

# Una proposta istituzionale per l'Europa: legittimazione ed efficienza

di Sergio Fabbrini e Stefano Micossi

La crisi dell'euro ha mostrato la radicale insufficienza del metodo intergovernativo che il Trattato di Lisbona ha costituzionalizzato insieme al metodo sovranazionale. Ciò ha imposto una riflessione strategica sul futuro istituzionale e costituzionale dell'Unione. Il Consiglio Europeo del 13-14 dicembre 2012 ha infatti avviato una *road map* per giungere ad una 'genuina' unione economica e monetaria, della quale la tappa più controversa è quella relativa alla legittimazione democratica e all'*accountability* della nuova Unione. Il Consiglio Europeo, sulla base di un documento preparato dai 'quattro presidenti' dell'Unione, si è per ora limitato a riconoscere il principio che "il controllo democratico e l'*accountability* debbono operare al livello in cui le decisioni vengono prese". L'articolo vuole aprire una discussione sul problema, proponendo di accentuare la separazione dei poteri all'interno dell'Unione. Occorre rafforzare la legittimazione e l'efficacia del Presidente permanente del Consiglio Europeo, facendone un vero Presidente dell'Unione, e ridisegnare i rapporti tra l'Unione del mercato interno e l'Unione della moneta comune

La crisi dell'euro, accentuatasi proprio a cavallo dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009), ha rappresentato il primo test sulle capacità di governo della costituzione intergovernativa. Come previsto dal Trattato, il Consiglio Europeo si è rivelato il vero centro decisionale delle politiche di risposta alla crisi finanziaria, mentre alla Commissione è stato, almeno inizialmente, riservato un ruolo ancillare di supporto tecnico. Tale modello si è rivelato inefficace e addirittura controproducente, e ha dovuto essere modificato.

## 1. La governance economica del Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona (2009) ha istituzionalizzato il metodo sovranazionale per buona parte delle politiche collegate al mercato comune, ma ha preservato il metodo intergovernativo per le politiche tradizionalmente vicine alle sovranità degli stati membri, tra cui la politica economica e finanziaria e la politica estera e di sicurezza. La differenza tra i due metodi è ben nota. Se il metodo intergovernativo si basa sulla cooperazione volontaria tra i governi degli stati membri (nel Consiglio Europeo e nel Consiglio)<sup>1</sup>, il metodo sovranazionale favorisce invece un equilibrio dinamico tra le preferenze dei governi e quelle delle istituzioni da essi non dipendenti (come la Commissione e il Parlamento Europeo). Inoltre, il metodo intergovernativo non prevede alcun vincolo sui governi nazionali: le decisioni sono volontarie e hanno una natura politica. Il metodo sovranazionale introduce invece quel vincolo trasformando le decisioni in leggi europee (direttive, regolamentazioni), il cui rispetto è garantito dal ruolo e dall'autorità della Corte Europea di Giustizia.

Il metodo intergovernativo di integrazione fu istituzionalizzato con la creazione di un pilastro specifico nel Trattato di Maastricht (1992): le decisioni di politica economica, politica estera e sicurezza interna sarebbero state assunte dal Consiglio attraverso un coordinamento volontario che generalmente presupponeva il voto all'unanimità. Naturalmente, lo stesso Trattato istituzionalizzò anche il metodo sovranazionale, rafforzando

---

<sup>1</sup> Il Trattato di Lisbona, per ciò che concerne il mercato unico, assegna al Consiglio (Consiglio dell'Unione Europea, o Consiglio dei Ministri Europei) il potere legislativo, assieme al Parlamento Europeo. Sempre secondo il Trattato, il Consiglio Europeo (composto dei Capi di Stato e di Governo) detiene il potere esecutivo, assieme alla Commissione. Tuttavia, per la politica economica e finanziaria o per la politica estera e di sicurezza, il potere legislativo ed esecutivo sono esercitati dalle stesse istituzioni, il Consiglio e il Consiglio Europeo.

*Sergio Fabbrini* è Direttore della *School of Government* e Professore di Scienze Politiche e di Relazioni Internazionali della *Luiss Guido Carli* a Roma.

*Stefano Micossi* è Direttore Generale di *Assonime*, l'Associazione fra le Società Italiane per Azioni, Professore al Collegio d'Europa di Bruges e membro del Board of Directors del CEPS.

*EuropEos* è una libera associazione di studiosi di diverse discipline – il diritto, l'economia, le scienze politiche e il giornalismo – creata nel 2002, su impulso di *Assonime*, per contribuire ai lavori della Convenzione per il Trattato costituzionale. In seguito, essa ha continuato a riunirsi per discutere i temi del futuro dell'Europa e le questioni strategiche dell'Unione europea.

il ruolo del Parlamento Europeo nel processo legislativo. Tuttavia, la bocciatura referendaria (in Francia e in Olanda nel 2005) e l'accantonamento del progetto di Trattato Costituzionale hanno dato vigore all'approccio intergovernativo, anche se quello sovranazionale ha continuato a funzionare coerentemente con le politiche del mercato unico. La spinta intergovernativa ha portato ad un rafforzamento progressivo del Consiglio Europeo – riconosciuto per la prima volta come istituzione dell'Unione dal Trattato di Lisbona –. I governi nazionali hanno così riequilibrato l'influenza acquisita dal Parlamento Europeo, divenuto l'istituzione sovranazionale per eccellenza, nel *policy-making* sovranazionale dell'Unione. Il peso crescente delle due istituzioni ha portato a un ridimensionamento parallelo del ruolo del Consiglio (sul versante intergovernativo) e della Commissione (sul versante sovranazionale).

Il Trattato di Lisbona ha dato per la prima volta una personalità giuridica unitaria all'Unione, abolendo la divisione in pilastri istituzionali introdotta dal Trattato di Maastricht. Il discrimine tra i due metodi è però sopravvissuto sotto forma di regimi decisionali differenziati. Si può dunque argomentare che il Trattato di Lisbona abbia istituzionalizzato un doppio modello costituzionale. Per quanto riguarda la gestione delle politiche pubbliche collegate al mercato comune, esso ha adottato un modello di costituzione sovranazionale. Un modello strutturato su quattro istituzioni che partecipano al processo decisionale: un esecutivo duale costituito dal Consiglio Europeo e dalla Commissione e un legislativo bicamerale costituito dal Parlamento Europeo e dal Consiglio.

Allo stesso tempo, per quanto riguarda le politiche tradizionalmente vicine alla sovranità nazionale, il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato un modello di costituzione intergovernativa: le decisioni sono centralizzate nelle due istituzioni, cioè il Consiglio Europeo e il Consiglio, che rappresentano i governi degli stati membri. Tale soluzione comporta un sistema di *governance*, piuttosto che di *government*, in cui le decisioni vengono prese consensualmente e applicate volontariamente. Tale costituzione intergovernativa del Trattato di Lisbona - non già quella sovranazionale - è un fattore centrale della crisi odierna dell'Unione.

## **2. Perché la costituzione intergovernativa non ha funzionato**

La crisi dell'euro ha messo in tutta evidenza i limiti della struttura intergovernativa fissata nel Trattato di Lisbona, la quale fronteggia tre basilari dilemmi: il dilemma del potere di veto, il dilemma del rispetto degli accordi, il dilemma della legittimazione delle decisioni.

Poiché l'integrazione delle politiche economiche nazionali si basa sul coordinamento volontario tra i governi con decisioni da prendere all'unanimità, ogni decisione è stata ostaggio dei diversi interessi nazionali e delle diverse strategie di *economic governance* attraverso cui quegli interessi si esprimono. Ciò ha condotto inevitabilmente a decisioni incerte e in ritardo sui tempi dei mercati. Quando infine è prevalsa la visione tedesca, essa si è rivelata però incapace di assicurare la sostenibilità dei debiti sovrani, aggravando la crisi di fiducia.

Il secondo dilemma riguarda il rispetto degli impegni sulla disciplina di bilancio e la convergenza delle politiche economiche. La Grecia ha sistematicamente disatteso gli impegni presi sottoscrivendo il Patto di Stabilità e Crescita. Quegli impegni, però, erano stati a loro volta violati, nel 2003, anche dalla Germania e dalla Francia, senza che ciò comportasse nessuna penalità nei loro confronti. Se il rispetto degli accordi si basa sulla volontà dei contraenti, allora è inevitabile che il cambiamento del contesto al momento della loro applicazione possa trasformare la volontà dei contraenti da buona a cattiva. Nonostante vari successivi miglioramenti dell'impianto del Patto, la sua credibilità ne è stata compromessa.

Il terzo dilemma riguarda la debole legittimazione politica delle politiche economiche e di bilancio che sono state imposte ai paesi debitori da parte di organismi tecnici (la 'troika'), sulla base di decisioni del Consiglio Europeo. Intanto, il Parlamento Europeo è stato escluso da ogni facoltà di controllo. Inoltre, con l'aggravarsi della crisi, il processo decisionale intergovernativo ha fatto emergere una gerarchia decisionale all'interno del Consiglio Europeo, con la formazione di un direttorio tedesco-francese – poi indebolitosi con l'avvicendamento all'Eliseo del maggio 2012. Ma i meccanismi intergovernativi hanno continuato a svolgersi secondo dinamiche simili anche nel nuovo contesto politico. Alcuni paesi, o governi, quelli dei paesi forti, tendono inevitabilmente a contare più di altri. E tali governi dei paesi forti tendono ad imporre decisioni che i governi dei paesi deboli da soli non prenderebbero. In un'area di integrazione monetaria i governi degli stati membri debitori hanno più bisogno della fiducia delle istituzioni internazionali e dei mercati che della fiducia dei propri parlamenti. Si è creata, così, una sovranità nazionale variabile all'interno dell'area

dell'euro: alcuni paesi (creditori) si sono rivelati più 'sovrani' di altri paesi (debitori): una realtà difficile da giustificare.

La risposta a questi dilemmi è proceduta per tentativi e si è sviluppata secondo linee involute e talvolta incoerenti, confluendo infine nei nuovi Trattati dello *European Stability Mechanism* (ESM) e del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria (noto ormai come *Fiscal Compact*), oltre che in vari provvedimenti legislativi adottati con il metodo sovranazionale (tra i quali la nuova procedura decisionale del Semestre europeo e i pacchetti legislativi cd. *Six Pack* e *Two Pack*). Quei nuovi Trattati sono dovuti all'opposizione britannica che ha impedito il ricorso ai meccanismi di cooperazione rafforzata tra alcuni stati membri (articolo 20 TUE) e un maggiore utilizzo dell'articolo 136 TFUE (che contiene disposizioni specifiche per i paesi la cui moneta è l'euro).

Gli estensori del *Fiscal Compact* e dell'*ESM* sembrano essere stati consapevoli dell'inadeguatezza del metodo intergovernativo. Infatti, entrambi i Trattati affidano alla Commissione un ruolo centrale di iniziativa e di proposta – sia nell'applicazione della condizionalità nei programmi di assistenza dell'*ESM*, sia nella stesura delle linee guida per il rispetto degli impegni di politica economica. Inoltre, essi riconoscono alla Corte Europea di Giustizia il compito di sanzionare l'imperfetta attuazione del *Fiscal Compact*. Per la prima volta, l'entrata in vigore di un Trattato intergovernativo, il *Fiscal Compact*, non richiede la ratifica di tutti gli stati contraenti.

Il ricorso alla Commissione e alla Corte è destinato a sollevare problemi giuridici e politici non da poco. Se il ricorso alla Corte è giustificabile dallo stesso Trattato di Lisbona, l'utilizzo della Commissione per l'applicazione di accordi internazionali estranei al Trattato potrebbe rivelarsi politicamente più insidioso. Infatti, nella Commissione vi sono anche commissari proposti dagli stati membri che non hanno aderito a quei Trattati: per quale ragione tali commissari dovrebbero accettare di operare all'interno di un diverso sistema giuridico? Inoltre, i nuovi Trattati, proprio per la loro natura intergovernativa, non risolvono i problemi, interni ed esterni, della legittimazione delle decisioni. Interni, perché non prevedono alcun ruolo decisionale per il Parlamento Europeo, l'istituzione che rappresenta i cittadini sui quali ricadranno materialmente gli effetti di quelle decisioni. Esterni, perché le decisioni intergovernative saranno sempre esposte alla pressione, e dunque maggiormente legate alla volontà, degli stati membri più grandi e più forti. Senza risolvere questi problemi è poco plausibile che la nuova *governance* economica possa funzionare e garantire un assetto stabile.

La trasformazione in corso comporta una sfida istituzionale e una sfida costituzionale, che riguardano rispettivamente la struttura e la natura stessa dell'Unione.

### **3.1 La sfida istituzionale: efficienza e legittimazione**

Nessun sistema istituzionale può essere considerato democratico se non garantisce allo stesso tempo sia l'efficienza (*effectiveness*) che la legittimazione delle decisioni. Vi è un'opinione predominante secondo la quale, nel caso dell'Unione Europea, tale nodo può essere risolto con un rafforzamento, decisionale ed elettorale, della Commissione e del suo presidente. Il ragionamento è il seguente: se la costituzione intergovernativa non ha funzionato, allora occorre rivedere i Trattati per ridurre il potere decisionale acquisito dal Consiglio Europeo e dal suo presidente. Per fare questo, è necessario riunire le due presidenze, del Consiglio Europeo e della Commissione, in capo a quest'ultima. Ciò riporterebbe la Commissione al centro del sistema decisionale (da cui era stata esclusa durante la crisi dell'euro) e, con essa, si verrebbe a connotare il Parlamento Europeo come l'istituzione che legittima - attraverso il suo voto di fiducia - l'esecutivo comunitario e che ne sostiene e controlla l'operato. In questa prospettiva, i principali partiti politici dovrebbero proporre, già in occasione delle prossime elezioni del Parlamento Europeo del 2014, il loro candidato alla presidenza della Commissione, trasformandole di fatto in elezioni per il governo europeo. Se così sarà, al Consiglio Europeo e al suo presidente non spetterebbe che formalizzare una scelta compiuta dagli elettori e istituzionalizzata dai loro rappresentanti parlamentari. L'Unione europea adotterebbe così il modello di democrazia parlamentare proprio degli stati federali come la Germania e il Canada.

Tuttavia, l'Unione ha difficoltà a divenire un sistema parlamentare federale per ragioni sistemiche. Essa è un'unione di stati tra di loro asimmetrici, oltre che un'unione dei loro cittadini. Il puzzle strutturale che l'Unione ha dovuto risolvere, per sopravvivere e consolidarsi, è stato infatti: come tenere insieme stati

membri con milioni di abitanti e altri con poche centinaia di migliaia? Parlamentarizzare l'Unione significherebbe trasformare il Parlamento europeo nella principale istituzione di formazione e *accountability* dell'esecutivo europeo; ma se ciò avvenisse, gli elettori degli stati membri più grandi conterebbero, attraverso i loro deputati, molto di più degli elettori di quelli più piccoli. Perché, allora, dovrebbero questi ultimi restare in un'Unione che li mette ai margini del processo decisionale? Tale sistema sarebbe forse plausibile se l'unica divisione all'interno di tutti gli stati membri dell'Unione fosse quella tra la destra e la sinistra e se tale divisione fosse rappresentata da partiti politicamente omogenei, sull'uno come sull'altro versante, in ognuno degli stati membri. Naturalmente così non è: le storie diverse degli stati membri, i loro differenti potenziali economici, le loro differenziate proiezioni culturali rendono improbabile che una sola divisione politica possa imporsi su tutte le altre. Dopo tutto, come si è visto nel corso della crisi dell'euro, la divisione principale non è stata tra Destra e Sinistra, ma tra aree regionali (Nord vs. Sud) oppure tra stati membri (anche se governati da partiti appartenenti alla stessa famiglia politica, come la Spagna di Mariano Rajoy e la Germania di Angela Merkel, entrambi esponenti del Partito popolare europeo).

### 3.2. L'Unione come separazione dei poteri

Una strategia alternativa, capace di dare una risposta soddisfacente al *puzzle* della legittimazione politica e dell'efficacia decisionale, esiste, ma essa richiede un nuovo paradigma istituzionale per l'Unione, che è quello della separazione dei poteri.

Come abbiamo visto, l'Unione è divenuta, nelle politiche che riguardano il mercato comune, un sistema composito, istituzionalmente strutturato intorno a un quadrilatero di istituzioni. Nella funzione legislativa, affidata al Parlamento europeo e al Consiglio in co-decisione, il suo bicameralismo ha consentito di tenere in equilibrio gli stati e i cittadini. Il Consiglio ha sovra-rappresentato gli stati membri di piccole e medie dimensioni (con il criterio di voto della maggioranza qualificata), mentre il Parlamento Europeo ha riflesso un rapporto più proporzionale con la popolazione degli stati membri (benché il peso delle rappresentanze degli stati più grandi sia mitigato dal criterio della *degressive proportionality*, che premia gli stati membri più piccoli). Dal punto di vista della separazione dei poteri, però, il legislativo bicamerale ha mantenuto alcune incongruenze. Ad esempio, se il Consiglio deve essere un'istituzione esclusivamente legislativa, in quanto camera di rappresentanza dei governi degli stati membri, allora il Segretariato Generale del Consiglio (una sorta di staff della presidenza di un senato federale) non dovrebbe svolgere anche la funzione di supporto del Consiglio Europeo (che è organo esecutivo). Né l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza (che è il vicepresidente della Commissione) dovrebbe continuare a presiedere il Consiglio Affari Esteri (che è l'equivalente funzionale della commissione affari esteri di un senato federale).

Allo stesso tempo, con il Consiglio Europeo e la Commissione, l'Unione ha acquisito un esecutivo duale, con i rispettivi presidenti che rappresentano le due facce di un Giano bifronte. Il dualismo garantisce gli equilibri inter-statali perché consente agli stati membri di piccole e medie dimensioni di influenzare la scelta del presidente del Consiglio Europeo. Tale influenza sarebbe più limitata se le presidenze del Consiglio Europeo e della Commissione Europea fossero riunite in quest'ultima e questa emergesse dal processo elettorale che stabilisce l'assegnazione dei seggi al Parlamento Europeo.

Il Consiglio Europeo assolve un ruolo strategico all'interno dell'Unione. La sua istituzionalizzazione è stata la condizione centrale per fare avanzare il processo di integrazione in ambiti cruciali come la politica finanziaria o la politica estera. Con l'inserimento del Consiglio Europeo nel Trattato di Lisbona e l'elezione di un suo presidente permanente, esso si è irreversibilmente istituzionalizzato; durante la crisi dell'euro, il Consiglio Europeo e il suo presidente hanno saputo conquistare il ruolo di esecutivo politico dell'Unione. Ma se è vero che il Consiglio Europeo si è istituzionalizzato, e che il suo presidente ha esercitato un ruolo più importante del presidente della Commissione, è anche vero che il suo funzionamento istituzionale lo ha esposto alla pressione non bilanciata dei capi di governo degli stati membri più grandi.

Per risolvere questo problema, se si riconosce che ormai il Consiglio Europeo incarna il versante di governo esecutivo dell'Unione, mentre la Commissione tende a rafforzare le proprie caratteristiche di supporto tecnico e applicazione imparziale delle decisioni, allora si dovrebbe cercare di democratizzare e 'federalizzare' il presidente del primo piuttosto che della seconda. L'efficienza e la legittimazione del Consiglio Europeo sarebbero state ben superiori, nella gestione della crisi dell'euro, qualora il suo presidente avesse goduto di una maggiore autonomia decisionale rispetto ai capi di governo, in particolare degli stati membri più grandi, grazie all'elezione da parte di soggetti rappresentativi dell'elettorato degli stati membri

(non soltanto da parte dei membri del Consiglio Europeo stesso). Insomma, questo risultato può essere ottenuto solamente allargando la base di elezione del presidente del Consiglio Europeo. Inoltre, è necessaria una chiara definizione istituzionale, che si traduca in una netta separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo. Con ciò si rafforzerebbero l'efficienza dell'esecutivo duale, i poteri di controllo del legislativo bicamerale e la legittimazione di entrambi.

### 3.3. Verso il presidente dell'Unione

Al fine di accentuare l'autonomia decisionale del presidente del Consiglio Europeo, è necessario che la riforma dei Trattati riduca la sua dipendenza elettorale dai membri di quest'ultimo. Se è difficile "parlamentarizzare" un'unione asimmetrica, ancor meno essa si adatterebbe all'elezione diretta delle cariche esecutive.

Stando così le cose, la strategia da perseguire dovrebbe essere quella del collegio elettorale: i capi di governo selezionano due candidati per il ruolo di presidente del Consiglio Europeo, sulla base di valutazioni che sono insieme territoriali e politiche. I due candidati sono quindi sottoposti al voto di elettori presidenziali organizzati in collegi elettorali nazionali. Tali elettori presidenziali potrebbero essere scelti/votati dai parlamenti nazionali o direttamente dagli elettori. Il numero degli elettori presidenziali spettante a ogni singolo stato membro può essere equivalente al numero di membri del Parlamento Europeo ad esso spettanti. Poiché la distribuzione dei seggi del Parlamento Europeo (dal 2014, 750 più il presidente) tiene conto della popolazione di ogni singolo stato membro, ma con una sovra-rappresentazione degli stati membri di piccole e medie dimensioni rispetto a quelli di grandi dimensioni, la natura composita dell'Unione è riconosciuta dai collegi elettorali nazionali. Dunque, i due candidati svolgono la loro campagna elettorale presentando il loro programma nei parlamenti nazionali, oltre che alle opinioni pubbliche degli stati membri. Non essendo fissato un quorum di voti espressi per legittimare l'elezione, viene eletto presidente del Consiglio Europeo il candidato, tra i due proposti, che otterrà la maggioranza (assoluta, o relativa se vi saranno delle astensioni) dei 751 voti degli elettori dei vari collegi elettorali. Questi ultimi si sciolgono subito dopo l'elezione del presidente. Il Consiglio Europeo continua a incontrarsi periodicamente, come è proprio di un organismo collegiale, ma il presidente non sarà più il suo chairman/woman. La sua base di legittimazione lo trasformerebbe nel presidente dell'Unione, un presidente che dovrebbe certamente tenere presente l'opinione dei capi di governo, ma che disporrebbe di un'autonomia politica sufficiente per non dipendere esclusivamente da essa.

Allo stesso tempo, occorre rafforzare il vincolo operativo tra il presidente del Consiglio Europeo e la Commissione Europea, trasformando quest'ultima nel braccio operativo del primo. In questo schema, spetterebbe alla Commissione, e non al Segretariato Generale del Consiglio, preparare i lavori del Consiglio Europeo e dare seguito alle decisioni prese al suo interno. Nella fase attuativa, però, la sua autonomia e la sua imparzialità dovrebbero essere garantite da meccanismi rafforzati di indipendenza, prefigurando uno status quasi comparabile a quello di guardiano dei Trattati nell'applicazione della legge comunitaria. Almeno inizialmente, la procedura di nomina del presidente della Commissione potrebbe restare invariata, accentuando però il ruolo 'di fiducia' del Parlamento. . Spetterà poi al Consiglio (nelle sue specifiche configurazioni) e al Parlamento Europeo esercitare un ruolo di controllo sulle scelte dell'esecutivo duale - controllo tanto più efficace quanto più le due camere legislative saranno separate da quest'ultimo. Un esecutivo coeso e diretto chiaramente dal presidente del Consiglio Europeo richiede un controllo e un bilanciamento adeguati da parte del legislativo: da parte del Parlamento Europeo sulle scelte di policy relative al mercato comune e da parte del Consiglio sulle scelte di *policy* relative a politiche sensibili per gli stati membri (come quella economica e finanziaria).

Il modello della separazione dei poteri, se coerentemente perseguito, è destinato a rafforzare il Parlamento Europeo, ma anche a ridefinire il ruolo della Commissione. Innanzitutto, la Commissione dovrà riconoscere che l'input politico ha la sua fonte principale nel presidente del Consiglio Europeo più che al suo interno. In secondo luogo, è da valutare se la Commissione debba mantenere il monopolio dell'iniziativa legislativa, oppure se non si debba riconoscere tale potere anche alle due camere del legislativo separato. In terzo luogo, è da valutare anche se la funzione di guardiano dei Trattati possa ricadere maggiormente su Agenzie indipendenti e su organi giudiziari (come la Corte Europea di Giustizia). Infine, i compiti propri di regolazione che richiedono la necessaria terzietà dei regolatori rispetto all'esecutivo, oggi attribuiti alla Commissione, come è il caso della politica di concorrenza e della regolazione delle infrastrutture a rete o dei mercati finanziari, potrebbero essere trasferiti ad agenzie indipendenti, agenti in proprio conto e non con



poteri delegati, sotto il controllo del Parlamento Europeo. La novità riguarderebbe anche le agenzie già costituite.

La politicizzazione del presidente del Consiglio Europeo consentirebbe comunque alla Commissione di preservare il suo carattere tecnico e transnazionale. La Commissione continuerebbe ad essere l'organizzazione del *civil service* europeo, con la funzione di provvedere agli interessi continuativi e generali dell'Unione. La politicizzazione della Commissione, secondo il modello proprio dei sistemi parlamentari, potrebbe portare invece alla sua implosione, piuttosto che al suo rafforzamento. Se la testa politica dell'esecutivo è rappresentata dal presidente eletto del Consiglio Europeo, allora intorno a quell'elezione si potranno focalizzare le grandi divisioni politiche e territoriali dell'Unione. E se così sarà, allora nessuno potrà accusare l'Unione di essere diretta dalla tecnocrazia della Commissione. L'esecutivo duale potrebbe aiutare a coniugare la politica con la tecnica, il consenso della *politics* con la competenza delle *policies*.

#### 4. La sfida costituzionale: quanti Trattati?

È evidente che per realizzare coerentemente il sistema di separazione dei poteri è necessario riformare i Trattati. È questa la sfida sul futuro costituzionale dell'Unione. La crisi dell'euro ha già aperto, nei fatti, il cantiere delle modifiche dei Trattati. Il Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2012 aveva incaricato i 'quattro presidenti' (del Consiglio Europeo, della Commissione, dell'Euro Gruppo e della Banca Centrale Europea) a presentare al Consiglio Europeo del 13-14 dicembre 2012 una *road map* per realizzare una "genuina unione economica e monetaria", costituita dalla integrazione finanziaria, fiscale, di bilancio e politica. Il Consiglio Europeo del 13-14 dicembre ha iniziata la *road map* prendendo decisioni importanti per realizzare l'unione bancaria, vera e propria condizione dell'unione economica e finanziaria. Allo stesso tempo, il documento preparatorio del Consiglio Europeo ha riconosciuto la necessità di dotare la nuova unione di "meccanismi per la legittimazione democratica e *accountability*", sulla base del principio che quei meccanismi "debbono operare al livello delle decisioni prese". La proposta qui avanzata va nella direzione di dare una risposta a tale doppia esigenza di legittimazione democratica e *accountability* oltre che di efficienza decisionale.

Naturalmente più si approfondirà l'unione economica e monetaria e più si porrà la questione se l'Unione dovrà conservare un carattere unitario ed inclusivo, oppure differenziarsi istituzionalmente; e, in quest'ultimo caso, quali caratteristiche costituzionali dovrebbe assumere tale differenziazione. In astratto, tre strategie potrebbero essere prese in considerazione.

La prima strategia (che possiamo definire della continuità) è quella finalizzata a riportare i nuovi Trattati (in particolare il *Fiscal Compact*) all'interno del sistema giuridico dell'Unione. Una volta raggiunto il suo principale obiettivo (quello di fare introdurre per via costituzionale o equivalente negli stati firmatari la regola del pareggio di bilancio), il *Fiscal Compact* potrebbe rientrare nel Trattato di Lisbona, assumendo le caratteristiche di una cooperazione rafforzata (come potrebbe essere il caso dell'unione bancaria), non dissimile da quella realizzata con il Trattato di Schengen. Il processo di integrazione continuerebbe ad avere il suo carattere unitario, regolato da un unico quadro legale, con differenziazioni funzionali interne relativamente a specifiche politiche. Questa strategia ha il merito di tenere unita l'Europa, ma ha il demerito di sottoporre il processo d'integrazione a una tensione continua tra gli stati membri dell'area dell'euro e gli altri. Questi ultimi, infatti, percependosi come una minoranza all'interno dell'Unione, userebbero tutti gli strumenti a disposizione per non farsi sopraffare dalla maggioranza. Ciò potrebbe contribuire ad accrescere l'insoddisfazione verso l'Unione da parte di chi ne sostiene le ragioni, senza conquistare il consenso di chi invece disconosce quelle ragioni.

La seconda strategia (che potremmo definire della discontinuità) è quella finalizzata a utilizzare i nuovi Trattati introdotti per l'area dell'euro come base di un nuovo sistema costituzionale. Si creerebbero così un'Europa della moneta comune (più gli stati impegnati o interessati ad adottarla) e un'Europa del mercato comune. Naturalmente, quei Trattati dovrebbero essere a loro volta riformati. Infatti, sarebbe paradossale che l'Unione del mercato comune funzionasse secondo la logica della costituzione sovranazionale prevista dal Trattato di Lisbona, mentre l'Unione della moneta comune funzionasse secondo la logica della costituzione intergovernativa prevista dai nuovi Trattati. Tale strategia potrebbe godere del consenso di quegli stati membri o di quelle opinioni pubbliche che hanno risentito e risentono l'azione di freno dell'integrazione politica da parte della coalizione sovranista guidata dalla Gran Bretagna. L'auto-esclusione della Gran Bretagna dal *Fiscal Compact* apre dunque la possibilità di accelerare il processo di differenziazione costituzionale tra le due Europee. Senza più i veti britannici, il *Fiscal Compact* potrebbe includere l'unione

bancaria per divenire quindi il *Political Compact* degli stati dell'area *euro plus*. Ciò richiederebbe un nuovo Trattato e la riforma dello stesso Fiscal Compact. In entrambi i casi, ci sarebbe l'opportunità per portare a compimento la separazione dei poteri di già sperimentata dall'Unione: adottando il modello del collegio elettorale per l'elezione del presidente dell'Euro Summit, collegando la Commissione a quest'ultimo, trasformando l'Eurogruppo nell'organismo legislativo degli stati membri, assegnando al Parlamento Europeo i poteri necessari per controllare l'esecutivo duale. Naturalmente, questa strategia solleverebbe nuove divisioni e richiederebbe una discussione pubblica sul futuro dell'Unione.

La terza strategia (che potremmo definire della semi-discontinuità) è quella finalizzata a differenziare costituzionalmente l'attuale Unione lasciando intatta la sua base legale unitaria. I nuovi Trattati vengono riportati all'interno del Trattato di Lisbona, che continuerebbe a costituire il piedistallo giuridico unitario dell'Unione, ma a una precisa condizione: che un patto politico venga siglato tra gli stati membri dell'area dell'*euro plus* e gli altri. Un patto cioè che riconosca formalmente ai primi la possibilità di andare avanti verso l'unione politica e ai secondi di continuare a far parte dei processi decisionali relativi al mercato comune così come sono regolati dal Trattato di Lisbona. Le due Europe (quella del *Political Compact* e quella dell'*Economic Compact*) si differenzerebbero sugli scopi dell'integrazione, ma vivrebbero nello stesso condominio. Certamente, tale differenziazione potrebbe col tempo formalizzarsi in due distinte unioni, tenute insieme da un nuovo Trattato delle Unioni che preservi l'integrazione economica del mercato comune e riconosca, al contempo, l'integrazione politica degli stati membri della moneta comune.

Anche questa strategia aprirebbe non pochi problemi. Tuttavia, se si abbandona l'idea che l'Europa debba rimanere necessariamente unita e si accetta l'idea che il futuro dell'Europa risiederà nella sua differenziazione costituzionale, allora quei problemi potranno essere più facilmente risolti. Non si tratta di ritornare alla Convenzione costituzionale di Bruxelles, che era ancora prigioniera dell'idea dell'unità politica dell'Unione, ma di aprire processi costituzionali differenziati all'interno del sistema legale dell'Unione. Forse qui risiede la vera sfida dell'unità nella diversità.