

EDITORIALE – 3 APRILE 2019

Dove va l'Europa?  
Percorsi e prospettive del  
*federalizing process* europeo



di Beniamino Caravita, Massimo Condinanzi,  
Andrea Morrone e Annamaria Poggi



# Dove va l'Europa?

## Percorsi e prospettive del *federalizing process* europeo \*

di **Beniamino Caravita, Massimo Condinanzi,  
Andrea Morrone e Annamaria Poggi**

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Abstract. 3. Descrizione del progetto. 4. Realizzazione del progetto e ruolo delle unità di ricerca. 5. Potenzialità applicative e impatto del progetto. 6. English Version.

### 1. Introduzione

Dove va l'Europa? Oggi, ad aprile 2019, con il Regno Unito in piena crisi politica da Brexit ed a meno di due mesi dalle elezioni che porteranno al rinnovo del Parlamento europeo, questa domanda appare quanto mai pressante. Dove va l'Europa? Che ne sarà nel prossimo futuro della più innovativa esperienza degli ultimi settant'anni nell'antico continente? Come dialogheranno (se dialogheranno) sovranisti ed europeisti? Riusciranno le istituzioni dell'Unione a far fronte alle crisi economiche, ma anche e soprattutto politiche per dare nuovo slancio al cammino comune? Prevarrà la logica franco-tedesca del recente Trattato di Aquisgrana o si riuscirà a mantenere una logica - più difficile, certamente, ma più aderente agli ideali comuni - di pluralismo?

Tutte domande (e se ne potrebbero fare molte altre) che si possono riassumere in quell'unica domanda: dove va l'Europa?

Non è un caso, dunque, che proprio “Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo” sia il titolo del Progetto PRIN 2017, presentato da Beniamino Caravita come P.I. con il coinvolgimento di studiosi delle Università di Roma, Torino, Milano e Bologna (i cui responsabili scientifici, oltre al P.I. per l'unità di Roma, sono rispettivamente Annamaria Poggi, Massimo Condinanzi e Andrea Morrone), che ha avuto accesso al finanziamento pubblico per i prossimi tre anni. Il progetto è quello che viene descritto nelle pagine che seguono e merita, a nostro parere, di essere condiviso perché

---

\* Il testo costituisce una rielaborazione del progetto “Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo” con cui il Gruppo di ricerca composto dalla Sapienza – Università di Roma, l'Università degli Studi di Milano, l'Università degli Studi di Torino e l'*Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna ha partecipato con esito positivo al Bando PRIN 2017.



la linea di ricerca non riguarda solo chi è direttamente coinvolto, ma – come dice anche l’acronimo PRIN – riteniamo essere davvero di “interesse nazionale”: provare, infatti, a dire dove va l’Europa è sostanzialmente provare a dire dove va l’Italia.

## **2. Abstract**

Lo scopo di questo progetto è quello di comprendere le prospettive reali del processo di integrazione attraverso un’analisi scientifica di quelli che sono allo stesso tempo i suoi aspetti fondanti e problematici, e a cui fanno capo i profili di ricerca che sono stati individuati in vista del conseguimento degli obiettivi del progetto.

Il primo profilo parte dall’assunto per cui c’è nel costruito europeo un problema di identità e valori: che cosa accomuna oggi i popoli europei? C’è un’identità comune? Ci sono tradizioni costituzionali comuni? C’è una medesima concezione di democrazia? Ci sono principi costituzionali e legislativi comuni? In secondo luogo, le democrazie europee sono oramai tutte democrazie sociali, ma l’Unione europea, pur aspirando ad una consistenza costituzionale di tipo statale, non ha nessuna caratteristica di stato sociale. Non ha una politica economica comune, non ha una politica sociale comune; ha solo una politica monetaria comune. Come si risolve questa contraddizione?

Sotto il profilo dell’assetto territoriale, è necessario fronteggiare tre questioni fondamentali: offrire adeguate istituzioni all’area Euro; affrontare Brexit, con tutte le sue implicazioni; trovare un equilibrio fra rispetto delle identità nazionali e spinte autonomistiche (Catalogna, Scozia, Corsica, Süd-Tirol). Tali profili saranno esaminati avendo di mira il tema delle istituzioni europee, che si sono modificate sulle base di continue superfetazioni, trovando una sistemazione significativa nel Trattato di Lisbona: di fronte al rincorrersi delle crisi, sarà necessario ripensare l’assetto istituzionale, operando con riforme adeguate, che la ricerca si propone di individuare.

L’intento della ricerca è quella di affrontare i temi illustrati in uno spirito di complementarità e multidisciplinarietà, valorizzando i punti di forza del progetto che riguardano, oltre alla sua validità scientifica, l’autorevolezza dei suoi componenti e la diversità dei settori scientifici disciplinari da essi coperti, garantendo in tal modo una lettura a 360 gradi dei fenomeni oggetto dell’indagine. Nell’ambito di quella che vuole essere un’analisi innanzitutto giuridica, sono infatti coinvolti giuristi con specializzazioni diverse (costituzionalisti, studiosi di diritto europeo, comparatisti, internazionalisti, amministrativisti, tributaristi, giuslavoristi, e altri) ma anche studiosi che provengono da altre discipline in relazione ai temi da trattare (filosofi della politica nell’unità che si occupa di valori comuni, economisti nell’unità che studia le politiche economiche e sociali ed in quella sulle istituzioni, sociologi nel gruppo di studio sul territorio).



Grazie alla previsione di numerosi contratti, la ricerca prevede il reclutamento ed il coinvolgimento di giovani ricercatori che avranno la possibilità di inserirsi nelle unità di lavoro godendo così del confronto con le competenze dei proponenti il progetto e potendo usufruire di un'importante occasione per migliorare e proseguire la propria esperienza accademica.

L'impatto che si intende ottenere, attraverso il raggiungimento degli obiettivi proposti, riguarda la formulazione di proposte operative funzionanti sullo sviluppo del processo di integrazione, così da fornire al contempo al resto della comunità scientifica e agli attori politici una concreta base di partenza per le loro riflessioni.

Per realizzare tali obiettivi si porrà particolare attenzione alla diffusione dei risultati della ricerca, sia nei suoi step intermedi che nei suoi prodotti finali, attraverso pubblicazioni, seminari e convegni e piattaforme web (organizzate anche grazie alla collaborazione con la rivista scientifica [federalismi.it](http://federalismi.it)) che consentano la fruizione gratuita dei contenuti della ricerca.

### 3. Descrizione del progetto.

1. Una serie di fenomeni sta mettendo in crisi la tradizionale costruzione europea, basata sulla originale concezione funzionalista: il processo europeo è andato talmente avanti che è oggi necessario fare il punto su alcuni passaggi cruciali per verificare quale possa essere la direzione da seguire per portare avanti e in che modo la costruzione europea.

Lo scopo di questo progetto è quello di comprendere le prospettive reali del processo di integrazione attraverso un'analisi scientifica di quelli che sono allo stesso tempo i suoi aspetti fondanti e problematici.

C'è innanzitutto un problema di **identità e valori**: che cosa accomuna i popoli europei? C'è un'identità comune? Ci sono tradizioni comuni? C'è una medesima concezione di democrazia? Ci sono principi costituzionali e legislativi comuni?

In secondo luogo, le democrazie europee sono oramai tutte democrazie sociali, ma l'Unione europea, pur aspirando ad una consistenza costituzionale di tipo statale, non ha nessuna caratteristica di stato sociale. Non ha una **politica economica comune**, non ha una politica sociale comune; ha solo una politica monetaria comune. Come si risolve questa contraddizione?

Sotto il profilo dell'**assetto territoriale**, è necessario fronteggiare tre questioni fondamentali: offrire adeguate istituzioni all'area Euro; affrontare Brexit, con tutte le sue implicazioni; trovare un equilibrio fra rispetto delle identità nazionali e spinte autonomistiche (Catalogna, Scozia, Corsica, Süd-Tirol).

Tali profili saranno esaminati avendo di mira il tema delle **istituzioni europee**, che si sono modificate sulle base di continue superfetazioni, trovando una sistemazione significativa nel Trattato di Lisbona: di fronte al rincorrersi delle crisi, sarà necessario ripensare l'assetto istituzionale, operando con riforme adeguate, che la ricerca si propone di individuare

L'obiettivo ultimo è di prendere in considerazione e valutare le possibili traiettorie del percorso di integrazione europea dei prossimi anni. La riflessione vuole condurre a ipotizzare proposte di modifica dei trattati europei, fornendo alla comunità scientifica e ai decisori politici una "piattaforma" sulla quale ulteriormente e meglio costruire soluzioni operative capaci di affrontare i punti che l'indagine multidisciplinare condotta avrà identificato come particolarmente critici.

2. La sensazione che l'Unione europea sia ancora letta esclusivamente o prevalentemente con la lente del dato economico è innegabile; tuttavia la costruzione del peculiare *federalizing process* europeo passa soprattutto attraverso un'armonizzazione dei **principi costituzionali** che sono alla base del patto tra gli Stati membri. Accanto agli studi sulle riforme istituzionali, del sistema delle fonti, della governance economica è necessario porre l'attenzione su principi e valori costituzionali a fondamento dell'Unione, specie in considerazione del fatto che il processo di federalizzazione e costituzionalizzazione è entrato in una nuova fase dopo la crisi economica e a seguito di eventi che hanno messo in questione gli assetti consolidati a Lisbona.

In primo luogo, l'indagine si deve incentrare sullo studio degli attuali valori comuni e sul complesso dei principi e valori menzionati negli artt. 2-3 e 6 TUE, nella misura in cui consentono ancora di definire l'identità costituzionale europea. È ancora valida l'idea di un'identità europea plurale? Un'identità molteplice (multiple demoi) di un'Europa che trae dalla propria diversità la sua ricchezza? Ciò significa chiedersi se la democrazia, la tutela dello stato di diritto, l'equità sociale e la tolleranza fra popoli possano essere ancora intesi come valori trasversali che sostanziano lo status della cittadinanza europea.

L'indagine è volta a capire cosa accomuna oggi i popoli europei, se c'è ancora un'identità e se sopravvivono tradizioni costituzionali comuni: è ancora possibile un'idea condivisa e unitaria di democrazia e di Stato di diritto? È inoltre opportuno interrogarsi sulla dialettica "omogeneità europea-identità nazionali" come fondamento del processo di costituzionalizzazione europeo sulla base del processo di integrazione tra i Trattati, da un lato, e le Costituzioni degli Stati dall'altro. Il riferimento al principio di omogeneità costituzionale europeo e alle relative procedure sanzionatorie (art. 7 TUE) è stato, a vario titolo e con diverse implicazioni o giustificazioni, evocato nei casi Austria, Ungheria e

Polonia con la prima attivazione della procedura ex art. 7 TUE. Eventi simili contribuiscono a dare una diversa consistenza alla sfera pubblica europea, nel suo concreto atteggiarsi come sfera pubblica priva di un demos unitario ovvero caratterizzata da una molteplicità di demoi di riferimento. Se è vero che il processo di formazione di una comunità politicamente costituita e di una corrispondente sfera pubblica va immaginato come un processo circolare, anche nel dibattito che accompagna le elezioni che si vanno svolgendo nei singoli Stati il dato nuovo e comune è rappresentato proprio da un'inedita apertura delle arene nazionali e da un confronto che si sviluppa nelle più diverse istanze, formali e informali. Bisogna capire se ad oggi la protezione delle singole identità nazionali trovi un limite nella clausola di omogeneità europea, che invece definisce una comune identità costituzionale cui gli stati non possono derogare. Rispetto a ciò, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha identificato un nucleo duro dell'ordinamento costituzionale europeo che viene protetto e tutelato al di sopra della protezione delle singole identità nazionali, operando nello stesso modo in cui le Corti nazionali si atteggiavano sul rispetto delle identità costituzionali nazionali. Si può ipotizzare, sul punto, che l'equilibrio tra unità e diversità sia oggi spostato a vantaggio della differenziazione e che l'integrazione europea sia avviata verso un costituzionalismo asimmetrico. In merito ai valori, l'art. 2 TUE fa riferimento a democrazia, stato di diritto, diritti umani, dignità, tutela delle minoranze: essi presentano numerosi profili problematici e bisogna comprenderne gli eventuali limiti nell'ambito del processo di costituzionalizzazione.

A titolo esemplificativo, seguono alcuni ambiti che saranno toccati in questo settore:

- principi di struttura e valoriali che identificano una clausola di omogeneità costituzionale nella UE;
- fattispecie in cui è stata evocata l'applicazione dell'art. 7 TUE (Austria, Ungheria e Polonia);
- strumenti alternativi alla soluzione di extrema ratio rappresentata dall'art. 7 TUE;
- impatto che la crisi economico-finanziaria ha avuto e sta avendo sul grado di omogeneità in fatto e sul grado di 'torsione' degli stessi principi giuridici di struttura all'interno dell'Unione, nonché sugli sviluppi e i limiti della integrazione differenziata;
- ruolo della giurisprudenza delle Corti nazionali in rapporto alla Corte di Giustizia. L'ultimo ciclo elettorale nei vari Paesi ha già costituito uno spartiacque fondamentale per il modo in cui la "comunità" UE dimostrerà di saper affrontare non solo i nodi della crisi, ma la sua stessa identità costituzionale e la sua collocazione geopolitica nello scacchiere della globalizzazione. Di fronte alla rinnovata sfida dei populismi e nazionalismi occorre che la "nuova" comunità europea risponda con un rinnovato contratto sociale con i cittadini, capace di dare espressione compiuta



e visibile ad un “momento costituzionale” che si rende necessario nel Continente dopo la crisi economico-finanziaria.

**3.** Dopo l’iniziale impasse derivante dalla mancata approvazione del Trattato costituzionale nel 2004, il Trattato di Lisbona non è stato in grado di espiare il peccato originale già presente nel Trattato di Maastricht: un Mercato unico e una Moneta unica, privi però di comuni politiche di sviluppo economico e sociale. Il TUE, infatti, ha realizzato una prima concreta struttura istituzionale e giuridica per una governance europea dell’economia soprattutto attraverso un coordinamento delle politiche di spesa e l’istituzione di una moneta europea governata da una Banca centrale, all’interno dei limiti al debito e alla spesa pubblica. Già dopo Maastricht vi è chi ha individuato una “costituzione economica” europea che si andava gradualmente concretizzando, influenzando gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Si trattava però di un’integrazione limitata all’ambito monetario, mentre la “costituzione economica” restava inattuata, in un difficile equilibrio tra sovranità statale e competenze europee, e offuscata da una faticosa armonia tra le esigenze politiche domestiche e il rispetto di regole economico-finanziarie.

Il mancato coordinamento tra Unione e Governi nazionali nella definizione delle scelte politiche e di spesa ha presto determinato l’incapacità da parte degli Stati di mantenere gli impegni e rispettare i parametri di Maastricht, rafforzati nel Patto di stabilità e crescita del 1997, determinando la fragilità delle economie nazionali. Il Trattato di Lisbona non pare aver mutato tale quadro e si è dimostrato inadeguato ad affrontare la crisi: non ha consentito l’adozione di misure di contrasto comuni che invece sono state prese in modo differente e caotico dagli Stati membri, ora da soli, ora attraverso strumenti più o meno connessi (ma al di fuori) all’ordinamento dell’Unione: si pensi all’Euro Plus Pact (23 membri), al Fiscal Compact (25 Stati parti) o all’ESM (17 Stati).

L’Europa non dispone dunque di generali e incisive politiche economiche comuni: il sopra descritto coordinamento europeo dell’economia sembra limitarsi a meri interventi in tema di bilancio e di politica monetaria, che hanno peraltro forti ripercussioni sul welfare all’interno degli Stati, danno poche risposte ai problemi concreti dell’economia (difficoltà dei produttori e dei lavoratori, economia globale, fenomeni migratori, ecc.) con l’effetto di aumentare il distacco tra Unione e cittadini, alimentando l’euroscetticismo.

In altri termini, si può partire dall’assunto secondo cui l’ordinamento europeo non può limitarsi a far rispettare i parametri di bilancio ma deve spingersi alla definizione di un comune piano di sviluppo economico, che includa un buon livello di protezione sociale.

La ricerca intende razionalizzare le esperienze degli ultimi 15 anni per ricostruire le basi di una **diversa integrazione economico-finanziaria**, capace di farsi carico di finalità politiche e sociali unitarie. Sotto questo aspetto si intende:

- ricostruire le competenze di rilievo economico a vocazione sovranazionale, il cui mantenimento nella piena disponibilità statale rappresenta un ostacolo allo sviluppo di un'economia europea, coordinata da un governo europeo dell'economia. Allo sviluppo di un'economia comune deve seguire una protezione sociale europea, essendo i due ambiti interdipendenti, anche tenendo conto del fatto che il recente “pilastro europeo dei diritti sociali” non sembra al momento avere reale efficacia, rappresentando più una dichiarazione di intenti che non una misura concreta. Bisogna, infatti, dotare l'UE di strumenti adatti a gestire l'interdipendenza fra Stati e le sue conseguenze, soprattutto in ambito sociale (più flessibilità nella scelta delle politiche statali e, allo stesso tempo, politiche comuni). Oltre a ricostruire la normativa vigente, si porrà attenzione alla prassi e alla giurisprudenza che in molti settori (ad es. tributario e diritti sociali) sembrano apparire come le principali fonti vigenti; si ricostruirà la giurisprudenza delle Corti di alcuni Stati per individuare il bilanciamento fra principi costituzionali e incidenza sui diritti sociali derivante dai vincoli europei. L'intento è valutare se il processo di integrazione abbia inciso, e in che modo, sul godimento dei diritti sociali interni; se le Corti abbiano effettuato distinzioni fra i diritti, in base alla loro rilevanza e ai loro destinatari, anche attraverso una valutazione e un bilanciamento con la giurisprudenza della Corte di giustizia.
- in una seconda fase, verificare, attraverso la sperimentazione di vari modelli e una riduzione dell'asimmetria tra ordinamenti, la possibilità di ridisegnare il ruolo delle Istituzioni europee in tali ambiti e nei rapporti con gli Stati e le Autonomie regionali, anche formulando concrete proposte di modifica dei Trattati, applicando i risultati della prima parte della ricerca. Si cercherà di comprendere cosa possa significare un'Europa più sociale: un rafforzamento delle politiche sociali europee e dello spazio di cittadinanza europea, dunque una centralizzazione delle decisioni sul welfare, così come si è verificato in federazioni come USA e Svizzera? Oppure, più limitatamente, un innalzamento degli standard sociali da parte dell'UE, senza però ridurre il ruolo degli Stati come mediatori sociali? O si intende la valorizzazione del ruolo degli enti locali e regionali come garanti dei diritti sociali e una loro riaggregazione in base a fattori culturali e identitari?
- analizzare alcuni ambiti specifici (ad es. infanzia, istruzione e formazione, impiego) per puntualizzare ed integrare i risultati ottenuti tramite l'analisi giuridica generale.

4. Un ulteriore importante aspetto relativo agli sviluppi del processo di integrazione riguarda il **territorio**, il cui rapporto con l'Europa è stato al centro del dibattito culturale, filosofico e politico proprio della storia moderna. Nel corso dei secoli l'Europa ha conosciuto fasi alternate di unità e frammentazione, ma è sempre stata percepita come una realtà unitaria. Le fasi più drammatiche della frammentazione si sono chiuse, in una sorta di percorso circolare, con l'avvio del processo di integrazione. Territorio e territorialità sono da tempo categorie sottoposte a profonda trasformazione e attraversate da strategie di governance multilivello di cui l'Europa si sta appropriando.

Da un lato, pare essersi deteriorato il nesso che lega le categorie tipiche del diritto costituzionale: sovranità-rappresentanza-territorio. Fattori esogeni (sovrnazionali e internazionali) ed endogeni (infrastatali) rispetto agli ordinamenti nazionali, specie nell'area europea, stanno mettendo in discussione gli elementi tradizionalmente riconosciuti come costitutivi dello Stato. Per altro verso, il territorio e la territorialità stanno rivelando potenzialità ancora inesprese e implicazioni sociali su cui occorre riflettere dal punto di vista normativo e di policy.

La dottrina ha evidenziato i fattori che stanno alla base di questa interruzione: la non coincidenza tra i luoghi della politica e i luoghi della produzione del diritto; il conflitto tra la tendenza alla globalizzazione, tipica della forma mercato, e la tendenza alla territorialità, tipica della forma Stato. Al tempo stesso l'Europa ha messo in campo strategie che guardano ai territori come elementi dinamici attraverso cui radicare uno spirito di cittadinanza europea. Infine, il superamento di ogni confine territoriale è reso evidente anche dallo sforzo di costruire uno spazio pubblico veramente europeo. In questo, il web sta palesando l'emergere di una dimensione a-territoriale dell'esistenza degli individui e dei loro rapporti con l'autorità. Queste affermazioni racchiudono la complessità del progetto europeo e rafforzano l'idea che la sua riuscita passi per un delicato e continuo processo di mediazione e di ricerca di legami di solidarietà interni che transitano attraverso la territorializzazione dei processi di cui le componenti principali sono la volontà politica e la razionalità comunicativa.

L'Europa, il suo territorio e i suoi territori rappresentano senz'altro un laboratorio di studio per mettere alla prova le categorie della teoria generale, sotto una molteplicità di profili di ricerca. In primo luogo la problematica qualificazione del territorio europeo: "territorio" o "spazio comune"? "Spazi comuni" a seconda delle competenze? "Spazio mobile comune" che si dilata o restringe a seconda dei principi applicati?

Si rifletterà poi sul ritorno al localismo che si contrappone al tentativo di costruzione di uno spazio

comune, sia in termini di fuoriuscita dall'Unione (Brexit), sia in termini di frontiere tra gli Stati membri (deroghe a Schengen e problemi suscitati dal fenomeno migratorio); sia in termini di istanze indipendentiste all'interno degli Stati membri (Catalogna, Scozia, Corsica).

Infine, uno dei più recenti approcci istituzionali che l'Europa ha messo in campo sono le strategie che mettono al centro i territori come elementi dinamici. Si intende dunque analizzare le politiche di coesione attraverso le quali l'UE si pone l'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale mediante azioni territoriali, e le questioni regolative che esse pongono.

**5.** Sotto il profilo delle **istituzioni**, alla cui definizione l'intero progetto è finalizzato, bisogna partire dall'osservazione per cui nel contesto di un'Unione chiamata ad affrontare sfide senza precedenti – dalle difficoltà economiche all'immigrazione, dal recesso di alcuni Stati alla conservazione dell'acquis Schengen – anche le istituzioni stanno vivendo processi di riforma diretti a migliorarne l'efficienza e la funzionalità. La Corte di giustizia, in primis, è coinvolta in un processo di riforma tuttora in corso, finalizzato ad offrire un miglior livello di giustizia per l'affermazione (in termini di effettività) dell'ordinamento dell'Unione e dei diritti dei suoi cittadini: le norme processuali sono state oggetto di un'importante revisione diretta a rendere maggiormente efficace l'esercizio del diritto di difesa dei soggetti dell'ordinamento europeo, attraverso regole funzionali ad un processo più veloce ed efficiente (il nuovo regolamento di procedura del Tribunale è entrato in vigore il 1/7/15 e quello della Corte il 1/12/12). La stessa struttura della giurisdizione dell'Unione è attualmente al centro di un processo di riforma di cui non è facile prevedere l'impatto e gli effetti sul contenzioso dell'UE: si pensi, innanzitutto, al regolamento (UE, Euratom) n.2015/2422, che ha sancito le tappe per il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale e alla contestuale soppressione del Tribunale della Funzione Pubblica. Prospettive di evoluzione si affacciano anche per Parlamento e Commissione. Recentemente, in vista delle elezioni del P.E. del 2019, la Commissione ha pubblicato in data 14/2/18 una raccomandazione (2018/34) concernente il rafforzamento della natura europea e dell'efficienza nello svolgimento di tali elezioni, integrando taluni elementi della precedente raccomandazione 2013/142/UE, adottata per il voto del 2014. Da ricordare anche la Comunicazione della Commissione del 13/2/18, in cui essa si prefigge di esaminare concretamente alcune possibili riforme istituzionali per rendere le istituzioni europee più democratiche ed efficienti. Tale documento avvia la riflessione attorno a tre temi: il sistema di elezione del Presidente della Commissione, nella forma attuale come interpretato alla luce dell'art.17, par.7 TUE (il c.d. sistema dei "candidati principali" o "Spitzenkandidaten"); la composizione del Parlamento 2019-24, che risulterà necessario ridisegnare alla luce del problema dei 73 seggi britannici, prima delle elezioni e del

completamento di Brexit; la composizione della Commissione, dovendo il Consiglio europeo decidere se dare applicazione all'art.17, par.5 TUE, ridefinendo il numero di Commissari al numero di due terzi del totale degli Stati membri.

Si rende dunque necessaria una seria ricerca e un'analisi dei processi di riforma istituzionale in corso, al fine di vagliarne i risultati in termini di trasparenza nonché l'impatto sull'ordinamento giuridico dell'Unione e dei suoi Stati membri.

#### **4. Realizzazione del progetto e ruolo delle unità di ricerca.**

**1.** Al fine di raggiungere gli obiettivi illustrati nella descrizione del progetto, la ricerca è articolata in quattro unità, ognuna delle quali si concentrerà su un aspetto in particolare della ricerca, collaborando costantemente con le altre unità nei punti in cui i temi sono comuni, tangenti o complementari. Il lavoro delle unità è teso a studiare le nuove prospettive del processo d'integrazione a partire dai valori e le tradizioni costituzionali comuni (Roma), dall'esigenza di ridisegnare una politica economica e sociale comune (Bologna) e di dare un significato nuovo ai territori che compongono l'Unione (Torino) e dalla necessità di rinnovare le Istituzioni europee migliorandone il funzionamento e l'efficacia (Milano).

Le unità sono dunque articolate in base a questa divisione dei lavori, ma sono ben consapevoli di come i temi trattati siano suscettibili di attraversare trasversalmente l'organizzazione che si è voluta dare al progetto. Lo spirito in questo senso è quello della complementarità tra i lavori delle unità e la valorizzazione degli approcci diversi adottati da ciascuna di esse. Il fenomeno delle migrazioni, ad esempio, sarà affrontato da tutte le unità, essendo caratterizzato da aspetti che toccano i valori comuni, le risposte istituzionali, gli aspetti di protezione sociale e i legami con il territorio: è evidente come l'approccio alla materia sarà diverso a seconda dell'ottica da cui lo si guarda, così come è altrettanto evidente come i prodotti delle diverse speculazioni saranno interdipendenti e le eventuali proposte applicative non potranno che essere frutto di sintesi dei diversi fattori.

**2.** L'unità di **Roma**, in quanto unità del P.I., si occuperà innanzitutto del **coordinamento generale** del progetto, in stretto collegamento con l'unità di Milano. Si concentrerà sugli aspetti legati ai valori e alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. In virtù di un simile tema, la scelta è stata quella di dotarsi di una struttura multidisciplinare, composta da ricercatori provenienti da diversi settori e con riconosciuta competenza sui temi oggetto dell'indagine.

In particolare, l'approccio costituzionalistico è curato da **B. Caravita**, P.I. e responsabile di unità (*Quanta Europa c'è in Europa*, 2015), e **R. Miccù** (*L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, 2003), studiosi di diritto pubblico che hanno dedicato gran parte dei loro recenti lavori ai temi dell'integrazione europea. La competenza in termini tecnici di diritto europeo è garantita da **C. Curti Gialdino**, esperto di diritto dell'UE e in particolare della giurisprudenza della Corte di giustizia (autore, tra l'altro, di un noto Commentario a TUE e TFUE edito nel 2012). Come detto, la scelta dell'unità romana è quella di un approccio multidisciplinare. Lo studio dei valori fondanti dell'Unione non può infatti prescindere dal contributo della filosofia politica, assicurato da **A.M. Petroni** (*La nuova UE e il federalismo competitivo*, 2005), mentre la valutazione dei livelli di omogeneità costituzionale e giuridica deve tener conto di aspetti legati alle procedure amministrative, curati da **M.A. Sandulli** e **M. Sinisi**; di aspetti fiscali ed economici, curati da **P. Selicato** e da **D.R. Siclari**; delle norme destinate ad imprese e lavoratori, affrontate da **D.U. Santosuosso** e **P. Bozzao**.

**3.** L'unità di **Bologna** intende ricostruire le competenze di rilievo economico a vocazione sovranazionale e porre le basi affinché allo sviluppo di un'economia comune segua una protezione sociale europea, nell'ottica di formulare concrete proposte di modifica ai Trattati europei.

Tali fini sono complementari con il lavoro delle altre unità e saranno perseguiti grazie a ricercatori altamente specializzati sui temi oggetto dell'indagine. Una specifica competenza nello studio del governo dell'economia è garantita dal responsabile dell'Unità **E. Raffiotta**, autore di varie pubblicazioni in tema (tra le quali *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013); nello stesso ambito l'approccio di tipo costituzionalistico è fornito da studiosi quali **A. Morrone** (tra gli altri, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, 2012) e **L. Cassetti**, esperta di economia e diritti (tra i molti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, 2002).

Sui temi dei diritti e della protezione sociale l'unità ha scelto di avvalersi di studiosi quali **D. Tega** (*I diritti in crisi. Tra corti nazionali e Corte di Strasburgo*, 2012) e **C. Bologna** (*Il caso Sebelius sulla riforma sanitaria*, 2013). Gli aspetti istituzionali legati alla governance economica e sociale saranno curati sotto il profilo costituzionalistico da **S. Baroncelli** (*La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali*, 2000) e sotto il profilo di diritto europeo da **G. Di Federico** (*L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea*, 2017). Le implicazioni dell'equilibrio di bilancio con riferimento ai diritti saranno affrontate da **T. Giupponi** (*L'equilibrio di bilancio in Italia, tra stato costituzionale e integrazione europea*, 2015) e **C. Caruso** (*La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, 2016). Temi economici non possono essere affrontati senza il supporto

di economisti: **G. Antonelli** (tra i molti, di recente, *Inequality in income and wealth distribution, globalization and models of capitalism*, 2017) e **R. Leoncini** (*Innovation and inequality*, 2018), entrambi esperti di sviluppo economico e protezione sociale.

4. L'unità di **Torino** contribuirà riflettendo sulla dimensione territoriale. Poiché tale dimensione sta assumendo contenuti sempre più de-materializzati, suo specifico compito sarà apportare competenze multidisciplinari per definire i contenuti dello spazio europeo, inteso nella sua dimensione di luogo storico di relazioni all'interno di una comunità su di esso insediata. La definizione del concetto di territorio richiederà competenze giuridiche, rispetto alle quali interverranno, con la responsabile di unità, **A. Poggi**, costituzionalista e regionalista che da sempre si occupa di territorio (*Brexit e lo Stato sociale*, 2017; *Il sistema 'instabile' delle autonomie locali*, 2007), **I. Massa Pinto** (*Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, 2003), **C. Bertolino** (*Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, 2007) e **F. Fabrizzì** (*La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, 2012), attente a tematiche connesse ai territori, quali la rappresentanza e i principi di sussidiarietà e leale collaborazione in ambito nazionale ed europeo. Si farà inoltre affidamento su competenze giuscomparatistiche e sociologiche, apportate da **T. Cerruti** (*L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, 2010), **A. Mastromarino** (*Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale nello Stato multinazionale*, 2010), **E. Palici Di Suni** (*Intorno alle minoranze*, 2002), **D.E. Tosi** (*Diritto alla lingua in Europa*, 2017), **R. Scalon** (*Chiese cristiane e integrazione europea*, 2008), attraverso le quali si valuterà l'impatto dei fattori religiosi, linguistici, identitari ed economici. Per altro verso, il territorio e la territorialità stanno rivelando potenzialità ancora inesprese e implicazioni sociali su cui si intende riflettere attraverso l'apporto di sociologi e politologi, quali **M. Belluati** (*Meno Europa, altra Europa. La definizione dell'Europa in un frame controverso*, 2015) e **R. Scalon**.

5. L'Unità di **Milano** si propone di concentrare l'indagine sull'evoluzione delle istituzioni dell'Unione europea attraverso il contributo di studiosi di diverse discipline. Il capo Unità, **M. Condinanzi**, vanta un'esperienza diretta con il mondo delle istituzioni tra l'altro anche dall'attività svolta come referendario presso la Corte di giustizia. Anche **C. Amalfitano** e **F. Rossi Dal Pozzo** (associati di diritto UE) cureranno tali aspetti, con profonda attenzione alle recenti riforme ed evoluzioni istituzionali. M. Condinanzi e C. Amalfitano, insieme al dott. Iannuccelli, referendario presso la CdG, hanno recentemente curato la pubblicazione del Commentario "*Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*", ove è ampiamente analizzata la riforma della Corte di giustizia. Nella ricerca sarà fondamentale il contributo **C. Sanna** e **A. Di Pascale**, esperte di cittadinanza e migrazioni, per verificare l'impatto degli interventi sulla circolazione delle persone, necessari anche alla luce di Brexit. **G. Peroni** (*La crisi dell'Euro: limiti e rimedi*

dell'Unione economica e monetaria, 2012), internazionalista, si occuperà dei temi connessi alla BCE e dell'evoluzione della politica monetaria. L'analisi di tali temi si avvarrà dell'approccio da economista di **F. Arnaboldi**, che vanta diverse pubblicazioni in tema di unione bancaria. **Z. Crespi Reghizzi** offrirà la prospettiva di diritto internazionale privato; una lettura delle possibili riforme attraverso un approccio costituzionalistico sarà fornita da **G.M. Salerno**, esperto di istituzioni e forme di governo.

## **5. Potenzialità applicative e impatto del progetto.**

L'Unione europea è ormai una grande costruzione istituzionale, caratterizzata da una sua logica di funzionamento, che non è più di tipo internazionale, ma non è certo - né mai lo sarà - di tipo statale, assimilabile - si è detto - a quella delle Unioni federali. Secondo i partecipanti a questo progetto di ricerca, in Europa, in verità, c'è molta Europa, molta di più di quanta ne immaginiamo: l'Europa "reale" è diversa, più profonda, più presente dell'Europa "percepita", ed è fondata sia sulla condivisione delle tradizioni costituzionali di ciascuno Stato che insieme hanno dato vita ad una nuova sfera di valori comuni che oggi caratterizzano l'Unione nel suo complesso e gli Stati che la compongono, sia sull'amplessissima quantità di normativa comune, efficace in tutti gli Stati membri ed uniformemente interpretata dalla Corte di giustizia. Ma - paradossalmente - mentre la legittimazione di tipo giuridico-istituzionale è andata progressivamente avanzando, quella di tipo politico si è fermata, fino ad arretrare, lasciando emergere aree di disaffezione, di dissenso, di contrarietà al progetto europeo. Siamo rimasti "tutti senza bussola", come efficacemente sostenuto da Ulrich Beck nel suo recente libro, ovvero siamo di fronte a quella "crisi esistenziale" dell'Europa di cui parla Edgar Morin.

I risultati attesi dalla ricerca intendono realizzare un significativo e concreto avanzamento della conoscenza in merito al fenomeno dell'integrazione europea. Essi consentiranno infatti da una parte di fare il punto su alcuni passaggi cruciali che hanno permesso la realizzazione dell'Unione europea quale oggi la conosciamo, chiarendo alcuni equivoci di fondo circa la sua natura, i suoi scopi e le sue prospettive. Dall'altra i risultati della ricerca costituiranno una base per poter ragionare su tutte le ipotesi di riforma dell'ordinamento europeo nei suoi ambiti più importanti: quello istituzionale, dove è necessario colmare una volta per tutte ogni ipotetico vuoto di efficienza e di legittimazione democratica del sistema; quello delle politiche economiche e sociali, dove è necessario chiarire definitivamente il ruolo propulsivo dell'Unione in direzione tanto della competitività dei suoi agenti economici quanto della protezione sociale dei suoi cittadini; quello del ruolo dei territori, che possano recuperare un ruolo concreto e partecipativo nella definizione di politiche comuni che ne consentano una reale valorizzazione, in ottica



di un rinnovato coinvolgimento e inserimento nella dialettica tra Unione e Stati membri, anche nell'ottica della gestione di processi nei quali sono assoluti protagonisti, come i fenomeni migratori.

Si intende dunque ragionare sulle possibili direzioni che potrà prendere il processo di integrazione europea, formulando proposte operative funzionanti, e fornendo al contempo al resto della comunità scientifica e agli attori politici una concreta base di partenza per le loro riflessioni.

Per realizzare tali obiettivi si porrà particolare attenzione alla diffusione dei risultati della ricerca, sia nei suoi step intermedi che nei suoi prodotti finali. Lo si farà attraverso i canali classici della diffusione e della discussione scientifica: pubblicazione di volumi e organizzazione di convegni e seminari, sia da parte di ciascuna unità sia di razionalizzazione complessiva del lavoro svolto. Lo si farà però anche attraverso canali sperimentali, come la creazione di piattaforme e spazi web di raccolta e diffusione di dati e risultati che consentano un aggiornamento costante dello stato dei lavori, fruibile gratuitamente da parte di tutta la comunità scientifica e degli interessati. Sarà decisiva in tal senso la collaborazione con la Rivista *federalismi.it*, da sempre particolarmente attenta ai temi dell'integrazione europea (negli ultimi anni ha affrontato in particolare i temi dell'omogeneizzazione normativa negli Stati membri e ha realizzato una call for papers sui valori comuni dell'Unione europea), e che di recente ha dato vita ad un "Osservatorio Brexit" che analizza e monitora costantemente il recesso del Regno Unito dall'UE.



# Where is Europe going? Paths and perspectives of the European federalizing process

## **Abstract**

The aim of this project is to understand the real perspectives of the integration process through a scientific analysis of those that are, at the same time, its fundamental and problematic aspects and that are the different research profiles that have been identified, in order to achieve the objectives of the project.

Firstly, there is a problem of identity and values: what does the European peoples have in common? Is there a common identity? Are there any common traditions? Is there a same concept of democracy?

Are there common constitutional and legislative principles?

Secondly, European democracies are now all social democracies, but the European Union, while aspiring to a state-based constitutional consistency, has no social status characteristics. It does not have a common economic policy, it does not have a common social policy; it has only a common monetary policy. How is this contradiction to be resolved?

From the point of view of the territory, it is necessary to face three fundamental questions: to offer adequate institutions to the Euro area; to deal with the Brexit, with all its implications; to find a balance between respect for national identities and autonomous pressures (Catalonia, Scotland, Corsica, Süd-Tirol).

These profiles will be analyzed focusing on the theme of the European institutions, which have been modified repeatedly, finding a significant arrangement in the Treaty of Lisbon: considering the succession of crises, it will be necessary to rethink the institutional structure, working with adequate reforms, taking into account the fields of investigation just described.

The aim of the research is to address the issues illustrated in a spirit of complementarity and multidisciplinary, enhancing the strengths of the project which, in addition to its scientific validity, concern the authoritativeness of its components and the diversity of the disciplinary scientific sectors covered, thus ensuring a 360-degree reading of the phenomena investigated.

In the context of what is primarily a legal analysis, jurists are involved with different specializations (scholars of Constitutional Law, European Law, Comparative Law, International Law, Public Law, Tax Law, Labour Law and others) but also scholars who come from other disciplines in relation to the topics



to be dealt with (philosophers of politics in the unity that deals with common values, economists in the unity that studies economic and social policies as well as in that which covers institutions, sociologists in the study group on the territory).

The project includes the recruitment and involvement of young researchers who will have the opportunity to enter the work units, through the stipulation of ad hoc research contracts as provided for in the project itself, thus enjoying the synergy with the project proponents and being able to take advantage of an important opportunity to improve and continue their academic experience. The intended impact, through the achievement of the proposed objectives, concerns the formulation of operative proposals on the development of the integration process, in order to provide the rest of the scientific community and the political players with a concrete starting point for their reflections.

To achieve these objectives, particular attention will be paid to the dissemination of research results, both in its intermediate steps and in its final products, through publications, seminars and conferences and web platforms (organized also thanks to the collaboration with the scientific journal *federalismi.it*) which allow free use of research contents.

### **Detailed description of the project**

1. A series of phenomena is undermining the traditional European construction, based on the original functionalist conception: the European integration process has gone so far that it is now necessary to point out the crucial steps to verify what is the right direction to continue in the European construction (and how).

The purpose of this project is to understand the real perspectives of the integration process through a scientific analysis of those that are, at the same time, its fundamental and problematic aspects.

First of all, there is a problem of **identity and values**: what does the European peoples have in common? Is there a common identity? Are there any common traditions? Is there a same concept of democracy? Are there common constitutional and legislative principles?

Secondly, European democracies are now all social democracies, deeply intervening in welfare policies, but the European Union, while aspiring to a state-based constitutional consistency, has no such characteristics. It does not have a **common economic policy**, it does not have a common social policy; it has only a common monetary policy. How is this contradiction to be resolved?

From the point of view of the **territory**, it is necessary to face three fundamental questions: to offer adequate institutions to the Euro area; to deal the Brexit, with all its implications; to find a balance between respect for national identities and autonomous pressures (Catalonia, Scotland, Corsica, Südtirol).

These profiles will be analyzed focusing on the theme of the **European institutions**, which have been modified repeatedly, finding a significant arrangement in the Treaty of Lisbon: considering the succession of crises, it will be necessary to rethink the institutional structure, working with adequate reforms, taking into account the fields of investigation just described.

The ultimate goal is to considerate and to evaluate the possible trajectories of the integration process over the next few years. The reflection is aimed at outlining concrete proposals of reform of the Treaties, providing the scientific community as well as the political players a “platform” to build operational solutions, able to address the particularly critical aspects that will emerge from the multidisciplinary survey.

2. The feeling that the EU is still perceived exclusively or predominantly through the economic perspective is undeniable; nevertheless the construction of the peculiar federalizing European process goes, mainly, through a **harmonization of the constitutional principles that are at the basis of the pact between the member states**. Alongside studies on institutional reforms, the system of sources, and the economic governance, it is necessary to focus on constitutional principles and values at the foundation of the Union, especially considering that the process of federalization and constitutionalization has entered a new phase, after the economic crisis and following events that questioned the consolidated assets in Lisbon.

Firstly, the investigation must focus on the study of the current common values and on the set of principles and values mentioned in the articles 2-3 and 6 TEU, to the extent that they still allow us to define the European constitutional identity. Is the idea of a plural European identity still valid? A multiple identity (multiple *demoi*) of a Europe that derives its wealth from its diversity? This means to question if democracy, the rule of law, social equity and tolerance among peoples can still be understood as transversal values that substantiate the status of European citizenship. The investigation is aimed at understanding what the European peoples have in common today, if there is still an identity and if common constitutional traditions survive: is it still possible a shared and unified idea of democracy and

the rule of law? It is also opportune to question the dialectic “European homogeneity-national identities” as the foundation of the process of European constitutionalisation on the basis of the process of integration between the Treaties, on the one hand, and the Constitutions of States from the other hand. The reference to the principle of European constitutional homogeneity and to the relative sanctioning procedures (Art. 7 TEU) has been, in various capacities and with different implications or justifications, evoked in the cases Austria, Hungary and Poland with the first activation of the procedure pursuant to art. 7 TEU. Similar events contribute to give a different consistency to the European public sphere, in its concrete role as a public sphere without a unitary demos or characterized by a multiplicity of demoi of reference. If it is true that the process of formation of a politically constituted community and of a corresponding public sphere should be envisaged as a circular process, even in the debate that accompanies the elections that are taking place in the individual States, the new and common data is represented by an opening without precedents of the national arenas and a dialogue that develops in the most diverse, formal and informal instances. It is necessary to understand whether today the protection of individual national identities finds a limit in the European homogeneity clause, which instead defines a common constitutional identity to which states can not derogate. In this respect, the case law of the Court of Justice has identified a hard core of the European constitutional system that is safeguarded above the protection of the single national identities, operating in the same way of the national courts when they defend the national constitutional identity. On this point, it is possible to suppose that the balance between unity and diversity is today shifted to the advantage of differentiation and that European integration is launched towards an asymmetric constitutionalism. Regarding the values, the art. 2 TEU refers to democracy, the rule of law, human rights, dignity, protection of minorities: they present numerous problematic features and it is necessary to understand their possible limits in the constitutionalization process.

As an example, some areas that will be covered in this perspective are:

- principles of structure and values that identify a constitutional homogeneity clause in the EU;
- cases in which the application of art. 7 TEU has been envisaged (Austria, Hungary and Poland);
- alternative solutions before the extrema ratio represented by art. 7 TEU;
- the impact that the economic and financial crisis had (and has) on the degree of homogeneity in practice and on the degree of 'torsion' of the same legal principles of structure within the Union, as well as on the developments and the limits of differentiated integration;

- the role of the case law of national courts in relation to the Court of Justice’s one. The last electoral cycle, in the different member States, has already constituted a fundamental watershed for the way in which the EU “community” will demonstrate to be able to face not only the crises, but its own constitutional identity and its geopolitical position in the chessboard of globalization.

Faced with the renewed challenge of populism and nationalism, it is necessary that the “new” European community respond with a renewed social contract with its citizens, capable of giving complete and visible expression to a “constitutional moment” that becomes necessary in the Continent after the economic and financial crisis.

3. After the initial impasse resulting from the failure to approve the Constitutional Treaty in 2004, the Lisbon Treaty was unable to atone for the original sin already present in the Maastricht Treaty: a single market and a single currency, but without common policies of economic and social development. The TEU, in fact, has achieved a first concrete institutional and legal structure for a European governance of the economy, mainly through a coordination of spending policies and the establishment of a European currency governed by a central bank, within the limits of debt and public spending. Soon after Maastricht some authors have identified a **European “economic constitution”** that was gradually being implemented, influencing the constitutional arrangements of the Member States. However, this was an integration limited to the monetary sphere, while the “economic constitution” remained unrealized, in a difficult balance between State sovereignty and European competences, and clouded by a laborious harmony between domestic political needs and respect for the financial-economic rules. The lack of coordination between the Union and national governments in the definition of political and spending choices has soon determined the inability of the States to keep their commitments and to comply with the Maastricht parameters, strengthened in the 1997 Stability and Growth Pact, determining the fragility of national economies. The Lisbon Treaty does not seem to have changed this framework and has proved inadequate to tackle the crisis: it has not allowed the adoption of common measures to fight the crisis that have instead been taken in a different and chaotic way by the Member States, sometimes alone, sometimes through instruments that are more or less connected (but outside) to the EU’s legal system: the Euro Plus Pact (23 members), the Fiscal Compact (25 States Parties) or the ESM (17 States).

Europe therefore has no general and incisive common economic policies: the aforementioned European coordination of the economy seems to be limited to mere interventions on budgetary and monetary

policy, which have major repercussions on welfare within states, give few responses to the concrete problems of the economy (producers and workers difficulties, global economy, migratory phenomena, etc.) with the effect of increasing the gap between the Union and its citizens, fueling Euroscepticism.

In other words, we can start from the assumption that the European legal system cannot be limited to enforcing the budgetary parameters but must go to the definition of a common economic development plan, which includes a good level of social protection.

The research intends to rationalize the experiences of the last 15 years in order to reconstruct the foundations of a different economic-financial integration, capable of taking on unitary political and social goals. In this respect we intend to:

- rebuild the competences of economic nature at supranational level, whose retention in full scope at the level of Member States represents an obstacle to the development of a European economy, coordinated by a European government of economy. To the development of a common economy must follow a European social protection, as these two fields are interdependent, also taking into account the fact that the recent “European pillar of social rights” does not seem to have any effectiveness at the moment, being more a declaration of intent than a concrete measure. Indeed, it is necessary to provide the EU with suitable instruments apt to manage the interdependence between Member States and its consequences, especially in the social field (i.e. more flexibility in the choice of state policies and, at the same time, common policies). In addition to rebuilding the existing legal framework, further attention will be paid to practice and case-law which in many sectors (e.g. tax law and social rights fields) seem to have established themselves as the main current sources of law. In this respect, case-law of the Courts of some Member States will be analysed in order to identify the balance between constitutional principles and the impact on social rights by European obligations. Indeed, the intent is to assess whether the integration process has affected, and to what extent, the enjoyment of internal social rights, as well as whether the Courts have been able to distinguish between rights, based on their relevance and their addressees, also through an assessment and balance with respect to the case-law of the European Court of Justice.
- secondly, assess the possibility to redesign, by applying the results of the first part of the research, and through the investigation of different models and the asymmetry reduction among legal systems, the role of European Institutions in such areas and their cooperation schemes with the Member States and the regional governments, also in order to formulate concrete proposals to amend the Treaties. In this respect, we will try to understand what could be the meaning of a

more social Europe: on the one hand, a strengthening of European social policies and the European citizenship space, and thus a centralisation of decisions on welfare, as already occurred in federations like the USA and Switzerland? Or, on the other hand, an increase in social standards by the EU, but without reducing the role of Member States as social mediators? Or, finally, could ‘social Europe’ mean the enhancement of the role of local and regional governments as guarantors of social rights and their re-aggregation on the basis of cultural and identity factors?

- analyse certain specific areas (e.g.) in order to specify and integrate the results obtained through the general legal analysis.

4. A further important aspect related to the development of the integration process concerns the **territory**, whose relationship with Europe has been at the centre of the cultural, philosophical and political debate of modern history. Over the centuries, Europe has experienced alternating phases of unity and fragmentation, but it has always been perceived as a unitary reality. In a sort of circular path, the most dramatic phases of fragmentation have been closed with the start of the integration process. Territory and territoriality are categories which have long been subject to profound transformation and crossed by multilevel governance strategies that Europe is embracing.

On the one hand, the link between the typical categories of constitutional law seems to have been fading: sovereignty-representation-territory. Especially in the European area, exogenous factors (supranational and international) and endogenous factors (infra-state), with respect to national law, are questioning the elements traditionally recognised as constitutive of the State.

On the other hand, territory and territoriality are revealing potentials still unexpressed and social implications on which it is necessary to reflect from a normative and policy point of view. Legal doctrine has highlighted relevant factors which underlie this disruption: the non-coincidence between places of politics and places of production of the law; the conflict between the tendency towards globalisation, typical of the market paradigm, and the tendency towards territoriality, typical of the State paradigm. At the same time, Europe has implemented strategies which look to the territories as dynamic elements through which rooting a spirit of European citizenship. Finally, the passing over of every territorial boundary is also made evident by the effort to build a truly European public space.

In this respect, the internet is highlighting the materialisation of an a-territorial dimension of existence between individuals and their relations with the government.



These statements enclose the complexity of the European project and reinforce the idea that its realisation passes through a delicate and continuous process of mediation and research for internal bonds of solidarity which transit through the territorialisation of the processes whose main components are the political will and the rationality of communication. Europe, together with its territory and territories, undoubtedly represents a study laboratory to test the categories of general theory under a variety of research profiles. First, the problematic qualification of the European territory: “territory” or “common space”? “Common spaces” depending on the competences? “Common liquid space” which expands or shrinks according to the relevant principles applied? The return to localism, which contrasts itself to the attempt to build a common space, will be analysed by making reference to either the withdrawal from the EU (Brexit), the borders between Member States (i.e. derogations to Schengen and problems caused by the phenomenon of migration), as well as the independentist demands within Member States (e.g. Catalonia, Scotland, Corsica).

Finally, one of the most recent institutional approaches that Europe has put in place are the strategies according to which territories are placed at the centre as dynamic elements.

We, therefore, intend to analyse the cohesion policies through which the EU aims to strengthen economic and social cohesion through territorial actions, and the regulatory issues that such policies bring forward.

**5.** Under the point of view of **institutions**, to which the whole project is finalized, we need to start from the fact that in the context of a Union called to face unprecedented challenges - from economic difficulties to immigration, from the withdrawal of certain Member States to the preservation of the Schengen acquis – institutions are also experiencing processes of reform aimed at improving their efficiency and functionality.

The Court of Justice, *in primis*, is involved in a process of reform that is still ongoing, aimed at offering a better level of justice for the affirmation (in terms of effectiveness) of the Union's legal system and the rights of its citizens. In this respect, the procedural rules have been the subject of an important reform aimed at making the exercise of the right of defense of the natural and legal persons of the European legal system more effective through new provisions functional to a faster and more efficient process (the new Rules of Procedure of the Tribunal and the Court of Justice have been entered into force on 1/7/15 and on 1/12/12). The very structure of the Union's jurisdiction is currently at the centre of a process of reform which is not easy to predict in terms of impact and effects on EU litigation. In this regard, one

may think, first, of regulation (EU, Euratom) No 2015/2422, which set out the steps for the doubling of the number of judges of the Tribunal and the simultaneous elimination of the Civil Service Tribunal. Likewise, evolutionary perspectives are to be seen also for Parliament and the Commission. In view of the elections of the European Parliament in 2019, on 14 February 2018 the Commission has published a recommendation (2018/34) on enhancing the European nature and efficient conduct of such elections, complementing some elements provided under the previous Recommendation 2013/142/EU, adopted for the 2014 vote. As element belonging to the same landscape, it is also worth of mention the Communication of the Commission of 13 February 2018, in which the Commission sets out to concretely examine some possible institutional reforms to make European institutions more democratic and efficient. Accordingly, such document provides considerations about three different topics: the system of election of the President of the Commission, in its current form as interpreted in the light of Art.17, par.7 TEU (the so-called "Spitzenkandidaten" system); the composition of the Parliament in 2019-24, as it will be necessary to reshape the latter in light of the problem of the 73 British seats before the 2019 elections and the perfection of Brexit; and the composition of the Commission, given that the European Council shall need to decide whether to apply Art.17, par.5 TEU by redefining the number of Commissioners equal to the number of two thirds of the overall total of Member States. In conclusion, we believe in-depth research and analysis of the ongoing institutional processes of reform is due and necessary in order to evaluate the results of the latter in terms of transparency and impact on the legal system of the Union and its Member States.

### **Project development and the role of each research unit**

1. To achieve the objectives laid down in the project description the research is structured in 4 research units. Each unit will focus on a specific aspect of the research by continuously collaborating with the other units to the extent that common, touching upon, or complementary themes are involved. Research units aim at studying the new perspectives of the European integration on the basis of the common values and constitutional traditions (Rome), the need for redesigning an economic and social common policy (Bologna) and for giving to the Union territories a new meaning (Turin), and the exigency of a reform in the European institutional framework able to enhance the functioning and the efficiency of the European Institutions (Milan).

Thus, units are structured around this division of tasks, it being understood that the mentioned themes may horizontally impinge upon such a project structure and therefore encroach different units at once. In this regard, the underlying purposes are deemed to be both the enhancement of the complementary



analyses conducted by the different units and the utilisation and fully appreciation of their different perspectives. The phenomenon of migration, for instance, will be dealt with by every unit by being characterised by features that involve the common values, the institutional responses, the social protection aspects as well as the links with territories. Needless to say, the approach to the theme will vary according to the specific perspective adopted, the works resulting from the different areas shall be considered to be interdependent, and the application proposals, if any, shall be the result of manifold units.

**2.** The **Rome** unit, as PI unit, will be in charge of the overall coordination of the project (in collaboration with Milan). With regard to the research activity, the latter will be focused on the aspects relating to values and constitutional traditions common to the Member States. This explains why a multidisciplinary structure has been chosen for the unit and the latter comprises researchers from different scientific sectors and with well-known expertise on the themes encompassed. More in details, the constitutional law viewpoint is adopted by **B. Caravita**, PI and unit manager, (*Quanta Europa c'è in Europa*, 2015), and **R. Miccù** (*L'omogeneità costituzionale nell'UE*, 2003), public law scholars which dedicated the vast majority of their recent work to topics relating to the European integration. The scientific expertise in the EU law is provided by **C. Curti Gialdino**, EU law expert, with specifically regard to the CJEU case law (he is Author of a well-known commentary on TEU and TFEU, 2012). As mentioned, the Roman unit has chosen a multidisciplinary structure. Indeed, on the one hand, the analysis of the EU founding values can not be separated from the study of the political philosophy due to its important contribution that, in this project, is provided for by **A.M. Petroni** (*La nuova UE e il federalismo competitivo*, 2005), whilst, on the other hand, the ascertainment of the constitutional and legal homogeneity levels has to take into account elements of administrative law and regulations, which will be looked after by **M.A. Sandulli** and **M. Sinisi**, of the fiscal and economic aspects, looked after by **P. Selicato** e da **D.R. Siclari**, and of the regulations concerning enterprises and workers, dealt with by **D.U. Santosuosso** and **P. Bozzao**.

**3.** The **Bologna** unit aims at both reconstructing the supranational-oriented economic competences and laying down the basis in order that a European social protection may follow to the development of a common economy, this in order to formulate proposals for the revision of the EU Treaties. These objectives are complementary to the works carried out by other units and will be pursued by means of researchers highly specialised in the themes under analysis. A specific expertise in the field of economic governance is provided by the unit manager **E. Raffiotta**, which published many works in this field (e.g. *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013); in the very

same field the constitutional law approach is provided for by some scholars such as **A. Morrone** (inter alia, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, 2012) and **L. Cassetti**, expert on the relation between economy and rights (*Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, 2002). On rights and social protection the unit will take advantage of the expertise of scholars such as **D. Tega** (*I diritti in crisi. Tra corti nazionali e Corte di Strasburgo*, 2012) and **C. Bologna** (*Il caso Sebelius sulla riforma sanitaria*, 2013). The institutional aspects linked to the economic and social governance will be addressed from a constitutional law perspective by **S. Baroncelli** (*La ECB: profili giuridici e istituzionali*, 2000) as well as in the context of EU law by **G. Di Federico** (*L'identità nazionale degli stati membri nel diritto dell'Unione europea*, 2017). The implications of the budgetary balance in relation to rights will be tackled by **T. Giupponi** (*L'equilibrio di bilancio in Italia, tra stato costituzionale e integrazione europea*, 2015) and **C. Caruso** (*La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio*, 2016). Economic issues can not be faced without the economists' expertise: **G. Antonelli** (see the recent *Inequality in income and wealth distribution, globalization and models of capitalism*, 2017) and **R. Leoncini** (*Innovation and inequality*, 2018), both experts in economic development and social protection.

4. The **Turin** unit will contribute by reflecting upon the territorial dimension. Since the latter is increasingly been understood as an immaterial concept, its primary aim will consist in providing for interdisciplinary competences to define the contents of the European area, by this wording referring to its dimension of historical area consisting of the relationships amongst the members of the community settled down in that area. In defining the concept of territory legal competences will be required: as the manager of the unit, **A. Poggi**, constitutional and regional law expert that has always studied the concept of territory (*Brexit e lo Stato sociale*, 2017; *Il sistema 'instabile' delle autonomie locali*, 2007), **I. Massa Pinto** (*Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, 2003), **C. Bertolino** (*Il principio di leale collaborazione*, 2007) and **F. Fabrizzi** (*La Provincia*, 2012), which are involved in studying themes strictly linked to territory, such as the delegation of authority, the subsidiarity and loyal cooperation principles both at national and at EU level. Both comparative law and sociological competences will be utilized, as those provided for by **T. Cerruti** (*L'UE alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione*, 2010), **A. Mastromarino** (*Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale nello Stato multinazionale*, 2010), **E. Palici Di Suni** (*Intorno alle minoranze*, 2002), **D.E. Tosi** (*Diritto alla lingua in Europa*, 2017), **R. Scalon** (*Chiese cristiane e integrazione europea*, 2008), through which the impact of religious, linguistic, identitarian, and economical, will be assessed. On the other hand, territory and territoriality still are demonstrating unexpressed potentialities and social consequences upon which the unit intends to reflect by means of the expertise of sociologists

and political scientists, such as **M. Belluati** (*Meno Europa, altra Europa. La definizione dell'Europa in un frame controverso*, 2015) and **R. Scalon**.

5. The **Milan** unit proposes focusing the investigation on the evolution of the EU institutions through the contribution of experts from diverse academic disciplines. The unit manager, **M. Condinanzi**, has a direct experience with the EU institutions that arises from its current position as Coordinator of the Mission for the infringements at the European Affairs Dep., other than from its previous activity serving as *référéndaire* at the CJ. Also **C. Amalfitano** and **F. Rossi Dal Pozzo** (associate of EU law) will look after these aspects, by taking into consideration the recent reforms and institutional evolutions. M. Condinanzi and C. Amalfitano, along with Mr Iannuccelli, *référéndaire* at the CJ, have recently curated the publication of the Legal Commentary on “*Le regole del processo dinanzi al giudice dell'UE*”, where the CJ reform has been extensively analysed. In the research the contributions by **C. Sanna** and **A. Di Pascale**, experts on citizenship and migration, will be of primary importance to verify the impact of the amendments to the free movement of persons, which are necessary also in light of Brexit. **G. Peroni** (*La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'UEM*, 2012), international law expert, will deal with the themes relating to ECB and to the monetary policy evolution. This analysis will benefit from the collaboration of the economist viewpoint of **F. Arnaboldi**, which has published several works on the banking union. **Z. Crespi Reghizzi** will offer the international private law perspective; and a constitutional law one will be offered by **G.M. Salerno**, expert in institutions and forms of government.

### **Possibile application potentialities and impact of the project**

The European Union has become a complex institutional construction, characterised by its own working principles that surely cannot be labelled anymore as simple ‘principles of international law’ but nevertheless cannot be attributed yet (or, perhaps, will never be attributable) to those of a federal State.

In the view of the participants of this research project, in Europe there is much more ‘Europe’ than what is commonly conceived. The ‘real’ Europe is different: it is more deep and alert than the ‘perceived’ Europe, being founded both on the constitutional traditions of each Member State, that all together have generated a new dimension of common values characterising the EU as a whole and its Participating States, and on the large contribution of common rules that are enforced in every participating territory according to the uniform jurisprudence provided by the European Court of Justice. Yet, somehow paradoxically, the legal and institutional legitimacy of the EU has grown while the political acceptance has taken a break, or perhaps has even decreased, as demonstrated by the expanding areas of



disaffection, disagreement, aversion to the project of European integration. We have all lost the compass, as well argued by Ulrich Beck in its recent book, or rather we are facing the Europe's 'existential crisis' mentioned by Edgar Morin.

The expected outputs of the present research are intended to mark a concrete and significant progress in the knowledge of the European integration process. On the one hand, they will take stock of the crucial steps that have brought to the European Union that we know, clarifying some misunderstandings on its nature, targets and aims. On the other hand, on the basis of this assessment the several proposals for a reform of the European Union will be discussed and analysed in detail. In particular, from an institutional perspective the project aims at assessing and tackling any potential lack of efficiency and legitimacy of the EU legal order. In the field of economic and social policies, the research will make definitively clear Europe's leading role for ensuring the competitiveness of its enterprises and the social protection of its citizens. Finally, with regard to the role of territories, the study aims at evaluating how the latter can concretely recover their participation in the definition of common policies that can boost and add value to the dialogue between the European Union and its Member States, in particular when the needs and interest of local areas are strongly affected by pan-European phenomena, like in the case of migration.

Therefore, the research project is aimed at identifying and assessing the possible directions that the process of European integration will take, outlining concrete proposals of reform and providing the scientific community as well as the political players reliable data and information for the discussion.

For these purposes, particular attention will be drawn to the dissemination of the research's outputs, both during the project and at the end of it. This will happen through the classic channels of scientific debate (books, conferences, seminars by both local and central units) as well as via experimental ways of dissemination that will allow a day-to-day update on the state of play of the research by the scientific community as a whole. Fundamental in this regard will be the scientific Journal *federalismi.it*, which is very much focused on the European integration process: over the last years, *federalismi.it* has hosted articles on the normative harmonisation among EU Member States, has launched a call for papers on the European common values and has recently created a 'Brexit Monitoring Unit' that constantly flows the process of withdrawal.