

## LA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA.

La prima questione che viene da porsi è se la riforma necessaria dei meccanismi istituzionali e delle politiche dell'Unione europea (in quanto risposta alle crisi in atto) esige necessariamente una riforma dei Trattati europei in vigore o se sia possibile un'evoluzione progressiva della stessa UE attraverso modifiche puntuali della governance attuale attuate dai governi nazionali e dalle Istituzioni esistenti. L'accordo intervenuto sulla creazione di un nuovo strumento finanziario (il Next Generation EU) e su un debito comune europeo che gli Stati rimborseranno progressivamente fino al 2058 tramite l'introduzione di nuove imposte europee che forniranno risorse proprie al bilancio europeo potrebbe far pensare che l'UE sia in grado di evolvere progressivamente verso un governo europeo senza la revisione dei Trattati in vigore. Tale non è la convinzione di chi scrive. Nulla ci garantisce che i passi in avanti realizzati con il Next Generation EU e il debito comune europeo in quanto risposta dell'UE alla crisi pandemica diventino strumenti permanenti e non contingenti della governance europea se non fossero a breve termine consolidati in una riforma dei Trattati in vigore. Questo non solo perché alcuni Stati hanno accettato la messa in atto di tali strumenti solo in quanto straordinari e non permanenti, ma anche perché la loro validità è sempre sottoposta al vaglio di alcune forze politiche e di una parte dell'opinione pubblica che intendono dare battaglia nelle prossime elezioni e presso alcune Corti nazionali affinché tali strumenti siano limitati nel tempo e possibilmente dichiarati illegittimi in quanto contrari ai Trattati esistenti. D'altro canto, alcuni strumenti quali imposte europee autonome, la parità del bilancio europeo o il finanziamento pubblico europeo di debiti nazionali possono sempre essere contestati in quanto non previsti dai Trattati in vigore (artt. 125, 310 e 311 TFUE). Per questo riteniamo che alla fine della Conferenza sul futuro dell'Europa occorrerà mettere mano ad una vera e propria riforma costituente dell'Unione europea.

La riforma dell'attuale Unione europea non implica necessariamente la sola modifica o revisione del Trattato di Lisbona. Infatti, la modifica o revisione del suddetto Trattato attraverso la procedura prevista dal Trattato stesso (art. 48 TUE) implica necessariamente l'accordo di tutti gli Stati membri al momento della firma e l'accordo unanime successivo degli stessi Stati (27) tramite ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti oppure, in alcuni Stati, tramite un referendum popolare. Ma gli Stati membri, o una parte di essi, potrebbero ritenere che non sia possibile ottenere un accordo unanime dei loro Parlamenti (o tramite referendum) sulle modifiche da apportare al Trattato di Lisbona, oppure potrebbero ritenere che le modifiche da apportare all'unanimità non sarebbero sufficienti a raggiungere gli obiettivi che essi stessi si propongono da realizzare con un nuovo Trattato. Se tale fosse la situazione, il Trattato stesso o il diritto internazionale offrirebbero due soluzioni estreme per aggirare tale difficoltà. La prima sarebbe l'utilizzo da parte degli Stati che intendono modificare più profondamente il Trattato di Lisbona di recedere dallo stesso sulla base dell'attuale art. 50 – già utilizzato dal Regno Unito – e di concludere un nuovo Trattato sottoposto a regole diverse di firma e di ratifica (per esempio, a maggioranza qualificata invece dell'unanimità). La seconda soluzione sarebbe di invocare la clausola "rebus sic stantibus" prevista dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati e di concludere pertanto un nuovo Trattato con regole diverse con gli Stati che fossero d'accordo per una riforma più sostanziale dell'Unione europea. Le due soluzioni condurrebbero entrambe allo stesso risultato di aggirare la regola dell'accordo unanime degli Stati e di permettere la conclusione di un nuovo Trattato con l'accordo di una maggioranza (da determinare) degli Stati attuali. Questo risultato potrebbe essere raggiunto anche con una clausola aggiuntiva secondo cui il nuovo Trattato sarebbe sottoposto alla ratifica di tutti i Parlamenti nazionali oppure di un referendum popolare paneuropeo (in tutti i paesi), essendo inteso preventivamente che esso entrerebbe in vigore nei soli paesi in cui i rispettivi Parlamenti nazionali lo avessero ratificato (oppure in cui le rispettive popolazioni lo avessero approvato nel referendum popolare).

La conclusione di un nuovo Trattato potrebbe risolvere il problema dell'integrazione differenziata in seno all'attuale Unione europea in quanto gli Stati desiderosi di mantenere l'attuale livello di

integrazione potrebbero farlo rimanendo vincolati alle disposizioni del Trattato di Lisbona, mentre gli Stati che volessero progredire verso una vera e propria unione federale sarebbero liberi di concludere il nuovo Trattato contenente disposizioni supplementari in questa direzione.

Indipendentemente dalla soluzione procedurale che sarà convenuta (modifica del Trattato di Lisbona oppure conclusione di un nuovo Trattato), la riforma dell'Unione europea sarà funzione degli obiettivi da raggiungere. È chiaro che se l'obiettivo fosse la creazione di uno Stato federale che sostituisca gli Stati nazionali esistenti, occorrerebbe dotare le Istituzioni del nuovo Stato della totalità delle competenze che spettano oggi agli Stati nazionali. Se invece ritenessimo che lo Stato nazionale non è più in grado di svolgere la totalità delle funzioni svolte nell'Ottocento ed esercitare una sovranità assoluta in tutti i suoi campi di attività, in tal caso la soluzione più conveniente sarebbe di creare un'unione federale degli Stati nazionali esistenti (o di una parte di essi) per aggregazione degli stessi ma senza per questo sopprimere gli Stati nazionali esistenti che, in alcuni casi, esistono da centinaia di anni. Si tratterebbe in tal caso di condividere la sovranità che al giorno d'oggi non può più essere assoluta come nell'Ottocento ma condivisa tra lo Stato nazionale e un'unione federale che disponga di poteri limitati ma reali.

Se questa fosse la soluzione preconizzata, dovremmo definire gli elementi e/o le competenze che dovrebbero essere iscritti/e in un nuovo Trattato affinché l'attuale Unione europea diventi un'unione federale o una Federazione di Stati esistenti:

(1) Il primo elemento necessario sarebbe l'elaborazione e l'approvazione di un testo costituzionale che attribuisca una legittimità politica e giuridica alla nuova entità attraverso un processo costituente che permetta la sua validazione da parte dei cittadini europei e/o dei suoi rappresentanti attraverso una ratifica popolare o parlamentare. Il termine "Legge Fondamentale" – già utilizzato dalla Germania odierna per differenziarlo dalla Costituzione di Weimar – oppure da Andrew Duff per rimpiazzare il Trattato di Lisbona - sarebbe preferibile a quello di Costituzione (pur avendo lo stesso significato e contenuto) al fine di evitare una polemica in un eventuale referendum popolare sulla questione di sapere se la nuova "Costituzione" europea sia o no superiore alle Costituzioni nazionali esistenti. La risposta è evidentemente che la nuova "Legge Fondamentale" ha la priorità rispetto alle Costituzioni nazionali nei soli campi di attività in cui essa ha attribuito competenze (e quindi sovranità) all'Unione europea, ma non intacca le disposizioni delle Costituzioni nazionali negli altri campi di attività. Essa avrebbe nel preambolo l'espressione "We, the peoples of Europe" secondo l'esempio della Federazione americana.

(2) Il secondo elemento necessario sarebbe la costituzione di un vero e proprio governo europeo – responsabile nei riguardi di un Parlamento europeo - che disponga delle funzioni esecutive indispensabili nei settori di competenza dell'Unione (= poteri limitati ma reali). Credo sia ozioso discutere se tale governo deve essere una riproduzione dell'attuale Commissione europea. Quest'ultima ha già indicato in un suo rapporto sull'Unione europea la sua disponibilità ad essere soppressa nel momento in cui si formerà un vero e proprio governo europeo. L'essenziale è che i membri del futuro governo europeo, che siano scelti dal Presidente unico della nuova UE – eventualmente eletto direttamente dai cittadini europei - oppure dai governi nazionali degli Stati membri, siano responsabili direttamente nei riguardi del futuro Parlamento (composto da una doppia Camera degli Stati e dei popoli) e facciano l'oggetto di un voto di fiducia di quest'ultimo. Se fossero scelti direttamente dal Presidente unico dell'Unione, non dovrebbero necessariamente avere la nazionalità di tutti gli Stati Membri (vale a dire che il Presidente del governo europeo potrebbe scegliere più nazionali di uno Stato membro e al tempo stesso nessun nazionale di un altro Stato). Andrà discusso se il nuovo governo europeo disporrà di un diritto d'iniziativa legislativa oppure se quest'ultimo sarà affidato al nuovo Parlamento composto da due Camere.

(3) Il terzo elemento è che il governo europeo dovrebbe essere responsabile nei riguardi di un

nuovo Parlamento bicamerale (composto da una Camera degli Stati e una Camera dei popoli). Se rimpiazziamo l'attuale Consiglio dei ministri (e anche il Consiglio europeo), composti entrambi da un rappresentante per ogni Stato membro e che decidono spesso all'unanimità o per consenso, sarà indispensabile che la nuova Camera degli Stati sia composta da un numero paritario di Stati (mentre la Camera bassa sarà composta in modo proporzionale alla popolazione), entrambe votando con procedure maggioritarie. Se questa soluzione è stata accettata nella Costituzione americana con il "great compromise" di Filadelfia, a fortiori dovrebbe essere prevista nella nuova Unione federale europea in cui molti Stati membri esistono da molti secoli (contrariamente agli Stati federati americani). L'essenziale è che la nuova Camera bassa sia votata dai cittadini europei sulla base di liste transnazionali (inizialmente per una parte dei seggi, che venga aumentata progressivamente) e pertanto di partiti effettivamente europei con programmi realmente comuni e non, come oggi, sulla base di programmi genericamente europei ma che sono in realtà la somma di programmi nazionali. Occorrerà evitare che i membri della nuova Camera bassa votino su basi sostanzialmente nazionali, come accade assai frequentemente per gli eurodeputati del Parlamento europeo (ad esempio, i MEPS francesi votano in blocco le risoluzioni in materia di politica agricola che corrisponde ad un interesse nazionale francese).

(4) Il quarto elemento sarebbe quello di introdurre nella Legge Fondamentale un nuovo sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione federale e i suoi Stati membri che abbia un carattere più permanente e che soprattutto abolisca il potere esclusivo degli Stati membri di attribuire competenze all'Unione federale (vale a dire abolire il potere attuale degli Stati di essere i "padroni dei Trattati"). Questo cambiamento sarebbe legittimato da un'approvazione popolare o da parte dei Parlamenti nazionali della nuova "Legge Fondamentale". Nello stesso tempo, un nuovo sistema di ripartizione delle competenze dovrebbe attribuire all'Unione federale una sua "autonomia strategica" che le permettesse di esercitare competenze proprie sia nella politica estera che in quella interna. In politica estera, l'Unione federale avrà bisogno di una capacità di difesa autonoma che renda credibili le sue decisioni (invio di missioni di mantenimento della pace, forze d'intervento, ecc..) ma non potrà per molto tempo assumere l'interezza della sua capacità militare (gli Stati membri dovranno conservare un ruolo militare essenziale). Inoltre, in politica interna, l'autonomia strategica dell'Unione federale riguarderà la moneta (ruolo internazionale dell'Euro), l'economia/finanza (capacità fiscale autonoma), la sicurezza interna (lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata), la capacità di competere nel mercato globale (a cominciare dall'agenda digitale e dalla intelligenza artificiale), le relazioni con i paesi vicini (la politica di prossimità avviata da Prodi) e con l'Africa, che appartengono all'azione esterna dell'UE e che possono essere rafforzate in una logica federale con un ruolo di iniziativa e di rappresentanza del governo europeo e con le decisioni delle due Camere legislative prese a maggioranza.

(5) Il quinto elemento (già accennato nel quarto) sarebbe quello di dotare la nuova Unione di un bilancio federale che disponga di vere e proprie risorse proprie e, in particolare, di una capacità fiscale autonoma che permetta alla nuova Unione federale di imporre imposte europee direttamente sulle imprese e sui cittadini dell'Unione. Infatti, nella sua stesura attuale, l'art. 311 del Trattato di Lisbona secondo cui "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi" è interpretato diversamente dagli esegeti dei Trattati. Secondo alcuni, esso autorizza l'imposizione di tasse europee, secondo altri (vedi rapporto Monti del 2016) l'UE non può imporre direttamente tasse europee. Vedremo fra poco se l'UE sarà in grado di procurarsi nuove risorse proprie attraverso l'imposizione di tasse europee quali la web tax, la carbon tax o la corporate tax. L'essenziale è che la nuova Unione federale disponga della capacità autonoma di prelevare direttamente delle imposte europee sulle imprese e sui cittadini (come faceva nel passato l'Alta Autorità della CECA nei confronti dei produttori di carbone o di acciaio) senza passare attraverso l'armonizzazione preventiva delle imposte nazionali e pertanto senza l'intervento dei bilanci nazionali.

(6) il sesto e ultimo elemento necessario alla creazione di una vera e propria Unione federale

sarebbe la revisione delle disposizioni dei Trattati vigenti in materia di difesa dei valori fondamentali dell'Unione e dello Stato di diritto. Il Trattato di Lisbona può essere interpretato diversamente secondo che si attribuisca un valore preminente alla difesa dell'identità nazionale oppure al rispetto dello Stato di diritto e al principio di leale collaborazione tra le Istituzioni e gli Stati membri. La Corte europea di giustizia ha già sancito la necessità di rispettare l'autonomia di una magistratura indipendente come anche di una stampa libera e non soggetta a censura da parte del potere politico. Pertanto, sarebbe necessario rivedere le disposizioni attuali che impediscono, grazie ad una procedura che richiede l'unanimità, di sanzionare effettivamente le violazioni dello Stato di diritto. In altre Organizzazioni come l'ONU o il Consiglio d'Europa è prevista la possibilità di sospendere uno Stato membro in caso di violazioni dello Stato di diritto. Una disposizione in tal senso dovrebbe essere introdotta nella Legge Fondamentale dell'Unione federale europea.

PAOLO PONZANO (Segretario generale del Movimento europeo Italia e Docente di Governance europea al Collegio europeo di Parma)