico* che accompagna il processo medesimo. Deficit che la visione sintetizzata nei Trattati di Lisbona ha ritenuto di poter colmare con il riferimento alla *democrazia rappresentativa* [21] e *partecipativa* [22], confermando in questo modo una prevalenza verso il modello elettoralistico a scapito di quello personalistico legato alle più vaste esigenze della persona e del corpo sociale. Ciò nonostante una forte considerazione di termini come la sussidiarietà [23].

In un contesto di integrazione che, come si è visto, privilegia la dimensione normativa ed ordinamentale, le garanzie democratiche per loro natura – e cioè per i modi di effettiva attuazione – passano attraverso il principio della *prevalenza del diritto* (lo stato di diritto o *rule of law*). Questo sul piano operativo si lega a istituti come la cittadinanza europea, previsto nell'art. 9 del Trattato di Lisbona, ma che si presenta come riflesso di una *appartenenza* piuttosto che di una *identità*, poiché accompagnata dalla clausola che essa «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima» [24], così configurando tra le due cittadinanze una relazione di *complementarietà* [25] che fa ritenere quella europea una cittadinanza mancata o almeno priva di effetti concreti.

---

20 - In tal senso cfr. L. Garlisky, *Democracy and International Influences*, in G. Nolte (ed.), *European and US Constitutionalism*, Collection *Science e Technique of Democracy* n. 37, European Commission for Democracy through Law, Strasbourg, 2005, in particolare p. 221 e ss.

21 - Cfr. *TUE*, art. 10.1.

22 - Cfr. *ivi*, art. 10.3.

23 - È il caso dei Capi di Stato o di Governo o dei Ministri degli Stati membri «democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini», *TUE*, art. 10.2; o quello dei cittadini che si vedono riconosciuto «il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» mediante una modalità decisionale «il più possibile aperta e vicina ai cittadini» *TUE*, art. 10.3.

24 - È quanto prevede l'articolo 20.1 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*.

25 - Di fatto, questo significa riconoscere ad ogni cittadino il «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri», come rileva l'art. 21; del diritto di voto attivo e passivo nelle consultazioni locali e per il Parlamento Europeo, disposto dall'art. 22; nonché della protezione diplomatica, prevista dall'art. 23, esercitata nei confronti del cittadino dell'Unione residente in un Paese terzo, da parte delle missioni diplomatiche o consolari di uno dei membri dell'Unione qualora in quel Paese «lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato».

Potrebbe aiutare a comprendere pienamente il significato della cittadinanza europea, ed il suo collegamento alla democrazia, il principio secondo cui le decisioni delle Istituzioni europee devono essere prese «il più possibile vicino ai cittadini dell'Unione», come recita il Preambolo del *Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*. Nell'articolato del *Protocollo* però, la procedura di consultazione prevista – anche in termini quantitativi e proporzionali – tra le istituzioni europee e quelle nazionali impone di meglio riflettere sul contenuto della cittadinanza dell'Unione. Una conferma in tal senso è data dal combinato delle disposizioni degli articoli 11.4 del *Trattato sull'Unione Europea* e 24.1 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, che esplicita una prerogativa della cittadinanza in termini di democrazia quando indica che «[C]ittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

4. Elementi conclusivi

Al centro della dimensione sovranazionale rimane una effettiva *identità* collocata nei diversi livelli in cui essa si manifesta. Anzitutto nella *comunità* intesa come luogo, immagine, cultura di cui l'identità è un elemento caratteristico. Comunità e identità interagiscono, ma non si sovrappongono, per evitare che l'identità scompaia, come ben evidenziano rivendicazioni e richieste di protezione a fronte di forme autoritarie di Stato o di governo.

Si pone poi – ed ecco un'altra questione di non facile approccio – la necessità di riflettere sul senso e sul significato dello *Stato*, oltre alla questione dello Stato-nazione e dello Stato multinazionale. Forse oggi l'intera problematica può essere riletta attraverso la categoria dello Stato *interculturale*, un assunto che se in prospettiva sociologica viene colto e indicato come unica possibilità, apre non pochi interrogativi, o distinguo, nella prospettiva giuridica e istituzionale. La tendenza infatti è quella di voler tradurre l'elemento culturale in termini giuridici, con conseguenti problemi e difficoltà di procedere verso tale direzione.

Oggi la funzione dello Stato, anche in ragione della dimensione internazionale o dell'integrazione europea, resta primariamente un sostanziale apporto di servizio al bene comune, salvaguardando le individualità e le identità in nome di una concreta sussidiarietà. La persona o le comunità, e quindi le *identità* che si individuano in uno Stato, sono poi sempre più legate, ad esempio, al fenomeno della mobilità umana o degli spostamenti di popolazione, con evidenti confronti (in alcuni casi veramente conflittuali) tra le identità originarie e quelle di nuovo stanziamento,

radicate non solo su evidenti elementi di ordine etico-religioso (è il caso dell'Islam) o di carattere politico (è il caso di apolidi e rifugiati), ma sulle necessità di ordine economico che accompagnano – e non da oggi – il fenomeno della mobilità umana e delle migrazioni. A queste necessità non possono rispondere soltanto le disposizioni di una *lex locii*, ma è richiesto un approccio capace di favorire la graduale assunzione di valori comuni e la loro condivisione. Unità, dunque, senza perdere individualità: questa la sfida.

La questione si congiunge alle prospettive di attività dell'Unione cui gli Stati «attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni» [26]. Infatti, come spiegare che per raggiungere tali obiettivi l'UE «ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori» [27]? Sin qui la prassi non ha dato un chiaro significato di tali previsioni, che va forse ricercato nel tradurre l'*identità* in termini istituzionali nel quadro dell'integrazione. A ciò, guardando alla normativa attualmente vigente, potrebbero concorrere facilmente quei principi, propri dell'ordinamento dell'Unione, come: l'*attribuzione,* che delimita le competenze dell'Unione, fino a prevedere che «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri» [28]; la *sussidiarietà*, chiamata a regolare «l'esercizio delle competenze dell'Unione» [29] e la cui osservanza è garantita dalla vigilanza affidata ai «parlamenti nazionali» [30]; la *proporzionalità*, secondo cui «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati» [31]; la *flessibilità*, che consente alle istituzioni dell'Unione di operare per raggiungere un obiettivo determinato anche di fronte alla carenza di previsione di «poteri d'azione richiesti [per quel] fine» [32].

---

26 - *TUE*, art. 1.

27 - *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, art. 2.5.

28 - Disposizione reiterata in due articoli del TUE, l'art. 4.1 e 5.2. Clausola non dissimile dal X Emendamento (del 1791) della Costituzione degli Stati Uniti d'America: «I poteri non delegati dalla Costituzione degli Stati Uniti, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, ovvero al popolo». Una clausola, quella dei *poteri residuali*, che in quel contesto di Stato federale agisce come regolatore di due livelli di giurisdizione piuttosto che per delimitare le competenze tra ordinamento federale e ordinamenti federati, compito che la natura giurisprudenziale del *common law* consente di affidare alla Corte Suprema federale (ma per certi aspetti anche a quelle degli Stati federati).

29 - *TUE*, art. 5.3.

30 - Va tenuto presente anche il già richiamato *Protocollo n.2* ai Trattati di Lisbona, cfr. supra.

31 - *TUE*, art. 5.4.

32 - *Ibid.*, art. 18.1. Si tratta di una clausola configurabile piuttosto con la previsione di poteri impliciti, istituto proprio del diritto dell'organizzazione internazionale, anche se maturato nella giurisprudenza degli Stati Uniti per garantire l'azione della struttura federale centrale rispetto ai poteri degli Stati federati.

Esaminando a fondo questi quattro principi nella loro operatività, si ricava la convinzione che a svolgere un ruolo essenziale nell'Unione, almeno nei suoi criteri di funzionamento, è la persona, resa protagonista e non solo soggetto di tutela, né tanto meno ridotta esclusivamente alla dimensione economica o di consumatore. Una convinzione che impone di ricondurre ad unità l'obiettivo del primato della persona e quello della tutela dei suoi diritti, evitando contrapposizioni. Quali potranno essere gli sviluppi di tale impostazione? Se a prevalere non sarà una visione unitaria continueranno ad affermarsi spinte volte a tutelare anzitutto la non-discriminazione (e quindi l'isolamento di Paesi) rispetto alla considerazione della persona e della sua relazionalità (e quindi l'idea di comunità e di comunione) senza un'effettiva *governance* politica. La situazione di oggi, che vede un proliferare in sede amministrativa (la cosiddetta "burocrazia comunitaria") di dispositivi fortemente pragmatici, impone una riflessione del genere, in ragione della flessibilità dei rapporti esistenti tra gli Stati europei, ma anche della consapevolezza che il cammino comune sin qui realizzato – che resta gelosamente custodito nell'*acquis* – non potrà essere abbandonato, né arrestato.

Occorre recuperare l'idea che, in Europa, l'identificazione si identifica ormai con la storia stessa del Continente e non può essere confusa con l'ingegneria istituzionale o con una realtà strettamente tecnico-giuridica. Essa resta, infatti, frutto di un'*identità* che appartiene ad ogni popolo europeo e ad ogni persona.

VINCENZO BUONOMO
Rettore Magnifico della Pontificia Università Lateranense ed ivi Ordinario di Diritto Internazionale e Organizzazione Internazionale; Prof. invitato per il corso Law of International Organisations dell'Istituto Universitario Sophia
buonomo@pul.it