



L'Europa: la forma di governo e la presenza internazionale

Il dibattito continentale, pur lacunoso e assai incline alla problematicità, sembra però aver riconosciuto la pretesa dell'“impero debole” – se proprio si intende rintracciarvi elementi imperiali – di dar vita, anche rispetto all'economia e alla salvaguardia del mercato interno, alla creazione di un governo europeo. Con la politica estera e la difesa comune, nell'ambito di una democrazia europea retta sul riconoscimento dei diritti fondamentali, sul principio di non discriminazione e sulla rappresentanza politica e la partecipazione dei “cittadini europei”. In tale prospettiva, davvero dirimente, il tema della sovranità non sembra più eludibile, poiché è decisivo per il “futuro dell'Europa”. Dunque, la questione della sovranità deve trovare soluzione, per mettere fine all'oscillazione delle relazioni dell'intero sistema europeo: Stati membri e UE.

I governi dei “grandi spazi”, l'impero come forma di governo e l'Europa

Guardare all'Europa in questo momento storico nel quale gli Stati che la compongono sono costretti, dalle ripetute crisi e dal conflitto russo-ucraino, a ripensare alla forma di governo che hanno dato all'Unione Europea significa riflettere sul suo assetto in modo critico.

Il Parlamento passato aveva formulato una proposta di modifica dei Trattati europei, per rafforzare il carattere politico dell'Unione, la sua capacità internazionale e il suo ruolo nella crescita del mercato interno, così come nell'economia globale. Il presidente Mario Draghi ha lasciato intendere chiaramente questa necessità di un cambiamento radicale quando ha affermato che: “Abbiamo bisogno di un'Unione Europea che sia adatta al mondo di oggi e di domani” (discorso a La Hulpe, 16 aprile 2024). Inutile dire che i governi degli Stati membri – anche se ad esplicitarlo è stato il presidente francese Emmanuel Macron – hanno ben chiaro da tempo che la riforma del sistema europeo non è più procrastinabile, pena non un semplice arretramento, bensì la scomparsa stessa dell'Europa e un default di tutti gli Stati europei, anche di quelli che sin qui sono apparsi i più forti.

In altri termini, il percorso europeo è tutto in avanti, per ragioni logiche prima ancora che storico-politiche, ma la direzione verso cui avanzare è ormai da tempo tutt'altro che univoca, come mostra il ventaglio delle opinioni espresse dai governi nazionali e dalle forze politiche interne agli Stati membri, dove le spinte antieuropee vanno ormai di pari passo con quelle europeiste.

La riflessione sul percorso da intraprendere deve considerare le vicende europee nel contesto della crisi della globalizzazione, crisi che non vuol dire di per sé superamento della globaliz-

zazione, anche se il cosmopolitismo di questa appare attraversato da fratture che limitano le pretese giuridiche, prima tra tutte quella della salvaguardia dei diritti umani e della democrazia, anche all'interno della stessa Europa.

Invero, si può dire che si sia creata una condizione complessa entro cui si muovono le relazioni europee: da un lato, le interconnessioni e le interdipendenze tra gli Stati membri sono così tante da non potersi pensare affatto a un cupo isolazionismo o a forme estreme di autarchia politica ed economica, per cui, di fronte ai problemi posti dalle diverse crisi (economica, migratoria, ambientale, energetica, ecc.) e dal dilagare di conflitti armati, si può rispondere solo con una nuova espansione delle relazioni e delle negoziazioni.

Da questo punto di vista, l'Europa deve sicuramente riflettere sulle vicende istituzionali interne non solo degli ultimi quindici anni, e cioè dalla crisi economica del 2009 – coincisa con l'entrata in vigore dell'inadeguato Trattato di Lisbona – ma anche del decennio anteriore, per interdici quando dopo il consolidamento della crescita europea con la moneta unica (1999), si pose la questione della costituzionalizzazione europea (2001), che si concluse negativamente, dal momento che tra l'approfondimento dell'integrazione e l'allargamento dell'Unione, alla fine prevalse la seconda a discapito della prima (2004).

La domanda che ci si deve porre, rispetto alle vicende europee richiamate, perciò, sembra riguardare lo status e l'importanza dell'Europa e la definizione politica dello spirito europeo.

In questo contesto, allora, la discussione per determinare un cambiamento istituzionale nel prossimo futuro e per salvaguardare la democrazia europea e i diritti fondamentali dei "cittadini europei", investe direttamente la definizione della migliore forma di governo (*polity*) che l'Unione Europea dovrebbe assumere.

L'Europa e i caratteri degli Imperi

Richiedere un cambiamento politico all'Europa è diventata una questione ovvia. L'Europa non è più quella degli inizi della seconda metà del Novecento, anche se le ragioni della sua fondazione, a cominciare dalla pace, restano ancora tutte intatte. Semmai, c'è da chiedersi come mai non sia progredita anzitempo dal punto di vista della forma politica.

Non considerando i tentativi originari del 1954, volti alla creazione di una Comunità europea della difesa e di una Comunità politica, falliti, come è noto, per il veto dell'Assemblea Nazionale francese, è ben visibile nella storia recente, a partire dal Trattato di Maastricht (1992/3), un processo di crescita politica dell'Europa; basti pensare alla cittadinanza europea, alla competenza concorrente per la sussidiarietà, al nuovo ruolo del Parlamento europeo, alla stabilizzazione prima e alla codificazione poi dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione, alle innumerevoli politiche europee, all'euro, alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, al superamento dei confini interni e all'unificazione della politica di ingresso, alla cooperazione in materia di giustizia e di polizia, alla ripresa della politica estera comune compresa la politica della sicurezza e della difesa comune. Si parlò anche in documenti ufficiali di "un modello sociale europeo" e si affermò che l'Europa avesse creato una nuova visione del futuro che avrebbe eclissato il sogno americano (J. Rifkin, *The European Dream*, Penguin, 2004).

Sembrava ovvio che, dopo un decennio di continua espansione del ruolo politico dell'Unione, ci si ponesse il problema della forma politica dell'Europa. Gli studiosi di Diritto internazionale soprattutto italiani, ancora oggi, considerano l'Unione Europea come una organizzazione internazionale di tipo regionale; i più avveduti, di fronte alle evidenti eccezioni e deviazioni, hanno parlato di una organizzazione internazionale sui generis.

Tuttavia, l'immagine più autentica della crescita europea è stata data dalla Corte di Giustizia, che con la sua giurisprudenza ha introdotto un linguaggio del tutto estraneo al diritto interna-

zionale: si pensi all'idea di un ordinamento comune creato dagli Stati membri, alla cessione di sovranità da parte di questi, al primato del diritto europeo sul diritto nazionale anche di rango costituzionale, alla sua configurazione organizzativa secondo i principi della *rule of law*, e, cioè, di una Comunità di diritto nella quale le sfere di attribuzioni tra le istituzioni sono determinate e la tutela dei diritti fondamentali assicurata proprio dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Il giudice europeo in sostanza ha esplicitato il progetto europeo che, pur nel silenzio sulla natura dell'Europa, è stato progressivamente istituzionalizzato e portato avanti.

Come è bene ricordare, in questo decennio se, da un lato, si assisteva alla crescita politica europea, dall'altro, invece, si sono generate anche delle contropunte di tipo nazional-statale che hanno reso problematica la definizione dell'Europa, tanto più che non tutte le contraddizioni del disegno europeo erano state risolte. In questo contesto, perciò, due letture della forma europea hanno finito con il contrapporsi: quella intergovernativa (e confederale) e quella comunitaria (o federale). La prima aveva dalla sua il ruolo del Consiglio europeo istituzionalizzato con il Trattato di Maastricht, mentre il punto di forza della seconda si situava nel Parlamento europeo. La contrapposizione, inoltre, veniva giocata sul modo in cui queste due forme decidono, in quanto il Consiglio europeo dispone con "decisioni" votate all'unanimità; mentre il Parlamento europeo predilige l'approvazione a maggioranza di "atti legislativi", sì da dare vita al "diritto europeo" rivolto agli Stati membri e ai cittadini europei.

Queste due letture appaiono per molti versi insufficienti, poiché la crescita europea è stata il frutto dell'integrazione dei due modelli, anche quando le Conferenze intergovernative, prima del 1992, si svolgevano fuori dal quadro istituzionale europeo.

Se, pertanto, gli schemi giuspubblicistici e di diritto internazionale non calzano affatto nel caso europeo e gli strumenti del federalismo sono spesso ibridati con quelli di derivazione internazionale e con quelli della dottrina dello Stato, il risultato è che ogni tentativo definitorio del sistema europeo sembra sempre insufficiente; sia se si considera una delle prime definizioni del fenomeno come "unione finalizzata, che produce integrazione funzionalizzata" (H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen*, 1972, p. 196), sia se si prende in esame quella formulata dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza sul Trattato di Maastricht, che fa riferimento a una "associazione di Stati" (*Staatenverbund*). In entrambi i casi, la finalità perseguita è quella di escludere una forma di unificazione sovranazionale, per non sottrarre terreno all'unità politica degli Stati nazionali e mantenere così integra la sovranità statale e considerare i poteri europei come semplici competenze di attribuzione. Per inciso, questa lettura riduttiva del dato europeo è stata mantenuta dalla Corte costituzionale tedesca anche con la sentenza sul Trattato di Lisbona, nonostante il tenore letterale di questo sia profondamente diverso dai precedenti trattati europei, anche per effetto del linguaggio sviluppato a livello europeo durante la Convenzione di Laeken, che aveva impregnato la scrittura del Trattato Costituzionale del 2004. Non a caso, quest'ultima decisione del giudice costituzionale tedesco è stata aspramente criticata anche in patria e considerata non *europafreundlich*, in violazione di un preciso principio costituzionale.

Si tende così a descrivere, più che a definire, il modello europeo come un sistema multilivello (multilevel system) di governo, nel quale i diversi livelli territoriali sarebbero inclusi sulla base di una distribuzione di competenze nelle quali si perde la dimensione del "politico", a favore di una tecnocrazia apparentemente avalutativa, e conseguentemente la questione della sovranità resta aperta e senza una risposta.

Chi ha guardato all'ordine europeo, in questo contesto postnazionale, sviluppando una idea politica del potere e della società non più ancorata alla nozione di Stato, ha trovato sufficienti elementi di contatto tra l'Europa e la nozione di "impero", sia pure in una accezione del tutto

particolare (tra i tentativi di maggiore rilievo, in tal senso, v. U. Beck ed E. Grande, *L'Europa cosmopolita* (2004), trad. it., 2005; adde J. Zielonka, *Europe as Empire. The nature of the Enlarged European Union*, OUP, 2006; entrambi ripresi da J.M. Colomer, *Empires versus States*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, June 2017). Persino chi ha sempre criticato l'Europa, perché mancava il numero di telefono del Ministro degli Esteri, ha fatto ricorso alla figura dell'impero, ammettendo che l'attuale istituzionalizzazione dell'Unione Europea "produced a degree of unity that had not been seen in Europe since the Holy Roman Empire" (H. Kissinger, *World Order*, Penguin, 2014).

Se ci si interroga sulla appropriatezza di questa qualificazione per l'Europa non si può non rimanere delusi. Infatti, richiamare l'Impero significa fare riferimento a una particolare forma di governo (*polity*) che indica una peculiare struttura di dominio politico sui "grandi spazi" (cfr. C. Schmitt, *Stato, Grande spazio, Nomos*, Milano, Adelphi, 2015). L'attuale crisi della globalizzazione e della statualità ha riportato in auge questa forma di governo, per le continue sfide e confrontazioni che gli "imperi" si rivolgono (per una più approfondita analisi si rinvia a S. Mangiameli, *Imperi e Stati e le nuove Relazioni Internazionali*, in *Diritto e Società*, 2022, 291).

L'attribuzione della qualificazione di "impero" all'Europa, però, è stata un riflesso dell'allargamento dell'Unione Europea del 1° maggio 2004, che portò l'Unione al massimo di espansione territoriale nel 2007 con 28 Paesi. Si trattava di un'epoca ancora fortemente espansiva e nell'Unione Europea era ancora presente, tra l'altro, anche la Gran Bretagna che sarebbe uscita dall'Unione a seguito del referendum sulla c.d. Brexit.



In quel momento, perciò, l'Unione Europea appariva in forte espansione territoriale e dotata di notevoli capacità di integrazione, tuttavia, essa restava pur sempre qualcosa di diverso da una Federazione. Per conseguenza, non fu difficile scorgere nel fenomeno europeo alcuni elementi tipici della struttura imperiale e tra questi, primo tra tutti, quello dell'incertezza dei confini che deriva dalla circostanza che l'influenza dell'impero trascende i confini geografici e si estende nello "spazio" per confini lineari.

Peraltro, il tema dell'allargamento dell'Unione Europea non è affatto un argomento sorpassato e, anzi, appare essere una delle cause di attrito che ha innescato la guerra russo-ucraina. A tal proposito, si consideri che altri otto Stati europei hanno avanzato la candidatura per l'ingresso nell'Unione Europea, tra cui la Turchia, già dal 1995, con una serie di problematiche sulle quali in questa sede non è possibile soffermarsi; e ben tre Stati: l'Ucraina, la Moldavia e la Bosnia-Erzegovina, che proprio nel 2022, durante il conflitto russo-ucraino, hanno avanzato la loro richiesta di adesione. Gli altri Stati che nel frattempo hanno chiesto, prima del 2022, l'adesione sono la Macedonia del Nord, il Montenegro, la Serbia e l'Albania.

L'allargamento è, in effetti, una costante del fenomeno europeo, se si considera che gli Stati fondatori nel 1950 erano solo sei e, peraltro, solo tre di dimensioni rilevanti, mentre gli altri tre appartenevano alla categoria dei c.d. "piccoli Stati", e le istituzioni europee hanno affrontato la problematica senza definire mai i confini dell'Europa, e, cioè, del loro dominio politico e dell'ordinamento europeo. Questo aspetto, dato dall'assenza di confini certi e dalla capacità di influenza e condizionamento di Stati esterni è un tipico elemento che caratterizza la forma imperiale. Si consideri che già la presentazione della domanda di adesione pone agli Stati richiedenti degli obblighi ben precisi verso l'Unione, e cioè: il rispetto dei valori europei, prescritti dall'art. 2 TUE; il rispetto del principio democratico; e il cosiddetto *acquis* comunitario, cioè il fatto che l'ordinamento dello Stato richiedente sia a questo conformato in modo da garantire la piena efficacia dell'ordinamento europeo.

Già questa circostanza ha un diretto impatto sullo Stato e sulla Comunità internazionale, perché modifica, tra i tanti, un carattere essenziale di questa, ovvero l'eguaglianza degli Stati, dando luogo a una asimmetria, che è anch'essa una tipica connotazione della forma imperiale, per la quale gli Stati dell'Impero non sono affatto in una posizione di eguaglianza; anzi, ciascuno può appartenere a un ambito diverso ed essere collocato in una posizione asimmetrica rispetto agli altri Stati.

Qui, nel caso dell'Unione Europea, a parte la situazione degli Stati dell'allargamento, vengono in discussione le diverse stratificazioni che l'integrazione europea ha prodotto e che danno luogo a frontiere interne che si possono anche sovrapporre in modo non univoco, costituendo, appunto, l'elemento dell'asimmetria imperiale. Si pensi, in particolare, alle tante "Europe" cui gli Stati membri hanno dato luogo: l'Europa di Schengen non corrisponde all'Europa dell'euro, l'Europa dell'euro non corrisponde all'Europa delle adesioni. Abbiamo, insomma, tre o quattro Europe che si sovrappongono già dentro l'Unione Europea stessa. Per non parlare poi dell'asimmetria nelle forme e nei diritti di appartenenza (la c.d. "geometria variabile"), per cui gli Stati si differenziano nell'adesione (Danimarca/Polonia) con le riserve apposte nella stipula dei trattati europei con le loro dichiarazioni. E ancora, della presenza di forme di interdipendenza connessa a forme di disuguaglianze di fatto e di potere, come le Repubbliche Baltiche, i "Paesi frugali" e i Paesi PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna, cioè Paesi con situazioni finanziarie non virtuose e deficitarie), che ostacolano l'omogeneità, e cioè la formazione di un popolo sia pure di tipo federale.

Ma non è tutto; si considerino ancora gli accordi di associazione come quello sullo Spazio Economico Europeo (SEE) che comprende la Norvegia, l'Islanda e il Lichtenstein; il peculiare

collegamento con la Svizzera che, pur esterna allo SEE, conforma il suo ordinamento a quello europeo; la stessa moneta europea, l'euro, oltre a essere corrente in ben venti Stati membri, è stata adottata dai c.d. "microstati europei" e da Stati ancora del tutto estranei all'Unione, come il Kosovo e il Montenegro.

E ancora, occorre ricordare la partecipazione dell'Unione Europea alle c.d. "politiche settentrionali" che arrivano sino al Polo Nord; l'instaurazione della c.d. "politica europea di vicinato" (PEV), con la quale l'Unione richiede un coordinamento delle politiche con gli Stati limitrofi e un'integrazione economica rafforzata, che assicuri maggiore mobilità e contatti interpersonali più stretti; inoltre, in questo contesto, rilevano anche il c.d. "partenariato orientale" e il "partenariato meridionale". Il primo creato per migliorare le relazioni dell'Unione con la maggior parte dei Paesi limitrofi orientali: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, ecc.; e il secondo, che riguarda i seguenti Paesi: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Tunisia e Siria. In questa area, peraltro, l'Unione, in un contesto non privo di problemi, dovuti all'instabilità della regione meridionale, punta a costruire un insieme di politiche bilaterali tra l'Unione Europea e ciascun Paese, nonché a formare un quadro di cooperazione regionale, denominato "Unione per il Mediterraneo". Infine, anche lo stesso Regno Unito continua a intrattenere un complesso di relazioni con l'Unione Europea, grazie all'"accordo di recesso" del 17 ottobre 2019 e a quello sugli scambi commerciali e la cooperazione del 30 dicembre 2020.

L'Europa come "impero debole": gli elementi mancanti

Tuttavia, asimmetria e mancanza di omogeneità, da un lato, confini non definiti e capacità di influenza su un grande spazio, dall'altro, non rendono l'Unione Europea un vero e proprio "impero"; e se si vuole proprio insistere con questa formulazione, allora occorre precisare che, nel caso dell'Europa, si tratta di un "impero debole".

Un impero è tale solo se riesce a escludere dal suo ambito di influenza ogni altro potere o a sottometterlo. L'idea di un impero che non eserciti una egemonia e che si fondi solo sulla cooperazione spontanea, escludendo la coercizione, non è affatto attuale.

L'impero come forma di governo politica è tale perché mette a soqquadro la forma Stato, con i suoi elementi (popolo, territorio e sovranità), e la comunità internazionale stessa, così come queste si sono formate a partire dal modello di Westfalia. Questo, infatti, si basa sulla centralità dello Stato, e gli Stati si relazionano in una comunità fondata sulla consuetudine internazionale e sui principi di eguale sovranità, di integrità territoriale segnata da confini certi, di non intervento e di piena giurisdizione domestica, tutti aspetti, questi, che la presenza degli imperi mette in crisi.

Se, poi, consideriamo la struttura di un impero, il primo elemento della presenza imperiale appare essere la capacità di impedire la presenza di ogni altro potere politico che possa esercitare la medesima influenza per uno spazio che pur appartenendo ad altri Stati, è sotto l'egemonia dell'impero e sottoposto al suo potere di comando. È quello che si definisce il "principio di non ingerenza", che implica una influenza politica esercitata, per mezzo della tecnica, dell'economia e della struttura più propriamente organizzativa civile e militare, escludente altri poteri di carattere imperiale, sulla base di una "idea" che è posta a fondamento dell'impero medesimo e che costituisce tanto il fondamento della non ingerenza, quanto quello della legittimazione del "diritto di intervento" in ogni parte del mondo per la sua difesa. Quanto all'"idea imperiale" in sé, poiché questa esprime un potere portatore di un'idea politica nella scena internazionale che si irradia oltre i suoi specifici confini e per la quale questo potere è in grado di spendere la propria forza, questa può avere un contenuto diverso e differenziato: dal principio di nazionalità, alla (esportazione della) democrazia, al libero commercio e, persino, alla tutela dei diritti umani.

Ora, certamente l'Unione Europea e i suoi Stati membri esprimono una influenza conforme alla loro tradizione politica e alla loro società, anzi si può dire che i valori europei, che sono comuni agli Stati membri, e l'affermazione del principio democratico, oltre all'organizzazione stessa di una economia sociale di mercato, possono costituire il sostrato di quella "idea imperiale" necessaria all'esistenza stessa dell'impero.

Ma, nella tradizione europea, la democrazia e i diritti umani – così come una economia sociale di mercato – si sono affermati non per forza propria da parte degli Stati europei, bensì sulla base di una precisa ingerenza internazionale che ha forgiato l'Europa alla fine della Seconda guerra mondiale e sotto la cui egida gli Stati europei si sono collocati anche dopo avere dato vita alle istituzioni europee; anzi le stesse istituzioni comuni sono sorte per volontà esterna. Si pensi in modo particolare a ciò che ha rappresentato (e rappresenta) la NATO in termini di difesa militare; alla peculiare condizione della Germania, fino alla riunificazione del 1990; alle interferenze politiche nella politica estera degli Stati membri; e, persino, alle stesse decisioni sull'allargamento del 2004, volute più come risposta internazionale che per volontà interna, con gli Stati richiedenti non del tutto pronti rispetto ai requisiti necessari per l'adesione.

Tutto ciò fa pensare che l'Europa non sia un impero a sé stante, bensì che essa sia, insieme ai suoi Stati membri, parte di un impero il cui centro non si trova qui. La qualcosa, peraltro, non esclude che in futuro questa situazione possa mutare, soprattutto se l'impero cui gli europei sono tributari dovesse mostrare un profondo disinteresse per gli Stati europei e l'Europa in sé, oppure se questi dovessero mostrarsi in grado di recidere il cordone ombelicale, per cui l'Europa potrebbe mettere in atto il principio di non ingerenza interna.

La condizione minima perché questo possa darsi, assicurando una indipendenza all'Europa sulla scena politica mondiale, è proprio quella di dotare l'Unione Europea di una propria capacità militare e questa, a sua volta, necessita che si sviluppi un apparato industriale adeguato alle necessità belliche, sì da tenere almeno un "fronte".

Ora, è ben nota la vicenda militare europea che ha avuto origine dalla crisi del Trattato sulla Comunità europea della difesa del 1954, e come su questo punto non si sia ancora formata una competenza europea. I tentativi di una ripresa della politica estera e di una politica di sicurezza comune, compresa la difesa comune, portati avanti in occasione del Trattato di Maastricht, non vanno oltre un coordinamento tra gli Stati membri che decidono sostanzialmente all'unanimità e le procedure escludono il Parlamento europeo; disciplina che è rimasta inalterata anche nel Trattato di Lisbona (v. in proposito il nostro *Il ruolo del Parlamento europeo nella PESC, alla luce delle innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona, in Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, a cura di C. Decaro e N. Lupo, LUISS University Press, Roma 2009).

Il conflitto russo-ucraino ha reso evidenti i limiti di una politica militare europea e la mancanza di un complesso industriale europeo che sostenga la difesa comune, anche perché l'esperienza dell'Agenzia europea per la difesa (AED) si è rivelata ampiamente insufficiente. Anche gli sforzi compiuti di recente – come gli accordi di cooperazione (rafforzata) per l'Eurofighter e gli armamenti comuni e la definizione della c.d. "bussola strategica", messa a punto dopo l'inizio della guerra, che può rendere più agevoli azioni militari europee da parte delle forze armate degli Stati membri – possono considerarsi dei passi in avanti, ma certamente non decisivi per garantire all'Unione un vero e proprio diritto di intervento di tipo imperiale. Senza contare, peraltro, che il conflitto armato ha riportato in auge il ruolo della NATO e, con esso, degli Stati Uniti, rispetto al quale l'Europa militare sarebbe poco più che ancillare.

Il punto più controverso della visione imperiale dell'Europa resta comunque quello della sovranità europea. È bene precisare che la sovranità imperiale convive tranquillamente con quella delle altre autorità politiche che vivono dentro l'impero o ai suoi margini, perché queste due

sovranità sono qualitativamente diverse, nonostante esprimano entrambe un potere assoluto di comando politico.

Da questo punto di vista, si osserva che quando la sovranità statale viene in contatto con il potere imperiale perde il suo carattere assoluto e si determinano limitazioni dell'autonomia sovrana visibili in campo interno e internazionale. Si può dire che la sovranità, a contatto con il potere imperiale, tende a farsi "porosa", perché deve offrire lo spazio a questo potere di penetrare e diventare determinante per l'azione politica.

La sovranità dell'impero, per contro, appare discontinua e marginale; essa opera in ogni caso come potere di ultima istanza e assoluto, e si presenta come una giurisdizione non piena, bensì in concorrenza con altre autorità politiche presenti, per cui anche queste esercitano una loro giurisdizione entro i confini della propria competenza e può richiedere forme di collaborazione (M. Hardt - T. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Milano, Rizzoli, 2001, pp. 175 sgg.).

Tuttavia, in caso di conflitto, il rapporto tra le giurisdizioni si risolve sistematicamente a favore del potere imperiale, che all'occorrenza diventa un potere gerarchicamente superiore e il controllo sulle altre autorità politiche si trasforma, in questo caso, in una vera e propria pretesa di obbedienza e la loro collaborazione veste i panni di una collaborazione coercitiva, anche se non determina mai l'unificazione politica.

Nel caso dell'Unione Europea l'idea stessa di una sovranità europea è contestata, e non solo dai c.d. "sovranisti", ma anche nel dibattito europeo è un concetto ampiamente controverso. La Corte di giustizia ha cercato di fondare l'idea di una sovranità europea ancorandola all'ordinamento comune e alla sua prevalenza (v. la sentenza *Costa c/ Enel*, C-4/1964).

L'assunto è stato sin da subito contestato dalle Corti costituzionali degli Stati membri a cominciare da quella italiana e, soprattutto, da quella tedesca, con la teoria del c.d. "controlimiti". La stessa prevalenza del diritto europeo sugli ordinamenti nazionali è stata messa a dura prova dopo il fallimento del Trattato Costituzionale, che contemplava la "clausola di supremazia", e anche la "17. Dichiarazione relativa al primato", contenuta nel Trattato di Lisbona, sembra ricevere scarso rispetto da parte delle Corti costituzionali degli Stati membri.

Al di là delle vicende giurisprudenziali, non va dimenticato che il tema della sovranità costituisce innanzi tutto una questione di carattere dirimente su chi decide in modo vincolante per tutti e determina così l'"unità politica".

Ora è evidente come l'Europa abbia abbandonato il tema politico, e cioè della sovranità, e i Trattati europei, approvati dopo il fallimento della Comunità politica e della difesa comune, contengono una filosofia diversa, basata sul principio che la messa in comune delle economie degli Stati contraenti avrebbe generato comunque pace e libertà tra i popoli europei.

Non si dichiarava apertamente l'abbandono del programma dell'unità politica ma, semplicemente, si affermava il rinvio a tempi più maturi. Da questa visione prese le mosse anche la politica del processo incrementale di integrazione per la quale, con un certo gradualismo, si è cercato di riprodurre nel sistema europeo le istituzioni-chiave della moderna democrazia politica (cittadinanza, rappresentanza, processo decisionale, ecc.) e politiche sociali che rispondessero al modo di sentire dei cittadini europei.

Il tema su quanto sovrane fossero le Istituzioni europee, anche in occasione dell'adozione dell'euro, che pure implicava il trasferimento della sovranità monetaria, non è stato mai considerato e, trascurandolo, si celava così che i Trattati europei avessero potuto comunque limitare – come di fatto hanno sempre fatto – la sovranità degli Stati membri, i quali continuano a sentirsi sovrani.

Tuttavia, la circostanza che il tema della sovranità europea sia stato continuamente posposto, preferendo cioè non discuterla *ex professo*, ma procedendo concretamente nel processo europeo di integrazione, ha comportato, all'arrivo delle crisi, un crescente logoramento dell'Unione Europea e, dimentichi dei benefici da essa apportati, una crescente insoddisfazione da parte dei cittadini europei.

Il futuro dell'Europa e la riforma dei Trattati

L'Europa, nel recente passato, ha reagito alle numerose crisi che ancora non sembrano essersi esaurite con strumenti estemporanei, come il Fiscal Compact, il Mes, il Patto di Dublino, la Clausola di salvaguardia e il Next Generation EU, e così via. Il dibattito europeo, per quanto lacunoso e problematico, sembra avere oggi riportato in auge la pretesa di dare vita, anche rispetto all'economia e alla salvaguardia del mercato interno, alla creazione di un governo europeo con la politica estera e la difesa comune, nell'ambito di una democrazia europea imperniata sul riconoscimento dei diritti fondamentali, sul principio di non discriminazione e sulla rappresentanza politica e la partecipazione dei "cittadini europei".

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 22 novembre 2023 sui *Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati* (P9_TA (2023)0427), ha raccolto, in tal senso, molte delle proposte emerse nella Conferenza sul futuro dell'Europa (2021/22), mettendo a punto una serie di modifiche dei Trattati e a tal fine ha richiesto anche la convocazione da parte del Consiglio europeo di una *Convenzione secondo la procedura di revisione ordinaria di cui all'articolo 48, paragrafi da 2 a 5, TUE*. Gli argomenti considerati dal Parlamento europeo sono molteplici e riguardano tutti gli ambiti dell'ordinamento e delle politiche europee. Per quel che qui rileva, innanzitutto, vengono in evidenza le riforme istituzionali, nel senso di una compiuta parlamentarizzazione del sistema europeo, e il riordino delle competenze europee alla luce delle recenti esperienze, con materie come la sanità e la salute, la protezione civile, l'ambiente e l'energia. A ciò si aggiunga la politica estera e di difesa comune, da ricondurre alla competenza concorrente, con decisioni adottate a maggioranza qualificata e tramite procedimento legislativo ordinario, cui si chiede di aggiungere "l'istituzione di un'Unione della difesa che comprenda unità militari e una capacità di dispiegamento rapido permanente, sotto il comando operativo dell'Unione"; e, conseguentemente, si propone che "l'acquisizione congiunta e lo sviluppo degli armamenti siano finanziati dall'Unione tramite una dotazione di bilancio specifica adottata con procedura di codecisione e soggetta al controllo parlamentare", e, infine, "che le competenze dell'Agenzia europea per la difesa siano adeguate di conseguenza". Infine, sono formulate precise proposte volte a rafforzare, da un lato, il mercato unico e le politiche sociali connesse al mercato del lavoro e, dall'altro, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, compresa la politica di protezione dei confini e di controllo dell'immigrazione.

photo © Frederic Koberl_Unsplash



Solo sulla questione della sovranità il Parlamento europeo è sembrato fin qui tacere. Tuttavia, in questo contesto di una riforma dei Trattati europei, il tema della sovranità non sembra più eludibile, poiché è decisivo per il “futuro dell’Europa”. La questione della sovranità deve essere risolta, per mettere fine all’oscillazione delle relazioni dell’intero sistema europeo – Stati membri e Unione Europea –, accogliendo almeno il principio della “dual Sovereignty” o della “shared Sovereignty” come effetto dell’idea che l’Europa rappresenta una forma di governo divisa tra due serie di sovrani: uno nazionale e l’altro europeo, in cui ciascun sovrano può operare con pieno dominio entro la sfera a esso assegnata.

Ciò consentirebbe il rafforzamento del sentimento europeo e della democrazia parlamentare europea, come auspicato da molte parti. Si tratterebbe di un percorso che deve affrontare il tema della legittimazione dell’Unione Europea in modo diverso da quello sin qui seguito, non più ripetibile e basato sulla semplice reciprocità tra Stati membri.

La consapevolezza che la questione della legittimazione richieda una sistemazione originale della sovranità europea (e della sovranità degli Stati membri) dovrebbe condurre, perciò, a una decisione politica fondativa dell’Europa.

Tutto ruota, allora, come già in passato più volte è accaduto nella storia dell’integrazione europea, intorno alla formazione di un nucleo fondamentale di Stati dotati di forte leadership, responsabili verso il destino dell’Europa, che assumano la decisione politica di spingere l’integrazione, anche con un trattato fondato sulla cooperazione rafforzata (art. 20 TUE), dando vita a una prima formazione politica (sovrana) europea. Allora sì che vi sarebbe un “centro forte” in Europa, in grado di intervenire a tutela dell’idea di Europa.



Stelio Mangiameli è scrittore e professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Teramo. La sua attività didattica e di ricerca ha interessato il Diritto costituzionale, il Diritto regionale, il Diritto costituzionale europeo e il Diritto pubblico dell’economia