

# A che punto è l'Unione?

## *Il percorso di integrazione europea e le criticità di un modello istituzionale incompiuto*

di Rosa Piera Mantione

«Siamo immersi in trasformazioni epocali:  
disoccupazione giovanile, migrazioni, cambiamenti climatici,  
rivoluzione digitale, nuovi equilibri mondiali,  
che per essere governate hanno bisogno di nuove idee,  
del coraggio di saper coniugare grande saggezza e massimo d'audacia.  
Dobbiamo recuperare [...] lo slancio pionieristico dei Padri Fondatori,  
che seppero mettere da parte le ostilità della guerra,  
porre fine ai guasti del nazionalismo  
dandoci un progetto capace di coniugare  
pace, democrazia, diritti, sviluppo e uguaglianza.»

dal discorso del Presidente D. Sassoli al Parlamento europeo, 3 luglio 2019

Il brano ripercorre il cammino dell'Unione europea, nata dalla volontà degli Stati membri di unire le forze per affrontare insieme sfide comuni, e analizza in modo comparato l'ordinamento ibrido dell'Unione, a metà tra federazione e confederazione, sottolineando infine i modi in cui tale assetto genera numerose fragilità, sia nei rapporti interni con i cittadini sia con gli attori internazionali.

### Il processo di integrazione europea

Negli anni Cinquanta, a un certo punto della loro storia, un gruppo di nazioni europee decise di **autolimitare** la propria **sovranità** per dar vita a un nuovo soggetto dotato di poteri superiori rispetto a quelli di ciascuno Stato aderente.

In quel momento non fu chiarito quale fosse il **fine ultimo** di tale scelta; anzi, tra i Paesi fondatori coesistevano visioni diverse di ciò a cui il processo di integrazione avrebbe dovuto condurre. L'**obiettivo immediato** era quello di attuare in comune alcune politiche che i singoli Stati non erano più in grado di perseguire autonomamente. A tal fine, fu istituito un organismo incaricato di gestire, per conto degli Stati membri, le questioni di interesse comune, secondo il cosiddetto **metodo funzionalista**.

Da allora, il **processo** di integrazione europea è proseguito **nel tempo**, sebbene in modo meno automatico e lineare rispetto a quanto ipotizzato dai primi sostenitori del funzionalismo, e il soggetto europeo si è progressivamente consolidato attraverso un'**evoluzione graduale**, ma non costante.

Dopo una prima fase di sviluppo, l'integrazione conobbe un periodo di stasi soprattutto negli anni Settanta, causato da incertezze politiche e dalle conseguenze della crisi economica globale. A partire dal 1985 il processo riprese vigore, inaugurando una nuova stagione di crescita e consolidamento.

Infatti, i tre **trattati istitutivi** della nuova entità sovranazionale - il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951), il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (1957) e il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (1957) - negli anni Sessanta e Settanta furono integrati da ulteriori accordi, ma di portata limitata.

Le revisioni più significative giunsero solo in seguito, con l'Atto unico europeo (1986), con il **Trattato sull'Unione europea o di Maastricht** (1992), con il Trattato di Amsterdam (1997), con il Trattato di Nizza (2001) e, dopo il fallimento del processo che avrebbe dato una Costituzione all'Unione, con il Trattato di Lisbona (2009).

Occorre inoltre ricordare che, nel caso della Comunità e dell'Unione, l'integrazione si è sviluppata anche come **effetto inatteso di accordi tra gli Stati membri** riguardanti il coordinamento di specifiche politiche nazionali. Alcuni di questi accordi, inizialmente privi di reali conseguenze sul piano del rafforzamento dell'integrazione (poiché non comportavano una cessione di sovranità alle istituzioni comunitarie), si sono rivelati in seguito determinanti. È il caso, ad esempio, della Cooperazione politica europea, inizialmente priva di valore vincolante ma successivamente formalizzata con l'Atto unico europeo e poi evoluta nella **Politica estera e di sicurezza comune** con il Trattato sull'Unione europea; oppure del graduale affermarsi di principi condivisi in materia di **tutela dell'ambiente**.

Tutto ciò ha determinato, nel corso di settant'anni, una profonda trasformazione dell'assetto originario della Comunità europea, la cui natura si è evoluta in modo sostanziale e continua ancora oggi a essere oggetto di cambiamento.

### Le problematiche costituzionali e la natura dell'UE

Dalla pur breve e sommaria ricostruzione del processo di integrazione europea emergono con chiarezza numerose **caratteristiche della forma di Stato** dell'Unione, strettamente connesse alla genesi e all'evoluzione del soggetto comunitario.

In primo luogo, è evidente che la **decisione fondativa** del progetto europeo è scaturita dalla volontà degli Stati membri: furono infatti gli Stati, e non direttamente i popoli, a dar vita alla nuova entità sovranazionale. Ne consegue che la norma fondamentale dell'ordinamento europeo - il suo *corpus* giuridico di base - è rappresentata dai trattati istitutivi e dalle successive revisioni.

Come dimostrano poi le numerose **riforme** dei trattati, la costruzione europea non si fonda su una costituzione adottata in un preciso momento storico da un'assemblea costituente rappresentativa dei popoli europei. Al contrario, lo sviluppo di un diritto costituzionale europeo si configura come un **processo graduale e incrementale**, in cui le innovazioni istituzionali e normative si accumulano nel tempo.

Questo processo di costituzionalizzazione, come rilevato da parte della dottrina, è tipico di quei **percorsi di federalizzazione** che non derivano dalla necessità di articolare una preesistente unità politica, ma nascono dal tentativo di unire entità autonome già esistenti. In tale prospettiva, l'Unione europea si è sviluppata attraverso l'esercizio di un potere costituente derivato, esercitato in forma collettiva dagli Stati membri, che ne hanno promosso la nascita e continuano a guidarne l'evoluzione attraverso la modifica dei trattati e la gestione condivisa degli obblighi internazionali.

L'organizzazione politico-istituzionale dell'Unione europea è dunque il frutto delle scelte compiute dai governi nazionali, e, in virtù della particolare natura delle sue fonti istitutive, assume **forme giuridiche** di ispirazione **internazionalistica**, ma integra al contempo significativi elementi **sovranazionali**, in parte riconducibili ai sistemi federali. Ne deriva un modello politico-istituzionale che si colloca in una **posizione intermedia tra una confederazione e una federazione**: più avanzato di una semplice cooperazione tra Stati sovrani, ma privo delle caratteristiche piene di uno Stato federale, come l'esistenza di una sovranità unitaria o di un potere costituente autonomo.

L'Unione europea presenta dunque una natura **ibrida** e complessa, che può essere meglio compresa attraverso l'analisi comparata dei principali tratti distintivi delle esperienze istituzionali comunemente qualificate come federali o confederali, cui il progetto europeo mostra di ispirarsi in modo selettivo e adattivo.

### Presenza di elementi federalistici nei caratteri distintivi dell'Unione europea

#### Ripartizione delle competenze legislative ed esecutive

In tutte le costituzioni federali è prevista una ripartizione delle competenze tra il potere centrale e quello locale, e vengono disciplinate diverse **tipologie di poteri** attribuiti ai vari livelli di governo, distinte in competenze esclusive (a volte estese ai poteri impliciti), concorrenti e residuali.

Così la Costituzione U.S.A. elenca i poteri attribuiti in via **esclusiva** al Congresso, e quella svizzera specifica i poteri riservati alla Confederazione ed enumera le materie di competenza dell'Assemblea federale, tra cui

quello di dichiarare lo stato di guerra e concludere la pace, di stabilire in via esclusiva i principi relativi alla conservazione delle acque, di emanare norme in materia di protezione degli animali e di adottare la normativa sulla protezione dei lavoratori.

La Costituzione tedesca stabilisce che i *Länder* hanno potestà legislativa solo nella misura in cui la Legge fondamentale non riservi tali competenze al *Bund*, e indica i settori in cui quest'ultimo esercita la legislazione esclusiva. Allo stesso modo, la Costituzione austriaca elenca le materie attribuite alla competenza esclusiva della Federazione.

Talvolta, oltre ad attribuire al livello centrale competenze specifiche, le costituzioni federali espandono i poteri normativi del soggetto federale a quelle **materie** che risultano ragionevolmente **necessarie** per l'attuazione concreta delle competenze attribuite. Ad esempio, la Costituzione U.S.A. conferisce al Congresso la potestà di approvare le leggi necessarie per l'esercizio delle funzioni federali e per l'attuazione dei poteri riconosciuti al governo degli Stati Uniti.

In linea generale, i **poteri residuali** sono attribuiti agli Stati membri. Il X emendamento della Costituzione U.S.A. dispone che i poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti, né da essa vietati agli Stati, restano riservati ai singoli Stati o al popolo. La Costituzione della R.F.T. affida l'esercizio delle competenze statali ai *Länder*, salvo diversa previsione o concessione della Legge fondamentale. Anche la Costituzione austriaca stabilisce che le competenze residuali sono esercitate dalle Regioni e precisa che, se una materia non è espressamente attribuita alla competenza legislativa della Federazione, essa rimane nella sfera autonoma delle Regioni.

A differenza delle competenze esclusive e residuali, le **competenze concorrenti** non sono sempre contemplate dalle costituzioni federali. Tuttavia, vi sono esempi significativi, come quello della Costituzione della R.F.T., la quale prevede che, nell'ambito delle competenze concorrenti, i *Länder* esercitino la potestà legislativa solo quando e nella misura in cui il *Bund* non abbia esercitato il proprio potere di legiferare. Un'analogia previsione si ritrova nella Costituzione austriaca, che attribuisce alla Federazione la legislazione di principio e alle Regioni quella di completamento.

La Costituzione svizzera, invece, non contiene un principio generale relativo alla legislazione concorrente, ma disciplina soltanto singoli casi specifici.

Per quanto riguarda l'**esecuzione** delle leggi federali, la Costituzione austriaca assegna tale potestà alle Regioni, ma solo per le materie indicate nello stesso articolo. Analogamente, la Legge fondamentale tedesca attribuisce ai *Länder* la competenza di dare attuazione alle leggi federali.

Il principio della **ripartizione** delle competenze, tipico dei sistemi federali, è stato recepito anche dall'**Unione europea**. I Trattati UE prevedono competenze esclusive a favore dell'Unione, competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri, e competenze residuali riservate agli Stati membri. Inoltre, disciplinano la clausola di flessibilità - detta anche dei poteri impliciti - in base alla quale i poteri dell'Unione si estendono nei casi in cui un'azione risulti necessaria per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dai Trattati.

Le competenze esecutive sono in linea di principio esercitate dagli Stati membri, ma possono essere assunte dall'Unione qualora risulti necessario operare mediante strumenti esecutivi omogenei.

### Ripartizione delle competenze

Tipo	Attribuzione	Esempi
Esclusive	Solo al livello centrale	USA DE, AT, CH, UE
Concorrenti	Entrambi i livelli, ma prevale la legge federale	DE, AT, UE
Residuali	Tutto ciò non attribuito al centro va agli Stati	USA, DE, AT, UE

### Clausola di supremazia

Generalmente, negli Stati federali è sancito il principio della **prevalenza** del **diritto federale** su quello emanato dagli Stati membri.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America stabilisce che la Costituzione stessa, unitamente alle leggi federali adottate in sua attuazione, costituisce la legge suprema del Paese. Di conseguenza, i tribunali di ciascuno Stato sono tenuti a conformarsi ad essa, anche quando vi sia contrasto con disposizioni costituzionali o legislative statali.

In modo analogo, la Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca afferma espressamente la prevalenza del diritto federale su quello dei *Länder*.

Un principio simile è stato introdotto anche nell'ambito dell'Unione europea. L'ultimo Trattato UE, con una formulazione innovativa rispetto ai precedenti trattati comunitari, riconosce la **prevalenza del diritto dell'Unione**, nell'esercizio delle competenze ad essa attribuite, sul diritto degli Stati membri.

#### Prevalenza del diritto federale

Ordinamento	Principio affermato
USA	La Costituzione e le leggi federali sono la legge suprema.
Germania	Il diritto federale prevale su quello dei <i>Länder</i> .
Unione europea	Prevalenza del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri.

#### **Controllo giudiziario delle sfere di competenza**

In tutti i sistemi federali, un **organo giurisdizionale** di livello federale è preposto alla **vigilanza** sul rispetto della ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America attribuisce al potere giudiziario la competenza a dirimere tutte le controversie, in diritto ed equità, che sorgano nell'ambito di applicazione della Costituzione stessa.

La Costituzione svizzera affida tale funzione al Tribunale federale. Analoga previsione è contenuta nella Legge fondamentale tedesca, che attribuisce al Tribunale costituzionale federale il potere di pronunciarsi nei casi di conflitto o incertezza circa la compatibilità, formale o sostanziale, del diritto federale o del diritto dei *Länder* con la Legge fondamentale, nonché sulla compatibilità tra il diritto dei *Länder* e altre norme di diritto federale. In Austria, la Costituzione assegna all'Alta Corte il compito di verificare la costituzionalità del diritto regionale.

In ambito europeo, i Trattati UE conferiscono alla **Corte di giustizia dell'Unione europea** il potere di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà e, più in generale, la legittimità del diritto derivato dell'Unione.

#### Controllo sulla ripartizione delle competenze

Ordinamento	Organo competente	Funzione
USA	Potere giudiziario federale	Controversie costituzionali
Svizzera	Tribunale federale	Controllo sulle competenze
Germania	Tribunale costituzionale federale	Conflitti tra <i>Bund</i> e <i>Länder</i>
Austria	Alta Corte	Controllo sulla costituzionalità regionale
Unione europea	Corte di giustizia dell'Unione europea	Controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e legittimità del diritto derivato dell'Unione

#### **Obbligo di collaborazione tra i diversi livelli di governo**

Si tratta di disposizioni previste sia dalla Legge fondamentale tedesca, la quale invita le autorità del *Bund* e dei *Länder* a prestarsi **reciprocamente assistenza** legale e amministrativa, sia dalla Costituzione austriaca, che sollecita gli organi della Federazione, delle Regioni, dei Comuni e dei Distretti autonomi a collaborare tra loro nell'ambito delle rispettive competenze.

Analogamente, i Trattati UE disciplinano il **principio di leale cooperazione e l'obbligo di fedeltà**, richiedendo che l'Unione e gli Stati membri si rispettino e si assistano reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Essi dispongono, inoltre, che gli Stati membri adottino tutte le misure, generali e particolari, necessarie a garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o dagli atti delle istituzioni dell'Unione.

Infine, impongono agli Stati membri di agevolare l'Unione nello svolgimento delle sue funzioni e di astenersi da qualsiasi azione che possa mettere a rischio il conseguimento degli obiettivi dell'Unione stessa.

### **Principio di leale cooperazione e assistenza reciproca**

<b>Ordinamento</b>	<b>Disposizioni principali</b>
Germania	<i>Bund e Länder</i> devono prestarsi assistenza.
Austria	Federazione, Regioni, Comuni, Distretti devono collaborare nell'ambito delle rispettive competenze.
Unione europea	Leale cooperazione e obbligo di fedeltà tra UE e Stati membri.

### **Poteri di intervento per garantire l'adempimento degli obblighi imposti agli stati membri**

Generalmente, agli organi federali sono riconosciuti poteri d'intervento volti a garantire **l'adempimento degli obblighi** imposti dall'ordinamento federale.

Tali poteri rientrano nell'ambito della cosiddetta esecuzione federale, prevista, ad esempio, dalla Costituzione degli Stati Uniti, la quale conferisce al Congresso il potere di convocare la milizia per dare esecuzione alle leggi dell'Unione, reprimere le insurrezioni e respingere le invasioni.

Anche la Costituzione svizzera assegna al Consiglio nazionale e al Consiglio degli Stati il compito di deliberare misure volte a garantire il rispetto della Costituzione e l'adempimento degli obblighi federali da parte dei Cantoni.

La Legge fondamentale tedesca riconosce al *Bund* diversi strumenti di intervento nei confronti dei *Länder*, tra cui il potere di impartire istruzioni, di sostituire organi statali inadempienti o di agire mediante l'impiego della polizia federale. In particolare, qualora un *Land* non ottemperi agli obblighi federali che gli derivano dalla Costituzione o da una legge federale, il Governo federale, previo assenso del *Bundesrat*, può adottare le misure necessarie per costringerlo all'adempimento dei propri doveri (meccanismo coercitivo noto come *Bundeszwang*). A tal fine, il Governo federale, o un suo delegato, può impartire direttive a tutti i *Länder* e alle altre autorità competenti.

In modo analogo, i Trattati dell'Unione europea attribuiscono alla **Commissione europea il compito di vigilare sull'applicazione del diritto dell'Unione**. Qualora ritenga che uno Stato membro abbia violato un obbligo ad esso spettante, la Commissione - dopo aver consentito allo Stato interessato di presentare le proprie osservazioni - emette un parere motivato. Se lo Stato non si conforma al parere, la Commissione può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea affinché accerti l'inadempimento.

### **Esecuzione federale/controllo sull'adempimento**

<b>Ordinamento</b>	<b>Organo federale</b>	<b>Poteri/interventi previsti</b>
USA	Congresso	Convoca la milizia per applicare le leggi federali
Svizzera	Camere federali	Misure contro i Cantoni inadempienti
Germania	Governo federale + <i>Bundesrat</i>	Direttive, sostituzioni, polizia federale
Unione europea	Commissione UE	Ricorso alla Corte di giustizia UE

### **Partecipazione multilivello alle assemblee rappresentative**

In tutti gli ordinamenti federali sono previste forme di **bicameralismo parlamentare**, al fine di garantire la rappresentanza sia degli interessi degli Stati membri sia di quelli dei cittadini.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America prevede che il Congresso sia composto dal Senato e dalla Camera dei Rappresentanti. Analogamente, la Costituzione svizzera stabilisce che l'Assemblea federale si articoli in due camere: il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati.

Disposizioni simili si ritrovano nella Legge fondamentale tedesca, che, nella Parte III, disciplina il *Bundestag* quale organo rappresentativo del popolo, e, nella Parte IV, il *Bundesrat*, organo rappresentativo dei *Länder*. Parimenti, la Costituzione austriaca, nel Titolo II, prevede due camere: il Consiglio nazionale, che rappresenta il popolo (camera bassa), e il Consiglio federale, espressione delle Regioni (camera alta).

Per quanto riguarda la **composizione della camera alta**, rappresentativa degli Stati membri, si osservano due modelli principali.

Il primo è quello della Costituzione statunitense, che prevede un Senato composto da due rappresentanti per ciascuno Stato, eletti direttamente dal popolo dello Stato, con diritto di voto paritario per ciascun senatore. Una struttura simile si ritrova nel Consiglio degli Stati in Svizzera, dove ogni Cantone elegge due senatori.

Il secondo modello è previsto dalla Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, secondo cui i membri del *Bundesrat* sono nominati e revocati dai governi dei *Länder*. In Austria, invece, i membri del Consiglio federale sono eletti dalle Diete regionali.

Oltre alla rappresentanza eguale tra gli Stati, prevista ad esempio negli Stati Uniti, alcuni sistemi federali prevedono una forma di rappresentanza proporzionata alla popolazione. In Germania, ad esempio, i *Länder* dispongono di un numero di voti variabile, da tre a sette, in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, in Austria, le Regioni eleggono un numero di membri nel Consiglio federale proporzionale alla popolazione regionale residente.

Sul piano delle **funzioni legislative**, in linea generale, entrambe le camere esercitano le stesse competenze, sebbene con una tendenziale prevalenza della camera bassa, soprattutto in materia finanziaria.

Negli Stati Uniti, ad esempio, la Costituzione conferisce il potere legislativo al Congresso, ma specifica che i progetti di legge in materia finanziaria devono essere introdotti dalla Camera dei Rappresentanti. In Svizzera, la Costituzione attribuisce poteri legislativi sia al Consiglio nazionale sia al Consiglio degli Stati, e stabilisce che gli atti normativi siano validi solo se approvati da entrambe le camere.

In Germania, il *Bundesrat* dispone di un potere di voto sulle leggi approvate dal *Bundestag*; in Austria, il Consiglio federale può opporsi alle decisioni del Consiglio nazionale, ma tale opposizione può essere superata mediante una nuova deliberazione della camera bassa. Inoltre, la Costituzione austriaca esclude espressamente la possibilità che il Consiglio federale si opponga alle leggi di approvazione del bilancio adottate dal Consiglio nazionale.

Nei sistemi federali a forma di governo parlamentare, il **rappporto di fiducia** si instaura esclusivamente tra l'esecutivo e la camera bassa. È il caso della Legge fondamentale tedesca, che prevede l'elezione del Cancelliere da parte del *Bundestag*, e della Costituzione austriaca, che stabilisce che il governo federale sia eletto dal Consiglio nazionale.

Per quanto riguarda l'Unione europea, i Trattati attribuiscono al **Parlamento europeo** la rappresentanza degli interessi dei cittadini, mentre al **Consiglio dell'Unione europea** (embrione di una camera alta date le molte problematicità che ancora oggi presenta) è demandata la tutela degli interessi degli Stati membri, in quanto vi siedono i rappresentanti dei governi nazionali, generalmente a livello ministeriale.

Sotto il profilo della rappresentanza numerica, il Consiglio dell'Unione è composto da un rappresentante per ciascuno Stato membro (rappresentanza formale paritaria), ma il sistema di voto tiene conto della popolazione degli Stati, introducendo una ponderazione proporzionale.

Per quanto riguarda la funzione legislativa, e considerando la procedura legislativa ordinaria, il Parlamento europeo e il Consiglio esercitano **congiuntamente** le funzioni legislative, sebbene si rilevi una prevalenza del Parlamento, poiché il Consiglio può modificare le proposte legislative solo con voto unanime.

In materia finanziaria, i Trattati prevedono che il bilancio dell'UE sia adottato congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio. Tuttavia, per quanto riguarda le risorse proprie, il modello europeo si discosta da quelli

federali: la competenza decisionale spetta al Consiglio, che delibera all'unanimità, mentre il Parlamento ha un ruolo limitato alla consultazione. In altre parole, il Parlamento europeo è posto sullo stesso piano del Consiglio per quanto riguarda la natura e destinazione della spesa pubblica europea, ma non esercita alcun potere effettivo in merito alla determinazione delle entrate e, quindi, del livello complessivo della spesa.

Infine, il **rappporto di fiducia** con il potere esecutivo, si instaura **tra la Commissione e il Parlamento europeo**, confermando così la natura parlamentare del legame con la camera bassa dell'Unione.

### Partecipazione multilivello alle assemblee rappresentative

Bicameralismo negli Stati federali	Comune a tutti: garantisce rappresentanza di cittadini e Stati membri.
Composizione della Camera alta	Modello egualitario Modello proporzionale
Funzioni legislative	Tendenziale parità tra le camere, con prevalenza della camera bassa in ambito finanziario.
Rapporto di fiducia	Presente solo con la camera bassa (nei sistemi parlamentari)
Caso dell'Unione europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlamento europeo: rappresenta i cittadini.</li> <li>- Consiglio dell'UE: rappresenta gli Stati (uno per Stato, ma voto ponderato).</li> <li>- Legislazione: potere congiunto Parlamento - Consiglio.</li> <li>- Bilancio: <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;Spesa: adottata congiuntamente.</li> <li>&gt;Entrate: decise dal Consiglio all'unanimità (Parlamento solo consultivo).</li> </ul> </li> <li>- Rapporto di fiducia: tra Parlamento e Commissione.</li> </ul>

### Limiti federali all'organizzazione costituzionale degli stati membri

Negli Stati federali sono previsti limiti all'autonomia costituzionale degli Stati membri, al fine di garantire la **coerenza con i principi fondamentali** dell'ordinamento federale.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America stabilisce che lo Stato federale debba garantire a ogni Stato dell'Unione una forma di governo repubblicana. In Svizzera, la Costituzione richiede che i Cantoni sottopongano le proprie costituzioni all'approvazione della Confederazione, la quale è concessa solo se esse assicurano l'esercizio dei diritti politici fondamentali e rispettano i principi di un ordinamento repubblicano, rappresentativo e democratico.

La Legge fondamentale tedesca impone ai *Länder* un assetto istituzionale conforme ai principi dello Stato di diritto, una forma repubblicana, democratica e sociale. Il *Bund* è tenuto a garantire che gli ordinamenti costituzionali dei *Länder* siano fondati sul rispetto dei diritti fondamentali e soddisfino i requisiti sanciti dalla Legge fondamentale stessa.

Anche la Costituzione austriaca prevede un limite analogo, disponendo che le modifiche alle costituzioni regionali non possano entrare in contrasto con la Costituzione federale.

In modo analogo, i Trattati dell'Unione europea pongono **limiti all'autonomia costituzionale** degli Stati membri. Essi impongono infatti il **rispetto dei valori fondanti dell'Unione**: dignità umana, libertà, democrazia, Stato di diritto e tutela dei diritti umani, inclusi i diritti delle minoranze. In sostanza, l'Unione europea esige che gli Stati aderenti siano organizzati secondo i principi delle democrazie liberali, maturati nella tradizione giuridica europea.

Il rispetto di tali principi rappresenta un obbligo permanente. In caso di violazione grave e persistente di questi valori, i Trattati prevedono, come misura sanzionatoria, la sospensione dei diritti dello Stato membro derivanti dalla partecipazione all'Unione.

### Limiti all'autonomia costituzionale nei sistemi federali

Ordinamento	Limite imposto agli Stati membri
USA	Obbligo di forma repubblicana

Svizzera	Costituzioni cantonali soggette ad approvazione federale
Germania	I <i>Länder</i> devono rispettare Stato di diritto, forma repubblicana, democratica e sociale
Unione europea	Le Costituzioni degli Stati membri devono rispettare i valori fondanti dell'Unione

### ***Obbligo della federazione di difesa degli Stati membri in caso di pericolo***

Numerosi ordinamenti federali prevedono l'intervento delle istituzioni centrali a **tutela degli Stati membri minacciati** da pericoli interni o esterni.

In particolare, la Costituzione degli Stati Uniti d'America stabilisce che l'Unione debba proteggere ogni Stato contro qualsiasi invasione e, su richiesta degli organi legislativi o del potere esecutivo, anche contro violenze interne.

La Costituzione svizzera attribuisce al Consiglio federale il potere di adottare i provvedimenti necessari qualora un Cantone venga minacciato da un altro Cantone oppure in caso di pericolo per l'ordine pubblico.

La Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca garantisce che, in situazioni di particolare gravità e al fine di mantenere o ristabilire la sicurezza pubblica e l'ordine, un *Land* possa richiedere l'intervento di uomini e mezzi della polizia federale. Essa prevede inoltre che un *Land*, per difendersi da un pericolo che minacci l'esistenza o l'ordinamento liberale e democratico del *Bund* o di un altro *Land*, possa chiedere supporto alle forze di polizia di un altro *Land*, nonché alle forze e istituzioni di altre amministrazioni e alla polizia federale di frontiera.

I Trattati dell'Unione europea prevedono la cosiddetta **clausola di solidarietà**, secondo la quale, qualora uno Stato membro fosse vittima di un attacco terroristico o colpito da una calamità - naturale o causata dall'uomo - l'Unione si impegnerebbe a mobilitare tutti gli strumenti a sua disposizione per prevenire la minaccia, tutelare le istituzioni democratiche e la popolazione civile, e fornire assistenza allo Stato colpito, a condizione che la richiesta provenga da quest'ultimo.

### **Tutela degli Stati membri in caso di pericolo**

Ordinamento	Situazioni coperte	Intervento centrale previsto
USA	Invasioni, violenze interne	Intervento dell'Unione
Svizzera	Minacce tra Cantoni, pericolo per ordine pubblico	Intervento del Consiglio federale
Germania	Minacce gravi alla sicurezza pubblica o all'ordinamento democratico	Intervento di polizia federale, forze di altri <i>Länder</i> , amministrazioni centrali
Unione europea	Attacchi terroristici o calamità	Clausola di solidarietà su richiesta: mobilitazione per prevenire la minaccia, tutela delle istituzioni democratiche e della popolazione civile, assistenza

### **Assenza di elementi federalistici nei caratteri distintivi dell'Unione europea**

#### ***Soggetti coinvolti nel procedimento di revisione costituzionale***

Le Costituzioni degli Stati federali prevedono che gli **Stati federati** partecipino, insieme agli organi federali, al **processo di revisione** costituzionale. In taluni casi, è prevista anche la partecipazione diretta dei cittadini della federazione; quasi sempre, tuttavia, il procedimento di revisione equilibra con attenzione il potere di intervento tra la federazione e gli Stati membri.

Negli Stati Uniti d'America, le proposte di revisione costituzionale approvate dal Congresso con maggioranza qualificata o presentate da due terzi delle legislature statali, devono essere ratificate (a seconda della modalità di ratifica stabilita dal Congresso) dai tre quarti delle legislature degli Stati o dalle convenzioni appositamente convocate.

La Costituzione svizzera stabilisce che le riforme costituzionali debbano essere approvate mediante referendum, ottenendo la maggioranza sia dei cittadini sia dei Cantoni.

Anche la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca richiede che le leggi di modifica o integrazione del testo della Legge Fondamentale siano approvate con l'assenso di due terzi dei membri del *Bundestag* e di due terzi dei voti del *Bundesrat*.

In Austria, la Costituzione prescrive che le norme di revisione siano approvate dalla maggioranza del Parlamento e che, nel Consiglio federale, si raggiunga una maggioranza di almeno quattro Regioni.

I Trattati dell'Unione europea, invece, non disciplinano una procedura di revisione specifica, **riservando il potere normativo-costituzionale agli Stati membri**; i trattati così rientrano nel diritto delle unioni internazionali, le quali adottano gli emendamenti ai loro patti istitutivi all'unanimità.

Da ciò consegue che la competenza a concludere e modificare i trattati comunitari origina sempre dalle norme costituzionali dei Paesi membri e implica che essi non possiedono quel carattere di unicità e quel primato sulle altre norme che contraddistinguono le disposizioni costituzionali.

Infine, il carattere internazionalistico dei trattati europei incide sull'applicazione nazionale degli atti di revisione, in quanto la legislazione primaria dell'Unione, avendo natura pattizia, viene recepita in ciascuno Stato membro secondo gli effetti costituzionali che l'ordinamento interno attribuisce ai trattati internazionali.

#### **Revisione costituzionale e ruolo degli Stati membri**

<b>Ordinamento</b>	<b>Partecipazione degli Stati membri</b>
USA	Ratifica da $\frac{3}{4}$ degli Stati
Svizzera	Referendum: maggioranza di cittadini + Cantoni
Germania	Approvazione con $\frac{2}{3}$ <i>Bundestag</i> + $\frac{2}{3}$ <i>Bundesrat</i>
Austria	Approvazione parlamentare + 4 Regioni favorevoli
Unione europea	Nessuna procedura propria; revisione dei trattati internazionali con unanimità degli Stati membri

#### ***Collaborazioni tra Stati membri***

Spesso le Costituzioni federali vietano collaborazioni particolari tra gli Stati membri. È il caso della Costituzione degli Stati Uniti d'America, che proibisce agli Stati di stipulare contratti, alleanze o patti confederali, così come della Costituzione svizzera, la quale vieta la conclusione di accordi o trattati speciali di natura politica tra i Cantoni.

Diversamente, la Costituzione austriaca ammette collaborazioni tra le Regioni, ma soltanto nelle materie di competenza autonoma e a condizione che tali intese siano tempestivamente comunicate alla federazione.

I Trattati dell'Unione europea, infine, riconoscono agli Stati membri la possibilità di instaurare forme di **cooperazione rafforzata**, pur escludendo tale facoltà nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione.

#### **Collaborazioni tra Stati membri**

<b>Ordinamento</b>	<b>Regola</b>
USA	Vietati accordi, alleanze, patti tra Stati
Svizzera	Vietati trattati politici tra Cantoni
Austria	Ammessi accordi regionali (su materie autonome, con notifica al centro)
Unione europea	Ammessa cooperazione rafforzata, ma non su competenze esclusive UE

#### ***Politica estera e difesa***

La politica estera e la politica della difesa hanno come fine essenziale, in linea generale, **la tutela della sicurezza nazionale** rispetto ai pericoli esterni e, di conseguenza, tra le prime e principali competenze attribuite alla **federazione** figurano le relazioni internazionali con gli Stati esteri e la difesa dello Stato federato. Negli Stati Uniti d'America, la politica estera e di difesa sono di competenza federale: la Costituzione conferisce al Presidente il potere di concludere trattati, ma soltanto previo parere e consenso del Senato, e vieta agli Stati membri di stipulare trattati o alleanze con potenze straniere senza l'autorizzazione del Congresso.

La Costituzione svizzera stabilisce che solo la Confederazione ha il diritto di stipulare trattati o concludere alleanze con Stati esteri ed esercita tutte le competenze in materia di difesa; i Cantoni possono, in via eccezionale, stipulare trattati in specifiche materie, purché tali accordi non contengano elementi contrari ai diritti della Confederazione o a quelli degli altri Cantoni.

La Legge fondamentale tedesca attribuisce al *Bund* la competenza nelle relazioni internazionali con gli Stati esteri e il potere di difesa, mentre la Costituzione austriaca conferisce alla federazione la competenza in materia di affari esteri, rappresentanza politica ed economica verso l'estero e, in particolare, il potere di stipulare trattati internazionali.

Nel settore, i Trattati dell'Unione europea dichiarano che l'Unione persegue una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della solidarietà politica reciproca tra gli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sul raggiungimento di un sempre maggiore grado di convergenza nelle azioni degli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona ha certamente introdotto innovazioni per rendere l'azione esterna dell'UE più coerente, efficace e democratica. Tuttavia, la **politica estera, di sicurezza e di difesa resta segnata da logiche intergovernative** - decisioni all'unanimità, ruolo marginale del Parlamento europeo - ed è spesso paralizzata dai vetti incrociati degli Stati membri, mossi da interessi nazionali divergenti.

#### Politica estera e difesa

Ordinamento	Competenza	Note
USA	Federale (Presidente + Senato)	Stati non possono stipulare trattati
Svizzera	Confederazione	Cantoni: solo accordi limitati
Germania	<i>Bund</i>	Relazioni estere e difesa
Austria	Federazione	Trattati e rappresentanza esterna
Unione europea	Intergovernativa	Decisioni unanimi, ruolo debole PE

#### ***Diritto di secessione***

Generalmente, le Costituzioni federali **non** regolano ipotesi di **ritiro volontario** dalla federazione, poiché il diritto di secessione si configura come una facoltà originaria e inalienabile degli Stati membri di sciogliere il patto che li unisce; tale diritto si fonda, dunque, sull'interpretazione della Costituzione come un contratto.

Diversamente, i Trattati dell'Unione europea riconoscono agli Stati membri il diritto incondizionato di ritirarsi volontariamente dall'Unione, concedendo ai Paesi aderenti la **facoltà di recedere dall'ordinamento europeo**.

#### Recesso dagli ordinamenti federali

Ordinamento	Recesso volontario
Federazioni	Generalmente non previsto
Unione europea	Esplicitamente ammesso

#### **Federazione o confederazione europea?**

Nei Trattati dell'Unione europea sono presenti numerosi **elementi** che conferiscono all'Unione caratteristiche tipiche di un'**entità federale**. Tra questi si possono annoverare:

- una chiara ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, con l'attribuzione di competenze esclusive all'Unione, di quelle residuali agli Stati membri, e una disciplina dettagliata delle competenze concorrenti;
- l'attribuzione agli Stati membri di compiti esecutivi;
- il controllo giurisdizionale sul rispetto dell'assetto delle competenze;
- il principio della supremazia del diritto dell'Unione sul diritto nazionale;
- l'obbligo di leale cooperazione;

- i poteri di intervento dell'Unione per garantire l'adempimento degli obblighi da parte degli Stati membri e taluni limiti all'autonomia costituzionale degli stessi;
- la partecipazione, seppur con molteplici criticità, dei diversi livelli di governo nel processo legislativo;
- l'obbligo per l'Unione di prestare assistenza a uno Stato membro minacciato.

Tutti questi elementi traggono ispirazione dai modelli federali, ma vengono immediatamente **contraddetti** da altre **disposizioni** di matrice chiaramente **internazionalistica**, che richiamano il funzionamento di una confederazione tra Stati sovrani.

- Una prima contraddizione emerge dalle **norme relative alla revisione dei Trattati**, le quali prevedono non solo l'unanimità tra i Governi degli Stati membri, ma anche la ratifica da parte di tutti gli ordinamenti nazionali. Questa procedura, di tipo intergovernativo, riserva il potere di emendamento esclusivamente agli Stati e non riconosce un ruolo sostanziale al Parlamento europeo, organo che rappresenta direttamente i cittadini dell'Unione. Al contrario, nelle costituzioni federali mature, le procedure di revisione sono affidate a organi comuni e seguono criteri di maggioranza qualificata, in modo da assicurare la salvaguardia degli interessi degli Stati membri, evitando al tempo stesso che ciascuno di essi possa esercitare un diritto di voto.
- Un'ulteriore divergenza rispetto al modello federale si riscontra nella possibilità, riconosciuta a uno Stato membro di recedere unilateralmente dall'Unione. Tale clausola - che configura un vero e proprio **diritto di secessione** - appare difficilmente compatibile con la logica federale, nella quale l'adesione allo Stato centrale implica la rinuncia definitiva alla sovranità esterna da parte delle entità federate.
- Anche la **disciplina delle relazioni internazionali e della politica estera** e di difesa resta compromissoria. In tali ambiti, l'Unione agisce prevalentemente secondo logiche intergovernative, con decisioni adottate all'unanimità e ampi margini di autonomia per gli Stati membri. Ciò contrasta con l'impostazione tipica degli Stati federali, nei quali la politica estera e di difesa è tra le competenze esclusive del livello centrale.

Il quadro che ne emerge è quello di un **assetto istituzionale ibrido**, in cui si intrecciano elementi federali e confederali. Vi convivono **principi tipicamente federali**, come una chiara distribuzione delle competenze, la supremazia del diritto dell'Unione, l'obbligo di leale cooperazione, un sistema bicamerale con rappresentanza dei cittadini (Parlamento) e degli Stati (Consiglio), accanto a **principi di impronta confederale**, come il diritto di recesso, la centralità degli Stati nel processo di revisione dei Trattati e gli ampi margini di sovranità nazionale in materie strategiche come la politica estera e la difesa.

L'assetto ibrido dell'Unione genera una **tensione** costante tra federalizzazione e riaffermazione della sovranità statale, all'origine di molte delle **difficoltà** che oggi la attraversano.

Così sempre più spesso i cittadini vedono l'Unione come un soggetto istituzionale di limitata efficacia, distante dalle esigenze quotidiane e, al tempo stesso, eccessivamente invasivo nella regolazione di ambiti che incidono direttamente sulla loro vita.

Ed è proprio la sua **struttura composita**, sospesa tra logiche intergovernative e sovranazionali, che contribuisce alle fragilità dell'Unione nel fronteggiare le crisi internazionali: dalla destabilizzazione della Libia e della Siria, all'instabilità del Sahel, fino alla guerra in Europa provocata dall'invasione russa dell'Ucraina e al persistente conflitto israelo-palestinese.

Nei contesti internazionali la mancanza di poteri adeguati impedisce all'Unione di svolgere un ruolo incisivo e credibile perché continua a essere percepita come un attore privo di una reale capacità d'azione, soprattutto se confrontata con quelle potenze globali che determinano le regole dell'economia mondiale o orientano le decisioni sulle guerre e sulla pace.