SOPHIA

Ricerche su i fondamenti
e la correlazione dei saperi

Semestrale

Anno X n. 2
2018

SOPHIA *Rivista internazionale dell'Istituto Universitario Sophia*
Via San Vito 28, loc. Loppiano – 50063 Figline e Incisa Valdarno (FI) – Italia
Anno X - 2018-2 (Luglio-Dicembre 2018) ISSN 2036-5047

Direttore scientifico Piero Coda, Preside dell'Istituto Universitario Sophia

Comitato scientifico: Angela Ales Bello, Kurt Appel, Alessandra Beccarisi, Massimo Cacciari, Giuseppe Cantillo, Claudio Ciancio, Giuseppe D'Anna, Mario De Caro, Massimo Donà, Adriano Fabris, Lorenzo Fossati, Emmanuel Gabellieri, Giulio Giorello, Luca Illetterati, Marco Ivaldo, Mario Longo, Giancarlo Magnano San Lio, Massimo Marassi, Massimiliano Marianelli, Edoardo Massimilla, Letterio Mauro, Eugenio Mazzarella, Donald W. Mitchell, Juan Carlos Scannone, Pierangelo Sequeri, Francesco Tomatis, Giovanni Ventimiglia, Vincenzo Vitiello, Stefano Zamagni.

Comitato di redazione: Giuseppe Argiolas, Antonio Maria Baggio, Luigino Bruni, Bernhard Callebaut, Piero Coda, Benedetto Gui, Declan O' Byrne, Paul O'Hara, Giovanna Maria Porrino, Judith Povilus, Sergio Rondinara, Daniela Ropelato, Gérard Rossé.

Segreteria di redazione: Alessandro Clemenzia - Marco Martino (Segreteria Scientifica), Lia Bigliardi Parlapiano (Segreteria Editoriale)
e-mail: rivista.sophia@sophiauniversity.org

Direttore responsabile Michele Zanzucchi
Editore P.A.M.O.M. Via di Frascati 306
00040 Rocca di Papa (RM)

Tipografia Arti Grafiche La Moderna s.r.l.
Via Enrico Fermi, 13/17 - 00012 Guidonia Montecelio (RM)

Listino Fascicolo singolo € 14
Abbonamento annuale (2 numeri): Italia € 25 / Europa € 35
Extra-Europa € 40 / Abbonamento digitale € 17

Pagamento: A mezzo bollettino postale su c.c.p. 34452003 intestato a Città Nuova, via Pieve Torina 55 - 00156 Roma; oppure a mezzo bonifico bancario: Banca UBI SCPA - Via F. di Savoia, 8 - 00196 Roma. C/C intestato a: "P.A.M.O.M. - Città Nuova - via Pieve Torina, 55 - 00156 Roma"
IBAN: IT65O0311103256000000017813 / per l'estero SWIFT BLOPIT22xxx
www.cittanuova.it/riviste/

Registrazione al Tribunale di Roma n° 405/2008 del 20/11/2008
Iscrizione al R.O.C. n. 5849 del 10/12/2001

Gli scritti proposti per la pubblicazione in questa rivista sono "peer reviewed"

SOPHIA

Ricerche su i fondamenti
e la correlazione dei saperi

SOPHIA

* *Disegno della testata e progetto grafico di Ezio Bartocci*

SOPHIA *2018* INDICE

EDITORIALE

167 *Paolo Frizzi*

SAGGI

169 Il tramonto del Sacro.
L'Europa e il cristianesimo
Vincenzo Vitiello

185 Modelli identitari nell'Europa multiculturale
Adriano Fabris

197 Alterità ospitale. Per una ri-approssimazione all'Europa *Pasquale Ferrara*

211 The Volk is back? Spunti di riflessione per un'Europa multiculturale ed inclusiva
Chiara Galbersanini

223 Alla ricerca di una nuova dimensione istituzionale dell'integrazione europea
Vincenzo Buonomo

237 Solidarity in EU's asylum policy: a difficult but necessary pathway
Maria Esther Salamanca-Aguado

265 La "rule of law" e l'Unione europea *Paolo Giusta*

281 A Values-based Citizens' Europe
Léonce Bekemans

305 The European Union at 60: on perceptions and significance
Annette Balaoing / Jacques Pelkmans

INDICE ANNO 2018

323 Indice generale

324 Indice degli Autori

EDITORIALE

In occasione del sessantesimo dei Trattati di Roma, il presente numero monografico di «Sophia» raccoglie nove contributi con lo scopo di approfondire lo stato dei paradigmi e dei processi di integrazione europea oggi. L'attenzione di questa raccolta vuole rivolgersi alle criticità e alle opportunità che l'Europa attraversa in relazione a un mondo in rapido cambiamento.

Il fascicolo vuole anche essere l'occasione per presentare i primi passi di *Sophia Global Studies*, il Centro di Ricerca e Formazione sui temi e i processi globali inaugurato nel 2017. Il Centro è il frutto di dieci anni di esperienza accademica nei quali l'Istituto Universitario Sophia si è manifestato come un laboratorio internazionale, interculturale e trans-disciplinare, dove si sono susseguiti studi, confronti e collaborazioni su argomenti di interesse mondiale e messe a tema categorie come l'unità, la pace, la fraternità, la comunione e il dialogo. In tale direzione, il Centro sui Global Studies è uno spazio per la condivisione di ricerche, esperienze e prospettive sulle sfide e le opportunità che il mondo di oggi manifesta, in stretta collaborazione e sinergia con i dipartimenti dell'Istituto e con altri centri, istituzioni e organizzazioni. Allo stesso tempo si offre come uno degli ambiti di formazione che caratterizzano la ricchezza accademica di Sophia, dove sono formate nuove generazioni di leader in grado di affrontare la complessità globale e desiderosi di lavorare per dare al mondo una nuova dimensione di unità e pace. Il Centro – attraverso il programma *Europe in a Changing World* – nasce anche come una piattaforma di riflessione sullo stato e le prospettive dell'integrazione europea. Per fare ciò raccoglie esperti, network e rappresentanti della società civile, per attivare uno scambio permanente di letture e prospettive capace di dare conto della diversità socio-economico-culturale che caratterizza l'Europa.

I contributi del fascicolo muovono dal cuore dell'indagine filosofico-teologica per dischiudere una serie di riflessioni dalle discipline coinvolte nell'analisi e nello studio dell'integrazione europea. In apertura abbiamo il saggio di Vincenzo Vitiello, che riflette sul binomio Europa e Cristianesimo per approfondire cosa ne è oggi dei principi all'origine del progetto politico europeo e come decodificare le nuove frontiere aperte dalla secolarizzazione.

A seguire, Adriano Fabris, Pasquale Ferrara e Chiara Galbersanini affrontano il tema dell'identità europea di fronte alla sempre più manifesta affermazione di società multi-culturali. Fabris mette in luce un elemento necessario per l'identità

europea, ovvero l'elaborazione positiva della sua dimensione essenzialmente relazionale, mentre Ferrara si addentra nella crisi politica dell'UE analizzando i modelli di reazione alle sfide che le alterità provocano negli europei. Galbersanini, rimanendo nell'ambito interculturale, si interroga su auspicabili nuovi elementi in grado di riaccendere la coesione sociale e culturale tra le nazioni europee.

Il volume a questo punto si apre alla riflessione sullo stato dell'UE, grazie ai contributi di Vincenzo Buonomo, Esther Salamanca Aguado e Paolo Giusta. Il saggio di Buonomo entra nella crisi d'identità del modello europeo alla ricerca di una nuova dimensione istituzionale per l'integrazione europea, mentre Giusta si concentra sulla "rule of law" in quanto pietra angolare dell'ordine giuridico dell'UE. Salamanca Aguado, infine, partendo dalla cosiddetta «crisi dei rifugiati», indaga la possibilità di applicare efficacemente il principio di solidarietà intra-europeo oggi messo in discussione.

L'ultima parte del fascicolo accoglie due bilanci di ampio respiro sul percorso intrapreso dall'integrazione europea fino ad oggi. Léonce Bekemans affronta l'argomento della cittadinanza europea, rimarcando la necessità di un continuo dialogo tra le istituzioni e la cittadinanza stessa e auspicando una risposta istituzionale efficace alle domande di una comunità europea maggiormente inquadrata sui valori. Infine, l'articolo a quattro mani di Annette Balaoing e Jacques Pelkmans ci proietta nel dibattito contemporaneo sui temi che stanno mettendo in discussione il processo di integrazione europea, costituendo un ponte ideale tra la storia messa in moto da questi primi 60 anni di integrazione politica e quanto ci possiamo aspettare nei prossimi decenni.

PAOLO FRIZZI
paolo.frizzi@sophiauniversity.org

SAGGI

Il tramonto del Sacro. L'Europa e il cristianesimo

di Vincenzo Vitiello

The author develops an interesting line of argument, starting with that philosophical thrust which has formed and animated the European spirit since its beginning; it is characterized by an unsettling question constantly searching for reality's meaning. He explains in an original way how to understand the relationship between Europe and Christianity in the light of the crucial problem of our time - meaning openness to the other, recognizing his/her identity.

1. La doppiezza europea

Difficile sottrarsi al fascino di "Europa", che sin nel mito della sua origine esibisce il carattere più interessante della sua storia, quel particolare intreccio di "alto" e "basso", Cielo e Terra, che portò uno dei più grandi filosofi dell'Ottocento a definire il paganesimo il "tempo della sofferenza del Figlio" [1]. Con questa non storica "anticipazione" del cristianesimo all'evento-Cristo, Schelling coglieva, di quel particolare intreccio di opposti, che s'è detto caratterizzare la storia d'Europa, l'aspetto più significativo: il fatto che *non sempre* la "feccia di Romolo" spinse in basso la "Repubblica di Platone" [2]; spesso – in Grecia come a Roma – accadde il contrario, nell'un senso e nell'altro. Ché, se è vero – come notava Voltaire – che in Grecia nell'epoca della guerra civile "fiorivano tutte le arti" come se "il più grande dei flagelli alimentasse un nuovo ardore e nuove energie allo spirito umano" [3], non è men vero che la spinta verso il basso, anche il più basso, ebbe, nella vita politica in particolare, ma non solo in questa, origine dall'alto. Alcibiade e Crizia non sono meno 'rappresentativi', nella storia greca, di Socrate e Pericle; e, in quella di Roma, Catilina e Adriano, non lo sono meno di Cicerone e Augusto. E non appena la memoria storica si volge all'età moderna, lo spettacolo feroce delle guerre di religione, che, nate dal medesimo ceppo cristiano, insanguinarono l'Europa nei secoli XVI e XVII, fa dubitare insieme dell'essenza spirituale della religione e del perfezionamento morale dell'uomo; per non dire dei conflitti, pur essi di matrice religiosa, che Europa ha portato fuori dei suoi confini geografici: in Terra Santa sin dall'inizio del primo Millennio, e nei secoli successivi nel Nuovo Mondo, coronando l'acume inventivo dell'intelligenza e l'audacia della volontà nel varcare mari mai prima solcati alla scoperta di nuove terre, con la tratta degli schiavi, praticata sin nella tarda età dei lumi e nei primi anni dell'Ottocento [4]. Taccio del secolo scorso e dell'attuale, non perché la barbarie abbia prevalso, ma perché il soggetto stesso del discorso, lo spirito europeo, s'è dileguato. È emigrato altrove, nelle terre in cui Europa ha affermato la sua potenza: nell'America del Nord, più direttamente, e poi in Oriente,

---

1 - F.W. Schelling, *Filosofia della rivelazione*, trad. it., con testo tedesco a fronte, (a cura di) A. Bausola, riv. da F. Tomatis, Bompiani, Milano 2002², pp. 630-631; ma cfr. in particolare la Lezione 27.

2 - Ho usato di proposito – e lo farò ancora in seguito – il ricco, possente linguaggio di Vico, che, nell'intento di illuminare «con la luce della storia certa latina […] le notti che finora hanno ingombrato la storia favolosa de' greci» (*La Scienza nuova, Le tre edizioni del 1725, 1730 e 1744* (= *SN*), a cura di M. Sanna e V. Vitiello, Bompiani, Milano 2012, *SN* 1725, p. 86), penetrò entrambi quei mondi con sicura filosofia.

3 - Cfr. L. Canfora, *Il mondo di Atene*, Laterza, Roma 2011, pp. 14-15, nota 49.

4 - Un ricco panorama dell'*atteggiamento di superiorità* che la cultura europea, da Buffon e de Pauw a Hegel e oltre, ebbe nei confronti del continente americano – uomini, animali e piante – è offerto da A. Gerbi ne *La disputa del nuovo mondo*, Adelphi, Milano 2000².

in Cina e in Giappone. Oggi Europa – quella, dico, che dà nome alla piccola appendice geografica del continente asiatico – è solo la brutta copia delle sue copie.

La filosofia, quella peculiare 'forma di vita' che ha plasmato lo spirito d'Europa, si è interrogata sul nesso tra i due opposti – "alto" e "basso", Cielo e Terra – sin dall'inizio, da quando nacque in Grecia, ad Atene, ponendo la questione dell'*eu zên*, del ben vivere. Che è poi la domanda su cosa è "giusto", o, come anche si diceva, su cosa è "santo". Domanda che segna l'incontro della filosofia non con la "religione" – gli dèi e le loro richieste, i loro imperativi, che sono ben più antichi –, ma con l'essenza della religione, *das Religiöse*. Domanda che Platone seppe esprimere nella forma più rigorosa e insieme semplice con questa alternativa: è il giusto [il santo, *hósion*] tale perché voluto [amato, *phileîtai*] dagli dèi, o è voluto [*phileîtai*] dagli dèi perché giusto [*hósion*]? [5]. Questo domandare – che osava interrogare sul fondamento della religione, di tutte le religioni, e quindi sulla legittimità dei loro dèi e delle loro richieste, dei loro imperativi [6] – proprio col mettere in questione la religione come tale, ne coglieva l'essenza: l'infondatezza, quell'alterità, quell'insondabile ulteriorità che può giungere sino all'*oltraggio* della ragione [7].

Das Religiöse, l'essenza, lo spirito della religione, più che conoscenza, più che sapere, è "sentire", o a dir meglio, avvalendomi ancora del linguaggio vichiano, è "avvertire con animo perturbato e commosso" il *bisogno* mai soddisfatto dell'Altro. È la sofferta esperienza del limite della religione, di tutte le religioni, pur nella presenza degli dèi. *Das Religiöse* vive nel *pathos* dell'insondabilità del Sacro.

Oggi, che neppure s'avverte più il 'bisogno' del Sacro, il 'sentimento religioso' si è perduto nelle religioni che offrono certezza, invece di fede, risposte anziché domande. La tranquillante quiete del sonno, al posto dell'inquietante interrogare che è proprio della veglia operosa. Perciò parlare di Europa è diventato oggi, da attraente che era, penoso: manca il 'soggetto'. Non ci sono più domande, imperano le risposte.

Scriveva Maria Zambrano – negli anni ancora roventi dell'immediato secondo dopoguerra (1945) –: «Quando si parla con un europeo, si parla con un conflitto, con qualcuno che darebbe la vita per vivere, che si cancella e si ridisegna sempre.» [8].

---

5 - Platone, *Eutifrone*,10a.

6 - L'accusa di incredulità negli dèi della città, con cui Meleto portò Socrate in tribunale (cfr. Platone, *Apologia di Socrate*, 26b-28a), corrispondeva perfettamente alla concezione tradizionale che della religione aveva il popolo d'Atene.

7 - Sul tema resta fondamentale la riflessione di Maria Zambrano. Cfr. in particolare, *El hombre y lo divino*, Fondo de Cultura Economica, Madrid 1993 (I ed., México 1955); tr. it. di G. Ferraro, Introduzione di V. Vitiello, Edizioni Lavoro, Roma 2001.

8 - M. Zambrano, *La agonía de Europa*, Mondadori España, Madrid 1988, p. 56; trad. it. di C. Razza, Marsilio, Venezia 1999, p. 84.

Se ritorno con nostalgia su queste parole, è perché non avevano alcun intento elogiativo o anche solo 'consolatorio'. Erano parole sincere fino all'asprezza: toglievano ogni illusione sull'"uomo europeo" *faber fortunae suae*. Questo passo, della più nota *Epistola* di Paolo, con cui la Zambrano concludeva la sua 'descrizione' dell'uomo europeo, toglie ogni dubbio: «Non faccio il bene che voglio, ma il male che non voglio» [9].

2. La natura seconda

È sotto gli occhi di tutti l'inefficienza delle istituzioni europee riguardo al problema cruciale del nostro tempo: la migrazione dall'Africa e dal vicino Oriente di masse di disperati, che chiedono asilo nelle 'nostre' terre. Nostre: in che senso *nostre*?

Per rispondere adeguatamente, costringiamo la memoria ad andare molto indietro nel tempo: a quando il re scita Idantura, minacciato di guerra da Dario il maggiore, che voleva impadronirsi delle sue terre, inviò al superbo persiano una ranocchia, un topo, un uccello, un dente d'aratro e un arco. Con queste "parole reali" gli significò che avrebbe difeso con le armi la terra in cui era nato ed aveva costruito la propria dimora, la terra che aveva arato ed arava, la terra sotto il cui cielo aveva tratto e traeva gli auspici degli dèi [10].

Erano nobili le ragioni 'significate' dal re scita. Lo sono a tutt'oggi, dacché esprimono non l'appartenenza della terra all'uomo, ma dell'uomo alla terra. Son "figli della Terra", *Gegeneîs*, coloro che l'abitano e la curano, e, abitandola e curandola, traggono da essa l'ordine a cui conformarsi. Le "parole reali" di Idantura esprimono con l'evidenza delle 'cose' l'*ethos* dell'uomo, che è insieme dimora e costume, abitazione e abito. O come si dirà, in tempi recenti, *Ortung* e *Ordnung* [11] – piegando però il secondo termine al primo. Al contrario, in *ethos* v'è certo la "natura", ma è natura *riflessa*, natura portata a costume: "natura seconda", dirà Hegel [12].

In questa "natura seconda" si è espresso l'esito più alto del carattere 'doppio' dello spirito europeo: pagano, o greco, e cristiano. Doppio ed uno: una relazione oppositiva sempre in cerca di mediazione, di composizione. La domanda che dobbiamo porci è se l'esito che s'è detto "più alto" dello spirito europeo, non a caso raggiunto dalla 'filosofia' – e cioè: la "natura seconda" quale conseguita mediazio-

9 - *Rm* 7,15.

10 - G. Vico *De constantia philologiae*, XIII/VI, In *Opere Giuridiche*, Sansoni, Firenze 1974, p. 473; Id., *SN* 1725, pp. 251-252; *SN* 1744, p. 848.

11 - Cfr. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde*, Duncker & Humblot, Berlin 1974, trad. it. di E. Castrucci, Adelphi, Milano 1991, cap. I.

12 - Cfr. G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechtes* (= *PhR*), Hrsg. J. Hoffmeister, Meiner, Hamburg 1967[4], § 151, p. 147.

ne di grecità e cristianesimo – renda giustizia ad entrambi i termini in conflitto. Una precisazione s'impone, sin da subito: in questione non è il rapporto tra Atene e Gerusalemme, ma tra Atene e Roma. E, ancora, non tra Atene e la Roma 'cattolica' di Novalis, ma tra Atene e la Roma di Paolo e di Hegel. Paolo e Hegel: una prossimità che non può, non deve, celare la loro abissale lontananza.

3. Secolarizzazione 1

La Roma di Novalis è il sogno di una Chiesa unica, cattolica, e cioè universale in quanto ordine, gerarchia. Potere. È figlia diretta dell'opzione 'cristiana' dell'imperatore Costantino. Sogno ripiegato su un passato mai esistito, un'Età 'media' descritta con toni sdolcinati, che nulla hanno di 'religioso', e meno ancora di 'storico': «Con quale serenità si usciva dalle belle riunioni nelle chiese misteriose, ornate di pitture invitanti, piene di dolci profumi, animate da musiche sacre e commoventi» [13]. A tutela di questa 'serenità' religiosa, «giustamente il saggio capo supremo della Chiesa si opponeva a insolenti sviluppi di attitudini umane a scapito della mentalità sacra e a intempestive pericolose scoperte nel campo del sapere» [14]. Chiaro che in questo mondo di fantasticata armonia, tra "reliquie", "miracoli" e "simboli stupendi", nel quale «i sovrani presentavano le loro controversie al padre della cristianità, deponendo ai suoi piedi le corone e la loro magnificenza», l'avvento di Lutero rappresentò un'autentica sciagura. «Con la Riforma il cristianesimo era crollato». Non fu solo divisione religiosa – protestanti e cattolici più distanti tra loro che dai maomettani e dai pagani [15] –, fu la fine del potere temporale della Chiesa in sempre più vaste zone d'Europa.

> La maggior parte dei sovrani considerò un'umiliazione il ricevere onori dopo un ecclesiastico importante. Per la prima volta sentirono il peso della loro forza fisica nel mondo, videro le potenze celesti inerti dinanzi alle offese recate ai loro rappresentanti e a poco a poco, senza far scalpore davanti ai sudditi, ancora zelanti papisti, cercarono di sbarazzarsi del molesto giogo romano e di rendersi indipendenti [16].

Nulla, chiaramente, vi è in queste pagine che sia di qualche utilità riguardo alla comprensione dell'impulso religioso offerto dalla meditazione di Lutero. Il legame

---

13 - Novalis, "La Cristianità, ossia l'Europa", in Id., *Opere*, ed. it. (a cura di) G. Cusatelli, Guanda, Milano 1982, p. 566.

14 - *Ibid.*

15 - *Ibid.*, p. 570.

16 - *Ibid.*

Cristianità – Europa resta confinato sul piano di una teologia politica che non ha altro sguardo che per il mondo umano.

Dal passato fantasticato il sogno dell'unità della Chiesa – visibile! – si proietta, alla fine del saggio, nel futuro, ma lo sguardo resta legato alla terra anche quando, anzi maggiormente quando, la parola nomina l'"ultraterreno":

> La cristianità deve rivivere e farsi attiva, ricostruire una *Chiesa visibile* senza riguardo a frontiere politiche, la quale accolga nel suo grembo tutte le anime assetate dell'ultraterreno e voglia fare da mediatrice tra il *mondo antico e il mondo nuovo*[17].

4. Secolarizzazione 2

Torniamo alla "natura seconda" di Hegel, alla sua iniziale manifestazione. Il filosofo ne parla nel capitolo della *Fenomenologia dello spirito*, che segue immediatamente quello dedicato alla critica della Fisiognomica e della Frenologia. Superata la visione naturalistica della ragione il filosofo si ferma sull'eticità: il mondo di Idantura poco sopra descritto con le sue "parole reali", sopra lette nell'interpretazione di Vico. Che entrambi i filosofi si riferiscano al medesimo "mondo storico" risulta chiaramente da questo passaggio di Hegel:

> […] in un popolo libero la ragione è la verità attuata; essa è spirito presente e vivente, nel quale l'individuo non solo trova espressa e data come cosalità [*Dingheit*] la sua *determinazione* [*Bestimmung: corsivo nel testo*] (cioè la sua essenza universale e singola), ma è esso stesso questa essenza ed ha anche raggiunto la sua destinazione [*Bestimmung*]. Proprio per questo gli uomini più sapienti dell'antichità hanno trovato la sentenza: *sapienza e virtù consistono nel vivere in conformità ai costumi del proprio popolo*[18].

Ma subito dopo, Hegel aggiunge: *Die Vernunft muss aus diesem Glück heraustreten*.

«La ragione deve uscire da questa felicità»: legatissimo al mondo greco, Hegel ne vede chiaramente il limite. Portato a ciò da questo stesso mondo – qui la grandezza sua e del suo "interprete" – e in particolare dalle due figure emblematiche dell'opera di Sofocle: Edipo ed Antigone. V'è un luogo preciso ove Hegel lo dice a chiare lettere: non a caso ancora nella *Fenomenologia dello spirito*. Commentando

---

17 - *Ibid.*, p. 580 (corsivi miei).

18 - G.W.F. Hegel, *Phänomenologie des Geistes* (=*PhäG*), Hrsg. Hrsg. J. Hoffmeister, Meiner, Hamburg 1952[6], p. 258; trad. it. in 2 voll. di E. de Negri, La Nuova Italia, Firenze 1963[3], I, p. 296.

l'*Edipo re* – da Aristotele giudicato la migliore (*kallíste*) rappresentazione del *drân* tragico [19] –, Hegel scopre il risvolto nascosto dell'autocoscienza: la "potenza che ha in orrore la luce", *die lichtscheue Macht* – potenza che mette in scacco l'operare cosciente dell'uomo, ingannandolo [20]. Il 'commento' all'*Edipo* prepara il superiore elogio dell'*Antigone*: più elevata è l'opposizione tra le forze antagoniste – afferma il filosofo –, quando essa si sviluppa nella luce dell'autocoscienza [21]. Antigone è sin dall'inizio cosciente del potere contro cui si pone; si sceglie il suo destino e mai dirà, mai potrà dire, come suo padre: *tà érga mou / peponthót' estì mâllon è dedrakóta* [22]. È già qui il passaggio alla "natura seconda", che è tale, "seconda", perché la coscienza riflessa non si stacca dalla coscienza immediata, ma l'innalza a sé, immergendosi in essa. Kenosi che eleva la materia, facendo emergere la forma che è già implicita in quella. L'interpretazione hegeliana del cristianesimo – invero tutta la filosofia hegeliana, a partire dalla *Logica* – ne è segnata. Per quanto riguarda la religione questo appare sin negli scritti giovanili, in particolare negli abbozzi della *Positività della religione cristiana* e dello *Spirito del cristianesimo e il suo destino* [23]. Ma a noi qui interessa la conclusione cui giunge Hegel nel definire il suo rapporto con la storia della religione cristiana, che è insieme di accoglienza e di critica, di continuità e rottura. Ancor qui il riferimento migliore è la *Fenomenologia dello spirito*. Nell'ultima sezione del penultimo capitolo, dedicata alla religione assoluta, il cristianesimo, Hegel muove alla Chiesa cristiana la critica più dura, ché tocca la radice del messaggio evangelico: la Chiesa di Cristo non è stata all'altezza del Discorso della Montagna, perché ha redento il peccatore, ma non il peccato. Rivendicando l'eredità del cristianesimo storico, Hegel eleva sopra il cristianesimo 'religioso' il suo cristianesimo 'filosofico', capace di redimere col peccatore il peccato stesso [24]. Che non è cancellato, anzi, mantenuto nell'economia del tutto non come strumento di bene, ma come 'figura' esso stesso del bene. Del bene del Tutto. Il male non ha realtà, se non quella che ad esso presta lo sguardo limitato della parte, del finito, che vede l'ente, ogni ente sempre dalla prospettiva dell'altro (*pròs álla*), e mai "per sé" (*kath'hautó*). Il Discorso della Montagna letto alla luce dell'*Etica* di Spinoza.

---

19 - In quanto l'evento fondamentale, l'*anagnórisis*, il riconoscimento, avviene simultaneamente alla *peripéteia* (rovesciamento): cfr. Aristotele, *Poetica*, 52a, 32-33.

20 - *PhäG*, pp. 335-336; it., II, p. 28.

21 - *Ibid.*, p. 336; it., II, p. 29.

22 - «le mie azioni le ho patite più che agite»: Sofocle, *Edipo a Colono*, v. 267.

23 - In merito rinvio a V. Vitiello, *Gesù* doveva *morire. Al margine degli studi giovanili di Hegel*", in AA. VV., *Il giovane Hegel. La dialettica e le sue prospettive*, (a cura di) M. Moschini, Orthotes, Napoli-Salerno 2017, pp. 265-286.

24 - Cfr. *PhäG*, p. 548; it., II, p. 285.

E la spada di Cristo? Ricordate?

> Non sono venuto a portare la pace sulla terra: non la pace sono venuto a portare, ma la spada. Sono venuto a separare l'uomo da suo padre, la figlia dalla madre, la nuora da sua suocera. Sì, nemici dell'uomo sono quelli di casa sua (*hoi oikiakoí*)» [25].

Messa da parte, obliata. Di questo oblio, che è oblio della finitezza – della sua ineludibile fatticità, che nessun assoluto, nessuna totalità, è in grado di negare, dacché per negarla deve comunque partire da sé, dal riconoscimento della propria fatticità –, il tramonto del 'Sacro' è conseguenza necessaria.

E dal tramonto del Sacro all'abbandono della religione il passo è breve. Presto, muovendo da Hegel, ancorché con l'intento di superarne l'impianto "idealistico", la religione verrà descritta come "lo spirito in una condizione di vita priva di spiritualità" [26]. La secolarizzazione compiuta è la morte dell'essenza della religione, del suo spirito: *der Tod des Religiösen*. La malattia del nostro tempo.

5. Identità e differenze

Novalis / Hegel: la profonda differenza che li divide – cattolico, l'uno, e critico acerrimo di Lutero nell'esaltazione controriformistica della Roma papale; protestante, l'altro, gran stimatore di Lutero, posto accanto a Descartes nel processo di fondazione della *Neuzeit* [27] – non deve impedirci di *sottolineare* la comune dipendenza dal cristianesimo storico, che si manifesta nell'accoglienza da parte di entrambi della 'secolarizzazione' come 'destino' del cristianesimo – ovviamente con tutte le differenze che si sono analizzate nei due paragrafi precedenti. Ma, quantunque l'interpretazione di Novalis sia più legata al cristianesimo medievale, che non quella hegeliana, che muove dalle origini del cristianesimo, dal duplice rapporto di questo con l'ebraismo e il pensiero greco, entrambe le interpretazioni alla fin fine dipendono da Paolo, o – a dir bene – dalla 'lettura' di Paolo che si è imposta nel cristianesimo storico.

Semplifico all'estremo: che Paolo sia un uomo d'azione, fondatore di una comunità religiosa (*ekklesía*) e non un 'teorico', è lui stesso a dirlo, in molti modi: il più diretto, per quelli almeno cui indirizzava le sue *Lettere*, fu senz'altro l'affermazione

---

25 - *Mt* 10, 34-36.

26 - K. Marx, *Critica della filosofia del diritto di Hegel*, in Id., *Scritti politici giovanili*, (a cura di) L. Firpo, Einaudi, Torino 1950, p. 395.

27 - Cfr. G.W.F. Hegel, *PhR*, Vorrede, pp. 17-18.

che non l'ascolto della legge, ma la sua attuazione "rende giusti" [28]. A modello poneva il suo "esercizio di cristianesimo", la *sua* pratica della Parola di Cristo, irriducibile a mera enunciazione. Nella *I Corinzi* dichiara la sua predilezione per la profezia, la parola che edifica, rispetto alla glossa, la parola interiore della diretta comunicazione di Dio con l'uomo: *meízon dè ho propheteúon mè ho lalôn glóssais* [29]. Paolo mantiene la distinzione tra glossa e profezia, ma se è vero che questa si basa su quella, non è men vero che quella è *per* questa, *in vista di* questa. Da qui l'affermazione di Novalis, che 'profetizza' (non nel senso paolino, ma in quello più comune di "prevede") questo cristianesimo futuro:

> Dal sacro grembo di un onorevole Consiglio d'Europa il cristianesimo risorgerà e il compito di risvegliare la religione sarà svolto su un piano universale, divino. poi nessuno protesterà più contro costrizioni cristiane e laiche, perché l'essenza della Chiesa sarà l'autentica libertà e tutte le necessarie riforme saranno eseguite sotto la guida della Chiesa con processi di stato pacifici e legali [30].

Chiesa e Stato: Chiesa come Stato universale. Chiesa come potere. Sotto questo aspetto Hegel si spinge ancora oltre: la *Gottes Menschwerdung* è totale immanentizzazione del divino. Dirà a lezione: «la religione è il luogo, ove un popolo dà la definizione di ciò ch'esso intende per verità» [31]. Certo, religione non è immediatamente potere – è anzitutto verità. Ma proprio in quanto verità, e verità definita dal popolo, è potere. Nella *Gottes Menschwerdung* di Hegel, la verità non è di Dio, è dell'uomo. Chiaro che lo stesso rapporto Glossa/Profezia cambia: la Glossa è reale, *wirklich*, solo nella Profezia e in quanto Profezia. Come l'Essenza, la Glossa "è" prima di esistere – ma prima di esistere è solo momento ideale, astratto, non diversamente da "essere" e "nulla" prima del "divenire": *nur eine Meinung* [32].

Ma bisogna dire dell'altro ancora sul rapporto di Hegel con Paolo. Riguarda il tema cruciale della Legge. E con questo l'altro, ad esso connesso, di Roma.

---

28 - *Rm* 2,13.

29 - «chi profetizza è più grande di chi parla in lingue»: *1Cor* 13,5. Sulla *duplice direzione* della "glossa" dall'uomo a Dio e da Dio all'uomo cfr. *1Cor* 14,2: «chi parla in lingua (*lalôn glósse*) non agli uomini parla ma a Dio»; e 14,22: «quindi le lingue (*hai glóssai*) sono un segno non per i credenti (*ou toîs pisteúousin*) ma per i non credenti (*toîs apístois*), mentre la profezia non per i non credenti ma per i credenti».

30 - *Op. cit.*, pp. 580-581.

31 - G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1970, p. 70; trad. it. di G. Bonacina e L. Sichirollo, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 45.

32 - Per questi riferimenti hegeliani, cfr. G. W. F. Hegel, *Wissenschaft der Logik*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1969, Bd. V, pp. 82-83 e 95, VI, pp. 119-123; trad. it. di A. Moni, voll. 2, Laterza, Bari 1968^2, I, pp. 70-71 e 81-82, II, pp. 531-535.

Cominciamo col dire che Paolo non condanna la legge, ma la legge priva del sostegno della fede, e cioè la legge come opera esclusiva dell'uomo. È la legge 'pagana', la legge di Roma, legge 'oggettiva', esterna ed estranea ai suoi destinatari, la legge che giudica e condanna, quella che Paolo critica – non la "legge ebraica", la Torah, norma dell'uomo perché del creato, ordine cosmico che governa gli uomini dall'interno, reggendo ciascuno secondo la sua natura e le sue possibilità. Paolo è tanto legato alla Legge, che dà ad essa il sostegno del Figlio di Dio. Lo dice con estrema chiarezza: «Rendiamo dunque per la fede inoperante la legge? Non sia mai! Al contrario, istituiamo la legge» [33]. Il cristocentrismo di Paolo è questo: questa istituzione della Legge *nell'*animo umano, sul fondamento della fede in Cristo, il Figlio divino dell'Autore della Legge. Così Paolo in *Galati*:

> Prima che venisse la fede, noi [noi: ebrei] eravamo custoditi come prigionieri sotto la legge, in attesa della fede che sarebbe stata rivelata. Così la legge è stata per noi un pedagogo verso Cristo, perché fossimo giustificati dalla fede. Sopraggiunta la fede, non stiamo più sotto un pedagogo [34].

Hegel riprende (*wiederholt*) nella sua *Filosofia del diritto* questa successione nello schema: diritto-morale-etica, legge astratta, morale astratta, concreto agire etico. E lo riprende con una fedeltà allo spirito del testo paolino maggiore che alla lettera. Infatti nel concetto che regge lo schema ora descritto, l'etica, che figura per ultima, è invero il *Prius*, la potenza che sottostà al diritto e alla morale e ne spiega l'ordinato processo. Al modo stesso in cui il 'pedagogo' di Paolo è 'potenza' di Dio.

E della necessità del "diritto astratto", ovvero: del potere della legge qual opera meramente umana come 'momento' del processo di realizzazione della *Offenbarung der Tiefe*, della rivelazione del Profondo, era convinto Paolo non meno di quanto lo sarà Hegel. Non a caso l'ultimo viaggio di Paolo ebbe per mèta Roma. La diffusione della Parola di Cristo doveva partire di lì, dal centro dell'Impero. Da uomo d'azione, l'apostolo delle genti, dopo il fallimento dell'incontro sull'Aeropago con i dotti ateniesi, per lo più filosofi stoici ed epicurei [35], non poteva non recarsi nella nuova Atene, la patria del diritto. Era la scelta di un compito: portare il diritto alla sua verità. V'è una teologia della storia nell'*Epistola ai Romani*, che riguarda gli ebrei e i pagani non meno dei *pisteúontes* della nuova *ekklesía*. Una teologia della storia con tappe ben segnate [36]. La Filosofia della storia di Hegel è 'figlia' di

---

33 - *Rm* 3,31.

34 - *Gal* 3,23-25.

35 - Cfr. *At* 17,16-34.

36 - Cfr. in particolare *Rm* capp. 9-11.

questa teologia. E con la filosofia della storia l'interpretazione della figura del Cristo: Gesù doveva morire, perché la separazione dell'uomo divino da tutti gli altri uomini venisse 'superata' (*aufgehoben*), perché il Figlio di Dio fosse in tutti i figli dell'uomo, e la Legge interiorizzata. Perché tutti potessero dire con Paolo: «vivo non più io, ma vive in me Cristo» [37]. La Chiesa vivente non è la rappresentante di Dio in terra – è Dio stesso, che «è spirito solo in quanto è nella sua comunità» [38].

Ma Paolo, il Paolo ora descritto, il Paolo che ha "segnato" la storia del cristianesimo sino a Hegel e oltre, Nietzsche compreso, al punto da poter essere 'spiegato' con le parole di Hegel – questo Paolo non è tutto Paolo [39].

Aveva ammonito nell'*Epistola ai Romani*: «mè syschematízesthe tô aiôni toúto» [40], che Agostino nelle *Confessioni* avrebbe ripreso: «Nolite conformari huic saeculo, continete vos ab eo» [41]. Un monito disatteso. Da quegli stessi che non senza fervore di fede si dichiaravano cristiani.

6. Europa politica

Rileggere, oggi, con l'esperienza di ciò che è accaduto e sta accadendo in Europa dai 'gloriosi' anni Cinquanta del secolo scorso agli attuali, il *Manifesto di Ventotene*, si è assaliti da profonda tristezza. L'edizione che ho sotto gli occhi è quella bilingue, italiana e inglese, apparsa nel 1916 [42]. Comprende, oltre al testo di Arturo Spinelli ed Ernesto Rossi, Presentazioni, Introduzioni, Prefazioni, di politici e pubblicisti variamente legati al movimento federalista europeo, che, a parte i giusti elogi agli Autori, non aggiungono molto a quanto si legge nel Manifesto, se, pur quando riconoscono la profonda crisi attuale dell'idea d'Europa, non vanno oltre il suggerimento di 'nuove' strategie politiche, come quella di ribaltare la procedura seguita a Maastricht, tornando al progetto del Parlamento europeo, del 1984, che «anteponeva la realizzazione dell'unità politica all'unificazione economica e mone-

37 - *Gal* 2,20.

38 - G.W.F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Religion*, trad. it. di E. Oberti e G. Borruso, voll. 2, Zanichelli, Bologna 1973-1974, I, p. 107.

39 - Per una adeguata trattazione di questo tema, fondamentale per la comprensione sia dei limiti del "cristianesimo storico", sia delle nuove prospettive che la rilettura di Paolo può offrire non solo al cristianesimo, ma allo "spirito religioso" *tout-court*, rinvio al saggio, "Paolo e l'Europa: l'incontro tra messaggio evangelico e filosofia", pubblicato in: G. Rossé - V. Vitiello, *Paolo e l'Europa. Cristianesimo e filosofia*, Città Nuova, Roma 2014, pp. 151-262.

40 - *Rm* 12,2.

41 - *Confessiones*, XIII, 21.30.

42 - Edita da Il Mulino, Bologna 2016.

taria dell'Europa» [43]. Chissà perché quel progetto dell' '84 venne abbandonato! Ma, a parte il diverso livello politico e morale degli estensori del Manifesto, va detto che pur nella loro analisi la crisi d'Europa e dell'Occidente si riduce ad una mera narrazione di quanto era sotto gli occhi di tutti: dalla crisi del liberalismo economico e delle democrazie parlamentari al pervertimento dell'idea di nazione in nazionalismo, dalla sostituzione della rappresentanza politica con le adunanze di massa alla trasformazione del socialismo in dittatura del proletariato, *et similia*. A tutto ciò doveva riparare il federalismo. Un atto di fede, certamente nobile e coraggioso, pronunciato in quel tempo e in quelle condizioni, ma niente di più. Nessuna analisi delle 'motivazioni profonde' di quegli accadimenti, come, per fare un esempio, quelle svolte da Gramsci molti anni prima, durante la I guerra mondiale, che, pur ristrette all'ambito 'politico', individuavano però la crisi dell'Europa e del mondo nella divaricazione tra politica ed economia, quella legata ancora al ristretto spazio dello stato-nazione, questa già 'globale' [44].

Con Gramsci la visione politica si allarga a tutto il mondo, a partire dall'America del Nord, dagli Stati Uniti, la Nuova Europa; resta però chiusa nel mondo storico. Ma Europa, la storia d'Europa, non la si intende restando 'dentro' il mondo storico.

7. La spada di Gesù e la philía

Il *Discorso della Montagna* non è tutto il cristianesimo. Dopo, non prima, v'è la "spada" di Cristo. Dopo, non prima, dell'accoglienza di tutti, v'è la separazione. Che significa?

Mi rifaccio alla narrazione di Giovanni. È prossimo il ritorno di Gesù al Padre. Il Maestro ne parla ai suoi discepoli, intende rassicurarli che non li abbandona: *Ypágo kaì érchomai pròs hymâs* («Vado e torno a voi»: *Gv* 14,28). Entrambi i verbi sono al presente, a significare non un allontanamento di breve durata, bensì la contemporaneità dei due eventi, meglio: la loro coincidenza. Andare al Padre, separarsi da loro, è tornare a loro in altra e più elevata forma, inesprimibile col verbo "essere", il verbo del fatto compiuto, della necessità che nega divenire e libertà nell'atto stesso in cui vorrebbe affermarli. Il testo giovanneo è chiarissimo:

43 - Cfr. V. Dastoli, *Il Manifesto di Ventotene; un progetto, un metodo, un'agenda per un'altra Europa*, in *op. cit.*, p. XLVII.

44 - In merito cfr. il bel libro di G. Vacca, *Modernità alterntive. Il Novecento di Antonio Gramsci*, Einaudi, Torino 2017.

> Non vi chiamo più servi (*doúlous*), perché il servo non sa ciò che di lui fa il padrone; vi ho invece chiamati amici (*phílous*), poiché tutto ciò che ho ascoltato dal Padre ve l'ho fatto conoscere (*egnórisa*)[45].

Queste parole di Gesù segnano il compimento della kenosi: la *philía*. Nell'"amico" a cui il Figlio, incarnandosi, ha fatto conoscere la Parola del Padre, la Legge, la differenza nonché ridotta è aumentata. L'interiorizzazione della Legge, l'amore, la *philía*, non cancella la Legge, al contrario ne disvela il suo carattere più vero: il dover-essere, il *Sollen*, che come tale non è mai, perché sempre ancora deve essere. Sempre ancora deve essere, proprio quando, anzi soprattutto quando lo si attua. L'attuarsi del dovere è la consapevolezza che non è mai compiuto, che deve ancora, sempre ancora compiersi.

Non è una consapevolezza che resta, che può restare nell'ambito ristretto della coscienza. L'opposizione del "dovere" all'"essere" è la più dura opposizione al mondo. E infatti Gesù, nel prendere congedo dai discepoli, ai quali ha fatto conoscere la Parola del Padre, non manca di avvertirli che il mondo li odierà: perché, essendo nel mondo, *en tô kósmo*, non sono più *dal* e *del* mondo, *ek toû kósmou*[46].

Questa la spada di Gesù: l'amore che per amare separa. Ma l'odio non è di chi separa, non è della spada, e degli *oikiakoí*. Di coloro che restano legati alla casa che abitano. La casa comune, la Terra.

8. Rileggere Paolo

Il più umile degli apostoli, anzi degli uomini – così si presenta, Paolo, scrivendo ai *pisteúontes* delle Chiese, in cui si reca per diffondere il vero Vangelo di Gesù –, osa insieme dire a quanti l'ascoltano di "imitarlo", perché non è lui che parla, ma Cristo in lui[47]. Umiltà apparente e reale *hýbris* di chi osa "*Dei Deum se facere*"[48]?

Personalità complessa e profondamente travagliata, Paolo non è riducibile ad uno schema. In ogni caso non allo schema dell'Apostolo che abbassa se stesso per innalzare sopra la superba ragione umana la propria interpretazione del Vangelo, attribuendola direttamente al Figlio di Dio. Contro questa lettura, è sufficiente citare l'inquietante immagine del «giorno del signore (*heméra kuríou*) [che] viene come

---

45 - *Gv* 15,15.

46 - *Gv* 15,19.

47 - Cfr. *1Cor* 11,1 e *2Cor* 13,3.

48 - L'espressione è di Vico, critico della pretesa di spiegare Dio, che è infinito, con la ragione umana che è finita: cfr. *De antiquissima italorum sapientia*, trad. it. a fronte, (a cura di) M. Sanna, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2005, p. 54.

un ladro nella notte»[49]. Insisto: non il Signore, ma il giorno del Signore. Paolo parla a uomini, a credenti, *pisteúontes*; li invita a vegliare, per non farsi trovare impreparati ad accogliere la parola del Signore: parola sempre ventura, sempre ancora da ascoltare, e non: anche, ma: proprio quando la si ascolta. Il giorno del Signore è sempre da venire.

La teologia paolina ha il suo centro nel futuro. La kenosi è opera del Figlio, Lui l'ha decisa, e in Lui, nel Figlio, il Padre si gloria. E solo in questa gloria del Padre, il Figlio ha la sua gloria[50]. Nulla è, tutto ha sempre ancora da essere. Così la verità dell'Evangelo di Gesù è nella "profezia" di Paolo, e questa nell'accoglienza dei *pisteúontes*, che sono tali proprio per questa accoglienza. Il futuro è il centro del tempo, dacché è futuro, ovvero: *è* per l'*ad-veniens*, anche l'origine. In questo senso va preso, dunque, l'"imitatemi" di Paolo, che non chiede agli altri di assumere la sua figura, ma di dargli figura nel dar loro figura a se stessi. Di dar verità alla sua parola, con l'accoglierla in quanto tale[51]. In questo senso la Parola di Gesù vive nella Chiesa, o meglio nelle Chiese, incarnandosi (*lógos sárx eghéneto*) sempre di nuovo, mai non-essendo, sempre ancora dovendo essere.

La stessa Trinità non è, deve-essere. Insondabile la Profondità del Padre; sempre ancora da compiersi nel suo compimento la *kenosi* del Figlio; infinito l'amore dello Spirito, che mai chiude la porta del Dovere. Della Legge.

Nel *De Trinitate* Agostino rifletteva sul fatto che nella Monotriade divina solo la terza persona – lo Spirito – non ha un suo nome proprio, avendo il nome della Trinità stessa. Perché l'amore, il vincolo che lega il Padre al Figlio e il Figlio al Padre – spiegava – *è* la Trinità stessa[52]. Ma l'amore, che lega la Trinità, eccede la Trinità, coinvolge l'uomo. Anche l'Amore, l'Amore divino, l'Amore che dona, "deve" sempre ancora donare.

Lo richiede il vero 'sentire religioso', quell'"avvertire con animo perturbato e commosso" che è proprio del sentimento del Sacro, lontano da ogni certezza mondana, da ogni consolante rassicurazione: la saldezza della fede si rivela nella capacità di vivere nelle tribolazioni, *en tais thlípsesin*[53].

Del modo 'cristiano' di stare nel mondo, senza essere catturati dal mondo, Paolo ha indicato l'alto 'modello':

---

49 - *1Ts* 5,2.

50 - Cfr. *Fil* 6,11, e *Gv* 17,4-5: «Io ti ho glorificato sulla terra, compiendo l'opera che mi hai dato da fare. Ora, Padre, glorificami davanti a te, con la gloria che io avevo presso te prima che il mondo fosse».

51 - «voi siete il sigillo del mio apostolato nel Signore»: *1Cor* 9,2.

52 - Cfr. *De Trinitate*, Libro V, 11,12.

53 - Cfr. *2Cor* 1,8-9, *1Ts* 3,3, e *passim.* Sul tema è fondamentale la *Vorlesung* friburghese del semestre 1920/21 di M. Heidegger, pubblicata in *Phänomenologie des religiösen Lebens*, Klostermann, Frankfurt/M 1995 (trad. it. di G. Gurisatti, Adelphi, Milano 2003), in particolare la II Parte, §§ 14-33.

> d'ora innanzi quelli che hanno moglie siano come non (*hos mè*) l'avessero; quelli che piangono come non piangessero, chi si rallegra, come non si rallegrasse; quelli che comprano, come non possedessero; quelli che usano il mondo come non l'usassero [54].

E alla luce di questo modello di vita cristiana vanno lette le parole che negli *Atti degli Apostoli* vengono attribuite a Paolo nel discorso agli Ateniesi: «il dio che non conoscendo venerate, io vi annuncio» [55]. La rivelazione di Cristo non ha nulla della hegeliana *Offenbarung der Tiefe*, non rivela il Mistero del Sacro, lo annuncia come Mistero. Nella figura del Figlio, il Padre resta Infigurabile.

Lo "hos mè" della *I Corinzi* porta nel mondo un riverbero di vita intradivina: il sentimento dell'oltranza del Sacro. Il Padre che *nel* Figlio è *oltre* il Figlio. Il *pathos* del finito che caratterizza *das Religiöse*.

9. Europa cristiana?

Europa ha più volte nel corso della storia affermato di 'essere' cristiana. Maria Zambrano, in pagine già richiamate all'inizio, rilevava tristemente che nella storia d'Europa sul Dio d'amore e di misericordia aveva prevalso il *Dios Hacedor*, *Pantocrátor*, per poi chiedersi – «oggi che le più gravi domande sono lecite» –:

> ciò che ha realizzato l'Europa nella sua religione, è stato il Cristianesimo? La verità è che basta sentirsi cristiano in un grado minimo per presentire e intravedere che non fu così, che ciò che l'Europa ha realizzato non è stato il Cristianesimo, bensì, tutt'al più, una sua versione del Cristianesimo. È dunque possibile un'altra, che sia anch'essa europea e, soprattutto, che sia Cristianesimo? [56].

È possibile se si ha l'umiltà di dire non che si "*è*", ma che si "deve-essere" cristiani.

Dover-essere "cristiani"! Perché mai? Che significa "dover-essere cristiani", rivolgendosi all'Europa, oggi, in un mondo 'globale' ricco di tante 'religioni'? Europa cristiana, e perché non maomettana, ebrea, induista, taoista …?

Rispondo a quest'ultima domanda riprendendo quanto dicevo nella conclusione di *Europa. Topologia di un naufragio*. È trascorso un anno, ma non saprei far di meglio, oggi.

---

54 - *1Cor* 7,29-31.

55 - *At* 17,23.

56 - M. Zambrano, *La agonía de Europa*, *cit.*, p. 44; trad. it. *cit.*, p. 69.

Europa cristiana, certo; ma di quel cristianesimo che, privilegiando la glòssa sulla profezia, il rapporto con il Sacro al rapporto con la storia, *riconosce la religiosità di tutte le religioni*. Europa, ove ciascuno prega il proprio Dio, i propri dèi, con le sue parole, le proprie preghiere, accanto ad 'altre' parole, le parole di chi non ha Dio né dèi. Europa "tu" a se stessa, potendo, quanto essa dice e pensa di sé, essere tutt'altro da ciò che dice e pensa.

Europa tu a te stessa: Europa capace ancora di «saber vivir en el fracaso».

Non una visione del futuro, appena una speranza. Consapevole della consapevolezza di Paolo che *blepoméne elpìs ouk éstin elpís*[57].

VINCENZO VITIELLO
Professore di Teologia politica nella Facoltà di Filosofia dell'Università S. Raffaele di Milano
witiello@libero.it

57 - V. Vitiello, *Europa. Topologia di un naufragio*, Mimesis, Milano-Udine 2017, p. 228. Per la citazione spagnola: M. Zambrano, *Agonia de Europa*,. cit., p. 44; trad. it. *cit.*, p. 69; per quella da Paolo: *Rm* 8,24.

Modelli identitari nell'Europa multiculturale

di Adriano Fabris

If we wish to speak of Europe as a community (the so-called European Community) it is first necessary to clarify the meaning of the term. What is the meaning of the European identity within the social and religious context of other cultures? In this article, we reflect on three meanings of the word identity*: the closed identity (like a wall), the reflected identity (as in a mirror), and the open identity. We will argue that only the experience of an open identity can permit European populations to adequately confront contemporary problems.*

1. Essere europei

In questa fase storica, nonostante tutto, non possiamo non dirci europei. Ma non basta dirlo, superando ricorrenti tentazioni di rivendicare particolarismi e identità specifiche. Europei dobbiamo esserlo davvero. E per esserlo dobbiamo aver chiaro anzitutto chi siamo: comprendendo in maniera giusta, da un lato, le nostre relazioni con gli altri cittadini del vecchio continente e la lunga storia che a essi ci accomuna, e, dall'altro, quelle con i nuovi cittadini con i quali sempre di più abbiamo a che fare. In tal caso l'ottica da privilegiare – lo dico subito – è quella che porta, in maniera corretta, al superamento dell'idea di un "noi" e di un "loro" chiusi in sé e reciprocamente contrapposti, allo scopo di mettere in opera le condizioni perché sorga un sempre più grande – e universale – "noi" che tutti ci accomuni.

Il problema è come arrivarci. Uno degli impedimenti, finora, è stato appunto il modo in cui il "noi" è stato pensato e viene tuttora definito, ed è stata concepita e tuttora continua a esserlo la relazione con l'altro. In altre parole, il problema riguarda l'idea e la costruzione della propria identità: anzitutto, nel nostro caso, dell'identità europea.

Che cosa significa essere europei, al di là delle immagini spesso riduttive che in proposito ci vengono offerte oggi? Per rispondere a questa domanda bisogna anzitutto guardare al passato. Si tratta di un passato condiviso, di una storia di cui non sempre si può essere orgogliosi – visto che in molti casi è fatta di guerre, di persecuzioni, di violenze –, ma dalla quale siamo stati e siamo in grado tuttora d'imparare. Lo mostra il fatto che, dopo le macerie della seconda guerra mondiale, l'utopia di un'Europa comunitaria, per certi aspetti "comune", è divenuta realtà.

C'è da dire poi che questo passato comune i popoli del nostro continente ce l'hanno davvero, a differenza di chi vive in altri continenti (come ad esempio nelle Americhe o in Australia). Le Americhe ad esempio, ben lo sappiamo, si sono sviluppate sradicando le tradizioni dei nativi, realizzando un'opera di conquista che in molti casi ha prodotto un vero e proprio genocidio[1]. L'Europa, invece, ha mantenuto nel corso dei secoli il riferimento a una ben determinata provenienza, a una provenienza articolata e molteplice, proprio accogliendo nuovi innesti e intrecciando le diverse provenienze di coloro che già l'abitavano. Più che di radici, sempre in fin dei conti separate fra loro, è bene in questo caso parlare di fiumi, di acque, che confluiscono e che si mescolano le une con le altre. Esse sono prodotte in primo luogo dalle sorgenti che scaturiscono dalla terra greca; sono poi i riferimenti offerti dall'ispirazione religiosa, soprattutto ebraico-cristiana, che si sviluppa lungo i secoli,

1 - Cfr. T. Todorov, *La conquista dell'America. Il problema dell'«altro»*, trad. it. di A. Serafini, Einaudi, Torino 2014.

con alterne vicende, nel nostro continente. Si tratta dunque di qualcosa che è ben altro rispetto a quel riferimento alla "liquidità" che predomina, per descrivere il nostro tempo, in una sociologia oggi fin troppo di moda [2].

È dunque a partire da qui, da questa storia, che possiamo capire chi siamo. È a partire da qui che possiamo comprendere la nostra identità. Va detto però che si tratta di un'identità che molti vogliono dimenticare o che, spesso per motivi ideologici, ritengono di dover rinnegare: almeno per quanto riguarda la sua componente religiosa. Lo vedremo meglio più avanti. Il risultato è comunque una mancanza di riferimenti che lascia disorientati. E questo disorientamento sembra per molti aspetti inevitabile, ma anche sorprendente, tenendo conto di ciò che sta avvenendo.

Infatti, come sappiamo, sono molti gli elementi che anche oggi convergono nel mettere in crisi l'identità europea. Sono anzi sempre di più. Ciò avviene soprattutto se consideriamo alcune articolazioni di tale identità: in particolare quelle etniche e quelle culturali.

2. L'Europa e il Mediterraneo

Come già affermato, l'Europa non è qualcosa di monolitico, omogeneo. L'Europa è un'Europa di popoli. Non c'è un'identità etnica unitaria predominante, come accade, anche se sempre entro certi limiti, in altri continenti. C'è il risultato di un mescolamento più o meno consolidato, o magari più o meno precario nei suoi equilibri.

E tuttavia, oggi, anche questa identità, più o meno consolidatasi, più o meno precaria, sembra destinata a un'ulteriore trasformazione. Ecco ciò che fa paura: perché quello con cui siamo in qualche modo costretti a mescolarci, a contaminarci, è visibilmente molto diverso da noi. E, come abbiamo visto, noi, a nostra volta, non siamo propriamente sicuri di ciò che siamo.

Pelle nera o ambrata, tratti diversi da quelli caucasici sono sempre più evidenti nelle nostre città, e si mescolano con le caratteristiche somatiche, omologate, che fino a qualche tempo fa erano quasi ovunque diffuse. Il motivo di ciò è dato, come ben sappiamo, dalle migrazioni: di cui l'Italia è, oggi, la porta principale. Non stupisce dunque se, proprio facendo leva sulla presenza visibile del diverso, c'è chi agita – sempre di più, peraltro, quanto meno vengono perseguite vere e proprie politiche d'integrazione – lo spettro di un attacco alla nostra identità: non solo

2 - La metafora della terra in cui confluiscono e si mescolano due correnti d'acqua è presa da Franz Rosenzweig, che parla appunto, per la tradizione occidentale, di un *Zweistromland*: una terra che è alla confluenza di due diverse correnti.

all'identità europea, ma soprattutto all'identità di quelle popolazioni che del loro territorio si ritengono "sovrane".

Ma non c'è solo quest'aspetto visibile, esteriore, che sembra mettere in crisi l'idea di un'identità europea. Se l'Europa è sempre stata un'Europa di popoli, attraversata da quelle differenze che essa, fino a un certo punto almeno, si è abituata a governare, ciò lo ha potuto fare, come dicevo, per il riferimento a un'ispirazione non già volta a stabilire una cultura unitaria, monolitica, ma per la condivisione degli stessi variegati riferimenti e di una medesima storia. In Europa, infatti, non c'è una sola cultura e non c'è neppure una lingua comune – e in effetti la lingua-ponte oggi condivisa è paradossalmente proprio quella della nazione che ha recentemente deciso di uscire dall'Unione Europea: la Gran Bretagna –, ma c'è un'ispirazione di base, una comune derivazione dalla stessa origine.

Essa, come dicevo, ha a che fare con l'acqua. E non è un caso, visto che il Mediterraneo – letteralmente, etimologicamente – è un "luogo di mezzo fra le terre". Il Mediterraneo è infatti sia il punto in cui avviene l'incontro e la mescolanza fra quanto le terre che vi s'affacciano possono portare, sia lo scenario dei loro conflitti, riprodottisi più e più volte nella storia[3].

Oggi, però, anche quest'articolata cultura è in crisi. Forse perché proprio la provenienza comune non è affatto riconosciuta. Forse perché del nostro passato plurale ci siamo dimenticati, o addirittura ce ne vergogniamo. Ed è facile dunque rivolgerci con fin troppo accanimento contro di esso: negandolo, rifiutandolo, smettendo d'insegnare ciò che esso ci ha portato.

Non stupisce quindi che diventino attrattive culture altre: le culture del Sud del mondo, oppure quelle pervase da una spiritualità orientaleggiante. Non si sa se riusciamo a capirle per davvero. Basta però farne un qualche uso, tanto più se nella nostra, di cultura, di fatto non crediamo più.

Ma tutto questo ha conseguenze pericolose. Non tanto perché può favorire l'assunzione di comportamenti e di mode che a volte fanno un po' sorridere, se trasferiti immediatamente in contesti che non sono quelli loro propri. Quanto perché, nel deserto di senso che sta crescendo (come direbbe Nietzsche), possono imporsi modalità religiose estreme, che sollecitano reazioni altrettanto estreme: in una *escalation* di violenza che purtroppo s'impone ai nostri occhi. E anche tutto questo ha a che fare con una non corretta comprensione e con un'inadeguata gestione del problema dell'identità.

3 - Cfr. in proposito F. Braudel, *Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano 2002.

3. Le varie forme dell'identità

Il tema dell'identità è dunque un tema centrale nell'Europa di oggi e nella definizione del suo futuro. Proprio perciò dev'essere messo a fuoco bene. Dev'esserlo proprio perché dobbiamo aver chiaro che tipo di mescolanza, di contaminazione, è quella a cui stiamo andando incontro. Soprattutto, però, dobbiamo sapere che cosa bisogna fare non già per subire le conseguenze di questi processi, ma per governarli, almeno in certi loro aspetti e per quanto ci è possibile.

Domandiamoci dunque che cosa vuol dire "identità": in generale e nei casi specifici con cui concretamente abbiamo a che fare. Si tratta a ben vedere di un concetto equivoco, articolato. Esso cioè indica molte cose. Dobbiamo approfondirlo proprio in questo suo carattere poliedrico [4].

Vi sono infatti tre modi di concepire ciò che chiamiamo "identità". Vi sono tre tipologie che possono essere distinte anche grazie ad alcune metafore. Possiamo parlare di un'identità chiusa (o, con un'immagine, di un'identità "muro"); di un'identità riflessa (ossia di un'identità "specchio") e infine di un'identità aperta: aperta, appunto, a quelle trasformazioni che può subire e con le quali è in grado, in vari modi, d'interagire.

L'identità "muro" è quella che considera l'altro semplicemente come qualcosa o qualcuno che dev'essere negato. Essa implica un'affermazione di sé che risulta esclusiva ed escludente. Ci dev'essere, in altre parole, un muro tra me e l'altro a garanzia di tale esclusione. È questo il modo in cui la questione dell'identità è vissuta, ad esempio, dalla mentalità fondamentalistica.

L'immagine dello specchio, invece, ci mette davanti a un'altra idea d'identità: meno violenta ma altrettanto egemonica. In questo modello l'altro è considerato solo in funzione della mia affermazione, della conferma della *mia* di identità. La sua funzione, cioè, è solo quella di rispecchiare le mie posizioni: che io so fin dall'inizio essere valide, e che dunque non possono essere veramente discusse. L'altro, da questo punto di vista, è solo uno *sparring partner*, destinato a soccombere. Gioca il suo ruolo, e poi scompare.

L'identità aperta, infine, è quella in cui la mia identità è stabilita dal rapporto con gli altri. È un'identità relazionale. Solo se la mia identità si realizza in questa relazione, infatti, essa è appunto *aperta*: aperta a quanto di nuovo può accadere in questa relazione; aperta a sempre nuove relazioni. Agli altri, qui, io non mi chiudo; negli altri, semplicemente, non mi specchio. Invece, proprio rapportandomi a loro, modifico la mia percezione di me stesso e comprendo chi sono. E, nel contempo,

4 - Per una trattazione più ampia di questo tema, e di quello che affronterò fra breve, cioè la questione dei fondamentalismi, si veda il mio volume *Filosofia delle religioni. Come orientarsi nell'epoca dell'indifferenza e dei fondamentalismi*, Carocci, Roma 2012.

induco gli altri a fare lo stesso. Non giustifico cioè la loro monoliticità, non ammetto che a loro volta facciano muro, ma con il mio comportamento li sfido: li sfido ad aprirsi, ad avere il coraggio d'interagire con me e con gli altri che sono come me.

Solo se assumiamo quest'ottica la prospettiva di un'integrazione diventa reale. Solo così l'identità di tutti si sviluppa e cresce. L'identità, infatti, non è qualcosa di statico, ma è un processo in divenire a cui tutti, volenti o nolenti, diamo il nostro contributo.

4. Identità e fondamentalismi

Ecco insomma i modelli identitari oggi presenti: sia a livello individuale che a livello sociale. Si tratta di categorie decisive, da comprendere e da praticare nel modo giusto. Il modo sbagliato ha infatti conseguenze disastrose. Il modo sbagliato porta, come ho già accennato, al fondamentalismo.

Intendo per "fondamentalismo" – si badi bene – non solo quello religioso. E non considero inevitabilmente affetto da fondamentalismo un unico tipo di religione, cioè il paradigma monoteistico: a dispetto delle tesi un po' unilaterali sostenute recentemente da alcuni studiosi [5]. "Fondamentalismo" piuttosto è una mentalità che caratterizza molti modi di pensare, tutti accomunati da una chiusura, da una rigidità di fondo che impedisce, a chi ne è preso, di accettare la sfida della presenza dell'altro e di aprirsi davvero ad altro. A quest'ottica fondamentalistica possono dunque essere ricondotte tutte le posizioni che rifiutano o svalutano il confronto produttivo con coloro che la pensano in maniera diversa, ritenendo che di tale confronto non c'è in realtà bisogno. Il fondamentalista, infatti, ritiene di essere già in possesso della verità e quindi è convinto di non abbisognare di nulla.

In sintesi, la mentalità fondamentalistica si ricollega a una concezione parziale e ristretta della propria identità, e rappresenta una sorta di patologia che viene a colpire la stessa struttura relazionale degli esseri umani. Di più: comporta una gestione sbagliata dell'identità di ciascuno, e quindi finisce per impoverirla.

Anche l'identità "specchio", e non solo quella muro, è d'altronde un esito da evitare. Perché risulta immatura, affetta da narcisismo. Non fa crescere, non consente di mettersi a confronto con il nuovo.

In una parola: entrambi questi modelli d'identità sono sterili. Sono vecchi. Bloccano il futuro, annullano la speranza. Ma forse è proprio questo il carattere di una

5 - Si veda ad esempio J. Assmann, *Non avrai altro Dio. Il monoteismo e il linguaggio della violenza*, Il Mulino, Bologna 2007.

mentalità che risulta sempre più condivisa nell'Europa di oggi. Pertanto, una volta di più, si può parlare di "tramonto dell'Occidente" [6].

5. Un esempio diverso: il vessillo dell'Europa

In realtà questa non è una prospettiva corretta. Non lo è né per i sostenitori di un'Europa comune, pur nelle diversità che la caratterizzano, né per coloro che questa prospettiva intendono contestare. Lo abbiamo infatti visto: entrambi rischiano di dimenticare le origini, le tradizioni, il passato che può fare da sfondo a una corretta assunzione dell'identità europea. Ciò vale, anche e soprattutto, per quella componente religiosa che, non solo a livello culturale, ma come paradigma di comportamento e di orientamento nel mondo, tanto ha inciso nella nostra storia [7].

Eppure basterebbe poco per recuperare tale sfondo. Basterebbe aprire gli occhi e guardare quelli che dell'Europa sono i simboli. Non parlo dell'euro: anche se si tratta ormai dell'unico, riconosciuto mezzo di collegamento fra i vari Stati dell'Unione, il quale, proprio in quanto tale, si è imposto come simbolo dell'identità europea. Mi riferisco invece alla bandiera dell'Europa, al suo vessillo: forse meno conosciuto, ma non perciò con una storia meno interessante.

Ci siamo mai domandati infatti qual è il significato della bandiera europea, cioè dell'immagine di dodici stelle poste in cerchio su di un campo blu? Da dove provengono e a che cosa rimandano tutti questi simboli? Ci aiuta a rispondere a queste domande un interessante saggio di Egidius Berns [8].

La bandiera europea viene realizzata per il Consiglio d'Europa nel 1955. Solo nel 1986 è adottata a Strasburgo per l'intera Comunità europea e sventola ora su tutti gli edifici pubblici del vecchio Continente. Chi la disegnò, insieme a molti altri bozzetti che vennero proposti, fu Arsène Heitz: un modesto impiegato del Consiglio, buon grafico, uomo pio.

Inizialmente in alcuni bozzetti, al posto delle stelle, erano presenti croci o cerchi. Ma contro l'utilizzo del simbolo della croce si espressero alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa: anzitutto la Turchia, che già allora ne faceva parte. Si giunse così a scegliere il simbolo della stella, e dodici stelle furono alla fine collocate su di uno sfondo azzurro.

---

6 - Cfr. O. Spengler, *Il tramonto dell'Occidente*, trad. it. di J. Evola, Longanesi, Milano 2008.

7 - Si veda in proposito il libro di G. Colombo (a cura di), *L'Europa, la malata di cristianesimo*, Vita e Pensiero, Milano 2015.

8 - Si veda il suo *Il vessillo di Maria. Religione e spazio pubblico in Europa*, in «Teoria», 2008/2, pp. 85-97, fascicolo dedicato al tema: *Eurosofia*.

Quale fu l'ispirazione che condusse a elaborare questa proposta? Berns racconta così l'intera vicenda. Heitz aveva una madre che amava recarsi a pregare nella cappella di *Nôtre Dame de la Médaille Miraculeuse* in rue du Bac a Parigi. La fede nelle apparizioni mariane era all'epoca molto diffusa – la più conosciuta di esse è quella di Lourdes del 1856 – e nel 1830 la Vergine Maria era apparsa proprio in questa Cappella a Catherine Labouré. Maria avrebbe mostrato a questa donna, Figlia della Carità di San Vincenzo de' Paoli, il modello di una medaglia sulla quale erano raffigurate dodici stelle e le avrebbe detto che chi avesse indossato quella medaglia avrebbe ricevuto numerose grazie, che avrebbero contribuito alla salvezza del mondo. Qualche tempo dopo, l'8 dicembre 1854, il Papa Pio IX proclamò il dogma dell'Immacolata Concezione, secondo cui Maria sarebbe nata senza peccato originale. Questa specifica caratteristica della Vergine è rappresentata, con esplicito riferimento a un passo dell'*Apocalisse*[9], mostrando l'immagine di Maria su di uno sfondo blu, posta su un globo terrestre, con una mezzaluna o un serpente ai suoi piedi e con una corona di dodici stelle dorate sul capo. La medaglia era di solito anch'essa blu, e fu a lungo molto popolare tra i cattolici. Tra gli altri la portava su di sé lo stesso Heitz.

Per ideare il vessillo europeo, dunque, Heiz s'ispira a un'immagine cristiana, ben radicata nella religiosità popolare. Quest'ispirazione religiosa non è affatto nascosta, ma viene esplicitata, discussa e condivisa, come ancora racconta Berns, con coloro che dovevano decidere in merito a quel simbolo. Alla fine, però, il dibattito all'epoca si concentrò in particolare sul numero delle stelle da apporre sullo stendardo (alla fine, per una serie di motivi contingenti, si arrivò a stabilire che dovevano essere dodici) e sul colore dello sfondo (che, anche qui per motivi contingenti, rimase blu, dopo che era stato proposto il verde: il colore della speranza, ma anche il colore del Movimento europeista). In ogni caso, per quanto riguarda la simbologia presente nel vessillo, il riferimento al passo mariano dell'*Apocalisse* risulta evidente e voluto per tutti coloro che condivisero la decisione. E tale aggancio religioso venne implicitamente ribadito dal fatto che la scelta di questo tipo di bandiera europea fu compiuta ufficialmente proprio nel giorno dell'8 dicembre[10].

---

9 - Ap 12,1-2.

10 - Afferma infatti Berns: «Il Consiglio dei Ministri, che deve deliberare sulla bandiera, si riunisce dal 7 al 9 dicembre 1955. Normalmente le decisioni sono datate dall'ultimo giorno di riunione. La risoluzione riguardante la bandiera è in effetti datata 9 dicembre. Ma nel processo verbale e nel comunicato stampa compare la data dell'8 dicembre, durante la quale effettivamente il Consiglio discute la questione. Marchal trova in effetti che sarebbe "una bella cosa" se la risoluzione potesse essere datata 8 dicembre, giorno della festa dell'Immacolata Concezione di Maria, per la Chiesa Cattolica. In uno scambio di lettere con il presidente della Commissione, Lévy, cerca di giustificare questa irregolarità. Un anno più tardi, il Consiglio d'Europa offre per il coro della cattedrale di Strasburgo un'immensa vetrata che rappresenta

Insomma: il simbolo stesso dell'Europa, di quell'Europa che pare dimentica anche delle proprie radici cristiane, è dato da un'immagine che rimanda esplicitamente all'Immacolata Concezione. Sembra ironico, oggi, il ricordarlo. Oggi, per di più, la vicenda che ho richiamato è caduta nell'oblio. Nessuno ne parla, nessuno lo ricorda più. Forse perché i simboli sono ormai solo un ornamento, non più un ponte verso l'indicibile.

In realtà, piuttosto che di una dimenticanza, si tratta di una sorta di rimozione. Ma, come c'insegna la psicanalisi, il rimosso prima o poi ritorna. Ritorna magari nella forma di ciò che viene incarnato e riproposto da altre religioni. Ritorna per colmare un'assenza: anche talvolta in maniere surrogate.

6. La rimozione del rimosso

Approfondiamo un attimo quest'ultimo aspetto. Che ne è infatti di un'Europa in cui il tentativo di rimuovere l'esperienza religiosa va contro quella che è stata ed è una delle sue ispirazioni fondamentali? Una conseguenza è sotto gli occhi di tutti. Cercando di togliere la possibilità che la dimensione religiosa trovi sbocco nello spazio pubblico, cercando di ridurre sempre di più, se non di eliminare del tutto, le opportunità di una sua legittima espressione, si ottiene quanto meno un diffuso analfabetismo religioso. Che porta non solo alla negazione di alcuni modi fondamentali in cui l'essere umano può manifestare se stesso e realizzarsi, ma soprattutto a una serie di reazioni uguali e contrarie, sempre nello stesso spazio pubblico: come quelle che sono proprie dell'atteggiamento fondamentalistico.

Voglio dire – e posso farlo qui solo schematicamente [11] – che il tentativo di rimozione del religioso, con i suoi simboli e le sue immagini significative, non solo conduce a una sempre più diffusa ignoranza e a un'incapacità di decodificare molti elementi del paesaggio culturale europeo, come prima ho accennato. L'esempio del vessillo di Maria è emblematico in tal senso. Ma soprattutto porta a sollecitare reazioni anche di carattere violento e a ritenere che l'unico modo per manifestare una fede religiosa sia quello messo in opera dai fondamentalisti. In altre parole, l'intenzione di cancellare le tracce religiose nella cultura europea lascia dei vuoti che sono facilmente riempiti non già da una cultura religiosa matura, quella che

Maria, vestita di blu, su sfondo azzurro, con un cerchio di dodici stelle d'oro al di sopra della testa» (E. Berns, *Il vessillo di Maria*, cit., p. 93).

11 - Ho approfondito meglio questi temi nel mio *Religioni nello spazio pubblico*, in B. Centi e A. Siclari (a cura di), *Religione e politica. Da Dante alle prospettive teoriche contemporanee*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2013, pp. 143-156. Si veda inoltre, sull'argomento, il volume a cura di A. Palese, *La guerra dei simboli. Comprendere e gestire i conflitti religiosi nello spazio pubblico*, Eupress FTL, Lugano (Svizzera) 2013.

appunto si vuole eliminare, né da un'assunzione consapevole di una determinata tradizione – capace anche di comprendere, dunque, i molti problemi che questa tradizione ha dovuto affrontare –, ma da un'ignoranza che risulta, alla fine, facile preda di concezioni estreme.

Ma c'è anche un altro effetto di questi processi. Il rimosso, come accennavo, ritorna. Ciò che trova espressione nel contesto religioso non può essere annullato. Non può esserlo perché fa parte della nostra esperienza. E dunque si ripropone. Magari trasfigurato; magari in forme – come quelle fondamentalistiche – inaccettabili e pericolose; magari suscitando immediate opposizioni di tipo laicistico o esplicitamente ateo. Ma, appunto, ritorna.

Per evitare le conseguenze negative di questo ritorno, che appunto oggi abbiamo sotto gli occhi, ciò che va attuato è un processo inverso: un processo di rimozione del rimosso. A questo scopo va superata anzitutto la resistenza (un termine, questo, da intendere pure nell'accezione della psicoanalisi) che possiamo incontrare a tale proposito. E ciò va fatto in maniera consapevole e corretta.

Tale maniera consiste, a parere di chi scrive, anche e anzitutto nella possibilità di recuperare e di decodificare i segni religiosi, le immagini e gli spazi, che sono presenti nei nostri territori. Nella volontà di considerarli appunto come segni religiosi. Nella prospettiva anzitutto di comprenderli. E nell'intenzione, poi, di rispettarli in quanto tali.

Con ciò voglio dire che bisogna capire ad esempio in che modo tali segni hanno interagito con il paesaggio culturale della loro epoca e come ancora oggi con esso interagiscono. Ciò va fatto allo scopo di farli valere, nel mondo contemporaneo, come un elemento in più nella costruzione di un'identità comune. Ciò va compiuto anche nella prospettiva di un recupero genealogico degli elementi che costruiscono il nostro immaginario condiviso: come abbiamo fatto nelle pagine precedenti per quanto riguarda il caso del vessillo europeo. Solo così, infatti, potremo aver a che fare non già semplicemente con l'Europa della moneta unica, non già solo con l'Europa dei burocrati di Bruxelles, ma con un'Europa che è capace di riconoscere e recuperare la propria anima [12].

7. L'identità europea come identità in relazione

Ma, al di là di quest'operazione, che riguarda il nostro passato e che può dare spessore al nostro presente, un altro atteggiamento va oggi promosso. Ne ho par-

12 - Sui temi ora affrontati si veda M.K. George, D. Pezzoli-Olgiati (eds.), *Religious Representations in Place. Exploring Meaningful Spaces at the Intersection of the Humanities and the Sciences*, Palgrave Macmillan, London 2014.

lato all'inizio: è necessario recuperare l'idea di identità, di identità europea, in una maniera giusta. Bisogna comprendere e praticare questa identità nelle forme dell'identità aperta, plurale, che sono conformi non solo alla situazione in cui viviamo, ma anche a ciò che, pur con esiti diversi, è avvenuto nella nostra storia.

A questo scopo bisogna imparare a praticare le relazioni giuste, le relazioni buone. Bisogna imparare a farlo. Proprio oggi, nella nostra Europa. Si tratta di relazioni, come dicevo, che si sviluppano tra i popoli europei, ma che riguardano anche i popoli che in Europa oggi stanno arrivando. Si tratta in effetti di relazioni fra esseri umani. Non ci s'incontra infatti tra categorie astratte, ma ci s'incontra fra persone.

Certo: l'identità europea, oggi, va costituita anche sulla base di obbiettivi comuni, che sono da realizzare nel futuro. E questo, a ben vedere, è ciò che oggi, molto spesso, manca. Manca cioè chiarezza sugli obbiettivi verso i quali dirigersi insieme. Manca la consapevolezza delle vicende storiche che ci hanno interessato, nel bene e nel male. Ma l'apertura al futuro non può prescindere dall'insegnamento del passato e da una serie di scelte che dobbiamo fare ora, nel presente.

Non può essere considerato un obiettivo sufficiente, d'altronde, il semplice fatto che i vari Stati dell'Unione abbiano i conti in ordine. Gli sforzi unitari non possono essere in primo luogo volti all'adozione di una politica economica sempre più rigida, o all'assunzione di procedure burocratiche sempre più unilaterali. Il simbolo dell'Europa, ripeto, non può essere il monumento all'euro che brilla a Francoforte davanti alla sede della Banca Centrale Europea. Perché questa è proprio un'Europa senz'anima. Di più. È un'Europa incapace di comprendere che la crisi che sta vivendo – e da cui si spera sempre più stia uscendo – non è solo una crisi economica, ma è soprattutto una crisi culturale: una crisi d'identità, appunto, cioè una crisi nell'elaborazione adeguata della propria identità.

Né l'idea di un'Europa come fortezza può essere proponibile. Le fortezze prima o poi vengono espugnate. Pensare in questi termini non ha affatto senso: nonostante molti continuino, e con successo popolare, a considerare inevitabile tale modello.

Invece il compito oggi è duplice, e riguarda ancora una volta la questione dell'identità. Si tratta di recuperare l'identità europea come un'identità aperta, relazionale, e si tratta di praticarla facendo in modo che questa relazionalità plurale, che costituisce l'Europa nella sua storia, venga disseminata, contaminata, diffusa anche agli altri, e divenga attrattiva come modello e come pratica per tutti. Anzitutto per coloro che in Europa chiedono accoglienza.

Proprio guardando al futuro, insomma, la posta in gioco è la ridefinizione della nostra identità, la rideterminazione di ciò in cui propriamente consiste l'identità europea. Diciamolo, allora, un'ultima volta: l'identità europea è un'identità aperta,

è un'identità relazionale. Essa è stata costruita e deve continuare a essere costruita nella conoscenza e nel rispetto delle diverse tradizioni. Essa è stata suscettibile e deve continuare a essere suscettibile di sempre nuove contaminazioni. Tutto ciò va fatto tenendo conto di quella che, per l'Europa, è la sua molteplicità di base, il fascio luminoso delle sue tradizioni, che si sono variamente unificate – in un'unità molteplice e articolata – nel corso della sua storia.

Si tratta, in sintesi, di riaffermare e di restare fedeli a quell'identità che è propria della differenza e che si fa nella differenza. Noi siamo infatti tutti uguali non già perché ci troviamo omogeneizzati da certe procedure condivise: lo siamo, in realtà, perché siamo tutti diversi. Solo a partire da quest'idea, infatti, è possibile che un'ospitalità, un'ospitalità vera, si possa realizzare. E tale pratica ha come necessaria condizione il reciproco rispetto tra i suoi diversi soggetti.

Concludo con una metafora. Non facciamo l'errore di distruggere la nostra casa, di svalutarla, di disprezzarla: altri non lo fanno. Non facciamo l'errore di chiuderla o di barricarci in essa. Questa casa invece ci dev'essere, dev'essere costantemente riparata e ricostruita, ma non deve avere le porte sbarrate. Se poi la trascuriamo, se non ci lavoriamo tutti quanti per tenerla in ordine, essa finisce per crollare. Giacché solo insieme, vecchi e nuovi abitanti, possiamo far vivere questa casa: possiamo far vivere la nostra vecchia Europa.

ADRIANO FABRIS
Professore ordinario di Filosofia morale all'Università di Pisa
adriano.fabris@unipi.it

Alterità ospitale. Per una ri-approssimazione all'Europa

di Pasquale Ferrara

This article underlines the "sovereign moment" characteristic of the current phase of European Union integration. In reality, the predominance of national interests over the European framework has, from the beginning, been a thorn in the side. Nevertheless, today a new dynamic is underway. Fault lines (such as North/South or East/West) are again re-emerging in Europe in the form of "polarized introversion." We are not yet witnessing the demise of democracy in the strict sense but we are in a subtler way seeing its decline or hollowing out. Outwardly, Europe is stuck in a syndrome of "reticent extroversion", implying its inability to transform the "neighborhood policy" into an authentic "policy of proximity." There is an "implicit" and undeclared secession of European citizens from the union; the detachment concerns not so much the institutions, but the policies, which, at times, are perceived not only as inadequate but even as hostile. The center of the European crisis lies not in its unwillingness to welcome others (the immigrants, the refugees, the marginalized) but in its having "unlearned" the virtue of mutual hospitality. Indeed, the political history of contemporary Europe can be narrated entirely from the perspective of "xenopolitics" that is from the point of view of being rejected or of trying to draw near to one another.

[1] *Al di qua della responsabilità, c'è la solidarietà.*
Al di là, c'è l'ospitalità. [2]

Così può accadere che, quando non è più sufficiente
pensare l'Europa in termini economici e appare velleitario
ipotizzarne un assetto politico, l'unico varco aperto resti
quello scavato dal pensiero. [3]

Il "momento sovranista"

Le analisi sullo stato attuale dell'Unione Europea convergono tutte nella direzione di una sottolineatura del "momento sovranista" che caratterizzerebbe questa fase dell'integrazione. In sostanza, più che di integrazione, bisognerebbe oggi parlare della rivincita del modello intergovernativo, dopo i fasti delle cessioni di sovranità e i tentativi, peraltro andati a vuoto negli scorsi decenni, di attrezzare l'Unione con strumenti para-costituzionali e processi di convergenza che si pensavano irreversibili. Si è arrivati addirittura a configurare questo passaggio della storia europea nei termini drammatici di una disintegrazione, e cioè nella direzione opposta a quella della condivisione dei poteri in uno spazio politico ed economico transnazionale. Perso l'afflato federalista, all'Europa rimarrebbe, in ipotesi, la scelta tra l'"elveltizzazione" (il con-federalismo dei territori) e la ben peggiore prospettiva della "balcanizzazione" (il separatismo avversariale pseudo-nazionalista).

Ma è davvero quella della parcellizzazione la vera cifra interpretativa dell'Unione di oggi, in netto contrasto con la narrazione della costruzione comunitaria dell'Europa?

In realtà, la preminenza degli interessi nazionali rispetto al quadro comune europeo ha costituito la spina nel fianco della costruzione dell'Unione sin dai primi passi del progetto, nel contesto di una «dialettica della sovranità» che ha costantemente operato nelle diverse fasi del percorso europeo [4]. Crisi sovraniste sono state quelle della politica gollista degli anni '60 (la sedia vuota, che portò alla paralisi del processo decisionale e al "compromesso di Lussemburgo") e delle pretese di Margaret Thatcher, negli anni '80, di "restituzione" dei finanziamenti inglesi al bilancio comunitario ("my money back"). Accanto a questi passaggi critici, che

1 - Le opinioni espresse dall'Autore sono espresse a titolo personale e non riflettono le posizioni dell'istituzione di appartenenza.

2 - E. Jabès, *Il libro dell'ospitalità*, Raffaello Cortina Editore, Milano 1991, p. 60.

3 - R. Esposito, *Da fuori. Una filosofia per l'Europa*, Einaudi, Roma 2016, p. 4.

4 - Cfr. P. Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie*, Éditions Complexe, Bruxelles 2000, p. 31.

però furono superati pur attraverso battute d'arresto, vanno annoverati alcuni clamorosi fallimenti storici, come la bocciatura della "comunità europea di difesa" da parte dell'assemblea nazionale francese nel 1954 e la mancata approvazione del trattato istitutivo della costituzione europea in Francia e in Olanda nel 2005[5].

Sul piano delle analisi politologiche, la questione dello Stato *in* Europa e dello Stato *europeo* (meta-nazionale o un'unità «simpolitica»[6], semplicemente proiettiva) ha generato una riflessione accademica estremamente ricca e variegata. Per restare al dibattito sovranista, appare utile rileggere la tesi di Alan Milward[7] per il quale il processo di integrazione, lungi dal costituire il superamento dello stato nazione, al contrario avrebbe rappresentato lo strumento utilizzato dalle classi dirigenti europee per rilegittimarsi attraverso l'apertura esterna e riqualificare le politiche governative in termini di modernizzazione e *welfare* grazie all'impulso comunitario. Per Milward, dunque, la convergenza verso un assetto parzialmente sovranazionale si deve essenzialmente e paradossalmente alla volontà di sopravvivenza e di riproduzione della formula statuale su base territoriale. In effetti, i settori prescelti per l'integrazione corrispondono agli ambiti rispetto ai quali la semplice interdipendenza è apparsa inadatta al perseguimento di obiettivi politici nazionali. Lo Stato ha trovato così nell'Europa in formazione un ancoraggio per il suo rilancio: invece di dissolversi o ridursi, gli apparati statali si sono consolidati e riproposti nel nuovo involucro derivante dalla ri-negoziazione della sovranità per la trattazione delle questioni "extra-nazionali", come alternativa alla sua diluizione in un contesto propriamente transnazionale.

Una prospettiva per certi aspetti paradossale per rispondere alla tentazione sovranista consisterebbe nel rovesciare l'ipotesi neo-funzionalista che sin dall'inizio ha guidato il processo di integrazione basato sulla progressiva messa in comune di segmenti di sovranità per gestire questioni settoriali. Questo approccio ha avuto delle conseguenze inintenzionali, in quanto esso ha richiesto, in ragione della necessità di regolamentare gli ambiti di volta in volta passati sotto la competenza comunitaria ha richiesto l'adozione di misure stringenti e con una crescente centralizzazione, generando la percezione di una progressiva riduzione dell'autonomia degli Stati membri e producendo l'impressione (sostanzialmente infondata) di un potere europeo pervasivo e intrusivo. Una esemplificazione di questa *hybris* accidentale è la direzione della «convergenza»: narrazioni di «unioni» tecniche che si moltiplicano nominalmente senza peraltro realizzarsi («unione bancaria», «unione energetica») a fronte di una carenza di «unione sociale».

---

5 - G. Napolitano, *Europa, politica e passione*, Feltrinelli, Milano 2016, pp. 81-92.

6 - J.-M. Ferry, *La question de l'État européen*, Gallimard, Paris 2000, p. 15.

7 - Cfr. A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992.

Il neo-funzionalismo non ha toccato finora in modo sostanziale gli ambiti veramente sovrani, vale a dire la politica estera e di difesa. Ironicamente, se fossero proprio queste sole funzioni ad essere esercitate centralmente a livello europeo, si libererebbero enormi spazi di indipendenza ed intraprendenza non solo a livello nazionale ma anche a livello locale, attuando la tanto agognata sussidiarietà. Si realizzerebbe, in sostanza, un federalismo essenziale, circoscritto alle sole funzioni regaliane, «in cui i compiti precipui, se non esclusivi, del governo centrale sono la politica estera e di difesa, una politica monetaria vincolata a garantire la stabilità dei prezzi nel lungo periodo (....) e la difesa rigorosissima delle quattro libertà [di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, ndA] che costituiscono il fondamento di una vera unione economica» [8]. L'inversione delle priorità nell'orizzonte integrativo avrebbe inoltre il merito di porre limiti sostanziali al trasferimento delle competenze a livello dell'Unione, oggi virtualmente illimitato perché dipendente solo dalla volontà politica degli Stati e non dalla demarcazione di un processo federale definito.

L'introversione polarizzata

Come che sia, non si può negare che oggi il continente appaia non solo frammentato, ma percorso da alcune invisibili linee di frattura che ridisegnano i vecchi confini storici non tanto degli stati nazione quanto degli spazi geo-culturali europei. Un'introversione polarizzata e polarizzante fa spazio ad antagonismi enfatizzati e ri-semantizzati. Da una parte, infatti, riappare l'antica linea di faglia tra l'Europa settentrionale e quella meridionale, tra gli Stati che gravitano sul Baltico e sull'Atlantico e quelli che invece si affacciano nel Mediterraneo, la quale affonda le sue radici nelle diverse filosofie morali (la Riforma, la Controriforma) che hanno contraddistinto per secoli queste due aree. La contrapposizione tra un Nord virtuoso e rigoroso e un sud approssimativo e dissipativo fa parte di una narrazione pseudo-mitica, che tuttavia viene fatta propria con leggerezza da governanti, istituzioni finanziarie, formazioni politiche. La semantica dominante sottesa all'idea di meridione rischia di oscillare tra la rappresentazione di un «paradiso turistico» e di un «incubo mafioso» [9].

---

8 - F.O. Reho, *Introduzione* a Friederich A.von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016 [1939], p. 44.

9 - F. Cassano, *Il Pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 4. Una metafora di questo «inserimento subalterno del sud nello sviluppo» è costituito, guardando, oltre l'Europa, alle propaggini mediterranee dell'Africa, dalla banalizzazione del deserto a mera eccentricità edonistica: «Il deserto non era destinato all'idiozia motorizzata della Parigi-Dakar. Esso è stato luogo di fondazione di una parte della nostra spiritualità, di transiti divini, di marce e di digiuni, di tentazioni e di paure. Esso era un luogo molto più ricco

Stereotipi inscalfibili vengono introiettati persino nell'auto-rappresentazione del sud, che da decenni si interroga su una presunta alternativa radicale e persino ontologica tra l'«essere in Europa» e l'«essere nel Mediterraneo». Si tratta di una falsa opposizione, poiché - come giustamente osservava Aldo Moro - «nessuno è chiamato a scegliere tra l'essere in Europa ed essere nel Mediterraneo, poiché l'Europa intera è nel Mediterraneo» [10]. La genealogia politica dell'Europa è da rinvenirsi, in realtà, proprio nel Mare tra le terre.

La seconda linea di frattura attraversa l'Europa in senso longitudinale, ed è storicamente e politicamente più recente, trattandosi di uno dei lasciti della guerra fredda e della contrapposizione tra blocco capitalista e blocco del socialismo reale. Una separazione artificiale ed imposta dalla politica internazionale, e che si era pensato di poter agevolmente superare dopo la caduta del muro di Berlino e il grande allargamento dell'Unione Europea verso est avvenuto a metà degli anni 2000. Benché le forze profonde della comune identità europea non abbiano mai interrotto il loro flusso in quelli che Giovanni Paolo II, con felice espressione, aveva definito «i due polmoni dell'Europa», nuove divaricazioni legate alle politiche di Bruxelles hanno dominato il dibattito tra queste due aree. Il confronto ha riguardato, in questi anni, la politica "costituzionale" dell'Unione, le tematiche etiche in senso lato (su cui tuttavia l'Unione Europea in quanto tale non ha alcuna competenza), la questione dell'accoglienza dei rifugiati, gli assetti dello stato di diritto nella versione liberale. Da questo punto di vista, si può dire che le due visioni alternative del cosmopolitismo da un lato, e del comunitarismo dall'altro abbiano trovato ancoraggi polemici rispettivamente in Europa occidentale e in quella orientale.

L'individualismo metodologico veicolato dalla versione euro-atlantica del liberismo non è stato in realtà seriamente contro-bilanciato dal «pilastro europeo dei diritti sociali» [11], che rimane una semplice dichiarazione relativa ad una nuova lista di diritti virtuali la cui vigenza non viene minimamente collegata a meccanismi draconiani come i criteri di Maastricht, dipendendo da un metodo di coordinamento aperto: «La realizzazione degli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali dipende dall'impegno e dalla responsabilità politici condivisi. Il pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere attuato a livello dell'Unione e degli Stati membri nell'ambito delle rispettive competenze, tenendo conto dei diversi contesti socioeconomici e della diversità dei sistemi nazionali, compreso il ruolo delle parti socia-

quando era attraversato da queste carovane che non oggi, quando è diventato la pista di epigoni consumisti della legione straniera» (ibid., p. 5).

10 - A. Moro, *Discorso al Senato della Repubblica*, 6 dicembre 1973.

11 - Cfr. Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, *Pilastro europeo dei diritti sociali*, 17.11.2017.

li, e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità» [12]. L'elencazione dei diritti, dunque, «non comporta un ampliamento delle competenze e dei compiti dell'Unione conferiti dai trattati e dovrebbe essere attuato entro i limiti di tali poteri» [13]. L'insufficienza quanto all'effettività di tale dimensione sociale è evidente, pur rappresentando essa un progresso in termini di evidenza e consapevolezza di un ritardo sociale delle politiche europee.

Sul versante comunitarista, il disagio sociale viene traslato verso una deriva culturalista, e la questione dell'identità viene giocata – specie ad est, ma non solo - con troppa leggerezza in chiave etno-nazionalistica (se non direttamente religiosa, come asserita difesa dell'Europa cristiana) e di eccezione culturale. Le «comunità immaginate» descritte da Benedict Anderson [14] vengono riformulate in funzione selettiva ed ermetica, senza riuscire ad estendersi ad una scala continentale. Al contrario, esse sono concepite come un baluardo (metaforico e fisico) contro l'aggressione mortifera del «liberalismo occidentale», in cui rientrerebbero anche le migrazioni, presentate come una delle manifestazioni della «nuova offensiva globale dell'Islam» [15]. L'incongruenza di tale posizione si palesa in modo eclatante nella diversa interpretazione che viene offerta della coesione comunitaria a seconda che ci si riferisca al quadro esterno (la nazione intesa in modo olistico come frontiera compatta dell'identità europea minacciata) oppure alla dialettica politica interna, rispetto alla quale vige un «legalismo autocratico» [16], che si alimenta di meccanismi di «costituzionalismo incostituzionale» [17].

Assistiamo all'interno dell'Unione Europa non certo ad una *recessione democratica* in senso stretto (dissoluzione delle democrazie), ma ad un più sottile processo di *declino democratico* (svuotamento delle democrazie), basato in qualche caso su una «furbizia costituzionale» [18], vale a dire sull'utilizzazione legale delle regole e delle pratiche di revisione della costituzione in senso tutt'altro che inclu-

---

12 - *Ibid.*

13 - *Ibid.*

14 - Cfr. B. Anderson, *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*, Laterza, Roma-Bari 2018 [1983].

15 - Cfr. V. Orbán, *Christianity and identity versus western liberalism*, "Visegrad Post", 20.9.2017 (consultabile al sito https://visegradpost.com/en/2017/09/20/viktor-orban-christianity-and-identity-versus-western-liberalism).

16 - Cfr. K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in «The University of Chicago Law Review», vol. 85, 03/2018, Number 2, pp. 545-583.

17 - Id., *Unconstitutional Constituent Power*, paper predisposto per il "Penn Program on Democracy, Citizenship, and Constitutionalism, 2012/2013, Faculty Workshop Series sul tema del "Constitution Making", 21.2.2013.

18 - Id., *Autocratic Legalism*, cit.

sivo e liberale (nel significato di regimi di libertà). Democrazia, costituzionalismo e liberalismo sono stati a lungo considerati come fattori politico-istituzionali strettamente interrelati. In molteplici situazioni, invece, un maggioritarismo intollerante mira a dissociare la democrazia e il costituzionalismo dal liberalismo come processo politico inclusivo e consensuale [19].

L'estroversione reticente

Come osserva Roberto Esposito «quando tutto, nella nuova configurazione che va assumendo il mondo, inviterebbe a costituire una forte polarità europea, essa appare priva, oltre che di un corpo riconoscibile, anche dell'anima. In questo senso si può ben dire che, prima che al suo interno, l'Europa sia separata da se stessa - da quanto dovrebbe significare» [20]. Persino gli interessi ed i valori che fanno capo ai diversi stati membri «non sembrano trovare alcun luogo di composizione, ma neanche un fronte chiaro su cui dividersi. Divergono in una modalità pigra che oscilla tra disordine e indifferenza» [21]. La nuova «strategia globale» dell'Unione Europea, pur in un lodevole intento di sintesi, risente di queste aporie: mentre afferma che la presenza internazionale dell'UE sarà guidata da «principi chiari», derivanti «tanto da una valutazione realistica dell'attuale contesto strategico quanto da un'aspirazione idealistica per promuovere un mondo migliore», al contempo si affretta a precisare che «il principio del pragmatismo orienterà la nostra azione esterna negli anni a venire» [22]. La conciliazione di *principi* e *pragmatismo* può in effetti rivelarsi ardua su questioni che toccano i fondamentali della vicenda politica internazionale, quali le scelte tra pace e guerra, non ingerenza e intervento, sovranità nazionale e diritti umani fondamentali, neutralità e assertività nella soluzione delle crisi (specie nel quadrante medio-orientale). La divaricazione si fa evidente, ad esempio, quando si sostiene che «anche la politica di sviluppo deve diventare più flessibile e allinearsi maggiormente alle nostre priorità strategiche» [23]. Come dire che occorre rendere funzionali le politiche solidali alle politiche di potenza (per quanto ciò possa essere credibile in un'Europa in cui la "potenza" si declina decisamente sul piano nazionale – ad esempio in termini di seggio perma-

19 - D. Landau, *Populist Constitutions*, "University of Chicago Law Review", vol. 85, 03/2018, Number 2, pp. 521-544.

20 - R. Esposito, *Da fuori. Una filosofia per l'Europa*, cit., p. 3.

21 - *Ibid*.

22 - Cfr. Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, 28.6.2016 (consultabile all'indirizzo web: data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/it/pdf).

23 - Ibid.

nente nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di Francia e Gran Bretagna, paesi, inoltre, detentori "legali" di armi nucleari).

Se è corretto sostenere che «non è tempo di polizia globale e guerrieri solitari», appare tuttavia problematico perseguire «l'ambizione di autonomia strategica dell'Unione europea» e contemporaneamente l'aderenza ad «un sistema internazionale basato su norme e sul multilateralismo» [24]. Autonomia ed interdipendenza sono due principi in forte tensione semantica.

L'istituzione di una «cooperazione strutturata permanente (PeSCo)» nel settore della difesa punta ad un'iniziale mutualizzazione delle responsabilità della sicurezza, intesa in senso di protezione *militare* o di *polizia*, mentre sarebbe urgente, invece, mettere in campo meccanismi efficaci di protezione *sociale* (che dovrebbe essere *strutturale*, e non solo *ciclica* [25]) per sostenere le nuove marginalità create dalla mondializzazione liberista. Più in generale, non è ipotizzabile che l'Unione migliori la propria posizione nel mondo attraverso un incremento delle capacità militari, benché la strategia sostenga che «in questo mondo fragile il potere di persuasione non è sufficiente: dobbiamo rafforzare la nostra credibilità nella sicurezza e nella difesa» [26].

E' invece proprio il *potere di persuasione* (*Peithô*) e non la violenza (*Bia*), che ha contraddistinto l'approccio europeo alle crisi, che si è rivelato vincente quando ha puntato sulla diplomazia preventiva, e molto meno convincente quando l'Europa si è lasciata coinvolgere nei vari interventismi mal concepiti e peggio gestiti su scacchieri mediterranei (si pensi alla Libia), medio-orientali (è il caso dell'Iraq) o asiatici (come in Afghanistan). Non è certamente innovativa ed evolutiva, in questa chiave interpretativa, l'affermazione che mette tra parentesi «l'idea secondo cui l'Europa è esclusivamente una "potenza civile"», sulla base della tesi che, in realtà, «per l'Europa, potere di persuasione e potere di coercizione vadano di pari passo» [27].

Proprio in tema di politica estera, mai diventata - in senso tecnico - "comunitaria", si manifesta un solco di nuovo tipo, che ha come riferimenti essenziali il rapporto con la Russia, da un lato, e con il vasto mondo arabo-islamico (mediterraneo e medio-orientale), dall'altro.

Non c'è dubbio che i paesi dell'Europa orientale nutrano crescenti apprensioni verso quello che considerano l'espansionismo russo, specie dopo l'arbitraria an-

---

24 - *Ibid.*

25 - T. Boeri, *Populismo e stato sociale*, Laterza, Bari-Roma 2017, p. 25.

26 - *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, cit.

27 - F. Mogherini, *Prefazione* a *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, cit.

nessione della Crimea e il perdurante conflitto del Donbass in Ucraina orientale. Sono soprattutto gli Stati baltici (Estonia, Lettonia, Lituania) a nutrire serie riserve nei confronti di Mosca e a concepire il ruolo della Nato nei termini di una vera e propria "polizza di assicurazione" nei confronti della Russia, tuttora percepita come una potenza avversa e potenzialmente aggressiva. Ed è tutta la cosiddetta politica europea di vicinato orientale ad essere inevitabilmente condizionata da una sorta di "trauma post-sovietico", stentando a decollare in termini politici ancor prima che economici.

Guardando verso sud, la politica europea di vicinato presenta aspetti complessi, talvolta contraddittori ed incerti, anche in relazione alle tumultuose vicende che hanno interessato l'area a partire dal 2011, anno di avvio di quella che sarà conosciuta come "primavera araba", i cui esiti sono quantomeno problematici se non, in qualche caso, drammatici. Tuttavia, l'Europa si presenta verso questa regione di rilevanza fondamentale anche per la politica mondiale non sempre con le migliori credenziali, avendo negli ultimi decenni giocato il suo rapporto con i diversi paesi in termini di asserita stabilità (spesso confusa con la semplice continuità), di lotta al terrorismo transnazionale ed alla criminalità organizzata, di ramificati benché legittimi interessi energetici, di controllo delle migrazioni provenienti specialmente dall'Africa sub-sahariana. La situazione non brillantissima della politica europea di vicinato suggerisce la necessità di riformulare l'approccio dell'Unione nei confronti dei paesi limitrofi. La stessa configurazione dello "spazio Schengen", se è (relativamente) compaginante all'interno, è percepita come polarizzante all'esterno. Le frontiere sono oggi preferibilmente interpretate nel loro ruolo di retroguardia, cioè come «il punto limite in cui la semantica politica rischia sempre di scivolare in quella della polizia» [28]. Il Trattato di Schengen (in ipotesi, dispositivo politico di apertura e di relativizzazione dei confini infra-europei) «costituisce il simbolo di questa doppiezza dei confini, in cui il versante biopolitico escludente appare il risvolto di quello, cosmopolitico, inclusivo» [29].

L'Europa è bloccata in una sindrome di "estroversione reticente": un ingaggio che si rappresenta come il portato di un'etica della convinzione, ma che rischia di rattrappirsi in un'etica della (presunta) responsabilità, interpretata in modo limitato e condizionato, declaratorio ed asfittico.

Un primo obiettivo dovrebbe essere ad esempio costituito da un cambio di approccio, che consenta di concepire il vicinato non nei termini asettici, deterministici e geopolitici di mera *contiguità*, quanto in quelli più impegnativi di *prossimità*. Per dirla con uno slogan, si tratta di trasformare la politica europea di *vicinato* in

28 - R. Esposito, *Da fuori. Una filosofia per l'Europa*, cit., p. 225.

29 - *Ibid.*

una vera e propria politica europea di *vicinanza*. È ad esempio proprio la vicinanza che i paesi e le società del Mediterraneo stentano a percepire nel rapporto con l'Europa, da essi interpretato, a torto o a ragione, come un espediente utilitaristico per attuare una sorta di "gestione della crisi" di carattere regionale, tesa più a preservare la sicurezza sociale ed economica dei paesi della sponda nord che a rispondere ad un'esigenza di co-sviluppo (umano, prima che economico) in termini paritari.

La secessione implicita

Si ripete spesso, a proposito e a sproposito, che la crisi dell'integrazione europea dipenda dalla mancata definizione e appropriazione dell'identità europea, evocata per spiegare molteplici insufficienze del progetto continentale. Da una parte, Jürgen Habermas propone di superare le discrepanze sull'idea di Europa introducendo l'espediente del "patriottismo costituzionale", e quindi ponendo l'accento su quello che potremmo definire come *lealismo pragmatico*, che sarebbe ipoteticamente in grado di marcare con precisione l'appartenenza dell'Europa al suo "popolo", preservando la molteplicità dei suoi "popoli". Su un altro versante si colloca quello che Roberto Esposito ha definito il "modello Derrida": «in esso il futuro dell'Europa è cercato fuori dei suoi confini - nell'alterazione continua cui è esposta la sua identità» [30].

In realtà, esiste una terza prospettiva che configura l'Europa nei termini di una tensione immanente, che riproduce in parte lo stesso percorso accidentato che ha portato alla formazione dei suoi Stati membri. Si tratterebbe, in questo caso, di un orizzonte politico strutturale e non di un *escamotage* congiunturale, non potendo la lacerazione europea essere risolta solo con meccanismi politico-istituzionali fantasiosi e creativi, pur necessari. In effetti, la dialettica conflittuale dell'attuale fase del percorso europeo non è semplicemente quella tra gli Stati e l'Unione, tra sovranismo e federalismo, ma chiama in causa due diversi "popoli", che attraversano gli spazi politici nazionali senza poter essere pienamente ricompresi a livello di istituzioni integrative o nella vuota metafora della "governance multilivello". Sono due popoli «disuguali nelle risorse e nelle opportunità di sopravvivenza, che tagliano trasversalmente tutti i paesi dell'unione, mescolandosi ai popoli che arrivano dal suo esterno. Se il primo popolo - i suoi interessi e i suoi stili di vita - è già rappresentato dai vertici della finanza globale, l'altro popolo, sempre più sofferente, non ha trovato ancora una rappresentanza politica degna di questo nome» [31]. Non sa-

30 - *Ibid.*, p. 15.

31 - *Ibid.*, p.17.

ranno perciò né i trattati né le convenzioni a risolvere l'attuale involuzione europea, ma un autentico e serrato confronto tra queste due aggregazioni, purché mantenuto nei termini della politica che rifugge dalle manifestazioni della violenza.

La narrazione dell'integrazione europea è avvenuta sul filo del mito fondatore della pace, esplicitato nella dichiarazione Schuman (1950) e incessantemente riformulato nel corso dei decenni. Si tratta tuttavia - è bene precisarlo – di una pace "intergovernativa", che coinvolge cioè gli apparati istituzionali, ma che non ha affrontato i nodi delle sperequazioni transnazionali e della progressiva polarizzazione sociale indotta come un effetto perverso della globalizzazione. Pertanto, il fenomeno che va sotto il nome di populismo affonda le sue radici nello scompaginamento delle società nazionali, che non ha tuttavia trovato espressione pienamente democratica a livello transnazionale.

La cosiddetta crisi di legittimità delle istituzioni dell'Unione non è la conseguenza del difettoso funzionamento dei meccanismi rappresentativi; ben più radicalmente, è il portato di un oggettivo - anche se non deliberato - diniego di rappresentanza, di una "distratta" esclusione del popolo perdente nella vasta ristrutturazione del potere politico ed economico indotto dalla globalizzazione. «Nessuna delle grandi questioni – scrive Roberto Esposito - che toccano nella carne viva i suoi popoli - dalla ferita tutt'altro che rimarginata della recessione economica alla pressione crescente dei flussi migratori, alla minaccia senza precedenti del terrorismo - produce una risposta comune, mentre la stessa politica è esposta al rigetto di fasce sempre più larghe di cittadini» [32].

La vera minaccia esistenziale all'Europa non proviene né dal terrorismo (fenomeno gravissimo e da contrastare con massima determinazione, ma considerato erroneamente tra i fattori esogeni, poiché la «crescente minaccia derivante dal terrorismo di matrice islamista radicale» [33] è in realtà in gran parte generata in modo endogeno) né dal fronte orientale (neo-sovranismo assertivo russo), ma da una dissoluzione del patto sociale interno, considerato per decenni come un modello social-democratico, e che tuttavia non ha retto all'impatto della finanziarizzazione dell'economia, della de-localizzazione produttiva, della traslazione dei vantaggi comparati mercantili verso oriente. A ciò si aggiungano i famosi "parametri di Maastrich" (fondati sulla nozione volontaristica di "controllo": della stabilità dei prezzi, della finanza pubblica, del tasso di cambio, dei tassi di interesse a lungo termine) e del "Patto di Stabilità" (generatore, in realtà, di strutturale instabilità sociale, come nel caso eclatante della Grecia), divenuto "Fiscal Compact", una sorta di

32 - *Ibid.*, p. 3.

33 - Cfr. A. Aversano Stabile, A. Marrone e C. Polito, *Europa della difesa: quali prospettive?*, Documenti IAI 17/19, Roma, Novembre 2017, p. 4.

"aggiustamento strutturale" auto-inflitto come conseguenza di un'interpretazione paradossale di una gestione rigorosa della moneta comune.

L'illusione della costruzione europea è stata quella di poter sterilizzare il confronto e la dialettica politica attraverso meccanismi tecnocratici, in buona parte importati nel discorso pubblico del continente dalla pubblicistica politica di stampo anglosassone, il cui esempio paradigmatico è proprio quello del lemma *governance*, difficilmente traducibile in altri contesti se non con laboriose perifrasi per distinguere tale forma politica (o meglio, impolitica), da quella più consueta e tradizionale del governo responsabile dinanzi ad un elettorato o ad un'assemblea. In assenza di meccanismi alternativi di presa in carico di tale carenza di rappresentanza, si sono determinati nel tempo processi che rientrano nell'ampia categoria dell'immunizzazione [34], che descrive in modo più accurato il fenomeno del presunto populismo nel continente.

Sembrano inceppati e delegittimati gli strumenti che favoriscono la solidarietà e l'assunzione di responsabilità, la cui portata territoriale non riesce attraverso le politiche regionali a rispondere a fenomeni di ermetismo politico ed economico nei riguardi della globalizzazione. In luogo della solidarietà, si innesta nel cuore delle società europee il risentimento e il rigetto.

Sono atteggiamenti che si ritrovano alla radice della decisione del popolo britannico di abbandonare l'Unione Europea, anche al netto del tradizionale e scontato scetticismo che ha caratterizzato l'appartenenza all'Unione Europea della Gran Bretagna probabilmente sin dalla decisione di accesso. Non è un caso che la clausola di recesso dall'unione sia stata utilizzata per il paese che forse più di ogni altro è immerso nella globalizzazione, delle cui virtù de-regolative e liberalizzanti si è costantemente fatto portavoce all'interno delle strutture comunitarie. Da questo punto di vista, la cosiddetta Brexit non dovrebbe essere interpretata come un fenomeno internazionalistico, ma come il momento topico della disgregazione sociale avvenuta in modo silenzioso ed inesorabile nel continente nel corso degli ultimi decenni.

Diverse sono, infatti, le forme di secessione dall'Unione, oltre quella formale della clausola (articolo 50 del Trattato) che prevede il recesso volontario e unilaterale di un paese. Si assiste in effetti ad una "secessione implicita" e non dichiarata dei cittadini europei dall'attuale configurazione dell'Unione Europea; il distacco riguarda non tanto le istituzioni, quanto le politiche, percepite non solo come inadeguate ma talvolta persino ostili, o peggio, indifferenti rispetto alle preoccupazioni sociali di famiglie ed individui.

---

34 - Cfr. R. Esposito, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino 2002.

Ciò precisato, sarebbe tuttavia semplicistico ricondurre le cause della disaffezione o dell'avversità nei riguardi dell'Unione al solo fattore socio-economico correlato con i benefici diretti o indiretti ottenuti dalla mondializzazione. Il caso della Gran Bretagna dimostra che in realtà hanno operato in funzione della Brexit fattori socio-culturali ben più di quelli economici.

David Goodhart ha suggerito, a questo riguardo, una suddivisione semplificata: quella tra il popolo dell'*Anywhere* (Ovunque) e il popolo del *Somewhere* (Da-qualche-parte)[35]: i primi favorevoli all'apertura, alla mobilità e al cambiamento, i secondi invece poco inclini ai mutamenti e con forte radicamento di gruppo, familiare e territoriale. Sono state in verità queste le polarizzazioni, e non quelle socio-economiche in quanto tali, che hanno guidato le scelte tra *remain* o *leave*.

Pensare di rispondere a tale deriva immunitaria attraverso invenzioni politico-istituzionali non sembra una strada percorribile, o quantomeno si tratterebbe necessariamente di un soluzioni transitorie e tutto sommato superficiali rispetto alla profondità e all'ampiezza delle fratture in atto.

Ri-approssimazione

La questione europea contemporanea è in realtà riassumibile in un processo di alienazione, nel senso di una crescente percezione di estraneità rispetto agli apparati, alle diversità sociali e culturali, agli stranieri spesso giunti attraverso i percorsi tragici delle migrazioni. Le differenze vengono sempre più enfatizzate e percepite come ostili. E' una strada che conduce alla destrutturazione di qualunque ipotesi non solo multi-culturalista, ma anche, più semplicemente, pluralista. Franco Cassano ha proposto, come rimedio apparentemente debole all'assertività identitaria antagonizzante, degli «esercizi di approssimazione», rinviando, ad esempio, alla metafora dello «scoprirsi il capo», «impronta ritualizzata del togliersi l'elmo» e osservando che «tutti i segni di approccio non ostili sono costretti a scommettere e a rischiare qualcosa se vogliono essere credibili, una scommessa di reciprocità.»[36]. E' la messa in atto di una *volontà di impotenza*, che consenta di generare un positivo circuito mimetico, in un esercizio di "ri-approssimazione" degli Europei con sé stessi e con l'altro da sé, quando la ragione fondamentale dell'essere "unione" sembra smarrita o cancellata dalla memoria. Il ri-approssimarsi è tentativo di ridurre le distanze, di trovare strade più dirette, di accantonare le "tecniche negoziali" per avviare, invece, una conversazione aperta e non "strategica" sui fonda-

35 - D. Goodhart, *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 43-44.

36 - F. Cassano, *Approssimazione. Esercizi di esperienza dell'altro*, Il Mulino, Bologna 1989, p. 9.

mentali della ricostruzione europea, sull'esigenza non rinviabile di riformulare il patto costitutivo (non la "costituzione") dell'Unione.

La cifra della crisi europea non sta nella pur evidente incapacità di *accogliere* (gli immigrati, i rifugiati, gli esclusi), quanto nell'aver "disimparato" persino la virtù dell'*ospitare* (anche nel senso minimalista kantiano, e cioè il diritto di uno straniero che arriva su un territorio di un altro stato di non essere da questo trattato ostilmente), di trasformare il *peregrinus* in *hospes*, anche riguardo agli stessi Europei. Un'ospitalità che è anche intellettuale [37] ed esplorativa, perché ammette la possibilità di scoprirsi, a sua volta, estranea rispetto alla diversità altrui. La vicenda politica dell'Europa contemporanea potrebbe essere narrata interamente a partire da una prospettiva *xenopolitica*, dal rigetto o dalla ricerca di questa *ri-approssimazione*.

PASQUALE FERRARA
Professore a contratto di Diplomatica presso la LUISS di Roma e di Relazioni internazionali e integrazione all'Istituto Universitario Sophia di Loppiano
pasfer58@gmail.com

37 - Cfr. A. Spina, *L'ospitalità intellettuale*, Il pellicano rosso, Morcelliana, Brescia 2012.

The Volk is back? Spunti di riflessione per un'Europa multiculturale ed inclusiva

di Chiara Galbersanini

Faced with a multicultural Europe in which new cultural and religious minorities are part of the social and economic fabric of national communities, we address the question of what is necessary for a new social cohesion and political unity. By going beyond the ideal of a Nation State based on a shared ethos of language, history, culture and religion as the unifying element, we consider cultural diversity as a new and more inclusive juridical value on which to base European Union integration.

«The Volk is back» prometteva Alexander Gauland, leader di Alternativa per la Germania (AfD), all'esito delle ultime elezioni tedesche, che vedevano entrare il partito di estrema destra per la prima volta nel Bundestag, alimentando, con una narrativa xenofoba, non soltanto il fenomeno dell'etno-nazionalismo nelle democrazie europee, ma anche quello del passaggio da una legittimazione della democrazia fondata sul *demos* ad una legittimazione fondata sull'*ethnos*, intesa come una comunità tenuta insieme da un'origine comune, una stessa storia, lingua e cultura [1].

In effetti, da una parte, il ritorno dei nazionalismi nelle democrazie europee sarebbe strettamente connesso al fenomeno dell'immigrazione e, quindi, all'aumento della diversità culturale, linguistica, religiosa in seno allo Stato nazionale, e dall'altra parte all'incapacità degli Stati europei e dell'Unione Europea di elaborare politiche che favoriscano reali processi di integrazione, che valorizzino la diversità culturale e religiosa e generino una narrativa alternativa ai sentimenti di insicurezza e paura. Se il nazionalismo va nella direzione opposta al processo di integrazione europea, in cui gli Stati cedono «quote» della loro sovranità in favore di una entità sovranazionale, è altrettanto vero che è mancata un'assunzione di responsabilità condivisa, da parte delle Istituzioni dell'Unione Europea e dei suoi Stati Membri, nella gestione della crisi dei rifugiati.

In particolare, l'immigrazione, e quindi anche l'aumento della diversità culturale e religiosa in seno allo Stato-nazione, incoraggerebbero gli Stati nazionali a definire sé stessi, ciò che una comunità politica è come nazione. In questo senso, è da notare che spesso le misure di integrazione o i requisiti di accesso al permesso di soggiorno e alla cittadinanza sono subordinati alla conoscenza della lingua e della cultura di un Paese, diventando, tuttavia, una sorta di «vademecum» ad uso dello straniero obbligato al superamento di un test, piuttosto che una reale comprensione e integrazione nella cultura e nelle tradizioni del Paese [2].

---

1 - S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006; R. Toscano, *Security, rights and politics in a time fear*, in *www.resetdoc.org*, 20 Novembre 2017; P. Ferrara, *Paper Leviathans. Exclusionary politics and democracy in Europe*, in *www.resetdoc.org*, 8 Novembre 2017. Habermas distingue tra identità nazionale e cittadinanza politica: per identità nazionale si intende un sentimento di appartenenza etnico-culturale, che trova il suo fondamento nel criterio della «discendenza» e di omogeneità culturale e linguistica, mentre la cittadinanza politica si riferisce ad una comunità politica intesa come «associazione di cittadini liberi ed eguali, che vi aderiscono liberamente e a prescindere da ogni criterio di ascrizione quale la nascita o la residenza». Cfr. J. Habermas, *L'inclusione dell'altro: studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998.

2 - Cfr. A. Böcker, T. Strick, *Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?*, in «European Journal of Migration and Law», 13, 2011, p. 173. A. Wiesbrock, *Discrimination Instead of Integration? Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera, *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in*

Certamente, l'invenzione e la costruzione della nazione [3] hanno reso possibile e hanno rafforzato la definizione di un'unità politica prima inesistente, creando un'identità collettiva attorno allo Stato nazionale di riferimento [4]: il concetto di nazione, nella sua accezione prima culturale e poi politica è stato strumentale alla formazione degli Stati nazionali in epoca liberale [5]. Di più: proprio l'appartenenza alla nazione ha creato un legame di solidarietà fra individui prima estranei fra loro e, in questo senso, l'idea di nazione ha reso possibile un'inedita forma di integrazione sociale, mediata giuridicamente dall'attribuzione della cittadinanza. Pertanto, l'invenzione della nazione ha davvero giocato un ruolo di catalizzatore [6] per il processo di creazione di una comunità politica e l'autocomprensione nazionale ha rappresentato «l'orizzonte culturale nel quale i sudditi poterono diventare cittadini politicamente attivi» [7].

Dall'altra parte, l'ideale di Stato-Nazione che vedeva fondata la comunità politica sull'omogeneità linguistico-culturale o sull'appartenenza etnica appare ormai superato dalla realtà di un'Europa che è, di fatto, multiculturale.

Per altro, il multiculturalismo [8] sarebbe distinto dal pluralismo, dal momento che il primo è da intendersi prevalentemente associato alla presenza di nuove minoranze che, a seguito dei fenomeni migratori degli ultimi trent'anni, hanno modi-

---

the EU, Aldershot, Ashgate, 2009; S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2009; S. Carrera, A. Wiesbrock, *Report Civic integration of third-country nationals Nationalism versus europeanisation in the Common Eu immigration policy* in «Ceps 'Liberty and security in Europe», Ottobre 2009.

3 - B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and. Spread of Nationalism*, Revised Edition, Verso, London 1983.

4 - E. Renan, *Cos'è una Nazione? E altri saggi*, Donzelli, Roma 1993.

5 - C. De Fiores, *Nazione e Costituzione*, Giappichelli, Torino 2005; A. Campi, Nazione, Il Mulino, Bologna 2004. Cfr. F. Truccari, *Nazione*, Laterza, Roma-Bari 2000; G. Azzariti, *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2015.

6 - J. Habermas, *L'inclusione dell'altro: studi di teoria politica*, cit.

7 - *Ibid*, p. 125.

8 - E. Grosso, *Nuovi temi e tecniche della comparazione giuridica*, Relazione presentata al XX Colloquio biennale dell'Associazione Italiana di Diritto Comparato, Urbino, 18-20 giugno 2009, dove l'A. afferma che «Il termine «multiculturalismo» evoca un universo di problemi di vasta portata, e coinvolge una serie di riferimenti a diversi settori delle scienze sociali, all'interno delle quali esso è utilizzato nei significati più eterogenei». Per uno studio approfondito sul tema, cfr. W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: a liberal teory of Minorityrights*, Oxford University Press, Oxford 1995, dove si sottolinea che negli Stati Uniti, invece, per ragioni storiche e politiche, il termine *multiculturale* ha un'accezione più ampia rispetto all'utilizzo che di tale concetto si fa nell'Europa occidentale, dal momento che esso include, oltre ai gruppi etnolinguistici e religiosi, anche quelli composti da soggetti considerati come vulnerabili o marginalizzati quali le donne, le comunità di omosessuali, i portatori di handicap. Vedi anche M. Gianni, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza* in «Quad. dir. Pol. Eccl.», n. 3/2000.

ficato la composizione etnica, linguistica e culturale della società [9]: il multiculturalismo rivelerebbe, pertanto, la condizione di "forme di pluralismo culturale diverse tra loro, ciascuna delle quali rappresenta una sfida distinta dalle altre" [10]. Se quella delle "minoranze tradizionali" o "nazionali" presenti sin dal momento della formazione degli Stati-Nazione in epoca liberale potrebbe essere definita come una diversità culturale di matrice "pluralista", poiché riconosciuta e protetta nello Stato di democrazia-pluralista, ma allo stesso tempo inserita nella cornice identitaria nazionale (anche a seguito di politiche che hanno favorito nel corso del tempo l'assimilazione più che la tutela della diversità culturale), al contrario, la diversità culturale delle nuove minoranze ha una matrice "multiculturalista" e totalmente estranea all'identità nazionale, nonché nuova agli occhi della comunità politica, che fino a qualche decennio fa si era trovata a dover fronteggiare un pluralismo culturale di tipo "tradizionale".

In altri termini, il pluralismo linguistico e culturale tutelato e promosso dalle Carte Costituzionali del secondo dopoguerra, in assenza dei flussi migratori che si sono verificati in tempi recenti, "nasce da una storia comune" e, pertanto, si "è dimostrato integrabile in visioni d'insieme della vita collettiva" [11]. Al contrario, la diversità culturale e linguistica delle nuove minoranze presenti sul territorio dà origine al fenomeno del multiculturalismo, che, diversamente dal pluralismo [12], pone a confronto "storie estranee l'una all'altra", quando non addirittura "storie conflittuali" [13].

---

9 - Vedi P. Bilancia, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita famigliare*, in *Scritti in onore di A. Loiodice*, Cacucci Editore, Bari 2012, dove l'A. sottolinea come «Le società occidentali sono in gran parte diventate multiculturali per i massivi e, spesso, fuori controllo, flussi d'immigrazione che, a partire dalla metà del XX secolo si sono vieppiù intensificati.», p. 1. Vedi anche L. Mancini, *Società multiculturale e diritto italiano. Alcune riflessioni*, in «Quad. dir. pol. eccl.», n. 1/2000, dove emerge come «Il dibattito sul multiculturalismo nel nostro Paese è senza dubbio fortemente collegato alla questione migratoria. Si comincia a parlare dell'Italia come di una società multiculturale e della necessità di costruire una politica di riconoscimento delle identità nel momento in cui la presenza di persone immigrate si fa socialmente visibile e si pone come nuova e impegnativa sfida all'ordinamento giuridico» (p. 1).

10 - G. Zagrebelsky, *La virtù del dubbio*, Laterza, Roma-Bari 2007.

11 - *Ibid*.

12 - G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Rizzoli, Milano 2000, p. 29 e ss.; cfr. anche V. Baldini, *Multiculturalismo*, Cedam, Milano 2012; P. Savidan, *Il multiculturalismo*, Il Mulino, Bologna 2010; C. Vigna, S. Zamagni (a cura di) *Multiculturalismo e identità*, Vita e Pensiero, Milano 2002.

13 - G. Zagrebelsky, *La virtù del dubbio*, cit.

1. L'unità e la coesione della comunità politica

In primo luogo, se l'ideale di Stato-Nazione che vedeva fondata la comunità politica sull'omogeneità linguistico-culturale appare ormai superato, a causa dell'evoluzione della società in senso multiculturale, risulta necessario ricercare un nuovo fattore di coesione della comunità politica, che non sia più costituito dall'elemento identitario nazionale, per salvaguardarne l'unità. In altri termini, "la coesistenza giuridicamente equiparata di comunità etniche, gruppi linguistici, confessioni e forme di vita diverse non deve essere pagata con la frammentazione della società" [14].

Sarebbe allora opportuno interrogarsi sulla possibilità di superare l'elemento identitario nazionale, inteso come comunanza di lingua e cultura, quale unico ed esclusivo elemento di unità della comunità politica e, soprattutto, di appartenenza al *demos*.

In particolare, dato il carattere multiculturale della società e la necessità di mettere in comunicazione culture diverse, l'elemento identitario nazionale quale fonte di coesione potrebbe essere superato in favore di una comunità politica interculturale, dove lo strumento del dialogo fra culture diverse potrebbe costituire quell'elemento in grado di tenere unita la comunità politica stessa.

In altri termini la nazione non sarebbe più fondata sull'omogeneità culturale, ma sarebbe una nazione, per così dire, "*dialogica"* o *"procedurale",* in cui, a fronte di identità culturali diverse, il dialogo interculturale, capace di mettere in comunicazione culture diverse evitando la disgregazione, costituirebbe quello strumento, o quella procedura, per l'appunto, in grado di permettere alla nazione stessa di continuare ad esistere, pur essendo caratterizzata da una spiccata diversità culturale interna.

Anche a livello europeo, ciò che costruisce l'Europa «è il suo essere laica e allo stesso tempo cristiana (e altro), e di essersi sviluppata nello scarto tra le due cose: nel grande scarto tra la ragione e la religione, tra la fede e i Lumi; nel tra dei due, un "tra" che non è un compromesso, ma un metterli entrambi in tensione, ravvivandoli» [15].

In particolare, lo strumento del dialogo, sviluppato adeguatamente, permetterebbe di creare le condizioni per un modello di nazione in cui i processi di elabora-

---

14 - J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, cit.

15 - F. Julien, *L'identità culturale non esiste*, Feltrinelli, Milano 2018; J.H.H. Weiler, *La democrazia europea e il principio della tolleranza costituzionale: l'anima dell'Europa* in *Un'anima per l'Europa. Lessico di un'identità politico*, a cura di F. Cerutti, ETS, Pisa, 2006. G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003. G. Zagrebelsky, *La virtù del dubbio*, Laterza, Roma-Bari 2007; D. Zolo, *Cittadinanza. Storia di un ideale europeo*, in «Jura Gentium», 2006.

zione delle politiche legate alla gestione della diversità culturale potrebbero essere orientate alla reciproca comprensione.

Per altro, secondo una parte della dottrina [16] esisterebbe sia nell'ordinamento internazionale che in quello europeo un fondamento giuridico per la pratica del dialogo interculturale: in particolare, tale fondamento sarebbe riconducibile ad alcuni principi contenuti nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Con riferimento alla Convenzione Europea dei Diritti Umani, l'articolo 9 [17], l'articolo 10 [18] e l'articolo 11 [19], che si riferiscono rispettivamente alla libertà di pensiero, coscienza e religione, alla libertà di espressione e alla libertà di riunione ed associazione, conterrebbero i principi cardine per lo sviluppo di un dialogo fra culture diverse, ovvero il pluralismo religioso, la tolleranza, il rispetto reciproco, il principio di non discriminazione, di neutralità e imparzialità dell'autorità statale.

---

16 - L. Bekemans, *Intercultural dialogue and multi-level governance in europe. A human rights approach*, International Academic Publishers Peter Lang, Brussels, Berlin, Bern, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien 2012.

17 - L'articolo 9 della Convenzione, infatti, afferma che «Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui».

18 - Rispetto all'art. 10, dove vi si afferma che «Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

19 - L'art. 11 afferma che «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato».

A livello europeo, il fondamento giuridico per lo sviluppo del dialogo interculturale sarebbe costituito dai principi contenuti agli artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione Europea e agli articoli 10, 11, 12 della Carta dei diritti.

L'articolo 2 TUE, come già richiamato, afferma infatti che "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.", mentre l'art. 3 TUE, al par. 1 stabilisce che "L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" e, infine, al par. 3 vi si afferma che l'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo".

Infine, anche gli articoli 10, 11, 12 della Carta Europea dei diritti dell'uomo, riferiti rispettivamente alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, alla libertà di espressione e d'informazione, alla libertà di riunione e di associazione, nonché l'art. 22 per cui "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica", costituirebbero il fondamento giuridico per lo sviluppo del dialogo interculturale.

In aggiunta, in una comunità politica multiculturale sarebbe necessario ridisegnare anche il concetto di appartenenza alla comunità stessa e, con esso, i requisiti per soddisfare l'acquisizione della cittadinanza. Di più: fondare l'appartenenza alla comunità politica sul requisito della cittadinanza per *ius sanguinis*, come avviene ad esempio, nel nostro Paese, costituisce una fonte di esclusione delle nuove minoranze dalla comunità politica, sebbene gli individui appartenenti alle nuove minoranze siano, talvolta, già inseriti nel tessuto sociale ed economico del Paese. Per altro, come è noto, il principio dello *ius sanguinis* è fortemente legato all'idea di nazione risorgimentale, per cui la cittadinanza italiana viene ereditata dai propri genitori, mentre «La nazione dei cittadini, *staatsburgernation*, trova la sua identità non in somiglianze etnico-culturali, bensì nella prassi di cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e di comunicazione. Qui la componente repubblicana della cittadinanza si svincola completamente dall'appartenenza ad una comunità prepolitica, integrata in base a discendenza genetica, tradizioni condivise e linguaggio comune» [20]. Già una larga parte della dottrina ha affermato, pertanto, la necessità di abbandonare definitivamente una definizione della cittadinanza politico-giuridica fondata sull'idea di nazione e tale da rendere i

20 - F. Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino 2013.

concetti di nazionalità e cittadinanza sinonimi, per affrontare, invece, la questione dell'*appartenenza* di una persona ad un determinato ordinamento» [21].

2. La diversità culturale come bene giuridico per l'intera collettività

In secondo luogo, sarebbe necessario ricercare uno spazio di rappresentazione e valorizzazione della diversità culturale sia nell'ordinamento costituzionale degli Stati europei che nell'ordinamento europeo stesso come bene giuridico in sé, da tutelare non soltanto a protezione di una minoranza, ma come un nuovo ed inclusivo valore, a beneficio dell'intera collettività.

In effetti, proprio la mancanza di una gestione della diversità culturale come fonte di arricchimento del tessuto culturale e sociale dei Paesi dell'Unione, come «diversity capital» da poter usare come risorsa, ha contribuito a provocare un sentimento di ostilità nei confronti delle nuove minoranze presenti in Europa.

In particolare, in questo senso, nell'ordinamento europeo, potrebbe avere una portata innovativa l'art. 22 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, resa vincolante dal Trattato di Lisbona, che afferma il rispetto per la diversità culturale, religiosa e linguistica. Sebbene già nel preambolo della Carta si affermi che «l'Unione contribuisce al mantenimento di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento», è presumibile che la diversità culturale protetta dall'art. 22 della Carta faccia riferimento ad una diversità culturale interna agli Stati Membri e non alla cultura delle minoranze extra-europee [22]. Tuttavia, l'art. 22 potrebbe essere interpretato in modo estensivo, non soltanto con riferimento alla dimensione interna degli Stati, dove la problematica delle minoranze

21 - J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino 1992, p. 109.

22 - Infatti, tale articolo, secondo la nota esplicativa relativa alla Carta dei diritti fondamentali, si basa sull'art. 6 del trattato sull'Unione Europea e l'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, per cui l'Unione «rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo». E sull'articolo 167, paragrafi 1 e 4 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, relativi alla cultura, secondo cui «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune. E «L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture».

tende a legarsi al contesto nazionale, quanto piuttosto, al superamento della dimensione di Stato-nazione, per valorizzare il multiculturalismo, che caratterizza tutti gli Stati dell'Unione europea.

3. Il diritto all'identità personale in chiave interculturale

Infine, uno spazio di rappresentazione della diversità culturale di matrice multiculturalista potrebbe essere trovato anche nel diritto all'identità personale, che consiste infatti nel diritto ad essere se stessi, con il relativo bagaglio di convinzioni ideologiche, religiose, morali e sociali che differenzia, al tempo stesso qualificandolo, l'individuo.

Nell'ordinamento italiano, in particolare, la Corte Costituzionale lo fa derivare dall'art. 2 Cost. secondo cui «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Esso è, dunque, strettamente legato alla dignità della persona, nonché al principio personalista, teso proprio alla preservazione della stessa identità personale, per cui a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua individualità sia preservata. Pertanto, anche l'identità culturale potrebbe essere ritenuta un'espressione del diritto all'identità personale, per cui «chiunque, da solo o in unione con altri, possa scegliere liberamente la propria identità culturale nei suoi vari aspetti, lingua, religione, patrimonio artistico, tradizioni» [23].

Anche il diritto all'identità personale, allora, potrebbe essere interpretato in un'ottica interculturale e potrebbe non solo garantire il godimento della propria identità culturale e di quella del gruppo di appartenenza, come già sottolineato, ma anche il dialogo con altre culture. Infatti, lo sviluppo dell'identità personale (di cui anche quella culturale fa parte) non può prescindere da un confronto con altre cul-

23 - F. Sgro', *La duplice natura dei diritti culturali*, Relazione tenuta al Convegno "Ripartiamo dai diritti culturali", Presentazione dell'Osservatorio sulla sostenibilità culturale, Università degli Studi di Milano, 10 aprile 2015. Cfr. P. Haberle, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma 2001; J. Luther, *Le frontiere dei diritti culturali in Europa* in G. Zagrebelsky, *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza 2003, dove l'A. afferma che «Il significato e lo statuto giuridico della categoria dei "diritti culturali" è incerto, non da ultimo anche a causa delle controversie delle scienze giuridiche e di quelle sociali sul concetto di cultura» (p. 225); G. Pino, *Il diritto all'identità personale ieri e oggi. Informazione, mercato, dati personali* in R. Panetta (a cura di) *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Giuffrè, Milano 2006, dove l'A. afferma che «l'ambito di estensione del diritto all'identità personale nella cultura giuridica tedesca sia molto più ampio rispetto alla corrispondente nozione italiana. Al paradigma dell'identità personale, infatti, si è fatto riferimento non solo in ambiti quali l'identità politica e l'identità sessuale (come peraltro è accaduto anche in Italia), ma anche in riferimento, ad esempio, al rispetto della identità culturale di soggetti appartenenti a minoranze, ovvero dell'identità di gruppi» (p. 8).

ture che permetta all'individuo, da una parte, di riconoscere e affermare la propria identità diversa dalle altre, e, allo stesso tempo, di entrare in relazione con la diversità [24]. Pertanto, una condizione indispensabile per l'esercizio di tale diritto è, necessariamente, il confronto con altre culture e, dunque, l'apertura relazionale: in altri termini, il rapporto con l'altro non implicherebbe la rinuncia alla propria identità e ai propri valori, ma, al contrario, ne permetterebbe l'affermazione, e, allo stesso tempo, renderebbe possibile la conoscenza e la comprensione della diversità, in una condizione di reciprocità relazionale.

Nel nostro ordinamento, per altro, la necessaria apertura relazionale per lo sviluppo dell'identità culturale è evidenziata anche dallo stesso art. 2 Cost., da cui la Corte fa discendere il diritto all'identità personale e che, accanto alla dimensione personale dell'individuo, sottolinea l'accentuazione sociale nella vita del singolo; pertanto, l'esercizio del diritto all'identità personale non si risolverebbe solo nella garanzia di protezione e godimento della propria cultura, ma anche in una necessaria apertura nei confronti di chi è «culturalmente altro», al fine di riconoscere la propria identità, e, allo stesso tempo, quella altrui [25].

La possibilità di riconoscere e affermare la propria identità culturale contribuisce, in effetti, allo sviluppo della personalità di ciascun individuo, come singolo e nelle formazioni sociali, a cui lo stesso articolo 2 Cost. fa riferimento [26].

A tale proposito, si sottolinea che tali considerazioni riflettono quella prospettiva antropologica, adottata da alcuni studiosi delle scienze filosofiche, pedagogiche, antropologiche e psicologiche, soprattutto a partire dal secolo scorso, per cui l'individuo viene considerato come un essere relazionale: la struttura ontologica

24 - In altri termini, lo sviluppo dell'identità è situato, in quanto può avvenire solo se l'individuo si trova inserito in una comunità che, secondo forme e finalità differenti, lo socializza e gli dona un'identità, nella libertà di confrontarsi anche con altri mondi culturali.

25 - In particolare, proprio l'accentuazione sociale dell'art. 2 Cost. ha portato una parte della dottrina a ricondurre ad esso il principio di fraternità, inteso come quel principio secondo cui non solo l'individuo si considera solidale con la collettività cui appartiene, ma che fa propria la dinamica dello scambio e della reciprocità come caratteristica della relazione. Cfr. F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità*, Città Nuova, Roma 2012.

26 - A tale proposito, si sottolinea come, recentemente, la stessa cultura sia stata classificata come interesse pubblico essenziale, tramite decreto legge del 20 settembre 2015 n. 146 recante "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione": L'intervento legislativo si è reso necessario ed urgente alla luce del ripetuto verificarsi di episodi che hanno impedito la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione, ma al di là della circostanza specifica, potrebbe configurarsi, proprio attraverso la classificazione della cultura quale servizio pubblico essenziale, un diritto soggettivo non solo all'espressione della propria identità culturale, ma anche al godimento del patrimonio culturale, artistico e storico della Nazione, di cui all'art. 9 Cost.

fondamentale dell'uomo sarebbe, infatti, la relazionalità e il suo essere si configurerebbe come essere-in-relazione e cioè come apertura e dialogalità [27].

Tale prospettiva, come è noto, è stata ripresa anche nel dibattito che ha portato all'elaborazione della Costituzione, soprattutto in relazione all'art. 2 Cost., per cui, in sede di Assemblea Costituente, si raggiunse, infine, un compromesso tra istanze di matrice cattolica, orientate a riconoscere la socialità della persona, altre proprie della «cultura di sinistra», che sottolineavano il ruolo dello Stato nel rendere efficaci i diritti, e altre di matrice liberale, orientate a sottolineare la dimensione individualista dei diritti [28].

CHIARA GALBERSANINI
Coordinatrice scientifica presso Reset Dialogues on Civilizations e docente all'Istituto Universitario Sophia di Loppiano (FI)
chiara.galbersanini@resetdoc.org

27 - Cfr., tra gli altri, G. Milan, *Educare all'incontro. La pedagogia di Martin Buber*, Città Nuova, Roma 1994; E. Mounier, *Il personalismo*, A.V.E. (Anonima Veritas Editrice), Roma 2004; P. Ricoeur, *La persona*, Morcelliana, Brescia 2006.

28 - S. Mangiameli, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali* in *Corte costituzionale e processo costituzionale, nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano 2006, dove l'A. sottolinea come «Il compromesso tra le diverse posizioni fu rappresentato dalla condivisione, da parte di Togliatti, dell'impostazione sui diritti fondamentali formulata da Dossetti, che culminò nella presentazione di un ordine del giorno, in cui trovarono espressione quei principi che poi furono recepiti nella formula dell'art. 2 Cost. e riguardanti: a) il riconoscimento dell'anteriorità della persona rispetto allo Stato; b) il riconoscimento della socialità della persona, destinata a completarsi e a perfezionarsi mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale; c) l'affermazione dei diritti fondamentali della persona e dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

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

Solidarity in EU's Asylum Policy: a Difficult But Necessary Pathway

di M.E. Salamanca-Aguado

In 2015 the European Union (EU) experienced an unprecedented influx of refugees and migrants (the so-called "the migration crisis"). The European Union and its Member States were not sufficiently prepared to respond effectively. The integrity of both the Common European Asylum System (CEAS) and of the Schengen area of free movement for European citizens were put into question. In the European Agenda on Migration (2015) the European Commission set out both short- and long-term solidarity measures for EU action. The aim of this work is primarily to examine how the principle of solidarity has been understood in the context of the EU's asylum policy (part 2) and how it has been implemented internally – between Member States- (part 3) and externally – with third countries - (part 4). Some essential criteria for the current debate on the future of the CEAS are expounded upon in the conclusions (part 5).

1. Introduction

In 2015 the European Union (EU) experienced an unprecedented influx of refugees and migrants (the so-called "migration crisis")[1]: 1,255,600 first time asylum seekers applied for international protection in the Member States of the European Union (EU), a number more than double that of the previous year[2], most of them fleeing from war and terror in Syria and other countries. Migration, asylum and border management systems were put under huge pressure. The EU and its Member States were not sufficiently prepared to respond effectively[3]. The integrity of both the Common European Asylum System (CEAS) and of the Schengen area of free movement for European citizens was put into question. In the European Agenda on Migration ("Agenda") the European Commission stated that the EU needed

> «to restore confidence in our ability to bring together European and national efforts to address migration, to meet our international and ethical obligations and to work together in an effective way, in accordance with the principles of solidarity and shared responsibility»[4].

The Agenda set out both short- and long-term measures for EU action. Immediate measures based on solidarity were proposed to respond to the human tragedy in the whole of the Mediterranean. It also set out a comprehensive approach addressing all aspects of migration based on the four areas of (1) irregular migration, (2) border management, (3) asylum policy and (4) legal migration as key for delivering an effective and sustainable EU migration policy[5].

The aim of this work is primarily to examine how the principle of solidarity has been understood in the context of the EU's asylum policy (part 2) and how it has been implemented internally – between Member States- (part 3) and externally –

---

1 - EC, *The EU and the migration crisis*, July 2017, p. 1, available at *https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en* (11/06/2018)

2 - Eurostat, *Newsrelease*, 44/2016, 4 March 2016 available at *http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6* (15/06/2018)

3 - See EC, *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, COM (2016) 197 final, 6.4.2016.

4 - EC, *A European Agenda on Migration*, COM (2015) 240 final, Brussels, 13.5.2015, p. 2.

5 - In 2018 "A New Policy on Migration" is the Priority 8 of the Junker Commission's Legislative Programme, *The Juncker Commission's ten priorities. State of play in early 2018. In-Depth Analysis*, January 2018. See the Legislative Train Schedule 0.5 2018, available at *http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration* (8 June 2018)

with third countries - (part 4). Some essential criteria for the current debate on the future of the CEAS are exposed in the final conclusions (part 5).

2. Solidarity in the EU's asylum policy

Solidarity is among the cardinal values of the EU and is even among the foundations of the EU[6]. The European Court of Justice ("the Court") stated that solidarity is at the basis of the whole of the EU system[7]. And that a failure in the duty of solidarity accepted by Member States by the fact of their adherence to the EU strikes at the fundamental basis of the EU legal order[8]. More specifically, solidarity is both a pillar and at the same time a guiding principle of the EU's policies on border checks, asylum and immigration[9]. In this context, the principle of solidarity is intended to ensure that support is given to those Member States, which, on account of geographical and demographic factors, carry a heavier burden of responsibility than others[10]. It is usually linked with the general principle of sincere cooperation established in Article 4 (3) TEU («to assist each other in carrying out tasks which flow from the Treaties») that applies to all policy areas[11]. Additionally, Article 67(2) TFEU states that the EU is to «frame a common policy on asylum, immigration and external border control, based on solidarity between Member States, which is fair towards nationals of third countries»[12].

---

6 - See Opinion of Advocate General BOT delivered on 26 July 2017, Cases C-643 and C-647/15 par. 17. "It is therefore appropriate to emphasise at the outset the importance of solidarity as a founding and existential value of the Union", par. 18; "Already asserted in the Treaty of Rome, the requirement of solidarity remains at the heart of the process of integration pursued by the Treaty of Lisbon", par. 19.

7 - Judgment of the Court of 10 of December of 1969, *Commission v. France*, Joined cases 6 and 11/69, par. 16.

8 - Judgment of the Court of 7 of February of 1973, *Commission v. Italy*, Case 39/72, par. 5.

9 - Opinion…, *cit.*, par. 20.

10 - EP, LIBE Committee, Working Document on *Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration)*, 17.5.2015, p. 3. At the international level, solidarity is also a cardinal value of asylum policy. The fourth recital of the Preamble to the Convention of 1951 relating to the Status of Refugees, of 28 July 1951, provides that "the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and … a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be obtained without international cooperation".

11 - EP, Study of the Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The Implementation of Article 80 TFEU, on the principles of solidarity and fair sharing of responsibility, including financial implications, between Member States in the field of borders checks, asylum and immigration*, 2011, p. 31.

12 - At the international level, solidarity is also a cardinal value of asylum policy. The fourth recital of the Preamble to the Convention of 1951 relating to the Status of Refugees, of 28 July 1951, provides that "the

> On this basis (mutual trust and assistance), solidarity in the EU's asylum policy has at least two cardinal components: the respect for the fundamental rights of asylum seekers (human rights-based solidarity) and the fair sharing of responsibilities[13].

2.1. Human rights-based solidarity

Asylum seekers have the right to seek and enjoy asylum according to Article 14 (1) of the Universal Declaration of Human Rights and the right to asylum according to Article 18 of the EU Charter of Fundamental Rights ("the Charter")[14]. Even those who are irregularly present and liable to removal are human rights bearers. Their human rights should not be violated, nor should they be treated as mere objects of state power[15]. The EU and the Member States have human rights commitments such as the requirement to use detention sparingly, and procedural rights such as the right to be heard and the right to effective judicial protection. Rightly, the LIBE Committee observes, «this basic value [human rights] can be overshadowed when asylum seekers are reified as a burden to be dealt with»[16]. In *N.S.* the Court made it clear that

> «To ensure compliance by the European Union and its Member States with their obligations concerning the protection of the fundamental rights of asylum seekers, the Member States, including the national courts, may not transfer an asylum seeker to the 'Member State responsible' … where they cannot be unaware that systemic deficiencies in the asylum procedure and in the reception conditions of asylum seekers in that Member State amount to substantial grounds for believing that the asylum seeker would face a real risk of being sub-

grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and … a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognized the international scope and nature cannot therefore be obtained without international cooperation".

13 - According to the Commission, the objective of the EU's policy on asylum is to develop and establish a Common European Asylum System (CEAS), consistent with the values and humanitarian tradition of the EU and governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, COM (2016) 271 final, 4.5.2016. In LIBE Committee's view this means that the *ultima ratio* of using solidarity and responsibility-sharing measures must be to enhance the quality and functioning of the (CEAS) in full respect for fundamental rights, *Working document*, p. 4.

14 - (OJ C 363, 18.12.2000).

15 - *Working Document*…, cit., p. 19.

16 - *Id.*, p. 19.

jected to inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 4 of the Charter»[17].

In the EU the right to asylum must be guaranteed with due respect for the rules of the Geneva Convention[18] and in accordance with the TEU and the TFEU. Therefore, the right of asylum is generally guaranteed with the same content and legal scope as the Geneva Convention, and additionally, refers to the development standards adopted by the institutions of the EU based on the competences attributed to them by the treaties. International law does not impose on States the duty to grant asylum to aliens or stateless persons fleeing the country of their nationality or residence, the only obligation that can be extracted is the derivative of the principle of *non-refoulement*. This obligation is included in Article 19 of the Charter, that is, the prohibition to return a person to a situation where he or she has a well-founded fear of being persecuted or runs a real risk of torture or inhuman and degrading treatment or punishment. Likewise, this rule prohibits collective expulsions.

2.2. The principle of solidarity and fair sharing of responsibility

Article 80 TFEU provides that asylum policy and its implementation are to be governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States. In the EU's asylum law solidarity can take many forms but falls broadly into two categories: (a) "internal solidarity" relates to the solidarity shown from one Member State to another Member State, or from the EU as a whole towards one of its Member States, or from EU citizens towards third country nationals present in the EU; (b) "external solidarity" refers to solidarity by the EU towards those people, not in the territory of the EU, who are affected by war, persecution, hunger or violent conflicts in their country of origin, those who are at risk of losing their lives in makeshift boats crossing the Mediterranean, and to solidarity with third countries that currently receive in their territories and in their communities huge numbers of refugees fleeing war, persecution and hunger in neighboring countries[19].

17 - Judgement of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2011, Joined Cases C-411/10 and C-493/10, par. 94.

18 - See, G. S. Goodwin-Gill, and J. McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford 20073.

19 - *Working document*, cit., p. 4.

3. Intra-EU solidarity

in the last decade EU implementation of solidarity in the field of asylum law – mainly in burden/responsibility sharing – is the subject of intense debate[20]. In the following sections we will briefly explain the main mechanisms established at the EU level to give effect to the principle of solidarity between Member States. As we will see these mechanisms apply only to emergency situations or crises, mainly because the Dublin system fails to provide a structural solidarity and a system to share responsibilities.

3.1. The Common European Asylum System (CEAS)

The CEAS is a legislative framework established by the EU to regulate and set common standards in the field of international protection with a view to developing common concepts and criteria, and harmonising the interpretation and application of asylum law among EU Member States[21]. The CEAS was born out of the recognition that, in an area without internal frontiers, asylum needed harmonised regulation at the EU level[22]. It was considered that a failure to do so would likely result in the "secondary movement" of asylum-seekers. The evolution of the CEAS shows how the effectiveness of the asylum system in the EU depends on the degree of solidarity among Member States. At the moment, the system is fundamentally based on a "reactive solidarity" - responding to emergencies and crises - more than a "structural solidarity" - focused on the establishment of a just and equitable system according to Article 76 (2) TFEU and Article 80 TFEU-.

---

20 - See, in particular, on this topic, *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference*, 26-27 February 2016, Université libre de Bruxelles; E. Küçük, *The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?*, *«European Law Journal»*, 2016, pp. 448 to 469; J. Bast, *Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law, «European Public Law»*, No 22, Issue 2, 2016, pp. 289 to 304; V. Moreno-Lax, *Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions and Implications for EU (External) Asylum Policy*, «Maastricht Journal of European and Comparative Law», Volume: 24 issue: 5, 740-762.

21 - EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis*, August 2016, p. 13.

22 - The harmonization of Member States' asylum law was first pursued through intergovernmental cooperation under the 1992 Maastricht Treaty (Title VI). Under the Treaty of Amsterdam, which came into force in May 1999, asylum and immigration became an area of supranational EU competence thereby establishing the foundations for a CEAS (Article 63 TEC).

3.1.1. The First phase (1999 – 2005)

The creation of the CEAS started immediately after the entry into force of the Treaty of Amsterdam (May 1999). During the first phase of the CEAS, the goal was to harmonise Member States' legal frameworks on the basis of common minimum standards and a system of coordination and cooperation of national asylum systems: a) The "Asylum Procedures Directive" (setting out the procedural rules which apply to each asylum-seeker's application)[23]; b) The "Reception Conditions Directive" (setting out the treatment of asylum-seekers as regards education, welfare etc)[24]; c) The "Qualification Directive" (defining the criteria to be a refugee, or to obtain subsidiary protection, in the EU, and the content of that status)[25]; d) The "Dublin Regulation" (determining which single Member State is responsible for each asylum-seeker's application for asylum)[26]; e) The Eurodac Regulation (supporting the application of the Dublin Regulation, by setting up a database of fingerprints of asylum-seekers and others)[27]; the "Temporary protection" (establishing minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons) [28].

Notwithstanding the implementation of the minimum standards set out in the first phase instruments, there remained significant disparities between Member States in their reception of applicants, procedures, and assessment of qualification for international protection. This was considered to result in divergent outcomes for applicants, which went against the principle of providing equal access to protection across the EU[29]. They required amendment in order to achieve a higher degree of harmonisation and improved standards. The Commission also agreed there was need of a higher degree of solidarity and responsibility among the Member States, as well as between the EU and third countries[30]. Together with solidarity within the EU, the Commission introduced the idea of "external solidarity", between the EU and third countries, as the basis for a series of interconnected measures to promote the protection of refugees and strengthen the external dimension

23 - Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 (OJ L 326/13, 13.12.2005).

24 - Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 (OJ L 31/18, 6.02.2003).

25 - Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 OJ L 304/12, 30.09.2004).

26 - Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 (OJ L 222/3, 5.09.2003).

27 - Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 (OJ L 316/1, 15.12.2000).

28 - Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 (OJ L 212/12, 7.8.2011).

29 - EC, *Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU*, 17 June 2008, COM (2008) 360 final, p. 3.

30 - *Ibid.*, p. 4.

of asylum. After the entry into force of the Treaty of Lisbon (December 2009), EU asylum law was updated as part of the second phase of the CEAS[31].

3.1.2. The second phase (2009 – 2013)

According to the 2009 Stockholm Programme, the objective of the second phase of the CEAS was «establishing a common area of protection and solidarity based on a common asylum procedure and a uniform status for those granted international protection on the basis of high protection standards»[32]. Furthermore, the European Council recognized that

> «[p]romoting solidarity within the EU is crucial but not sufficient to achieve a credible and sustainable common asylum policy. It is therefore important to further develop instruments to express solidarity with third countries in order to promote and help building capacity to handle migratory flows and protracted refugee situations in these countries»[33].

The legal basis of EU asylum policy is Article 78 (1) TFEU under which the EU shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of *non-refoulement*. This policy must be in accordance with the Geneva Convention and other relevant treaties. Article 78 (2) TFEU attributes the rank of primary law to the objective of establishing the CEAS.

By June 2013 the second phase of the CEAS was completed with the enactment of amended or so-called recast secondary legislation[34]. In 2016 and 2017 Member States changed their legislation to comply with the (recast) Directives, thus introducing changes to the asylum procedures, reception conditions and the qualification of persons seeking international protection[35]. Nonetheless, the cur-

---

31 - The Hague Programme (2005 – 2009) set as the aims of the CEAS in its second phase (OJ C53, 3.3.2005).

32 - European Council, *The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens*, 2 December 2009, [2102] OJ C 115/1, Section 6.2.

33 - *Ibid.*, p. 82.

34 - Directive 2011/95/EU of 13 December 2011; Regulation (EU) No 603/2013 of 26 June 2013 Regulation (EU) No 604/2013 of 26 June 2013; Directive 2013/33/EU of 26 June 2013; Directive 2013/32/EU of the Council of 26 June 2013; Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013.

35 - *Progress Report*… cit., p. 19.

rent common asylum policy is not yet synonymous with a 'uniform asylum system' across the EU marked by a 'single asylum procedure' or a 'single refugee status' across the EU. In practice, asylum seekers are treated differently and recognition rates vary from one Member State to another. These divergences continue to encourage secondary movements and asylum shopping. As a result, due to the recent migratory crisis, several Member States have put in place temporary internal border controls[36]. The situation does not seem to be improving in the short term. In the recent *Progress Report on the Implementation of the Agenda on Migration*, the Commission has affirmed, «the drivers behind migratory pressure on Europe are structural»[37]. This forces us to rethink the future of the CEAS in the medium and long term so that the two objectives described *supra* are achieved: the protection of the fundamental rights of asylum seekers (and migrants) and the fair sharing of responsibilities between Member States.

3.2. *Emergency solidarity measures*

To date major calls for internal solidarity in the EU are either linked to emergency influxes, or to states that are not yet, for whatever reason, fully implementing the content of legislative instruments[38]. Solidarity in emergency cases seems to be somewhat more achievable, particularly when the emergency either faces a number of Member States at the same time or is linked to or part of a globally important humanitarian event[39]. The recent migratory crisis is a good example of that. The following are some of the internal solidarity measures adopted at the EU level to compensate for the deficiencies of the CEAS (structural solidarity).

3.2.1. Technical and operational solidarity

The entire CEAS is interlinked with the control of the external borders. The responsibility for the control and surveillance of external borders lies with the Member States. Geography is the decisive factor for where major responsibility for asy-

36 - See *https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en* (12 June 2018)

37 - European Commission, *Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM (2018) 301 final, Brussels, 16.5.2018, p. 19. See, for example two publications from the European Commission Joint Research Centre: *Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century: 2018 assessment for 201 countries, and Many more to come? Migration from and within Africa* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018).

38 - See *Study*, cit., p. 93.

39 - *Ibid*.

lum seeker claims, procedures, protection and integration lies[40]. The EU provides technical and operative assistance to Member States facing specific and disproportionate migration pressures.

(a) Frontex, RABIT, EASO

On 26 October 2004, the Council and the Parliament established the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) to assist Member States with implementing the operational aspects of external border management, including return of third-country nationals illegally present in the Member States[41]. Frontex was established to promote solidarity between Member States, especially those facing specific and disproportionate pressures[42]. Recently a new mechanism has been incorporated to improve its work: the Rapid Border Intervention Teams (RABIT)[43]. These teams comprise specially trained experts from other Member States on its territory to assist its national border guards on a temporary basis. It is expected «the deployment of the RABIT will contribute to increasing solidarity and mutual assistance between Member States»[44].

Likewise, the creation of the European Asylum Support Office (EASO) in May 2010 has further strengthened practical cooperation in the field of asylum[45]. The EASO supports Member States in their efforts to implement a more consistent and fair asylum policy, for example by helping to identify good practices, organizing training at the EU level and improving access to accurate information on countries of origin of the asylum seekers. It also provides technical and operational support to Member States facing particular pressures on their asylum and reception systems. Such support is, for instance, channeled through the deployment of asylum expert teams who can help alleviate some of the pressure on the country's asylum systems[46].

---

40 - *Ibid.*, p. 94.

41 - Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 (OJ L 349, 25.11.2004).

42 - The Agency can: (a) assist on matters of coordination between two or more Member States with a view to tackling the problems encountered at external borders; (b) deploy its experts to support the competent national authorities of the Member State(s) involved for the appropriate duration, (c) deploy border guards from the European Border Guard Teams, Regulation (EC) No 2007/2004Article 8 (2).

43 - Regulation (EC) No 863/2007 of 11 July 2007 (OJ L199, 31.7.2007).

44 - *Ibid.*, Preamble, recital 6.

45 - Regulation No 439/2010 of 19 May 2010 (OJ L.132, 29.05.2010).

46 - For example, an Operating Plan for the deployment of EU Asylum Support Teams in Greece was signed on 1 April 2011, with the aim of assisting the Greek authorities in setting up a modern and efficient

(b) "Hotspot approach"

The "hotspot approach" is a cornerstone of the broad range of measures set out by the Commission in the Agenda[47]. This approach is conceived as a tangible operational achievement and a concrete example of the principles of solidarity and responsibility in responding to the pressure faced by Greece and Italy. According to it, EASO, Frontex, Europol and Eurojust will work on the ground with the authorities of the frontline Member State to help to fulfill their obligations under EU law and swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants. It has been incorporated in the new European Border and Coast Guard Regulation[48]. It also contributes to the implementation of the relocation schemes proposed by the European Commission[49]. In March 2018, the Commission informed that despite progress in terms of improving conditions in the existing capacity, reception places available in hotspots in Greece remain insufficient[50]. In May 2018, it also reported that despite the increase of reception capacity (from 6,292 to 6,338 places) «the reception conditions remain a serious concern»[51]. The main preoccupation is providing adequate shelter for unaccompanied minors. In Italy, the Ministry of the Interior is considering opening three additional hotspot in 2018[52].

3.2.2. Relocation

Relocation has emerged as the measure of solidarity suggested to compensate for the impacts of the Dublin regulation, as well for use in emergencies or situations in which a Member State's capacities are exceeded[53]. Two different relocation mechanisms have been implemented or proposed at the EU level.

---

asylum and reception system. The first team was deployed in May 2011. Several Member States have offered their experts, see *http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-861_en.htm?locale=en* (13 June 2018)

47 - COM (2015) 240 final, p. 6.

48 - Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 (OJ L 251, 16.9.2016, p. 1).

49 - *Managing the Refugee Crisis. Balancing responsibility and solidarity on migration and asylum*, 10.02.2016, p. 2.

50 - *Progress Report*… cit., 14.3.2018, p. 5.

51 - *Id.*

52 - *Id.* p. 7.

53 - *Study*… cit., p. 94. Relocation is the transfer of an applicant for international protection, or a beneficiary of international protection, from one Member State to another Member State within the European Union.

(a) Emergency relocation mechanism

Article 78(3) TFUE provides a specific legal basis to deal with emergency situations. Based on a proposal by the European Commission, it enables the Council, after consulting the European Parliament, to adopt provisional measures for the benefit of Member State(s) confronted with «an emergency situation characterized by a sudden inflow of nationals of third countries into one or more Member State(s)»[54]. The crisis situation in the Mediterranean prompted the EU institutions to call for concrete measures of solidarity towards the frontline Member States[55]. On 20 April 2015, the Commission presented a *ten-point plan* for immediate action to be taken in response to this crisis, including a commitment to consider options for an emergency relocation mechanism[56]. This proposal was supported by the European Parliament[57]. At its meeting of 25 and 26 June 2015, the European Council agreed, in the light of the emergency situation and the commitment to reinforce solidarity and responsibility, on the temporary and exceptional relocation over 2 years, from Italy and from Greece to other Member States of 40 000 persons in clear need of international protection, in which all Member States would participate[58].

Based on Commission proposals, the JHA Council adopted in September 2015 two Decisions to relocate asylum seekers from Italy and Greece[59]. Under the emergency relocation scheme up to 160,000 asylum seekers with a high chance of having their applications successfully processed were to be relocated from Greece and Italy, where they had arrived, to other Member States where they would have their asylum applications processed. Member State of relocation would receive a lump sum of EUR 6,000 for each relocated person. This financial support was imple-

---

54 - Since 2009, measures have been undertaken to assist Malta to cope with the pressures of hosting a relatively large number of recognised beneficiaries of international protection. A number of relocation measures have been implemented, both through the Pilot Project for intra-EU Relocation from Malta (EUREMA1 - phase I and II) and bilateral arrangements among EU Member States, Associated Countries and Malta. See *EASO fact-finding report on intra-EU relocation activities from Malta*, July 2012.

55 - Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary, COM(2015) 451 final, Brussels, 9.9.2015.

56 - See *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm* (13/06/2018)

57 - See Resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095 [INI]).

58 - European Council meeting (25 and 26 June 2015) - *Conclusions*, EUCO 22/15, Brussels, 26 June 2016, p. 3.

59 - Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 (OJ 2015 L 239 p. 146) "Relocation of 40,000 applicants"; Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 (OJ 2015 L 248, p. 80) "Relocation of 120,000 applicants".

mented by applying the procedures laid down in Article 18 of Regulation (EU) No 516/2014[60]. The distribution was based on criteria reflecting the capacity to integrate refugees[61].

The main controversial feature of the "Emergency relocation mechanism" was its binding nature[62]. It only recognized the Member States' right to refuse to relocate an applicant where there were reasonable grounds for regarding him or her as a danger to their national security or public order or where there were serious reasons for applying the exclusion provisions set out in the Qualification Directive. The Slovak Republic and Hungary seek annulment of Council Decision (EU) 2015/1601[63]. Both contend, *inter alia*, that Article 78(3) TFEU did not constitute an adequate legal basis for the adoption of the contested decision[64]. The Court ruled that Article 78(3) TFEU does not define the nature of the provisional measures that may be adopted pursuant to it[65] and that it «affords the Council discretion to determine their period of application on an individual basis, in the light of the circumstances of the case and, in particular, of the specific features of the emergency situation justifying those measures»[66].

In relation to the principle of proportionality –provisional measures to solve structural problems - the Courts found

> «the Council … was in fact required … to give effect to the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States, which applies, under Article 80 TFEU, when the EU common policy on asylum is implemented»[67].

---

60 - Regulation (EU) No 516/2014 of 16 April 2014 (OJ L 150/168, 20.5.2014).

61 - The distribution key is based on the following criteria: a) The size of the population (40% weighting). This criterion reflects the capacity of a Member State to absorb a certain number of refugees; b) Total GDP (40% weighting). This criterion reflects the absolute wealth of a country and is indicative of the capacity of an economy to absorb and integrate refugees: c) Average number of asylum applications per one million inhabitants over the period 2010-2014 (10% weighting, with a 30% cap of the population and GDP effect on the key). This criterion reflects the existing burden on a Member State in terms of asylum applications; d) Unemployment rate (10% weighting, with a 30% cap of the population and GDP effect on the key). COM (2015) 451 final, Brussels, 9.9.2015, Annexes.

62 - "Member States *shall*, at regular intervals, and at least every three months, indicate the number of applicants who can be relocated swiftly to their territory and any other relevant information" (Article 5.2).

63 - Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, *Slovak Republic, Hungary v Council of the European Union*, Joint Cases C-643/15 and C-647/15.

64 - Judgment, par. 47 – 56, 85 – 88, 104 – 112.

65 - *Ibid.*, par. 70.

66 - *Ibid.*, par. 92.

67 - *Ibid.*, par. 252.

It understood that, in the circumstances of the case, there was no ground for complaining that the Council made a manifest error of assessment when it considered, in view of the particular urgency of the situation, that it had to take … provisional measures imposing a binding relocation mechanism, such as that provided for in the contested decision»[68]. Finally, the Court ruled on the legality of the provisional measures[69]. Accordingly, on 7 December 2017, the Commission referred the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court for failing to contribute to relocation in breach of their legal obligations[70].

(b) Permanent relocation mechanism

On 9 September 2015, the European Commission approved a legislative proposal for a Regulation establishing a (permanent) crisis relocation mechanism[71]. The overall objective of this legislative proposal is to ensure that the EU has at its disposal a robust crisis relocation mechanism to structurally deal with situations of crisis in the asylum area in an effective manner. This proposal amends Regulation (EU) No 604/2013 and should therefore be adopted on the same legal basis, namely Article 78 (2) (e) TFEU, in accordance with the ordinary legislative procedure. The crisis relocation mechanism contained in this proposal entails permanent derogations, to be activated in specific situations of crisis to the benefit of specific Member States, notably from the principle laid down in Article 3(1) of Regulation (EU) No 604/2013 according to which an application for international protection shall be examined by the Member State which the criteria set out in Chapter III indicate as being responsible. In place of this principle, the proposal establishes, for well-prescribed crisis circumstances, a mandatory distribution key for determining the responsibility for examining applications.

---

68 - *Ibid.*, par. 253.

69 - *Ibid.*, par. 345.

70 - By the end of March 2018, all eligible applicants had been relocated from Greece and Italy to other Member States. *Progress report on the implementation of the European Agenda on Migration*, COM (2018) 301 final, 16.5.2018, p. 17. In September 2017, given the continuing migratory pressure on Greece and Italy, the Commission called on all Member States to consider continuing relocations on a voluntary basis, beyond the emergency relocation schemes, and committed to provide necessary financial support *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015PC0450* (7 June 2018)

71 - COM (2015) 450 final.

3.2.3. Financial aspects of solidarity

Article 80 TFEU expressly states the common policies of asylum and migration and external borders are based on the principle of solidarity and fair sharing of responsibilities between Member States. EU funding provides the concrete financial means to translate this principle into practice[72].

(a) European Refugee Fund (ERF)

The European Refugee Fund (ERF) is one of the four financial instruments of the General Programme "Solidarity and Management of Migration Flows"[73]. The general objective of the ERF is to support and improve the efforts of Member States to improve reception conditions, to apply fair and effective asylum procedures and to promote good practices in the field of asylum so as to protect the rights of persons requiring international protection and enable Member States asylum systems to work efficiently. The amount allocated to the Fund for the period 2008-2013 was €628 million. All EU member states, except for Denmark, are beneficiaries of the ERF. Most of the Fund is distributed to member states while about ten percent is earmarked for community actions involving more than one country[74]. In the opinion of the EP, the ERF has not been used necessarily to stimulate solidarity as such, but to offer collective funding for national projects[75].

(b) Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)

The Asylum and Migration Fund (AMIF) was established on 16 April 2014[76]. The general objective of the AMIF is to contribute to the efficient management of migration flows and to the implementation, strengthening and development of the common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection and the common immigration policy, while fully respecting the rights and principles enshrined in the Charter. Among the AMIF's specific objectives is to enhance solidar-

72 - EC, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends - The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM (2018) 321 final of 2.5.2018, p. 62.

73 - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007-2013, COM (2005) 123 final.

74 - *http://www.unhcr.org/ceu/173-engeneralpartnerseuropean-unioneuropean-refugee-fund-html.html* (13/06/2018)

75 - *Study*, cit., p. 96.

76 - Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 (OJ L 347, 20.12.2013).

ity and responsibility-sharing between the Member States, in particular those most affected by migration and asylum flows, including through practical cooperation. The AMIF was set up for the period 2014-20, with a total of EUR 3.137 billion for the seven years[77]. For the period 2021-2017 the budget proposed is of €10,415[78]

3.2.4. Temporary Protection Directive (TPD)

The Temporary Protection Directive (TPD) was set up to respond to the Kosovo refugee crisis of 1999[79]. The aim of the TPD is to set up a scheme to deal with mass arrivals in the EU of foreign nationals who cannot return to their countries – in particular due to war, violence or human rights violations. Temporary protection is implemented in all EU countries by a Council decision confirming a mass influx of displaced people to the EU and stating the groups of people who need protection. EU countries must give people who are granted temporary protection a residence permit. One of the greatest strengths of the TPD is that it foresaw an in-built form of solidarity mechanism[80]. However, the essentially voluntary nature of the solidarity mechanism is a critical weakness of the TPD[81].

This solidarity mechanism can «apply only to wholly exceptional situations falling within the scope of that directive, that is to say, a mass influx of displaced persons»[82]. The EU's TPD has not been applied during the 2015 migration crisis in order to receive Syrians and other asylum seekers.

3.3. Dublin reform: towards a structural solidarity system

On 4 May and 13 July 2016, the Commission submitted seven legislative proposals aimed at reforming the CEAS[83]. This package included the recast of the Dublin Regulation and of the Eurodac Regulation, a proposal for a Regulation on the establishment of the European Union Agency for Asylum (EUAA), a proposal for a Regulation establishing a common procedure for international protection in the EU, a proposal for a Qualification Regulation, the recasting of the Reception Condi-

77 - Council Regulation (EU, Euratom) 2017/1123 of 20 June 2017 (OJ L 163/1, 24.6.2017).

78 - EC, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends - The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM (2018) 321 final of 2.5.2018, ANNEX, p. 62.

79 - Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, Preamble, recital 3 (OJ L 212/12, 7.8.2001).

80 - *Id.*, recital 20.

81 - EC, *Study on the Temporary Protection Directive. Final Report*, January 2016, p. 29.

82 - Joined Cases C-411/10 and C-493/10, par. 93.

83 - EC, *Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, COM (2016) 197 final, 6.4.2016.

tions Directive and a proposal for a Regulation establishing a Union Resettlement Framework[84]. In the Commission's view, the EU is working towards an integrated, sustainable and holistic EU migration policy based on solidarity and fair sharing of responsibilities and which can function effectively both in times of calm and crisis[85]. At its meeting of 15 December 2016, the European Council recognized «[t]he effective application of the principles of responsibility and solidarity remains a shared objective» but expressed that negotiations «have shown some areas of convergence, while other areas require further work»[86]. In June and October 2017 it reiterated, «there is a common understanding that the reformed CEAS needs to strike the right balance between responsibility and solidarity and that it needs to ensure resilience to future crises»[87]. So far no consensus has been reached; negotiations continue.

The EU's rules for determining which Member State is responsible for dealing with each asylum application (known as the Dublin system) were not designed to ensure a sustainable sharing of responsibility across the EU and guarantee timely processing of applications[88]. After consultations with the European Parliament and the Member States, as well as the UNCHR and civil society, the Commission confirmed divergent views on the nature and extent to which the Dublin Regulation should be reformed[89].

Against this background, the Commission carefully assessed the arguments brought forward and came to the conclusion that the current criteria in the Dublin system should be preserved, while supplementing them with a "corrective allocation mechanism" to relieve Member States under disproportionate pressure [90]. The aim of the mechanism is to complement the current system. It shall be applied for the benefit of a Member State confronted with a disproportionate number of applications for international protection. The European Union Agency for Asylum

84 - COM (2016) 270 final; COM (2016) 272 final; COM (2016) 271 final; COM (2016) 466 final; COM (2016) 567 final; COM (2016) 465 final.

85 - COM (2016) 197 final, p. 20.

86 - European Council meeting (15 December 2016) - *Conclusions*, Brussels, 15 December 2016, EUCO 34/16.

87 - European Council meeting (22 and 23 June 2017) – *Conclusions*, Brussels, 23 June 2017, EUCO 8/17.

88 - See in particular ECRE, *The Way Forward: Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, September 2005, and Sharing Responsibility for Refugees Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, March 2008 available at *https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Sharing-Responsibility-for-Refugee-Protection-in-Europe-Dublin-Reconsidered_March-2008.pdf* (16 June 2018).

89 - COM (2016) 270 final, p. 4.

90 - *Ibid*.

shall establish the "reference key" on the basis of which the mechanism is applied[91].

The most critical consider

> «a reform which engages only superficially with long-standing and well-documented criticisms of the Dublin system, runs a high risk of perpetuating inefficient and unworkable mechanisms for allocation of responsibility that are unfair to both asylum seekers and Member States»[92].

And that «the proposal must take into account the lack of fairness underpinning the Dublin system, which creates different incentives for Member States to disregard the responsibility rules»[93].

4. EU external solidarity

According to article 21 TUE, the EU's external action – included the external action in migration and asylum policies - shall be guided by the principles of democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law. The principle of solidarity, in this context, appears as an operational principle. It is related to the mandate «to promote multilateral solutions to common problems» (Article 21. 1 *in fine*) and the realization of the objectives set in paragraph 2, specifically «to promote an international system based on stronger multilateral cooperation and good global governance». The EU shall also ensure consistency between the different areas of its external action and between these and its other policies (par. 3 *in fine*). Furthermore, on the basis of these principles, the European Council «shall indentify the strategic interests and objectives of the Union» (article 22 TUE). This means that the external action of the EU (including interna-

91 - The reference key shall be based on the size of the population (50% weighting) and the total GDP (50% weighting). A Member State will also have the option to temporarily not take part in the reallocation. In that case, it would have to make a solidarity contribution of €250,000 for each applicant for whom it would otherwise have been responsible under the fairness mechanism, to the Member State to which is reallocated the person instead, COM (2016) 270 final, p. 19.

92 - *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Dublin IV Regulation COM(2016) 270*, October 2016, p. 4 available at *https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-Dublin-IV.pdf* (18 June 2018).

93 - *Ibid.*

tional cooperation on asylum) is not only guided by principles and values (like global solidarity) but also by its own "interests" (political, economic, security etc.)

4.1. The External Dimension of EU Asylum Policy

The External Dimension of the Asylum Policy constitutes a set of complementary and non-substitutive measures of the CEAS that aim to increase the protection capacity of the regions of origin and transit, and at the same time achieve a more orderly and better-organized entry into the territories of the Member States of the EU[94]. These measures must respect the commitment made by the Member States in the European Pact on Immigration and Asylum (2008) according to which «the necessary reinforcement of controls at European borders should not prevent access to protection systems by those people entitled to benefit under them»[95].

In Conclusion 26 of the Thessaloniki European Council (2003), the Commission was invited «to explore all parameters in order to ensure more orderly and managed entry in the EU of persons in need of international protection and to examine ways and means to enhance the protection capacity of regions of origin»[96]. In June 2004 the Commission made proposals for a new EU approach to the international protection regime based on the «principle of sharing responsibility» for managing refugees with third countries and particularly countries of first asylum. More specifically, the Commission identified some elements for achieving more orderly and managed arrival in the EU and the enhancement of the protection capacity of regions of origin, mainly, EU Regional Protection Programmes (RPPs) and the EU Resettlement scheme. Both were included in The Hague and Stockholm Programmes with the intention to promote external solidarity[97].

In 2011, due to the Arab spring and other events in the Southern Mediterranean, the Commission launched the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)

94 - M. E. Salamanca, *La dimensión exterior de la política común de asilo: ¿solidaridad internacional o elusión de responsabilidades?*, in J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *La Dimensión Exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea*, Iustel, 2012, p. 283.

95 - Council of the European Union, 13440, 24 September 2008, p. 11.

96 - Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003, 1 October 2003, 11638/03.

97 - In the "Stockholm Programme" the European Council clearly affirmed that "promoting solidarity within the EU is crucial but not sufficient to achieve a credible and sustainable common asylum policy" and added that "it is therefore important to further develop instruments to express solidarity with third countries in order to promote and help build capacity to handle migratory flows and protracted refugee situations in these countries, The Stockholm Programme - An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 2 December 2009, 6.2.3.

for a «coherent and comprehensive migration policy for the EU»[98]. The GAMM reinforces the links between relevant EU policy areas and between the external and internal dimensions of those policies[99]. The framework defines how the EU conducts its policy dialogues and cooperation with non-EU countries, based on clearly defined priorities and embedded in the EU's overall external action, including development cooperation. «Promoting international protection and enhancing the external dimension of the asylum policy» constitutes the third pillar of the GAMM[100].

Another strategic document adopted at the EU level is the Task Force Mediterranean (TFM)[101]. The TFM Communication called for RPPs to be reinforced and further developed; on the side of resettlement, it invites Member States to increase their commitment, as a long-term solution for preventing and addressing protracted refugee situations. A third priority touched upon in the TFM Communication is the possibility of further exploring the introduction of protected entry procedures (PEPs) in the EU[102].

The «Strategic Guidelines on the Area of Freedom Security and Justice» approved by the European Council on June 2014 to replace the Stockholm Programme just stresses «the importance of improving and strengthening regional protection programmes and increasing the quantity and the quality of resettlement»[103]. Finally, the European Agenda on Migration includes as a first point further development of Regional Development and Protection Programmes (RDPPs) in the Middle East and North Africa and announces more funds to achieve that aim[104]. The Agenda also briefly touches upon alternative legal avenues to access asylum, by inviting Member States to make full use of private/ non-governmental sponsorships, humanitarian permits, and family reunification clauses[105].

4.2. The EU's external solidarity mechanisms

The general objective of the external solidarity mechanisms established by the EU is to increase cooperation with relevant non-EU countries in order to strengthen their asylum and national asylum systems and to ensure compliance with interna-

98 - COM (2011) 743 final, 18.11.2011.
99 - *Ibid.*, p. 3.
100 - *Ibid.*, p. 17.
101 - COM (2013) 869 final.
102 - *Id.*
103 - See "European Council Conclusions", 26/27 June 2014.
104 - COM (2015) 240 final, p. 2.
105 - *Ibid.*, p. 5.

tional standards. The two principal (external) solidarity mechanisms are Regional Development/Protection Programmes and Resettlement[106].

4.2.1. Regional Protection Programmes (RPPs)/Regional Development Protection Program (RDPP)

Regional Protection Programmes (RPPs) and Regional Development Protection Programs (RDPPs) have consolidated as the key tool within the international protection pillar of the GAMM. RPPs were conceived with the intention of enhancing the protection capacity of the regions involved and better protecting the refugee population there by providing durable solutions: repatriation, local integration or resettlement in a third country if the first two durable solutions are not possible[107]. The Commission conceived RPPs as a "tool box" of measures oriented to protection[108]. Conceptually, they consist of seven types of activities to be implemented mainly in the form of "projects" aiming at improving the general protection situation as well as the reception conditions of refugees; establishing effective refugee status determination procedures; providing training to relevant stakeholders; and bringing the benefits for the hosting communities by addressing wider environmental concerns and by disseminating information on the positive impact of refugees. Registration and resettlement components are two further constituent elements of RPP[109].

In September 2005 the Commission presented an RPP pilot project with the aim to enhance the capacity of areas close to regions of origin to protect refugees and to create the conditions for one of the three durable solutions to take place – repatriation, local integration or resettlement[110]. Attending not only to humanitarian factors, two priority zones were identified[111]: Western Newly Independent

106 - We refer in this section to EU mechanisms. At a national level, Member States can fund its national "humanitarian admission programmes" in the context of AMIF. These programmes are ad hoc processes whereby a member state admits a number of third-country nationals to stay on its territory for a temporary period of time in order to protect them from urgent humanitarian crises due to events such as political developments or conflicts (see Article 2 [b] AMIF).

107 - See EC, *Improving access to durable solutions*, Brussels, 4.6.2004, COM (2004) 410 final.

108 - *Ibid.*, par. 51.

109 - EC, *Communication on regional protection programmes*, COM (2005) 388, 1.9.2005, p. 4.

110 - EC, *On Regional Protection Programmes*, COM (2005) 388 final, par. 5.

111 - According to the following criteria: assessment of particular refugee situations in third countries; financial opportunities available under existing Community funds; and existing relationships and frameworks for cooperation between the Community and particular countries or regions, *Evaluation of pilot Regional Protection Programmes*, Request 22 – Framework Service Contract No JLS/2006/A1/004 25 June 2009, p. 5.

States (NIS) including Belarus, Moldova and Ukraine as regions of transit and The Great Lakes as a suitable region of origin (Tanzania)[112] which was approved by the Council on 12 October 2015[113]. In 2010, the Commission decided to extend the PRPs in Eastern Europe and Tanzania and to launch two new programs in the Horn of Africa (including Kenya, Yemen and Djibouti) and in North Africa (Egypt, Libya and Tunisia)[114]. In 2012, the Justice and Home Affairs Council approved the Commission's proposal to establish a Regional Development Protection Programme (RDPP) in response to the Syria refugee crisis[115]. The aim of the RDPP is to support Jordan, Lebanon and Iraq to develop sustainable capacities to respond to the crisis in the medium and longer term. It integrates in the existing concept a strong development component. In this regard, two sets of new activities have been added: (i) research on the impact of the presence of a refugee population on the host community; (ii) practical measures aimed at job-creation, education and improved infrastructures[116].

In practice, RPP/RDPPs have taken the form of projects implemented primarily by UNHCR, together with local NGOs. From the point of view of its effectiveness, the main difficulty in its implementation is due to the fact that a new financial framework has not been foreseen. Initially they were incarnated in the financial programs ANEAS and TACIS and later funded through geographic and thematic instruments[117]. The result has been that the RPPs/RDPPs have been severely underfunded in relation to the scope and objectives they were designed to meet[118]. Furthermore, capacity-building efforts and resettlement commitments, main compo-

112 - "In respect of developing a pilot Regional Protection Programme with a country or countries in a region of origin, the prospect of taking further action to better protect refugees from the Great Lakes region presents an opportunity that can correspond to the programming of the available financial instruments, the centrality of resettlement as a possible durable solution and the political priorities expressed by Member States", COM (2005) 388 final, par. 14.

113 - COM (2005) 388 final, pars. 11 and 14.

114 - COM (2011) 291 final.

115 - The conflict in Syria has created the world's largest forced displacement crisis. The UN estimates that 6.3 million Syrians are internally displaced in the country, with 4.5 million in hard-to-reach and besieged areas.1 Another 5.2 million Syrians have fled the country, primarily to Turkey, Lebanon, Jordan, Egypt, and Iraq. From a pre-war population of 22 million, more than half of the country's population has been forcibly displaced. See *http://www.unocha.org/syria* (14 June 2018).

116 - EP, *EU Cooperation with third countries in the field of migration*, Study for the LIBE Committee, 2015, p. 43.

117 - See *https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/funding_en* (14 June 2018).

118 - "EU external cooperation and global responsibility sharing: Towards an EU Agenda for Refugee Protection", *ECRE's Vision of Europe's Role in the Global Protection Regime: Policy Papers 3*, February 2017, p. 14.

nents of RPPs/RDPPs, should be stepped up and carried out in real dialogue with countries hosting large refugee populations[119]. But what is more important, they should be driven by a "rationale of solidarity" with the countries hosting the majority of the world's refugees, rather than migration control logic[120].

4.2.2. Resettlement

According to international refugee law resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status[121]. According to UNHCR resettlement serves three equally important functions: it is a tool to provide international protection and meet the specific needs of individual refugees whose life, liberty, safety, health or other fundamental rights are at risk in the country where they have sought refuge; it is a durable solution for larger numbers or groups of refugees, alongside the other durable solutions of voluntary repatriation and local integration; it can be a tangible expression of international solidarity and a responsibility sharing mechanism, allowing States to help share responsibility for refugee protection, and reduce problems impacting the country of asylum[122]. In general terms, global resettlement needs are much greater than the resettlement places which are available worldwide[123]. From the perspective of external solidarity an EU resettlement plan needs to offer a meaningful number of places in relation to the global resettlement needs[124].

---

119 - *EU Cooperation with third countries*… cit., p. 15.

120 - "EU external cooperation"… cit. p. 14. For an evaluation of RPPs/RDOPs see also *Regional Protection Programmes: an effective policy tool? Discussion Paper*, DOMAID/ ECRE, January 2015 available at *http://www.ecre.org*; M. Garlick, *EU Regional Protection Programmes: Development and Prospects*, in M. Maes, M.C. Foblets, P. De Bruycker (eds.), *External Dimensions of EU Migration and Asylum Law and Policy*, Bruylant, Bruxelles 2011.

121 - *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, available at *http://www.unhcr.org/resettlementhandbook* (4 June 2018)

122 - *Ibid.*

123 - In 2018, UNHCR estimates the global resettlement needs to be close to 1.2 million persons. Syrian refugees represent for a second consecutive year, 40 % of global resettlement needs, followed by refugees from the Democratic Republic of the Congo (12 %), and the Central African Republic (8 %), UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018, Geneva, 12 – 14 2017, p. 10.

124 - In ECRE's view, this could take the form of a fixed percentage of the global resettlement efforts, ECRE, "EU External cooperation and global responsibility sharing: towards an EU Agenda for refugee protection", *Policy Paper 3*, cit., p. 10.

(a) The EU Joint Resettlement Programme (2009 – 2015)

In the last decade the Commission has always insisted on the need for the EU to be more involved in the resettlement of refugees from third countries and for resettlement to be an integral part of the EU's overall asylum policy [125]. In the Policy Plan on Asylum (2008) the Commission concluded that resettlement should be further developed and expanded into an effective protection instrument to be used by the EU, so as to meet the protection needs of refugees in third countries and to show solidarity with third countries of first asylum[126]. The European Pact on Immigration and Asylum (2008), stated that, among the new initiatives to be taken to complete the establishment of a CEAS, cooperation with the UNHCR should be strengthened to ensure better protection for people outside the territory of EU who request protection, in particular by moving, on a voluntary basis, towards the resettlement within the EU of people placed under the protection of the UNHCR[127]. Despite financial support[128], in 2009 only ten EU Member States participated in resettlement every year [129].

On 2 September 2009 the Commission adopted two proposals on resettlement. On the one hand, it proposed the establishment of a Joint EU Resettlement Programme, to involve more Member States in resettlement activities and to provide for an orderly and secure access to protection for those resettled and, at the same time, to demonstrate greater solidarity with third countries in receiving refugees[130]. The Commission underlined that «at the moment there was no structural exchange of information among EU countries on resettlement and no structural coordination of resettlement activities at the EU level». It also noted that «financial support under ERF III applied only with respect to four specific categories of persons»[131]. So, «a mechanism should therefore be put in place to ensure that resettlement efforts

125 - COM (2009) 456 final, p. 1.

126 - COM (2008) 360 final, p. 10.

127 - European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, Brussels, 24 September 2008, p. 12.

128 - Since 2008, resettlement receives financial support under the European Refugee Fund (ERF III), Decision No 573/2007/EC of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 (OJ L 144, 6.6.2007, p. 1). See also Commission Decision of 29 November 2007, implementing Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council as regards the adoption of strategic guidelines 2008-2013 (OJ L 326, 12.12.2007, pp. 29 – 31).

129 - COM (2009) 456 final, p. 4.

130 - COM (2009) 447 final, Brussels, 2.9.2009.

131 - 1) Persons from a country or region designated for the application of a regional protection program; 2) Unaccompanied minors; 3) Children and women belonging to a risk group, in particular for being able to be exploited either for psychological, physical or sexual violence; 4) People with serious medical needs that can only be met with resettlement (Decision nº 573/2007/EC, Article 13. 3 and 4).

in the EU are better targeted, on an ongoing and dynamic basis, towards those persons who are most in need of resettlement». In its opinion «this can be achieved by ensuring regular common definition of key priorities for resettlement and providing a financial incentive for Member States to resettle in accordance with those priorities»[132]. On the other hand, the Commission proposed to amend the Decision establishing the EFR III for the period 2008 to 2013 in order to provide additional financial support for the resettlement of those categories of persons which are annually identified as common EU resettlement priorities for the following year through a Decision to be taken by the Commission[133].

The proposal to set annual common EU resettlement priorities led to a disagreement among the Commission, the Council and the European Parliament concerning the procedure by which the priorities would be established[134]. In March 2012, after more than two years of negotiations, a compromise text was adopted that amended the Council ERF Decision establishing common EU resettlement priorities for 2013 and setting new rules for the financial support that Member States would receive for resettlement activities via the ERF[135].

(b) Ad-hoc resettlement schemes (2015 – 2017)

EU Member States currently have several common ongoing *ad-hoc* resettlement schemes, notably: (a) the Conclusions agreed on 20 July 2015 to resettle, through multilateral and national schemes, 22,504 persons in clear need of international protection[136] - this scheme has ended -; (b) the one-to-one and voluntary humanitarian admission schemes set out in the EU-Turkey statement of 18 March

132 - *Ibid.*, p. 7.

133 - COM (2009) 456 final, Brussels, 2.9.2009.

134 - In order to guarantee its prerogatives when defining the annual priorities for resettlement, the European Parliament proposed that the procedure of Article 290 of the TFEU (delegated acts) be followed. The Council did not accept these amendments and considered the decisions of the Commission in this regard acts of execution. This is the reason why the legislative procedure was blocked. See *Report on the establishment of a joint EU resettlement programme* (2009/2240 (INI)) LIBE Committee (Rapporteur: Rui Tavares), A7-0131/2010, 3.5.2010 and Resolution of the Parliament 18 May 2010 on the establishment of a joint EU resettlement programme (2009/2240 (INI)).

135 - See *https://resettlement.eu/page/joint-eu-action-urgent-and-protracted-refugee-situations* (15/06/2018). The AMIF similarly provides resettlement financing under the Union Resettlement Programme. More specifically, EUR 360 million has been designated for resettlement, relocation and other *Specific Actions* for the period 2014-2020. As outlined previously, a lump sum of €6,000 is provided per resettled person, and €10,000 for each person resettled according to the common Union resettlement priorities and for other vulnerable categories.

136 - 3405th Council meeting – *Conclusions*, 11097/15, Brussels, 20 July 2015.

2016[137]; (c) the recommendation by the Commission from 27 September 2017, calling on Member States to offer places for 50,000 persons to be admitted by 31 October 2019[138]. With the recent decision of the German government to pledge 10,200 new resettlement places, 20 Member States have pledged more than 50,000 resettlement places, making it the largest collective commitment of the EU and its Member States on resettlement to date[139]. Particular focus was placed on resettlement from priority regions such as Turkey, Jordan, Lebanon, and the African countries along the Central Mediterranean route. The scheme is supported by EUR 500 million from the EU budget[140].

(c) Union Resettlement Framework

In April 2016 the Commission announced its intention to put in place a horizontal mechanism for launching targeted EU resettlement initiatives, by setting out common EU rules for admission and distribution, on the status to be accorded to resettled persons, on financial support, as well as on measures to discourage secondary movements[141]. It added that «[t]his is a shared responsibility of the international community as a whole, and will only be adequately and sustainably addressed by a concerted and determined approach by all international actors»[142]. Accordingly, in July 2016, the Commission proposed a Regulation to establish a Union Resettlement Framework[143]. Under the new framework, the Council will

---

137 - EU-Turkey Statement, 18 March 2016, available at *http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/* (06/06/2018)

138 - *Commission Recommendation on enhancing legal pathways for persons in need of international protection*, C (2017) 6504, Brussels, 27.9.2017.

139 - Belgium, Croatia, Finland, France, Italy, Lithuania, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, *Progress Report*, cit., p. 19.

140 - *Ibid.*

141 - *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a reform of the Common European Asylum System and Enhancing legal avenues to Europe*, COM (2016) 197 final, Brussels, 6.4.2016, p. 15.

142 - *Ibid.*

143 - COM (2016) 468 final, 13.7.2016, p. 2. The proposal is part of the measures constituting the CEAS. The legal basis is Article 78 (2) (d) in relation to "common procedures" and Article 78 (2) (g) in relation to "partnership and cooperation with third countries". On 19 October 2017, the LIBE Committee adopted the Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, A8-0316/2017. On 15 November 2017, COREPER endorsed, on behalf of the Council, a mandate for negotiations with the European Parliament, for an EU resettlement framework: Council ready to start Negotiations, Press Release, 664/17, 15/11/2017.

adopt a two year «EU resettlement and humanitarian admission plan», on the basis of a proposal from the Commission. This plan will include the maximum total number of persons to be admitted, the contributions of Member States to this number and the overall geographical priorities. Member States will contribute to the EU resettlement plan on a voluntary basis and the plan will be supported by funding from the EU's budget.

At the EU level there is broad convergence on the need for a resettlement scheme and biannual plans. Divergences, however, remain as regards, for instance, the voluntary or mandatory nature of the framework, and the method for the adoption of a plan – Council implementing or delegated acts[144]. But also there are differences in relation to the nature and objectives of the framework. In its report, the Parliament proposes to introduce a new paragraph defining resettlement as «an act of solidarity … based on humanitarian needs» and underlining that «resettlement has three interrelated and complementary functions: it is a tool for protection, it is a durable solution and it is a responsibility-sharing mechanism»[145]. Accordingly, it proposes to add a new objective of the framework: «to create redistributive mechanisms in order to relieve the pressure on third countries hosting large numbers of displaced people, as a gesture of solidarity and responsibility sharing»[146]. In an opposite way of thinking some Members of the Council consider the new framework «as a strategic instrument to manage migration flows»[147].

5. Conclusions

Asylum is a very sensitive EU policy that affects thousands of people trying to reach Europe in search of refuge. At the same time, it is affected by xenophobic and racist discourse that permeates public opinion. From this point of view, «the tenor of policy and public discourse on migrants and refugees must be shifted from

144 - EP, *EU asylum borders and external cooperation on migration. Recent developments*, May 2018, p. 13.

145 - A8-0316/2017 (Amendment 1).

146 - *Ibid.* (Amendment 17). According to Article 3, the Union Resettlement Framework shall: (a) provide for the legal and safe arrival; (b) contribute to the reduction of the risk of a large-scale irregular inflow; (c) contribute to international resettlement initiatives.

147 - Council of the European Union, EU resettlement framework: Council ready to start Negotiations, *Press Release*, 664/17, 15/11/2017. As the Minister of Estonia said "it will help decrease flows to our own external borders, disrupt the business model of smugglers and balance the efforts made in other fields, for example in returns".

one of threat to one of international solidarity»[148]. The protagonism of host communities cannot be ignored. In EU's asylum policy solidarity goes beyond interstate relations involving EU citizens in relation to third country nationals. As the UN Secretary General has said «personal contact significantly reduces prejudice, more creative ways of fostering contacts between host communities on the one hand and refugees and migrants on the other are urgently needed»[149]. From the point of view of global solidarity the question is not whether the number of asylum seekers has decreased in Europe, that is, if the pressure on EU national asylum systems has decreased, but if the global situation of people who need international protection has been resolved. The emphasis should not be placed on "us" but on "them". This is what solidarity in practice really means.

Primary EU asylum law provides the legal basis to develop a coherent and holistic asylum system based on internal and external solidarity. Solidarity in the EU's asylum policy has at least two cardinal components: respect for the fundamental rights of asylum seekers (human rights-based solidarity) and the fair sharing of responsibilities. So far it seems obvious that the current CEAS has failed to achieve both objectives. At the moment "internal solidarity measures" adopted at EU level are intended to compensate for the deficiencies of the CEAS, mainly the fair sharing of responsibilities, more than the establishment of a "common asylum system" based on structural solidarity. Despite the good intentions with which "external solidarity measures" have been launched, in practice, these are more oriented to prevent asylum seekers access to the territory of Member States than to protect their right to seek asylum according to international refugee law.

In sum, a consensus must be achieved at the national and EU level on how to implement the principle of solidarity in a way that human rights of asylum seekers are guaranteed inside and outside of the EU (extraterritoriality) while sharing responsibility fairly and equitably among Member States. A determining criterion should be the reception capacity of each Member State based on objective criteria. When necessary due to the urgency of the situation, mandatory solidarity measures could be imposed on all Member States according Article 78 (3) TFUE.

MARIA ESTHER SALAMANCA AGUADO
Professore Aggregato di Diritto Internazionale Pubblico e Diritto dell'Unione Europea presso l'Università di Valladolid, Segovia (Spagna)
esther_salamanca@yahoo.com

148 - *Report of the Secretary General*, "In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants", A/70/59, 21 April 2016, p. 11.

149 - *Ibid.*

La "rule of law" e l'Unione europea

*di Paolo Giusta**

Since the Schuman declaration of 1950, the rule of law has been a cornerstone of the European integration process and of the EU legal order. This founding principle, progressively enshrined in the EU treaties, showed its vitality by acting as an attracting force for new Member States, not necessarily coming from democratic experiences before joining the EU and has obliged the EU institutions to show creativity and determination when faced with rule of law's crises in the Member States, until the recent proposal by the Commission to tie EU funding to respecting the rule of law in EU Member States.

* *L'autore è funzionario della Corte di giustizia dell'Unione europea. Le opinioni espresse dall'autore sono a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.*

L'ideatore del processo di integrazione europea, Jean Monnet, aveva vissuto sulla sua pelle le due guerre mondiali del XX secolo, frutto sia del fallimento del processo democratico all'interno degli Stati sia dell'incapacità degli Stati di regolare le controversie altrimenti che attraverso la confrontazione bellica.

L'esperienza, tra le due guerre, come vice-segretario generale della Società delle Nazioni, antesignano dell'ONU, l'aveva rafforzato nel convincimento dell'incapacità degli Stati di auto-regolare i rapporti reciproci in modo costruttivo e della necessità di un'autorità sovra-nazionale per inquadrare e limitare, grazie a un insieme di norme giuridiche e di istituzioni comuni, il potere degli Stati, gli «egoismi nazionali» [1] e sostituire così la legge del più forte, che aveva fino ad allora prevalso nelle relazioni tra gli Stati europei, con gli strumenti del diritto. Nel trattato sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), di cui Monnet aveva presieduto i negoziati, aveva voluto istituzioni senza precedenti nella storia del diritto internazionale: l'Alta Autorità, "alta" appunto perché posta al di sopra degli Stati e dei loro interessi particolari, dotata del potere di adottare decisioni vincolanti per questi ultimi; la Corte di Giustizia, una giurisdizione destinata a garantire il rispetto del trattato e delle regole giuridiche che le istituzioni della CECA avrebbero adottato; e il Consiglio, in cui – proprio per evitare il prevalere del Paese più forte – il voto del piccolo Lussemburgo valeva quasi quanto quello della Germania o della Francia.

Era nata, nel 1952, una costruzione politica e giuridica *sui generis*, che non solo rappresentava il colpo di genio storico di condividere la sovranità sulle risorse – il carbone e l'acciaio – per cui si erano combattute guerre sanguinose, trasformandole in strumenti di pace, una sorta di realizzazione della profezia biblica che vedeva convertirsi le spade in aratri; ma poneva le fondamenta per un nuovo ordine giuridico, in cui i rapporti tra i Paesi partecipanti fossero regolati non dall'uso della forza, ma da regole comuni. Era nato, insieme alla CECA, il governo del diritto, o, secondo l'espressione anglosassone, la *rule of law*, nell'ambito dei rapporti tra le nazioni.

Nella tradizione giuridica tedesca (*Rechtsstaatlichkeit*) e latina (*État de droit*, Stato di diritto), il concetto che esamineremo in riferimento all'Unione europea (UE) evoca lo Stato, cosa che l'UE non è e non sarà verosimilmente mai.

Per questa ragione ci sembra preferibile il lemma inglese, che esprime, nella sua più semplice accezione, tutto il senso del concetto: è la legge (*law*) che governa (*to rule*), e non qualcos'altro. Nessuno è superiore alla legge: non un individuo;

1 - V. Skouris, *Die Europäische Union als Recht - und Wertegemeinschaft*, in A. Bruns (ed.), *Bitburger Gespräche in München, Band 6: Rechtsordnungen im transatlantischen Wettbewerb*, Gesellschaft für Rechtspolitik, Trier, e Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2016, pp. 149-166, qui p. 149.

né lo Stato e i suoi organi; né un'organizzazione internazionale, le sue istituzioni e i suoi Stati membri; né una maggioranza a scapito delle minoranze o dei diritti individuali. Anche se, come vedremo, i trattati istitutivi dell'UE fanno riferimento allo "Stato di diritto", altri testi, come l'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa (COE) del 1949[2] o il Preambolo del *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea* redatto da Altiero Spinelli e approvato dal Parlamento europeo nel 1984[3], menzionano, più correttamente a nostro avviso, la "preminenza del diritto". Il diritto può essere preminente anche all'interno di un'organizzazione internazionale, come l'UE, senza che sia necessario un collegamento ad un'entità statuale.

Il contenuto della *rule of law*

La *rule of law* affonda le sue radici nella tradizione del pensiero politico occidentale sin da Aristotele, che affermava che era preferibile il governo della legge a quello di qualsiasi individuo[4].

Né i testi fondatori né la giurisprudenza dell'Unione europea offrono una definizione della *rule of law*[5]. La Commissione europea per la democrazia e il diritto, conosciuta come Commissione di Venezia dal luogo dove si riunisce, organo consultivo del COE sulle questioni costituzionali, ha identificato varie componenti della *rule of law*, basandosi sulla definizione data dalle Nazioni Unite[6] e sulle tradizioni costituzionali dei suoi Stati membri:

---

2 - Testo in italiano sul sito del COE : https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306054.

3 - Gazzetta ufficiale C 77 del 19 marzo 1984, p. 33. Citato da P. Ferrara, *Non di solo €uro. La filosofia politica dell'Unione Europea*, Città Nuova, Roma, 2002, p. 12.

4 - Aristotle, *Politics*, book 3, part XVI (Kessinger Publishing, 2004), citato da L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle in the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, NYU School of Law, New York, 2009, p. 69.

5 - Commission européenne pour la democratie et le droit, *Rapport sur la prééminence du droit*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-f, pp. 10-14.

6 - «The "rule of law" [...] refers to a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.» *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies,* Report of the Secretary-General, S/2004/616, 23 agosto 20014, http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PCS%20S%202004%20616.php, par. 6.

1. Il principio di legalità (primazia del diritto): tutti devono rispettare la legge, non solo gli individui, ma anche le autorità pubbliche e private. Gli attori pubblici devono essere autorizzati ad agire, e devono agire nei limiti dei poteri che sono stati loro conferiti. Nessuno può violare la legge impunemente, né può essere punito se non ha infranto una legge preventivamente adottata. La procedura di adozione dei testi di legge deve essere trasparente, responsabile e democratica;
2. La certezza del diritto. Questo principio, che esige che le disposizioni legali siano chiare e precise e che lo Stato le applichi in modo coerente, tende a garantire la prevedibilità delle situazioni e delle relazioni giuridiche, nonché del modo in cui la legge sarà applicata dai tribunali competenti. L'esecuzione delle sentenze definitive deve essere garantita. La certezza del diritto impone allo Stato di rispettare gli impegni che ha preso verso i cittadini;
3. Il divieto di atti arbitrari. Se l'amministrazione dispone di un potere discrezionale nell'attuazione dei compiti che le sono attribuiti, non può esercitare questo potere in modo arbitrario, irragionevole, o abusivo;
4. L'accesso alla giustizia dinanzi a giudici indipendenti e imparziali. Ogni persona ha diritto di contestare gli atti e le decisioni dell'amministrazione che recano pregiudizio ai suoi diritti o interessi. Il potere giudiziario, che ha la facoltà di definire la legislazione applicabile, stabilire i fatti e applicare la legge ai fatti, deve essere indipendente e imparziale. Non devono, cioè, esistere pressioni esterne da parte dei due altri poteri dello Stato, in particolare da parte dell'esecutivo;
5. Il rispetto dei diritti dell'uomo. La preminenza del diritto non può avvenire a scapito dei diritti dell'uomo, tra cui il diritto ad un ricorso effettivo, il diritto ad un equo processo, alla presunzione di innocenza finché la colpevolezza non sia stabilita, il diritto al contraddittorio;
6. La non discriminazione e l'uguaglianza di fronte alla legge. La non discriminazione significa che ogni disparità di trattamento ingiustificata è vietata e che deve essere assicurata ad ogni cittadino una protezione effettiva contro ogni discriminazione fondata su considerazioni etniche, di genere, religiose, di opinioni politiche o su ogni altra situazione. L'uguaglianza di fronte alla legge significa che le medesime disposizioni di legge si applicano a tutti, senza accordare privilegi particolari a determinati individui o gruppi.

La *rule of law* non è, quindi, un concetto procedurale o meramente formale, che permetterebbe alle autorità pubbliche, in nome della legge, di violare i diritti dei

cittadini, ma ha un contenuto di natura morale, è un principio sostanziale [7] che garantisce che tutti i pubblici poteri «rispett[ino] i valori della democrazia e i diritti fondamentali, sotto il controllo di un giudice indipendente e imparziale» [8].

Il processo di costituzionalizzazione della *rule of law* nell'ambito dell'UE

Il primo riconoscimento dell'Unione europea come comunità fondata sulla *rule of law* è avvenuto per via giurisprudenziale.

L'espressione usata dalla Corte di giustizia nel 1986, in un periodo in cui ancora esistevano le Comunità europee e non ancora l'Unione europea, è quella di una "comunità di diritto" [9], formula che evitava, tra l'altro, i problemi che avrebbe causato qualificare l'Unione in quanto Stato [10], definendo l'allora Comunità Economica Europea (CEE) come «una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla Carta costituzionale di base costituita dal trattato.»

La locuzione "comunità di diritto" (*Rechtsgemeinschaft*) si deve al giurista tedesco Walter Hallstein, che è stato il primo presidente della Commissione CEE tra il 1958 e il 1967. Per Hallstein, tre aspetti qualificavano la futura Unione in quanto comunità di diritto: come creazione del diritto, cioè nata «attraverso la forza spirituale e culturale del diritto e non dalla violenza e dall'assoggettamento»; come fonte di diritto, dal momento che possiede, in base ai trattati istitutivi, la capacità di espletare i compiti a lei attribuiti, attraverso organi indipendenti, nell'interesse

7 - Cfr. W. Schroeder, *The European Union and the Rule of Law – State of Affairs and ways of Strengthening*, in W. Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe. From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Hart Publishing, Oxford 2016, pp. 3-34, qui p. 26: «it is well established that the rule of law does not only have a formal, but also a material side and includes the substantive claims for justice and the prohibition of arbitrariness.»

8 - Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, COM(2014) 158 dell'11 marzo 2014, p. 4. La Commissione si basa tra l'altro sulla giurisprudenza non solo della Corte di Giustizia dell'UE, ma anche della Corte europea dei diritti dell'uomo, «la quale conferisce natura sostanziale allo Stato di diritto stabilendo che si tratta di un concetto intrinseco a tutti gli articoli della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cfr. causa Stafford/United Kingdom, 28 maggio 2001, punto 63).» (*Ibid.*).

9 - Sentenza del 23 aprile 1986, *Parti écologiste "Les Verts" / Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, punto 23.

10 - R. Gosalbo Bono, *État de droit et droit de l'Union européenne: première partie*, in «Revue du marché commun et de l'Union Européenne», 544 (2011), pp. 13-35, qui p. 27.

comune; e come ordine giuridico autonomo, garante sia della legalità degli atti delle sue istituzioni, sia della protezione effettiva dei diritti dei suoi cittadini [11].

Ne è seguito il riconoscimento, sempre per via giurisprudenziale, di molte delle componenti della *rule of law* definite dalla Commissione di Venezia, sopra ricordate, tra cui: il principio della separazione dei poteri [12]; il principio di legalità («il principio fondamentale secondo cui, in una comunità di diritto, il rispetto della legalità deve essere garantito pienamente») [13]; l'uguaglianza di fronte alla legge [14]; i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento in virtù dei quali le norme dell'Unione debbono presentare caratteri di chiarezza e prevedibilità per gli amministrati [15]; l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti ai singoli dall'ordinamento giuridico dell'Unione [16] e, in particolare, il controllo, da parte di un giudice indipendente, della conformità degli atti delle istituzioni dell'Unione, segnatamente, ai Trattati, ai principi generali del diritto nonché ai diritti fondamentali [17]; e il divieto di interventi arbitrari dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica [18].

È con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht [19], il 1° novembre 1993, sette anni dopo la sentenza *Les Verts*, che la *rule of law* fa il suo ingresso nei testi fondatori dell'UE, anche se in modo ancora piuttosto simbolico. Il preambolo del Trattato sull'Unione europea si limitava infatti a stabilire che gli Stati membri confermano «il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto», mentre le uniche disposizioni che menzionavano la *rule of law* nell'articolato del trattato riguardavano la dimensione esterna dell'Unione, assegnando alla poli-

---

11 - W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, 1979, Econ-Verlag, pp. 31-35, citato da V. Skouris, *Die Europäische Union als Recht- und Wertegemeinschaft*, cit., pp. 154-155.

12 - Sentenza del 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, punto 58.

13 - Sentenza del 29 aprile 2004, *Commissione / CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punto 63.

14 - Sentenza del 14 settembre 2010, *Akzo Nobel Chemicals e Akcros Chemicals / Commissione*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, punto 55.

15 - Sentenza del 12 novembre 1981, *Meridionale industria salumi*, 212 a 217/80, EU:C:1981:270, punto 10.

16 - Sentenza del 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores / Consiglio*, C-50/00, EU:C:2002:462, punto 39.

17 - Sentenza del 3 ottobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e a. / Parlamento e Consiglio*, C-583/11, EU:C:2013:625, punto 91.

18 - Sentenza del 21 settembre 1989, *Hoechst / Commissione*, cause riunite 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 19.

19 - Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, C 191 del 29 luglio 1992, pp. 1-112.

tica di cooperazione allo sviluppo [20] e alla politica estera e di sicurezza comune [21] l'obiettivo di sviluppare e consolidare la democrazia e lo Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il Trattato di Amsterdam [22], entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha inserito un nuovo riferimento alla *rule of law* come fondamento dell'UE, modificando così l'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea allora in vigore la frase seguente: «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri.».

Il Trattato di Amsterdam ha inoltre previsto, al nuovo articolo 7 del Trattato sull'Unione, un meccanismo sanzionatorio, ispirato dall'articolo 44 del progetto Spinelli [23]. Il testo in vigore di questa norma [articolo 7, paragrafi 2 a 4, del trattato sull'Unione europea (TUE)] dispone:

> 2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni.
> 3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere

20 - Nuovo articolo 130 U, paragrafo 2, diventato articolo 177, paragrafo 2, nella nuova numerazione introdotta dal Trattato di Amsterdam, del Trattato che istituisce la Comunità europea.

21 - Articolo J.I del Trattato sull'Unione europea, diventato articolo 11 nella nuova numerazione introdotta dal Trattato di Amsterdam.

22 - Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. C 340 del 10 novembre 1997, pp. 1-144.

23 - Citato alla nota 3. Tale articolo prevedeva, in caso di «violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi democratici o dei diritti fondamentali» o «delle disposizioni del presente trattato», l'adozione, da parte del Consiglio europeo, di misure «che mirano a sospendere i diritti risultanti dall'applicazione di una parte o della totalità delle disposizioni del presente trattato allo Stato in questione e ai suoi cittadini, fatti salvi i diritti acquisiti da questi ultimi, (e) che possono arrivare fino a sospendere la partecipazione dello Stato in questione al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione, nonché qualsiasi altro organo in cui lo Stato sia rappresentato come tale.». La connessione tra il progetto Spinelli e il meccanismo sanzionatorio del Trattato di Amsterdam è messa in luce da E. van Rijckevorsel, *L'Union européenne face à ses valeurs et le nouveau cadre de la Commission européenne pour l'état de droit*, in G. Willems, S. Wattier e A. Hoc, *Human rights as basis for reevaluating and reconstructing the Law*, Larcier, Bruxelles 2016, p. 283 e da A. Morini, *Articolo 7 TUE*, in C. Curti Gialdino (ed.), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Gruppo Editoriale Simone, Napoli 2012, p. 129. Un simile meccanismo sanzionatorio è pure previsto dall'articolo 8 dello statuto del Consiglio d'Europa.

> alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati.

> 4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

Infine, il Trattato di Amsterdam ha aggiunto, all'articolo 49 del Trattato sull'Unione, alla laconica indicazione del Trattato di Maastricht secondo cui «ogni Stato europeo può domandare di diventare membro dell'Unione» la condizione che tale Stato «rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1», succitati.

Dopo l'esito delle elezioni austriache del 1999, che hanno portato un partito di estrema destra, il FPÖ, a entrare nel governo, gli altri quattrodici Stati allora membri hanno cercato di attivare la procedura sanzionatoria dell'articolo 6; invano, poiché nessuna violazione dei valori fondamentali dell'Unione era stata commessa, ripiegando quindi su sanzioni meramente diplomatiche. La lezione tratta dagli avvenimenti austriaci si cristallizza nel Trattato di Nizza[24], che completa il meccanismo sanzionatorio previsto dall'articolo 7 del TUE con un aspetto preventivo, attraverso il quale il Consiglio può constatare che «esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1», tra cui, dopo Amsterdam, la *rule of law*, e rivolgere raccomandazioni a questo Stato. Tale disposizione, nel testo attualmente in vigore (articolo 7, paragrafo 1, del TUE), recita:

> Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione

24 - Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. C 80 del 10 marzo 2001, pp. 1-87.

il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.

Il trattato di Lisbona, del 2007, completa il percorso di costituzionalizzazione[25] della *rule of law* nell'ordinamento UE: il Trattato sull'Unione europea attuale[26], infatti, fa riferimento, nel Preambolo, alle «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali», tra cui lo Stato di diritto e al «proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto» e, all'articolo 2 del TUE, al fatto che 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»[27].

Il trattato di Lisbona inoltre conferma, all'articolo 7 del TUE, il meccanismo sanzionatorio introdotto dal Trattato di Amsterdam e il meccanismo preventivo del Trattato di Nizza.

La duplice portata della *rule of law*

Un primo aspetto della *rule of law* come principio costituzionale dell'Unione riguarda il fatto che l'UE stessa «deve rispettare i valori di base, sostanziali, del costituzionalismo: democrazia, protezione dei diritti fondamentali e, appunto, *rule of law*»[28].

Quest'aspetto è relativamente semplice: il Tribunale e la Corte di giustizia dell'UE assicurano il rispetto della legalità degli atti delle istituzioni dell'UE, e quindi anche la loro conformità con la *rule of law*. In una recente sentenza, per esempio, il Tribunale ha sancito che i principi di pubblicità e di trasparenza, che, come abbiamo visto, sono elementi costitutivi della *rule of law*, sono inerenti alle

25 - L'articolo 2 TUE «rappresenta il nucleo essenziale del mai interrotto "processo costituente" dell'Unione europea.» T. Russo, *Articolo 2 TUE*, in C. Curti Gialdino (ed.), *Codice dell'Unione europea operativo*, cit., p. 53.

26 - Versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 202 del 7 giugno 2016, pp. 1-46.

27 - È interessante notare come i "principi" del Trattato di Amsterdam siano diventati "valori" nel TUE, come ad indicare che gli Stati membri riconoscono la *rule of law* e gli altri fondamenti dell'Unione, prima che come principi di natura giuridica, come elementi di natura morale, come valori, appunto.

28 - M. Claes e M. Bonelli, *The Rule of Law and the Constitutionalisation of the European Union*, in W. Schroeder (ed.), *Strengthening the Rule of Law in Europe*, cit., pp. 265-289, qui p. 271.

procedure legislative dell'Unione. In particolare, è la trasparenza nel processo legislativo che contribuisce a conferire alle istituzioni una maggiore legittimità agli occhi dei cittadini dell'Unione e ad accrescere la loro fiducia e contribuisce così a rafforzare la democrazia permettendo ai cittadini di controllare tutte le informazioni che hanno costituito il fondamento di un atto legislativo [29].

Più multiforme è la questione dell'attuazione dell'altro aspetto della *rule of law* nell'ambito dell'UE nel suo complesso, un insieme che comprende non solo le istituzioni dell'Unione ma anche gli Stati Membri, cioè il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 del TUE negli Stati membri, e degli strumenti che le istituzioni dell'UE hanno a loro disposizione per assicurare tale rispetto. Il rispetto della *rule of law* da parte degli Stati membri, infatti, è strettamente collegato ad un altro principio fondamentale, che fa parte dell'ordine costituzionale dell'UE, pur senza essere menzionato dai trattati [30], quello della fiducia reciproca tra gli Stati membri. Tale principio deriva dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha sancito che la costruzione giuridica dell'UE «poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 del TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua» [31]. La Corte ha sottolineato che «il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne» [32].

È un principio, quello della fiducia tra Stati, che, se appartiene al diritto internazionale nel suo complesso [33], nel quadro dell'Unione europea assume un'importanza del tutto concreta, essenziale al funzionamento stesso dell'Unione. Come ha ricordato la Commissione europea, «la fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'UE e i rispettivi sistemi giuridici è il fondamento dell'Unione e in questo ambito riveste un ruolo essenziale il modo in cui lo Stato di diritto è attuato a livello nazionale» [34].

---

29 - Sentenza del 22 marzo 2018, *De Capitani / Parlamento*, T-540/15, EU:T:2018:167, punti 78, 80 e 81.

30 - Pur essendo stato previsto dall'articolo I-42, relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 310 del 16 dicembre 2004, pp. 1-474), mai entrato in vigore.

31 - Parere del 18 dicembre 2014, 2/13, EU:C:2014:2454, punto 168.

32 - *Ibid.*, punto 191.

33 - La Corte Internazionale di Giustizia ha definito la fiducia come una «condizione inerente alla cooperazione internazionale» nella sentenza del 20 dicembre 1974 nel caso *Nuclear Test I* (*Australia c. Francia/ Nuova Zelanda c. Francia* in *C.I.J., Recueil,* 1974, p. 473, punto 49).

34 - Commissione europea, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, cit., p. 2.

In effetti, in particolare, ma non solo, nell'ambito dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne", ogni Stato, come pure ogni cittadino dell'UE, deve potersi fidare che ognuno degli Stati membri rispetta la *rule of law*. Per preservare questa fiducia, «è necessario che tutti gli Stati membri si sentano chiamati in causa se in uno di essi non viene pienamente rispettato lo Stato di diritto» [35]. È il senso dell'articolo 49 del TUE, che esige tale rispetto come condizione per l'adesione all'UE, e dell'articolo 7 del TUE, che permette di verificare tale rispetto con riferimento agli Stati già membri dell'UE.

La forza di attrazione della *rule of law*

L'Unione europea, come insieme politico e ordine giuridico basato sulla *rule of law*, è stata, in modo del tutto naturale, l'approdo, una sorta di ritorno a casa, per gli Stati che si affacciavano nuovamente alla democrazia dopo esperienze di dittature: la Grecia (che ha aderito alle allora Comunità europee nel 1981), come pure la Spagna e il Portogallo (1986).

In previsione dell'adesione dei Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO), che avevano da poco riacquistato l'indipendenza dal dominio sovietico, l'Unione europea ha voluto dotarsi, nel 1993, di un quadro vincolante di condizioni che, da allora in poi, ogni Paese candidato all'adesione all'UE avrebbe dovuto riempire, note come "criteri di Copehagen" [36]. Per quanto riguarda la *rule of law*, tali obblighi comprendono: l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario di tali Stati; la responsabilità (*accountability*) di fronte alla legge del governo e degli amministratori pubblici; e la trasparenza, efficienza e equità del processo di adozione e esecuzione (*enforcement*) delle leggi.

Anche grazie a tali criteri, le adesioni all'UE del 2004 (otto Stati PECO), 2007 (Bulgaria e Romania) e 2013 (Croazia), la cui pietra angolare è stata la «libertà sotto la legge, la libertà garantita dalla legge» [37] hanno rappresentato, per tali Stati, una trasformazione radicale, non solo dell'economia, ma anche della strutture politiche e giuridiche. Anche grazie a un imponente programma di assistenza da parte dell'UE, al fine di accompagnare le trasformazioni necessarie perché i futuri

---

35 - *Ibid.*, p. 5.

36 - Consiglio europeo, Conclusioni della Presidenza, Copenhagen, 21-22 giugno 1993. Cfr. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/policy-highlights/rule-of-law_en, pagina consultata il 25 maggio 2018.

37 - Secondo l'espressione dell'ex avvocato generale della Corte di Giustizia dell'UE Sir Francis Jacobs, *The European Union and the Rule of Law*, Holdsworth Club Presidential Address, University of Birmingham 2008, https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-artslaw/law/holdsworth-address/holdsworth 07-08-jacobs.pdf, p. 14.

Stati membri rispettassero gli standard relativi alla *rule of law*, furono stabilite nuove costituzioni, nuove Corti costituzionali e misure per rafforzare l'indipendenza dei tribunali ordinari [38]. A ogni Stato candidato è pure richiesto, già nelle primissime fasi dei negoziati di adesione, di adottare misure per lottare contro la criminalità organizzata e la corruzione [39]. È interessante notare come, degli undici PECO che hanno aderito all'UE dal 2004, le costituzioni di dieci di questi facciano esplicito riferimento al principio della *rule of law* o, più spesso, al principio dello Stato governato dalla *rule of law* [40].

Per poter diventare membri dell'UE, il rispetto della *rule of law* è un requisito fondamentale. Ancora una volta, non si tratta di un criterio meramente formale, dato che la Commissione europea effettua un monitoraggio sistematico di tale rispetto da parte dei Paesi candidati e fa rapporto ogni anno su come ognuno di tali Stati candidati attua la *rule of law* [41].

La prospettiva di far parte dell'UE diventa, così, un «potente incentivo per realizzare trasformazioni radicali» in molti Paesi, un processo che «non sembra avere né precedenti nelle relazioni tra Stati né un equivalente altrove nel mondo d'oggi» [42]. In esito a tale processo, gli Stati membri dell'UE sono ancorati al principio della *rule of law*, in modo irreversibile. In tal modo, è l'Unione nel suo complesso che è, oggi, più attrezzata a rispondere alle sfide poste dalla *rule of law*.

Le minacce alla *rule of law*

Tuttavia, nonostante la progressiva costituzionalizzazione del principio della *rule of law* nell'ordine giuridico dell'Unione e gli sforzi compiuti dai nuovi Stati membri per assicurare il rispetto di tale principio al momento dell'adesione, situazioni critiche sono emerse in vari di questi Stati, e possono emergere – nel breve o nel lungo periodo – anche in Stati fondatori o di più antica adesione.

Due tipi di situazioni possono essere identificate [43]. In primo luogo, se uno Stato membro viola la *rule of law* nell'ambito del diritto dell'Unione, la situazione è del tutto simile a quella sopra descritta riguardo agli atti delle istituzioni dell'UE, in cui

---

38 - *Ibid.*, p. 15.

39 - Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*, COM (2013) 700 dell'8 novembre 2013, p. 2.

40 - L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle in the European Union*, cit., pp. 35-36.

41 - European Commission, *Understanding Enlargement. The European Union's enlargement policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, p. 12.

42 - F. Jacobs, *The European Union and the Rule of Law*, cit., p. 15.

43 - Cfr. M. Claes e M. Bonelli, *The Rule of Law and the Constitutionalisation of the European Union*, cit., pp. 280-281.

è la Corte di Giustizia dell'UE ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione: la Commissione può infatti, in tal caso, introdurre un ricorso in mancamento dinanzi alla Corte di Giustizia in base all'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che potrà sanzionare la violazione della *rule of la*w, limitatamente, tuttavia, a specifiche violazioni di uno degli obblighi incombenti a tale Stato in virtù dei trattati.

Diversa è la situazione di carenze sistematiche o di una deteriorazione generalizzata della *rule of law* all'interno di uno Stato membro, che non comporti la violazione di specifici obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

In questo caso, in teoria, le istituzioni dell'UE possono avvalersi del meccanismo, tanto preventivo quanto sanzionatorio, previsto dall'articolo 7 del TUE, sopra descritto. In pratica, però, tale strumento, che ha una natura eminentemente politica, come dimostrato dal ruolo preminente, in tale contesto, assunto dal Consiglio europeo e dal Consiglio [44] e dalla necessità della maggioranza rafforzata o dell'unanimità tra gli Stati membri, è di difficilissima attuazione, tant'è che non è sinora mai stato usato.

Per tale motivo la Commissione, "custode dei trattati" e quindi anche del principio della *rule of law* in essi iscritto, ha predisposto un meccanismo alternativo al ricorso all'"opzione nucleare" [45] rappresentata dall'articolo 7 del TUE, il "quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" (*rule of law framework*). Tale quadro, presentato nel 2014 [46], persegue l'obiettivo di far fronte alle minacce allo Stato di diritto «aventi carattere sistemico» [47] e prevede una procedura in tre fasi (valutazione della Commissione, raccomandazione della Commissione e follow-up di tale raccomandazione), che non contempla l'intervento del Consiglio europeo e del Consiglio (quest'ultimo, come il Parlamento, è informato dalla Commissione), evitando così l'ostacolo principale alla praticabilità del meccanismo dell'articolo 7.

Il *rule of law framework* è stato attivato dalla Commissione per la prima volta nel 2016 in reazione alle minacce sistemiche all'indipendenza della magistratura,

---

44 - Tali istituzioni sono quelle che, nel sistema istituzionale previsto dai trattati, rappresentano gli Stati membri ed i loro interessi.

45 - Commissione europea, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, cit., p. 2. Per D. Kochenov, *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*, EUI Working Paper LAW 2017/10, European University Institute, Badia Fiesolana, 2017, tuttavia, è fuorviante parlare di "opzione nucleare", una locazione che suggerisce che l'articolo 7 del TUE sia, di fatto, inutilizzabile per risolvere "la crisi della *rule of law* dell'UE", mentre invece, secondo l'autore, tale crisi va precisamente affrontata usando gli strumenti del diritto dell'Unione.

46 - Commissione europea, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, cit.

47 - *Ibid.*, p. 7.

compresa la giustizia costituzionale, poste in atto dalla Polonia [48], come constatato dalla Commissione di Venezia, che ha concluso che la serie di atti legislativi, adottati o proposti dalla Polonia, «mette in grave pericolo l'indipendenza di ogni parte del potere giudiziario in Polonia» [49]. Il dialogo intrapreso con lo Stato membro in questione non ha permesso di dissipare le minacce sistemiche constatate dalla Commissione, che ha concluso l'iter del *rule of law framework* con la presentazione di una proposta motivata al fine di innescare il meccanismo preventivo previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, del TUE [50].

Da ultimo, la Commissione ha completato i due meccanismi di natura politica, quello dell'articolo 7 e il *rule of law framework*, con una proposta di natura economica. Al fine di rendere concreta la pressione su uno Stato membro inadempiente in materia di *rule of law*, infatti, la Commissione ha proposto, il 2 maggio 2018, riprendendo una raccomandazione del Parlamento europeo [51], che, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale dell'UE (MFF) 2021-2027, l'Unione possa, in caso di carenze generalizzate per quanto riguarda la *rule of law* negli Stati membri, «sospendere, ridurre o restringere l'accesso ai finanziamenti dell'UE in modo proporzionale alla natura, alla gravità e alla portata delle carenze relative allo Stato di diritto.» [52]. Tale proposta, come il MFF nel suo complesso, dovrà essere adottata dagli Stati membri all'unanimità, e non è detto che ciò avvenga. Rimarrà comunque il messaggio che la Commissione rimane attenta e innovativa nel vegliare a possibili violazioni della *rule of law* negli Stati membri.

---

48 - Raccomandazione (UE) 2016/1374 della Commissione, del 27 luglio 2016, relativa allo Stato di diritto in Polonia, GU L 217 del 12.8.2016, pp. 53-68.

49 - Venice Commission, Opinion on Poland, Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session (8-9 December 2017), punto 131. Questo documento è il più recente di una serie di pareri sulla Polonia adottati dalla Commissione di Venezia.

50 - Raccomandazione (UE) 2018/103 della Commissione, del 20 dicembre 2017, relativa allo Stato di diritto in Polonia complementare alle raccomandazioni (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 e (UE) 2017/1520, GU L 17 del 23.1.2018, pp. 50–64.

51 - Relazione del Parlamento europeo del 10 ottobre 2016 recante raccomandazioni alla Commissione sull'istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, Stato di diritto e diritti fondamentali, 2015/2254(INL), punto 20.

52 - European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, COM(2018) 321 del 2 maggio 2018, p. 4.

Conclusione

Quasi settant'anni fa la visione dei padri fondatori del processo di integrazione europea ha sostituito la forza del diritto alla legge del più forte che vigeva ampiamente nelle relazioni tra Stati sovrani. Nel percorso, tra luci e ombre, che l'Unione europea ha compiuto in questi decenni, la *rule of law* è stata una pietra angolare della costruzione della casa comune di 500 milioni di europei. Le istituzioni dell'Unione e gli Stati che la compongo hanno preso l'impegno irrevocabile di rispettare le regole della democrazia, i diritti fondamentali e, appunto, la *rule of law*, a beneficio, in fine, delle libertà e dei diritti dei propri cittadini. Il contenuto sostanziale della *rule of law*, l'impegno delle istituzioni dell'UE, tra cui la Commissione, custode dei trattati, e la Corte di Giustizia, garante del rispetto del diritto, e la *peer pressure* esercitata dagli altri Stati membri rende impossibile, nei fatti, a meno di rivoluzioni imprevedibili all'ora attuale, l'evolversi, cui assistiamo alle frontiere dell'Unione europea, di Stati democratici verso forme di democrazie illiberali, o di "democrature", cioè regimi politici caratterizzati da un assetto statuale ancora formalmente democratico, ma pure da forme di autoritarismo sostanziale da parte dei poteri pubblici.

Non tutto, ma è tantissimo. È, soprattutto, uno strumento che protegge i cittadini e i loro diritti, in quest'insieme unico al mondo che è l'Unione europea.

PAOLO GIUSTA
Funzionario dell'Unione europea, ha insegnato Leadership etica all'Istituto Universitario Sophia di Loppiano (FI)
paolo.giusta@gmail.com

A Values-based Citizens' Europe

di Léonce Bekemans

In a complex and rapidly changing global order continuous political courage, inspiration and citizen-centric practices are needed to shape and strengthen the values that are connected with the EU. We clearly affirm the value premises of the EU as a community responsible for security and stability and for guaranteeing the welfare and well-being of its citizens. The paper is structured in three parts: The first part focusses on the importance of citizens' participation and citizens'dialogue in the future developments of the EU. Growing complexity and interconnection between and within societies have become intrinsic characteristics of European societies, impacting the dialogue of institutions with citizens. In a second part we deal with participatory democracy and civil dialogue as legally embedded concepts in the Lisbon Treaty. This implies an analysis and assessment of the phased development of EU practices in participatory democracy and civil dialogue. The last part concerns the instruments and practices of participatory governance that the EU has developed to respond to the citizens' demands for a more values-based community.

Point of departure: A Values-based Community

The main point of departure for recognising Europe as a values-based Community is legally embedded in Art. 2 of the Lisbon Treaty (TEU):

> «The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail».

In a rapidly changing world continuous political courage, inspiration and human-centric practices are needed to shape and strengthen the values, which are connected with "Europe". The promotion of these values should be conceived as a task that goes beyond the European territory and is recognised worldwide as a model of society. We must foster our Europe as a space of unity in diversity, based on relations of reciprocity and fraternity. Europe's mission today is to redefine its post-war concept of peace and social order in the context of a globalising world. That consists of a system of global relations based on the principles of an eco-social market economy where free exchange is balanced with strong institutions of social welfare, ecological commitment and distributive justice. To realise this mission, we are convinced that Europe should strengthen its resources in relational identity-building to further a common sense of belonging and to respond jointly to global challenges. This should be done in the spirit of the European personalist tradition, respecting the significance, uniqueness and inviolability of the human person, as well as the person's essentially relational or social dimension.

Reflecting on the recent problems of the financial crisis, the Grexit and Brexit threats and terrorist attacks, the migration question, and certainly the (human) security issue, overall priority should be given to consolidating a values-oriented European project that can protect, guarantee and inspire not only the European citizens, but, hopefully also the future world organisation with peace, human rights and the basics of a state of law. Therefore we should focus on the values that are common to all European nations/states, given common cultural traditions and varied expressions.

We clearly affirm the value premises of Europe as a community in dealing with the welfare and wellbeing of its current and future citizens, although acknowledging negative reactions and criticisms to its (non-)application and implementation.

- Europe as a Community of Destiny: The process of European integration has led to the increasing interdependence and complexity of the interactions and relations that shape our common destiny in a globalising world. The maintenance of

peace, the conservation of the environment, and the means of enabling people to live their lives with dignity all demand common policies, respecting diversities. All Europeans are called upon to work responsibly together to build a peaceful European order in dialogue.

- Europe as a Community of Values: The aim of European integration and inclusion is to carry out, develop and safeguard the community of shared values. These are rooted in common legal principles, acknowledging the freedom of individuals and social responsibility. Fundamental European values are based on human dignity, tolerance, humanity and fraternity. These principles have opened the way to a free and peaceful future in international relations.

- Europe as a Community of Life: In order for the European Union to become a citizens' Europe it must develop into a tangible and living community. To that end, citizens must be given the opportunity to participate more fully in the process of European integration. A unified Europe implies further developing European citizenship to the point at which all citizens in all member states have the same rights and duties.

- Europe as an Economic and Social Community: The first steps were taken when six countries founded the European Coal and Steel Community in which basic industries important for the conduct of war were placed under a common Authority. This neo-functional approach resulted in the European Economic Community, and eventually developed into the European Union, in a process that led to peace between the member states and a higher standard of living.

- Europe as a Community of Purpose and Responsibility: In today's globalising and individualising world, the European Union carries a particular responsibility. The European continent has close economic, political and cultural ties with many regions of the world, set in various cooperation agreements. Conflicts and crises, whether within or beyond Europe, threaten all European states and citizens alike. Only through cooperation, solidarity and unity can Europe effectively help to solve world problems. Discord in European policies would be irresponsible and can only lead to chaos.

- Europe as a Community and Meeting Place of Multiple Identities: Freedom, peace, human dignity, equality and social justice are Europe's greatest common goods. To protect and further develop these aims, Europe needs a morally acceptable political structure and policies which strengthen the sense of common purpose while establishing the credibility of the European Union and making its citizens proud to be Europeans through the building of meeting places and the recognition of the wealth of its multiple identities.

- Europe as a Community of Multicultural Learning: In order to build up a common European identity as an added value a common background and future of the

citizens' dialogue is needed which takes into account the specific multilayered and diversified institutional and cultural European environment in education and learning.

I. Citizens' participation and Citizens' dialogue in the EU

1) A global context

Growing complexity and interconnection between and within societies have become intrinsic characteristics of European societies. They are having an impact on the dialogue with citizens.While power is increasingly globalised, the State is no longer an exclusive actor in the system, despite attempts to return to national solutions, as the current migration and refugee crisis illustrate. This leads to multiple identities, different duties and rights, diverse tasks and roles for citizens. It has also resulted in a widening gap and mistrust between citizens and their institutions. This kind of fragmentation brings many people to confusion and uncertainty.

In order to stimulate true citizens participation and realise citizens valid dialogue within such a fluid global context some conditions need to be fulfilled:

- A clear, coherent and critical vision is required about the essentials of information, communication and dialogue, as well as on the limits of each. The ongoing and radical process of transformation needs to be put into its proper context. Citizens' concerns about identity, citizenship, governance, borders, democracy and dialogue need tangible answers.
- The Union's responses must place citizens at the centre of political action, with full respect for their diversity. This implies the need to have a more global and flexible approach for the EU's information and communication. This approach will help reinforce positive messaging, narratives and perspectives to achieve more effective and focused cooperation among EU institutions and other governance levels.
- The concept of "community" should be strengthened. This embraces the local, regional, national and international contexts that individuals live in to create a common public space, within which individuals can act together on a values-based foundation.
- the Union should offer a true identity of reference and an added value to existing regional and national notions of belonging. Indeed, due to the radical changes affecting our societies, the sense of belonging to a community has to be underscored with a clear vision and be sustained by tangible and visible results.
- The role of education in responding to the challenges of globalisation and increasing societal complexity, is therefore fundamental. Indeed, learning to

live together positively with our differences and diversity is becoming the central dimension of active citizenship. [1]

2) Citizen-centric context: Citizens as co-owners and protagonists of the European project

The new social platforms and communicational framework also affect the way politics is conducted. Traditional representative democracy (i.e. parliamentary government) is now challenged by other forms of democratic expressions, namely participatory and deliberative democracy. There is no question of replacing one with the other, but we need to ensure that the two complement each other. Some recent developments have happened in this area. [2]

The social media facilitate civic participation in the policy-making process, and new methods of public governance are being implemented by different public authorities that attempt to integrate citizen know-how into the decision-making process, also through social media platforms. Therefore it can provide more democratic legitimacy as has been shown by the opposition to the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA.

In addition to their representation by an elected politician, citizens now also want to have real, personal ownership of and involvement in the different public spheres. The best way to regain the citizens' trust is to make them feel protagonists in policy-making, not appear as mere passive receivers.

II. Participatory Democracy in the EU

1) Main legal basis

The Lisbon Treaty's Preamble calls for enhancing the legitimacy of the Union. This is underlined with Treaty Articles 10 on representative democracy and 11 on participatory democracy. Despite self-imposed obligations and the Treaty's clear commitment to citizen's participation, the Union's institutions appear to be slow to fully embrace the applications of these articles. Still the legal reference for participatory democracy in the EU is presented by these two articles.

Article 10 of the TFEU reads as follows:

---

1 - L. Bekemans, *The Role of Education in the rethinking of Europe in a global perspective*, in «Educatio Catholica», Populorum progressio and education, Congregation for Catholic Education, Rome, Anno III, 1-2, 2017, pp. 139-155.

2 - See the French Project "Parlement et Citoyens"(https://www.republique-numerique.fr) or the European project "Eucrowd" (*http://www.inepa.si/eucrowd*).

«(1). The functioning of the Union shall be founded on representative democracy.(2) Citizens are directly represented at Union level in the European Parliament. Member States are represented in the European Council by their Heads of State or Government and in the Council by their governments, themselves democratically accountable either to their national Parliaments, or to their citizens. (3) Every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen. (4) Political parties at European level contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union».

Article 11 of the TFEU read as follows:

«(1) The institutions shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.(2) The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. (3). The European Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent.(4) Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission, within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties».

2) An applied vision for civil dialogue

- A general theoretical framework of Civil Society Organisations (CSOs)

An empowered civil society is a crucial component of any democratic system and is an asset in itself. It represents and fosters pluralism and can contribute to more effective policies, equitable and sustainable development and inclusive growth. It is an important player in fostering peace and in conflict resolution. By articulating citizens' concerns, CSOs are active in the public arena, engaging in initiatives to further participatory democracy and governance.

The UN has recognised Civil Societies Organisations' legitimacy to participate in global governance through Art. 71 of the UN Charter[3]. The conceptualisation of

3 - See United Nations, The Charter of the United Nations, Available at: http://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html. Article 71: "*The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where*

Civil Society has developed through various interpretations from the political theory of Aristotle and the pre-modern thinkers of Locke, Hobbes and Rousseau [4] to the contempoary theories of civil society.

Laura Pedraza-Farina provides a theoretical framework that provides an accurate description of civil society. [5] She proposes a useful typology that distinguishes civil society organisations into their possible functions and purposes, ranging from apolitical and individualistic to policy-oriented and state-integrated. She argues that five groups of theories of civil society, each espousing different value systems and emphasising particular functions of civil society, map into this framework – (1) market liberal; (2) civic republican and social capital; (3) Habermasian critical; (4) Third World, feminist and minority critical; and (5) governance and state-society synergy theories – exposing fundamentally different normative understandings of civil society. In line with Salamon and others, CSOs are classified in five main categories: organisations, private, non-governmental, self-governing and voluntary [6].

A European application of this search for conceptualisation of civil society is given by the very interesting AUGUR Study proposed by the European Commission. [7] CSOs' actions are linked either to service provision or advocacy. Advocacy CSOs define their mission as democracy building. It is a top-down approach [8] and its aimed at influencing and impacting authorities and their policies by expressing cultural, social, environmental, political concerns. The main strategies used by advocacy CSOs are the "name and shame" critical approach and the awareness campaigns. Service provision CSOs adopt a bottom-up approach that offers welfare services in fields such as education, recreation, health, family, humanitarian support, development project implementation and expertise services acting as a socio-economic agent by providing concrete services to the population, business or governments and international institutions.

---

appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned".

4 - UK Essays, *Comparative Analysis Of Hobbes Locke And Rousseau Philosophy Essay*, November 2013, Retrieved from https://www.google.it/?vref=1.

5 - L. Pedraza-Fariña, *Conceptions Of Civil Society In International Lawmaking and Implementation: A Theoretical Framework*, in «Michigan Journal of International Law», vol. 34, Issue 3, 2013, pp. 605-673.

6 - L. M. Salamon a.o., *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, vol. 2, «The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies», Baltimore, MD, 2004.

7 - F. Desse, *Challenges for Europe in the world in 2030, The Role and Structure of Civil Society Organizations in National and Global Governance Evolution and outlook between now and 2030*, AUGUR, European Commission, Brussels, Project no. SSH-CT-2009-244565, 2012, 71 p.

8 - *Ibid.*, p. 9.

In short, this very brief theoretical overview of the definition and role of civil society through the historical developments tells us that CSOs can have a considerable impact on the community in general and more specifically, on the strengthening of democratic practices. CSOs offer spaces where cultural, social, recreational, artistic and spiritual aspects can be expressed, enriching the community and contributing to its social and cultural vitality. Moreover, CSOs, both on local and international levels, can potentially contribute to local economic and cultural development and improve the wellbeing of their own communities and those of others. We believe that in the current conjuncture, we are moving towards a 'dominance' of 'commons' format for societal development. The commons format assumes a mode of development that indicates civil society and community as critical initiators and guardians of common value.

- A European policy-oriented conceptual framework of CSOs

The EU considers CSOs to include all non-State, not-for-profit structures, non-partisan and non-violent, through which people organise to pursue shared objectives and ideals, whether political, cultural, social or economic. Operating from the local to the national, regional and international levels, they comprise urban and rural, formal and informal organisations.

In conceptual terms, the civil dialogue with the European CSO framework refers to following content elements:

- Civil dialogue reaches out to, involves and includes representative associations and civil society at all levels – local, regional, national and European. It is multi-level, open, transparent and inclusive.
- Civil dialogue supplements direct participation methods: citizens, organised in associations representing their interests, will be able to participate in and contribute to civil dialogue at the level that best suits them.
- Civil dialogue gives an overarching structure to existing dialogues, as well as those yet to be developed, between EU institutions and civil society focused on particular themes. Any confusion between dialogue, consultation and communication should be avoided. It builds on, but does not duplicate existing dialogues or consultations.
- Civil dialogue is a process for exchanging expertise and connecting with innovation in grassroots citizens' organisations. It is a space for identifying, reflecting and building on the values, principles and objectives of the European project, creating a European public sphere by closing the gap between policymakers and citizens and also harnessing the potential of direct participation by the citizens. It should lead to better policy development for the common good, closer to the citizens' needs and expectations, generating a

greater sense of common ownership. The role of civil dialogue is crucial in stimulating ideas for a "new" Europe as well as in drafting legislation, as it allows the impact of the legislation on the citizens to be assessed.

- Civil dialogue may favour joint actions on agreed EU priorities. It serves as a place for civil society and the EU institutions to cooperate and build joint projects for a better implementation of EU policies, contributing to better understanding amongst citizens of the added value of the European Union and evaluating the impact that policies have on civil society and citizens. The value of cross-sector and cross-thematic initiatives should be borne in mind.
- Civil dialogue is an opportunity to create links between the citizens themselves and their elected representatives from across the EU. It can lead to EU-wide cooperation, exchange and projects for change, encouraging the development of stronger ownership and a stronger sense of European identity, underpinning the process of European integration.

In short, civil dialogue favours interactive dynamics expressed by virtue of the extensive and complex net of channels of access that EU is providing to actors of non-state or non-governmental nature (e.g. CSOs, NGOs, Networks, Platforms). Moreover, it is linked to the democratisation of the international system, to the participatory dimension of democracy at the European level and to the characteristics of "good governance" (i.e. openness, participation, responsibility, effectiveness and consistency) as it was explained in the White Paper on European governance [9].

3) Phased development of EU practices in participatory democracy, governance and civil dialogue: horizontal, vertical and structural dialogue [10]

Although modest attempts of participatory practices started with the creation of the European Economic Community, in particular with the Social Dialogue institutionalised in the European Economic and Social Committee (EESC) and financed through the European Social Fund and the political dialogue set up in the European Political Cooperation, real EU practices of participatory democracy only emerged with the Treaty of Lisbon. Only then the role and impact of civil society

9 - Commission of the European Communities, *White Paper on European Governance*, COM(2001) 428 final, Brussels 25/07/2001.

10 - A good critical overview is given by J.Pichler, *Civil dialogue and Participatory Democracy in the EU Institutions*, Visits and Publications Unit EESC, Brussels, 2015, p. 110.

organisations became recognised. It is good to recall the major recent building steps of this formalised awareness and increased institutionalisation of civil society in EU affairs.

- The White Paper on European Governance by the European Commission [11] clearly states that

  «The Union must renew the Community method by following a less top-down approach." It also implied to "establish a more systematic dialogue with representatives of regional and local governments through national and European associations at an early stage in shaping policy and […] a stronger interaction with […] civil society».

- The Opinion of the European Economic and Social Committee on Civil Dialogue in 2001 [12] clearly defined what is meant with civil dialogue in the European context:
  - dialogue within European organisations that represent civil society on the theme of development and the future of the European Union and its policies;
  - structured, regular dialogue between these organisations as a whole and the EU;
  - day-to-day sectoral dialogue between civil society organisations and their partners in legislative and executive bodies.

- Civil Dialogue Platform of European Social NGOs [13] clarified that: «Civil dialogue is not just about consultation, it is about ensuring all stakeholders are given the opportunity to influence policy issues where they have expertise […]». The Platform conceives the dialogue as an ongoing process involving local, national and European levels, within a specific sector as well as on horizontal issues. Focus is on social justice, inclusion, employment, right, civil dialogue, etc. This process is channeled up to the EU institutions by the European NGOs who have been mandated by their constituencies to represent them and advocate on their behalf. This close link between the EU NGOs and their national networks explains why the EU institutions value so much the direct consultation with civil society organisations.

---

11 - *Ibid.*

12 - European Economic and Social Committee on Civil Dialogue, Opinion of the EESC 535/2001.

13 - See *http://www.socialplatform.org*

- The Riga Process on participation, launched by the NGO Forum - RIGA 2015 offers an Action Roadmap towards dialogue at different levels [14] for the implementation of Article 11.1 and 11.2 of the Lisbon Treaty. It has been supported by European Economic Area Grants, European Economic and Social Committee (EESC), the EESC Liaison Group, and EU NGO networks - the Konrad Adenauer Stiftung and King Baudouin Foundation. It clearly emphasised that:

> «Only a qualitative dialogue between decision makers and society can provide decision-making process in accordance to society needs. In order to ensure a successful dialogue, the exchange of experience and cooperation among state institutions, non-governmental organizations, experts, and society is essential. There is no doubt – the resources and skills are needed for an active participation».

The objective of the Roadmap is to promote civil society participation in decision-making at both national and EU level, as well as to identify future actions to be taken by people, organisations, communities, states, and the European Union. It outlines a vision, a structure and actions needed for the implementation of better civil dialogue in the EU and the involvement of citizens. In short, it reflects citizens' calls for better decisions, better policymaking and better governance responding to citizens' needs. It lays the concrete groundwork for civil dialogue in which representative associations play a key role while, at the same time, the full potential of individuals is harnessed.

The roadmap outlines three levels of dialogue reflecting Article 11(1) and (2) of the TFEU:

a) Dialogue with representative associations and civil society at national level focuses on:

- Structure (Article 11.2): Although national traditions and legal frameworks differ considerably, EU decisions are, to a large extent, prepared by national departments and have greatest impact at national, regional and local levels. Treaties are binding upon Member States and joint commitments and aims (such as the Europe2020 Strategy) cannot be achieved without broad ownership and participation by the citizens. The

14 - See NGO Forum - Riga 2015: *http://ecas.org/roadmap-better-civil-dialogue-agreed-upon-ngo-forum-riga*

thematic dialogues that often already exist at a national level need better EU recognition and support measures so that they can be extended to other Member States. National dialogues should form part of the debate in the annual EU dialogue.
- Building on: Existing dialogues on EU issues at a national level (e.g. health, youth, sport, trade etc.) as well as the EU Citizens' Dialogues should be adapted and restructured.
- Partners: Member States, European Commission DGs, civil society representatives involved in the dialogues [also via Economic and Social Councils (where existing)].

b) Dialogue with representative associations and civil society at EU level focuses on:

- Structure (Article 11.2): Appropriate regular and structured dialogue forums to link each and all the EU institutions with civil society while creating synergies between the institutions where possible. Existing best practice should be extended and strengthened. The organisation of a yearly event would bring together EU institutions represented at the highest levels and representative associations/civil society as well as representatives from sectoral dialogues at the local, regional and national level. This annual meeting could be structured along the lines of the Open Days, with workshops and thematic meetings feeding into a comprehensive closing session and a final joint declaration or annual work plan. Online engagement and ad-hoc structures could be developed over time. Any declaration would be forwarded to all the EU institutions, and all would be required to issue a formal reaction.
- Building on the European Economic and Social Committee NGO Liaison group, EESC Civil Society Day.
- Partners: European Economic and Social Committee, European Commission, European Parliament and European Council, Committee of Regions.

c) Opportunities for citizens and representative associations to make known and publicly exchange views in all areas of Union action in local, regional, national and EU Dialogues) (Article 11.1).

- Structure: All citizens, through the associations representing their interests, should be able to access civil dialogue at the level that suits them best – be that local, regional, national or the EU level.

These dialogues should be self-organised by the representative association/civil society organisations, with the support of the relevant public authority, thus getting as close to the citizens as possible and helping to reduce feelings of isolation and distance. Citizens should also be able to feed in as individuals.

The format, agenda and topics for discussion would be decided by the representative association/civil society organisations themselves. Agreed reports and representatives would feed into the national and EU-level dialogue process.

- Building on NGO networks, councils, initiatives, EYC 2013 National Alliances;
- Partners: Public authorities from different levels, Member State European Affairs Departments, Economic and Social Councils (where existing), civil society platforms.

4) Implementing participatory democracy

Based on the above mentioned legal references the strengthening of participatory democracy within the EU has been focussing on different levels and various actions.

- The implementation of the Horizontal Civil Dialogue (Art 11(1) TEU) was long overdue. It is all the more relevant as young people prefer more activity-related, issue-related politics. More recently, we have seen some interesting attempts at horizontal civil dialogue, which could serve as pilot projects for a more structured horizontal dialogue with citizens, such as the EESC "*My Europe…Tomorrow"*[15], the "*Eleven-One-Austria Project"*[16] run by the Aus-

15 - The "*My Europe…tomorrow!*" project established a dialogue in the form of a two-way exchange with citizens. During the pilot phase the EESC cooperated with partner organisations in three Member States (Austria, Estonia and Spain) in order to debate the issues of youth (un)employment and immigration. The online platform was launched on 28th October 2014. See also J. W.Pichler and A. Wolfschwenger (eds), *Final Report on the 'EESC's Online Too l"My Europe..Tomorrow Bridging the Gap between Europe and its citizens"* in «Publications of Legal Policy Publications of the Austrian Institute for European Law and Policy», Volume 38, 2015 (*http://portal.eesc.europa.eu/myeurope/Pages/aboutmyeurope.aspx*).

16 - The aim of the project Eleven One Austria is to conceptualise, develop and implement a pan-Austrian open access online platform for all official and other institutions as well as for all forms of organised civil society devoted to all areas of Union action for mutual exchange and exploitation of synergies. This would create a closed "European policy network" within which each participant has full knowledge of the activities of the other participants of the network. Participating partners include: Austrian Institute for

trian Institute for European Law and Policy together with the University of Graz, or the "*REIsearch"* project [17] and the foresight project "*Futurium"*[18], an open-source-tool launched in July 2011 by the European Commission's Directorate General for Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT).

- Also the Vertical Civil Dialogue has to be enforced and opened up as widely as possible. [19] The fragmentary, lobbyist-dominated character of vertical civil dialogue should be replaced and opened up to allow for inputs from the average European citizen. Agenda-setting needs to be from the bottom-up, letting citizens co-decide in a reformed model that reaches consensus from below. The *Eleven One Austria* network or the *Futurium* platform are trying to give concrete responses to the long overdue vertical European dialogue. Quality has to be chosen over quantity, and the Commission has to sustain a "dialogue-regime" where the European Institutions should focus on delivering on substance rather than concentrating on procedures.

- The EU Citizens' Initiative (ECI) is legally embedded in Art 11 (4) of the TFEU:

«Not less than one million citizens who are nationals of a significant number of Member States may take the initiative of inviting the European Commission,

European Law and Policy, University of Graz, University of Salzburg, State of Styria, State of Salzburg, Federal Chancellery of Austria. The final outcome of the project Eleven One Austria is the first open access online tool for the Austrian civil society and their associations for a lively European discussion in the sense of collaborative and cooperative democracy. It is meant to serve as a role model in the development of European Participatory Democracy that can be extended to other EU member states (*https://legalpolicy.org/2015/12/06/eleven-one-austria*).

17 - The REIsearch platform has been created as a bridge to connect citizens, researchers and policy makers on topics linked to the scientific research and to societal challenges that Europe is facing. It was launched in 2016, with the support of the European Parliament and European Commission, with the objective of showing how a technological tool, coupled to a broad network of leading media, research institutions, researchers, civil society organisations, and citizens, can help policy makers to make better use of all knowledge and experience, to make better decisions, based on evidence and experience, for the benefit of society as a whole
(http://www.eismd.eu/reisearch).

18 - Futurium was initially developed as an online space for European citizens to discuss digital topics. Now, the platform serves as a space for European citizens to discuss any topics related to the European Union. The platform hosts an online foresight toolkit to facilitate the joint creation of ideas to help design future policies (*https://ec.europa.eu/futurium/en/egovernment4eu*).

19 - See "Detailed suggestions" in : J. W. Pichler, S. Hinghofer and P. Pichler, *Civil Dialogue and Participatory Democracy in the Practice of the European Union Institutions*, "NWV", Vienna 2016.

within the framework of its powers, to submit any appropriate proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties». This legal instrument needs significant changes and should be used as 'a window of opportunity', and unnecessary barriers and hurdles should be eliminated. The ECI mechanism needs to change if it is to perform better in the future. It should be an intimate platform of exchange between the citizens and 'their' Commission, creating one single handling entity, preferably run by an outsourced body.

This would imply a removal of the Commission's power to decide on the admissibility of incoming ECIs, an involvement in non-successful but interesting ECIs as well as granting successful ones a chance to become a partner in the vertical civil dialogue. It would also mean a reduction of the data requirements at the regional and local levels. A legal status for citizens' committees could be pursued and non-productive administrative burdens eliminated. An increasing general awareness and knowledge of the ECI could only benefit the actual implementation of this potentially strong participatory democracy tool.

- For the first time in EU primary law, the Treaty of Lisbon under Article 17 TFEU explicitly introduces a dialogue between European institutions and churches, religious associations or communities as well as with philosophical and non-confessional organisations.. The Treaty provision for the Dialogue of European Values states that:

«(1) The Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations or communities in the Member States; (2) The Union equally respects the status under national law of philosophical and non-confessional organisations. (3) Recognising their identity and their specific contribution, the Union shall maintain an open, transparent and regular dialogue with these churches and organisations».

In order to frame the dialogue and give guidance to interlocutors in the context of the implementation of Art 17 (3) TFEU, the European Commission adopted guidelines based on the principle of 'open, transparent and regular dialogue': this dialogue has to be opened up to the members of all accredited organisations. It also has to diversify the dialogue away from a Brussels' dialogue to a genuinely open and European dialogue. In short, only an enriching and open dialogue can make it a broad and fruitful public dialogue, connected to communities and citizens.

Assessment

The ongoing EU practices of participatory democracy and the debate on its future developments clearly show the need for citizen-friendly and direct democratic innovations that are attractive to citizens. Deepening democratic representation at the European level should therefore be strengthened, such as the direct election of a President of the Union or an EU-wide electoral constituency.

- The idea of the introduction of a directly-elected president of the Union is not new. The results of the Eurobarometer survey of 6.09.2013 showed that 60% of the Europeans favoured such a direct-democratic right. Initiating the "Spitzenkandidaten" process during the last elections for the European Parliament was already a step forward in improving citizens' legitimisation of the nomination of the President of the European Commission, but additional steps are needed to improve this further.
- An EU-wide election of the European Parliament could also be a step towards a more democratic Europe. The EP has become a vital democratic institution of the EU. It plays an important role as co-legislator, and has become the parliamentary voice at the Union level. The election of MEPs according to Member-State-determined constituencies should nevertheless be questioned. An EU-wide electoral circumscription could further improve the full European dimension of the European Parliament.

III. Participatory governance in the EU

1) Context

Participatory governance is gaining momentum as a means for countering the 'democratic deficit' in the contemporary political systems. In fact, over the past twenty years, the need for bridging the gap between institutions and citizens and constructing a new relationship between citizens and public bodies has been high in the rhetoric of political agenda, although the Eurobarometer findings over the last years show less concrete and positive outcomes. The future of the EU is at stake. A change from a mere output democratic legitimacy to a more input legitimacy would be more than welcomed. Some concrete steps have been taken in the last year.

- On February 14, 2018 a pro-European Appeal by over 300 leading European intellectuals and academics was published all over Europe addressing the Heads of State and Government meeting in Rome on 25 March to celebrate the 60th anniversary of the Treaties of Rome. The Appeal, «a genuine Euro-

pean Union to ensure welfare, security and democracy» [20], called for a re-foundation of the EU on the basis of the European Parliament's recent proposals to strengthen EU institutions and policies and to pave the way towards a true European democratic government. The Appeal invited European citizens to participate in the March for Europe in Rome on 25 March.

- On March 1, 2017 the European Commission presented a White Paper [21] as a contribution to the 60th anniversary summit of the Treaty of Rome. It contained five possible paths for the future of the EU: *Carrying On* (the EU27 focuses on delivering its positive reform agenda); *Nothing but the Single Market* (the EU27 is gradually re-centered on the single market); *Those Who Want To Do More* (the EU27 allows willing Member States to do more together in specific areas); *Doing Less More Efficiently* (the EU27 focuses on delivering more and faster in selected policy areas, while doing less elsewhere); *Doing Much More Together* (Member States decide to do much more together across policy areas).

- On the date of the celebrations many manifestations, events and debates took place in Rome. They mainly dealt with the future challenges of the EU and focussed on rethinking Europe in a global perspective. A good example of such a forward looking, but policy-oriented event has been the geo-thematic conference on "*The future of the EU: a commitment for You(th)"* organised by the EU Jean Monnet Programme. Most of the activities however, referred to the needed Citizens' Dialogue, such as the Citizens' Dialogue with High Representative and Vice-President Ms. Federica Mogherini bringing together some 250 people to discuss the future of Europe; the Symposium at Rome 3 University on "*Europe Fights Back: Re-building Vision, Regaining Trust, Re-launching"*; the Civil Society Forum coordinated by the European Federalist Movement at the Sapienza University; or the *March for Europe* on 25 March 2017, organised by the Spinelli Group. [22]

Finally, the policy context of participatory governance is showing in the last years a growing awareness that more democratic structures are needed in order to

20 - http://www.marchforeurope2017.eu/wp-content/uploads/2017/02/Appeal-EU-Re-foundation__EN.pdf

21 - https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en

22 - www.marchforeurope2017.eu

build up a real European citizens-driven public space. Citizens' dialogues on the future of Europe have become a priority issue.

- The Report by Luc Van den Brande, Special Adviser to the President of the European Commission Jean-Claude Juncker, "*Reaching out to EU citizens: a new opportunity About us, with us, for us*" [23] in October 2017 contains a number of concrete policy proposals on vertical and horizontal policy dialogue, youth, intergenerational solidarity and education.

- On February 14, 2018 the European Commission presented a Leaders' Agenda with a number of practical steps that could make the EU's work more efficient, and improve the connection between the leaders of the EU institutions and the citizens of Europe [24]: further building on the 2014 "Spitzenkandidaten" experience, the composition of the European Parliament and the European Commission, and the idea of a double-hatted President for the Commission and Council.

- On 5-6 May 2018, the Commission convened for the first time in the history of the EU a Citizens' Panel to prepare a public consultation on the Future of Europe. [25] A group of 80 Europeans came to Brussels from 27 Member States, and worked together to draft a 12-question online consultation. This exercise in participative democracy will involve citizens in shaping the conversation on the Future of Europe ahead of the European Parliament elections in May 2019. In addition to the European Commission's work, Citizens' consultations are now also organised in all Member States, following an initiative launched by French President Macron.

2) Governance in perspective

Understanding participatory governance is much related to the concept of governance, expressed at different levels. Governance can be defined as follows: «The process whereby elements/actors in society (institutions & civil society) wield power and authority, influence and enact policies and decisions concerning public life, economic, social and cultural development». It focuses on the construction of

---

23 - L. Van den Brande, *Reaching Out to EU Citizens: A New Opportunity "About Us, with Us, for Us"*, Publications Office of the European Union, Brussels, October 2017, 35 p.

24 - *http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-743_en.htm*

25 - *http://europa.eu/rapid/press-release_AGENDA-18-3603_en.htm*

effective, accountable and legitimate governing arrangements within diverse institutional settings of the public, private and voluntary sectors. It deals with the legitimacy and effectiveness of a political system in terms of democracy and inclusiveness. As such it presents a normative approach to assess the capacity and ability of different levels of governance.

Of course this needs to be put in perspective: good governance in perspective implies national, local and regional, European and global levels of capabilities. These are often interconnected and linked:

- National capabilities and policies for a good national governance are a well-functioning democratic political system responsive to people's needs and the rule of law, with effective administration of justice and an equitable institutional structure. This implies a new and different role of the State, being not any longer the exclusive actor in internal and external affairs.
- Local capabilities and policies are mainly based on the principle of subsidiarity and decentralisation. Governance should take place at the lowest level at which it is effective. It implies that community-driven and values-based approaches create trust, social capital and cohesive societies. States must protect and nurture the local space, create and support opportunities for cross-border networking, cooperation and exchange in view of creating strong, democratic and accountable local institutions.
- (Macro-) Regional capabilities and policies refer to regional cooperation/ integration processes that can strengthen participatory democracy. These mechanisms allow for empowering people to better manage socio-economic forces, improving negotiating power and building capabilities to profit from global opportunities, including a strong social dimension, democratic accountability and social dialogue.
- Global capabilities and policies relate to the importance of the legitimacy of democratic input for international oganisations, taking into account global public goods and global civil society organisations.

3) EU Practice of participatory governance

In a last section we give an overview and assessment of some of the more recent practices of participatory governance in the EU context.

- A White Paper on "*European Governance*" [26], was adopted by the European Commission in July 2001 with the aim of establishing more democratic

26 - Commission of the European Communities, *European Governance: A White Paper*, cit.

forms of governance at all levels - global, European, national, regional and local.

When taking office in 1999, Commission President Romano Prodi drew attention to the need for fundamental reform of the EU decision-making process and the way that the EU institutions function. Promoting new forms of European governance then was made one of the four strategic priorities of the Prodi Commission at the beginning of 2000. Although the need to improve the quality and to simplify regulation has been recognised both at EU level and within individual Member States since the mid-1980s, only in the early 2000s the renewal of the long-standing efforts for institutional and policy-making reform was put into practice.

The White Paper forwards a set of proposals focusing on the role of the EU institutions, better involvement, better regulation, and the contribution the European Union can make to world governance. The White Paper and its ensuing action plans were intended to involve the Parliament, Council and Commission and Member State governments in improving the way in which legislation and policies are prepared and implemented under the existing EU treaties. The Commission defined governance as «the rules, processes and practices that affect how powers are exercised at the European level», as defined by the treaties as they stand. The choice of promoting new forms of governance under the existing institutional framework became the only option available following the decision of the Nice European Council in December 2000 to call for an Intergovernmental Conference (IGC) on institutional reform in 2003.

The content of the White Paper based good governance on the core principles of openness, participation, accountability, effectiveness and coherence. It dealt with four main action themes: (1) Better involvement and more openness: instituting openness through all stages of decision-making; ensuring consultation with regional and local governments and with civil society networks; (2) Better policies, regulation and delivery: simplifying EU law and related national rules; promoting different policy tools; establishing guidelines on the use of expert advice; defining criteria for the creation of new regulatory agencies; (3) Contributing to global governance: reviewing how the EU can speak more often with a single voice in international affairs; improving dialogue with actors in third countries; and (4) Refocusing policies and institutions (Commission, Council of Ministers and Parliament): ensuring policy coherence and long-term objectives; clarifying and reinforcing the powers of the institutions; formulating proposals for the Intergovernmental Conference (IGC) based on governance policy consultation

.

- In 2009 the Committee of the Regions (CoR) published a "*White Paper on Multi-level Governance*" [27], reflecting its determination to «build Europe in partnership». Multi-level governance was defined as:

> «coordinated action by the European Union, the Member States and local and regional authorities, according to the principles of subsidiarity and proportionality and in partnership, tasking the form of operational and institutionalised cooperation in the drawing-up and implementation of the EU policies».

By publishing this political document, the CoR took the initiative to submit its vision of an inclusive European decision making process and political debate, based on a mode of governance which involves local and regional authorities in the formulation and implementation of European policies.

The White Paper set two main strategic objectives: encouraging participation in the European process and reinforcing the efficiency of Community action. It proposed Regional Action Plans, tools, territorial pacts, an inclusive method of coordination, vertical and horizontal partnerships. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is a good practice of territorial cooperation (cross-border, transnational and interregional cooperation), involving regional and local authorities, in view of strengthening the economic and social cohesion of the European Union. [28] The EGTC Regulation was established in 2006 and was the first European cooperation structure with a legal personality defined by the European Law.

- A new kind of political thinking was accurately expressed in 2014 by the Charter for Multi-Level Governance by the Committee of the Regions. [29] It refers to the principles of:

> 'togetherness, partnership, awareness of interdependence, multi-actor community, efficiency, subsidiarity, transparency, sharing best practices (...) developing a transparent, open and inclusive policy-making process, promoting participation and partnership, involving relevant public and private stakeholders (...), inclusive through use of appropriate digital tools (...) respecting subsidiarity and

---

27 - http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/EN.pdf

28 - L. Bekemans, *Territorial Cooperation and Multi-level Governance; The Stimulating Role of the Committee of the Regions*, in L. Bekemans, *Globalisation vs Europeanisation. A Human-centric Interaction*, P.I.E. Peter Lang, Brussels-Bern 2013, pp. 289-304.

29 - https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx

> proportionality in policy making and ensuring maximum fundamental rights protection at all levels of governance to strengthen institutional capacity building and investing in policy learning among all levels of governance … '

The Charter's focus was on better lawmaking, growth in partnership, territorial, economic and social cohesion, European Neighbourhood Policy and decentralised cooperation. It establishes a set of common values and identifies practical processes of good European governance. It commits its signatories to implement multi-level governance principles and mechanisms and to actively inspire and promote practical multi-level cooperation projects. It serves as a guide for local and regional authorities to implement fundamental Rights in partnership to "*making rights real*". After the adoption of the Charter for Multi-Level Governance, the concept of multi-level/multi-actor governance has gained increasing importance as a policy tool in managing diversity and cross-border challenges, enhancing the citizen-ownership of the European project.

In short, the EU can be considered a system of multi-level governance in continuous evolution and a policy response for active adaptivity to the changing international environment and its challenges, bringing participatory democracy closer to the citizens.

Despite the general emphasis on the participative forms of political decision-making as a means to improve the quality of public intervention in various fields, participatory governance does not always assure more effective and sustainable policy-making. Firstly, participatory governance contains the risk of dominance by pseudo-democratic elites who have good resources and organisational strength. Such practice has led to the motivation of some authors to refer to "participation as tyranny" [30] that is being practiced and reproduced to reinforce the interests of the "already powerful". Secondly, participatory governance is deemed to negatively affect the quality of public decisions because it gives power to non-expert citizens that replace knowledge with opinion. According to this argument, citizens would focus on short-term, easily manageable decisions that are not effective and sustainable in the long run.

In general, participation is increasingly seen as a "buzzword" in the contemporary development lexicon. Due to the fact that the concept is ambiguous and value-laden, the actual discourse indicates mounting disillusionment with its nature and outcome. This is why more evidence-based research on the impacts of participatory approaches in political decision-making is needed, in order to determine

30 - B. Cooke and U. Kothari, *The case for participation as tyranny: Participation: the New Tyranny?* in: *Participation: the New Tyranny?* Zed Books, London 2001, pp. 1-15.

whether, and under what conditions, participatory governance improves the sustainability of policies.

Conclusion

There is again need for an enlarging and mobilising vision which can raise a new and a regained connection with the citizen. [31] Furthermore, we must dare to recall the enthusiasm and faith in the European project, as it was embodied by the Founding Fathers of Europe. They wanted to guarantee a sustainable peace within the European borders and combined a long term vision with a pragmatic policy approach. Economic arguments supported the political goodwill. Therefore, Europe needs bridge builders who can concretely complete the rhetoric of the European story, underscore the European ideals of peace, unity in diversity, freedom and solidarity and mobilise the young people for the European model of society. Still the rhetoric needs to be translated into a workable and forward looking reality amidst a radically changing world.

The role of education is herein fundamental [32]. Only through integral human development in education and learning processes true citizens' dialogue can develop and link EU citizenship to democracy. Indeed, learning to live together with our differences and diversity is becoming the central dimension of active citizenship education. [33] Also new forms and places of dialogue, active citizenship and cooperation emerge outside the existing institutionalised structures of representation with an increasing role of the formal and non-formal civil society.

In short, I am convinced that, in spite of failures and imperfections in the integration process, the project "Europe" remains a valid working place to define the European common good and to develop a unique institutional and operational framework in which citizens are important actors of true participatory governance. I distinguish four fundamental tasks:

---

31 - L. Bekemans, *European concerns, reflections and perspectives*, in: Monica Simeoni, *Europe or not? Multiple Conversations with Alberto Martinelli, Vittorio Cotesta, Alain Touraine, Nadia Urbinati*, International Academic Publishers Peter Lang, Brussels-Bern 2016, p. iii-xii.

32 - L. Bekemans, *The Role of Education in the rethinking of Europe in a global perspective, in: Educatio Catholica, Populorum progressio and education*, Congregation for Catholic Education, Roma, Anno III, 1-2, 2017, p. 139-155.

33 - L. Bekemans, *Role and Responsibilities of educational institutions and strategies for intercultural citizenship education in a globalising world*, « Dialogue of Civilizations Research Institute », Berlin, Dec. 2016, p. 30.

- Firstly, Europe has the moral responsibility to build a best practice of cooperation internally and externally. The individual and collective well-being depends more and more on a comprehension of man's capacity to read the signs of time and act accordingly in the pursuit of economic and social welfare within a world of global competition. We are in need of a radical change in vision and method to survive as a European civilisation.
- Secondly the Europeans have the moral responsibility to show that people can live together in the world, despite differences in language, culture, religion, origin, etc. In practice EU citizens still need to show that they can form an international public space where a cultural diaspora can exist in mutual respect, tolerance and dialogue. Clear and coherent messages, examples and testimonies are important and meaningful instruments to inspire citizens.
- Thirdly the European countries and regions have to seek continuously to make their social and economic systems more efficient so that the weaknesses of one can be compensated with the strength of others. This implies the importance of encouraging individual initiative, to aim for a broad and just distribution of the benefits of economic welfare and to revalorise the sense of responsibility in a value-driven education with a European dimension.
- Finally, the Europeans should play a more courageous and dynamic role on the international political scene by defending its model of peace and transnational cooperation and strengthening its method of collaboration with other macro regions. Europe should work for a transition of the traditional management of geopolitical and global economic conflicts to a new transversal policy of the global political and economic landscape.

A values-based EU will only survive if it is based on citizens' participation and participatory governance.

LEONCE BEKEMANS
Professor ad personam Globalisation, Europeanisation, Human Development at the University of Padua (Italy) and visiting professor at the Catholic University Sacro Cuore of Milan and the Sophia University Institute in Loppiano (It)
l.bekemans@skynet.be

The European Union at 60: on perceptions and significance

by Annette Balaoing and Jacques Pelkmans

Sixty years from the start of European integration, various perceptions on its significance as well as its shortcomings abound. We address the key themes in the European debate, including those that have helped build the momentum towards BREXIT. Paradoxically, the impending exit of the UK from the EU has underlined the numerous benefits of membership, which many have long taken for granted. We examine the benefits of the EU by (1) emphasizing its values, (2) its role in the world, (3) the delicate balance between the EU and national regulatory autonomy. While many of the disillusions amongst the EU citizens contain a grain of truth, the question remains whether a peaceful, consensual and democratic process of integration between as many as 28 countries can realistically be expected to go fast forward and without controversies. This paper is an attempt to inform the current debate by examining the EU's key failings, as well as its fundamental value for the achievement of the European common good.

Sophia X (2018-2) 305-322

by Annette Balaoing[1] *and Jacques Pelkmans*[2]

Following the conclusion of the Rome treaty in March 1957, the EEC[3] started in 1958. Its 60st birthday - now, of the European Union (EU) - would seem to be a good occasion to reflect on the debate about European integration, both in terms of today's perceptions and as an attempt to assess its overall significance in a detached manner. After a short section explaining the great differences between the initial EEC and today's EU-28, we shall first discuss some of the prevailing perceptions about the EU in the media and in political debates in Member States, including views on its shortcomings and controversies. Subsequently, we shall explore the benefits of the EU, the emphasis on values, the EU role in the world and the fine balance between the EU level and national regulatory autonomy. Section 4 zooms in on BREXIT: what are the reasons the UK gives for leaving the EU, how sound are these and how can one explain the victory of the 'leave camp', even though with a narrow margin. The final section discusses the future of the EU and the Eurozone.

1. Today's EU is very different from the initial EEC

One should first of all realize that the EU of today is very different from, and far more ambitious than the initial EEC, even though the original foundation in the Rome treaty still applies. Three simultaneous processes over time have transformed the EEC into the EU of today. First, a steady process of '*deepening*' the economic and regulatory obligations that Member States have enacted at the EU level. Nowadays, the EU truly represents a two-level government structure. This means that many market-related forms of regulation of risks (such as about health, safety, environment and consumer protection) are no longer decided nationally but jointly, and the enforcement is either done directly by EU institutions (the European Commission and, ultimately, by the Court of Justice of the EU [CJEU]) or by the Member States, but as an 'agent' of the EU. This also applies in some other areas of public policy, although much more selectively, and often allowing much more scope for national governments to follow their own preferred solutions, where relevant. But the two-level government of the EU does not mean that national governments have little left to decide on. Member States still have much (or practically all) to say about education, national health systems and how defence, police and domestic security, domestic infrastructure, social housing and social security and

1 - Erasmus University, Rotterdam School of Management & University of the Philippines.

2 - CEPS, Brussels, & College of Europe, Bruges.

3 - The European Economic Community.

'welfare' systems are paid for. Also, the national taxes and the substance and overall size of the national budget are decided nationally [4].

Second, a gradual process of *widening* the scope of EU policies and regulation has taken place. This is due to the conviction of the Member States that in many areas, a degree of common action is more effective than national policies and/or regulation for the pursuit of the relevant objectives. Some of these areas have given the EU far-reaching powers, whereas in other cases, the EU can only selectively act or can only work with certain instruments (say, money for programmes). A major and special instance of 'widening' of the scope of what the EU governs is the monetary union, better known as the 'eurozone'. The Eurozone now incorporates 19 EU countries and more may come in during the next decade. The widening of scope has led the EU to be active in non-economic areas, too, such as border-controls of people and migration and to some degree in foreign policy.

Third, the EU of today has been shaped by a series of *enlargements* such that the EEC of Six has now become the EU of 28 countries. Today, the picture is a little confusing because one country – the UK with BREXIT – is likely to leave the EU whereas some official EU candidate countries line up to prepare for EU membership (e.g. some Balkan countries). One longstanding EU candidate – Turkey – has so far failed to live up to the expected obligations, with tensions of an institutional, foreign policy (including values and Cyprus) and technical nature [5].

2. Current perceptions about the EU

Although the regular Eurobarometer continues to signal wide-spread citizen support for European integration in most Member States, there are minorities in many countries questioning the virtues of European integration, or at least preferring another form of what the EU should and should not do. Moreover, the political or media debates on the EU often bring to the fore critical or outright negative perceptions on aspects of the EU or even the EU as a whole, or its style of operation. Of course, one can hold the view that this only shows how important the EU has become. In a way it would seem to be little different from critical debates on national politics and on what national governments do or fail to do. There is un-

4 - There are EU rules for national budgets but only for their deficits (so, neither size nor structure of the national budget) and about the level of public debt. As to taxes, only VAT and excise taxes (e.g. on alcohol and fuels) are constrained by EU rules for reasons of intra-EU trade; however, the revenues remain national.

5 - The EU side has also not been signalling much enthusiasm – in fact, the Union is divided on eventual Turkish membership and recent conduct by the Erdogan government has cooled whatever support there was in the EU.

doubtedly some truth in these statements but it would be wrong to leave it at that. We consider it worthwhile to take these criticisms seriously and attempt to appreciate the motives behind them.

2.1 On disillusions and a natural neglect of the benefits

A first category of negative perceptions or complaints consists of disillusionments or disappointments amongst citizens, be it that these might differ a lot between EU countries. Such perceptions might include the following:

- the EU would seem to have lost its way; or, is no longer inspiring;
- the EU seems all about rules, not people; the EU is out of touch with the ordinary people;
- not all the complaints about the EU are forms of 'easy populism', indeed, some represent genuine concerns; on the other hand, it is apparent that there is a lot of fake news or messages about the EU taken out of context, on purpose, because much of the integration process is highly technical, making it easy to turn the EU into a scapegoat and sowing confusion amongst citizens;
- those working for or with the EU do not engage in the main political debate on Europe, failing to explain or justify what the EU does;
- the EU is often slow or powerless because of conflicts between EU countries or endless horse-trading; due to cumbersome and precarious compromises, the EU cannot be flexible or falls back on legal rigidities.

Many of these disillusionments contain a grain of truth – the question is whether a peaceful, consensual and democratic process of (mainly economic) integration among as many as 28 countries can realistically be expected to go fast. It is also inevitable that it is highly complex, not least because of the combination of 'deepening' and 'widening'. This complexity is mostly a result of regulation. Regulation requires precision and expertise in each and every sector or other economic activity - this turns off voters whether nationally or for EU issues. Expertise in European integration has become a profession, a specialisation in its own right. Progress - much less highlighted in newspapers and typically ignored in the social media – is often piecemeal and spread over numerous specialised fields in relatively modest, yet meaningful steps. Because of these EU properties, there is a risk that two parallel 'realities' emerge: one is the precise but incredibly complex process of further deepening and widening in numerous specialist fields, and the other consists of a singular focus on a few broad 'themes' or 'visions', leaving out almost all what the EU actually accomplishes every day. Amongst hundreds of initiatives of 'better EU

regulation' in many policy domains, just a few generate headlines and always because of discord. More than in national politics, it leads to the neglect of what the EU does relatively well (because it is often technical and spread over numerous specialisations) and shifts attention to a few hard cases of EU decision-making. The impossibility of getting across to voters what the EU is actually doing prompts EU leaders to follow a different strategy: they attempt to push their 'branding' of EU initiatives such as the 'Energy Union', the 'circular EU economy', the 'Digital Single Market', the 'Capital Market Union', the 'genuine Economic and Monetary Union' and 'the' area of justice and freedom (the core of which is 'Schengen'), to mention a few key 'brands'. NGOs at the EU level simplify still further. Many are 'one-issue' networks, with a natural inclination to signal what is 'bad' or 'too slow' – for such NGOs it is vital to practice 'headline communication' with their members or supporters. Some NGOs have a much broader and stable membership (e.g. the BEUC coordinating the national consumer movements; and ETUC, the national labour unions) and they are capable of contributing to the policy debate in more domains and in more constructive ways. Moreover, many useful things the EU does or promotes are not necessarily exciting, yet usually improve the way the European economy works (and better than when individual EU countries would go it alone). Just one important example: one of the greatest EU accomplishments – still advancing further – is European technical standardisation, but it is hardly ever in the spotlights outside business circles despite its importance in the EU and more and more worldwide [6].

2.2 Shortcomings of and controversies in the EU

At the same time, one must acknowledge that the EU has made some major mistakes and these have fuelled negative perceptions. There are also aspects of European integration – emerging from the widening of the scope of policy powers at EU level – which tend to be more controversial than the core powers assigned to the EU, mainly associated with the 'internal market'. Finally, some of the frictions are rooted in the successive enlargements which have led to a Union of countries with much more diversified preferences, making it – in some areas – much

6 - There are three standardisation bodies at EU level (with Norway, Switzerland and e.g. Turkey as well). CEN & CENELEC promulgate technical industrial and consumer standards [by now, some 25,000] and ETSI deals with digital and telecoms standards [some 43,000]. It is crucial to appreciate that the large majority of these standards are identical to world standards, typically agreed upon in Geneva (in world bodies). The efficiency gains from such standardisation in the EU internal market and in world trade are enormous. Yet, there is little publicity.

more difficult to come to joint decisions seen by voters, parties and some leaders as 'legitimate'.

The most prominent mistake has been the half-baked Eurozone. Member States wanted to have the euro, but without enough of the far-reaching disciplines and selective centralisation in some crucial areas that it takes. During the first ten years of the euro (1998 – 2008) these flaws in the design of the monetary union remained hidden because the macro-economic situation was fairly stable and indeed pro-growth for a number of years whilst financial stability [7] was taken for granted, even without the required EU supervision and common funds. Once the financial and economic crisis began to hit the EU, the major flaws and shortcomings of the regime became evident. It took at least 6 years before the euro regime had been improved by means of more intrusive regulation, EU-level supervision (at first, resisted by Member States) and the establishment of several big EU funds for crisis management (both for banks and for EU countries' budgets). The resolution of the crisis for Greece also turned out to be unnecessarily harsh, especially socially, even though it has to be recognised that Greece has first of all itself to blame. However, some populist criticism is basically unacceptable: having a common euro brings with it common responsibilities for the quality and stability of the currency and loose budget rules are not the way out of any crisis; one can of course discuss what margins one can tolerate, but having large deficits and huge state debt breeds new crises, rather than solving anything.

As to the powers at EU level, the regulatory powers connected to the single market are broadly accepted. The occasional differences of view (or, costs!) are a natural phenomenon and not profoundly different from national regulation, with one exception: it takes a qualified majority of Member States (dependent on the size of the involved Member States, up to 22 or 23 countries) and a simple majority in the European Parliament [EP]. Given this extra complication, it is actually a pleasant surprise how many proposals - but often with amendments – are turned into EU laws. Yet, other powers can be more controversial. Two examples: social legislation and issues of migration. Both are subjected to broad 'visions' and this

7 - This was primarily about the soundness of banks and other important financial operators and well-functioning financial markets, including growth-supporting capital markets. The opposite - financial instability – can generate huge losses and tends to cause contagion among many financial players (also across borders in Europe); if banks and other players do not have significant buffers (as a result of supervisory requirements), they may go bankrupt, further intensifying contagion. If States come to the rescue of banks, the state's budgets explode and with them , the outstanding state debt. A solid regime ought to prevent that taxpayers pay the bill for what is a weak or very incomplete EU regime, whilst the big banks escape bankruptcy. A monetary union without a strong – common - regime for financial stability is not sustainable and might generate big welfare losses at one point in time.

'framing' can sow discord and confusion. In the social area, vague and woolly terminology serves advocates of radical visions which are not embedded in the EU reality of two-level government. Since the EU has no right to tax and cannot levy social charges, the practical application of social welfare policies is a matter for the Member States and they differ enormously in these aspects. Terms like 'Social Europe' and 'the social dimension of European integration' are decidedly unhelpful, yet are employed incessantly as slogans by certain circles. Typically, they conclude that 'Europe is not social enough' as if the EU mimics a state with the power to tax and raise social charges.. What the EU does amounts to essentially two things: one is the adherence to specific principles in the EU treaty [e.g. the equality of men and women at work and otherwise] or by consensus [the new 'EU pillar of social rights'] and the other consists in a set of minimum social requirements in EU directives, leaving quite some space to be more ambitious (or not) for the Member States. However, when it comes to the 'welfare state' and the labour market regimes, most if not all is determined by the Member States. It is therefore inappropriate to point to the EU as not social (enough): Europe is mostly social via the Member States! It is also good to realize that when labour unions want the EU to be 'more social', they do *not* want to Europeanise wage setting, or other aspects of industrial relations. The latter form the very power base of the labour unions, firmly entrenched in the national social and political fabric.

Nevertheless, one element – hardly noticed until two decades ago – is much more complicated and indeed sensitive: when social issues get mixed up with free movement of workers, or migration more generally. Free movement of workers has been accomplished, at least formally, since 1968 and is therefore nothing new in the EU. Free movement is usually economically beneficial for all concerned, as long as wage costs of source and destination countries are not too far apart. If the latter condition is not fulfilled – Portugal in the late 1980s; and 8 new Member States from the Eastern enlargements in 2004 and 2007 – significant displacement effects can occur, especially painful in a crisis when no alternative jobs are readily available. In sectors like the French infrastructure of the TGVs, horticulture in many West European countries, hotel & restaurant business, EU-wide road haulage and construction more generally, tensions have emerged as workers from 'the East' have 'invaded' these segments of the labour markets. The problem is not easy to solve: free movement in some sectors [8] has come to feel like a threat for workers in 'old' Member States, whereas it is regarded as an asset for those from 'the

8 - This is not the case in other sectors - the 'East-West' balance of non-national EU workers in Member States is still in favour of those originating from 'old' EU countries, often active in high-skilled jobs or in business.

East', benefitting from much higher wages than at home. The famous slogan that 'workers with similar jobs on the same work site should earn the same wages' sounds socially convincing, yet, its realization is so limited that it can be termed as being 'anti-social'. Why? By imposing a 'French wage' to mobile workers from 'the East', no enterprise will offer a job to those from 'the East' – because there is no wage advantage and all the rest (housing, language, habits) generates costs or inefficiencies. The upshot is that – de facto – only West European workers will be protected and East European workers cannot exploit free movement anymore. The long-run solution is obvious: when the East is catching up (as is happening but slowly), the wage gap will narrow over time; this is already the case for Slovenia and the Czech Republic. However, in the short run, sensitivities are entirely understandable. And what does one do with truck drivers only operating in Western Europe, but the truck and the driver are from far-away countries in 'the East'? Such drivers earn nearly three times what they earn at home but the construction is totally artificial and the social 'costs' of drivers sleeping in their cabins for 4 – 6 weeks is anything but social. Meanwhile, truck drivers from 'the West' are squeezed out or have to accept deep wage cuts. No wonder all this led to considerable social frictions.

Finally, a series of enlargements have engendered a Union with more diverse preferences. This diversity can be seen as an enrichment, especially culturally, but it also sometimes causes a split in the Council of Ministers or diametrically opposed views in the EP. The gap is greatest with respect to refugees from Asia and Africa, with new Member States showing a steadfast refusal to join the burden-sharing as agreed in the European Summit. The upshot is that practically no refugees are found in these Member States and, at times, the atmosphere is hostile. Another, new[9] phenomenon is the watering down of democratic traditions and of the sacred principles of the rule of law - the fundamental values of the Union – in (so far) two Member States, Hungary and Poland. This is both worrying and puzzling. Worrying because the success of the EU has always been attributed in part to the upholding of values in Europe and worldwide – this challenge is therefore existential. It is also ill-at-ease with the victory over both communism and fascism in Europe since World War II. It is puzzling because the EU has brought these countries a profound sense of belonging[10] and security, besides tremendous new opportunities and economic progress.

---

9 - This is not entirely new. In the days of Haider in Austria, similar fears arose but this fizzled out.

10 - Who does not remember the slogan of the famous dissident and later president of the Czech Republic Vaclav Havel, once communism was over? "Now we return to Europe".

3. The benefits and limits of European integration

The benefits of European integration should yield a satisfactory answer to the question why we engage so deeply with many other European countries. The short answer consists of economic benefits and the prevalence of values we share and cherish. At the same time, there are also natural limits to European integration. Precisely, when discussing the benefits of the EU, it is good to be conscious of these limits, both internally and externally.

3.1 The benefits of European integration

The original benefit of the 1951 European Coal and Steel Community and its successor, the EEC of 1957, consisted first and foremost in solidifying peace in Europe. This benefit might seem old and historical nowadays but that would be very short-sighted. Europe has been without war for 7 decades [11] and most former communist countries declared - -when they were seeking EU membership – that the EU would give them a sense of security due to the combination of its size, economic power and values, even though the EU is a civil Community without an army [12].

Since the EEC was founded, the economic benefits have become ever more preponderant. Initially, neither economic theory nor empirical econom(etr)ic analysis had the appropriate tools to properly measure those benefits. Only since the late 1980s has this begun to change, although even today there is still an active debate amongst economists on the probable magnitudes of the additional GDP (national income) attributable to integration and on the effects on e.g. wages, jobs and regions. This is not the place to discuss the many technicalities of this debate [13]. It seems fair to sum up the debate with three key inferences :

- there is a range of results, not one figure, about 'the' economic benefits ; they also depend on the time period and the country;
- despite the great progress in modern empirics, grounded in better economic theory, the very broad and 'deep' economic integration the EU has mean-

11 - Outside the EU and following the dissolution of Yugoslavia, war broke out in the Balkans. Since the end of that war, the EU has been active in former Yugoslavia to help maintain peace and resume development. Slovenia became a member and several other Balkan countries now line up for EU membership.

12 - Of course, a full analysis would show that it is more complicated. Most (though not all) EU countries are also in NATO and this has amounted to a credible threat for the Soviet Union and later Russia.

13 - For the diligent and/or economically trained readers, see surveys including Pelkmans (2011) and Mariniello, Sapir & Terzi (2015) among others.

while achieved cannot be fully captured [14] in these models and data; this implies that the calculated benefits found in the literature tend to underestimate the true benefits of the EU; and

- it pays to be an EU member: the results found in the recent economic literature hover around some 10% of extra GDP attributable to integration. Put differently, EU countries gain some 10% (on average) extra income due to the EU compared to when they would go it alone [15]. Moreover, if the single market would be further 'deepened', as has been agreed but is achieved only excruciatingly slowly, the potential of additional income attributable to the EU would be another 5% or so on average.

This economic approach has suddenly moved from technical economic circles to the political arena with the prospect of BREXIT in the spring of 2019. We shall therefore come back to these benefits in the following section.

However, it would certainly be too narrow to consider the benefits of the EU as being purely economic. The EU is a Community of values and emphasizes this property inside the Union, in the wider Europe and worldwide via its common foreign policy. Inside the EU these values were first simply taken for granted but they have become explicit and codified ever since the fall of communism when former communist countries looked for an anchor and beacon in a freer European environment. EU membership is conditional on adherence to these values such as democracy and the rule of law, respect for minorities and for human rights (both socio-economic and civil liberties) as well as some special features such as the rejection of the death penalty. For decades this was firmly agreed in all EU countries. However, very recently some deviations from what seemed to be an unquestioned heritage have occurred in Poland and Hungary, immediately leading to frictions in the EU. Although the most recent version of the EU treaty (of Lisbon, 2009) allows the sanctioning of such deviant conduct, the EU cannot terminate the EU membership of such countries. The new approach is to put huge 'structural and cohesion' subsidies at issue in case of undermining fundamental values of the EU.

In the wider Europe the values are monitored and discussed in the Council of Europe in Strasbourg. The Council has a long human rights tradition. Its members include Russia and Turkey and many others and this membership offers opportunities for the EU to influence the wider Europe in an accepted institutional context.

---

14 - Examples: competitive EU-wide public procurement cannot be included in such models; neither can EU-wide patents and trademarks; nor for that matter cross-border foreign direct investment, despite its crucial importance in understanding the economic benefits.

15 - In an economic model, it is assumed that everything else (in that comparison) remains unaltered.

Nevertheless, the Council has no teeth: it works when well-intended countries are embarrassed by the Council's reports, whereas it is without any influence with obstructionist countries. Hence, much of the genuine EU influence in the wider Europe runs via trade agreements and their conditionality (linked to these values, e.g. Ukraine, Georgia), or, even more powerfully, via the route of prospective EU membership for candidate countries such as former Macedonia, Albania and possibly Serbia).

Worldwide the EU pursues a foreign policy with the values prominent in multilateral organs (of the UN) and in numerous bilateral arrangements, including bilateral free trade areas conditional upon commitments to uphold such values. This is far from easy in a range of bilateral diplomatic contacts and, unsurprisingly, the overall picture is mixed. However, if intense bilateral trade is solely based on WTO [16] rules, as is for instance the case between the EU and Saudi Arabia, it might feel as if the EU applies dual standards: an emphasis on values in some bilaterals whilst remaining silent with Saudi Arabia, known as disrespectful of the universal values in the UN Charter. Of course, the EU does not apply dual standards but simply does not dispose of the means to effectively 'export its (mostly universal) values' to such a country.

3.2 The limits of European integration

We shall briefly discuss two limits of European integration, given space constraints. One is internal to the EU and subjected to the 'subsidiarity test'. This somewhat heavy term [17] refers to the notion that the government should best be close to its citizens, unless this can be demonstrated to be too costly or plainly impractical. In other words, the case for transferring powers to the EU level has to be made in a functional manner on the basis of the efficiency and effectiveness of using the relevant powers at the common level, compared to the national level. Art. 5 of the Lisbon EU treaty, however, employs two key principles. One is the principle of conferral: the EU can only act within the realm of powers conferred by the EU Member States to the EU. The treaty has been amended a

16 - World Trade Organisation in Geneva, setting multilateral rules but shying away from values.

17 - In a part of the literature, this term is said to go back to Pope Pius XI's social encyclical, Quadragesimo Anno in 1931, utilising the word for the importance of the family and local communities – say, the limits to (here) the EU can be justifiably set by bottom-up constraints of both a private and a state character. In another part of the literature, linking up with federalist institutional ideas, the origin should be traced back to the Dutch Republic of the Seven Provinces, a confederation with powerful bottom-up influences from regions, in turn strongly influencing the confederal US constitution of 1776 (less the federal one of 1789).

number of times since 1957. This is a political process under unanimity and a ratification process for all parliaments – therefore, the subsidiarity principle is not necessarily the reason why a certain competence is given to the EU or not. It could just as well be a so-called 'red line' for Member States A (or many of them) – a political refusal to constrain national autonomy – which explains whatever 'conferral' is or is not accomplished during treaty negotiations. Once powers are conferred to the EU, the principle of subsidiarity becomes relevant: even when that power is uncontroversial, it is (in most cases a 'shared' power with the Member States) the subsidiarity principle that should determine how much the EU can 'use' it to pursue agreed EU policies or make EU regulation. Nowadays, every Commission proposal must be accompanied by a subsidiarity test [18] and national parliaments have six weeks to submit a reasoned opinion against the proposed use of this EU power in this case. If 9 national parliaments do this, the Commission must carefully consider these counter arguments and adjust (or not) the proposal or even withdraw it. The Commission is also obliged to propose a 'proportional' use of the powers at stake. In the treaty text itself, several amendments have been introduced over time which also limit what is feared to be 'creeping integration': the almost invisible hollowing-out of a national competence by many piecemeal regulations or implementation measures over time. One example is about health care. The single market incorporates many aspects of health care (e.g. free movement of medicines and of medical devices, free movement of medical staff, all based on harmonised regulation, etc.) but with one big exception: the treaty explicitly forbids that the EU would touch the national health care *systems*, as this is regarded as a typical national socio-political choice, often very different among Member States [19].

Behind all this is the fear that the EU would usurp too much power routinely without any serious test of the rationale. In some debates this fear of an 'EU superstate' is wildly exaggerated and has no basis (see section 1, where we mention the retained powers of EU countries). But it is sensible to subject the process of further integration to a clear test of the rationale and to constrain it by the principle of conferral. It also serves as a permanent political alert not to violate the preferences of national and regional communities. However, in such a diverse Union, this is of course not always easy.

---

18 - Normally, it is included in the compulsory Impact Assessment published on the same day as the proposal.

19 - Systems can be largely market-based or run partly or fully by the State, with distinct payment obligations for citizens and taxpayers across the EU. For the EU, this is a taboo area.

The other limit worth discussing is what the EU role can and should be in international relations. The EU is not a super power and – as such – has neither an army nor nuclear weapons [20]. It rightly presents itself as a 'civil' Community and it employs 'soft power'. Soft power is based on firm adherence to universal values in foreign policy and, in addition, manifests itself in trade and investment policy as well as development policy. In the latter policies, the EU is widely recognised as a world player. Right from the beginning, the EU has been a strong advocate of the GATT, now WTO, and against unilateral protectionism. For decades it has been active on all fronts of trade policy, be it multilateral, 'pluri-lateral' [21], regional and bilateral (but WTO compatible). Since the Lisbon treaty, the EU is also responsible for investment treaties with 3rd countries and this has now led – after some turbulence – to a proposed global reform of the investment protection parts of such treaties, with a new multilateral court for arbitration. Also, in development policy, the EU is the world's biggest donor if one adds up multilateral, bilateral and separate national aid flows.

Nevertheless, the limits of the EU role worldwide are easy to discern: it is not a member of the UN Security Council, the EU as such has no formal role or vote in the IMF (although it has the second most important currency in the world) and its voice in crisis areas such as the Middle East is respected but far from decisive. In foreign policy, the EU's influence would be bigger if EU countries would not seek to pursue their 'own' prominence, especially not the bigger EU countries. In other words, the 'common EU foreign policy' is not always so 'common'. However, even small countries can deviate from the common line, as (nowadays) Hungary is inclined to do with Russia and China. Some EU countries are still 'neutral'. The EU policy of common sanctions vis a vis Russia after the seizure of the Crimea is volatile due to a rather loose commitment in foreign policy.

4. BREXIT explained: implications for European integration

Disintegration – which is what BREXIT stands for – is rare in the world. This has a simple reason: very deep economic integration only occurs inside countries. The EU is totally unique, with its deep integration, without being a country! Canada has gone through nine attempts of the secession of Quebec since 1867 – lastly in the late 1980s – but every time voters or regional governments gave up. Czechoslovakia broke up in 1993 (whilst keeping a customs union and a common labour market), a unique case.

20 - Only France and Germany have a small arsenal of nuclear weapons.

21 - Quasi-multilateral trade agreements with a subset of WTO partners but under WTO rules.

We shall briefly discuss the case for BREXIT as presented by Brexiteers and try to help the reader assess it. We shall also come back to the literature on the benefits of the EU. On the latter, the question on everybody's mind is obvious: why leave the EU if it is so clearly advantageous?

Although the referendum on BREXIT in 2016 was chaotic and the atmosphere was poisoned by many false messages as a tactic to influence voters improperly, it is good to first observe that the referendum was not so successful as the BREXIT camp claims. Only 37 % of the eligible voters voted for BREXIT – many stayed home, especially young people who later showed regret as they massively are in favour of staying in. Counting only those who actually voted, the difference between the two camps was only 2%, similar to the 1994 referendum in Norway which led to a crisis in the country. What were the arguments of the Brexiteers?

The general slogan was 'taking back control'. As we shall see swiftly, this easy slogan may have moved some voters but its substance is at best very thin, at worst a deeply misleading phrase. The areas for 'taking back control' consisted of (a) intra-EU migration, (b) the customs union, (c) the rulings of the EU Court of Justice [CJEU]. Migration inside the Union is governed by the principle of free movement of workers which cannot be weakened or curtailed. This absolute principle became controversial near the end of the crisis in the UK – before (say) 2012/3 the inflow of workers from Central Europe was greeted with relief as it helped to overcome specific labour shortages and added to economic growth. Former PM Cameron asked the EU that the UK be allowed to put a quota on annual inflows but this measure would never survive a case before the CJEU. The problem is merely about intra-EU migration, not immigration from the rest of the world because there the UK has never ever given up its freedom to control the inflows. UKIP - the anti-EU party which has collapsed since the referendum – exploited an anti-migration sentiment as the major EU issue for the UK and the only reason why the Conservative party followed suit was the great fear of it breaking up if they would not keep voters from following UKIP. Since the BREXIT referendum quite a few Central Europeans have left the UK and, unlike before, they are not compensated by new inflows; farmers and others complain again of shortages. Although the sensitivity has increased over the last decade, (intra-EU) migration is simply not a major factual issue and its curtailment after BREXIT might turn out to be minimal or even zero.

The customs union (CU) is more problematic. Almost nobody is in favour of exiting the EU customs union given the costs for business and the risks of occasional long queues of trucks. What then is the argument? It is very much the mind-set of the hard-line Brexiteers. For Brexiteers this means that staying in the customs union is losing control, and exiting the customs union implies 'taking

back control'. This is certainly true if one is part of the CU as a non-member of the EU, like Turkey, which has a customs union with the EU since 1996 but has no say whatsoever when the EU negotiates free trade areas with 3rd countries. The EU deal with Turkey is an objectionable one; that is clear: Turkey must accept the consequences of every free trade area the EU concludes but never gets the same market access to these 3rd countries unless and insofar as these 3rd countries are willing to mimic the deal they made with the EU. And in trade policy, there are few gifts, i.e. Turkey at times gets nothing or ends up in acrimonious negotiations.

In the case of the UK, it can avoid the Turkey situation if a solution is negotiated with the EU in which the UK (given the customs union) can participate in EU trade negotiations, without having a veto - the EU can then condition any deal with a 3rd country in ways to be determined such that the UK can share in the gains. In April 2018 the House of Lords has voted in favour of staying in the EU customs union, showing the discord in Westminster.

In the BREXIT camp there is a lingering frustration with a few rulings of the CJEU. The CJEU makes hundreds of rulings every year and frequently overrules what Member States legislate (at times, recalcitrantly). These frustrations barely exist in this form and to this degree outside narrow euro-sceptic Conservative circles in the UK and also not or hardly in other political parties in the UK. Yet, this is played up beyond any reasonable proportion. In fact, the UK has always been a front-fighter in favour of a deeper and better single market and the CJEU was and is crucial for that. Nevertheless, it is asserted that BREXIT would 'give back control' to the Brits because the UK would no longer suffer under the 'joke' of the CJEU. This is a U-turn very hard to imagine. The very least one can say is that this is the wildest of all generalisations and moreover completely ignores the enormous contribution the CJEU has delivered incessantly to the internal market development.

For the impartial observer, it follows that there simply is no case in favour of BREXIT, quite apart from the expected economic effects. Note that the UK has moved closer and closer to a 'soft BREXIT', that is, a BREXIT that retains as much as possible from the EU in the UK and especially the internal market. If the UK would keep on mimicking the single market –without formally being 'in it' – including most or all EU regulation (as it now says), and if it were to stay in the customs union (as the government might be forced to accept), and also accept a dispute settlement system which would give prima facie precedence to the CJEU rulings, unless the UK would explicitly 'back out' in a case (such an idea has been floated as an option), one seriously begins to wonder whether BREXIT cannot be quietly shelved.

The economic simulations of a range of models in the UK and elsewhere (including the OECD and the IMF) differ somewhat but they all overlap in that the economic benefits of being in the EU will be lost in different degrees [22]. That means that BREXIT is costly for the UK. And it will be more costly if unfounded assertions by radical BREXIT ministers (Johnson, Davis and Fox) about 'better' free trade deals with e.g. the US and China than the EU could conclude, turn out to be yet another misleading promise. The conclusion is that this BREXIT experience has taught many Europeans how valuable the EU is for them, even though the Union is imperfect.

5. The future of the EU and the euro

The future of the EU seems reasonably bright but its weakness of communicating effectively with voters will have to be improved. The Italian election results in early 2018 are much more about domestic mistrust and low growth in Italy than about the EU, yet it is undeniable that populist parties are critical about the EU in some respects (e.g. immigration and refugees where Italy suffers from a lack of solidarity in the Union). Whether one likes it or not, for the EU the flows of refugees and 'economic immigrants' (without any chance of getting residence) from the Middle East and some African countries have to be controlled tightly, short of destroying the goodwill of the people in many EU countries. With a more dictatorial Erdogan firmly in government, and highly unstable governments in some other countries (and Libya with 3 governments), this is a difficult act to accomplish.

The economic crisis is over and all EU countries are growing again, and some of them rapidly. The new Member States' economies are beginning to catch up again with the 'West' which is crucial for the Union to retain its credibility. The tedious and slow deepening of the single market under the respective 'brands' (see section 2) has to be accelerated. It is important that the new European Parliament (after the summer of 2019) will comprise a stable middle segment of pro-EU parties as the basis for relatively sound legislation, but this is not all that certain one year beforehand. Equally key is that the leading EU powers have enough political space at home to support progress in European integration. Finally, the EU in 2019 might count 27, no longer 28 countries. Also, that is uncer-

22 - A survey of 10 models is provided in Emerson, Pelkmans et al. (2017), in a study for the European Parliament. The only study leaving some scope for less negative effects is the one produced by the BREXIT camp, where extremely radical policies are introduced along with BREXIT (i.e. the study does not measure BREXIT alone) on the basis of daring assumptions.

tain given the volatile political situation in the UK and the possibility of the fall of the May government, perhaps followed by new elections. If BREXIT would push through, even the EU will suffer a little economically; if BREXIT fails, it will nonetheless leave deep scars.

Perhaps more important still is the future of the Eurozone. The relevant new laws and EU bodies since the crisis and the new rescue and resolution funds give much more confidence that the Eurozone can benefit from financial stability and sound monetary and fiscal conditions. But debt levels (both private and state) are still high and this might eventually spell a new crisis if no measures are taken. The two key issues to resolve for the Eurozone are risk sharing (in case of deep disturbances) and NPLs (non- performing loans) outstanding with banks. Risk-sharing has a bad name in e.g. Germany because – if the receiving country is too weak – the intra-eurozone guarantees or loans might eventually turn into a 'transfer', and the money might not be returned. This is the major reason why Germany has, so far, been against a European Deposit Insurance System, despite its beneficial properties to stabilise the Eurozone. However, risk-sharing can also be based on market-transactions of private economic agents, especially via capital markets and cross-border credits. Here the US shows the EU a shining example – such private risk-sharing lowers the costs of a financial crisis a lot. This is now well realised in Europe, but what is in the way are lingering NPLs in banks of some Eurozone countries (Greece, Cyprus, Italy, for example). Much has been done to lower NPLs and make banks more robust. But not enough. For these countries, the NPL reform is critical and urgent. For the Eurozone, only very low NPL rates greatly lowering the risks for banks will form the acceptable basis to complete the 'genuine' monetary union and obtain a trustworthy and beneficial monetary union. In turn, this renders the expansion of the eurozone more likely.

European integration remains a fascinating and beneficial experience. Exiting has been shown not to be a serious option. But the Member States should do more to support the process, rather than merely acting upon domestic short-run politics.

References:

M. Emerson, M. Busse, M. di Salvo, D. Gros & J. Pelkmans (2017), *An assessment of the economic impact of Brexit on the EU27*, study for the IMCO ctee of the European Parliament, PE 595.374 (under IP/A/IMCO/2016-13), March.

M. Mariniello, A. Sapir & A. Terzi (2015), The long road towards the European single market, March, *http://bruegel.org/2015/03/the-long-road-towards-the-european-single-market*

J. Pelkmans (2011), The EU Single Market: economic impact, in: *The New Palgrave Dictionary of Economics*, December, *www.dictionaryofeconomics.com*

ANNETTE BALAOING
Senior Research Associate at the Partnership Resource Center of the Rotterdam School of Management (RSM) Erasmus University.
pelkmans@rsm.nl

JACQUES PELKMANS
Professor in Economics at the College of Europe, Bruges, and Senior Associate Fellow at the Center for European Policy Studies (CEPS) in Brussels.
jacques.pelkmans@ceps.eu

INDICI SOPHIA 2018

INDICE GENERALE

EDITORIALE

CLEMENZIA A., CODA P.		pp.	*7-12*
FRIZZI P.		»	*167-168*

SAGGI

BALAOING A.	The European Union at 60: on perceptions and significance	»	*305-322*
BEKEMANS L.	A Values-based Citizens' Europe	»	*281-304*
BUONOMO V.	Alla ricerca di una nuova dimensione istituzionale dell'integrazione europea	»	*223-235*
CLEMENZIA A.	Il Big Bang e l'ecclesiologia	»	*69-82*
FABRIS A.	Modelli identitari nell'Europa multiculturale	»	*185-196*
FERRARA P.	Alterità ospitale. Per una ri-approssimazione all'Europa	»	*197-210*
GALBERSANINI C.	The Volk is back? Spunti di riflessione per un'Europa multiculturale ed inclusiva	»	*211-221*
GIUSTA P.	La "rule of law" e l'Unione europea	»	*265-279*
O'HARA P.	Do Robots Think Like We Do?	»	*43-56*
PELKMANS J.	The European Union at 60: on perceptions and significance	»	*305-322*
PORRINO G.M.	Israele e la storia dell'alleanza	»	*29-42*

RONDINARA S.	La cosmologia tra scienza e filosofia	pp.	*13-28*
ROSSÉ G.	L'antropologia cristiana: una prospettiva biblica	»	*57-68*
SALAMANCA M.E.	Solidarity in EU's asylum policy: a difficult but necessary pathway	»	*237-264*
VITIELLO V.	Il tramonto del Sacro. L'Europa e il cristianesimo	»	*169-184*

FORUM

PURCELL B.	Genesis' True Story of the Mysterious Origins of Humankind	»	*83-96*
SPADARO D., FERRERO G. E FIORANI L.	L'evoluzione della materia nell'universo: una storia cosmica	»	*97-108*
DELL'EVA A.	Piero Pasolini: pioniere di una cultura dell'unità	»	*109-123*

CATTEDRE DI SOPHIA

BELZUNG C.	Ricerca scientifica e pensiero dialogico. Percorsi tra le neuroscienze	»	*128-153*
MAGNIN T.	La ricerca di unità nella feconda diversità di approcci	»	*126-127*
RONDINARA S.	Una significativa esperienza di dialogo interdisciplinare nelle neuroscienze	»	*124-125*

INDICE DEGLI AUTORI

BALAOING A.	The European Union at 60: on perceptions and significance	»	*305-322*
BELZUNG C.	Ricerca scientifica e pensiero dialogico. Percorsi tra le neuroscienze	»	*128-153*

BEKEMANS L.	A Values-based Citizens' Europe	pp.	*281-304*
BUONOMO V.	Alla ricerca di una nuova dimensione istituzionale dell'integrazione europea	»	*223-235*
CLEMENZIA A.	Il Big Bang e l'ecclesiologia	»	*69-82*
DELL'EVA A.	Piero Pasolini: pioniere di una cultura dell'unità	»	*109-123*
FABRIS A.	Modelli identitari nell'Europa multiculturale	»	*185-196*
FERRARA P.	Alterità ospitale. Per una ri-approssimazione all'Europa	»	*197-210*
GALBERSANINI C.	The Volk is back? Spunti di riflessione per un'Europa multiculturale ed inclusiva	»	*211-221*
GIUSTA P.	La "rule of law" e l'Unione europea	»	*265-279*
MAGNIN T.	La ricerca di unità nella feconda diversità di approcci	»	*126-127*
O'HARA P.	Do Robots Think Like We Do?	»	*43-56*
PELKMANS J.	The European Union at 60: on perceptions and significance	»	*305-322*
PORRINO G.M.	Israele e la storia dell'alleanza	»	*29-42*
PURCELL B.	Genesis' True Story of the Mysterious Origins of Humankind	»	*83-96*
RONDINARA S.	La cosmologia tra scienza e filosofia	»	*13-28*
RONDINARA S.	Una significativa esperienza di dialogo interdisciplinare nelle neuroscienze	»	*124-125*

ROSSÉ G.	L'antropologia cristiana: una prospettiva biblica	pp.	*57-68*
SALAMANCA M.E.	Solidarity in EU's asylum policy: a difficult but necessary pathway	»	*237-264*
SPADARO D., FERRERO G. E FIORANI L.	L'evoluzione della materia nell'universo: una storia cosmica	»	*97-108*
VITIELLO V.	Il tramonto del Sacro. L'Europa e il cristianesimo	»	*169-184*



Sapienza di Dio che scende dal Cielo
e scienze dell'uomo che salgono dalla Terra
diventano "uno" al centro:
la mente di Gesù (1 Cor 2,16)
a tutti partecipata nel dono dello Spirito Santo