

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

Numero speciale 1-2

2022 • ANNO XLIII

L'UNIONE EUROPEA:
NUOVE SFIDE E PROSPETTIVE

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

Numero speciale 1-2

2022 · ANNO XLIII

L'UNIONE EUROPEA:
NUOVE SFIDE E PROSPETTIVE

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Stefano Civitaresse Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Augusto
Marina Caporale
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda
Gloria Pettinari



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it
EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di gennaio 2023
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2021 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2021. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 7 L'Unione europea in cammino fra crisi e prospettive di
ulteriore integrazione
Tanja Cerruti

SAGGI E ARTICOLI

- 19 Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami
non finiscono mai
Ida Angela Nicotra
- 45 La Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso
un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?
Maria Eugenia Bartoloni
- 65 L'integrazione europea alla prova del conflitto russo-
ucraino
Chiara Sagone
- 99 La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo
internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello
Chiara Graziani
- 117 L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra". Il nodo
gordiano del debito
Federico Losurdo
- 139 Europa oggi, sotto il vestito niente? Il "caso" della politica
climatica ed energetica
Antonio Cantaro
- 151 "Oltre" la gestione finanziaria dell'emergenza: dagli
interventi post-pandemici agli Stati "sostenibili" per il
futuro dell'Europa
Francesca Leotta

175	L'Unione in guerra: dalla tolleranza costituzionale a un'Europa "potenza di valori"? <i>Giuliano Vosa</i>
217	Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e accordo di coalizione fra integrazione europea e democrazia parlamentare. Sviluppi delle prassi in materia di formazione del Governo <i>Luca Dell'Atti</i>
241	La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità <i>Alfonso Maria Cecere e Barbara Guastaferra</i>
271	Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro <i>Olivia Pini</i>
289	Table of contents and abstracts
295	Autori

Editoriale

L'Unione europea in cammino fra crisi e prospettive di ulteriore integrazione

Tanja Cerruti

1. Il processo di integrazione europea

Avviato con l'obiettivo di mettere in comune alcune risorse economiche, con il ben più lungimirante fine di assicurare la pace e l'unione fra i popoli, il processo di integrazione europea si è evoluto, nei decenni, in ampiezza e profondità¹, portando alla costruzione di un sistema che, pur esulando dalle categorie tradizionali, presenta una struttura sempre più solida ma non perde la sua propensione alla mutevolezza, unita a una grande capacità di adattamento e, per usare un'espressione oggi *in auge*, di resilienza.

Il parziale scostamento dai paradigmi che connotano tanto gli Stati federali, quanto le organizzazioni internazionali, rendendo difficoltoso ricondurre l'Unione europea a una delle due categorie, ha da sempre alimentato un ricco dibattito sulla natura di questa realtà e sulle prospettive di sue eventuali forme di evoluzione.

Data però la matrice funzionalista che contraddistingue la costruzione europea, l'interrogativo fondamentale su che cosa è oggi l'Unione e su che cosa potrebbe diventare richiede inevitabilmente di essere affrontato unitamente alle questioni inerenti le competenze, presenti e future, dell'Unione stessa.

Da queste problematiche prende le mosse il Volume che qui si presenta, i cui contributi, muovendo in alcuni casi dalle situazioni critiche che, soprattutto negli ultimi lustri, hanno fatto oscillare l'imponente edificio eurounitario, si soffermano su alcune politiche o ambiti di influenza e

¹ Il rischio che l'estensione dei confini pregiudichi il processo d'integrazione viene simbolicamente rappresentato nella nota espressione "*widening vs deepening dilemma*".

azione di Bruxelles, al fine ultimo di fornire un apporto – per il quale si ringraziano tutti gli Autori! – alle riflessioni sull’assetto futuro dell’Unione europea, sia dal punto di vista dell’organizzazione istituzionale, sia dal punto di vista del suo ruolo, tanto esterno, nelle dinamiche internazionali, quanto interno, nell’ordinamento degli Stati membri e, ancor più, nei confronti dei cittadini.

2. *L’Unione europea: nuove competenze e prospettive di evoluzione*

Come non si è mancato di mettere più volte in luce, un elemento costante del percorso di integrazione europea è rappresentato dalle crisi che, dovute talora a fattori di natura interna (si pensi emblematicamente alla bocciatura del Trattato costituzionale nel 2005 e al tortuoso cammino che ha portato all’approvazione, sulle sue ceneri, del Trattato di Lisbona), talaltra a eventi non strettamente legati alle dinamiche proprie dell’Unione ma su queste pesantemente influenti, portano Ida Nicotra (*Guerra e crisi energetica. Per l’Unione europea gli esami non finiscono mai*) ad affermare che «per l’Unione europea gli esami non finiscono mai». Muovendo proprio da un fattore di crisi apparentemente esterno, la guerra in Ucraina, l’Autrice si interroga sulla possibilità che l’Unione si affermi come realtà unitaria sulla scena internazionale, divenendo titolare di una politica di difesa che, nonostante i falliti tentativi del passato, riesca finalmente a risultare comune² e menziona come esempio di sforzo congiunto in tal senso, seppur non supportato dal raggiungimento dell’unanimità³, la vicenda dell’addestramento delle truppe ucraine⁴. Il conflitto bellico ha poi determinato la sottoposizione a un altro “esame”, la crisi energetica, che ha visto gli Stati membri impegnati a ricercare un

² Efficaci in proposito le parole di B. CARAVITA, *Quanta Europa c’è in Europa*, Torino, Giapichelli, 2020, p. 90, che, definendo la difesa comune come una «impellente necessità» (p. 239), affermava «Solo la “guerra” gli europei ancora non fanno insieme, come dimostrano tutte le più recenti vicende belliche (...); ma, in realtà, non riescono nemmeno a farla separati».

³ Sulle potenzialità e i limiti di un’integrazione “asimmetrica” v. le riflessioni di G. MARTINICO, *Quanto è sostenibile l’integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2018, p. 287 ss.

⁴ La missione Eumam è stata istituita dal Consiglio il 17 ottobre 2022 (v. il comunicato stampa in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/10/17/ukraine-eu-sets-up-a-military-assistance-mission-to-further-support-the-ukrainian-armed-forces/>) e lanciata nelle settimane successive.

accordo sugli acquisti comuni e sulla fissazione di un tetto al prezzo del gas, il cui faticoso ottenimento potrebbe essere considerato un «segnale (...) per irrobustire la ancora gracile unità politica europea».

La prospettiva del decollo di una politica di difesa comune – resa particolarmente attuale dalle dolorose vicende russo-ucraine – viene presa in esame in altri contributi, che si soffermano a propria volta sulla proposta, approvata dal Consiglio nel marzo scorso, della *Bussola strategica UE 2022*⁵.

In particolare, Maria Eugenia Bartoloni (*La politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?*) si sofferma sul concetto di autonomia strategica, che la Bussola si ripropone di potenziare ma la cui affermazione risulta in realtà «ostacolata dallo stesso assetto costituzionale», basato «su una rigida applicazione del principio di attribuzione». Alcune caratteristiche della Politica di sicurezza e di difesa comune, a cominciare dal suo inscindibile legame con la PESC e i meccanismi di carattere intergovernativo da cui questa è retta, rendono poi particolarmente difficile ravvisare al suo interno i connotati dell'autonomia strategica, che pare invece più realisticamente acquisita da parte di quelle competenze settoriali che vanno a intersecare sicurezza e difesa, non impedendo però alla Bussola di aspirare a un più realistico compito di «coordinamento strategico di azioni, competenze, iniziative distinte».

La «debolezza contenutistica» della Bussola viene rilevata anche da Chiara Sagone (*L'integrazione europea alla prova del conflitto russo-ucraino*), che, nel contesto di più ampie riflessioni dedicate anche ai temi delle previsioni costituzionali italiane sulla guerra e della posizione dell'Unione europea nei confronti dell'Ucraina, annovera fra le principali cause ostative a una politica di difesa comune il mancato superamento dell'autonomia finanziaria degli Stati membri in materia, con la configurazione di una spesa sovranazionale.

⁵ V. il documento 7371/2022, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, adottato dal Consiglio il 21 marzo 2022 e le Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2022.

Auspiciando l'emersione della volontà politica di edificare un'Unione europea «quale autorevole protagonista della scena internazionale», Sagoni contempla fra le principali minacce alla sicurezza europea anche il terrorismo internazionale, su cui si sofferma il contributo di Chiara Graziani (*La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello*).

Incentrandosi sulle dinamiche multilivello che nell'ultimo ventennio hanno caratterizzato le politiche di lotta al terrorismo, Graziani prende in esame anche il piano sovranazionale per constatare come, nonostante il mancato trasferimento di competenze in materia di sicurezza nazionale – uno dei baluardi della sovranità statale – a partire dal 2004 l'Unione europea abbia cominciato a intervenire in materia facendo leva su basi giuridiche non strettamente collegate al terrorismo, grazie alle quali ha potuto però intraprendere delle azioni per contrastarlo. Tale tendenza induce l'Autrice a prospettare l'individuazione di un'area di competenza dell'Unione su talune *«policies»* che risultino “intermedie” tra la sovranità statale e l'interesse sovranazionale», in quanto «legata a temi di sicurezza che superano i confini statali».

Il tema del superamento dei confini ricorre, sotto un diverso profilo, anche nelle riflessioni di Federico Losurdo (*L'ordine di Maastricht e l'«economia di guerra». Il nodo gordiano del debito*), che suggerisce, pur nella consapevolezza dei molteplici risvolti problematici della proposta, la messa in comune dei debiti nazionali. Sul piano finanziario, una delle contraddizioni proprie della costruzione europea consisterebbe infatti nell'aver dato vita a «una moltiplicazione esponenziale di regole incidenti sul versante della spesa pubblica», lasciando invece la disciplina delle entrate tributarie, specie dirette, «quasi integralmente nella discrezionalità degli Stati membri»⁶. L'adozione di una politica fiscale comune consentirebbe invece all'Unione di fare fronte al perseguimento di «cruciali beni pubblici europei», quali la più volte menzionata difesa comune, l'autonomia energetica, la sicurezza alimentare, la transizione digitale e quella ecologica.

⁶ Sulle prospettive di una fiscalità diretta, da sempre considerata «elemento indiscutibile di identità nazionale», v. le considerazioni di R. LANGIA, *L'Unione europea e il diritto tributario: brevi riflessioni sugli ambiziosi progetti rimasti incompiuti e sulle regole alla base del procedimento decisionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, p. 759 ss.

Quest'ultima finalità, che richiama una problematica condivisa a livello mondiale, dovrebbe costituire un obbligo ineludibile per gli Stati membri dell'Unione europea, responsabili, insieme ad altre aree geografiche del mondo, di contribuire in modo rilevante al deterioramento delle condizioni ambientali. Proprio la politica ambientale rappresenta, secondo Antonio Cantaro (*Europa oggi, sotto il vestito niente? Il "caso" della politica climatica ed energetica*), una riprova del «deficit di autonomia politica» dell'Unione europea. Dopo avere ripercorso alcuni dei (contraddittori?) passi compiuti dall'Unione in direzione della «neutralità climatica», che raggiungerebbe il suo momento di più alta retorica nelle dichiarazioni del programma *Next Generation EU*, Cantaro individua nei fenomeni del «fideismo tecnologico» (relativo alla «possibilità di neutralizzare gli effetti delle fonti fossili in termini di emissioni»), del «fideismo mercatista» (messo oggi a dura prova dall'aumento dei prezzi dell'energia) e dell'«ecologia della guerra», alcuni elementi ostativi al perseguimento di una politica ambientale reale e, soprattutto in riferimento all'ultimo, alla stessa «autonomia» dell'Unione.

L'impellenza della necessità di intraprendere delle azioni concrete a tutela dell'ambiente costituisce anche il punto di partenza delle riflessioni di Francesca Leotta (*"Oltre" la gestione finanziaria dell'emergenza: dagli interventi post-pandemici agli Stati "sostenibili" per il futuro dell'Europa*), che intravede nel rispetto del principio di sostenibilità un elemento da abbinare imprescindibilmente allo sviluppo economico. Ripercorrendo la presenza più o meno esplicita di questo principio in alcuni passaggi fondamentali delle politiche e della normativa europee, fra cui lo stesso regolamento 2020/2092, l'Autrice radica il fondamento della sua tutela proprio nel principio dello stato di diritto, asserendo che una lettura della *rule of law* «alla luce degli effetti che può produrre nel lungo periodo sulla stabilità di uno Stato» non può prescindere dall'impegno che tale Stato profonde nel perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Rimasto a lungo privo di una definizione capace di renderlo effettivamente «operativo»⁷, lo stato di diritto costituisce da alcuni anni uno dei principi

⁷ In proposito si può significativamente richiamare l'affermazione di Chesterman, *«an high degree of [international] consensus on the virtues of the rule of law is possible only because of dissensus as to its meanings»*, citato, fra gli altri, da F. CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'or-*

più invocati a tutela della democraticità degli Stati membri, rispondendo al più generale intento di salvaguardare la tenuta dello stesso sistema Unione⁸. Proprio sul contenuto e sul ruolo che a tale principio assegna la giurisprudenza della Corte di Giustizia sono dedicate le considerazioni di Giuliano Vosa (*L'Unione in guerra: dalla tolleranza costituzionale a un'Europa "potenza di valori"?*), che v'intravede la base per imporre «un primato incondizionato del diritto dell'Unione su base etica», utilizzato al di là della lettera delle disposizioni e prescindendo sia dalle tradizioni costituzionali comuni, sia «dal consenso degli Stati e dei popoli». In riferimento a tale prassi, l'Autore mette in guardia sul rischio che l'ammissione della derivazione di regole da valori considerati come aprioristicamente assoluti apra ai giudici uno spazio eccessivamente ampio, minacciando altri principi basilari, come il pluralismo e l'eguaglianza.

Per gli Stati membri, il condizionamento dell'appartenenza all'Unione europea non si limita però al piano normativo, messo in luce da Vosa, ma si estende anche a quello politico. A questo proposito Luca Dell'Atti (*Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e accordo di coalizione fra integrazione europea e democrazia parlamentare. Sviluppi delle prassi in materia di formazione del governo*) si sofferma sull'influenza esercitata dall'UE sulle dinamiche nazionali, prendendo come riferimento il caso italiano. Riflettendo sulla tendenza – accentuatasi negli ultimi anni anche grazie al maggiore rilievo riconosciuto dal Trattato di Lisbona al ruolo del Presidente del Consiglio, in quanto componente del Consiglio europeo – ad accordare una «doppia fiducia» al Governo nazionale, l'Autore si chiede se è opportuno che l'appoggio riconosciuto dai mercati e dall'Unione europea sorpassi per importanza quello accordato dal Parlamento, organo rappresentativo del popolo, il cui ruolo pare quasi scivolare su un piano secondario.

Messo in discussione negli equilibri nazionali, il ruolo del popolo viene a maggioir ragione individuato come problematico nelle dinamiche

dinamismo giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti, in *DPCE online*, 4, 2016, p. 144 e da L. PECH, *A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, in *European Constitutional Law Review*, 3, 2010, p. 360.

⁸ Sul tema si v., *ex plurimis*, A. PIN, *Il rule of law come problema*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, ESI, 2021.

dell'integrazione europea, cui da sempre si rimprovera un deficit democratico al quale si tende talvolta a cercare rimedio, oltre che attraverso la possibilità di partecipazione nei canali istituzionali, con iniziative che mirano a coinvolgere la base nei progetti di riforma.

L'importanza di tale coinvolgimento è messa in luce da Alfonso Maria Cecere e Barbara Guastaferrò (*La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*), che prendono in esame i lavori della recente Conferenza sul futuro dell'Europa nell'ottica di mettere in luce sia «la democrazia che emerge *nella*», sia «le declinazioni della democrazia proposte *dalla*» Conferenza stessa. Attraverso i tre pilastri costituiti dalla Piattaforma digitale multilingue, dai quattro Panel europei dei cittadini e dalla Sessione plenaria della Conferenza, questa iniziativa ha voluto promuovere un'ampia partecipazione *bottom up*, dando voce non solo ai singoli, ma anche alle realtà territoriali cui questi appartengono, con particolare riferimento a quelle dotate di potestà legislativa, che si sono potute esprimere su tutti e nove i temi oggetto di discussione. Concentrandosi sulle proposte che, fra le quarantanove elaborate in riferimento a tali temi, ineriscono alla «democrazia europea», gli Autori riservano particolare attenzione alle iniziative concernenti le autonomie territoriali, primo canale di collegamento fra le comunità di cui sono «enti esponenziali»⁹ e l'esercizio del potere che si articola poi su più livelli, per concludere con l'auspicio che la voce espressa dai cittadini europei attraverso questa esperienza non rimanga inascoltata. L'eventuale seguito a proposte di riforma non può che richiamare il tema di un «ripensamento profondo delle radici proprie dell'Unione e [di] un tentativo di ri-fondazione della stessa su basi nuove» che, secondo la periodizzazione proposta da Olivia Pini (*Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro*), le stesse crisi hanno sempre contribuito ad alimentare. Nella successione delle situazioni di criticità affrontate dall'Unione nell'ultimo ventennio l'Autrice coglie un'evoluzione monodirezionale che, partita dall'intento di evitare la propagazione dei problemi di natura economico-finanziaria nel 2007-2008 attraverso la destinazione di misure austere agli Stati più colpiti, ha portato a una maggiore at-

⁹ L'espressione è stata utilizzata dalla Corte costituzionale italiana, Corte cost., 5 luglio 1988, n. 829.

tenzione alla coesione nelle iniziative del decennio successivo, per poi compiere una svolta nella crisi pandemica, «occasione per l'Europa per ripensare i valori fondanti della propria azione», fino ad approdare alle contingenti vicende belliche, che avrebbero addirittura indotto gli Stati membri a interrogarsi sulla volontà di riconoscersi in un «nucleo valoriale condiviso» facendo emergere, anche nelle iniziative adottate, un «ideale di coesione e solidarietà»¹⁰. Pini pare intravedere nel cammino, pur accidentato, dell'Unione europea un'evoluzione ideologica, che la sta portando a sovrapporre alla sua originaria struttura di organizzazione politico-monetaria quella di un'unione di valori comuni, sempre attenta però alle peculiarità dei suoi Stati membri.

3. *Dalle crisi alle svolte*

Le problematiche richiamate all'attenzione dagli scritti ospitati in questo Volume offrono un efficace spaccato della fase attuale del processo di integrazione europea, che si trova a fare ancora una volta i conti con gli inaspettati arretramenti provocati dalle crisi e le faticose riprese derivanti dal loro superamento.

Gli ultimi venti anni confermano infatti la tendenza, da sempre latente, per cui davanti a situazioni problematiche inattese, talvolta provenienti dall'esterno, l'Unione europea si ritrae e gli Stati membri riaccentuano le loro prerogative sovrane, chiudendo i confini talvolta in senso proprio, talaltra in senso figurato. L'impatto dell'allargamento a Est, le crisi economiche e finanziarie, la minaccia del terrorismo, le ondate migratorie, la Brexit, per arrivare a eventi più recenti, come la pandemia, la guerra in Ucraina e l'emergenza energetica, senza trascurare il peso della messa in discussione, in taluni Stati membri, di uno dei valori fondanti, lo stato di diritto, si abbattano come venti impetuosi sull'edificio europeo, sembrando metterne in pericolo la stabilità. In tali frangenti, nell'intricato ma al contempo armonioso connubio fra diversità e unità incarnato

¹⁰ Sulla solidarietà, per richiamare solo alcuni atti particolarmente emblematici, si possono menzionare il *Next Generation EU* e l'ultimo discorso sullo stato dell'Unione, pronunciato da Ursula von der Leyen il 14 settembre 2022. L'accentuazione del valore della solidarietà, nel testo di tale discorso, viene messa in risalto, fra gli altri, da F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum, in federalismi*, 1° settembre 2022, p. 3.

dall'Unione¹¹, le paure fanno riemergere le prime, relegando in una posizione subordinata la seconda¹².

Come è stato autorevolmente affermato, l'Unione europea è però sempre uscita rafforzata dalle sue crisi, che costituiscono ancora oggi l'occasione per interrogarsi sull'opportunità e la fattibilità dell'assunzione di nuove competenze e, quindi, il perseguimento di una maggiore integrazione. Tale prospettiva, pur di non agevole realizzazione, viene corroborata dalla convinzione che nel sistema giuridico europeo si stia rafforzando, a livello politico, ma anche normativo e giurisprudenziale, l'importanza di alcuni valori che possono contribuire all'evoluzione dell'Unione in una realtà più coesa sia dal punto di vista istituzionale (il riferimento è soprattutto allo stato di diritto), sia dal punto di vista funzionale (il riferimento è alla solidarietà, che può improntare la conduzione di alcune politiche verso una più accentuata gestione comune).

L'auspicio che si potrebbe allora esprimere, a conclusione di queste note introduttive, è che proprio tali valori possano guidare il cammino dell'Unione europea, attraverso una sempre più armoniosa composizione delle diversità, verso la fortificazione di un sistema che sappia perseguire il bene dei suoi cittadini all'interno ed esercitare un ruolo unitario e al contempo positivo all'esterno.

¹¹ Ritieni che «Uniti nella diversità» non sia «soltanto un motto» ma «una parte costitutiva del DNA costituzionale europeo» G. PTRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi*, 28, 2021, p. IV.

¹² Efficaci in proposito le parole utilizzate da G. AMATO nella Prolusione *Dall'idea di Europa alla costruzione europea*, pronunciata in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2018-2019 dell'Università di Roma, Sapienza, il 17 gennaio 2019 (pubblicata in *Inaugurazione dell'anno accademico 2018-2019, 716° dalla fondazione*, Sapienza Università di Roma, pp. 23 ss.) secondo cui «quando la paura c'è, diventa una formidabile carta politica, che (...) ben può essere giocata contro l'Europa».

Saggi e articoli

Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai

Ida Angela Nicotra

L'aggressione russa all'Ucraina ha ripercussioni intense anche sull'Unione europea (UE). Come tutte le guerre anche quella contro l'Ucraina costituisce una pericolosa intimidazione per gli ordinamenti liberaldemocratici. I fondamentali principi europei sono un bersaglio di questa guerra che ha reso ancor più impellente la necessità di una difesa comune europea. La difesa comune ha rappresentato da sempre un'aspirazione dei padri fondatori dell'Unione. Eppure, la gelosia degli Stati membri per la loro sovranità ne ha ostacolato la realizzazione. La Global Strategy si pone l'obiettivo di costruire una Difesa comune, che potrà realizzarsi dotando di flessibilità l'azione della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). La crisi bellica trascina con sé il pericolo di una crisi energetica su scala globale. Trovare una soluzione comune alla crisi del gas costituisce una priorità assoluta. Ciò sarà possibile mettendo in pratica la dimensione solidaristica dell'integrazione europea.

1. Come la guerra sta cambiando l'Europa

Quasi per un disegno perverso della storia, pandemia e guerra ritornano quasi abbinata in un arco temporale molto ristretto. Negli anni Venti del XXI secolo, senza soluzione di continuità, pandemia e guerra, appaiate, segnano il destino dei popoli europei.

Nelle prime ore del 24 febbraio 2022 succede qualcosa di assolutamente devastante per l'Occidente. L'ora più buia per l'Europa. Il più grave attacco militare dal secondo conflitto mondiale. Le truppe russe invadono la vicina Ucraina.

Come accadde nel 1918, quando la Prima guerra mondiale stava per concludersi e contemporaneamente una forma di influenza virale molto

contagiosa si diffuse rapidamente in tutto il pianeta, divenendo uno degli avvenimenti più letali dell'umanità¹.

Dopo due anni in cui in Europa e nel mondo a dominare la scena politica e sociale è stata la pandemia da Covid-19, si apre una nuova drammatica stagione segnata dalla guerra e dalla minaccia nucleare².

L'ottimismo prodotto in tutta Europa dal graduale ritorno alla normalità, grazie anche alla imponente campagna di vaccinazione³, si infrange sulla scellerata⁴ aggressione della Russia contro lo Stato ucraino. Trascorrono poche ore dall'annuncio del Premier italiano da quando la crisi sanitaria lascia il posto ad un conflitto inimmaginabile e privo di qualsiasi giustificazione scatenato dalla Federazione russa⁵. Con lo Stato aggressore

¹ Cfr., in proposito, I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2021, p. 10.

² *Il monito della UE: prepararsi in caso di attacco nucleare*, in *Agi.it*, 6 ottobre 2022.

³ Sul punto, I.A. NICOTRA, *Diritto alla salute, obbligo vaccinale e diritto al lavoro. Alla ricerca di un delicato bilanciamento nel tempo dell'emergenza permanente*, in *Rivista Lavorodiritteuropa.it*, 4, 2021.

⁴ Così l'ha giustamente definita il Presidente della Repubblica Mattarella che ha aggiunto «una guerra di invasione, con i lutti, le distruzioni, gli odi che continua a generare, scuote l'intera umanità nei suoi valori fondativi e l'Europa nella sua stessa identità» ed ancora «L'Europa è risorta dal nazifascismo proprio abiurando alla volontà di potenza e alla guerra che ne è diretta conseguenza, ai totalitarismi, alle ideologie imperniate sulla supremazia sia etnico – nazionale sia ideologica», *Messaggio in occasione della 43° edizione del Meeting per l'amicizia tra i popoli di Rimini*, reperibile in *Quirinale.it*, 20 agosto 2022.

⁵ Qualche giorno prima di invadere l'Ucraina, Putin riconosce come indipendenti le Repubbliche autoproclamate di Donetsk e Lugansk, in palese violazione con le regole internazionali e la sovranità dello Stato ucraino. Il riconoscimento delle due Repubbliche del Donbass costituisce una palese violazione del principio della non intromissione negli affari interno di uno Stato sovrano. L'unità del territorio nazionale rappresenta tradizionalmente uno dei settori di protezione più importanti del concetto di sovranità, «la difesa dell'unità territoriale è un elemento essenziale dell'unità assiologica». Il diritto internazionale si basa su alcuni punti fermi che concernono il sistema di limiti al diritto di rivendicare l'indipendenza di parte di una frazione di territorio che è parte dello Stato sovrano. Ciò implica che i movimenti secessionisti vanno annoverati tra quelli "antisistema" perché mirano a scardinare un principio immodificabile. Il diritto di autodeterminazione dei popoli, proclamato in vari documenti internazionali, nasce come riconoscimento nei confronti di minoranze che hanno subito una dominazione esterna di tipo coloniale, o di minoranze gravemente discriminate dalle autorità centrale. Più in generale come reazione al mancato rispetto della diversità culturale, linguistica, etnica di una sub unità. L'auto-decisione, dunque, si pone a fondamento di una serie di strumenti giuridici dei gruppi minoritari per ottenere il soddisfacimento di pretese fondate sulla imprescrittibilità di diritti naturali di un gruppo sociale. In particolare, la proclamazione del diritto di autodeterminazione contenuta nell'art. 1 della Carta delle Nazioni unite sui diritti civili e politici del 1966 individua un limite invalicabile al suo esercizio. Il riconoscimento di autodeterminarsi non deve compromettere il principio dell'integrità territoriale dello Stato. Ora sia che a detto limite si attribuisca un valo-

che pretende di impossessarsi del territorio dello Stato aggredito e di annientarne la sovranità e il popolo⁶.

re giuridico o un significato politico non mutano i termini della questione; esso pone in risalto l'impossibilità di far coincidere autodeterminazione con secessione, ed anzi relega quest'ultimo istituto fra quelli di *extrema ratio*, esperibili soltanto a condizione che lo Stato opprima la popolazione minoritaria, che calpesti in modo reiterato i diritti inalienabili e le libertà fondamentali. Nel suo significato ordinario autodeterminazione significa dar voce alle diversità con il diritto di creare proprie istituzioni per valorizzare lingua, cultura, tradizioni, economia. Le aspirazioni autonomistiche sono considerate illegittime se si verificano all'interno di un ordinamento rispettoso del patrimonio delle minoranze. Si tratta di una minaccia rivolta allo Stato, nel senso che la restrizione della sovranità di quest'ultimo sarebbe la conseguenza necessaria della ridefinizione dei confini nazionali (su questi temi, con riferimento al tentativo di secessione in Catalogna, si rinvia al nostro, *La "sfida secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della proposta populista*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019). Sicché, la clausola di salvaguardia a favore dell'integrità territoriale si afferma sempre come prevalente. In ogni caso, non può essere consentito, ad uno Stato terzo, con un atto unilaterale, il riconoscimento dell'indipendenza di una frazione di territorio che rientra nella sovranità di un altro Stato. Diverso sarebbe se nel corso di un negoziato l'Ucraina, Stato aggredito, acconsentisse alla cessione dei territori del Donbass a maggioranza russofona alla Federazione russa, in cambio della cessazione delle ostilità. Sulla contrarietà al diritto internazionale dei referendum indetti dalla Federazione Russa sui territori del Donbass si veda *La condanna Onu, Usa e Ue: voto farsa non lo riconosceremo*, in *Corriere della Sera*, 21 settembre 2022. Sui limiti previsti dal diritto internazionale in occasione delle pretese rivendicazioni secessioniste (peraltro respinte) rivolte a costituire lo stato indipendente del Québec rispetto al Canada, cfr. S.M. CARBONE, *Caratteristiche e tendenze evolutive della Comunità internazionale*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di AA., Torino, 2021, p. 14 ss.

⁶ Si tratta di una guerra "sporca", ipocritamente definita "operazione militare speciale" che non rispetta minimamente le convenzioni internazionali. Come ha affermato Papa Francesco, durante l'*Angelus* del 6 marzo 2022, «non è operazione militare è guerra che semina morte, distruzione e miseria». Putin mette in atto il suo proposito di massacrare il popolo ucraino con uno spaventoso sfoggio di brutalità. Si susseguono devastanti bombardamenti sulle persone cui era stato dato il permesso di transitare liberamente per abbandonare le città sventrate dalle bombe, sugli ospedali, con annessa disintegrazione del reparto di maternità. Una giovane donna incinta muore insieme al suo bambino in seguito alle gravi lesioni riportate a causa del bombardamento. Atrocità dinanzi alle quali non si fermano le false notizie della propaganda russa che aveva parlato di una messa in scena orchestrata dall'esercito ucraino. I bombardamenti indiscriminati su donne e bambini, sopresi nel disperato tentativo di fuggire, costituiscono crimini di guerra che vanno portati davanti alla Corte penale internazionale. Le prescrizioni umanitarie del diritto internazionale vietano, anche durante un conflitto bellico, l'uso intenzionale della forza contro la vita dei non combattenti, dei combattenti disarmati e di quelli sventrati ad arrendersi. I soggetti responsabili di crimini di guerra possono essere chiamati a rispondere delle loro azioni davanti alla Corte penale internazionale. La Corte è stata istituita, con un trattato internazionale, lo Statuto di Roma, entrato in vigore il 1° luglio 2002 (B. NASCIBENE, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in *Istituzioni di diritto internazionale*, cit. 434 ss.). Si tratta di un tribunale indipendente e complementare alle giurisdizioni nazionali. Con specifico riferimento all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Russia, né lo Stato invasore, né lo Stato che ha subito l'aggressione hanno ratificato lo Statuto di Roma. Ciò comporta che i responsabili del crimine di aggressione non possono essere giudicati dalla Corte penale internazio-

Alla luce del diritto internazionale generale e della Carta delle Nazioni unite, l'attacco sferrato dalla Russia in territorio ucraino costituisce un atto di guerra⁷. L'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni unite considera illeciti la minaccia e l'uso della forza armata «contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibili con i fini delle Nazioni Unite».

Il lungo periodo di pace vissuto in Europa aveva riposto nel dimenticatoio termini come popolo, Nazione, invasione. La guerra era stata considerata come eventualità remotissima, quantomeno nel territorio europeo, addirittura, per dirla con le parole di Giuseppe De Vergottini, «accantonata, rimossa»⁸, «una ipotesi che appariva remota ma che improvvisamente si è materializzata come reale in tutta la sua drammatica dimensione». Scriveva Beniamino Caravita, «la guerra nelle sue tradizionali modalità, non si svolge più fortunatamente sul terreno europeo, ma gli interessi

nale. Con riferimento ai crimini di guerra, che riguardano le modalità illecite della conduzione delle operazioni militari, come l'attacco ai civili inermi, i bombardamenti contro edifici abitativi, ospedali, scuole, chiese, l'Ucraina ha accettato la giurisdizione della Corte. Il pubblico ministero che opera presso la Corte penale internazionale ha avviato un'indagine per i crimini di guerra e contro l'umanità relativi ai fatti di Crimea da parte della Russia nel 2014 ed anche per quelli relativi all'aggressione militare sferrata dalla Russia dal 24 febbraio 2022. L'Italia, insieme ad altri 39 Stati, ha depositato presso la Corte una formale segnalazione in cui si manifesta la volontà di tali ordinamenti di sottoporre ad indagine la situazione di conflitto in atto in Ucraina. In base ad una norma prevista nello Statuto di Roma, il procuratore può aprire un'indagine, senza necessità dell'autorizzazione della camera preliminare. Inoltre, i singoli Stati potrebbero esercitare direttamente la propria giurisdizione extraterritoriale che in relazione ai crimini internazionali riconosce la possibilità di processare e punire anche gli stranieri che commettono all'estero crimini contro l'umanità. Una giurisdizione che si esercita anche prescindendo dai uno dei criteri di collegamento con il crimine commesso (il territorio in cui è stato commesso, la nazionalità dell'autore, la nazionalità della vittima). Sul punto si rinvia alle considerazioni di M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, p. 16 ss.

⁷ Per la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, la Russia vuole riscrivere «le regole dell'ordine internazionale», ma l'Unione europea è pronta ad imporre «costi elevati e gravi conseguenze sugli interessi economici di Mosca». La Presidente della Banca centrale europea, Christine Lagarde, esprime preoccupazione per l'impatto del conflitto sull'attività economica e sull'inflazione attraverso l'aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, definendo, «l'invasione russa dell'Ucraina è uno spartiacque per l'Europa», anche in vista di una nuova strategia di politica economica; *Ursula von der Leyen: Un tetto al prezzo del petrolio, Nuove sanzioni UE alla Russia*, in *La Repubblica*, 28 settembre 2022.

⁸ G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004, p. 20 e ancor più di recente, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, p. 71.

europei possono essere minacciati dovunque nel mondo e il terrorismo può facilmente colpire nel cuore di un'Europa sempre più fragile⁹. Sembrava piuttosto verosimile uno scontro cibernetico, sotto forma di attacchi informatici, mirati a distruggere i sistemi di comunicazione nemici¹⁰. Invece è successo ciò che sembrava inimmaginabile nel cuore dell'Europa. La guerra insensata e folle della Russia contro lo Stato ucraino lascia sgomenti e increduli. Ci eravamo illusi «*che la guerra non avrebbe più trovato spazio in Europa. Che gli orrori che avevano caratterizzato il Novecento fossero mostruosità irripetibili*»¹¹, che un inaccettabile sistema in cui si pretende di ridisegnare i confini con la violenza fosse solo il racconto nei libri di storia di una stagione definitivamente archiviata. Invece «*la guerra nella forma che eufemisticamente chiamiamo convenzionale, la guerra limitata, circoscritta, localizzata ma ferocemente distruttiva è ritornata entro l'orizzonte europeo. (...) La guerra ci si ripresenta oggi davanti rivestita di nuove tecnologie, mimetizzata in nuove geografie e strategie politiche, sfidandoci a riconoscerla, a riscoprirla a ripensarla*»¹². Una guerra convenzionale con l'artiglieria pesante, cannoni, carri armati erompe sulla scena europea allo scopo di annientare il popolo ucraino. Aerei russi seminano morte e distruzione nella capitale Kiev e nelle principali città dell'Ucraina. Centri abitati che si trovano a pochi chilometri dal confine dell'Unione europea: Romania, Ungheria, Slovacchia e Polo-

⁹ Così, B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in *Federalismi.it*, 14 gennaio 2019.

¹⁰ Cfr. *La difesa cibernetica in Europa. Una panoramica degli ultimi sviluppi e le opportunità per l'Italia*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 159, giugno 2020, reperibile in *Parlamento.it*

¹¹ Così il Presidente del Consiglio Mario Draghi, *Comunicazione al Senato della Repubblica*, 1° marzo 2022. Anche la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha garantito il sostegno dell'Italia per la difesa dell'indipendenza e della sovranità dell'Ucraina contro l'aggressione russa, cfr. *Meloni sente Zelensky. L'asse Roma Kiev non si spezza*, in *Formiche.net*, 4 ottobre 2022. «L'Italia continuerà ad essere partner affidabile in seno all'Alleanza Atlantica, a partire dal sostegno al valoroso popolo ucraino che si oppone all'invasione della Federazione russa» così G. Meloni, *Dichiarazioni programmatiche rese alla Camera per il voto di fiducia*, in *Governo.it*, 25 ottobre 2022.

¹² C. VON CLAUSEWITZ, *Della guerra*, nuova edizione a cura di G. E. Rusconi, Torino, 2000, XI.

nia. Si combatte casa per casa e le forze ucraine provano eroicamente a resistere, anche se il dispiegamento di uomini e mezzi è impari¹³. Nell'opinione pubblica europea ha suscitato profonda ammirazione il modo il cui il popolo ucraino ha cercato di opporsi all'aggressione russa. Un popolo che non si tira indietro per difendere la propria terra, la libertà e l'indipendenza. I propositi imperialistici di Putin risalgono al 2014, con l'annessione della Crimea attraverso un referendum illegale (il cui esito non è stato mai riconosciuto dalla comunità internazionale), e il sostegno militare ed economico alle forze separatiste del Donbass¹⁴. Come tutte le guerre anche quella contro l'Ucraina costituisce una pericolosa intimidazione per gli ordinamenti liberaldemocratici e i loro valori¹⁵. L'attacco della Federazione russa costituisce «una gravissima violazione della sovranità di uno Stato libero e democratico, dei trattati internazionali e dei più fondamentali valori europei»¹⁶. Del resto, come ha affermato il Presidente Mattarella, «l'Europa è un bersaglio di questa guerra. Ne sono sfidati i principi di civiltà, i valori che si sono affermati come risposta dei popoli alle barbarie della Seconda guerra mondiale e delle dittature che l'hanno provocata»¹⁷. L'uso della forza è una rottura gravissima dell'ordine giuridico internazionale.

¹³ Una strategia militare che prevede di sfinire il popolo aggredito per fame e carestia, come fanno le milizie russe che circondano le città ucraine che non possono ricevere cibo, acqua e ogni altro bene di prima necessità dall'esterno; *Esplosioni a Kiev, Dnipro, Mykolaiv. Zelensky: La Russia ha distrutto il 30% delle nostre centrali elettriche in una settimana*, in *Huffpost* 18 ottobre 2022.

¹⁴ E. GALLI DELLA LOGGIA, *La storia riscritta da Putin con sovrano disprezzo della verità*, Editoriale, in *Corriere della Sera*, 7 luglio 2022.

¹⁵ Come opportunamente sottolinea, M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., p. 7.

¹⁶ Cfr. *L'informativa alle Camere del 25 febbraio 2022 del Presidente del Consiglio Mario Draghi*, reperibile in *Governo.it*.

¹⁷ S. MATTARELLA, in occasione della cerimonia di consegna delle onorificenze di Cavaliere del lavoro, il Capo dello Stato parla «di una guerra sciagurata, che la Federazione russa ha scatenato arrogandosi un inaccettabile diritto di aggressione», reperibile nel sito del Quirinale, 10 ottobre 2022.

2. Difesa comune e sicurezza nel territorio dell'Unione dopo il conflitto in Ucraina

Sul piano del diritto nazionale gli effetti sono significativi; l'accavallarsi delle crisi determina la cronicizzazione della normativa emergenziale¹⁸. Così, senza soluzione di continuità l'ordinamento italiano passa dallo stato di emergenza sanitaria allo *stato di emergenza determinato dal conflitto in Ucraina* e deliberato fino al 31 dicembre 2022¹⁹.

Tali contesti emergenziali si susseguono creando una catena ininterrotta che incide in maniera rilevante anche sulle fonti del diritto dell'Unione con la volontà di una riforma dei Trattati per superare la regola unanimità²⁰. La guerra in Ucraina ha reso ancor più impellente la necessità di una difesa comune europea, che «non è più una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritte nel titolo V del Trattato sull'Unione europea»²¹.

La difesa comune ha rappresentato da sempre un'aspirazione dei padri fondatori dell'Unione. Oggi si ritrovano tracce evidenti nel preambolo del Trattato sull'Unione europea, ove spicca la volontà di attuare «una politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune a norma delle disposizioni dell'articolo 42, rafforzando così l'identità dell'Europa e la sua indipendenza al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo». Con l'art. 43 TUE si insiste sulla possibilità che l'Unione europea possa ricorrere a mezzi civili e militari per «le missioni di prevenzione dei conflitti e di

¹⁸ Come scrive puntualmente A. LO CALZO, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, p. 66.

¹⁹ Si tratta di due diverse dichiarazioni di emergenza del 25 febbraio e del 28 febbraio 2022. Il secondo provvedimento deliberato «in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione Ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto».

²⁰ In questo senso le prese di posizione di Ursula Von Der Leyen nel corso della cerimonia di chiusura della Conferenza sul futuro dell'Europa, *La sfida di Von der Leyen "Ue superi regola unanimità"*, 10 maggio 2022, in *Redazione Ansa.it*; in dottrina, lo scritto di F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova convenzione per la riforma dei trattati, ma ...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

²¹ B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni*, cit., p. 6.

mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti». Eppure, il progetto della difesa comune deve ancora oggi fare i conti con la gelosia dei Paesi membri verso la loro sovranità nazionale. Parlare di difesa comune significa parlare di politica estera comune e quindi di una effettiva unione politica²², in linea con quanto prescritto nell'art. 21 TUE in cui si prevede che «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni unite e del diritto internazionale».

Un primo tentativo di raggiungere un'intesa nel settore militare avvenne con il trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), sottoscritto a Parigi il 27 maggio 1952. La Comunità europea di difesa prevedeva la costituzione di un esercito europeo. Il 9 ottobre 1951, la delegazione italiana alla conferenza per la Comunità europea di difesa redasse un memorandum che indicava i risultati conseguiti dai negoziati per la creazione di un esercito europeo. Il memorandum, trasmesso da Alcide De Gasperi alle delegazioni degli altri Paesi, affermava la necessità di creare un'organizzazione sovranazionale confederativa per risolvere le problematiche di carattere economico e finanziario legate alla difesa comune. Il tale documento, la delegazione italiana faceva riferimento alla necessità di costituire un'assemblea parlamentare europea con poteri legislativi, già prevista dal "Piano Pleven". Questa Assemblea avrebbe dovuto «sostituire le assemblee nazionali nel campo della difesa ed esercitare sul piano europeo la parte del potere sovrano che non apparterebbe più agli Stati membri»²³,

²² Sul punto, V. LIPPOLIS, *Difesa europea, quali prospettive. Introduzione al dibattito*, in *Federalismi.it*, 14 gennaio 2019.

²³ «Per permettere all'Assemblea di assolvere a tale compito, è evidentemente necessario che essa goda di un grande prestigio, di una grande autorità; in una parola che sia veramente rappresentativa. Per tale motivo la delegazione italiana crede di dover proporre che si prevede, fin d'ora, che l'Assemblea della Comunità per la difesa sia composta dai rappresentanti eletti diret-

Il Piano Pleven si basava sulla delimitazione del riarmo tedesco all'interno di una struttura militare europea, composta da contingenti nazionali messi a disposizione dai Paesi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Ma pochi anni dopo il progetto venne abbandonato a causa della mancata ratifica del trattato da parte del Parlamento francese. Trascorsi molto decenni, il settore della politica estera e della sicurezza comune (PESC) è stato valorizzato dal Trattato di Lisbona, sebbene tali ambiti di materie restino assorbiti dal metodo intergovernativo, con un ruolo secondario svolto dalle istituzioni comunitarie. Soltanto nel 2016 si comincia ad avvertire un rinnovato interesse per la politica difensiva comune. Il documento sulla Strategia globale per la politica estera e la sicurezza dell'Unione europea (SGUE) si pone l'obiettivo, dopo il referendum britannico sulla *Brexit*, di valorizzare un'Unione forte militarmente, dotata di una piena capacità operativa e destinata a una cooperazione paritaria con l'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord (NATO)²⁴. Infatti, proprio la presenza del Regno Unito aveva rappresentato un vero e proprio freno alla attuazione di azioni concrete a favore di una cooperazione nel settore della difesa. La proposta di una *EU Global Strategy* risponde all'esigenza di attivare un'interazione flessibile tra l'Unione e gli altri attori internazionali come gli Stati Uniti e la NATO²⁵, attraverso l'individuazione di cinque priorità sovranazionali: la sicurezza dell'Unione; la resilienza degli Stati a est²⁶ e a sud; un approccio integrato ai conflitti e alle crisi; la promozione di ordini regionali

tamente per suffragio universale. L'estrema urgenza, tuttavia, dell'organizzazione della Difesa comune, non permetterà di attendere, per creare la Comunità europea della difesa, che sia convocata un'Assemblea eletta per suffragio universale, poiché tale convocazione esige la preventiva elaborazione di una legge elettorale adatta (...) Di conseguenza si potrebbe contemplare una soluzione transitoria: l'Assemblea europea potrebbe essere formata da principio dai rappresentanti eletti dai Parlamenti nazionali (...) Un'assemblea eletta per suffragio universale potrebbe esercitare ampi poteri di controllo politico sul bilancio europeo»; Cfr. *Archivio Storico ministero affari esteri, Asmae – Dgap*, reperibile in *Lanostrapatriaeeuropea.org*.

²⁴ M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi*, 6, 2022; F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 64.

²⁵ P. BILANCIA, *La politica estera di sicurezza dopo il Trattato di Lisbona*, in *Astrid Rassegna*, 2010.

²⁶ La guerra di aggressione di Putin contro Kiev ha modificato gli equilibri, spostando verso est e verso nord il centro di interesse geopolitico. La prospettiva dell'adesione dell'Ucraina e

cooperativi; una governance globale per il XIX secolo. L'Unione europea avrebbe dovuto dotarsi di strumenti autonomi sia per rafforzare l'Alleanza atlantica, sia al fine di acquisire una propria fisionomia nel contesto globale. Nello stesso tempo la nuova Strategia europea ribadisce che la Nato per i suoi membri ha rappresentato il fondamento della sicurezza euro-atlantica per quasi 70 anni e resta l'alleanza militare più forte e più efficace nel mondo.

Nel suo piano d'azione per la difesa europea, la Commissione afferma che la costruzione di una difesa comune costituisce un'esigenza per proteggersi dalle minacce che provengono dall'esterno, lamentando la frammentarietà del mercato europeo della difesa e la scarsa collaborazione a livello industriale tra gli Stati membri. L'Europa si contraddistingue per una inefficienza della spesa militare a causa di duplicazioni, mancanza di interoperabilità e divari tecnologici.

L'aggressione armata della Federazione russa in territorio ucraino ha rappresentato la ragione principale per l'approvazione della Bussola strategica per la sicurezza e la difesa²⁷. La *Strategic Compass* sembra segnare una significativa discontinuità con la precedente politica di difesa dell'Unione e dare impulso a una nuova stagione in cui «un'Unione europea più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica».

Il ritorno della guerra in Europa «determinato dall'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina e i mutamenti geopolitici in atto esigono, invero, un'azione compatta per promuovere la visione europea e difendere i valori delle liberaldemocrazie messi duramente alla prova. Il tempo presente è contrassegnato da competizione strategica e da complesse minacce alla sicurezza, da un aumento dei conflitti, da atti di aggressione e da fonti di instabilità, oltre che da un incremento delle forze militari, che causano gravi sofferenze umanitarie e sfollamenti. Aumentano anche le minacce ibride, sia in termini di

della Moldavia all'UE per quanto ancora lontana nel tempo, avrà ricadute nel nuovo blocco di alleanze che si potrà realizzare all'interno dell'Unione.

²⁷ F. FAVUZZA, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2022; *Nota su atti dell'Unione europea n. 95, La bussola strategica dell'Unione europea: dopo quasi due anni di gestazione, arriva l'approvazione (in tempo di guerra) nel Consiglio Ue del 21 marzo*, in *Senato.it*.

frequenza che di impatto. L'interdipendenza è sempre più improntata alla conflittualità e il *soft power* è trasformato in un'arma: i vaccini, i dati e gli standard tecnologici sono tutti strumenti di competizione politica. L'accesso all'alto mare, allo spazio extra-atmosferico e alla dimensione digitale è sempre più conteso. L'Unione europea si trova ad affrontare crescenti tentativi di coercizione economica ed energetica. Inoltre, i conflitti e l'instabilità sono spesso aggravati dai cambiamenti climatici che agiscono da 'moltiplicatore della minaccia'(...)»²⁸.

Lo stesso giorno dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina il Cancelliere tedesco Olaf Scholz ha tenuto un discorso storico al *Bundestag* e ha affermato che l'attacco all'Ucraina, assume per la Germania una gravità quasi pari a quella dell'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 per gli Stati Uniti. In conseguenza di ciò la politica estera tedesca ed europea dovrà cambiare radicalmente²⁹. I partiti della coalizione del Governo tedesco sono consapevoli della necessità di aumentare in maniera consistente le spese per la difesa militare. La difesa dei confini diviene un compito prioritario e incentiva la costruzione di una politica di sicurezza comune tra gli Stati dell'Unione. Nella consapevolezza che la sicurezza di tutto il continente costituisce il presupposto per la sicurezza di ciascuno Stato membro. Il fondo di cento miliardi di euro per gli investimenti nel settore militare costituisce la volontà di una svolta della Germania intenta a rafforzare e modernizzare il proprio apparato difensivo. La Germania aumenterà il suo contributo per le spese della NATO investendo più del 2% del prodotto interno lordo (PIL) nazionale. Fino ad oggi solo Gran Bretagna e i Paesi NATO dell'Europa orientale, più vicini alla minaccia russa, hanno contribuito in modo da onorare l'impegno di spesa superiore al 2% del loro PIL³⁰. Il Cancelliere tedesco si impegna all'invio di armi di fabbricazione tedesca in Ucraina, per sostenere la resistenza contro l'aggressione russa.

²⁸ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, p. 2.

²⁹ *Ucraina, la svolta tedesca: Scholz annuncia 100 miliardi per la difesa e il riarmo della Germania*, in *La Repubblica.it*, 27 febbraio 2022.

³⁰ Cfr., *Spese militari, investimenti, missioni: gli impegni Nato dell'Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 31 marzo 2022.

Anche la posizione italiana espressa dall'allora Presidente del Consiglio insiste sulla scommessa politica europea di procedere spedita sul cammino della difesa comune, per acquisire una vera autonomia strategica che sia complementare all'Alleanza atlantica. «La minaccia portata oggi dalla Russia – osserva ancora Draghi – è una spinta a investire nella difesa più di quanto abbiamo mai fatto finora; possiamo scegliere se farlo a livello nazionale oppure europeo. Il mio auspicio è che tutti i Paesi scelgano di adottare sempre più un approccio comune. Un investimento nella difesa comune è anche un impegno a essere alleati»³¹.

La realizzazione di tale progetto di difesa comune potrà essere possibile solo dotando di maggiore agilità gli strumenti decisionali della PSDC. In primo luogo, l'Unione dovrebbe sostituire la regola dell'unanimità in tema di politica estera e di sicurezza comune, stabilita dall'art. 31 TUE che prevede, appunto, il voto all'unanimità del Consiglio e del Consiglio europeo.

In proposito, occorre superare la regola dell'unanimità attraverso «una maggiore flessibilità nell'ambito del processo decisionale europeo, senza compromettere la solidarietà politica e finanziaria. Utilizzeremo pertanto il potenziale offerto dai trattati dell'UE, compresa l'astensione costruttiva. Decideremo in particolare modalità pratiche per l'attuazione dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea, conformemente al processo decisionale della PSDC [politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea], al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto la supervisione politica del Consiglio»; così, Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022.

Proprio il meccanismo dell'astensione costruttiva ha consentito all'Unione europea, malgrado la non partecipazione dell'Ungheria, di fornire addestramento individuale, collettivo e specializzato alle forze armate ucraine (che avverrà nel sud-est della Polonia e in un piccolo sito della Germania) e di coordinare l'attività degli Stati membri a sostegno dell'ad-

³¹ Il discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio Draghi è reperibile in *Atti parlamentari, Camera dei deputati seduta del 25 febbraio 2022*.

destramento. La missione di addestramento viene finanziata da un fondo intergovernativo, la *European Peace Facility*³².

Anche tale ultima decisione avvalorava l'idea di un'Unione europea intenzionata a voler finalmente assumere un ruolo determinante nel mantenimento della sicurezza internazionale, confermando quanto stabilito nella Dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022. Di fronte alla crescita dell'instabilità, della competizione strategica e delle minacce alla sicurezza, occorre che l'UE compia «ulteriori passi decisivi verso la costruzione della nostra sovranità europea, la riduzione delle nostre dipendenze e la messa a punto di un nuovo modello di crescita e di investimento per il 2030» e si assuma maggiori responsabilità in aree strategiche come quella militare e della sicurezza³³.

3. La guerra di difesa negli ordinamenti liberaldemocratici

La sola via per costruire la pace passa da un «ristabilimento della verità, del diritto internazionale, della libertà del popolo ucraino (...) l'Europa ha il dovere di una risposta unitaria e coerente»³⁴.

Lo stesso giorno dell'inizio del conflitto il Presidente della Repubblica ha convocato l'organismo da lui presieduto. Con un comunicato stampa della riunione del 24 febbraio il Consiglio supremo di difesa «esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione russa contro l'Ucraina, che rappresenta una grave e inaccettabile violazione del diritto internazionale e una concreta minaccia alla sicurezza e alla stabilità globali»³⁵.

³² *Via libera UE: addestrerà i soldati di Zelensky*, in *Corriere della Sera*, 18 ottobre 2022.

³³ *Riunione informale dei capi di Stato o di governo – Dichiarazione di Versailles* del 10 e 11 marzo 2022 su [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu), p. 3.

³⁴ Così, *S. Mattarella, in occasione della cerimonia di consegna delle insegne di Cavaliere dell'Ordine "Al merito del lavoro" nominati il 2 giugno 2022*, reperibile nel sito del Quirinale, 10 ottobre 2022.

³⁵ Per queste ragioni continua il comunicato del Consiglio supremo di difesa «la Repubblica italiana chiede alla federazione russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti all'Ucraina. L'Italia ribadisce il pieno sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, Paese europeo amico e colpito nella sua sovranità. La Repubblica italiana esprime massima vicinanza e solidarietà al popolo ucraino e alle sue legittime Istituzioni, alle vittime e alle tante persone che ne soffriranno le conseguenze. Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i Paesi membri dell'UE e gli alleati della Nato

Questo percorso trova la solida copertura dell'art. 11 della Costituzione. Tale previsione, che distingue nettamente la guerra d'aggressione da *ripudiare con fermezza* dalla guerra di difesa costituzionalmente necessaria, infatti, va interpretata alla luce del diritto internazionale³⁶. Per ristabilire la pace bisogna individuare le responsabilità della guerra, la pace non può essere intesa come la vittoria dell'aggressore, «di colui che ha rotto la legalità internazionale, autorizzandolo così ad usare ancora in futuro le armi» per risolvere con la violenza le controversie internazionali³⁷. Perché «la pace è integrale o non esiste. E non esiste se non è corroborata da verità e giustizia. A questi principi si sono conformate la Costituzione e i comportamenti della Repubblica italiana sin dal suo sorgere»³⁸. A meno che non si intenda condizionare la pace al solo beneplacito di chi ha scatenato l'offensiva bellica.

Sul concetto di guerra la Costituzione italiana si riallaccia alle norme di diritto internazionale. Anzi, l'art. 11 rappresenta «lo scenario ideale sullo sfondo del quale proiettare» i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale in materia di *jus ad bellum*³⁹. La Costituzione italiana si schiera in maniera inequivocabile contro gli invasori.

Il principio di partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali che garantiscono la pace e la giustizia tra le Nazioni, previsto nel medesimo art. 11 esige una lettura armoniosa dei principi contenuti all'interno

è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seco all'Unione europea. Perché l'Europa non precipiti in un vortice di guerre, è necessario agire con forza e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità nel nostro Continente».

³⁶ Ricorda G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., p. 75 come «i Costituenti non soltanto avevano presente il proposito di evitare che per il futuro l'Italia si avventurasse in una guerra ma altresì intendevano fermamente consentire all'Italia l'inserimento nel circuito delle Nazioni unite e, comunque, in quei gangli organizzativi responsabili della sicurezza collettiva che si sarebbero poi variamente articolati nel corso del tempo nel quadro delle stesse Nazioni unite».

³⁷ A. POLITO, *Tutti vogliono la fine del conflitto, alcuni anche la verità*, in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2022.

³⁸ *Intervento del Presidente Mattarella in occasione dell'incontro internazionale "il grido della pace. Religioni e culture in dialogo"*, Roma 25 ottobre 2022.

³⁹ M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2022, p. 7.

dell'articolato costituzionale. Il chiaro intento dei nostri costituenti di mantenere l'Italia saldamente legata al circuito delle Nazioni Unite ed evitare, così, il rischio dell'isolamento internazionale è stato espresso con il rifiuto del principio di neutralità permanente⁴⁰. La neutralità, infatti, se per un verso «avrebbe soddisfatto l'obiettivo del non coinvolgimento della Repubblica in guerre»⁴¹, dall'altro avrebbe comportato il rischio di emarginare l'Italia dal contesto internazionale⁴². Mentre i Costituenti «erano determinati a collocare l'Italia nell'ambito degli stati protagonisti della politica internazionale e, anche se in modo condizionato, accettavano il rischio di una partecipazione a situazioni conflittuali in attuazione dei principi della Nazioni unite»⁴³.

Nello specifico è fondamentale il richiamo alla guerra difensiva che coglie il significato autentico dell'art. 11 Cost. L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite riconosce «il diritto naturale di autotutela individuale e collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni unite»⁴⁴. Concetto ribadito nell'art. 42 del TUE che prevede l'uso di mezzi civili e militari da impiegare in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale conformemente ai principi della Carta delle Nazioni⁴⁵. In particolare, recita il 7 comma dell'art. 42 «Qualora uno Stato

⁴⁰ Sulla posizione di neutralità permanente delle Costituzioni di Svizzera, Austria e Malta, si rinvia a A. VEDASCHI, *A la guerre comme à la guerre*, Torino, 2007, p. 134 ss.

⁴¹ G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 76.

⁴² Con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 11 «si deve parlare di un principio pacifista attenuato, nella misura in cui la Costituzione non vieta affatto il ricorso alla guerra difensiva, come testimoniato dagli artt. 52, 78 e 87, né prescrive un rigido neutralismo (come avviene per Svizzera e Giappone)» come esattamente afferma A. GUZZAROTTI, in *Commento sub art. 11, La Costituzione italiana, Vol. I, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI*, Bologna, 2018, p. 80.

⁴³ Così, G. DE VERGOTTINI, *op.cit.*, p. 76.

⁴⁴ La Carta delle Nazioni unite firmata a San Francisco il 26 giugno del 1945 ha come finalità prioritaria espressa nel preambolo «salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità».

⁴⁵ L'art. 1 della Carta nell'elencare i fini delle Nazioni unite considera, innanzitutto, «mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Tale obiettivo deve essere conseguito attraverso il comportamento dei suoi Membri che «devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite». (art. 2.4 della Carta).

membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri».

La previsione contenuta nell'art. 11 – come del resto le previsioni contenute in altre Costituzioni⁴⁶ – asseconda «una visione non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale»⁴⁷. In questo passaggio, la Corte costituzionale coglie in pieno il significato del disposto costituzionale in cui la pace è strettamente collegata alla “giustizia tra le Nazioni”. Ed invero, pace e giustizia altro non sono che due facce della stessa medaglia per cui non può esserci vera pace senza

⁴⁶ L'art. 26 della Costituzione tedesca dal titolo «salvaguardia della pace» dice che «Le azioni che siano idonee a turbare la pacifica convivenza dei popoli e realizzate con tale intento, in particolare al fine di preparare una guerra d'aggressione, sono incostituzionali. Esse devono essere perseguite penalmente. Le armi destinate alla condotta di una guerra possono essere fabbricate, trasportate e messe in commercio solo con l'autorizzazione del Governo federale. Una storia a sé è costituita dal contenuto dell'art. 9 della Costituzione giapponese del 1946. La norma, ancora in vigore, stabilisce: «Aspirando sinceramente ad una pace internazionale fondata sulla giustizia e sull'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra, quale diritto sovrano della Nazione, ed alla minaccia o all'uso della forza quale mezzo per risolvere le controversie internazionali. Per conseguire, l'obiettivo proclamato nel comma precedente, non saranno mantenute forze di terra, del mare e dell'aria e nemmeno altri mezzi bellici. Il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto». La Costituzione del Sol Levante – elaborata dopo i bombardamenti atomici statunitensi sulle città di Hiroshima e Nagasaki, avvenuti nell'agosto del 1945 e la fine del secondo conflitto mondiale – risenti della disfatta dell'impero giapponese e dell'influenza degli Stati Uniti. Tra i punti salienti del nuovo testo spicca la disposizione sul pacifismo, che non si limita ad esprimere un fermo rifiuto della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali ma esclude il possesso di forze armate, negando di fatto allo Stato giapponese il diritto alla legittima difesa in caso di attacco esterno. In effetti, è prevalsa un'interpretazione della previsione costituzionale in senso letterale, per cui il divieto di possedere forze armate è limitato al Giappone, rimanendo ammissibile la permanenza di armamenti di potenze straniere. Così, in forza del trattato di mutua sicurezza stipulato nel 1952 tra Stati Uniti e Giappone veniva consentito agli americani di mantenere basi militari nel territorio giapponese, al fine di difendere il Paese in caso di aggressione da parte di Stati terzi. Nel 1954 il Parlamento giapponese ha approvato una legge sulle forze di autodifesa, dotando il Giappone di un esercito per la tutela della propria integrità territoriale. Cfr. G. GIGLIUTO, *L'articolo pacifista della Costituzione giapponese, in mondointernazionale.it*, 27 aprile 2021.

⁴⁷ Corte Cost. sent. n. 172, 10 maggio 1999.

giustizia, né la prima può risolversi senza una reale affermazione della seconda⁴⁸.

Con riferimento alla guerra scatenata dalla Russia contro l'Ucraina, le fonti normative utilizzate per la gestione della vicenda bellica sono i decreti-legge. Il d.l. n. 14 del 25 febbraio 2022 e il d.l. n. 16 del 28 febbraio 2022; i due provvedimenti adottano disposizioni urgenti per la crisi bellica che riguardano la cessione di mezzi ed equipaggiamenti militari⁴⁹. Con il decreto-legge n.21 del 21 marzo 2022, convertito con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, il Governo interviene sulla gestione delle risorse oggetto di congelamento a seguito della crisi ucraina, in esecuzione di provvedimenti dell'Unione europea⁵⁰ adottati al fine di sanzionare soggetti ritenuti indirettamente responsabili o comunque avvantaggiati economicamente dall'aggressione militare russa in Ucraina⁵¹. Con i primi due decreti-legge (n. 14 e n. 16 del 2022) viene prevista la prosecuzione per il 2022 della partecipazione dell'Italia ad alcune missioni internazionali nell'ambito della NATO e la «cessione a titolo gratuito, di mezzi e di materiali di equipaggiamento militari non letali

⁴⁸ Cfr. M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettive delle Nazioni Unite*, in AA., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino 2021, 328, secondo i quali «(...) non risponde al vero che il diritto internazionale vieti agli Stati ogni forma di ricorso alla forza armata nelle reciproche relazioni. È pacificamente ammessa l'esistenza di una prima fondamentale eccezione che va sotto il nome di legittima difesa o autotutela e che è prevista anche nel sistema della Carta dall'art. 51».

⁴⁹ Un terzo decreto-legge, n. 21 del 2022 convertito in legge n. 51 del 20 marzo 2022 affronta il tema del contenimento dei prezzi del carburante, delle misure per la sicurezza delle reti nazionali di comunicazione e il potenziamento dell'accoglienza degli ucraini che fuggono dalla guerra.

⁵⁰ L'Unione europea ha adottato sei pacchetti di sanzioni di carattere finanziario ed economico allo scopo di indebolire la capacità del governo russo di sostenere la guerra, le misure adottate riguardano sanzioni economiche riguardanti scambi con la Russia nei settori commerciale, energetico, tecnologico e dei trasporti, ma anche misure diplomatiche come la sospensione dei vertici bilaterali e multilaterali. Sul versante della crisi bellica, l'Unione europea, ed in particolare la Commissione, ha utilizzato strumenti di *soft law*, sotto forma del Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina. Mentre solitamente gli atti di *soft law* della Commissione sono sottoposti a consultazione pubblica, in questo caso vista l'eccezionalità della situazione presa in esame, fa notare F. PACINI, *Ai confini della normatività. Hard law e soft law in tempi difficili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa.it*, 2022, p. 13, non sono state previste e non sono state rese pubbliche le interlocuzioni con gli Stati membri.

⁵¹ Come le questioni inerenti ai costi di manutenzione dei beni "congelati", ad esempio i noli per l'attracco alle banchine di imbarcazioni, cfr. art. 31-ter del d.l. n.21 del 21 marzo 2022.

alle autorità governative dell'Ucraina». Il decreto-legge n. 16 ha altresì previsto disposizioni in tema di misure preventive necessarie alla sicurezza del sistema nazionale del gas naturale e di accoglienza dei profughi provenienti dall'Ucraina⁵². Tale ultimo decreto ha adottato provvedimenti per rispondere ai risvolti drammatici di ordine umanitario prodotti dal conflitto che ha costretto milioni di cittadini ucraini in fuga dal proprio territorio⁵³.

I provvedimenti normativi del Governo italiano si ricollegano direttamente alla risoluzione A/ES – 11/L1 approvata a larghissima maggioranza il 2 marzo 2022 dall'Assemblea generale dell'ONU, nella quale si «deplora con massima fermezza l'aggressione della Russia contro l'Ucraina» e si chiede che la Federazione russa «cessi immediatamente l'uso della forza contro l'Ucraina e si astenga da ogni ulteriore minaccia illegale o uso della forza contro qualsiasi Stato membro e che «ritiri immediatamente tutte le sue forze militari dal territorio ucraino entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti»⁵⁴. Gli atti normativi italiani sono stati adottati

⁵² Siffatto decreto-legge è stato poi abrogato con legge n. 28 del 5 aprile 2022 di conversione del decreto-legge n. 14, facendo salvi gli effetti prodotti dal decreto non convertito e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo.

⁵³ Una catastrofe umanitaria che conta un numero indefinito di vittime civili e militari, con milioni di profughi che scappano verso ovest nel tentativo disperato di trovare un posto di pace e libertà. Almeno un terzo dei quaranta milioni di cittadini ucraini versa in una situazione disperata in conseguenza del conflitto. Si prevede un esodo di dieci milioni di persone verso ovest, a cui l'Europa occidentale sta offrendo una generosa accoglienza perché si tratta di gente che fugge dalla guerra e ha diritto di asilo nelle società liberal-democratiche (art. 11 della Convenzione di Ginevra). Secondo Filippo Grandi, Alto Commissario dell'Onu per i rifugiati, si tratta della crisi di rifugiati più grande dalla Seconda guerra mondiale. Fortunatamente anche Polonia e Ungheria, Stati che appartengono al c.d. accordo di *Visegrad*, hanno aperto i loro confini alle migliaia di donne, anziani e bambini in fuga. Almeno un milione di ucraini si spostano in Polonia (*Filippo Grandi, Il modello Ucraina tiene: l'UE è stata brava. No ai blocchi navali sui migranti*”, in *Corriere della Sera*, 3 settembre 2022). La Polonia ha allestito con grande generosità nei territori di confine con l'Ucraina centri di accoglienza per ospitare migliaia di persone che provengono dalle terre sotto assedio.

⁵⁴ Il voto espresso nel corso dell'undicesima sessione d'emergenza dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGA) sulla risoluzione relativa alla aggressione russa dell'Ucraina ha decretato l'isolamento internazionale della Russia. La risoluzione è stata approvata con una maggioranza schiacciante, con 141 voti a favore, solo 4 Paesi hanno espresso un voto contrario (Siria, Eritrea, Bielorussia e Corea del Nord) e 35 Stati hanno scelto l'astensione. In Europa e in Nord America si è registrato una posizione unanime di ferma condanna dell'aggressione russa. Anche l'area dell'America latina si è schierata compatta a fianco dell'Ucraina (Argentina, Perù, Brasile, Colombia con l'astensione del Nicaragua, di Bolivia e Cuba per la tradizionale vicinanza di quest'ultimo con Mosca e l'assenza del Venezuela che ha manifestato il suo sostegno al-

in piena sintonia con le decisioni (UE) 2022/313 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 e 28 febbraio 2022, con cui l'Unione europea ha messo a disposizione dell'Ucraina un importante sostegno finanziario⁵⁵.

4. L'impatto del conflitto sull'aumento dei costi dell'energia e la ricerca di soluzioni condivise a livello europeo

La crisi bellica trascina inevitabilmente con sé il rischio di ulteriori *escalation* a livello internazionale⁵⁶ e il pericolo altrettanto reale di una crisi economica ed energetica su scala globale. In realtà, con i primi segnali di ripresa economica dopo la fase acuta della pandemia, verso la fine del 2021, vi è stata un'impennata della domanda di materie prime che ha prodotto l'innalzamento dei prezzi. A tale stato di cose si è aggiunto l'impatto del conflitto armato sull'aumento dei costi dell'energia e sui generi alimentari con ripercussioni negative soprattutto sui soggetti più vulnerabili⁵⁷.

I risvolti del conflitto sono significativi sul piano della sicurezza energetica. L'Italia è tra i Paesi europei maggiormente dipendenti dal gas russo

(la Russia). Mentre nel continente africano molti Paesi sono rimasti neutrali, così come in Medio Oriente, con l'eccezione della Siria di Assad. In Asia, Giappone, Corea del Sud e Singapore hanno votato a favore, oltre a Taiwan che pur non avendo un seggio di rappresentanza alle Nazioni Unite ha condannato l'invasione russa. Si sono astenuti Vietnam, Laos, India e Cina. La Cina, in particolare, che se per un verso ha espresso una posizione a favore dell'integrità territoriale dell'Ucraina si è schierata contro l'espansione della Nato verso l'Europa dell'est.

⁵⁵ Cfr. Decisione (Ue) 2022/313 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022 relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria all'Ucraina, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28 febbraio 2022.

⁵⁶ La minaccia russa di usare armi atomiche non è più solo un problema per Kiev ma un pericolo per l'intera sicurezza globale. In proposito G. Di Feo, *L'Occidente teme l'incubo nucleare: una bomba tattica ai confini europei*, in *La Repubblica*, 22 settembre 2022.

⁵⁷ La guerra della Federazione russa contro l'Ucraina ha prodotto un impatto devastante sulla sicurezza alimentare. Infatti, il blocco navale delle esportazioni del grano e dei fertilizzanti da parte della Russia ha determinato difficoltà nell'approvvigionamento di beni di prima necessità. La carenza nella disponibilità di materie agricole essenziali colpisce, in primo luogo, i Paesi più fragili del Mediterraneo. Il rischio di aggravare la già debole condizione economica di questi Paesi comporta conseguenze in termini di maggiore pressione demografica e migratoria da parte dei territori del Nordafrica esposti maggiormente al pericolo di povertà assoluta. La guerra ibrida attuata da Putin attraverso il blocco del grano ha l'obiettivo di aumentare i flussi migratori verso l'Europa e creare un clima di tensione ed instabilità nei Paesi dell'Africa e del Medio Oriente. L'accordo di Istanbul firmato il 22 luglio 2022 dai rappresentanti di Russia e Ucraina che ha consentito lo sblocco dei porti ucraini per l'esportazione di oltre venti milioni di tonnellate di grano non appare risolutivo poiché non comprende il cessate il fuoco navale nel Mar Nero da parte delle forze navali russe.

e dunque più vulnerabile all'impatto della eventuale sospensione nelle forniture⁵⁸. In sede europea si studiano soluzioni per rafforzare la capacità energetica dei Paesi dell'Unione, anche dell'ottica di una politica di diversificazione delle fonti di approvvigionamento. In tale ottica vanno accresciute le capacità delle energie rinnovabili.

È oramai chiaro, infatti, come l'energia abbia assunto il ruolo di una potente arma da parte dei Paesi esportatori e il conseguente rischio degli Stati importatori di essere fortemente dipendenti da pochi attori globali. La Russia di Putin sfrutta questa posizione di principale fornitore di gas per esercitare pressioni sull'Unione europea al fine di indebolire il sostegno alla resistenza dello Stato ucraino. Da quando è scoppiato in conflitto in Ucraina il prezzo europeo del gas è aumentato a dismisura e per rimpiazzare il gas proveniente dalla Russia occorrono infrastrutture che saranno disponibili solo tra qualche anno. La risposta più efficace alle minacce russe sembra essere l'introduzione a livello europeo di un tetto massimo del prezzo del gas da imporre alle imprese acquirenti per i Paesi dell'Unione europea, il c.d. *price cap*⁵⁹.

La dimensione solidaristica costituisce uno dei punti qualificanti dell'integrazione europea. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che per contrastare le situazioni di pericolo e di emergenza l'Unione e gli Stati devono agire congiuntamente in uno spirito solidale. In particolare, l'art. 122, secondo comma stabilisce che «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa

⁵⁸ Nella *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sull'attività svolta dal 10 febbraio al 19 agosto 2022*, Doc. XXXIV, cit., 13 ss. si affronta il tema della sicurezza energetica dell'Italia. Nel documento viene evidenziato come «le relazioni tra l'Italia e la Russia nel settore energetico hanno radici profonde e risalgono alla fine degli anni Cinquanta quando furono siglati contratti della fornitura del greggio». Dalla fine degli anni Sessanta il volume dell'approvvigionamento è cresciuto progressivamente. «L'affidamento alla Russia quale fornitore principale di gas è coinciso con l'ascesa al potere di Putin ed è riconducibile alle scelte operate in passato da parte di differenti esecutivi in un contesto internazionale certamente diverso. In ogni caso gli eventi drammatici di oggi denotano come quell'orientamento abbia oggettivamente sottovalutato il problema della dipendenza energetica e della ridotta diversificazione degli approvvigionamenti (...)».

⁵⁹ Cfr. intervista al ministro della transizione ecologica Roberto Cingolani: «*Se l'UE non farà il price cap al gas, in arrivo uno nazionale*». *Cosa sappiamo della proposta della Commissione*, in *Open*, 18 settembre 2022; S. Benedettini e Carlo Stagnaro, *Cinquanta sfumature di price cap*, *Editoriale*, in *Federalismi.it*, 24, 2022.

di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa⁶⁰. In maniera più specifica, nel primo comma del medesimo articolo, si legge che «fatta salva ogni altra procedura prevista dai Trattati, il Consiglio su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Vi è la consapevolezza da parte degli estensori del trattato che i diversi obiettivi delle politiche energetiche, dal risparmio energetico all'interconnessione della rete, alla sicurezza nell'approvvigionamento possono essere perseguiti solo applicando al mercato dell'energia il principio di solidarietà tra Stati.

Per rispondere a tali esigenze il Trattato di Lisbona ha introdotto una significativa innovazione, volta ad estendere la competenza dell'Unione nel settore. L'art. 194 TFUE rafforza le politiche dell'UE nel settore dell'energia «nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente». La politica dell'Unione nel settore dell'energia «è intesa in uno spirito di solidarietà tra Stati membri» ed è rivolta «a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia, b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, c) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche».

Il medesimo articolo attribuisce alle istituzioni dell'Unione specifiche misure al fine di conseguire tali risultati salvo il limite espressamente previsto del «diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico».

Tale disposizione consolida la volontà già manifestata con il Trattato di Maastricht del 1992 che ha inserito l'energia nel novero delle competenze previste nell'art. 3, lett u) senza, peraltro, indicare i poteri che gli organi

⁶⁰ Sul principio di solidarietà nei rapporti tra l'Unione e gli Stati membri cfr., P. COSTANZO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 112 ss.

comunitari avrebbero potuto esercitare con riferimento alla materia energetica. Mentre il TFUE inserisce la materia dell'energia tra quelle a competenza concorrente, insieme ad agricoltura, trasporti, politica sociale, coesione economica e sociale, ambiente, consumatori, spazio di libertà sicurezza e giustizia. La competenza concorrente è posta in una posizione intermedia tra la competenza esclusiva e quella di sostegno; la competenza esclusiva riguarda quei settori, tassativamente indicati nei trattati, nell'ambito dei quali solo l'UE può adottare atti normativi giuridicamente vincolanti e il potere legislativo statale sussiste solo su autorizzazione dell'Unione⁶¹. In tali ambiti gli Stati membri non possono intervenire se non autorizzati dalla UE, ovvero per dare attuazione agli atti dalla stessa emanati. Le competenze di sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri ricadono in settori specificamente previsti e l'Unione può intervenire a patto che tali attività si limitino a perseguire le finalità europee di tali settori, senza interferire con la dimensione nazionale delle politiche in questione (art. 6 TFUE). Le competenze concorrenti hanno carattere residuale e il loro esercizio è condizionato dal superamento del test di proporzionalità e di sussidiarietà; sicché l'UE è legittimata ad intervenire nel caso in cui, non potendosi conseguire determinate finalità in maniera adeguata a livello nazionale, l'azione dell'Unione appare necessaria per un migliore raggiungimento degli obiettivi in questione. Con riferimento all'energia, la disposizione contenuta nell'art. 194 va letta come il segno del proposito degli Stati di istituire "ufficialmente" un livello più elevato e centrale di *governance* nel settore energetico nel rispetto del principio di solidarietà tra Stati. Il mercato dell'energia e le questioni più delicate dell'approvvigionamento e la sicurezza energetica devono essere gestiti proprio in sintonia con il principio solidaristico⁶².

Eppure, l'Unione europea non è riuscita, fino ad oggi, a adottare provvedimenti che possano rispondere alla esigenza della stragrande maggioranza degli Stati membri per la netta opposizione della Germania alla fissazione di un tetto al prezzo del gas. Il Governo tedesco ha infatti approvato "in

⁶¹ Cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino 2008, p. 22 ss.

⁶² Cfr. M. MARLETTA, *Il Trattato di Lisbona e l'energia*, in N. PARISI, V. PETRALIA (a cura di), *L'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2011, p. 26 ss.

solitaria” uno straordinario scudo antirincari da 200 miliardi di euro⁶³. L'esecutivo di Berlino ha sfruttato l'ampia capienza del bilancio tedesco per salvare l'economia nazionale con cospicui sussidi alle proprie imprese che potranno restare sul mercato mentre i *competitor* di altri Paesi europei saranno costretti a chiudere⁶⁴. La decisione tedesca sembra essere «il canto del cigno della sovranità europea e della sua cultura solidaristica, andate il mille pezzi sotto i colpi di un nazionalismo tedesco che si è ridestato e al cui confronto impallidiscono quelli dichiaratamente tali»⁶⁵.

In attesa che l'Unione europea possa intervenire per alleviare le sofferenze economiche di famiglie e imprese a rischio di povertà energetica, il dibattito si sposta sulla praticabilità di ulteriori tutele emergenziali⁶⁶. Alcune imprese “energivore” hanno già scelto di uscire dal mercato, il caro energia oltre a mettere a dura prova il sistema produttivo, avrà un costo notevolissimo per l'economia italiana⁶⁷.

Una serie di decreti-legge sono stati adottati dal precedente esecutivo guidato da Mario Draghi per contenere il costo dell'energia e dei carburanti e per contrastare gli effetti economici della grave crisi internazionale, anche in ordine allo svolgimento delle attività produttive. In particolare, il decreto-legge 30 giugno 2022, n. 80 ha introdotto disposizioni per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale per il terzo trimestre 2022 e per garantire la liquidità delle imprese che effettuano stoccaggio di gas naturale⁶⁸. Un ulteriore d.l. 9 agosto 2022, n. 115 ha previsto la tutela dei clienti vulnerabili nel settore del gas naturale e il rafforzamento del bonus sociale energia elettrica e gas⁶⁹.

⁶³ P. VALENTINO, *Parigi e Berlino più lontane. Così la guerra cambia l'Europa*, in *Corriere della Sera*, 26 ottobre 2022.

⁶⁴ *La Germania dice “nein” al tetto del gas*, in *Euronews*, 20 settembre 2022.

⁶⁵ COSÌ, G. DE MINICO, *La sovranità europea, le Costituzioni e la solidarietà*, in *il Sole24ore*, 18 ottobre 2022.

⁶⁶ L'energia, infatti, «deve essere intesa come bene comune, che costituisce un bene di tutti utile per lo sviluppo della dignità personale», così V. PEPE, *Energia nucleare, ambiente e democrazia: Italia e Francia a confronto*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2019.

⁶⁷ *Confartigianato: rischio di un'ecatombe di imprese*, in *Il Manifesto*, 9 settembre 2022; *Caro energia, aziende costrette a chiudere*, in *Italiaoggi.it*, 12 gennaio 2022.

⁶⁸ Cfr. Gazzetta Ufficiale n.163, 30 giugno 2022.

⁶⁹ Cfr. Gazzetta Ufficiale n. 185, 9 agosto 2022, convertito nella legge n. 142 del 2022.

La condizione di dipendenza e di maggiore fragilità del nostro Paese nel campo energetico ha, infatti, subito una brusca accelerazione con l'invasione della Russia in Ucraina. L'Italia sta ponendo in atto una complessa strategia diretta all'affrancamento del gas russo che potrà dirsi integralmente raggiunto, in seguito alla sostituzione con le forniture provenienti da altre aree geografiche, solo alla fine del 2024. Tale condizione di forte criticità richiede di agire su più fronti: la messa in funzione di rigassificatori flottanti di Ravenna e Piombino⁷⁰, l'incremento dei flussi di gas dall'Algeria e dall'Azərbaycan, una politica che consenta l'intensificazione delle importazioni di gas dalla Libia, nonché un migliore sfruttamento delle energie rinnovabili⁷¹. Con l'arrivo della stagione invernale è imprescindibile proseguire l'azione a sostegno della formazione di stoccaggi di gas naturale e dotare di maggiore rapidità i processi autorizzativi per incrementare la produzione energetica nazionale⁷². Insomma, occorre adottare una strategia per la diversificazione al fine di un più equilibrato bilancio energetico nazionale, ma comunque, per evitare la crisi invernale, bisogna mettere in pratica comportamenti virtuosi per la riduzione dei consumi in funzione dei minori volumi di gas a disposizione⁷³. Ma la rassicurazione sulla quantità del gas non risolve il problema dei costi alle stelle dell'energia, causate da speculazioni di borsa. La soluzione risiede nella fissazione in sede europea di un tetto massimo del metano al quale i Paesi del UE potrebbero acquistare gas purché il prezzo non vada oltre la soglia prestabilita. Ma rimane il veto di Germania e Paesi Bassi malgrado le richieste provengano da un gran numero di Stati membri.

⁷⁰ Cingolani: "Inverno tranquillo, ma servono i rigassificatori, Piombino è fondamentale", in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2022, il cui il ministro uscente avverte come sia «urgentissimo che da inizio anno prossimo ci sia almeno il primo rigassificatore, quello di Piombino ed entro inizio 2024 il secondo».

⁷¹ Così si legge nella *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica sull'attività svolta dal 10 febbraio al 19 agosto 2022*, Doc. XXXIV, cit., p. 13 ss. L'organo bicamerale ha invitato «le Camere e il Governo a predisporre le misure necessarie per operare velocemente questa la transizione con l'obiettivo di diventare l'hub energetico europeo e mediterraneo che può consentire di liberarci della dipendenza della Russia, migliorare le condizioni ambientali, evidenziare il nostro ruolo strategico nel Mediterraneo e in Europa».

⁷² Come suggerisce la *Relazione del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, cit. p. 26.

⁷³ C. DOMINELLI, *Riduzione dei consumi, centrali a carbone ai massimi e gas russo al 18%: ecco il piano Cingolani*, il *Sole24ore.com*, 2 settembre 2022.

Per correre ai ripari e superare il veto tedesco, la Commissione europea ha elaborato uno strumento emergenziale, simile a quello usato per i vaccini durante la pandemia, che si dovrebbe tradurre in un testo per condurre alla definizione della quota di gas che spetta ad ogni Stato membro secondo una precisa chiave di allocazione e un prezzo calmierato per evitare offerte al rialzo tra i Paesi UE⁷⁴. I ministri dell'energia dei 27 Stati dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo, da presentare all'approvazione del Consiglio, per procedere con gli acquisti comuni di gas e limitare il rialzo dei prezzi. Un *price cap* dinamico e temporaneo per evitare un'eccessiva volatilità dei prezzi e prevenire picchi estremi sul mercato dei derivati energetici. Riuniti in un Consiglio informale i rappresentanti dei Governi dei Paesi UE hanno provato ad elaborare un'intesa di solidarietà per procedere con gli acquisti comuni e con una riduzione dei consumi, al fine di rendere più resiliente il sistema di formazione del prezzo dell'elettricità e limitare l'impennata dei costi⁷⁵. Ma anche la tenuta di un accordo al ribasso sembrava non reggere davanti agli egoismi di alcuni Stati. Un nuovo inciampo per l'unità politica dell'Europa. Ma *in extremis*, grazie alla sapiente mediazione di Mario Draghi – nel suo ultimo atto da Presidente del Consiglio dei ministri prima di lasciare il posto a Giorgia Meloni – il Consiglio europeo conclude un accordo che include un nuovo possibile debito comune, *price cap* e solidarietà finanziaria⁷⁶. Un segnale, forse, per irrobustire la ancora gracile unità politica europea.

⁷⁴ *Tetto al Gas, la UE continua a frenare*, in *Corriere della Sera*, 12 ottobre 2022.

⁷⁵ Il testo della proposta del regolamento del Consiglio, strutturata in cinque capitoli e 33 articoli, prevede come misura di ultima istanza e a tempo determinato l'elaborazione di un parametro di riferimento specifico per il gas naturale liquefatto, su base volontaria. Si tratta di un provvedimento incentrato sul principio di solidarietà che punta ad un migliore coordinamento degli acquisti del gas, scambi di metano attraverso le frontiere e *benchmark* di prezzo affidabili, *Energia, Europa alle prove d'intesa. Risposta comune contro i rincari*, in *Corriere della Sera*, 13 ottobre 2022.

⁷⁶ Nelle conclusioni del Consiglio UE è stata approvata la versione dinamica e temporanea del prezzo del gas. Con la precisazione che l'applicazione del c.d. corridoio dinamico è soggetto alle salvaguardie contenute nell'art. 23 del regolamento proposto dalla Commissione lo scorso 18 ottobre. È stato stabilito che il *cap* non deve mettere a repentaglio la sicurezza dell'approvvigionamento del gas, non deve comportare un aumento complessivo del consumo del gas, non deve impedire i flussi di gas intra-UE basati sul mercato e non deve pregiudicare la stabilità e l'ordinato funzionamento dei derivati energetici.

La Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso un'“autonomia strategica” o “strategie in autonomia”?

Maria Eugenia Bartoloni

L'autonomia strategica in ambito PSDC è concepita come capacità dell'Unione di consolidare la propria dimensione di sicurezza e difesa attraverso il ricorso al complessivo ventaglio di meccanismi e strumenti messi a disposizione dall'ordinamento UE, quindi attraverso un approccio integrato. Peraltro, nell'ordinamento dell'UE, il modello dell'approccio integrato tende a scontrarsi con una realtà profondamente frammentata sotto il profilo istituzionale, decisionale e delle competenze. In questa prospettiva, il processo di acquisizione di autonomia strategica appare dunque ostacolato dallo stesso assetto costituzionale, che impedisce di concepire l'ordinamento dell'Unione come entità unitaria.

Questo articolo si soffermerà sui “nodi” giuridici che rendono l'*autonomia strategica* difficilmente realizzabile in ambito PSDC e che fanno invece propendere per la differente tesi secondo cui i molteplici strumenti volti a rafforzare la sicurezza e la difesa comune rappresentano, invero, singole strategie che si muovono in autonomia.

1. Premessa

Nell'attuale contesto storico, che si caratterizza per una marcata instabilità economica e geopolitica, un obiettivo particolarmente ambizioso – tra i molti che si stanno imponendo all'attenzione dell'UE – sta occupando le agende politiche delle Istituzioni europee: l'acquisizione di *autonomia strategica* nel settore della «sicurezza e della difesa comune» (PSDC).

Il concetto di autonomia strategica, pur nelle sue svariate declinazioni, non è nuovo. Esso è stato per la prima volta utilizzato nel 2013 nel settore dell'industria della difesa¹ e ulteriormente affinato nella Strategia del

¹ Conclusioni del Consiglio europeo, 19 e 20 dicembre 2013, punti 1-22.

2016². In quest'ultimo documento, tra l'altro, l'*autonomia strategica*, pur assurgendo ad obiettivo generale della PESC/PSDC, è concepita come generale capacità di salvaguardare gli interessi e i valori della società europea e, quindi, come strumento per affrontare minacce complesse: non solo il terrorismo e l'instabilità geopolitica nella sfera esterna, ma anche la volatilità economica, il cambiamento climatico e l'incertezza energetica. Di qui la declinazione del concetto sotto il profilo della cd. "sovranità" tecnologica, digitale, energetica, industriale, alimentare, economica dell'UE, perseguita dalla Commissione europea con vari strumenti e a vari livelli, al fine di coinvolgere nel processo di "trasformazione strategica" gran parte delle politiche dell'Unione³.

Tuttavia, pur essendo stato esteso ad altri settori di competenza dell'Unione e ulteriormente rielaborato in successivi documenti, tra cui da ultimo la Bussola strategica⁴, l'obiettivo dell'*autonomia strategica* mantiene la sua vocazione principale, e quindi la sua dimensione preponderante, nel settore della PSDC. Infatti, la definizione che si ricava dalla complessiva documentazione tende a declinare l'*autonomia strategica* come capacità dell'UE di agire autonomamente per riconquistare spazio politico attra-

² *Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, 28 giugno 2016, <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

³ Cfr., tra i molti, S. PUGLIESE, *Toward a new EU strategic dimension: common purchase and investment screening mechanisms as a means of crisis preparedness and management*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, in corso di pubblicazione; C. CELLERINO, *La difesa europea di dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 9 ss.; S. POLI, E. FAHEY, *The strengthening of the European technological sovereignty and its legal bases in the Treaties*, in *rivista.eurojus.it*, 2022; V. ZENO-ZENCOVICH, *Intorno alla decisione nel caso Schrems: la sovranità digitale e il governo internazionale delle reti di telecomunicazione*, in G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai "Safe Harbour Principles" al "Privacy Shield"*, Roma Tre Press, Roma, p. 7 ss.; A. GATTI, *Istituzioni e anarchia nella rete: i paradigmi tradizionali della sovranità alla prova di internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 2019, p. 711 ss.; J.M. LARSON, J. NAGLER, J. RONEN, E AL., *Social Networks and Protest Participation: Evidence from 130 Million Twitter Users*, in *American Journal of Political Science*, 3, 2019, p. 690 ss.

⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Bruxelles, 21 marzo 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/it/pdf>.

verso il rafforzamento e consolidamento dello specifico pilastro europeo della difesa e sicurezza⁵.

A tal riguardo, la Bussola non solo tratteggia analiticamente il contesto strategico in materia di sicurezza e difesa, individuando minacce e sfide comuni, ma definisce in maniera altrettanto dettagliata le priorità, gli obiettivi e le azioni che devono essere intraprese al fine di rafforzare nel suo complesso il pilastro della sicurezza e difesa. Uno sguardo pur veloce al documento evidenzia che – oltre all'intento di rafforzare gli strumenti operativi tipici della PSDC, tra i quali i meccanismi di reazione rapida in presenza di una crisi⁶ – la Bussola tende a valorizzare anche interventi ed iniziative non immediatamente ascrivibili ad azioni tipiche della PSDC. In particolare, la Bussola si riferisce al rafforzamento degli investimenti tecnologici della difesa e digitali, allo sviluppo di capacità militari d'avanguardia e alla riduzione delle dipendenze tecnologiche ed industriali. Nella medesima tendenza si inseriscono iniziative volte a potenziare le capacità di analisi dell'intelligence, gli strumenti contro le cd. «minacce ibride»⁷, la politica di cyber-difesa e di contrasto alla ma-

⁵ Nella Bussola strategica, cit., l'*autonomia strategica* viene descritta nei termini di «[U]n'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa» la quale «contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri. Le relazioni transatlantiche e la cooperazione UE-NATO, nel pieno rispetto dei principi stabiliti nei trattati e di quelli concordati dal Consiglio europeo, compresi i principi di inclusività, reciprocità e autonomia decisionale dell'UE, sono elementi essenziali per la nostra sicurezza generale. L'UE ribadisce la propria intenzione di intensificare il sostegno all'ordine globale basato su regole, imperniato sulle Nazioni Unite. Rafforzerà altresì il suo partenariato strategico con la NATO e intensificherà la cooperazione con i partner regionali, tra cui l'OSCE, l'UA e l'ASEAN».

⁶ La Bussola strategica fa riferimento al rafforzamento delle missioni e operazioni PSDC in ambito civile e militare attraverso mandati più «solidi e duttili» e attraverso la promozione di un processo decisionale maggiormente rapido e flessibile al fine di rafforzare le strutture di comando e controllo, in particolare la capacità militare di pianificazione e condotta, e aumentare la cooperazione attraverso il miglioramento della mobilità militare ed esercitazioni reali periodiche. Tra le proposte, vi è l'idea, in particolare, di rendere operativa una capacità di dispiegamento rapido costituita da un massimo di 5.000 militari per diversi tipi di crisi. Sul punto, in termini critici, v. C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, cit., p. 34.

⁷ Si tratta di una combinazione di attività coercitive e sovversive poste in essere con metodi convenzionali e non convenzionali (cioè diplomatici, militari, economici e tecnologico-cibernetici) da entità statali o non statali, in grado di danneggiare seriamente settori della società, restando però al di sotto della soglia di una guerra ufficialmente dichiarata, v. Comunicazione congiunta del 6 aprile 2016, JOIN(2016)018.

nipolazione delle informazioni da parte di attori stranieri, la protezione delle infrastrutture strategiche. La politica dello spazio, oltre che per aspetti civili, è definitivamente consacrata ad essere utilizzata per finalità di sicurezza e difesa. Significativa è poi anche la volontà di rafforzare la capacità dell'Unione nell'ambito della sicurezza marittima.

Alla luce di queste complessive indicazioni, il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nell'ambito della PSDC sembra dunque fondarsi sulla previsione di interventi che, oltre ad essere volti a rafforzare strumenti già esistenti, introducono nuove azioni che si collocano, per oggetto e sfera d'applicazione, nell'ambito di politiche differenti. Dalla Bussola emerge dunque che l'*autonomia strategica* è concepita come capacità dell'Unione di consolidare la propria dimensione di sicurezza e difesa attraverso il ricorso al complessivo ventaglio di meccanismi e strumenti messi a disposizione dall'ordinamento UE, quindi attraverso un approccio integrato⁸.

Peraltro, in un ordinamento come quello dell'UE, il modello dell'approccio integrato, che in linea di principio avrebbe senz'altro il pregio di rafforzare l'efficacia delle complessive azioni e rendere l'Unione europea un attore politicamente e strategicamente più rilevante, tende a scontrarsi con una realtà profondamente frammentata non solo dal punto di vista delle competenze, ma anche sotto il profilo istituzionale e decisionale. Se si scorge, pur rapidamente, l'assetto impresso dai Trattati all'architettura costituzionale dell'UE ci si accorgerà che essa continua a fondarsi su una rigida applicazione del principio d'attribuzione. In questa prospettiva, il processo di acquisizione di *autonomia strategica* appare dunque ostacolato dallo stesso assetto costituzionale, che impedisce di concepire l'ordinamento dell'Unione come entità unitaria.

Le pagine che seguono si soffermeranno sui "nodi" giuridici che rendono l'*autonomia strategica* difficilmente realizzabile in ambito PSDC e che fanno invece propendere per la differente tesi secondo cui i molteplici strumenti volti a rafforzare la sicurezza e la difesa comune rappresentano, invero, singole strategie che si muovono in autonomia.

⁸ La Bussola strategica, cit., p. 13, così si esprime: «[P]er attuare efficacemente l'approccio integrato dell'UE utilizzeremo appieno e coerentemente tutte le politiche e tutti gli strumenti dell'UE disponibili, oltre a ottimizzare le sinergie e la complementarità tra sicurezza interna ed esterna, sicurezza e sviluppo nonché le dimensioni civile e militare della nostra politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)».

2. *Gli ostacoli ordinamentali*

2.1 *La sfuggente nozione di PESC/PSDC*

Se il processo di acquisizione di *autonomia strategica* si fonda sul rafforzamento del pilastro PSDC, essenziale è definirne il perimetro e il suo corrispondente ambito d'applicazione. Questo, peraltro, è il primo nodo giuridico da sciogliere.

Seppure i Trattati indichino che la PSDC costituisca parte integrante della PESC («Politica estera e di sicurezza comune»), è tutt'altro che agevole definire una nozione dell'una e dell'altra. Partendo dalla prima, la PESC, a differenza delle altre politiche dell'Unione, non è definita in relazione ad alcuno dei criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze. Il primo paragrafo dell'art. 24 TUE, ricorrendo ad una definizione dal carattere marcatamente tautologico, stabilisce, infatti, che la competenza dell'Unione in materia di PESC «riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune».

Non vi è dunque alcuna indicazione sull'ampiezza della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune, salvo il fatto che essa, ai sensi del par. 2 dell'art. 24 TUE si fonda «sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri». In questa prospettiva, un atto potrebbe essere fondato sulle disposizioni relative alla PESC solo se concerne una questione che sia d'interesse generale per l'Unione e gli Stati membri. Tuttavia, poiché l'applicazione della norma è rimessa, in definitiva, alla discrezionalità degli Stati membri, il richiamo all'interesse generale non appare idoneo a costituire un reale criterio per definire le attività di politica estera.

Risolutiva non appare neanche l'indicazione, sempre contenuta nell'art. 24 TUE, secondo cui la PESC è condotta ed attuata «nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna». Infatti, obiettivi quali, tra gli altri, «preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale», ai sensi dell'art. 21, par. 2, TUE, pur imponendo un vincolo di ordine funzionale alle attività di politica estera dell'UE, hanno

una «vasta portata»⁹ tale da attribuire al Consiglio un inevitabile ampio margine di intervento.

Anche le indicazioni della giurisprudenza non appaiono determinanti al fine di circoscrivere la sfera applicativa della PESC. Da una parte, la Corte ha indicato che questa competenza può essere utilmente utilizzata per l'adozione di misure specifiche le quali, per la loro connotazione intrinsecamente politica, ricadono *in re ipsa* nell'ambito della PESC. La Corte ha fatto riferimento a misure come «la concessione di un sostegno politico all'attuazione di una moratoria» e «la raccolta e la distruzione di armi» le quali «rientrerebbero (...) fra le operazioni di mantenimento della pace, di rafforzamento della sicurezza internazionale o di promozione della cooperazione internazionale, iscrivendosi negli obiettivi della PESC»¹⁰. A queste si aggiungono misure volte alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, al disarmo e al controllo degli armamenti, alla lotta al commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro, alla sicurezza nucleare, al controllo delle esportazioni di beni a duplice uso¹¹. Dall'altra, la Corte ha indicato che nell'obiettivo relativo al mantenimento della pace e al rafforzamento della sicurezza internazionale rientrerebbe anche la «promozione di una soluzione pacifica della crisi» nonché la «tutela dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza» di uno Stato terzo¹².

Se la nozione di PESC è sfuggente, altrettanto incerta appare quella di PSDC. L'art. 42 TUE si apre indicando che l'Unione dispone di capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari¹³ e che «può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento del-

⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punto 88.

¹⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio (ECOWAS)*, ECLI:EU:C:2008:288, punto 105.

¹¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:662, punto 42; v., inoltre, sentenza del 2 ottobre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:658, punto 41 ss.

¹² Corte di giustizia dell'Unione europea, *Rosneft*, cit., punto 150.

¹³ Il Trattato precisa che «l'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri» (art. 42, par. 1, TUE). Sono infatti i primi che, su base volontaria, forniscono i contingenti e le capacità necessari per lo svolgimento delle missioni civili e militari che l'Unione invia in scenari di crisi, talvolta in cooperazione con altre organizzazioni regionali (NATO e OSCE).

la pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale»¹⁴. Questa previsione normativa, tuttavia, né concorre a delineare una definizione, pur generica di «politica di sicurezza e di difesa», né fornisce criteri per circoscrivere la sua sfera applicativa, limitandosi ad individuare gli strumenti cui può ricorrere l'UE nell'ambito della PSDC. L'unica indicazione che offre riguarda la proiezione esterna che caratterizza la capacità operativa, la quale può essere utilizzata esclusivamente al di fuori dei confini dell'Unione¹⁵.

Anche il secondo paragrafo dell'art. 42, che riguarda più specificamente la "difesa", ricorre nuovamente ad una definizione dal carattere tautologico indicando che la PSDC «comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione» e che «[q]uesta condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso». Tuttavia, poiché i Trattati non forniscono alcuna indi-

¹⁴ Si può trattare, più precisamente, di azioni congiunte di disarmo, missioni umanitarie di soccorso, missioni di consulenza o assistenza militare, missioni di prevenzione dei conflitti o mantenimento della pace, ma anche missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, il ristabilimento della pace o la stabilizzazione post-conflitto (art. 43 TUE). Si possono individuare due tipi di missioni di pace: le operazioni militari e, in numero maggiore, le missioni civili. Le operazioni militari prevedono lo schieramento di forze armate degli Stati membri e di Stati terzi con finalità di mantenimento o ristabilimento della pace in scenari di crisi esterni all'UE. Le missioni civili raggruppano, invece, più sottotipi di interventi non armati, che comprendono lo schieramento di forze di polizia, doganali o di tipo tecnico, la cui finalità è di sostenere e di assistere lo Stato ospitante nel mantenere l'ordine interno e nel presidiare i confini, nonché, più in generale, di promuovere e affermare lo Stato di diritto. Resta fermo che nessuna operazione condotta sotto l'egida dell'Unione europea può perseguire obiettivi diversi da quelli codificati all'art. 21 TUE (in particolare lett. a), b) e c). Sotto questo profilo, l'Unione si muove necessariamente all'interno del sistema di sicurezza internazionale e nel rispetto dei principi previsti nella Carta delle Nazioni Unite e dell'Atto finale di Helsinki. Cfr. sul punto S. BLOCKMANS, J. WOUTERS, T. RUYTS (eds.), *The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects*, The Hague, TMC Asser Press, 2010; J. WOUTERS, *The United Nations, the EU and conflict prevention: interconnecting the global and regional levels*, in J. WOUTERS, V. KRONENBERGER (eds.), *The European Union and conflict prevention. Policy and legal aspects*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2004, p. 369 ss.

¹⁵ La componente "sicurezza" va intesa nella sua proiezione esterna, dunque in relazione alla stabilità di scenari geo-politici più o meno prossimi all'UE, mentre all'aspetto interno sono dedicate altre disposizioni primarie. Ne sarebbe conferma l'art. 43 TUE, secondo cui le missioni di pace dell'UE «possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio», laddove, invece, alle minacce terroristiche che colpiscono l'interno dell'UE sono dedicate alcune disposizioni del TFUE (ad esempio, le norme relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia o la clausola di solidarietà prevista dall'art. 222 TFUE). V., al riguardo, L. PALADINI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC)*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 289 ss.

cazione sulla nozione di «difesa comune», spetterà verosimilmente agli Stati membri determinarne la portata e l'oggetto, definendone inoltre presupposti e limiti. Si può ritenere che essa implichi, quanto meno, e *inter alia*, lo sviluppo di una capacità di difesa comune, o comunque coordinata tra gli Stati membri, secondo un modello più evoluto di quello attualmente utilizzato sulla base della prassi delle missioni *ex art. 43 TUE* e dei *Battlegroups*¹⁶.

Alla luce di queste complessive considerazioni si intuisce che, in assenza di una definizione, pur generica, di una nozione di PESC/PSDC, non risulta agevole individuare i contenuti, pur minimi, di ciò che dovrebbe contraddistinguere il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nell'ambito della sicurezza e della difesa comune. La situazione è resa maggiormente complessa se si considera che lo sviluppo di capacità operative (civili o militari) è basata su un'impalcatura normativa piuttosto fragile, dipendendo l'azione in questo ambito essenzialmente dalla volontà individuale degli Stati membri.

2.2 La separazione della PESC/PSDC dalle altre politiche

Un altro elemento di carattere strutturale che non contribuisce a rendere agevole l'acquisizione di *autonomia strategica* nel contesto della PSDC deriva dalla persistente separazione della famiglia PESC/PSDC dalle altre politiche materiali di rilievo esterno dell'UE¹⁷.

¹⁶ I *Battlegroups* sono gruppi tattici dell'Unione, che nascono dall'azione congiunta di alcuni paesi membri. Sono costituiti da unità nazionali pre-identificate e certificate (a livello battaglia), che svolgono esercitazioni comuni. Il percorso verso una difesa comune è stato oggetto di alcune ipotesi di lavoro della Commissione europea. Nel Documento di riflessione sul futuro della difesa europea del 2017, il quarto di diversi documenti tematici scaturiti dal Libro bianco sul futuro dell'Europa a 27 Stati membri, la Commissione ha inteso contribuire al dibattito sul ruolo dell'UE in materia di sicurezza e di difesa dopo la Brexit. Dopo aver evidenziato le nuove minacce alla sicurezza europea e le duplicazioni in materia di difesa, il Documento del 2017 offre una progressione di tre scenari di cooperazione, dalla più blanda alla più intensa, che potrebbero concretizzarsi nell'Europa del 2025: (a) gli Stati membri proseguono la cooperazione in materia di difesa in modo volontario e non vincolante; (b) gli Stati membri addivengono a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione è la norma piuttosto che l'eccezione; infine, (c) gli Stati membri cooperano e si integrano così profondamente da sviluppare una difesa comune.

¹⁷ Le politiche materiali sono le cd. *ex* politiche comunitarie. Attualmente, le politiche materiali di rilievo esterno nelle quali l'UE ha competenza esplicita a concludere accordi – quali la politica commerciale comune (art. 207, paragrafi 3, 4 e 5, TFUE), il settore degli accordi d'asso-

È infatti noto che il Trattato di Lisbona – pur avendo smantellato la nota struttura a pilastri impressa dal Trattato di Maastricht e pur ispirandosi ad un'esigenza di unitarietà nella conduzione delle relazioni internazionali dell'Unione¹⁸ – ha preservato l'esistenza di un doppio apparato istituzionale e normativo, corrispondente agli *ex pilastri*, mantenendo di fatto inalterata la frammentazione del potere estero dell'Unione. Un'analisi tecnica degli attuali Trattati rivela che essi mantengono sistemi istituzionali e decisionali ben distinti, corrispondenti rispettivamente alla PESC e alle politiche materiali dell'Unione (le cd. *ex* politiche comunitarie), ai quali corrispondono, a loro volta, due distinti sistemi di fonti e di tutela giurisdizionale. La separazione che il Trattato di Lisbona riafferma dunque tra le politiche materiali e la PESC (anche simbolicamente disciplinate da due differenti Trattati, il TFUE e il TUE) altro non riflette che il diverso grado d'integrazione delle varie politiche dell'Unione.

Senza voler esaurire l'argomento, conviene solo indicare come la complessità di questo assetto derivi essenzialmente dalla difficoltà di rinvenire temperamenti fra la dimensione sovranazionale, che si manifesta nel sistema delle politiche materiali, e quella intergovernativa che si riflette, invece, nel sistema della PESC. Questa dicotomia, netta e apparentemente insuperabile, costituisce a sua volta il riflesso del differente significato politico che assumono per gli Stati membri le politiche materiali rispetto alla PESC. Mentre gli Stati hanno voluto conservare un controllo accentrato

ciazione (art. 217 TFUE) (entrambe già competenze comunitarie), quello della riammissione dei cittadini di Stati terzi (art. 79, par. 3, TFUE), la tutela ambientale (art. 191, par. 4, TFUE), la ricerca scientifica e tecnologica (art. 186, co. 2, TFUE), la cooperazione allo sviluppo (art. 209, par. 2, TFUE), la cooperazione internazionale (art. 212, par. 3, TFUE), l'aiuto umanitario (art. 214, par. 4, TFUE), il settore monetario e dei tassi di cambio (art. 219 TFUE) – sono disciplinate dal TFUE e sono soggette al metodo sovranazionale. La PESC, invece, è disciplinata dal TUE ed è tutt'ora sottoposta al metodo intergovernativo.

¹⁸ Il Trattato di Lisbona non solo ha smantellato la nota struttura "a pilastri" sulla quale, dal Trattato di Maastricht in poi, si fondava il complessivo sistema costituzionale, ma nell'intento di ricomporre una realtà profondamente frammentata sia sul piano dei rapporti fra Stati membri e Unione, che su quello relativo ai rapporti fra Unione e Comunità ha accorpato nel Titolo V TUE le disposizioni generali relative ad una «Azione esterna dell'Unione» unificata. La soppressione dei pilastri e la previsione di un'Azione esterna riconducibile all'UE nel suo complesso rappresenta, dunque, la chiara intenzione dei redattori del Trattato di Lisbona di introdurre una struttura unificata volta a disciplinare sistematicamente i vari ambiti nei quali si svolge l'azione dell'Unione sul piano esterno. Si permetta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

sulle scelte di politica estera assoggettandole al metodo intergovernativo, le competenze in materia economico-sociale, in quanto assegnate all'integrazione sovranazionale, sono state invece private della capacità di realizzare obiettivi di politica estera¹⁹.

Per sintetizzare i termini del discorso, si può affermare, pur con un certo grado di semplificazione, che nell'ambito delle politiche materiali il potere decisionale, che si fonda nella generalità dei casi su un voto a maggioranza, è condiviso da Consiglio e Parlamento europeo che deliberano sulla base di una procedura legislativa. La Commissione è pienamente integrata nel procedimento decisionale attraverso il potere di iniziativa legislativa che si rivela, nella maggior parte dei casi, pressoché assoluto. Sul piano della tutela giurisdizionale gli atti adottati nell'ambito delle politiche materiali sono assoggettati ad un sindacato giurisdizionale completo.

Da parte sua, la PESC/PSDC, pur integrata «nell'ambito generale del diritto dell'Unione», come indicato dalla Corte²⁰, continua ad essere soggetta «a norme e a procedure specifiche», come risulta dall'articolo 24 TUE. Questa caratteristica vale a contraddistinguerla in maniera significativa dalle altre politiche di rilievo esterno e a collocarne la disciplina esclusivamente nel Titolo V del Trattato sull'Unione che le dedica l'intero Capo 2²¹.

Solo per evocare i principali elementi di differenziazione, è sufficiente ricordare che il processo decisionale nel quadro della PESC continua a caratterizzarsi non solo per il potere decisionale riservato al solo Consiglio, il quale lo esercita quasi esclusivamente all'unanimità²² e attraverso

¹⁹ «Ovviamente la de-politicizzazione dei settori materiali comunitari è solo apparente. È difficile adottare decisioni politiche, quali certamente sono gli atti comunitari, senza contribuire alla definizione di scelte politiche. Il termine "de-politicizzazione" va quindi inteso con molta cautela ed ha un significato soprattutto tecnico. Esso indica che il carattere politico dell'integrazione nei settori di competenza comunitario è, in gran parte, assorbito nell'ambito dei fini predeterminati che il trattato assegna alla Comunità». V., per queste riflessioni, E. CANNIZZARO, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*.

²⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-134/19 P, *Bank Refab*, ECLI:EU:C:2020:793, punto 47.

²¹ V., in termini generali, G. BUTLER, *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*, Oxford, Hart Publishing, 2019.

²² Un ruolo non trascurabile spetta, in verità, anche al Consiglio europeo, il quale condivide con il Consiglio la definizione e l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Nell'esercizio di queste funzioni entrambi «deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati di-

atti di carattere non legislativo²³, ma soprattutto per il ruolo marginale che caratterizza la partecipazione della Commissione – che non svolge alcun ruolo d’iniziativa – e del Parlamento europeo – per il quale non è prevista alcuna forma di consultazione sulle decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo²⁴. Non meno rilevante è la previsione che attribuisce alla Corte di giustizia un controllo giurisdizionale assai limitato²⁵.

spongano diversamente» (art. 24, par. 2, TUE; v., inoltre, l’art. 31, par. 1, TUE). Le ipotesi in presenza delle quali il Consiglio delibera a maggioranza qualificata sono indicate ai paragrafi 2 e 3 dell’art. 31 TUE. L’unanimità, tra l’altro, non subisce alcuna deroga in relazione a deliberare che attengono a questioni militari e di difesa. V. art. 31, par. 4, TUE.

²³ V. artt. 24, par. 1, e 31, par. 1, TUE.

²⁴ Come espressamente enuncia l’art. 24, par. 2, TUE, alla Commissione e al Parlamento europeo sono riservati ruoli specifici definiti dai Trattati. A ciò si aggiunga che la dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune prevede che «le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune non conferiscono alla Commissione nuovi poteri d’iniziativa per le decisioni né accrescono il ruolo del Parlamento europeo». Per quanto concerne più specificamente la Commissione, il ruolo d’iniziativa originariamente attribuito dall’ex art. 22 TUE è stato trasferito dal Trattato di Lisbona in capo all’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, il quale lo condivide con gli Stati membri. Alla Commissione è stato invece riservato il ruolo residuale di appoggiare, tutt’al più, le proposte dell’Alto Rappresentante (v. art. 30, par. 1, TUE). Quanto al Parlamento europeo, non è prevista alcuna sua forma di consultazione nell’ambito dei procedimenti decisionali, con la sola eccezione della decisione che il Consiglio può adottare al fine di stabilire le procedure specifiche per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell’Unione destinati al finanziamento urgente d’iniziativa nel quadro della politica estera e di sicurezza comune, e in particolare al finanziamento di una missione dell’Unione (art. 41, par. 3, TUE). Di regola, il Parlamento europeo è unicamente consultato dall’Alto Rappresentante «sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune» che lo informa dell’evoluzione di tali politiche. L’Alto Rappresentante, inoltre, «provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione» (art. 36 TUE). L’unica disposizione che prevede il contestuale coinvolgimento della Commissione e del Parlamento europeo in ambito PESC è l’art. 27, par. 3, TUE. La disposizione in questione stabilisce che, in occasione dell’adozione della decisione relativa all’organizzazione e al funzionamento del servizio europeo per l’azione esterna, il Consiglio deliberi «su proposta dell’alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione».

²⁵ Come esplicitamente indicato dall’art. 24, par. 2, TUE la Corte di giustizia «non è competente riguardo [alle disposizioni PESC], ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell’articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall’articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell’Unione europea». Per quanto riguarda il primo titolo di competenza, cioè l’art. 40 TUE, il controllo che la Corte può esercitare sulla base di tale disposizione è volto ad assicurare la separazione fra le politiche materiali e la politica estera dell’Unione (v. *infra*). Quanto al secondo titolo di competenza, cioè l’art. 275, co. 2, TFUE, questa disposizione attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi sui ricorsi avverso gli atti PESC idonei ad interferire con posizioni soggettive individuali. Più precisamente, l’art. 275 prevede la competenza della Corte ad esercitare un controllo di legittimità sulle decisioni PESC che stabiliscono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche. Sul punto

Il complessivo quadro è reso ulteriormente frammentato dalla presenza dell'art. 40 TUE. Questa disposizione, nel disporre che l'attuazione della politica estera non deve pregiudicare l'attuazione delle politiche materiali e viceversa, mantiene ed anzi rafforza la clausola di salvaguardia, già presente nella precedente versione del TUE, tesa ad assicurare la separazione tra il sistema dei fini della politica estera da quelli assegnati alle singole politiche materiali²⁶.

L'esistenza di questa disposizione indica in maniera chiara l'esigenza di evitare un fenomeno di concorrenza fra le politiche materiali dell'Unione e la PESC sul piano dei rapporti esterni²⁷. Ora, se questo è lo scopo della clausola di salvaguardia, non pare azzardato affermare che i rapporti fra atti di politica estera e atti adottati sulla base delle politiche materiali continuano a fondarsi, anche nell'ambito dell'attuale quadro normativo, su un paradigma di incerta solidità. Mentre, da un lato, gli atti che vertono sulle politiche materiali non possono, in via di principio, perseguire obiettivi di politica estera, l'esistenza di uno scopo di politica estera non sarebbe sufficiente, d'altro lato, a giustificare uno sconfinamento della PESC nell'ambito delle competenze materiali. Ciò conduce peraltro al risultato, non privo di inconvenienti, che in via generale non vi sarebbe alcun ente competente ad adottare provvedimenti che ricadono nell'ambito delle competenze materiali per la realizzazione di uno scopo di politica estera²⁸.

si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit., p. 255 ss.

²⁶ L'art. 40 TUE così recita: «L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

²⁷ Come esplicitamente indicato dalla Corte di giustizia, il pregiudizio ai sensi dell'art. 40 TUE si realizza laddove una politica materiale determini «un'ingerenza» o uno «sconfinamento» nell'ambito della PESC e viceversa (sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, cit., punti 36 e 40). L'elemento decisivo per la verifica di un siffatto pregiudizio consiste nel determinare se un atto, per scopo e contenuto, avrebbe dovuto fondarsi su una differente base giuridica.

²⁸ Una parziale attenuazione del regime di separazione tra PESC e politiche materiali è offerta, sul piano formale, dal meccanismo relativo alle sanzioni economiche internazionali, disci-

Anche in questa prospettiva, non appaiono infondati i dubbi sulla possibilità per l'UE di acquisire *autonomia strategica* nell'ambito della PSDC: come può esservi *autonomia strategica* se la PESC/PSDC è separata dal resto delle politiche materiali e se le iniziative deliberate in questo ambito non possono avvalersi dell'articolato strumentario messo a disposizione dalle prime?

2.3 *Gli aspetti finanziari*

Infine, vi è una terza questione che, seppur priva di implicazioni giuridiche, non è meno significativa. Sul piano finanziario, in base a quanto previsto dall'art. 41 TUE, le spese operative derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare e della difesa non possono gravare sul bilancio dell'Unione, come invece avviene per altre iniziative assunte in ambito PESC, ma devono essere sostenute da contributi nazionali²⁹. Tale limite ha indotto gli Stati membri a creare dei meccanismi di finan-

plinato dall'art. 215 TFUE. Questa disposizione conferisce all'Unione la competenza a adottare sanzioni di natura economica volte a colpire la condotta di Stati terzi – ed eventualmente di gruppi non statali e di persone fisiche e giuridiche – sulla base di una previa decisione assunta in ambito PESC. La peculiarità di tale procedimento risiede pertanto nell'esistenza di un duplice binario decisionale: una decisione adottata dal Consiglio in sede PESC determina le finalità ed il tipo di provvedimento sanzionatorio il quale, nella misura in cui va ad incidere nell'ambito delle competenze materiali, è attuato attraverso l'esercizio di quelle competenze. Siffatto meccanismo disciplinato ha offerto, in materia di sanzioni economiche, una soluzione pratica al problema relativo alla ripartizione di competenze tra PESC e politiche materiali. Le misure sanzionatorie, o almeno, gran parte di esse, si situano infatti nel punto d'intersezione tra le politiche materiali e la PESC: rientrano, cioè, sotto il profilo del contenuto, tra le competenze disciplinate dal TFUE (ad es., la politica commerciale comune; la politica dei trasporti, in particolare quella aerea; la competenza in materia di capitali e di pagamenti, ecc.), ma i motivi che ispirano la loro disciplina trascendono gli scopi riconnessi alle politiche materiali e dipendono da motivazioni di politica estera. Si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *L'Unione europea come attore nelle relazioni internazionali*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, cit. p. 15 ss.

²⁹ In sintesi, sono a carico del bilancio dell'UE le spese amministrative che le istituzioni sostengono per l'attuazione della PESC/PSDC e le spese operative (ad esempio, quelle relative all'avvio di una missione di pace di tipo civile). Invece, non sono a carico del bilancio dell'UE le spese relative alle operazioni aventi implicazioni nel settore militare o della difesa (ad esempio, l'avvio di una missione di pace di tipo militare), salvo che il Consiglio, all'unanimità, decida diversamente. Nel caso in cui tali spese restino a carico degli Stati membri, il relativo riparto si basa sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, sempre all'unanimità, decida di seguire un altro criterio. Inoltre, nel caso in cui uno o più Stati membri abbiano espresso la loro astensione costruttiva all'adozione di una decisione riguardante un'operazione avente implicazioni nel settore militare o della difesa, non sussiste l'obbligo di partecipare al relativo finanziamento.

ziamento comuni, ma separati dal bilancio UE, al fine di accelerare il sostegno alle azioni dell'Unione aventi implicazioni militari e di difesa³⁰. L'attuale meccanismo prende il nome di Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility*): un portafoglio composto da contributi nazionali che, oltre a finanziare i costi comuni delle operazioni dell'UE aventi implicazioni nel settore militare o della difesa, sostiene finanziariamente il rafforzamento delle capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³¹.

Anche nella circoscritta ottica del finanziamento, non è irragionevole ipotizzare che il criterio binario indicato dall'art. 41 TUE, che distingue gli aspetti militari e non militari della PESC/PSDC e che assegna le relative spese a bilanci differenti, possa compromettere – o quantomeno attenuare – l'acquisizione di *autonomia strategica*.

3. Le iniziative volte a rafforzare il carattere strategico delle componenti "sicurezza" e "difesa"

Alla luce delle complessive criticità rilevate nei paragrafi precedenti, il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nell'ambito della Politica di sicurezza e di difesa comune risulta ostacolato sotto molteplici profili. L'assenza di una nozione chiara di PSDC e i limiti strutturali dell'architettura UE – fondata sulla contrapposizione tra logiche intergovernative e sovranazionali e, quindi, sulla rigida separazione della PESC/PSDC dalle altre politiche materiali – impediscono all'UE di imporsi come un attore realmente autonomo nell'ambito della politica di sicurezza e difesa. In questa prospettiva, l'*autonomia strategica* appare un obiettivo inconciliabile con un assetto politico ed istituzionale fortemente frammentato e profondamente condizionato dall'esigenza di mantenere il carattere settoriale dei vari ambiti nei quali si manifesta l'azione dell'Unione.

³⁰ V., in letteratura, A. POTTEAU, *Un financement solidaire de la politique de sécurité et de défense commune*, in J. AUVRET-FINK (sous la direction de), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune?*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 155 ss.

³¹ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

Non sorprende allora che, dati concreti alla mano, gli interventi realizzati nell'ambito della PSDC, che si segnalino per una valenza "strategica" significativa, siano quantitativamente esigui. La soglia dell'unanimità e la difficoltà di elaborare orientamenti e strategie condivise da tutti gli Stati sembra costituire un ostacolo difficilmente superabile. Infatti, a parte l'istituzione della PESCO³² che, instaurando un meccanismo di cooperazione strutturata permanente, avvia una nuova fase nel processo di sviluppo di capacità militari, e qualche altra iniziativa che, in conseguenza di eventi straordinari, ha coagulato un consenso unanime³³, la PSDC sembra prevalentemente gestita nell'ambito di altre politiche. In altre parole, la PSDC appare attuata in modo preponderante attraverso iniziative che si fondano su competenze di carattere materiale, piuttosto

³² L'art. 42, par. 6, TUE prevede che gli Stati membri che rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari e che abbiano sottoscritto impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative instaurino una cooperazione strutturata permanente, secondo l'*iter* previsto dall'art. 46 TUE. Nel 2017 siffatto meccanismo – *Permanent Structured Cooperation* – meglio noto con l'acronimo PESCO; decisione (PESC) 2017/2315 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti – è stato deliberato con il relativo impegno di 25 Stati membri su 27 a intensificare gli sforzi comuni su una serie di ambiti, quali ad esempio l'addestramento, lo sviluppo di capacità militari, la prontezza operativa, l'aumento della spesa negli investimenti e nella ricerca in materia di difesa e la sua razionalizzazione. Va però segnalato che, da un lato, non sussistono strumenti di *enforcement* efficaci per assicurare e il rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri in questo ambito e, dall'altro lato, il potere decisionale in ambito PESCO è esercitato dal Consiglio all'unanimità degli Stati partecipanti. Ne consegue che lo strumento in esame potrebbe risultare non del tutto adeguato a realizzare le aspettative di accelerazione dell'integrazione in questo campo generate dalla sua istituzione. Cfr., sul tema, S. BLOCKMANS, *The EU's modular approach to defence integration: an inclusive, ambitious and legally binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1785 ss.; D. MARRANI, *La cooperazione strutturata permanente (PESCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 719 ss.; C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, *ivi*, 2019, p. 365 ss.

³³ Ad. es., la decisione di fornire armi letali all'Ucraina (decisione (PESC) 2022/338 del 28 febbraio 2022). È noto che il Consiglio dell'UE, all'unanimità, ha deliberato un finanziamento (dell'importo di 1 840 000 000 EUR, come incrementato, da ultimo, dalla decisione (PESC) 2022/809 del 23 maggio 2022) per «la fornitura, alle forze armate ucraine, di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza». La misura di assistenza, che è volta a «contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine per difendere l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina e proteggere la popolazione civile», si colloca nell'ambito di un ampio ventaglio di provvedimenti adottati dall'Unione europea in risposta all'aggressione armata sferrata dalla Federazione russa in territorio ucraino. Sul punto si permetta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Un inedito controverso: la fornitura di armi letali da parte dell'UE ad uno Stato terzo*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 623 ss.

che attraverso decisioni che si collocano, quanto a base giuridica, in ambito PESC/PSDC e che esigono, in quanto tali, l'unanimità.

Limitando i riferimenti alla prassi più recente³⁴, si pensi, innanzitutto, al regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa. Siffatto regolamento, fondato sulle competenze in materia di coesione economica e sociale e reti transeuropee, disciplina il piano di mobilità militare, rivolto all'integrazione delle esigenze di mobilità militare all'interno della mobilità europea³⁵. Nell'indicare espressamente che «la politica per le infrastrutture di trasporto offre una chiara opportunità per potenziare le sinergie tra le esigenze di difesa e la TEN-T [rete transeuropea dei trasporti], con l'obiettivo generale di migliorare la mobilità militare in tutta l'Unione»³⁶, il regolamento si pone come strumento centrale nel rafforzare obiettivi di difesa. Nella medesima tendenza si inserisce il regolamento che crea il Fondo europeo per la difesa (FED) il quale, basato sulle competenze in materia di politica industriale, è destinato al finanziamento di progetti di ricerca collaborativa nel settore della difesa, nonché, in prospettiva, a realizzare uno sviluppo congiunto di capacità di difesa definite d'accordo tra gli Stati membri³⁷. In

³⁴ Per una prassi meno recente v., ad es., la disciplina relativa ai beni a duplice uso. Si tratta di una categoria particolare di prodotti i quali, in conseguenza dell'alto contenuto tecnologico, sono suscettibili di utilizzazione sia civile che militare. Ne risulta che la loro esportazione, in particolare nei confronti di Paesi che non forniscono sufficienti garanzie relativamente al loro grado di stabilità o democraticità, rappresenta una questione molto delicata, imperniata su considerazioni più politiche che commerciali. L'attuale disciplina fa capo al regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (in GUUE L 206 dell'11 giugno 2021, p. 1), rifusione del regolamento (CE) 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, (in GUUE L 159 del 30 giugno 2009, p. 1 ss.). Attraverso la complessiva disciplina relativa alle licenze, l'Unione si trova quindi ad esercitare, sulla base delle competenze in materia di politica commerciale comune, ampi poteri in materia di politica estera e sicurezza comune. In letteratura v. P. KOUTRAKOS, *Export of Dual-Use Goods under the Law of the European Union*, in *European Law Review*, 1998, p. 235; A. DASHWOOD, *Dual-use Goods: (Mis)Understanding Werner and Leifer*, in A. ARNULL, P. EECKHOUT, T. TRIDIMAS (ed. by), *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, p. 354.

³⁵ Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, in GUUE L 249 del 14 luglio 2021, p. 38.

³⁶ Considerando n. 23, regolamento (UE) 2021/1153, cit.

³⁷ Regolamento (UE) 2021/697 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il Fondo europeo per la difesa, cit., in GUUE L 170 del 12 maggio 2021, p. 149.

questa prospettiva, il FED, attraverso l'istituzione di un meccanismo volto a rafforzare le capacità di difesa europee e preordinato a creare uno spazio europeo della difesa, rappresenta uno strumento dalla significativa rilevanza strategica³⁸. Non meno rilevante è il regolamento sulla disciplina degli investimenti esteri diretti che, fondato sulle competenze in materia di politica commerciale comune, istituisce un quadro per il controllo di tali investimenti in settori strategici che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico³⁹. Il regolamento, in quanto preordinato a proteggere gli investimenti europei nell'ambito, tra l'altro, di infrastrutture critiche, aerospaziali e di difesa da incursioni straniere⁴⁰, è chiaramente chiamato a realizzare obiettivi che si collocano nell'ambito della PSDC.

Ancorché meramente esemplificativi, gli atti appena esaminati sono una chiara manifestazione della tendenza delle politiche materiali a svolgere un ruolo centrale nell'elaborazione ed attuazione di iniziative che, pur formalmente estranee all'ambito della PSDC, sono preordinate a rafforzare le componenti "sicurezza" e "difesa".

³⁸ In questo senso v., *ex multis*, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Contributo della Commissione alla difesa europea, COM(2022) 60 final, p. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0060&qid=1664132444937&from=IT>. V., inoltre, C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, cit.

³⁹ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, in GUUE L 79I del 21 marzo 2019, p. 1.

⁴⁰ L'impatto su infrastrutture e tecnologie critiche nel settore aerospaziale e della difesa è menzionato tra i fattori che il regolamento ritiene rilevanti ai fini di valutare i rischi per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica derivanti da un investimento straniero sottoposto a controllo nazionale. Il regolamento, inoltre, stabilisce che sussiste un interesse fondamentale dell'UE, ai sensi dell'art. 8 del menzionato regolamento, con relativo potere consultivo della Commissione ai fini dell'autorizzazione nazionale di un eventuale investimento estero in tali ambiti, laddove l'operazione riguarda i programmi spaziali dell'Unione. Ai sensi dell'art. 8 del regolamento, i progetti o programmi di interesse per l'Unione sono quelli che «comportano un importo consistente o una quota significativa di finanziamenti dell'Unione o quelli che rientrano nel diritto dell'Unione in materia di infrastrutture critiche, tecnologie critiche o fattori produttivi critici che sono essenziali per la sicurezza e l'ordine pubblico». L'elenco dei progetti o programmi di interesse per l'Unione figura nell'allegato al regolamento, come da ultimo aggiornato dal regolamento delegato (UE) 2021/2126 della Commissione, del 29 settembre 2021 (in GUUE L 432 del 3 dicembre 2021, p. 1).

4. *Considerazioni conclusive*

La complessiva indagine parrebbe confermare la tesi prospettata all'inizio di questa indagine: l'*autonomia strategica* in ambito PSDC appare un obiettivo difficilmente conciliabile con l'architettura dell'UE. Questa conclusione sembrerebbe imporsi, innanzitutto, se si considera che la difficoltà di delineare una nozione pur generica di PESC/PSDC non rende agevole l'individuazione di quegli orientamenti, priorità e obiettivi che dovrebbero guidare il processo di acquisizione di *autonomia strategica* nei settori della sicurezza e difesa.

La stessa conclusione si trae, inoltre, se si abbraccia la premessa secondo cui l'acquisizione di *autonomia strategica* in ambito PSDC si fonda, nella visione delle istituzioni, necessariamente su un approccio integrato delle varie competenze di cui è dotata l'UE e presuppone un utilizzo *à la carte* delle stesse. L'approccio integrato, infatti, sarebbe praticabile nella misura in cui l'UE potesse utilizzare il complesso di poteri d'azione nell'ambito di un sistema di obiettivi complessivamente considerato, secondo una visione olistica. Tuttavia, in un ordinamento come quello dell'Unione, fondato su una rigida ripartizione di competenze, una visione integrata delle varie politiche si porrebbe inevitabilmente in contrasto con il principio d'attribuzione⁴¹. L'analisi condotta ha mostrato che i Trattati con-

⁴¹ Ciò non toglie che la prassi evidenzia anche sporadiche e circoscritte forme di integrazione tra la PESC/PSDC e le altre politiche, che si realizzano, tra l'altro, nel rispetto della rigida ripartizione di competenze imposta dai Trattati. Un interessante esempio è offerto dalla disciplina relativa al programma spaziale dell'Unione europea che si fonda sul collegamento funzionale tra un regolamento UE e una decisione PESC. Sulla base di un regolamento fondato sulle politiche materiali in tema di politica spaziale europea (regolamento (UE) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021, che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale, in GUUE L 170 del 12 maggio 2021, p. 69), l'Unione ha istituito un programma spaziale al fine, tra l'altro, di fornire servizi, informazioni e dati spaziali aggiornati e sicuri, che siano in grado di sostenere le priorità politiche dell'Unione e il relativo processo decisionale indipendente (art. 4, par. 1). Il regolamento stabilisce che la Commissione, nell'ambito delle sue competenze e con il sostegno dell'Agenzia, garantisca un elevato livello di sicurezza per quanto riguarda in particolare: la protezione dell'infrastruttura, sia spaziale sia di terra, e la fornitura di servizi, in particolare contro gli attacchi fisici e informatici; il controllo e la gestione dei trasferimenti di tecnologia; la protezione delle informazioni sensibili non classificate e delle informazioni classificate (art. 34, par. 1). Nello svolgimento di questa funzione, la Commissione provvede affinché vengano effettuate analisi del rischio e della minaccia per ciascuna delle componenti del programma sulla base delle «istruzioni elaborate nell'ambito della decisione (PESC) 2021/698» (art. 34, par. 4). Ai sensi dell'art. 35 del regolamento, infatti, «Ogni volta che il funzionamento dei sistemi possa compromettere la sicurezza dell'Unione o dei suoi Stati membri, si applicano le procedure previste dalla decisio-

servano distinti sistemi istituzionali, decisionali e di fonti corrispondenti, rispettivamente, alla PESC/PSDC e alle politiche materiali. Siffatti regimi, oltre a dover mantenere una separazione sul piano formale, devono tra l'altro astenersi dall'interferire gli uni sugli altri e viceversa.

Alla luce di queste complessive considerazioni, non appare allora azzardato pensare che il processo di acquisizione di *autonomia strategica* si risolva (e si dissolva), in definitiva, in tante iniziative e azioni quante sono le competenze settoriali idonee a incidere, pur indirettamente, sulla sicurezza e difesa. Come emerge nitidamente dalla prassi, iniziative intraprese, ad esempio, sulla base della politica industriale o della politica commerciale comune concorrono al rafforzamento strategico dell'Unione più di quanto non contribuiscano le iniziative elaborate all'interno della PSDC.

Questa impressione è rafforzata dalle numerose iniziative che, sotto forma di proposte di atti normativi⁴² o di semplici dichiarazioni d'intenti⁴³, la Commissione, nella sua veste di titolare del potere di iniziativa legislativa, intraprende nell'ambito delle politiche materiali. Se, tra gli altri, si scorge pur rapidamente la recente comunicazione relativa al

ne (PESC) 2021/698». Questa decisione (decisione (PESC) 2021/698 del Consiglio del 30 aprile 2021 sulla sicurezza dei sistemi e servizi dispiegati, in funzione e usati nell'ambito del programma spaziale dell'Unione che possono incidere sulla sicurezza dell'Unione, in GUUE L 170 del 12 maggio 2021, p. 178), a sua volta stabilisce che, in caso di minaccia, gli Stati membri, la Commissione, l'Agenzia o qualsiasi struttura designata per il monitoraggio della sicurezza, a seconda dei casi, «informano immediatamente l'alto rappresentante di tutti gli elementi a loro disposizione che essi ritengano pertinenti». Quest'ultimo, a sua volta, informa immediatamente il Consiglio della minaccia e delle sue possibili ripercussioni sulla sicurezza dell'Unione o di uno o più dei suoi Stati membri e sul funzionamento dei sistemi o sulla fornitura dei servizi interessati (art. 2 della decisione). In tal caso, è previsto che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante, decida sulle necessarie istruzioni da impartire all'Agenzia o a qualsiasi struttura designata per il monitoraggio della sicurezza (art. 3 della decisione). Questa soluzione, peraltro, nell'offrire la possibilità di un coordinamento tra la dimensione politica e quella materiale dell'integrazione, ha l'effetto di mantenere formalmente separate le due realtà.

⁴² V., tra i molti, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma dell'Unione per una connettività sicura per il periodo 2023-2027, COM/2022/57 final del 15 febbraio 2022; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno, COM/2021/223 final del 5 maggio 2021.

⁴³ Che possono manifestarsi attraverso un articolato strumentario di atti di *soft law* come comunicazioni, raccomandazioni, pareri, ecc.

«Contributo della Commissione alla difesa europea»⁴⁴, ci si accorgerà che alle politiche materiali, *in primis* a quella industriale, e più in generale agli strumenti e meccanismi gestiti dalla Commissione, è assegnata una funzione centrale nel rafforzamento della PSDC. In particolare, non può passare inosservato che, anche nella prospettiva di un suo ulteriore potenziamento, il pilastro PSDC non potrà prescindere dalle politiche materiali e dalle dinamiche del mercato interno, che la Commissione, con dicitura non priva di suggestione, qualifica come «mercato europeo della difesa»; un mercato che si articola in molteplici ambiti – tra i quali, i settori della ricerca, la politica commerciale comune, quella industriale, dei trasporti, dello spazio, ecc. – e che si avvale di una gamma assai varia ed articolata di strumenti.

Alla luce di questo complessivo scenario, non appare allora inappropriato pensare che, più che acquisire *autonomia strategica*, l'UE stia elaborando tante strategie che, in corrispondenza alla frammentazione delle competenze di cui è dotata, non possono che essere autonome. Autonome per il contesto nel quale sono elaborate, autonome per gli attori coinvolti, per le procedure decisionali e, non ultimo, sotto il profilo finanziario.

In questa differente prospettiva, allora, anche la Bussola strategica sembra assumere un significato parzialmente diverso: non tanto un *vademecum* che «potenzierà l'autonomia strategica dell'UE»⁴⁵, quanto piuttosto uno strumento volto a coordinare azioni e iniziative settoriali che necessitano di essere orientate verso un obiettivo comune. La Bussola strategica, in questa prospettiva, è paradossalmente la riprova più evidente dell'esigenza dell'UE di doversi orientare in un contesto frammentato; un contesto politico ed istituzionale che, per definizione, non può aspirare ad un'autonomia strategica, ma forse ad un più limitato e meno ambizioso – però più realistico – coordinamento strategico di azioni, competenze, iniziative distinte.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2022) 60 final, cit.

⁴⁵ Bussola strategica, cit., p. 13.

L'integrazione europea alla prova del conflitto russo-ucraino

Chiara Sagone

Il contributo propone una riflessione sulla posizione, emergente dalla Carta Fondamentale, dell'Italia nei confronti della guerra e delle organizzazioni internazionali, per poi soffermarsi sul ruolo che la NATO e l'Unione europea hanno assunto a seguito dell'emergenza bellica affiorata in Ucraina. L'operato dell'organizzazione eurounitaria è improntato a un profondo senso di solidarietà ma alcune criticità sottolineano gli aspetti di debolezza che già in passato si rinvenivano nel settore della difesa, rendendo non ulteriormente rinviabile un intervento in materia, necessario affinché l'Unione europea possa proporsi quale baricentro di un nuovo equilibrio tra Oriente e Occidente.

1. Considerazioni introduttive

L'integrazione sovranazionale ha determinato un processo di metamorfosi per le nozioni di Stato e statualità¹.

Spesso ci si chiede se e in che misura gli Stati membri dell'Unione europea abbiano trasferito la loro sovranità all'Unione stessa, o se l'adesione possa aver, addirittura, comportato una perdita di sovranità².

Già il Codice di Camaldoli, al paragrafo 96, parlava del «falso dogma della sovranità assoluta dello Stato, fonte e premessa di ogni ingiustizia e violenza internazionale», riprendendo un pensiero che nel 1941 fu

¹ P. BADURA, *Costituzione e diritto costituzionale in Europa*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di Diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 15.

² L.F. PACE, *L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, pp. 37-48; M. FRAGOLA, *Sovranità dello Stato e ordinamento dell'Unione europea*, in M. FRAGOLA (a cura di), *Temi di diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2015; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006.

racchiuso nel Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, in armonia col pensiero federalista di Luigi Einaudi³.

Si tratta di idee che traggono le loro origini dalla volontà di creare le basi per una pace duratura e una garanzia di benessere e sicurezza per i popoli europei, sul presupposto che l'integrazione europea medesima avrebbe, peraltro, consentito di recuperare «una grossa parte di influenza, sia politica sia economica, andata perduta nell'ambito nazionale»⁴.

Dopo una crisi sanitaria che ha visto l'Unione europea assumere un ruolo da protagonista sul fronte della vaccinazione e nella predisposizione del piano per la ripresa, nel cuore dell'Europa è dilagata una crisi bellica dai contorni drammatici.

Stefano Silvestri, in un articolo pubblicato nel 2020⁵, parlava di «guerra in tempo di pace» per spiegare i contrasti dell'epoca contemporanea, riconducibili in buona parte ad attacchi cibernetici o a guerre dell'informazione, così relegando al passato esperienze belliche in cui la forza armata veniva usata per conquistare un territorio. Aggiungendo che, nello scenario attuale, «la conquista di un territorio è un'operazione molto più problematica perché può turbare l'equilibrio strategico e portare lo scontro ai massimi livelli»⁶.

L'attuale crisi induce, purtroppo, a smentire l'idea che la guerra attuata tramite l'invasione di un territorio sia obsoleta e, parallelamente, a riscoprire la rilevanza dell'art. 11 Cost., che afferma importanti principi sui rapporti internazionali dell'Italia⁷.

L'aggressione subita dall'Ucraina mette in discussione la più grande conquista dell'Unione europea: la pace. Una pace fondata sul rispetto dei confini territoriali, dei diritti umani, della sovranità democratica.

³ A. CIERVO, *Giuseppe Capograssi*, in A. BURATTI E M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci, 2010, pp. 286 ss.

⁴ J. SCHWARZE, *Das Staatsrecht in Europa*, in *Juristen Zeitung*, 12, 1993, p. 585.

⁵ S. SILVESTRI, *Guerre nella globalizzazione: il futuro della sicurezza europea*, in *IAI PAPERS*, 20, 2020; analogamente A. MARRONE, K. MUTI, *Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace*, *ivi*.

⁶ S. SILVESTRI, *Guerre nella globalizzazione*, cit., p. 5.

⁷ I.A. NICOTRA, *Il destino dell'Ucraina e le sorti dell'Europa*, su *interris.it*, 27 febbraio 2022.

Il contributo propone, dunque, una riflessione sulla posizione, emergente dalla Carta fondamentale, dell'Italia nei confronti della guerra e delle organizzazioni internazionali, per poi soffermarsi sul ruolo che la NATO e l'Unione europea hanno assunto a seguito dell'emergenza bellica affiorata in Ucraina.

L'operato dell'organizzazione euorounitaria è improntato a un profondo senso di solidarietà ma alcune criticità sottolineano gli aspetti di debolezza che già in passato si rinvenivano nel settore della difesa, rendendo non ulteriormente rinviabile un intervento in materia, necessario affinché l'Unione europea possa proporsi quale baricentro di un nuovo equilibrio tra Oriente e Occidente.

2. Guerra e rapporti internazionali secondo la visione costitutiva italiana

Con l'art. 11 Cost. la finalità dei Padri costituenti fu quella di riaffermare i principi della democrazia, della giustizia, libertà ed eguaglianza anche nella prospettiva internazionale, nel rapporto tra differenti Stati⁸.

Certamente, la formula utilizzata ben esprime la scelta in favore della pace come valore dell'ordinamento costituzionale italiano⁹. L'art. 11 Cost., dunque, segna una drastica rottura rispetto al passato militarista del ventennio fascista. La volontà dell'Assemblea costituente fu quella di

⁸ A. CASSESE, *Artt. 10-11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, I, p. 266 s.; A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il mulino, 2018, p. 80 s.; N. RONZITTI, voce *Guerra*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993; G. FERRARI, voce *Guerra (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970; G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il mulino, 2004; Id., *Guerra e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, pp. 19-34; Id., *Nuovi profili della guerra e rapporti parlamento-governo*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, v. 69, 3, 2002, pp. 381-399; N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2020, p. 379 s.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovene, 2010; L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace*, Napoli, Liguori editore, 1990; A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, pp. 47-64; G. MARAZZITA, "Guerra vietata, legittima e necessaria", in *Federalismi*, 22, 2022, pp. 52-100.

⁹ F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 76. Per un'analisi in prospettiva comparata, M.G. LOSANO, *Le tre costituzioni pacifiste. Il rifiuto della guerra nelle costituzioni di Giappone, Italia e Germania*, Max Planck Institute for European Legal History, Frankfurt am Main, 2020.

condannare la guerra e scoraggiarne il ricorso, con un divieto categorico. Alla base di tale scelta, un sistema di valori comune¹⁰ ha consentito di giungere alla rapida approvazione di una formulazione ferma e forte¹¹. La formula linguistica adoperata pone l'«Italia» quale soggetto che ripudia la guerra, con ciò intendendosi non solo l'apparato dello Stato, bensì ciascuno e tutti i consociati¹².

Il riferimento all'Italia, contenuto negli articoli 1 e 11 della Cost., contribuisce così a definire la sovranità interna ed esterna dello Stato, attraverso ben precisi limiti. Sotto il profilo esterno, l'Italia «perde il suo più terribile attributo» per contribuire «alla costruzione di un ordinamento internazionale di pace e giustizia tra le nazioni»¹³.

Piuttosto che affermare la «rinuncia» alla guerra come «strumento di conquista», espressione considerata esagerata per un Paese che durante il secondo conflitto mondiale aveva subito una pesante sconfitta¹⁴, ai costituenti sembrò comunque opportuno utilizzare il verbo ripudiare, con la sua portata particolarmente energica, foriera tanto di una manifestazione di condanna che di rinuncia nei confronti del fenomeno bellico¹⁵. Beninteso, l'art. 11 Cost., nella sua formulazione definitiva, ha ripudiato la guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli, e come

¹⁰ A. CASSESE, *Art. 10-11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 462 ss indica: l'apertura dello Stato verso la comunità internazionale; il pacifismo; la proiezione sul piano internazionale dei valori democratici e di libertà; il solidarismo internazionale; l'istanza «garantista».

¹¹ Russo-Perez e Nitti furono i soli due deputati ad esprimersi in senso contrario all'art. 11 in seno all'Assemblea in ragione della difficoltà nel distinguere guerre giuste e ingiuste e della sconfitta subita dall'Italia nel secondo conflitto mondiale. Si vedano la seduta del 14 marzo 1947 e del 18 marzo 1947 dei lavori dell'Assemblea costituente su *Nascitacostituzione.it*.

¹² M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione. Un principio decostituzionalizzato o da ricostituzionalizzare?*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2013, p. 264.

¹³B. PEZZINI, *Per un ordine della sovranità disarmata*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, p. 68.

¹⁴ Ancora, il verbo rinunciare poteva indurre a pensare che l'Italia si fosse spogliata di qualcosa che prima della sconfitta subita nel secondo conflitto mondiale essa deteneva, come ben spiega, tra gli altri, M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione. Un principio decostituzionalizzato o da ricostituzionalizzare?*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2013, p. 262.

¹⁵ On. Meuccio Ruini nella seduta della Assemblea costituente del 24 marzo 1947 su *Nascitacostituzione.it*.

mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», e, dunque, la guerra di aggressione. Pertanto, è certamente incompatibile col dettato costituzionale un'azione finalizzata a sopraffare la libertà di altri Stati e/o popoli, all'espansione territoriale o alla realizzazione di un primato politico-economico.

L'unico riferimento ad un intervento militare italiano finalizzato a salvaguardare la libertà di un altro popolo nei lavori preparatori si ritrova in una proposta dell'on. Valiani: «Quando invece si dice: “L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli”, si entra veramente in quel campo in cui si finisce sempre con lo stiracchiare i fatti, per dimostrare che si salvaguarda la libertà di un Paese intervenendo con le armi, o che viceversa la si salva non intervenendo. La storia recente è piena di contraddizioni in proposito (...) questo articolo darà luogo sempre a tante interpretazioni quante saranno le forze politiche in contrasto fra loro»¹⁶.

Certamente, la *ratio* della previsione costituzionale consente di affermare che è vietata nel nostro ordinamento la collaborazione con uno Stato promotore di una guerra d'aggressione.

Va, al contempo, osservato come l'opzione in favore della pace non neghi l'esistenza del conflitto bellico come parte dell'esperienza umana. Sotto questo profilo, gli articoli 52 e 54 Cost. aiutano a meglio comprendere la portata del ripudio della guerra.

Poiché l'art. 52 comma 1 Cost. dispone che «la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino», e l'art. 54 Cost. statuisce il dovere di fedeltà alla Repubblica, la guerra difensiva si configura addirittura come uno dei doveri costituzionali, essendo finalizzata alla salvaguardia della collettività e del territorio nazionale¹⁷.

La guerra risulta ammessa esplicitamente anche dagli art. 78 e 87 Cost. che, nel disciplinare lo «stato di guerra», ne affidano al Parlamento la deliberazione e il conseguente conferimento al Governo dei poteri ne-

¹⁶ Cfr. intervento On. Valiani nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 17 marzo 1947 su *Nascitacostituzione.it*

¹⁷ Sul significato della sacralità del dovere di difendere la Patria e le relative implicazioni costituzionali, I.A. NICOTRA, “*Vita*” e sistema dei valori nella Costituzione, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 181 ss; R. CONTI, *Intervista a Ida Nicotra. Doveri dell'uomo da Mazzini ad oggi: opinioni a confronto*, su *Giustiziainsieme.it*, 10 marzo 2022.

cessari, e al Presidente della Repubblica il compito di dichiarare tale stato. Appare evidente come, nelle decisioni concernenti la sicurezza esterna dello Stato e l'eventuale impiego della forza armata in situazioni di grave crisi internazionale, siano coinvolti tanto gli organi di indirizzo politico quanto il Presidente della Repubblica quale organo di garanzia¹⁸. Trattasi di un netto cambiamento rispetto allo statuto albertino, il cui art. 5 riconosceva al re la potestà di dichiarare la guerra, tacendo sull'organo competente a deliberare. È stato ben osservato come l'attuazione della norma abbia determinato l'accostamento a una forma di governo costituzionale puro, piuttosto che di governo costituzionale parlamentare, spettando al governo del re esprimere l'opzione a favore della pace o della guerra, mentre al Parlamento non rimase che trasferire al Governo l'esercizio del potere di legiferare, e persino l'esercizio dei bilanci¹⁹.

Sotto il profilo storico, la *deminutio* del Parlamento si ebbe non solo in occasione della Seconda guerra mondiale, ma anche durante la guerra del 1915-1918, decisa dal Re e dall'allora Presidente del Consiglio nonostante il notorio dissenso proveniente dall'Assemblea²⁰.

Oggi, il fondamento dell'opzione a favore delle Camere non può che rintracciarsi nell'art. 67 Cost., che sugella il ruolo dei parlamentari di rappresentare la Nazione anche nei momenti più tragici della storia²¹.

Dopo la proclamazione del ripudio della guerra offensiva, l'art. 11 Cost. contempla la possibilità che, in condizioni di parità con gli altri Stati, l'Italia consenta a «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e, inoltre, «promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

¹⁸ L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, p. 13.

¹⁹ G. FERRARI, *voce Guerra (stato di)*, cit.

²⁰ M. BENVENUTI, *La prima proposizione dell'articolo 11 della costituzione italiana tra (in)attualità e (in)attuazione*, cit., p. 276.

²¹ On. Damiani, seduta dell'8 marzo 1947, su *Nascitacostituzione.it*: «Questo è un altro fatto di alto significato, che mette in maggior rilievo il grave crimine commesso nel 1940, quando l'intero popolo italiano fu trascinato alla rovina per decisione di un solo uomo. No, decisioni così importanti devono essere prese dai rappresentanti del popolo, e se ci saranno due Camere, da tutte e due le Camere».

La volontà dei costituenti fu quella di porre l'enfasi su un anelito di pace non rinvenibile solamente all'interno dell'Italia, attraversando popoli e continenti diversi, come dimostrava la Carta Atlantica del 1941, presente nel dibattito dei Costituenti²².

La Costituzione repubblicana rende possibile il definitivo abbandono del nazionalismo e dell'imperialismo, considerando la solidarietà e la giustizia fra le Nazioni condizioni indispensabili per una convivenza pacifica fra i popoli.

Doveroso appare il richiamo alla distinzione di Galtung fra due forme di pace, quella negativa, intesa unicamente come non guerra, e quella positiva, «che si può instaurare soltanto attraverso un radicale cambiamento sociale e che, per lo meno, deve procedere di pari passo con il promovimento della giustizia sociale, con lo sviluppo politico ed economico dei paesi sottosviluppati, con l'eliminazione delle diseguaglianze»²³. Il tenore della disposizione rimanda alla seconda accezione di pace, non riconducibile all'assenza di guerra, ma alla presenza di condizioni che consentano la conservazione della pace.

Tali condizioni sono, più nello specifico, individuate nella limitazione della sovranità e nella partecipazione a organizzazioni internazionali. Sul punto, l'on. Corsanego attribuisce la responsabilità del secondo conflitto mondiale «alla protervia con cui ogni Stato ha voluto sostenere in modo assoluto, senza limitazioni, la propria sovranità», proponendo una Costituzione che potesse rompere «l'attuale cerchio di superbia e di nazionalismo, e sia una mano tesa verso gli altri popoli, nel senso di accettare da un lato delle limitazioni nell'interesse della pace internazionale e col riconoscere dall'altro un'autorità superiore che dirima tutte le controversie»²⁴.

Già il tenore letterale dell'articolo rende evidente il nesso di concatenazione tra le diverse proposizioni compresenti nell'art. 11 Cost., tutte inserite in un unico comma, seppur separate da due punti e virgola.

²² L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013, p. 4.

²³ N. BOBBIO, *Pace*, in *Enciclopedia del Novecento*, I Supplemento, 1989; J. GALTUNG, *Peace: research, education, action*, Copenhagen, Brili, 1975.

²⁴ On. Corsanego nella Seduta della Prima Sottocommissione del 3 dicembre 1946 su *Nascitacostituzione.it*.

L'articolo in esame non è, dunque, foriero di espressioni in antinomia, come chiarito con le sentenze n. 300 del 1984 rispetto alla seconda proposizione²⁵ e la sentenza n. 193 del 1985 rispetto alla terza proposizione²⁶. A fronte dell'alternativa tra una lettura che concepisce il ripudio della guerra quale elemento cardine, e un'interpretazione maggiormente propensa a considerare separatamente e distintamente i tre commi dell'articolo, quasi in un'accezione avversativa, si è affermata una visione, per così dire, "bilanciata" dell'articolo 11, che assegna a entrambe le previsioni la medesima rilevanza²⁷.

Piero Calamandrei, ancor prima dell'avvio dei lavori dell'Assemblea costituente, in un suo scritto ipotizzava l'inserimento in Costituzione di c.d. "ammorsature", ovvero, nell'arte muraria, di un collegamento, necessario per consentire futuri ampliamenti in direzione sovranazionale e internazionale²⁸.

Analogamente, il dibattito in Assemblea costituente denota un forte interesse per l'associazionismo internazionale.

²⁵ La sentenza parla, testualmente, di un «ulteriore progresso sul sofferto cammino dell'unificazione europea, anche politica, strumento essenziale per l'instaurazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni: e ciò al fine di evitare il ricorso a quelle ostilità che l'Italia solennemente ha ripudiato nel primo inciso dell'art. 11 Cost».

²⁶La Consulta, sulla portata dell'art. 11 Cost., non ha dubbi: «l'idea di un "Parlamento mondiale per la sicurezza e la pace" e di una "Confederazione europea dell'ordine giudiziario"(...) sembra effettivamente corrispondere - indipendentemente dalla sua effettiva efficacia - allo scopo che la Costituzione tutela».

²⁷ Al riguardo, cfr. L. CARLASSARRE, *L'articolo 11 della Costituzione nella visione dei Costituenti* in N. RONZITTI (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Esi, Napoli, 2013, p. 23; E. MINNITI, *L'Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista. Evoluzione strategica della NATO e costituzione dell'esercito europeo*, in *Federalismi*, 1, 2019, pp. 49-51. In aggiunta, G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2017, p. 2 parla della necessità di una «lettura evolutiva che tenga conto in particolare della influenza e condizionamento imposti dallo scorrere del tempo che ha reso sempre più rilevante il ruolo dei trattati internazionali relativi alla sicurezza che istituiscono apposite organizzazioni abilitate ad assumere determinazioni impegnative per l'Italia tramite i loro organi di governo».

²⁸ P. CALAMANDREI, *Stato federale e confederazione di Stati*, in *Europa Federata*, Milano, Edizioni di Comunità, 1947, pp. 24 s., ripubblicato in *Scritti e discorsi politici*, Firenze, La Nuova Italia, 1966, I, 2, p. 426. Per ulteriori approfondimenti, P. FARAGUNA, *Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale*, in F. CORTESI, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 63 ss.

Certamente l'art. 11 Cost. ha consentito la partecipazione italiana all'ONU nel 1955, il cui principio ispiratore si deduce dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite del 1945, secondo cui «I Membri devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo». Al contempo, l'art. 51 riconosce «il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite» e, nel legittimare la reazione difensiva dello Stato aggredito, affida al Consiglio di sicurezza l'adozione delle «misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale»²⁹. Pertanto, se dalla prima proposizione dell'art. 11 Cost. non si evince espressamente la possibilità di partecipare a conflitti bellici per la difesa di altri Stati, una lettura che guarda anche alle altre parti di cui si compone l'articolo in esame apre la strada alle norme del diritto internazionale e, tra esse, all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. È, pertanto, conforme al dettato costituzionale il diritto naturale di autotutela collettiva, nell'eventualità di un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite³⁰. Ai costituenti, infatti, premeva che l'Italia fosse inclusa nel circuito delle Nazioni Unite e nelle diverse organizzazioni deputate a garantire la sicurezza collettiva, affinché fossero resi più giusti e democratici non solo l'Italia ma anche l'ordinamento interstatale. Ne è scaturita una Costituzione certamente pacifica ma non improntata ad un rigido neutralismo, a differenza di quanto accaduto in Svizzera e in Giappone³¹.

²⁹ Sui rapporti tra NATO e ONU, l'articolo 7 del Trattato NATO stabilisce: «Il presente Trattato non pregiudica e non dovrà essere considerato in alcun modo lesivo dei diritti e degli obblighi derivanti dallo Statuto alle parti che sono membri delle Nazioni Unite o la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali». Anche l'accordo di Washington del '99 sul «Nuovo concetto strategico» ha ribadito il ruolo prevalente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: «*the United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security*». Per un approfondimento, C. FIORAVANTI, *La Carta delle Nazioni Unite e il Trattato Nato*, su Studiiperlapace.it.

³⁰ P. ROSSI, *La compatibilità con la costituzione italiana e il diritto internazionale dell'invio di armi all'Ucraina*, in Sidiblog.org, 8 marzo 2022.

³¹ A. GUAZZAROTTI, *Art. 11*, cit., p. 80; analogamente T.E. FROSINI, nell'intervista di P. Maciocchi intitolata *Perché l'invio delle armi a Kiev non è contro la Costituzione italiana*, in *Il Sole 24Ore*, 17 marzo 2022, richiama l'articolo 117 nella parte in cui prevede che la potestà dello Stato vada esercitata nel rispetto dei vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, aggiungendo che «l'Italia non è la Svizzera, e lo ha dimostrato in passato, in-

In altri termini, in seno all'Assemblea costituente, è emersa la necessità di ricostruire l'ordine internazionale «secondo giustizia»³². Tale esigenza porta con sé il postulato del solidarismo internazionale, nella consapevolezza che solo la collaborazione tra Stati avrebbe potuto scongiurare nuovi conflitti³³. A ragione, attenta dottrina ha definito pace e giustizia «due facce della stessa medaglia per cui non può esserci vera pace senza giustizia, né la prima può risolversi senza una reale affermazione della seconda»³⁴. È proprio nel riferimento tanto alla pace quanto alla giustizia che si rinviene la possibilità che l'Italia partecipi ad azioni di autodifesa collettiva.

Alle stesse conclusioni si giunge anche mediante l'art. 10, comma 1, Cost. e la tecnica dell'interpretazione conforme al diritto internazionale, posto che il diritto internazionale consuetudinario riconosce il diritto di legittima difesa individuale e collettiva³⁵.

In senso conforme, la legge n. 185 del 9 luglio 1990, in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento, impone un generale divieto di esportazione e transito in casi di «contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando manchino adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali» e «verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi

viando non solo armi ma uomini la cui vita era a rischio, in quelle che, in maniera molto soft, erano definite missioni di *peacekeeping*».

³² A. CASSESE, *Art. 10-11*, cit., p. 465.

³³ *Ivi*, p. 475. Cfr. intervento On. Corbino nella seduta del 24 marzo 1947 su *Nascitacostituzione.it*

³⁴ Espressione di I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, p. 900. Sull'argomento, cfr. intervento dell'On. Mancini nella seduta del 17 marzo 1947: «La giustizia tra tutti i popoli uccide per sempre la guerra».

³⁵ Corte Internazionale di Giustizia, 27 giugno 1986, *Nicaragua c. Stati Uniti d'America, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, in *ICJ Reports*, 1986, 100, par. 176, su cui G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, cit., p. 89, che ricorda come, nel Caso Nicaragua-Stati Uniti, la Corte internazionale di Giustizia «ha affermato che il principio del divieto dell'uso della forza, consacrato nell'art. 2, par. 4, della Carta, va correlato all'art. 51 consentendo il diritto consuetudinario l'aiuto allo stato soggetto ad aggressione».

dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere»³⁶. È, dunque, possibile esportare armamenti solo verso Paesi che stiano esercitando il proprio diritto di legittima difesa ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

La previsione costituzionale, in sintesi, consente di porre in essere azioni di autodifesa collettiva, ovvero interventi militari che si rendano necessari nel contesto internazionale per difendere uno Stato alleato che abbia subito un'aggressione, ma anche operazioni di *peacekeeping*³⁷.

Secondo tale concezione, tanto al ripudio della guerra quanto all'inclusione del Paese nel sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva deve essere riconosciuto il rango di principio fondamentale. È innegabile, infatti, che anche il secondo e il terzo comma contribuiscono a consacrare l'opzione a favore della pace, stavolta sul piano dei rapporti interstatuali³⁸.

Il contenuto dell'art. 11 Cost. com'è stato ben osservato, «costituisce la migliore espressione degli ideali di civiltà giuridica di uno Stato-comunità fattivamente impegnato ad impedire l'impiego della violenza bellica quale strumento di composizione delle controversie tra Stati sovrani o come mezzo di aggressione (anche solo potenziale) alla libertà di autodeterminazione dei popoli»³⁹.

Quanto alla dimensione più prettamente europea, la mancanza di una esplicita menzione nel testo costituzionale a un'organizzazione di ca-

³⁶ Art. 1, commi 5 e 6, l.n. 185/1990.

³⁷ L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping ed il valore costituzionale della pace alla luce della l. n. 145/2016*, in *Rivista Aic*, 2, 2018, pp. 1 ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, Giappichelli, 2001; A. DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Com. Int.*, 1995, pp. 229 ss.; G. MARTINO, M. PANEbianco, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 142 ss.; P. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000.

³⁸ A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 581. Analogamente, A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Diritto e Società, Parte I*, 1987, p. 646, afferma che «l'istanza pacifista trova la sua più profonda motivazione nel desiderio di trasporre, sul piano internazionale, quegli stessi principi di libertà e di rispetto della persona umana che si volevano affermare nell'ordinamento interno».

³⁹ L. BUSCEMA, *Le operazioni umanitarie e di peacekeeping*, cit., p. 7.

rattere sovranazionale potrebbe apparire scontata per ragioni di natura temporale, posto che il processo di integrazione europea non era ancora giunto a compimento nel momento in cui la Costituzione italiana è stata formulata e approvata. Non può, tuttavia, affermarsi che l'Europa non sia stata tenuta in debita considerazione dai costituenti⁴⁰.

Emblematico, al riguardo, l'emendamento dell'on. Bastianetto finalizzato ad aggiungere il riferimento «alla unità dell'Europa»: «se in questa Carta costituzionale potremo inserire la parola “Europa”, noi incasteremo in essa un gioiello, perché inseriremo quanto vi è di più bello per la civiltà e per la pace dell'Europa. Perché, badate, onorevoli colleghi, dal punto di vista economico questa Europa non si scinde più; dal punto di vista politico-militare nemmeno si scinde più; dal punto di vista ideologico noi vediamo già che i partiti politici hanno un grande funzione in questa unità europea. (...) Non sappiamo quello che sarà l'avvenire dell'Europa ed è forse prematuro pensare agli Stati Uniti d'Europa o ad una Federazione di Repubbliche europee; a me basta inserire il concetto che, come nella Costituzione consideriamo l'uomo, e sopra l'uomo la famiglia, e poi la Regione e lo Stato, così, sopra lo Stato e prima dell'organizzazione mondiale internazionale, vi sia l'Europa, la nostra grande Patria, perché, prima di tutto, noi siamo cittadini europei»⁴¹.

⁴⁰ G. D'OTTAVIO, *Il discorso politico sull'Europa nell'immediato dopoguerra (1945-1947)*, in G. BERNARDINI, M. CAU, G. D'OTTAVIO, C. NUBOLA (a cura di), *Letà costituente. Italia 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 397 ss; G.L. TOSATO, *L'articolo 11 della Costituzione e il diritto dell'Unione europea*, in N. RONZITTI (a cura di), *L'articolo 11 della Costituzione. Baluardo della vocazione internazionale dell'Italia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, pp. 69 s.; L. GIANNITI, *I Costituenti e l'Europa*, in *Federalismi*, 1° agosto 2018; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi*, n. 20, 2018; F. FABBINI, O. POLLICINO, *Constitutional Identity in Italy: European Integration as the Fulfilment of the Constitution*, in *EUI Working Paper LAW*, 06, 2017; A. MANZELLA, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 3, 2018, pp. 40 s., spec. pp. 44-45; N. LUPO E G. PICCIRILLI, *Conclusion: “Silent” Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in N. LUPO E G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 317 s.; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *DPCE*, 3, 2018, p. 5 s.; N. LUPO, *Clausole “europee” implicite ed esplicite nella Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 4, 2022, pp. 483 ss.

⁴¹ On. Bastianetto nella Seduta della Assemblea Costituente del 24 marzo 1947 su *Nascita-costituzione.it*.

La proposta, pur esprimendo un “principio italianissimo”⁴², venne ritirata a seguito dell’osservazione di Ruini, il quale riteneva poco opportuno un espresso riferimento alla sola Europa in un momento storico connotato da un così forte legame con gli Stati Uniti.

La posizione del partito comunista in merito agli esordi del processo di integrazione europea è, invece, ben sintetizzata da Togliatti, che fa emergere una differente concezione geografica dell’Europa⁴³. Nel giornale del partito affermava «[n]oi non vogliamo affatto separare l’Italia dal resto dell’Europa. Vi sono nella piccola borghesia e fra gli intellettuali uomini e correnti che sognano si possa giungere presto a una unità delle nazioni europee, nella quale dovrebbero essere superati anche i confini delle singole patrie, attraverso forme di collaborazione sempre più strette. Ebbene noi non respingiamo affatto queste proposte, ma diciamo che l’Europa deve essere presa qual è. L’Europa comincia agli Urali e finisce all’Oceano Atlantico. Avviciniamoci a tutti i popoli europei, troviamo un modo di collaborare più stretto con tutti questi paesi, dalla Russia all’Inghilterra, dai paesi di nuova democrazia alla Francia. Si faccia un tentativo simile, ma non nel nome di un piccolo gruppo di satelliti dell’imperialismo degli Stati Uniti, ma non per spezzare in due il Continente e preparare la guerra, non per far risorgere il vecchio spettro del militarismo tedesco, nemico di tutti i popoli europei. Ma nell’interesse della pace, dell’uguaglianza, della fraternità, della collaborazione di tutti i popoli europei. Prendano uomini intelligenti e audaci iniziative reali e concrete in questo campo e avranno da parte nostra tutto l’appoggio»⁴⁴.

3. *L’Ucraina tra Oriente ed Occidente*

Le posizioni dei membri dell’Assemblea costituente sul tema dell’identificazione dell’Europa offrono molteplici spunti di riflessione, i quali non possono che partire dalla constatazione che l’individuazione del confine

⁴² On. Meuccio Ruini nella Seduta della Assemblea costituente del 24 marzo 1947 su *nascitacostituzione.it*.

⁴³ P. TOGLIATTI, *Il discorso di Togliatti alla Camera*, in *l’Unità*, 18 ottobre 1952: «[l]’Europa è quella che è. Va dagli Urali all’Atlantico».

⁴⁴ P. TOGLIATTI, *Fermiamo la mano ai nemici della pace!*, in *l’Unità*, 25 settembre 1951.

del territorio europeo è una operazione complessa già da un punto di vista meramente geografico.

La definizione dei confini dell'Europa costituisce da tempo immemore una sfida politica e culturale: l'assenza di un vero limite naturale ha reso la frontiera con l'Asia estremamente fluida, che si espande o contrae a seconda delle vicende storiche, spesso terreno di scontro tra i soggetti coinvolti, mossi dalla volontà di stabilirvi un determinato ordine politico⁴⁵, tanto che si ritiene comunemente che l'Europa possa essere individuata solo come area culturale⁴⁶.

Michail Gorbačëv, nel suo recentissimo «La posta in gioco. Manifesto per la pace e la libertà»⁴⁷, ha sottolineato come nelle conferenze internazionali e nei media, il termine Europa venga sovente utilizzato quale sinonimo di Unione europea. Il premio nobel rammenta come l'idea di una casa comune, di un'Europa unita senza linee di confine, abbia svolto un ruolo incontrovertibile nel superamento della guerra fredda e avrebbe dovuto diventare il tema unificante della politica europea, aiutando a prevenire molti conflitti.

Invero, a seguito della caduta del muro di Berlino, la Comunità, e poi l'Unione, hanno instaurato legami di varia natura con gli Stati dell'Europa centro-orientale, in attuazione dell'art. 8 TUE, che mira alla creazione di uno spazio di «prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione»⁴⁸.

⁴⁵ Dalla definizione di Europa dell'Enc. Treccani si trae che dal XVII secolo venne proposta quale confine tra Europa e Asia la catena degli Urali, soluzione ancora abitualmente seguita, ma nessun criterio fondato su elementi fisici è soddisfacente.

⁴⁶ A dimostrazione di tale assunto, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, 3, 2017, p. 38 ci ricorda che «nella stessa partizione fra un'Europa dell'Ovest e un'Europa dell'Est riecheggia ancora la divisione del tutto artificiale, e non geografica, che gli accordi di Yalta imposero al Vecchio continente e che porta tuttora a considerare Paesi «dell'Est» Nazioni come la Slovenia o la Serbia che pure sono geograficamente più a Ovest di gran parte della Svezia, al contrario ascritta senza esitazioni all'Europa occidentale. Quanto basta per guadagnare la conclusione provvisoria che la posizione stessa del confine è intrisa, con riguardo al continente europeo, di politica e di ideologia».

⁴⁷ M. GORBAČËV, *La posta in gioco. Manifesto per la pace e la libertà*, Milano, Baldini Castoldi, 2020.

⁴⁸ T. CERRUTI, *Ucraina e Unione Europea: le ragioni di un avvicinamento graduale*, in *Sidiblog.org*, 12 aprile 2022.

È innegabile, tuttavia, che il sogno dell'Europa come casa comune sia fallito⁴⁹. Il tema della complicata delimitazione dell'Europa è reso evidente dal significato stesso di Ucraina, che in lingua slava significa “al margine”, “sul confine”. La storia del Paese e le più recenti vicende internazionali ne confermano il destino, quello di una terra di mezzo, contesa e condivisa da popoli e culture differenti e oggi oggetto di una disputa internazionale che vede coinvolti da una parte l'occidente, nel ruolo di Unione europea e NATO, e dall'altra la Federazione russa⁵⁰. Un vero e proprio “stato cuscinetto” la cui integrità è minata dalle contingenze strategiche che si sono nel tempo venute a creare nei Paesi ad esso confinanti⁵¹.

Al riguardo, non possono sottacersi le innumerevoli violazioni degli accordi stipulati tra Russia e Ucraina nel corso del tempo. Tra questi, il *Memorandum* di Budapest del 1994, nel regolare lo smaltimento delle testate nucleari trasferite dall'Ucraina in Russia, impegnava quest'ultima a rispettare l'indipendenza e la sovranità dell'Ucraina entro i suoi confini di allora; ad astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza e dall'utilizzare la pressione economica sull'Ucraina per influenzarne la politica; dall'usare armi nucleari contro l'Ucraina e a «sollecitare un'azione immediata del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite per fornire assistenza» nell'eventualità di un «atto di aggressione» contro il Paese. Analogamente, gli Accordi di Helsinki del 1972 posero degli obblighi giuridici inderogabili, richiamati in alcuni specifici titoli: «I. Eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; II. Non ricorso alla minaccia o all'uso della forza; III. Inviolabilità delle frontiere; IV. Integrità territoriale degli Stati; V. Risoluzione pacifica delle controversie VI. Non intervento negli affari interni»⁵².

⁴⁹ L. LEVI, *Riflessioni sulla casa comune europea*, in *Il Federalista*, Anno XXXII, 1, 1990, pp. 33 ss.

⁵⁰ A. CIAMPI, *Il conflitto russo-ucraino: analisi, cambiamenti, prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022, pp. 8-16.

⁵¹ G. CELLA, *Storia e geopolitica della crisi ucraina. Dalla Rus'diKiev a oggi*, Roma, Carrocci, 2021; S. ROMANO, *La scommessa di Putin*, Milano, Longanesi, 2022; P. FAZZI, *L'Ucraina e la “nuova spartizione” dell'Europa nel ventunesimo secolo*, su *storiaefuturo.eu*; S. SPOLTORE, *L'Ucraina tra Est e Ovest*, in *Il Federalista*, anno LVI, 1-2, 2014, pp. 87 ss; P. SELLARI, *Il conflitto russo ucraino: una visione geopolitica*, in *Federalismi*, 17, 2022.

⁵² G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2022, p. 86.

Fondamentali appaiono, inoltre, gli Accordi di Minsk, stipulati il 5 settembre 2014 e il 12 febbraio 2015 dai rappresentanti di Ucraina, Russia, Repubblica Popolare di Doneck e Repubblica Popolare di Lugansk, sotto l'egida della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, per sedare il conflitto scoppiato tra il governo ucraino e i separatisti di etnia russa dell'area del Donbass. Tali Accordi, oltre al cessate il fuoco, contemplavano l'inizio di un dialogo su una forma di autogoverno per le regioni di Donetsk e Lugansk e il riconoscimento di uno *status* speciale da parte del Parlamento; la reintroduzione, da parte dell'Ucraina, del controllo del confine con la Russia; una riforma della Costituzione volta ad inserire il decentramento dei poteri a favore delle due regioni e nuove elezioni territoriali. I protocolli non sono stati rispettati da ambo le parti⁵³.

Il conflitto odierno richiama alla mente il contrasto tra terra e mare tratteggiato da Schmitt nella sua autorevole opera del 1942⁵⁴.

Infatti, tra le giustificazioni all'invasione fornite da Putin nel discorso del 24 febbraio 2022 si ritrova l'espansione della NATO a est⁵⁵. In realtà, si

⁵³ Sugli argomenti addotti nell'ordinamento ucraino per sostenere la carenza di vincolatività giuridica di tali accordi, ai quali si è riconosciuta una mera valenza politica, K. GAVRYSH, *Che fine hanno fatto gli Accordi di Minsk?* Su sidiblog, 8 marzo 2022; A. AZZONI, *Accordi di Minsk, un naufragio annunciato*, in *limesonline*, 6, 2022. Il mancato rispetto degli accordi da parte della Russia è, invece, testimoniato da *Ukraine rebels vow to take back cities*, su *skynews.com.au*; *Ukrainian peace talks lead to buffer zone deal*, su *cbc.ca*, *CBC News*, 19 settembre 2014; *Ukraine deal with pro-Russian rebels at Minsk talks*, su *bbc.com*, *BBC News*, 19 settembre 2014.

⁵⁴ C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Leipzig, Reclam, 1942, trad. it. *Terra e mare*, Milano, Adelphi, 2002. R. IBRIDO, *I "fattori costituzionali condizionanti" della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2022, p. 351 osserva come «Carl Schmitt non fa geopolitica e anzi in qualche modo finisce per ribaltarne le coordinate di fondo. Se infatti il nucleo analitico della geopolitica classica consisteva in una teoria delle coazioni geografiche e naturali che si imponevano agli attori politici nella lotta per il potere, al contrario per Schmitt e la politica a dover delimitare gli spazi, anche eventualmente contro i vincoli posti dalla geografia».

⁵⁵ *Address by the President of the Russian Federation* del 24 febbraio 2022, disponibile su *en.kremlin.ru/*, da cui emerge anche il singolare tentativo di Putin di giustificare l'attacco facendo riferimento: all'art. 51 del Trattato ONU e, dunque, alla legittima difesa collettiva; a un intervento umanitario per atti di genocidio (che ricorda la giustificazione dell'intervento armato contro la Georgia dell'agosto del 2008); a un diritto all'autodeterminazione per le Repubbliche del Donetsk e di Lugansk. Quanto al primo profilo, l'ONU, dopo la risoluzione del 2 marzo 2022 di condanna dell'invasione russa dell'Ucraina con 141 voti a favore, 5 contrari e 35 astenuti, con la risoluzione umanitaria del 22 marzo 2022 presentata da Francia e Messico, oltre a chiedere aiuto e protezione per i civili, ha definitivamente riconosciuto nell'invasione russa la causa della crisi, con ciò escludendo che l'azione russa fosse giustificata dall'esigenza di difendere. Quanto alla seconda giustificazione, è stata l'Ucraina, il 27 febbraio 2022, ad instaurare un procedi-

tratta chiaramente di un pretesto per giustificare la sciagurata invasione del territorio ucraino. Prova ne sia che già nel 2014 l'annessione della Crimea ha palesato l'intenzione di espandere il territorio e il dominio della Russia nell'ex spazio sovietico sotto la bandiera del nazionalismo etnico, inducendo la dottrina a parlare di una sorta di URSS 2.0⁵⁶.

L'Ucraina ha presentato domanda per avviare un piano d'azione per l'adesione alla NATO nel 2008. L'idea di tale progetto, accantonata dall'Ucraina a seguito alle elezioni presidenziali del 2010, è riemersa a seguito del vertice

mento contro la Russia dinnanzi alla Corte internazionale di giustizia, ai sensi della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio. Infine, non conferente appare il riferimento al diritto all'autodeterminazione che, previsto dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, costituisce un rimedio attivabile solo qualora sia stato vano ogni tentativo di far cessare comportamenti discriminatori a danno di una parte della popolazione caratterizzata da una diversità culturale, linguistica o etnica da parte dello Stato, con una conseguente violazione del diritto di partecipazione ai processi decisionali democratici che in Ucraina non è stata posta in essere. Il diritto all'autodeterminazione e a un'eventuale secessione costituisce un'*extrema ratio*, dovendo essere coniugato con la sovranità e l'integrità territoriale dello Stato, come si evince dall'art. 2 dello Statuto delle Nazioni Unite, e non può in ogni caso essere invocato a giustificazione di un'invasione realizzata da parte di un altro Stato. L'Assemblea Generale dell'ONU, il 12 ottobre 2022, ha, dunque, adottato una risoluzione che condanna chiaramente i referendum illegali e la tentata annessione illegale della Russia di quattro province dell'Ucraina, non valida ai sensi del diritto internazionale. Sui presupposti per l'invocazione del diritto all'autodeterminazione e di un'eventuale secessione, I.A. NICOTRA, *La "sfida" secessionista e il valore "unificante" della solidarietà territoriale. L'ultima frontiera della protesta populista*, in *Federalismi*, 16, 2019, pp. 12 ss; A. BUCHANAN, *Secessione, quando e perché un paese ha il diritto di dividersi*, Milano, Mondadori, 1994; F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, II, Torino, Utet, 1994, pp. 1 ss; G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, Jovene, 1984; G. ZANGHI, *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, in *Riv. Inter.dir. dell'uomo*, 6, 1993, p. 405 ss; S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 16 ss; A. BARBERA, G. MIGLIO, *Federalismo e Secessione: un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997; G. POGGESCHI, *Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte Suprema del Canada*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, p. 1173 ss.

⁵⁶ M.A. ALEXSEEV, *Backing the USSR 2.0: Russia's ethnic minorities and expansionist ethnic Russian nationalism*, in P. KOLSTØ, H. BLAKKISRUUD (a cura di), *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity, and Authoritarianism, 2000–2015*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 160–191; W. PINCUS, *L'Ucraina e il sogno di Putin di una nuova Urss*, su *ladiscussione.com*, 12 febbraio 2022; M.H. VAN HERPEN, *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism*, Lanham, Rowman & Littlefield Pub Inc, 2014; ID., *Confronting Russia's new imperialism: the different fates of Ukraine, Belarus, and the Baltic States*, in CIDOB, 2017; G. SASSE, *Russian Neo-Imperialism: Official Discourse and Domestic Legitimation*, in *Europe-Asia Studies*, 17 agosto 2022 O. KUSHNIR, *Seven Truths of Russian Neo-imperialism: Unceasing Expansion*, in *Forum for Ukrainian Studies*, 11 marzo 2022; L. HARTNETT, *La lunga storia dell'imperialismo russo che ha plasmato la guerra di Putin*, in *The Washington Post*, 2 marzo 2022; V. VAKHITOV, N. ZAIKA, *Beyond Putin: Russian imperialism is the No. 1 threat to global security*, in *atlanticcouncil.org*, 27 aprile 2022.

UE-USA tenutosi a Bruxelles il 15 giugno 2021, ove le Parti hanno espresso la loro determinazione a continuare a sostenere la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dei partner orientali dell'UE e di sostenere il percorso di riforma dell'Ucraina, oltre che della Georgia e della Repubblica di Moldova. Mutuando le parole di un docente di Storia contemporanea, potremmo dire che l'Ucraina sia una minaccia per Mosca in quanto «simbolo di un'europeizzazione e di una democratizzazione riuscite»⁵⁷.

Il Trattato NATO, poco tempo addietro considerato in stato di morte cerebrale⁵⁸, oggi riscopre la sua rilevanza quale «*nuclear Alliance*» e «*primary framework for European security as long as Europeans find themselves under the shadow cast by the large nuclear arsenal of the Russian Federation*»⁵⁹.

Di fronte a tale scenario, la Russia sta tentando di ostacolare il rafforzamento del Patto Atlantico. Secondo il Presidente della Federazione russa tale allargamento «sta nutrendo nei territori storicamente affini alla Russia un sentimento di ostilità verso la nostra Patria. Si tratta di territori posti sotto il pieno controllo esterno fortemente plasmato dalle forze della NATO»⁶⁰.

Il Report NATO 2030 del 25 novembre 2020⁶¹ ben mostra la delicatezza dei rapporti intrattenuti con la Russia. Esso rammenta le iniziative russe che hanno impattato negativamente sulla sicurezza dell'area euro-atlantica. Tra queste, proprio l'intervento russo in Ucraina, compresa l'annessione illegittima e illegale della Crimea nel 2014.

Nella consapevolezza degli scarsi risultati raggiunti mediante il dialogo, il Report stimava che molto probabilmente la Russia sarebbe rimasta la

⁵⁷ S.A. BELLEZZA, *Il destino dell'Ucraina, il futuro dell'Europa*, Brescia, Scholè, 2022, p. 195.

⁵⁸ A. SOMMA, *Sotto l'atlantismo niente. L'Europa messa a nudo della guerra ucraina*, su *La-fionda.org*, 2 marzo 2022.

⁵⁹ V.G. LINDSTROM, T. TARDY (a cura di), *The EU and NATO. The essential partners*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2019, p. 42

⁶⁰ Estratto da «*Perché la Russia ha attaccato: la traduzione integrale del discorso di Putin*» su *lindipendente.online*, 24 febbraio 2022.

⁶¹ *Nato 2030: United for a new era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, su cui A. MARRONE, *La Nato e la rivalità sistemica con Russia e Cina*, in *Affarinternazionali.it*, 7 dicembre 2020; F. GAUDIOSI, *NATO 2030: il rilancio dell'Alleanza Atlantica per il prossimo decennio*, in *Osorin.it*.

principale minaccia militare per l'alleanza, evidenziando la necessità di mantenere l'apertura al dialogo, utilizzando comunque anche un efficace approccio di deterrenza⁶².

Non essendosi, tuttavia, concluso il procedimento che condurrebbe l'Ucraina a far parte di tale organizzazione, la NATO non può intervenire in Ucraina ex art. 5 del Trattato, ai sensi del quale ogni attacco armato contro uno dei paesi membri viene automaticamente considerato un attacco contro tutti i paesi membri.

La possibilità di un intervento della NATO, a fronte del pericolo avvertito da Polonia, Estonia, Lettonia e Lituania, si ricava, piuttosto, dall'art. 4, il quale prevede apposite consultazioni tra i 30 Stati membri quando si prefigura una minaccia dell'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di uno di essi.

Così, il Presidente Usa, Joe Biden, ha dichiarato: «le nostre forze non andranno in Europa per combattere in Ucraina, ma per difendere i nostri alleati della NATO e rassicurare quegli alleati nell'est. Gli Stati Uniti con tutta la forza della potenza americana difenderanno ogni centimetro del territorio della NATO»⁶³.

Conseguentemente, migliaia di forze di terra statunitensi e di altro tipo sono state dispiegate nei Paesi NATO dell'Europa orientale⁶⁴.

4. *L'Unione europea, a fianco dell'Ucraina, guarda già al futuro*

Come la Nato, anche l'Unione europea ha avviato un dialogo con l'Ucraina ai fini di un eventuale ingresso⁶⁵.

La prospettiva europea dell'Ucraina ben emergeva già nel preambolo dell'accordo di associazione del 2014, ove si fa riferimento alle aspirazioni europee dell'Ucraina⁶⁶.

⁶² *Nato 2030*, cit., pp. 25-26.

⁶³ V. CLEMENTE, *Usa Weekly News, Biden e Harris: "Difenderemo ogni centimetro del territorio NATO"*, su [tg24.sky.it](https://www.tg24.sky.it).

⁶⁴ *Biden. Putin ha una visione sinistra del mondo. Difenderemo ogni centimetro del territorio della Nato*, su [Agenpress.it](https://www.agenpress.it), 24 febbraio 2022.

⁶⁵ F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, su [Blogdue](https://www.blogdue.it), 22 marzo 2022.

⁶⁶ G. VAN DER LOO, *The EU Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden - Boston,

Al riguardo, sembra fondamentale rilevare come, nel novembre del 2013, il Presidente Viktor Yanukovich e il Governo ucraino annunciarono l'abbandono del processo di riforme che avrebbero dovuto condurre alla firma dell'accordo. Per questa ragione parte degli ucraini filo-europei scese in piazza, dando vita al movimento *Euromaidan* (traducibile in Europiapiazza) e alla guerra civile. Deluse le aspettative di un dialogo con gli autori della protesta, il Parlamento ucraino ha ritenuto di destituire Yanukovich⁶⁷, e il subentro del Presidente filo-occidentale Poroschenko ha dato vita a importanti rivendicazioni in Crimea e nelle province orientali di Donetsk e Lugansk. Quanto alla Crimea, definita dall'art. 134 della Costituzione dell'Ucraina quale «*Repubblica autonoma*», ma pur sempre «*parte integrante dell'Ucraina*», essa, per mezzo del suo Parlamento, ha dichiarato la propria indipendenza dall'Ucraina, subordinando l'efficacia di tale proclamazione all'esito di un referendum confermativo⁶⁸.

Avendo il 97% dei partecipanti al referendum espresso un voto favorevole all'indipendenza dall'Ucraina e all'annessione alla Russia, il Parlamento crimeano ha proclamato, il 17 marzo, l'indipendenza della Repubblica di Crimea come Stato sovrano, con ciò violando la Costituzione dell'Ucraina⁶⁹, come rilevato dall'UE, dal Consiglio d'Europa e dagli Stati Uniti d'America⁷⁰.

Brill, 2016; M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and admission*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 199 ss.

⁶⁷ E. SCISO, *La crisi ucraina e l'intervento russo: profili di diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2014, pp. 992-1031; M. FORNARI, *Conflitto in Ucraina, orsi fantasiosi e programmi malevoli*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4, 2017, pp. 1157-1160.

⁶⁸ G. BOGGERO, *Prime riflessioni sul diritto all'autodeterminazione della Crimea e di Sebastopoli nella crisi costituzionale dell'Ucraina*, in *il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2014.

⁶⁹ Costituzione dell'Ucraina, articolo 132: «*L'organizzazione territoriale dell'Ucraina si basa sui principi di unità e integrità del territorio statale, combinazione di centralizzazione e decentramento nell'esercizio del potere statale, equilibrio e sviluppo socioeconomico delle regioni, tenendo conto delle loro caratteristiche storiche, economiche, caratteristiche ecologiche, geografiche e demografiche, tradizioni etniche e culturali*»; articolo 133: «*Il sistema di organizzazione amministrativo-territoriale dell'Ucraina è costituito da: Repubblica Autonoma di Crimea, regioni, distretti, città, distretti in città, paesi e villaggi. L'Ucraina comprende: la Repubblica autonoma di Crimea, Vinnytsia, Volyn, Dnipropetrovsk, Donetsk, Zhytomyr, Zakarpattia, Zaporizhia, Ivano-Frankivsk, Kiev, Kirovohrad, Lubansk, Lviv, Mykolaiv, Odesa, Poltava, Rivne, Sumy, Ternopil, Ternopil, Khmelnytsky, Cherkasy, Cherniutsi, regioni di Chernihiv, Kiev e Sebastopoli. Le città di Kiev e Sebastopoli hanno uno status speciale determinato dalle leggi dell'Ucraina*».

⁷⁰ *Venice commission believes referendum in Crimea is illegal*, su kyivpost.com, 15 marzo 2014; *Ucraina, la Crimea fissa il referendum. Usa e Unione europea: «illegale»*, su Corriere.it, 6 marzo 2014.

In Lugansk e Doneck le autorità separatiste hanno dichiarato, in modo unilaterale, l'indipendenza dall'Ucraina il 12 maggio 2014, a seguito di un referendum, parimenti non riconosciuto né dalla comunità internazionale né dal governo centrale ucraino⁷¹.

Cosicché, nella decisione del Consiglio europeo del 15 dicembre 2016 concernente l'accordo di associazione, pur non venendo riconosciuto lo *status* di Paese candidato all'adesione all'Unione, si dà atto che «l'Ucraina, in quanto Paese europeo, condivide con gli Stati membri dell'Unione europea (...) storia e valori comuni ed è impegnata a promuovere tali valori».

Il Parlamento europeo, a seguito della richiesta formale del presidente ucraino Zelensky avanzata nel febbraio 2022⁷², ha approvato con 637 voti a favore, 13 contrari e 26 astenuti una risoluzione sull'ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea⁷³.

Il percorso verso l'ufficiale adesione dell'Ucraina all'UE, pur con alcuni tentativi di accelerazione, appare ancora luno⁷⁴.

⁷¹ Risoluzione *della Verkhovna Rada dell'Ucraina* sul riconoscimento di aree separate, città, insediamenti e villaggi delle aree di Donetsk e Luhansk come territori temporaneamente occupati del 17 marzo 2015 n. 254-VIII, reperibile su <https://zakon.rada.gov.ua>.

⁷² Il 28 febbraio 2022, la pagina Twitter ufficiale del Parlamento ucraino dava notizia di tale richiesta, parlando di "momento storico". Zelensky ha, a tal proposito, aggiunto: «Ci appelliamo all'Unione Europea per l'adesione immediata dell'Ucraina con una nuova procedura speciale. Siamo grati ai nostri partner per essere stati con noi, ma il nostro sogno è stare con tutti gli europei e, soprattutto, di essere uguali a loro». Secondo il presidente ucraino, «gli europei capiscono che i nostri soldati stanno combattendo per il nostro Stato, e quindi per l'intera Europa, per la pace, per tutti i paesi dell'Ue, per la vita dei bambini, l'uguaglianza, la democrazia». Traduzione tratta da D. FALCIONI, *Russia Ucraina, Zelensky firma richiesta adesione a Ue. Bruxelles: "Non è all'ordine del giorno"*, su fanpage.it.

⁷³ «*Motion for a Resolution to wind up the debate on the statement by the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy pursuant to Rule 132(2) of the Rules of Procedure on the Russian aggression against Ukraine (2022/2564(RSP))*» - B9-0123/2022 del 28.2.2022.

⁷⁴ In una risoluzione sull'aggressione russa contro l'Ucraina approvata nella plenaria del 1° marzo 2022, il Parlamento europeo ha invitato «le istituzioni dell'Unione ad adoperarsi per concedere all'Ucraina lo status di Paese candidato all'adesione all'UE, in linea con l'articolo 49 del Trattato sull'Unione europea e sulla base del merito e, nel frattempo, a continuare ad adoperarsi per la sua integrazione nel mercato unico dell'Unione in virtù dell'Accordo di associazione». La Presidente della Commissione europea ha chiarito che l'adesione dell'Ucraina «*would take time*». In senso analogo la Dichiarazione di Versailles, adottata dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri nel corso di una riunione informale tenutasi il 10 e l'11 marzo, ove si afferma che «l'Ucraina appartiene alla nostra famiglia europea». Anche nelle conclusioni su grande Europa,

Non essendo l'Ucraina membro dell'UE, non conferenti ai fini di un aiuto nel conflitto bellico appaiono tanto l'art. 42, comma 7, TUE, ai sensi del quale «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite», quanto la clausola di solidarietà contenuta nell'art. 222 TUE, attivabile «qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo»⁷⁵. Ciononostante, l'Unione europea si è prontamente attivata per offrire supporto allo Stato aggredito con un intervento ad ampio spettro⁷⁶. L'art. 21 TUE prevede, infatti, che «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

Con decisione (UE) 2022/313 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 febbraio 2022, l'Unione ha messo a disposizione dell'Ucraina un'assistenza macrofinanziaria per un importo massimo di 1,2 miliardi di euro, al fine di sostenere la stabilizzazione economica dell'Ucraina e un programma sostanziale di riforme nel paese.

Con decisioni (PESC) 2022/338 e 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022, adottate nel quadro dello Strumento europeo per la pace, l'Unione europea ha istituito una misura di assistenza per contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine, difendere l'integrità

Ucraina, domande di adesione di Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia, Balcani occidentali, questioni economiche, Conferenza sul futuro dell'Europa e relazioni esterne del 23 e 24 giugno 2022 il Consiglio europeo ha riconosciuto la prospettiva europea dell'Ucraina, oltre che della Repubblica di Moldova e della Georgia. Le Istituzioni europee appaiono concordi nel riconoscere in tempi rapidi lo *status* di Paese candidato all'Ucraina, ma nulla emerge su una possibile adesione immediata in deroga a quanto previsto dall'art. 49 TUE.

⁷⁵ Sul differente ambito di applicazione delle due previsioni, G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Fladi-fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 2018, pp. 8 ss.

⁷⁶ Per un'approfondita analisi delle fonti adottate in Italia a sostegno dell'Ucraina, I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa*, cit., pp. 874-905.

territoriale e la sovranità dell'Ucraina, e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare. Tali misure hanno consentito di finanziare la fornitura di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, e di carburante e dispositivi di protezione⁷⁷.

L'Unione è intervenuta con decisione di esecuzione del Consiglio del 4 marzo 2022 attivando, con effetti immediati, il regime di protezione temporanea previsto dalla direttiva 2001/55/CE, in ragione del consistente afflusso di sfollati provenienti dall'Ucraina⁷⁸. Sono stati avviati programmi di aiuto umanitario a favore dei civili colpiti dalla guerra in Ucraina, con l'obiettivo di fornire cibo, acqua, assistenza sanitaria, alloggio e assicurare l'accesso a beni e servizi di prima necessità, fra cui l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'alimentazione.

Al contempo, sono state estese le sanzioni adottate contro la Russia a partire dal 2014, a seguito dell'invasione e annessione della Crimea e del conflitto nel Donbass⁷⁹.

⁷⁷ Sul punto, M. VELLANO, *La decisione dell'Unione europea di fornire alle forze armate ucraine armamenti concepiti per l'uso letale della forza e le relative implicazioni giuridiche*, in *BlogDUE*, 7 marzo 2022; M. PEDRAZZA, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Rivista.eurojust.it*.

⁷⁸ A. DI PASCALE, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in *Rivista.eurojust.it*; E. COLOMBO, *Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini*, in *BlogDUE*, 10 marzo 2022; G. MORGESE, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria, il gattopardismo degli Stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina*, *ivi*, 30 giugno 2022; Id., *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, pp. 381 ss; F. CAMPOMORI, *La crisi ucraina e la (ri)organizzazione del sistema di accoglienza: tra lodevoli aperture e preoccupanti disparità di trattamento dei profughi*, in *Politiche Sociali*, 2, 2022, pp. 325-332.

⁷⁹ In particolare, a partire dal 23 febbraio 2022, l'Unione ha esteso le sanzioni adottate, sulla base dell'art. 215 TFUE, con i regolamenti (UE)269/2014 e 833/2014 del Consiglio, a loro volta fondati sulle decisioni (PESC) 2014/145 del 17 marzo 2014 e 2014/512 del 31 luglio 2014. Si tratta di misure restrittive mirate (sanzioni individuali), sanzioni economiche e misure diplomatiche. Le sanzioni nei confronti delle persone consistono in divieti di viaggio e congelamento dei beni. I divieti di viaggio impediscono alle persone inserite in elenco di entrare o transitare nel territorio dell'UE per via terrestre, aerea o marittima. Il congelamento dei beni riguarda tutti i conti appartenenti alle persone ed entità inserite in un elenco nelle banche dell'UE ed è funzionale a garantire che tale denaro non possa più essere utilizzato per sostenere il regime russo, trovando un rifugio sicuro nell'UE. Nel quadro delle sanzioni economiche, l'UE ha imposto alla Russia una serie di restrizioni all'importazione e all'esportazione, e ha vietato tutte le operazioni con la Banca centrale nazionale russa relative alla gestione delle riserve e delle attività della Banca centrale russa. A seguito del congelamento dei beni della Banca centrale,

La Commissione ha disposto un piano d'azione per la realizzazione di “corridoi di solidarietà” che consentano all'Ucraina di esportare i propri cereali nonostante il blocco dei porti ucraini del Mar Nero da parte della marina russa e di importare i beni necessari⁸⁰.

Nel settore dell'energia, la rete elettrica ucraina è stata sincronizzata con l'UE⁸¹.

Il 23 e 24 giugno 2022 il Consiglio europeo ha adottato conclusioni su grande Europa, Ucraina, domande di adesione di Ucraina, Repubblica di Moldova e Georgia, Balcani occidentali, questioni economiche, Conferenza sul futuro dell'Europa e relazioni esterne.

Il Consiglio europeo ha ribadito di essere fermamente al fianco dell'Ucraina, condannando con fermezza gli attacchi indiscriminati della Russia contro i civili e le infrastrutture civili ed esortando la Russia a ritirare immediatamente e incondizionatamente tutte le sue truppe e attrezzature militari dall'intero territorio dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Il diritto internazionale umanitario, anche in relazione al trattamento dei prigionieri di guerra, deve essere rispettato.

L'Unione europea, per mezzo delle misure adottate, si è resa portatrice di un profondo messaggio di civiltà e di solidarietà, quasi a voler rimarcare il proprio centrale ruolo per la stabilità continentale in base ai

quest'ultima non può più accedere alle attività detenute presso banche centrali e istituzioni private nell'UE. Per ulteriori approfondimenti, C. BEAUCILION, *Les mesures restrictives de l'UE contre la Russie – fonction, contenu, efficacité*, in *blog.leclubdesjuristes.com*; M. PEDRAZZI, *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, cit; S. LATTANZI, *Il Consiglio sanziona “la propaganda del Cremlino” e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, in *BlogDue*, 7 aprile 2022; M. BARBANO, *Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale*, in *Quaderni Aisdue*, 1, 2022, pp. 169 ss; S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SidiBlog*, 22 marzo 2022.

⁸⁰ COM(2022) 217 final del 12.05.2022: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Piano d'azione per l'istituzione di corridoi di solidarietà UE-Ucraina per agevolare le esportazioni agricole dell'Ucraina e gli scambi bilaterali con l'UE.

⁸¹ F. LUCA, *Ucraina e Moldova sincronizzate alla rete elettrica dell'UE*, su *Euneus.it*, 16 marzo 2022.

valori enunciati all'art. 2 TUE, che «si prefigge di promuovere nel resto del mondo» (art. 21, par. 1, TUE)⁸².

Tuttavia, il conflitto bellico fa emergere alcune criticità che l'Unione europea, oggi più che mai, è chiamata a superare. Da troppo tempo si parla dell'Unione quale gigante economico (nonostante l'evidente debolezza affiorante nel settore energetico⁸³) e nano politico-militare.

Il cammino verso una difesa europea, pur rientrando tra le più forti aspirazioni dei *Founding Fathers* e riportandoci al Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa⁸⁴, è stato sempre caratterizzato da un percorso travagliato a causa di volontà politiche divergenti⁸⁵, essendo il settore della difesa ritenuto dagli Stati membri l'ultimo «baluardo» della sovranità nazionale⁸⁶. Invero, il progetto europeo è stato in grado di garantire dal dopoguerra un lungo periodo di pace, prosperità e democrazia ma, col

⁸² E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, in *BlogDue*, 20 aprile 2022, p. 464.

⁸³ F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDue*, 6 aprile 2022.

⁸⁴ Per approfondimenti S. FILIPPI, *Alleati contro: le trattative per la nascita della Comunità europea di Difesa*, Milano, Mondadori, 2016; P.L. BALLINI (a cura di), *La Comunità Europea di Difesa (CED)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009; D. PREDÀ, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Milano, Jaca, 1993; ID., *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della Delegazione italiana (1950-1952)*, Milano, Jaca, 1990; S. BERTOZZI, *La Comunità Europea di Difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2003; D. CAVIGLIA, A. GIONFRIDA, *Un'occasione da perdere. Le Forze Armate italiane e la Comunità Europea di Difesa (1950-54)*, Roma, Apes, 2009; E. FURSDON, *The European Defence Community: a history*, Londra, Macmillan, 1980; C. WALTON, *Background for the European Defence Community*, in *Political Science Quarterly*, 1953, pp. 42-69.

⁸⁵ E. MINNITI, *L'Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista*, cit., p. 56, rileva una certa difformità di vedute anche tra Paesi tendenzialmente concordi nel rafforzare il settore della difesa. In particolare, «in occasione delle celebrazioni per il centenario della fine della prima Guerra Mondiale, il Presidente francese Macron ha definito quale obiettivo prioritario, la nascita di un esercito europeo in grado di difendere l'Unione dalle potenziali minacce provenienti da Russia e Cina, ma "anche dagli Stati Uniti"(...) Viceversa, il punto di vista tedesco sul tema, appare assumere una prospettiva differente, orientata alla costruzione di un "pilastro europeo" interno alla NATO, e dunque di un esercito europeo unico ed efficiente ma complementare all'Alleanza Atlantica». Sull'azione frenante del Regno Unito, potenza militare nucleare desiderosa di mantenere una propria autonomia di intervento sul piano internazionale e sempre disinteressata a qualsiasi forma di integrazione politica eurounitaria, si veda M. CASTALDO, *Il difficile rapporto tra Regno Unito e Unione Europea*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 3, 2015, pp. 359-372.

⁸⁶ Si vedano, al riguardo, tutti i contributi contenuti in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive. Atti dell'Incontro internazionale di Studi Roma, 19 ottobre 2018*, in *Federalismi*, 1, 2019; G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, in *Federalismi*, 23, 2018 p. 3.

passare del tempo, troppi fattori hanno inciso sulla sicurezza: si pensi al terrorismo internazionale, e, appunto, alle situazioni verificatesi sul fianco Est dell'Europa⁸⁷.

L'art. 43 TUE specifica che l'UE può ricorrere a mezzi civili e militari per «le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti».

Nonostante tale previsione, com'è noto, il settore della politica di sicurezza e difesa comune è rimasto, per così dire, dormiente, in ragione della perdurante predilezione per il metodo intergovernativo, seppur “contemperato” dall'attribuzione di importanti ruoli alle istituzioni dell'UE, quelle più vicine ai Governi nazionali, ovvero il Consiglio e il Consiglio europeo, e ciò ha impedito e preclude tuttora al Parlamento europeo e alla Commissione di giocare un ruolo determinante nella PESC-PSDC⁸⁸. Spetta, infatti, al Consiglio europeo l'individuazione degli interessi strategici dell'Unione, la fissazione degli obiettivi e la definizione degli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa, ma anche l'adozione delle decisioni necessarie. Qualora lo esigano sviluppi internazionali, è il presidente del Consiglio europeo a convocare una riunione straordinaria dello stesso per definire le linee strategiche della politica dell'Unione dinanzi a tali sviluppi (art. 26 TUE).

Il Consiglio, invece, ai sensi della medesima disposizione, ha il compito di elaborare la PESC e di assumere le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo. Il Consiglio e l'alto rappresentante provvedono ad assicurare l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'UE.

⁸⁷ E. TRENTA, *Apertura dei lavori al Convegno Difesa europea, quali prospettive*, in *Federalismi*, 1, 2019, p.11; B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, ivi, pp. 8 ss.

⁸⁸ G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, cit., p. 7; E. CARLI, *La politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, Giappichelli, 2019; C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

Ai sensi dell'art. 18, par. 2, TUE «L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune». L'art. 27 TUE affida all'alto rappresentante il compito di rappresentare l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune.

Quanto al ruolo della Commissione europea, un laconico riferimento nell'ambito della PESC è contenuto nell'art. 30, par. 1, TUE, a tenore del quale «Ogni Stato membro, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o l'alto rappresentante con l'appoggio della Commissione, possono sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e possono presentare rispettivamente iniziative o proposte al Consiglio». Analogamente, il flebile coinvolgimento del Parlamento europeo è testimoniato dall'art. 36 TUE, il quale prevede per l'alto rappresentante un obbligo di consultazione sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e di informazione sull'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune.

Altra problematica riguarda l'articolo 41, paragrafo 2, che esclude dal bilancio dell'Unione «le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti».

Solo nel 2016, il Consiglio UE, con la sua Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea⁸⁹, nel riconoscere il ruolo della NATO per la difesa collettiva, ha affermato che l'UE avrebbe dovuto dotarsi di capacità autonome, d'un canto per contribuire maggiormente

⁸⁹ Bruxelles, 28 giugno 2016, 10715/16: Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea.

all'Alleanza atlantica, dall'altro per agire autonomamente qualora ve ne fosse la necessità. In altri termini, secondo la proposta dell'allora Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sarebbe stato necessario affermare il ruolo dell'Unione europea come fornitore di sicurezza globale⁹⁰.

La *Brexit* ha rafforzato il progetto di difesa comune. Dapprima, tale rinviramento è avvenuto attraverso lo strumento delle cooperazioni rafforzate⁹¹; oggi, tramite la cosiddetta Bussola strategica per la sicurezza e la difesa (*Strategic Compass*)⁹².

Alcuni stralci della premessa del documento che è stato discusso ed approvato appaiono particolarmente significativi: «con il ritorno della guerra in Europa determinato dall'aggressione ingiustificata e non provocata della Russia nei confronti dell'Ucraina, nonché a causa dei significativi mutamenti geopolitici in atto, la nostra capacità di promuovere la nostra visione e di difendere i nostri interessi è messa alla prova. Viviamo in un'epoca di competizione strategica e di complesse minacce alla sicurezza. Nel nostro vicinato e oltre assistiamo a un aumento dei conflitti, degli

⁹⁰ M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi*, 6, 2022, pp. 1-26; F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 64.

⁹¹ Sul tema, R. BASSO, *Cooperazioni rafforzate e relazioni esterne*, in G. BONVICINI e G.L. TOSATO (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Torino, Giappichelli, 2003; G. BONVICINI, G. GASPARINI, *Le cooperazioni rafforzate per la ristrutturazione dell'industria europea degli armamenti*, Gaeta, Artistic & Publishing Company, 2002; M. CONDINANZI, *L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 423 ss. Per la differenza rispetto alla cooperazione strutturata permanente si rinvia a L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell'Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell'integrazione in materia di difesa comune*, in *DPCE online*, 3, 2019, pp. 1919 ss.

⁹² F. SCIALOIA, *La nuova Bussola strategica: primo passo verso un'Europa federale?*, su *BlogDue*, 24 maggio 2022; F. FAVUZZA, *La bussola strategica dell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 11 aprile 2022; E. CALICAGNO, A. MARRONE e M. NONES, *La Bussola strategica Ue e dodici sfide per l'Italia*, in *IAI*, 13 giugno 2022; SENATO DELLA REPUBBLICA, *Nota su atti dell'Unione europea n.95. La bussola strategica dell'Unione europea: dopo quasi due anni di gestazione, arriva l'approvazione (in tempo di guerra) nel Consiglio Ue del 21 marzo*, in *senato.it*; M. SCHIRRIPIA, *L'organizzazione ed il controllo parlamentare delle agenzie di intelligence europee: quali spazi per una cooperazione di intelligence comunitaria?*, in *DPCE online*, 3, 2022, pp. 1453-1499; L. BONFIGLIO, *La "Bussola strategica" dell'UE: un cambio di passo necessario verso una politica estera e di difesa europea*, in *L'Unità Europa*, 6, 2021; M. SANTARELLI, *Intelligence comune europea: strategia per la prevenzione e lotta alle minacce ibride*, in *cybersecurity360.it*, 5 novembre 2021; J. DARNIS, *Così la guerra in Ucraina rivoluziona l'idea di Difesa europea*, in *Luiss School of Government, Policy Brief*, 11, 2022.

atti di aggressione e delle fonti di instabilità, oltre a un incremento delle forze militari, che causano gravi sofferenze umanitarie e sfollamenti... Aumentano anche le minacce ibride, sia in termini di frequenza che di impatto. L'interdipendenza è sempre più improntata alla conflittualità e il *soft power* è trasformato in un'arma: i vaccini, i dati e gli standard tecnologici sono tutti strumenti di competizione politica. L'accesso all'alto mare, allo spazio extra-atmosferico e alla dimensione digitale è sempre più conteso. Ci troviamo ad affrontare crescenti tentativi di coercizione economica ed energetica. Inoltre, i conflitti e l'instabilità sono spesso aggravati dai cambiamenti climatici che agiscono da 'moltiplicatore della minaccia'⁹³.

A fronte di tale complessità, l'Unione europea sembra voler finalmente assumere un ruolo determinante nel mantenimento della sicurezza internazionale, confermando quanto già *in nuce* contenuto nella dichiarazione di Versailles dell'11 marzo 2022⁹⁴.

Tuttavia, permangono alcune difficoltà nella realizzazione di tale apprezzabile e non ulteriormente rinviabile progetto. Alcune di esse dipendono dall'assetto istituzionale e dagli strumenti decisionali destinati a realizzare e regolamentare la PSDC; altre sono dovute a una debolezza, per così dire, contenutistica della Bussola.

Secondo il documento, l'UE dovrebbe poter agire in politica estera in modo più rapido ed efficiente, ma occorre rilevare che l'intero impianto della politica estera e di sicurezza comune è incentrato sul voto all'unanimità.

La richiesta di voto unanime rappresenta un serio ostacolo se si auspica di avanzare nel progetto della difesa comune. Se, infatti, vorrà farsi progredire il processo di integrazione, appare indispensabile trovare degli strumenti che consentano di difendere lo "spazio" dell'Unione

⁹³ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali, p. 2.

⁹⁴ *Riunione informale dei capi di Stato o di governo - Dichiarazione di Versailles* del 10 e 11 marzo 2022 su [Consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu), p. 3: «Di fronte alla crescita dell'instabilità, della competizione strategica e delle minacce alla sicurezza, abbiamo deciso di assumerci maggiori responsabilità per la nostra sicurezza e di compiere ulteriori passi decisivi verso la costruzione della nostra sovranità europea, la riduzione delle nostre dipendenze e la messa a punto di un nuovo modello di crescita e di investimento per il 2030».

come territorio unico, evitando che ciascuno Stato abbia una capacità bloccante tale da costringere all'adozione di scelte a livello statale non sorrette da una strategia comune.

Al riguardo, il *Compass* non specifica in che modo si potrà giungere ad una maggior flessibilità del processo decisionale dell'Unione, richiamando i classici meccanismi dell'astensione costruttiva ex art. 31(1) TUE e della cooperazione rafforzata di cui all'art. 44 TUE⁹⁵, senza far riferimento ad un superamento del voto all'unanimità, in favore di decisioni a maggioranza qualificata, come auspicato da alcuni Paesi europei⁹⁶.

Il metodo intergovernativo, poi, marginalizza il ruolo del Parlamento europeo e della Commissione in un settore ove, invece, sarebbe opportuno un forte coinvolgimento.

La bussola strategica non risolve nemmeno uno dei principali nodi critici dell'impianto normativo in materia, afferente al profilo dei finanziamenti per la spesa di difesa. Il documento afferma inequivocabilmente che le forze armate la cui capacità viene rafforzata «restano in mano agli Stati membri»⁹⁷ e, di conseguenza, propone di aumentare la sinergia tra le spese di difesa nazionale, senza programmare di investire su una spesa comune sovranazionale, come accaduto col *NextGeneration EU*⁹⁸.

Quanto alla debolezza contenutistica della Bussola, la predisposizione di una forza comune d'intervento costituita da appena 5.000 militari non può di certo realizzare l'auspicata autonomia strategica nel settore della difesa, risultando evidentemente inidonea a difendere i confini europei da eventuali attacchi esterni.

⁹⁵ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, cit., p. 14: «dobbiamo puntare a una maggiore flessibilità nell'ambito del nostro processo decisionale, senza compromettere la solidarietà politica e finanziaria. Utilizzeremo pertanto il potenziale offerto dai trattati dell'UE, compresa l'astensione costruttiva. Decideremo in particolare modalità pratiche per l'attuazione dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea, conformemente al processo decisionale della PSDC [politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea], al fine di consentire a un gruppo di Stati membri, disposti e capaci, di pianificare e condurre una missione o un'operazione nel quadro dell'UE e sotto la supervisione politica del Consiglio».

⁹⁶V. AZZOLINI, *Come superare la regola dell'unanimità che blocca l'azione dell'Unione europea*, su *Editorialedomani.it*, 17 maggio 2022.

⁹⁷ Consiglio UE 7371/22 del 21 marzo 2022, cit., p. 30.

⁹⁸ E. TRIGGIANI, *La nostra Europa contro la guerra*, cit., p. 8.

Anche il capitolo sulle *partnership* transnazionali strategiche presenta alcune debolezze, limitandosi ad un elenco di stati ed organizzazioni regionali con cui l'UE si propone di collaborare, senza approfondire la tematica del legame col Regno Unito dopo la Brexit⁹⁹.

Al riguardo, la conferma del ruolo della NATO quale «fondamento della difesa collettiva»¹⁰⁰ può intralciare la creazione di un esercito europeo, escludendo l'ipotesi di un'autonomia strategica eurounitaria.

Va detto, comunque, che la bussola rappresenta solamente una linea di indirizzo, la quale sconta probabilmente la mancanza di una scelta da parte degli Stati membri a favore di un'unione autenticamente politica. Già l'articolo 38 del Trattato CED ipotizzava una procedura di revisione per la creazione di una vera e propria Comunità politica europea, caratterizzata dalla presenza di un Parlamento sovranazionale eletto su base democratica, e la costruzione di una struttura «federale o confederale»¹⁰¹ basata sul principio della «separazione dei poteri»¹⁰².

Se probabilmente tale progetto si dimostrava eccessivamente ambizioso nei primi anni 50 del 1900, più di recente, la pandemia e il conflitto bellico in corso evidenziano la necessità di un'Europa in grado di esprimere un'azione coesa a livello politico per poter avere un maggior peso a livello internazionale e fungere da punto di equilibrio nello scenario internazionale¹⁰³.

⁹⁹ F. FABBRINI, *La bussola strategica dell'UE: luci e ombre*, in *Centro studi sul federalismo*, 245, 2022.

¹⁰⁰ Consiglio UE 7371/22, cit., p. 5: «Un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri». In senso analogo, p. 39. Il tema è stato approfondito da C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?* in *aisdue.eu*, 18 maggio 2022, p. 48.

¹⁰¹ Sul dibattito afferente alla struttura federale o confederale, M. DI STEFANO, *Europa: confederazione o federazione?*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 30, 1963, pp. 521-527; L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953; J. SECRETAN, *Nations Unies ou Fédéralisme?*, Paris, Sirey, 1958; D. SIDJANSKI, *Du Federalisme national ou federalisme international*, Lausanne, F. Rouge & Cie, 1954; E. ROSSI, *L'Europa di domani. Un progetto per gli Stati Uniti d'Europa*, Bari, Stilo Editrice, 2014.

¹⁰² V.D. PREDÀ, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della CED*, in *Il Politico*, 4, 1989, pp. 575-595.

¹⁰³ A. TANCA, *Qualche osservazione sulla proposta di creazione di una Comunità Politica Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2022, pp. 619 ss.

Oggi più che mai si richiede all'Unione un intervento che vada al di là dei profili economici e monetari, di superare la posizione di subalternità rispetto agli Stati Uniti e all'organizzazione atlantica, per poter assumere un ruolo autonomo e incisivo nel contesto geopolitico¹⁰⁴.

Non va tralasciato che grazie alla Nato e alle sue basi di sicurezza collettiva è stato possibile lanciare il processo di integrazione europea; e anche l'allargamento della Nato ad Est ha reso più agevole un intraprendere un analogo percorso da parte dell'Unione europea¹⁰⁵.

Se, dunque, la presenza della Nato nel continente europeo dopo il secondo conflitto mondiale ha avuto importanti implicazioni nel settore della sicurezza, anche l'Unione europea è riuscita ad apportare delle innovazioni straordinarie, sol che si pensi alla creazione dell'eurozona e al passaggio da più valute a un'unica moneta utilizzata da circa 350 milioni di persone¹⁰⁶.

Adesso, si tratta di compiere un balzo in avanti in settori ormai divenuti cruciali, quali quello tecnologico, energetico, diplomatico e militare¹⁰⁷.

Gli albori del processo di integrazione europea ben dimostrano, infatti, come i settori della difesa, delle materie prime e dell'energia abbiano un ruolo essenziale nel garantire una democrazia caratterizzata da pace e cooperazione interna, ma anche da un'indipendenza esterna¹⁰⁸.

In conclusione, si ritiene opportuno aggiungere alcune considerazioni sul futuro del processo di integrazione europea.

¹⁰⁴ Dario Fabbri e Lucio Caracciolo, nella puntata di *Mappa Mundi* dedicata al concetto di Europa come (non) soggetto geopolitico, utilizzano l'efficace metafora dell'organizzazione euronitaria come campo da gioco, anziché quale giocatore. Cfr. <https://www.limesonline.com/europa-non-esiste/122789>.

¹⁰⁵ E. CASINI, G. ALTIMARI, *Vi spiego perché Ue e Nato sono destinate a cooperare*. *Parla Gilli*, su *formiche.net*, 28 luglio 2019.

¹⁰⁶ A. QUADRIO CURZIO, *La guerra dimostra che l'Europa non è abbastanza Europa*, su *buffpost.it*, 28 febbraio 2022.

¹⁰⁷ L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, cit.

¹⁰⁸ S. SPOLTORE, *L'Ucraina tra Est e Ovest*, cit., p. 89 parla addirittura di una inconsistenza politica dell'Unione Europea, la quale, pur appoggiando nei confronti della Russia le posizioni statunitensi favorevoli a sanzioni economiche, sconta l'assenza di una propria politica energetica, importando gas mediamente per il 30% dalla Russia tramite gasdotti che transitano proprio dalla Ucraina.

Secondo una prima prospettiva, si avrà una mera prosecuzione della politica dei piccoli passi, con tutti i paradossi di cui è foriera. Procedendo per tale via nel settore della difesa comune, infatti, permarrebbe il nodo critico della mancanza di un'unione politica.

Una differente tesi sostiene, invece, che i tempi sarebbero maturi per convocare un'Assemblea costituente, approvare una Costituzione europea e, quindi, far nascere gli Stati Uniti d'Europa¹⁰⁹.

Tale strada consentirebbe di dotare le Istituzioni sovranazionali di una forma e una sostanza democratica e sociale, con una vera e propria cessione di sovranità da parte degli Stati membri. Il processo consentirebbe all'Unione europea di porsi con autorevolezza innanzi alle altre grandi potenze mondiali.

Com'è stato ben osservato, «l'Unione europea non è un partner che limita l'indipendenza degli Stati nazionali ma una realtà che, al contrario, la rafforza in quanto colloca la sovranità in una sfera di condivisione sempre preferibile ad una isolata e sempre più indebolita. Il processo d'integrazione europea nasce, appunto, dalla matura consapevolezza che nella società contemporanea è necessario attrezzarsi in modo che l'esercizio di poteri democratici si svolga in un ambito territoriale più ampio ed efficace»¹¹⁰.

La tesi che, infine, sembra potersi in concreto profilare si ricava dal discorso sullo stato dell'Unione, ove la Presidente della Commissione europea Von der Layen, poco prima delle conclusioni, richiama la convocazione di una convenzione affinché si proceda a una revisione dei Trattati.

Torna alla mente il c.d. progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che fu ratificato solo da 18 Stati su 27, e successivamente bocciato dai referendum che si svolsero in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005.

Nel contesto odierno, ove l'Unione Europea ha saputo, dapprima, dar prova di assumere un ruolo centrale nel fronteggiare la pandemia da

¹⁰⁹ F. SALMONI, *La difesa comune europea come pilastro della NATO*, cit., p. 106; EAD., *Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Federalismi*, paper 21 settembre 2022.

¹¹⁰ E. TRIGGIANI, *La "nostra" Europa contro la guerra*, cit., p. 5.

Covid-19 e, oggi, di insistere sui valori della pace e della solidarietà già rintracciabili nel progetto dell'Europa dei popoli più libera e unita che risale alle idee di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, non rimane che augurarsi che venga intanto superato l'ostacolo maggiore all'edificazione di un'Unione europea quale autorevole protagonista della scena internazionale, ovvero la mancanza di volontà politica¹¹¹.

Solo tale prospettiva consentirebbe di individuare gli strumenti giuridici più adeguati per un'integrazione ulteriore rispetto a un'unione economica e monetaria che appare sempre più insufficiente rispetto alle sfide della contemporaneità.

¹¹¹ Tesi già sostenuta da A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Edizioni Dedalo, 2003.

La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello

Chiara Graziani

Il presente lavoro analizza l'interazione tra diversi livelli di governo (internazionale, sovranazionale, interno) nell'azione di contrasto al terrorismo internazionale posta in essere nel corso degli ultimi venti anni. In particolare, dopo aver chiarito le principali misure antiterrorismo adottate da ciascun livello e le loro relazioni reciproche, l'articolo evidenzia le più importanti questioni giuridiche (tanto in termini procedurali quanto dalla prospettiva sostanziale) che emergono dal complesso quadro di riferimento. Da ultimo, le conclusioni presentano alcune riflessioni su come si potrebbe pensare il futuro delle counter-terrorism measures, tenendo in considerazione che la dimensione multilivello è e continuerà ad essere imprescindibile per assicurare risposte efficaci alla minaccia terroristica.

1. Introduzione

Il terrorismo internazionale di matrice jihadista è, senza dubbio alcuno, una delle più durature emergenze originatesi negli ultimi venti anni in Occidente¹. Sebbene, come noto, le manifestazioni più esplicite siano riconducibili all'11 settembre 2001 e ad una serie di successivi attentati perpetrati fino ai giorni nostri, la minaccia si mostra continua e indomabile, soprattutto in ragione della sua imprevedibilità².

¹ V., per uno studio comparativo dei primi anni di reazione al terrorismo internazionale, A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 321 ss.

² Su come la persistenza della minaccia terroristica abbia cambiato la concezione di "sicurezza pubblica" nell'ordinamento italiano, portandola ad assurgere a vero e proprio diritto soggettivo, V. G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza, Relazione al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2003; per una sintesi delle diverse posizioni e

Dal punto di vista delle misure di contrasto, sin dai tragici eventi dell'11 settembre è apparso chiaro che la lotta al terrorismo internazionale non poteva svolgersi efficacemente a livello meramente interno. In altre parole, la cooperazione tra più livelli di governo – internazionale, sovranazionale, nazionale – è risultata sin da subito necessaria, anzi essenziale. Si pensi che, all'indomani degli attacchi alle Twin Towers, sono state adottate una serie di risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con immediato (e rilevante) impatto sugli ordinamenti interni³. La reazione, invece, del livello sovranazionale della (allora) Comunità europea (CE) – sebbene non totalmente assente subito dopo l'11 settembre 2001 – è stata più significativa nel momento in cui gli Stati membri CE sono stati concretamente e specificamente *targets* dei terroristi. Il riferimento è, *in primis*, agli attentati di Madrid nel 2004 e a quelli di Londra nel 2005, i quali hanno costituito solo l'inizio di una tragica “stagione” di attacchi terroristici in Europa non ancora giunta a termine. Dinanzi a tali interventi internazionali e sovranazionali, i livelli nazionali – ossia i legislatori dei diversi Stati – si sono trovati a dover implementare notevoli adattamenti dei propri ordinamenti interni dinanzi alle misure internazionali e sovranazionali.

Il presente lavoro si propone, da un lato, di fornire un quadro chiaro delle dinamiche multilivello che, nell'ultimo ventennio, hanno caratterizzato le *counter-terrorism policies*; dall'altro lato, si prefigge di individuare i principali “nodi” giuridici scaturenti da tali meccanismi di azione, anche al fine di valutare, *pro futuro*, possibili modifiche e variazioni nelle strategie di azione.

Alla luce degli obiettivi delineati, il par. 2 si concentra su una *overview* delle principali misure adottate a livello internazionale, con particolare attenzione per le indicazioni provenienti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU); il par. 3, invece, ricostruisce le linee prevalenti delle *policies* adottate a livello sovranazionale, con specifico *focus* sulla dimensione,

un'analisi anche di stampo gius-filosofico, v. M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Bologna, Il Mulino, 2016.

³ Per uno studio ad ampio raggio sul ruolo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nelle politiche antiterrorismo nel corso degli ultimi venti anni, v. diversi contributi pubblicati in A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (eds.), *9/11 and the Rise of Global Anti-Terrorism Law. How the UN Security Council Rules the World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

prima, della CE, successivamente, dell'Unione europea (UE); il par. 4 si concentra, poi, sulle più importanti questioni giuridiche emerse negli ordinamenti interni in fase di implementazione e applicazione delle misure provenienti dalle determinazioni internazionali e sovranazionali. Da ultimo, l'analisi trova sintesi nel par. 5, in cui vengono proposte alcune riflessioni conclusive.

2. Le misure antiterrorismo nella dimensione internazionale: un quadro d'insieme dal 2001 ad oggi

Come già accennato nell'Introduzione, la risposta del livello internazionale – specificamente, dell'ONU – non si è fatta attendere dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. Infatti, il Consiglio di Sicurezza ha prontamente attivato i propri poteri *ex* capitolo VII della Carta ONU – ossia, la possibilità di approvare risoluzioni giuridicamente vincolanti per gli Stati membri – e le prime misure risalgono al 28 settembre 2001⁴, poco più di due settimane dopo gli attentati delle Torri Gemelle. Queste risoluzioni hanno rappresentato solo l'inizio di una lunga catena di atti dello stesso tipo che il Consiglio di Sicurezza ha continuato ad adottare nel corso del tempo, fino al giorno d'oggi⁵. Pertanto, risulterebbe poco funzionale, ai fini della presente analisi, ripercorrere cronologicamente tutte le risoluzioni approvate e il relativo contenuto. Si preferisce, invece, aderire a un approccio tematico, che consiste nell'individuare gruppi omogenei di risoluzioni sulla base dell'ambito sul quale agiscono, fornendo alcuni esempi chiave di ciascun “*cluster*”. Tale classificazione è utile anche allo scopo di meglio identificare (par. 4) i problemi giuridici che gli ordinamenti interni si sono trovati a loro volta a dover affrontare. Sulla base di questo metodo, è possibile individuare almeno quattro nuclei tematici su cui le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU sono intervenute. In primo luogo, vi sono le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che incidono su aspetti legati al finanziamento del terrorismo⁶, un ambito su

⁴ Il riferimento è alla risoluzione n. 1373 del 2001. UN Security Council, S/RES/1373(2001).

⁵ Lo studio è condotto sul lasso temporale che si estende dall'11 settembre 2001 fino al 31 ottobre 2022.

⁶ A tal proposito, emblematico è il caso *Kadi*, che ha visto la Corte di giustizia della Comunità europea impegnata in una difficile valutazione circa la gerarchia formale e assiologica tra

cui l'ONU si è mosso sin dall'immediatezza degli attentati dell'11 settembre. Un esempio chiave è la risoluzione n. 1373 del 2001⁷, che dà inizio al regime di *asset freezing* (congelamento dei beni e dei capitali) come sanzione economica nei confronti di chi sia sospettato di offrire risorse finanziarie a gruppi terroristici. La risoluzione in parola – che ha avuto un effetto “a cascata” sulle politiche dell'Unione europea e dei singoli Stati, nonché sugli enti privati, v. *infra* – è stata poi integrata e modificata da molte successive⁸, fino a trovare “rifusione” nella risoluzione n. 2462 del 2019⁹, la quale costituisce, attualmente, una sorta di “testo unico” di riordino e razionalizzazione delle misure adottate dalle Nazioni Unite con riguardo al *counter-terrorism financing* (CTF).

Da un punto di vista generale, queste risoluzioni hanno un impatto forte sulle limitazioni del diritto di proprietà dei singoli da parte degli Stati, oltre a gravare le banche e gli istituti finanziari¹⁰ di una serie di obblighi di monitoraggio delle transazioni e dei movimenti di denaro, frequentemente assolti grazie al ricorso a sistemi automatizzati (c.d. algoritmi intelligenti, in grado di tracciare movimenti sospetti nelle transazioni finanziarie).

In secondo luogo, si possono menzionare quelle risoluzioni la cui finalità principale è di intervenire per prevenire la c.d. radicalizzazione, ad esempio imponendo agli Stati membri il rafforzamento delle misure – penali e non – di contrasto al *terrorist speech* o l'aggiornamento dei propri codici penali con fattispecie di reato specifiche per condotte quali il reclutamento. Emblematiche risultano le risoluzioni n. 1624 del 2005¹¹ e n. 2178 del 2014¹². Mentre la prima richiede agli Stati di incrementare il proprio arsenale penalistico per far fronte a condotte quali l'incitamento

diritto ONU e diritto comunitario. Sul caso *Kadi*, v. G. DELLA CANANEA, *Global Security and Procedural Due Process of Law between the United Nations and the European Union: Yassin Abdullah Kadi & (and) Al Barakaat International Foundation v. Council*, in *Columbia Journal of European Law*, Volume 15, Issue 3, 2008, p. 511 ss.

⁷ UN Security Council, *cit.*

⁸ V., *ex multis*, la risoluzione n. 1989 del 2011. UN Security Council, S/RES/1989(2011).

⁹ UN Security Council, S/RES/2462(2019).

¹⁰ Il riferimento alle banche e istituti finanziari è da intendersi così come definito nelle rispettive legislazioni nazionali (nel caso italiano, il Testo unico bancario e il Testo unico della finanza).

¹¹ UN Security Council, S/RES/1624(2005).

¹² UN Security Council, S/RES/2178(2014).

e l'apologia del terrorismo, la seconda è una puntuale risposta al fenomeno dei c.d. *foreign fighters*, diffusosi dopo l'autoproclamazione del Califfato come Stato (c.d. Stato Islamico)¹³, e richiede l'introduzione di nuove figure di reato per gestire le sempre più frequenti "partenze" di cittadini europei e statunitensi alla volta della Siria e degli altri territori al tempo occupati dallo Stato Islamico¹⁴.

Queste risoluzioni, come visto, incidono in modo rilevante sulle scelte degli Stati in materia di diritto penale, toccando, dunque, un settore – l'esercizio della potestà punitiva da parte dello Stato – tradizionalmente connesso in maniera particolarmente stretta con la sovranità.

In terzo luogo, si devono ricordare le risoluzioni che hanno avuto ricadute su tematiche migratorie, imponendo il rafforzamento di misure di controllo dell'immigrazione come modalità indiretta di contenere l'ingresso o la permanenza sul territorio di sospetti terroristi. Al riguardo, è importante nuovamente richiamare la risoluzione n. 2178 del 2014, ma anche le più recenti risoluzioni n. 2396 del 2017¹⁵ e n. 2482 del 2019¹⁶. Nel tentativo di gestire i "ritorni" dei *foreign fighters* verso i loro Paesi di origine dopo essersi schierati come "esercito" dello Stato Islamico, queste risoluzioni hanno comportato quella che è stata da alcuni definita «*weaponisation of nationality*»¹⁷. In termini più chiari, queste risoluzioni invitano gli Stati a rinforzare le proprie misure di controllo dei confini e – come chiarito *infra*, par. 4 – sono state sovente interpretate dagli Stati nel senso dell'introduzione di assai controverse misure di revoca della cittadinanza¹⁸.

¹³ V., sul tema, A. VEDASCHI, *Da al-Qā'ida all'IS: il terrorismo internazionale si è fatto Stato?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 41 ss.

¹⁴ V., sul punto, W. NOCERINO, *Le norme italiane di contrasto al terrorismo: repressione e prevenzione tra diritto interno ed internazionale*, in *Diritti pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2016, p. 1215 ss.; diversi contributi in C. PAULUSSEN, M. SCHEININ (eds.), *Human Dignity and Human Security in Times of Terrorism*, The Hague, Springer/Verlag, 2020.

¹⁵ UN Security Council, S/RES/2396(2017).

¹⁶ UN Security Council, S/RES/2482(2019).

¹⁷ In questo senso, v. C. WALKER, *Citizenship Deprivation and Cosmopolitanism*, in A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (eds.), *op. cit.*, p. 80 ss.

¹⁸ Sul tema, con riferimento sia all'ordinamento italiano sia alla prospettiva comparata, v. C. CASIELLO, *La strategia di contrasto ai "foreign terrorist fighters" e la revoca della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2017, p. 341 ss.; M. SAVINO, *Enemy Aliens in*

Si noti che, nell'agire sull'area dell'immigrazione, queste risoluzioni impattano – di nuovo – su un settore strettamente legato all'esercizio della sovranità statale (decidere chi e a quali condizioni ammettere sul proprio territorio).

Da ultimo, un cenno va fatto a quelle risoluzioni che hanno istituito nuovi organi all'interno delle Nazioni Unite, con compiti specifici in materia di antiterrorismo. Questa categoria di risoluzioni potrebbe essere definita “spuria” rispetto alle quattro precedenti, poiché non richiede agli Stati l'adozione di una qualche misura, bensì incide sull'architettura ONU¹⁹. Tra queste, possono essere menzionate la risoluzione n. 1373 del 2001, istitutiva del *Counter-Terrorism Committee* (CTC), e la risoluzione n. 1535 del 2004²⁰, che dà vita al *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED). Il CTC riunisce rappresentanti inviati da tutti i 15 membri del Consiglio di Sicurezza e ha il ruolo di monitorare l'implementazione, da parte degli Stati membri, della risoluzione n. 1373 del 2001. Sebbene i Paesi che non sono membri del Consiglio di Sicurezza possano essere invitati a partecipare agli incontri del CTC, nei fatti questo accade molto raramente. Il CTED – il cui direttore è nominato dal Segretario generale delle Nazioni Unite – è invece definito come «*a special political mission operating under the policy guidance of the Plenary of the CTC*»²¹ e ha il compito di concretizzare gli orientamenti adottati dal CTC – ad esempio, organizzando *country-visits* in Paesi ad alto rischio, preparando *reports* e altri documenti utili a formare una proposta di risoluzione, tenendo i contatti con gli Stati membri e fornendo, se del caso, assistenza tecnica per l'implementazione delle risoluzioni già applicabili. Come notato in dottrina²², il CTC e il CTED costituiscono il “cuore operativo” delle *policies* ONU in materia di antiterrorismo, poiché elaborano gli orientamenti po-

Italy: The Conflation between Terrorism and Immigration, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2/2011, p. 224 ss.

¹⁹ In questo senso, v. le riflessioni di F. NÍ AOLÁIN, *The Ever-Expanding Legislative Supremacy of the Security Council in Counterterrorism*, in A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (eds.), *op. cit.*, p. 34 ss.

²⁰ UN Security Council, S/RES/1535(2004).

²¹ J.S. BURNISKE, N.K. MODIRZADEH, D.A. LEWIS, *Armed Non-State Actors and International Human Rights Law: An Analysis of the Practice of the U.N. Security Council and U.N. General Assembly*, 2017, reperibile in <https://dash.harvard.edu/handle/1/33117816>.

²² F. NÍ AOLÁIN, *op. cit.*, p. 40.

litici poi seguiti nelle risoluzioni, ma vedono un'essenziale chiusura alla società civile così come ad esperti di diritti umani, con i quali raramente si pongono in dialogo e che non fanno parte di tali organi.

Grazie a questa suddivisione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per aree di operatività, è possibile notare come questo organo abbia espletato e continui ad espletare un'azione ad amplissimo raggio, tanto dal punto di vista concreto – ossia in termini di misure che vengono imposte agli Stati membri – quanto dal punto di vista istituzionale – cioè con la creazione di veri e propri nuovi organismi che vanno ad innovare la struttura dell'ONU stessa. Si è parlato di «*quasi-legislative mode*»²³ del Consiglio di Sicurezza, sebbene questo organo non condivida il carattere rappresentativo delle tradizionali assemblee legislative, poiché sono esclusi dalle sue deliberazioni gli Stati non membri del Consiglio (ossia la maggioranza, se si pensa che, su 193 Stati membri delle Nazioni Unite, solo 15 fanno parte del Consiglio di Sicurezza, di cui 5 in modo permanente e 10 secondo meccanismi di rotazione).

Altro aspetto degno di nota che emerge osservando le aree operative delle risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza è che raramente esse toccano in maniera approfondita il tema della tecnologia²⁴, nonostante il ruolo crescente che, dal 2001 ad oggi, essa è andata assumendo nelle *counter-terrorism measures*. Si pensi solo agli strumenti di sorveglianza, sempre più basati su raffinate tecnologie; all'identificazione di contenuti terroristici *online*, ormai gestita in larga parte da algoritmi; ma anche all'impiego di tecniche di riconoscimento facciale a fini di *screening* delle persone che frequentano un determinato luogo. Il fatto che non vi siano risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dedicate all'uso della tecnologia come misura antiterrorismo non significa, però, che le Nazioni Unite non si siano interessate del tema; piuttosto, hanno preferito farlo ricorrendo a quella che è stata definita in dottrina come la strada dell'"informalità"²⁵.

²³ *Ibid.*, 37.

²⁴ Per un approfondimento sul tema, si rinvia a C. GRAZIANI, *Removing Terrorist Content Online. The Intersection between the International, Regional, and Domestic Level*, in A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (eds.), *op. cit.*

²⁵ V., sul tema delle *informalities* nell'ambito delle misure antiterrorismo, R. KASSEM, R. MIGNOT-MAHDAVI, G. SULLIVAN, *Watchblisting the World: Digital Security Infrastructures, Informal Law, and the "Global War on Terror"*, in *Just Security*, October 28, 2021, reperibile in <https://www.>

In altre parole, dall'inizio del XXI secolo fino al giorno d'oggi, le Nazioni Unite hanno aderito a diverse *partnerships* volontarie con le maggiori aziende ICT (Information and Communication Technology), piattaforme digitali e *internet service providers*, al fine di porre in essere un'azione congiunta volta a scongiurare l'uso terroristico della tecnologia e, allo stesso tempo, ad impiegare gli strumenti tecnologici in funzione anti-terrorismo. Un chiaro esempio è il *Global Internet Forum to Counter Terrorism* (GIFCT), una *partnership* di aziende ICT e piattaforme *online* (Google, Meta, Twitter, YouTube, ecc.) alla quale ha aderito, grazie al programma *Tech Against Terrorism*, pure il CTED, in rappresentanza del Consiglio di Sicurezza. L'adesione a *partnership* di taglio volontaristico, come il GIFCT, viene menzionata in alcune risoluzioni vincolanti – tra cui la risoluzione n. 2354 del 2017²⁶ e la risoluzione n. 2396 dello stesso anno²⁷ – ma non vi è mai stata una vera e propria istituzionalizzazione. Come si vedrà *infra*, la formalizzazione di talune forme di cooperazione tra settore pubblico e settore privato è stata invece oggetto di alcuni tentativi di regolazione da parte dell'Unione europea.

3. *Le misure antiterrorismo nella dimensione sovranazionale*

Con riguardo alla dimensione nazionale, è opportuno concentrarsi principalmente sull'azione della Comunità (poi Unione) europea, poiché, diversamente da altre organizzazioni internazionali a carattere regionale (come il Consiglio d'Europa), essa implica un trasferimento di sovranità da parte degli Stati membri. Tale elemento, che rende l'Unione europea un *unicum*, fa sì che l'analisi delle *counter-terrorism measures* di livello euro-unitario risulti particolarmente interessante, poiché queste misure non sono decise su base meramente pattizia, con accordi di diritto internazionale, bensì si fondano su un previo trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione²⁸.

[justsecurity.org/78779/watchlisting-the-world-digital-security-infrastructures-informal-law-and-the-global-war-on-terror/](https://www.justsecurity.org/78779/watchlisting-the-world-digital-security-infrastructures-informal-law-and-the-global-war-on-terror/).

²⁶ UN Security Council, S/RES/2354(2017).

²⁷ UN Security Council, S/RES/2396(2017).

²⁸ Pur dovendosi ricordare che anche l'Unione europea, come organizzazione, è istituita sulla base di trattati internazionali, alla stregua delle Nazioni Unite. L'adesione a tali trattati, tutta-

A tal proposito, va sin da subito rimarcato che, dagli albori del c.d. cammino comunitario, nessuna competenza sulla materia “sicurezza nazionale” è stata trasferita agli organi comunitari, dato che si tratta di un’area strettamente legata alla sovranità statale *stricto sensu*. Pertanto, nel momento in cui il livello comunitario è intervenuto con misure dirette di contrasto alla minaccia terroristica, è stato necessario utilizzare basi giuridiche apparentemente relative ad altri settori, più o meno relazionati con l’antiterrorismo.

Da un punto di vista diacronico, si è già accennato che, in un primo momento, ed esattamente nel lasso di tempo che va dal 2001 al 2004, l’intervento della CE in ottica antiterrorismo è stato invero più un supporto nei confronti del livello internazionale e di quelli interni che una vera e propria strategia di politica attiva.

Infatti, in prima battuta, la CE ha adottato regolamenti finalizzati a dare attuazione alle misure ONU in materia di congelamento dei capitali (v. *supra*), in modo tale che le misure in questione fossero poi direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri. Ne sono esempi il regolamento 2580/2001/CE e il regolamento 881/2002/CE. Essi recepiscono la lista, stilata dal Consiglio di Sicurezza ONU, di organizzazioni definibili come “terroristiche”, nei cui confronti devono operare le misure di *asset freezing*. Questi regolamenti, dunque, agiscono più che altro per coadiuvare le Nazioni Unite nel rendere facilmente implementabili, perlomeno negli Stati membri della (allora) CE, le misure di *counter-terrorism financing*.

Inoltre, sempre tra il 2001 e il 2004, la CE è intervenuta con una serie di accordi con Paesi terzi, al fine di cooperare con le relative politiche antiterrorismo, anche in un’ottica di garantire la sicurezza in senso transnazionale. Risalgono a questo periodo, ad esempio, alcuni accordi conclusi con gli Stati Uniti in materia di cooperazione giudiziaria ed estradizione di terroristi²⁹.

via, implica che gli Stati rinuncino alla propria sovranità su specifiche aree di competenza trasferendola a un soggetto terzo, ossia l’Unione, cosa che non si verifica in caso di accordi di diritto internazionale “puro”.

²⁹ V., a titolo di esempio, Accordo sull’extradizione tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America, in *Gazzetta ufficiale* n. L 181 del 19/07/2003, p. 0027-0033.

A partire dal 2004, l'approccio della CE subisce un mutamento. In effetti, con gli attentati di Madrid (2004) e di Londra (2005), gli Stati membri CE iniziano ad essere vittime "dirette" del terrorismo internazionale di matrice jihadista. Di conseguenza, le istituzioni CE cominciano a vedere la necessità di intervenire in modo più significativo, sia dal punto di vista della quantità delle nuove fonti antiterrorismo, sia sotto il profilo del raggio di azione. Pur rimanendo vincolata, e in un certo senso limitata, dalla mancanza di competenza in materia di sicurezza nazionale – situazione che non è cambiata al giorno d'oggi –, la CE inizia a sfruttare una serie di basi giuridiche, a prima vista non strettamente relazionate alle politiche antiterrorismo, ma impiegate utilmente al fine di raggiungere lo scopo (ossia, innovare il *corpus* del diritto CE in modo da introdurre e rafforzare le misure a tutela della sicurezza pubblica).

Un primo *set* di basi giuridiche utilizzato dalla CE (e poi dall'UE) per approvare atti finalizzati a contrastare il terrorismo internazionale è quello in materia di mercato interno. Si pensi che la c.d. direttiva *data retention* (direttiva 2006/24/CE³⁰), poi invalidata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) con la nota sentenza *Digital Rights Ireland*³¹, aveva come base giuridica proprio l'art. 95 dell'allora Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE). Questo articolo concerne il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri aventi ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. La direttiva, nell'obbligare i *service providers* alla conservazione dei metadati di comunicazione per un periodo che ciascuno Stato membro poteva discrezionalmente scegliere tra 6 e 24 mesi, rendeva tali informazioni disponibili alle autorità di polizia e di *intelligence* a fini di indagine su gravi reati di portata transnazionale, fra cui, appunto, il terrorismo internazionale. In altre parole, nel ravvicinare le disposizioni in materia di c.d. mercato digitale, la CE tentava di stabilire un quadro

³⁰ Direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE, in *Gazzetta ufficiale* n. L 105 del 13/04/2006, pp. 54–63.

³¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, Cause riunite C-293/12 e C-594/12, 8 aprile 2014.

comune per la sorveglianza massiva. Più recentemente, il regolamento (UE) 2021/784³², relativo al contrasto alla diffusione dei contenuti terroristici *online* e che tenta di dare una copertura istituzionale alle *partnership* del settore pubblico con le aziende ICT, è stato basato sull'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'art. 114 TFUE rappresenta l'equivalente dell'art. 95 TCE nella nuova numerazione delle disposizioni dei Trattati, successiva al Trattato di Lisbona. Pertanto, si nota che, pure negli ultimi anni, l'UE ha trovato modo di disciplinare il tema della sicurezza passando per una base giuridica "mercantilistica", riflesso della vocazione originaria propria delle fasi iniziali del percorso comunitario.

Un'altra via che le istituzioni euro-unitarie hanno identificato per supplire alla mancanza di competenza in tema di sicurezza nazionale è quella di utilizzare, per le proprie politiche antiterrorismo, basi giuridiche sulla *data protection*. In particolare, sempre in ottica *post*-Trattato di Lisbona, il riferimento è all'art. 16 TFUE. Su questa disposizione si basa, ad esempio, la direttiva (UE) 2016/680, che riguarda il regime del trattamento dei dati personali nelle operazioni di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati aventi portata transnazionale. Questa direttiva, quindi, pone regole di trattamento e circolazione di dati personali nel momento in cui le autorità competenti espletano attività di indagine su reati tra i quali spiccano quelli di terrorismo, anche internazionale.

Ancora, negli ultimi tempi, l'Unione europea sta valorizzando – su indicazione, tra l'altro, della Corte di giustizia dell'Unione europea³³ – le proprie competenze nella cooperazione giudiziaria e di polizia. Il riferimento – di nuovo, tenendo in considerazione le disposizioni normative *post* Trattato di Lisbona – è agli artt. 82-86 TFUE, per la cooperazione giudiziaria in materia penale, e agli artt. 87-89 TFUE, per la cooperazione di polizia. Si pensi, *ex plurimis*, alla direttiva (UE) 2016/681, che stabilisce un regime

³² Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online, in *Gazzetta ufficiale* n. L 172 del 17/05/2021, pp. 79-109.

³³ Corte di giustizia dell'Unione europea, Parere A-1/15, 26 luglio 2017. V., su questa decisione, A. VEDASCHI, *L'accordo internazionale sui dati dei passeggeri aviotrasportati (PNR) alla luce delle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2017, p. 1913 ss.

di trattamento dei dati PNR (*passenger name record*) applicabile negli Stati membri dell'Unione europea. L'uso di dati PNR è essenziale nella lotta al terrorismo internazionale³⁴, nella misura in cui, grazie ad essi, è possibile un incrocio di informazioni che possono portare all'identificazione preventiva di sospetti terroristi, attivando così le operazioni dell'*intelligence* e/o del *law enforcement*.

Da ultimo, è bene sottolineare che, per avere una *voice* in tema di anti-terrorismo, l'UE utilizza spesso la propria capacità di diritto internazionale, *ex art.* 294 TFUE. Non solo una serie di accordi internazionali sullo scambio dei dati PNR sono stati negoziati e siglati con taluni Paesi terzi (Australia, Canada, Stati Uniti), ma anche il regime di *data flow* con Paesi extra-UE si basa su questo tipo di fonti. Per quanto riguarda tale ultimo aspetto, l'accordo per lo scambio dei dati viene firmato sempre dopo che la Commissione, con propria decisione, abbia valutato l'adeguatezza degli *standards* in materia di *data protection* nello Stato non-UE e abbia autorizzato la negoziazione dell'accordo stesso³⁵.

Come si nota, nel corso del tempo le istituzioni euro-unitarie sono andate sempre più aumentando il loro apporto in termini di *counter-terrorism measures*, interagendo con il livello internazionale, ma, soprattutto, vincolando i propri Stati membri. A ciò va aggiunto che gli ultimi dieci anni hanno dimostrato come, pure laddove la competenza dell'Unione europea non era chiarissima, in quanto la materia era *borderline* tra uno degli ambiti ora ripercorsi e questioni genuinamente attinenti alla sicurezza nazionale, la CGUE ha sempre adottato un approccio estensivo, accettando di giudicare su taluni rinvii pregiudiziali di interpretazione dal carattere piuttosto "dubbio" sotto questo profilo. Il riferimento è, anzitutto, al recente caso *La Quadrature du Net*, in cui la Corte di giustizia ha valutato se l'attuale quadro normativo euro-unitario sulla *data protection* ostasse o meno ad una specifica normativa interna di *intelligence* francese e ad una, molto simile, in vigore in Belgio³⁶.

³⁴ Sul tema dei dati PNR, per uno studio di ampio respiro dei diversi accordi nonché della recente legislazione, si rinvia a E.M. KUŞKONMAZ, *Privacy and Border Controls in the Fight against Terrorism*, Leiden, Brill, 2021.

³⁵ Sul tema, v. G. RESTA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali*, UniTre Press, Roma, 2016.

³⁶ Corte di giustizia (Grande Camera), *La Quadrature du Net e a. contro Premier ministre e a.*, Cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, 6 ottobre 2020.

4. *Adattamento e recepimento delle misure antiterrorismo a livello interno: i principali “nodi” giuridici*

In questo scenario, che mostra un ruolo crescente delle istituzioni internazionali e sovranazionali, seppure con strategie diverse e che sono ulteriormente variate nel corso del tempo, è opportuno domandarsi quali siano le ripercussioni a livello interno.

In prima battuta, va detto che la necessità di implementare un vero e proprio “groviglio” di disposizioni antiterrorismo provenienti da livelli diversi potrebbe creare non poche difficoltà di coordinamento e aggiornamento del diritto interno. Tuttavia, supponendo che tali questioni siano risolvibili in termini pratici, con la predisposizione di efficienti sistemi di organizzazione e accelerazione dei procedimenti legislativi – ad esempio, poiché alcune direttive antiterrorismo hanno un termine di recepimento piuttosto breve – restano fermi alcuni problemi maggiormente sostanziali e, in alcuni casi, sistemici.

Un primo tema, che emerge soprattutto nel caso in cui le indicazioni circa come aggiornare o modificare il diritto antiterrorismo interno provenga dal risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, riguarda la mancanza di democraticità degli organi che impongono le misure. Il *topic* è ampiamente dibattuto con riferimento al Consiglio di Sicurezza stesso, nonché agli organi menzionati *supra*, creati dal Consiglio e che ne costituiscono una sorta di comitato esecutivo, ossia il CTC e il CTED. Tale mancanza di carattere democratico riguarda, naturalmente, tutte le misure adottate dal Consiglio di Sicurezza con risoluzioni *ex* capitolo VII della Carta ONU, in qualsiasi area tematica; ciononostante, la materia antiterrorismo è particolarmente sensibile, alla luce del forte impatto sui diritti umani che le relative *policies* hanno³⁷.

Il *deficit* democratico è un tema meno sentito, invece, quando le misure provengono dal livello euro-unitario, dato che, soprattutto dopo il Trattato di Lisbona, il ruolo del Parlamento europeo è stato assai rafforzato nella procedura legislativa ordinaria e nell’azione del UE sul piano internazionale; come visto, buona parte delle misure antiterrorismo sono attualmente adottate con tali *iter*.

³⁷ C. Di STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2010.

Un secondo aspetto degno di nota riguarda il fatto che molti di questi atti – le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ma pure alcune fonti della CE e dell’UE, soprattutto nella “seconda fase”, ossia quella successiva al 2004 – impongono agli Stati membri di anticipare di molto la soglia di punibilità nelle proprie fattispecie di diritto penale. Ne è un esempio l’ondata di modifiche apportate ai codici penali nazionali tra il 2006 e il 2007 – per implementare la risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1624 del 2005 – con nuove disposizioni in tema di apologia del terrorismo, che tendono a punire anche forme di incitamento indiretto o di mera *glorification*³⁸. Se, da un lato, questa tendenza potrebbe essere in linea con il carattere necessariamente preventivo che le misure antiterrorismo devono avere³⁹, dall’altro, un’anticipazione eccessiva della punibilità può seriamente minare il rispetto del principio di offensività, alla base del diritto penale di tutti gli Stati democratici. Vieppiù, tali indicazioni “universali” (ossia rivolte praticamente alla totalità degli Stati) di modificare il proprio arsenale penalistico, soprattutto in materia di discorso terroristico, possono essere recepite da quelle democrazie c.d. incerte come giustificazioni per soffocare il dissenso politico⁴⁰.

Una terza questione, poi, concerne la crescente sovrapposizione tra le misure volte a contrastare l’immigrazione e le misure antiterrorismo. Questo fenomeno può essere assai rischioso, poiché può portare ad una “amministrativizzazione” dei procedimenti di applicazione delle *counter-terrorism measures*. La revoca della cittadinanza per motivi di terrorismo, in vigore secondo diversi modelli in moltissimi Paesi e spesso introdotta

³⁸ Con riguardo al *terrorist speech* e alle diverse strategie per combatterlo, si fa rinvio al lavoro di C. WALKER, *The War of Words with Terrorism: An Assessment of Three Approaches to Pursue and Prevent*, in *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 22, 2017, p. 523 ss.

³⁹ Sono ben note, ed emblematiche con riferimento al carattere preventive delle misure antiterrorismo, le parole di Lord Bingham in un noto caso di terrorismo discusso dinanzi all’Appellate Committee della House of Lords: «The Government [...] cannot wait for disaster to strike before taking necessary steps to prevent it striking». UK House of Lords, *A. and others v. Secretary of State for the Home Department* [2004] UKHL 56.

⁴⁰ Sui rischi della “legislazione universal”, v. K.L. SCHEPPELE, *Common Template, Diverse Agendas. The Futility (and Danger) of Legislating for the World*, in A. VEDASCHI, K.L. SCHEPPELE (eds.), *op. cit.*, p. 56 ss.

in risposta a solleciti provenienti dall'ONU⁴¹, ne è un chiaro esempio, poiché in diversi ordinamenti – *ex multis*, il Regno Unito – essa è applicabile senza necessità del vaglio di un organo giurisdizionale e con garanzie giurisdizionali affievolite⁴².

Un quarto aspetto riguarda gli *standards* in materia di *privacy* e *data protection*. Questo punto è molto chiaro se si guarda al versante euro-unitario. Più nello specifico, nello stabilire una serie di accordi per lo scambio e il trattamento di informazioni personali, al fine di cooperare con Stati terzi nel prevenire e contrastare la minaccia terroristica, l'UE si trova in una continua tensione tra l'imposizione dei propri livelli di tutela – notoriamente più alti rispetto ad altri contesti giuridici, ad esempio gli Stati Uniti – e il livellamento, *de jure* o *de facto*, verso il basso, talvolta reso necessario dalle esigenze, di natura pratica, di mantenere la cooperazione con taluni Stati extra-UE⁴³. Va detto, in ogni caso, che la giurisprudenza costante della CGUE ha avuto un ruolo chiave nel ribadire gli *standards* di *privacy* euro-unitari, tentandone un'applicazione extra-territoriale⁴⁴.

Da ultimo, un ulteriore elemento da notare relativamente al carattere multilivello delle misure antiterrorismo è che tale “globalizzazione” delle misure comporta, di riflesso, un’innegabile “tecnologizzazione” delle stesse (si pensi a iniziative come *Tech Against Terrorism*). Sebbene l'uso della tecnologia in funzione antiterrorismo risulti quantomai utile, soprattutto se si pensa che i terroristi stessi sono soliti impiegarla come strumento “offensivo”, bisogna tenere in considerazione che esso impli-

⁴¹ V. M.P. BOLHIUS, J. VAN WIJK, *Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism*, in *European Journal of Migration and Law*, Volume 22, 2020, p. 338 ss.

⁴² Sul punto, con riferimento al noto caso *Begum*, J. COLEMAN, J. COOK, *Shamima Begum, Citizenship Revocation and the Question of Due Process*, International Center for Counter-Terrorism, 17 July 2020, reperibile in <https://icct.nl/publication/shamima-begum-citizenship-revocation-and-the-question-of-due-process/>.

⁴³ In materia di livellamento degli *standards*, C. GRAZIANI, *Privacy vs. sicurezza tra Stati Uniti ed Europa nell'era del terrorismo internazionale: un esempio di «circolazione inversa» di modelli?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, p. 365 ss.

⁴⁴ V., sul punto, F. GALLI, *Digital Rights Ireland as an Opportunity to Foster a Desirable Approximation of Data Retention Provisions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 23, Issue 03, 2016, 460 ss.

ca necessariamente forme di *partnerships* tra settore pubblico e settore privato. Queste ultime dovrebbero essere oggetto di un attento controllo pubblico, se si vuole assicurare che le principali garanzie di tutela in materia di protezione dei diritti umani continuino ad essere applicate e che non vi sia un'eccessiva erosione della sovranità tradizionalmente intesa.

5. *Alcune riflessioni conclusive*

Dinanzi allo scenario delineato, appare chiaro che le attuali strategie antiterrorismo si caratterizzano per un'irrinunciabile dimensione multilivello. Anzi, il livello internazionale e quello sovranazionale hanno mostrato una significativa *vis* espansiva, poiché hanno trovato il modo per intervenire pure quando, da un punto di vista strettamente giuridico, il quadro delle competenze non mostrava ampi spazi per un intervento "diretto". A tal proposito, l'approccio euro-unitario risulta emblematico, nell'"aggirare" la propria mancanza di competenze in materia di sicurezza nazionale grazie al ricorso a competenze "altre", che tuttavia hanno permesso alle istituzioni UE di essere decisamente presenti in materia di *counter-terrorism measures*.

Tale approccio espansivo non va visto come un elemento negativo in sé. In effetti, data la globalità della minaccia terroristica, una reazione che non sia incentrata sull'azione congiunta di più livelli non sarebbe pensabile. Ciononostante, alcuni *caveat* dovrebbero essere osservati.

In primo luogo, soprattutto quando si parla di istituzioni internazionali – il riferimento principale è al Consiglio di Sicurezza ONU – le relative misure dovrebbero essere caratterizzate, se non da una maggiore democraticità in senso stretto – poiché ciò significherebbe cambiare l'architettura ONU e, in particolare, la struttura del Consiglio – perlomeno da una migliore apertura alla società civile e ai pareri degli esperti di diritti umani. Tale aspetto, come si è segnalato, risulta al giorno d'oggi piuttosto carente nella dimensione ONU⁴⁵, mentre potrebbe essere un utile strumento al fine di intercettare *a priori* eventuali mancanze in termini di corretto bilanciamento fra la sicurezza e i diritti.

⁴⁵ Pur essendo rilevabili alcuni *steps* migliorativi: si pensi, ad esempio, al c.d. Focal Point, istituito nel 2006 presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite (con la risoluzione n. 1730 del Consiglio di Sicurezza) a presidio della *fairness* delle procedure di *listing*.

In secondo luogo, sebbene l'utilizzo di competenze che si potrebbero definire "indirette" abbia rappresentato per lungo tempo la strategia di azione dell'Unione europea per fare fronte alla minaccia terroristica, si potrebbe pensare ad un più alto livello di formalizzazione di alcuni interventi. In altre parole, ferme restando nelle mani degli Stati membri le politiche strettamente attinenti alla "sicurezza nazionale" in senso stretto, si potrebbe individuare un'area di competenza dell'Unione su talune *policies* che risultino "intermedie" tra la sovranità statale e l'interesse sovranazionale, ossia legate a temi di sicurezza che superano i confini statali. Ciò renderebbe più agevole l'azione delle istituzioni UE, oltre a garantire un maggior raggio di azione alla Corte di giustizia, che si troverebbe a poter giudicare su questi aspetti senza che sussistano particolari dubbi.

In terzo luogo, appare importante individuare modalità di coordinamento ben funzionanti e migliorare quelle esistenti. Si è visto che spesso l'Unione europea è intervenuta per dare voce ai *desiderata* del livello internazionale e renderli più facilmente applicabili negli ordinamenti interni. L'implementazione delle *black lists* stilate dal Consiglio di Sicurezza ONU e la trasposizione delle relative misure di *counter-terrorism financing* nei regolamenti comunitari sono chiari esempi. Tuttavia, si tratta di un *modus operandi* che non sempre ha funzionato perfettamente, poiché la "gerarchia" tra le fonti ONU e quelle comunitarie non è stata sin da subito chiara. Questi aspetti potrebbero essere migliorati grazie a meccanismi che consentano la risoluzione di eventuali conflitti tra le fonti del livello internazionale e quelle sovranazionali (come una risoluzione del Consiglio di Sicurezza la cui compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE è dubbia).

Da ultimo, è opportuno fare un cenno al fatto che la natura multilivello comporta una necessaria omogeneizzazione delle misure tra i diversi Stati, o almeno un tentativo in questo senso. Gli Stati destinatari delle diverse misure, però, hanno diversi sostrati politici, giuridici, finanche culturali, che possono portare a recepimenti – *lato sensu* – assai diversi delle indicazioni sovranazionali e internazionali. Come si è notato *supra*, non è raro che le disposizioni antiterrorismo vengano usate da taluni Stati come "scusante" per frenare il dissenso politico. Per evitare queste distorsioni, sarebbero essenziali revisioni accurate, svolte da organi *ad*

boc, dell'implementazione delle misure da parte di ciascuno Stato. Qualcosa è già stato fatto in tal senso, soprattutto nel contesto ONU, grazie alla creazione di “*Special Rapporteurs*” (si veda lo Special Rapporteurs on Counter-Terrorism and Human Rights) che, tra i loro compiti, devono anche valutare come gli Stati mettono in pratica le varie risoluzioni e se sia garantito il rispetto dei diritti umani. Si tratta di un aspetto che andrebbe sicuramente rafforzato, in quanto essenziale al fine di un corretto mantenimento della basi della *rule of law*.

L'ordine di Maastricht e l'“economia di guerra”. Il nodo gordiano del debito

Federico Losurdo

Nell'orizzonte della fine della storia, i Padri fondatori dell'ordine di Maastricht pensavano che l'unione monetaria avrebbe generato spontaneamente le condizioni per l'unione fiscale. A distanza di trent'anni, occorre constatare che la politica fiscale sovranazionale è stata prevalentemente declinata in forme emergenziali, sperimentali e senza una revisione formale dei Trattati: prima nel corso della crisi dei debiti sovrani (Fiscal compact, Trattato MES) poi nel corso della crisi pandemica (Next Generation, Recovery Fund). L'Unione europea, giunta istituzionalmente impreparata all'accelerazione della storia impressa dalla guerra russo-ucraina, non può più eludere il nodo gordiano di un debito comune, se vuole seriamente affermare la sua autonomia strategica.

1. *Introduzione. Maastricht e la “fine della storia”*

L'Unione economica e monetaria (UEM), creata con il Trattato di Maastricht, ha rappresentato l'ideale compimento del progetto del mercato unico, secondo il disegno delineato nell'Atto Unico europeo (1986) e nel Rapporto Delors (1989), poiché all'interno di un mercato ormai unificato vi era la necessità di disporre di un solo mezzo di pagamento. Inoltre, l'UEM è stato il tentativo di erigere uno scudo difensivo nei confronti dei mercati finanziari, in seguito al venir meno del sistema di Bretton Woods (1971) con il venir meno di ogni controllo sui movimenti dei capitali. I principi normativi e l'intelaiatura istituzionale dell'ordine di Maastricht possono, tuttavia, essere compresi, solo se si tiene a mente l'immaginario politico e culturale che animava i Padri fondatori dell'UEM giunta a maturazione dopo la caduta del muro di Berlino: l'idea, resa celebre da

Francis Fukuyama, della cosiddetta “fine della storia”¹, intesa come superiorità assiologica dei valori del costituzionalismo democratico-liberale e del modello di globalizzazione d'impronta neoliberale.

L'immaginario della “fine della storia” si proiettava, innanzitutto, nel modo di concepire le relazioni internazionali e il ruolo dell'Europa. La fine della guerra fredda avrebbe garantito un ordine internazionale pacificato, almeno nello spazio “sacro” occidentale. Al di fuori di questo i conflitti sarebbero proseguiti senza interruzione e lo stesso Occidente sarebbe stato protagonista di guerre globali giustificate come operazioni di polizia internazionale. In questo scenario, l'Unione europea attribuiva minor peso agli strumenti tradizionali dell'*hard power* (come, del resto, aveva fatto fin dai Trattati istitutivi), sebbene proprio a Maastricht si è provato a rafforzare la politica estera e di sicurezza comune istituendo il “secondo pilastro” intergovernativo, e dava maggior importanza agli strumenti del *soft power*. Di qui l'idea dell'Europa come potenza civile che cerca la sua legittimazione interna ed esterna nella tutela dei diritti umani e come potenza economica che si affida alle virtù del “dolce commercio” e di un mercato altamente concorrenziale quale veicolo della prosperità dei popoli del vecchio continente².

Questa (auto)rappresentazione come “potenza civile” ha, per certi versi, indotto l'Unione europea a sottovalutare la questione (la cui strategicità è stata evidenziata dalla pandemia e dalla guerra) di disporre di canali autonomi e affidabili per l'approvvigionamento energetico, a cominciare

¹ Il riferimento è ovviamente a F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Torino, Utet, ristampa 2020, con una prefazione di G. Pasquino che riattualizza l'idea della fine della storia in chiave critico-problematica.

² Secondo l'originale ricostruzione di P.P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, Il Mulino, 2007, l'Unione europea sarebbe il precipitato storico della confluenza di tre forme politiche distinte: il *modello della Civitas medioevale* come spazio politico di autorealizzazione di cittadini liberi; il *modello dello Stato moderno* come ordinamento istituzionale capace di garantire l'esercizio dei diritti all'interno del proprio territorio; il *modello dell'Impero* come potenza con confini indefiniti a vocazione cosmopolitica. Il tema delle forme politiche dell'Unione non può essere affrontato in questa sede. Per un quadro sistematico si veda almeno F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea*. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale, Padova, Cedam, 2005 e, più recentemente, R. IBRIDO, *Oltre le “forme di governo”*. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell'unione europea, in *rivistaiaic.it*, 1, 2015 e N. LUPO, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in *Federalismi.it*, 28, 2020.

dal gas, garantito per lungo tempo a prezzi contenuti dalla Russia. D'altro canto, l'Unione europea muoveva dal presupposto che, nel quadro della globalizzazione e della nuova divisione internazionale del lavoro, le catene del valore fossero sostanzialmente *fungibili*. L'importante era mantenere nel territorio europeo i processi a più alto contenuto tecnologico, *delocalizzando* nei paesi in via di sviluppo i processi a più basso contenuto tecnologico³.

L'immaginario della "fine della storia" si rifletteva sul piano normativo nella configurazione dell'UEM come un'unione *irreversibile* alla quale erano obbligati a partecipare, in una prospettiva di medio termine, tutti gli Stati membri⁴, con la sola eccezione di Regno Unito e Danimarca esonerati fin dall'inizio dalla partecipazione all'UEM, in forza di appositi protocolli "*opt-out*" allegati ai Trattati⁵. Un'unione che era per di più sprovvista di strumenti per fronteggiare *shock* esterni (fatta salva la disposizione straordinaria dell'art. 122 TFUE), nella convinzione, rivelatasi altrettanto illusoria, che il governo delle regole e dei numeri l'avrebbe protetta dai "poteri selvaggi" dei mercati finanziari⁶.

In questo scenario "idilliaco"⁷, l'unione monetaria avrebbe generato, secondo la logica predicata dal funzionalismo, la convergenza "spontanea" delle politiche economiche e di bilancio nazionali, sia pure al prezzo del radicale

³ Su questo tema cfr. F. LOSURDO, *Le delocalizzazioni fuori dalla Costituzione. Quali limiti all'iniziativa economica privata?* in *Rivista giuridica del lavoro*, 3, 2022, p. 372 ss.

⁴ Gli Stati membri "con deroga", quelli che ancora non soddisfano le condizioni per l'adozione dell'euro, restano obbligati a convergere verso quell'obiettivo (cfr. art. 139-140 TFUE). Per un approfondimento di quest'obbligo R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2018, p. 33 ss.

⁵ A questi due paesi (oggi alla sola Danimarca, dopo la *Brexit*), si aggiunge la Svezia che si sottrae volontariamente all'obbligo in parola, anche in ragione di un referendum svoltosi nel 2003.

⁶ M. DE CECCO, *L'oro di Europa. Monete, economia e politica nei nuovi scenari mondiali*, Roma, Donzelli, 1999, ammoniva ad evitare tripudi troppo frettolosi per la nuova moneta, ricordando come «per gli economisti pensare al peggio dovrebbe fare parte del proprio apparato mentale». Ci s'illudeva, è stato notato, di poter capovolgere la dinamica che si era svolta negli Stati Uniti due secoli prima. Qui era stata la preliminare creazione di un'unione fiscale, con la messa in comune dei debiti degli Stati, il "momento hamiltoniano", a favorire, in una seconda tappa, la creazione del dollaro.

⁷ D. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?* Cambridge University press, 2014, p. 58 ss. ha apostrofato quest'approccio come «a political culture of total optimism».

condizionamento dei diritti sociali del lavoratore al super-valore della stabilità monetaria e finanziaria⁸. La convergenza si sarebbe dovuta realizzare non grazie a meccanismi di solidarietà di bilancio tra gli Stati membri, come si converrebbe alle aree valutarie ottimali, ma grazie all'*auto-responsabilità fiscale* di ciascuno Stato membro. Un'auto-responsabilità stimolata dalla vigilanza dei mercati finanziari che, grazie all'illimitata mobilità dei capitali, potevano "punire" i governi nazionali che non si conformavano alla ricetta neoliberale incentrata su "finanze pubbliche sane" e riforme strutturali⁹. Il postulato dell'intrinseca *razionalità* dei mercati finanziari si è sgretolato nel corso della crisi dei debiti sovrani. Si è dovuto, *oborto collo*, derogare al divieto di salvataggio (art. 125 TFUE), con la creazione di meccanismi di solidarietà condizionata e al divieto di monetizzazione del debito (art. 123 TFUE), con l'adozione da parte della BCE di operazioni monetarie non convenzionali che sono al centro di un contenzioso protratto con il *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*.

Un autentico "cambio di passo" dell'Unione europea si è realizzato dopo la pandemia sanitaria ed economico-sociale, sebbene anch'essa sia stata affrontata con soluzioni emergenziali, creative, eludendo la strada maestra della revisione dei Trattati. Le istituzioni dell'Unione europea in stretta cooperazione con gli Stati membri hanno congegnato una politica fiscale "para-federale"¹⁰, supportata anche da inedite forme d'indebitamento sovranazionale, allo scopo di finanziare un vasto programma rivolto alla duplice transizione ecologica e digitale delle economie nazionali. La proposta di *incorporare* le regole del *Next Generation EU* (NGEU) dentro i Trattati, trasformandolo in uno strumento di solidarietà permanente (l'ipotesi di titoli di debito europeo è, peraltro, da sempre gradita anche

⁸ Per G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, Laterza, 2021, p. 161, il Trattato di Maastricht «ha prodotto un radicale mutamento dei rapporti tra politica ed economia, con il definitivo abbandono di ogni disegno di un'Europa democratica e sociale, per affermare al suo posto un ordinamento dominato dalle ragioni della finanza, della stabilità dei mercati e dei bilanci».

⁹ G. Di GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, Cedam, 2017, p. 125 rileva che l'Atto unico europeo ha sbloccato di colpo la liberalizzazione dei capitali, rimasta ferma per venticinque anni, «innescando processi di adattamento spesso traumatici nelle economie nazionali».

¹⁰ Cfr. l'ampia e approfondita ricostruzione di A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico, in costituzionalismo.it*, 3, 2020.

dai mercati finanziari alla ricerca di “*safe assets*”¹¹) si è per ora arenata, proprio nel momento in cui l’“*economia di guerra*” richiederebbe più che mai il ricorso a forme di indebitamento comune.

Non è più possibile eludere il tema di un *debito sovranazionale*, allo scopo di finanziare il perseguimento di cruciali beni pubblici europei, quali la menzionata transizione ecologica e digitale, l’autonomia dell’approvvigionamento energetico, la difesa comune, la sicurezza alimentare¹². In mancanza di una risposta solidale e cooperativa agli effetti, non solo economici, della guerra tornerà a prevalere la logica dei *rapporti di forza* tra Stati creditori e Stati debitori con soluzioni asimmetriche e differenziate in rapporto allo spazio dei rispettivi bilanci nazionali, alla possibilità cioè di ricorrere allo scostamento di bilancio, senza suscitare le “ire” dei mercati finanziari. È questo uno dei *nodi gordiani* del processo d’integrazione sovranazionale.

2. L’assetto originario: il divieto di solidarietà e l’auto-responsabilità fiscale

Nei primi trent’anni del processo d’integrazione europea (i “Trenta gloriosi”), le ragioni del mercato concorrenziale, che improntavano la *costituzione micro-economica* della Comunità europea, hanno trovato un

¹¹ Si veda al riguardo il recente documento del FMI, *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, *Departmental Paper* No 2022/014 (5 settembre 2022) che difende l’ipotesi di una parziale mutualizzazione dei debiti nazionali, al fine di generare una capacità fiscale europea da destinare al finanziamento di obiettivi comuni (e allo stesso tempo garantire ai mercati finanziari titoli di debito relativamente sicuri).

¹² In una recente pubblicazione viene ricostruito con ampia documentazione anche storiografica il processo con il quale lo Stato moderno, allo scopo di provvedere alle sue funzioni essenziali (inizialmente la conduzione di campagne militari, poi la costruzione di infrastrutture, l’industrializzazione e, dalla fine dell’Ottocento, lo sviluppo del Welfare state), funzioni che eccedevano le risorse ricavabili dalla tassazione interna, ha iniziato ad indebitarsi, emettendo titoli di debito pubblico (B. EICHENGREEN e a., *In defense of public debt*, Oxford University Press, 2021). Nel testo in oggetto si ricostruisce anche il ruolo svolto dalle Banche centrali a cominciare dalla prima fondata nel 1694, la *Bank of England*. Essa si configura come un’impresa privata a responsabilità limitata che prestava liquidità al Re, ottenendo in garanzia una licenza ad emettere banconote aventi valore legale. La trasformazione di questi titoli di debito in beni mobiliari liberamente trasferibili e garantiti dalla loro facile convertibilità in denaro dalle banche ha dato il primo impulso allo sviluppo dei c.d. mercati finanziari “secondari” progressivamente sempre più internazionalizzati nella forma in cui li conosciamo oggi. I mercati finanziari, alimentati dal ricorso all’indebitamento in forme sempre più estese da parte degli Stati nazionali, hanno assestato quest’ultimi a un potere di crescente condizionamento.

freno nelle ragioni della giustizia sociale e redistributiva difese dagli Stati nazionali che governavano le leve della *costituzione macro-economica*, politica monetaria e politica fiscale¹³.

Il Trattato di Maastricht è il frutto di un laborioso compromesso tra interessi nazionali diversi¹⁴. Condensato in poche parole, la rinuncia della Germania al marco, richiesta dagli altri Stati membri dopo la sua riunificazione, ha avuto come contraltare la sostanziale *europizzazione* della costituzione economica tedesca incentrata sul tritico: mercato concorrenziale, indipendenza della BCE, pareggio di bilancio¹⁵.

La costituzione macro-economica di Maastricht ha segnato un capovolgimento della relazione gerarchica tra politica fiscale e politica monetaria inscritta nelle costituzioni democratico-sociali del Secondo novecento¹⁶. La primazia della politica fiscale traduceva la finalità sociale di tali costituzioni. Senza quest'ordine gerarchico tra governo della finanza pubblica e governo della moneta, la strumentazione keynesiana non sarebbe stata nella disponibilità degli organi democratici di direzione politica, con quel che ne sarebbe derivato a carico di obiettivi fondamentali come la piena occupazione e l'eguaglianza sostanziale¹⁷.

Diversamente, il Trattato di Maastricht ha dato luogo a una situazione di *predominio* della politica monetaria su quella fiscale. Le scelte attinenti al governo della moneta hanno carattere preminente e condizionante rispetto alla decisione pubblica di bilancio degli Stati membri. La BCE,

¹³ Cfr. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

¹⁴ Il Trattato di Maastricht (sottoscritto il 7 febbraio 1992) rappresenta uno snodo critico del processo d'integrazione europea. La Comunità europea, nell'epoca della Guerra fredda, si pensava unificata idealmente e culturalmente come l'*Europa occidentale*. Si rappresentava, insomma, come contrapposta all'*Europa orientale*, unificata idealmente dalla sua appartenenza all'orbita sovietica. Dopo la caduta del muro di Berlino è venuto meno questo potente fattore federativo che aveva contribuito a tenere assieme paesi che avevano idee assai diverse su quale dovesse essere la finalità ultima del progetto europeo.

¹⁵ Sulla costituzione economica tedesca, si veda l'approfondito lavoro di F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "costituzione economica" tedesca*, Milano, Giuffrè, 2015.

¹⁶ È la tesi ampiamente argomentata da O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca centrale e pareggio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016.

¹⁷ O. CHESSA *La costituzione della moneta*, cit., pp. 232-233.

collocata in una posizione d'indipendenza assoluta sia dai governi nazionali sia dalle altre istituzioni europee, un'indipendenza costituzionalizzata nei Trattati, decide "sovranamente" il tasso d'interesse base¹⁸. E lo fissa, avendo come obiettivo prioritario il mantenimento della stabilità dei prezzi, in altre parole un livello d'inflazione prossimo alla soglia del 2 per cento e, solo *subordinatamente* a quest'obiettivo, supportando le politiche generali dell'Unione, in conformità al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 127 TFUE)¹⁹.

Per correggere la *legittimazione asimmetrica* tra politica monetaria (affidata ad un organismo tecnocratico) e politiche fiscali (demandate alle scelte democratiche degli Stati membri), il Trattato di Maastricht ha inizialmente codificato due parametri macro-economici relativi alla percentuale del debito pubblico (60%) e del deficit (3%) rispetto al PIL, al fine di orientare i processi nazionali di bilancio e preservare la stabilità dell'Eurozona nel suo insieme.

L'iniziale approccio disegnava una cornice generale macroeconomica all'interno della quale ciascuno Stato membro poteva decidere in relativa autonomia il dettaglio della propria politica economica e fiscale, sia pure nell'ambito di un coordinamento sovranazionale. Il Patto di stabilità (e crescita) del 1997, richiesto con vigore dalla Germania che paventava un'interpretazione edulcorata dei vincoli di Maastricht, è, invece, ispirato da un approccio sensibilmente diverso. Il Patto disegna una trama complessa e pervasiva di regole di bilancio che si articola in un braccio preventivo che prescrive agli Stati membri l'obbligo di rispettare, oltre al parametro del 3%, un obiettivo di medio termine (il pareggio strutturale di bilancio) e in un braccio sanzionatorio che dovrebbe punire lo Stato membro in caso i cui incorra in una situazione di deficit (e debito) eccessivi, ricorrendo possibilmente a procedimenti semi-automatici²⁰.

¹⁸ Per approfondire il tema cfr. R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2017.

¹⁹ Per una lettura critico-problematica del ruolo giocato dalla BCE nell'ordinamento sovranazionale, si veda A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto costituzionale – Rivista quadrimestrale*, 1, 2021, p. 45 ss.

²⁰ Autorevoli voci hanno sostenuto che il Patto di stabilità ha segnato uno *strappo alla legalità* comunitaria, in quanto con un regolamento, fonte del diritto derivata, si è innovato (o quantomeno integrato) il diritto primario dei Trattati. Per una serrata critica G. GUARINO, *Salvare*

Quest'architettura fiscale, resa progressivamente sempre più "inestricabile" presenta un vizio d'origine. A fronte, infatti, di una moltiplicazione esponenziale di regole incidenti sul versante della spesa pubblica (specie quella con destinazione sociale), la disciplina delle entrate tributarie (specie quelle dirette) è rimasta quasi integralmente nella discrezionalità degli Stati membri. Gli Stati membri più grandi, oltre ad avere le mani legate sul fronte dell'allocazione della spesa pubblica, subiscono gli effetti negativi delle politiche fiscali aggressive degli Stati membri più piccoli. Questi ultimi, attraverso la riduzione delle aliquote e delle basi imponibili, attirano i capitali e gli investimenti delle imprese multinazionali, distorcendo la distribuzione delle risorse all'interno dell'Unione. La disomogeneità dei sistemi tributari interni incoraggia, insomma, una competizione fiscale tra gli Stati membri, mentre i divieti di solidarietà di bilancio e monetizzazione del debito (divieti sacri per la cultura politico-costituzionale tedesca che rifiuta l'idea della "transfer-union") devono impedire l'azzardo morale, in altre parole l'adozione di politiche di bilancio espansive e generose, sul presupposto di un salvataggio esterno delle istituzioni comunitarie o degli altri Stati membri²¹. Da questo punto di vista, i vincoli di stabilità finanziaria sono funzionali a evitare forme di concorrenza *saleale* tra gli Stati membri, in un quadro ordinamentale in cui l'unica forma di concorrenza *leale* sono le riforme strutturali. L'unione monetaria non ha, dunque, agevolato la convergenza spontanea delle politiche di bilancio nazionali. Anzi, considerate la programmatica assenza di meccanismi per assorbire gli squilibri macroeconomici e un bilancio europeo di modesta entità (se rapportato al PIL dell'Eurozona) vincolato al principio rigido del pareggio²², gli Stati membri potevano reagire agli *shock* esterni, unicamente attraverso la "svalutazione interna",

L'Europa salvare l'euro, Firenze, Passigli, 2013 e più recentemente S. D'ANDREA, *L'Italia nell'Unione europea. Tra europeismo retorico e dispotismo illuminato*, Roma, Rubettino, 2022, p. 137 ss.

²¹ La costituzione economica dell'Unione è stata equiparata dalla sentenza del *BVerfG* che ha dato il via libera alla ratifica tedesca del Trattato di Maastricht ad una "Comunità della stabilità" (*Stabilitätsgemeinschaft*) all'interno della quale sono bandite quelle politiche monetarie e fiscali che, seppure indirettamente, falsino la concorrenza tra economie nazionali, venendo in soccorso ai problemi di finanza pubblica di alcuni Stati. «L'indipendenza dei bilanci nazionali è costitutiva del disegno dell'unione monetaria».

²² L'art. 310.1, comma terzo, TFUE impone il rigoroso vincolo del pareggio di bilancio, interpretato, almeno fino alla crisi pandemica del 2020, come divieto di ricorso all'indebitamento.

in altre parole la deflazione salariale, al fine di stimolare la competitività internazionale del proprio sistema produttivo.

In definitiva, l'UEM ha realizzato solo parzialmente i requisiti che, secondo la teoria economica, contraddistinguono un'area valutaria ottimale. L'Eurozona si è caratterizzata per intensi scambi commerciali e una relativa mobilità dei fattori di produzione, mentre non si è adeguatamente concretizzato, per le ragioni già accennate, il requisito della presenza di meccanismi redistributivi idonei a riequilibrare i differenziali di reddito e crescita tra gli Stati membri²³. Su queste premesse, la moneta unica si è rivelata una sorta di camicia di forza che ha astretto sotto la morsa di un cambio unico economie nazionali caratterizzate da un grado di divergenza crescente quanto a tassi di competitività, livelli di occupazione, inflazione e gradi di tutela sociale. Le asimmetrie economico-sociali tra gli Stati membri sono state ulteriormente accentuate dalla mancata sincronia tra l'integrazione orizzontale (allargamento) e l'integrazione verticale (approfondimento). L'Unione europea, piuttosto che puntare prioritariamente sull'integrazione sociale tra gli Stati membri, armonizzandone le legislazioni giuslavoristiche e di protezione sociale, ha privilegiato la strategia inversa dell'integrazione dello spazio europeo, in quanto tale, nella globalizzazione facendone propri gli imperativi deregolatori²⁴.

²³ Sulle lacune genetiche dell'UEM, nell'ambito di una immensa letteratura, si segnalano H.J. BLANKE, *The European economic and monetary Union between vulnerability and reform*, in *International Journal of Public Law and Policy*, n. 4, 2012, pp. 402 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2007; G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria vent'anni dopo: crisi e opportunità*, in *costituzionalismo.it*, 3, 2011 e nella manualistica R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 277 ss.

²⁴ Di questa scelta di campo sono tra l'altro sintomatiche: a) l'adozione in vari ambiti disciplinari del principio del paese d'origine in luogo del principio del paese di destinazione; b) la politica di allineamento dei livelli salariali al tasso di produttività industriale (come sancito dal Patto Euro Plus del marzo 2011); c) il paradigma della *flexicurity* che condiziona la sicurezza di un posto di lavoro (quale che sia) all'accettazione della flessibilità e deregolamentazione del rapporto di lavoro; d) lo spostamento della negoziazione salariale dal livello nazionale ai livelli decentrati di territorio ed azienda con l'indebolimento del contratto collettivo quale veicolo della solidarietà redistributiva. Una buona sintesi di queste dinamiche in B. BUGARIC, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2, 2019, p. 597 ss.

3. *La solidarietà condizionata dopo la crisi dei debiti sovrani*

La convinzione che l'Eurozona, grazie al solo governo delle regole e dei numeri, avrebbe vissuto in un piccolo "paradiso postmoderno" si è rivelata illusoria. La globalizzazione economica degli ultimi tre decenni si è rivelata il tempo di vere "guerre" finanziarie e valutarie spesso combattute virtualmente dai terminali delle borse di tutto il mondo.

Lo stato keynesiano, trasformatosi in *Stato debitore* dopo la stagione delle liberalizzazioni, privatizzazioni, è chiamato a trovare un equilibrio tra le sue due *constituencies*²⁵. Il *popolo dei cittadini-lavoratori*, in cambio della propria lealtà civica nei confronti dei propri rappresentanti istituzionali, chiede il mantenimento dei livelli acquisiti delle protezioni sociali. Mentre il *popolo del mercato* (composto di grandi investitori ma anche tanti piccoli risparmiatori), interessato alla solvibilità del debito pubblico, chiede l'adozione di misure di severa austerità e, per compensarne gli effetti naturalmente recessivi, le riforme strutturali.

La risposta emergenziale dell'Unione europea alla crisi dei debiti sovrani ha assecondato assai più la *constituency* dei mercati finanziari²⁶. L'Unione si è prodigata nell'implementare, ancora una volta fuori dalla cornice dei Trattati, una politica di bilancio sempre più centralizzata (sul fronte del controllo della spesa), fondata su regole quantitative esterne al processo democratico che hanno ulteriormente prosciugato i margini di autonomia delle politiche economiche e di bilancio nazionali.

²⁵ È la nota tesi di W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, ripresa anche in W. STREECK, JURGEN HABERMAS, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, Roma, Castelvecchi, 2020. Qui i due autori si confrontano sul destino dell'integrazione sovranazionale. Se il primo crede che una ripresa democratica per l'Unione possa essere riconquistata soltanto con il ritorno allo Stato nazione (almeno per quanto riguarda le scelte di politica economica), il secondo è convinto che il superamento della crisi della democrazia europea non possa provenire da un ritorno al nazionalismo e al sovranismo, e che sia quindi necessaria ancora «più Europa».

²⁶ Si veda, tra i tanti, la lucida e spietata disamina di J.P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Torino, Einaudi, 2013; L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi, 2011. Per un quadro anche di diritto comparato A. MORRONE (a cura di), *La costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015. Più recentemente, G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022 e R. MICCÌ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *federalismi.it*, 5, 2019.

Il *Fiscal compact*, Trattato internazionale firmato da venticinque paesi per “tranquillizzare” i mercati finanziari, ha accresciuto la discrasia tra la tendenziale “federalizzazione” della politica di bilancio e una sostanziale “anarchia” sul fronte del fisco. Questo Trattato non solo prescrive l’interiorizzazione, preferibilmente a livello costituzionale, del principio del pareggio (strutturale) di bilancio, astrattamente giustiziabile innanzi alla Corte di giustizia²⁷, ma prevede anche uno strumento di “correzione automatica” che si dovrebbe attivare nel caso di deviazioni significative dall’obiettivo di medio termine. La compressione dell’autonomia di bilancio degli Stati membri si è accompagnata all’adozione di uno strumento eccezionale che serve a consentire interventi di assistenza finanziaria in favore di Stati membri in difficoltà. Il Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito nel 2012 con un altro Trattato internazionale concluso tra gli Stati dell’Eurozona²⁸, configura un soggetto ibrido pubblico-privato costruito sul calco del Fondo monetario internazionale. La deroga “necessitata” al divieto di *bail out* (art. 125 TFUE) ha come “corrispettivo” la stretta condizionalità degli aiuti finanziari all’implementazione di un programma di austerità e aggiustamento strutturale da parte dello Stato “soccorso”.

Il vero *deus ex machina* per superare la crisi, o almeno per “guadagnare tempo”, è stata la BCE che ha adottato una variegata gamma di operazioni monetarie “non convenzionali” che hanno reso problematico il principio implicito nell’architettura di Maastricht della netta separazione tra politica monetaria e politica fiscale (e della conseguente “neutralità” della prima)²⁹.

²⁷ Per inciso, si ricorda che l’effettiva controllabilità giuridica dell’equilibrio di bilancio e del divieto d’indebitamento incontra rilevanti limiti d’ordine tecnico processuale, oltre che la indeterminazione dei parametri di giudizio che rinviano a valutazioni prevalentemente di carattere politico. Sul punto si vedano G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivistaaic*, 3, 2012 e T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 58 ss.

²⁸ Il Trattato MES si basava sulla Decisione del Consiglio europeo, 25 marzo 2011 (2011/199/UE) con la quale si ricorreva alla procedura di revisione semplificata, ex art. 48, comma 6, TFUE, per aggiungere all’art. 136 TFUE un nuovo terzo paragrafo che autorizzava gli Stati membri dell’eurozona ad istituire l’anzidetto meccanismo. Su alcune incongruenze della procedura adottata si veda K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, 2014.

²⁹ Dai prestiti a tasso zero alle banche nazionali, affinché acquistassero i titoli del debito pubblico del proprio paese, alle *outright monetary transactions* (OMT), mai implementate, che

Sull'intreccio tra politica monetaria e politica fiscale si è aperto un contenzioso tra *BVerfG* e Corte di giustizia, svoltosi in più tappe che in questa sede possono essere solo sinteticamente evocate. Da un lato, il tribunale costituzionale tedesco ha in più circostanze evidenziato l'operato potenzialmente *ultra vires* della BCE in violazione dell'art. 123 TFUE (che prevede il divieto di finanziamento monetario del debito), e, più in generale, del principio di proporzionalità, riservandosi, altresì, di valutare la compatibilità di dette operazioni con l'identità costituzionale tedesca, segnatamente con il rispetto del diritto inviolabile del cittadino tedesco a decidere tramite il *Bundestag* su ogni atto europeo in grado di incidere potenzialmente sull'allocazione delle risorse del bilancio nazionale³⁰. Dall'altro lato, la Corte di giustizia ha, invece, legittimato l'operato della BCE, sottolineando come la sua funzione fondamentale di preservare la stabilità dei prezzi all'interno dell'eurozona implichi un *expertise* altamente tecnica che deve essere lasciata al riparo da un controllo giudiziario troppo stringente³¹.

Non ci si può peraltro esimere dal rilevare che la difesa da parte del *BVerfG* del principio della sovranità di bilancio assume una connotazione marcatamente unilaterale, nella misura in cui lo stesso *BVerfG* ha riconosciuto la piena legittimità dei meccanismi di solidarietà finanziaria

consentivano alla BCE di acquistare direttamente i titoli del debito pubblico sul mercato secondario. Fino al "*quantitative easing*", l'immissione sui mercati di una immensa massa di liquidità per contrastare la deflazione. Sulla problematica separazione tra politica monetaria e fiscale vedi ancora A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria*, cit., p. 9 ss.

³⁰ Per una ricostruzione complessiva della giurisprudenza del *BVerfG* in questa materia, F.C. MAYER, *To Boldly Go Where No Court Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020*, in *German Law Journal*, 21, 2020, p. 1116 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Tribunale costituzionale tedesco e il quantitative easing: un contraddittorio sindacato sugli atti ultra vires*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2020, p. 2189 ss.

³¹ Si tratta, in particolare, della sentenza Corte di giust., 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a.* (relativa al programma OMT) e della sentenza Corte di giust., 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.* (relativa al programma PSPP, quantitative easing). Secondo la Corte di giustizia, in altri termini si debbono riconoscere alla BCE poteri straordinari impliciti (a cavallo tra politica monetaria e fiscale), laddove sia in gioco la *salus* dell'Eurozona. Assai critico su questa giurisprudenza C. JOERGES, *Pereat Iustitia, Fiat Mundus. What is Left of the European Economic Constitution after the Gauweiler Litigation*, in *Maastricht Journal*, 1, 2016, p. 99 ss. che rileva come la Corte di Giustizia, in questo modo, riconosca legittimità ad una governance tecnocratica con poteri discrezionali praticamente illimitati, ma senza adeguati meccanismi di *accountability*.

condizionata che hanno avuto come esito la degradazione dell'analogia sovranità dei paesi debitori (a cominciare dalla Grecia)³².

Secondo un'autorevole lettura, le forme embrionali di perequazione orizzontale e verticale, sperimentate nel corso della crisi dei debiti sovrani, avrebbero inaugurato un vero e proprio "momento hamiltoniano", in altre parole una declinazione forte del principio di solidarietà interstatale in grado di spingere in direzione di un'unità economica non limitata ai vincoli di bilancio, ma implicante anche politiche di protezione sociale comune³³. A ben vedere, tuttavia, quella sottesa ai variegati meccanismi di stabilità è piuttosto una solidarietà declinata nella logica di uno scambio asimmetrico tra aiuti finanziari prestati dagli Stati creditori e politiche di austerità e riforme strutturali a carico degli Stati debitori. Una solidarietà ancorata ancora una volta alla logica dell'azzardo morale: una logica del sospetto per la quale occorre impedire che lo Stato soccorso possa "approfittare" della "generosità" degli altri Stati membri³⁴.

4. *L'esperimento di una politica fiscale "federale" dopo la pandemia*

Un momento hamiltoniano o quantomeno un passo in tale direzione si è piuttosto concretizzato, in conseguenza della pandemia covid-19 che ha indotto le classi dirigenti europee a porre all'ordine del giorno l'adozione di una politica fiscale comune per governare l'emergenza sanitaria ed economico-sociale.

³² Sul punto si veda C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2014.

³³ Con accenti diversi A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2014, p. 79 ss. e R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivistaaic*, 2, 2012.

³⁴ Sulle molteplici sfumature ed ambiguità della solidarietà europea cfr. da ultimo S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, pp. 263 ss. il quale osserva come nell'esperienza sovranazionale si intreccino due dimensioni della solidarietà europea: quella «tuttora prevalente nel quadro della governance economica che ne subordina l'attivazione a criteri di rigorosa condizionalità» e quella che «la apre a forme nuove di mutualità in funzione dell'effettivo stato di bisogno delle unità consociate». Su questo intreccio cfr. diffusamente F. DE WITTE, *Justice in the EU. The emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, 2015 e in chiave assai critica W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva, Stato e mercato*, 2, 2000, p. 3 ss. Riattualizza il tema del rapporto tra solidarietà "esterna" e solidarietà "interna", anche alla luce della pandemia, A. SCHILLAGI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica. La sfida populista alla solidarietà e all'identità europea*, in *Federalismi.it*, 13, 2020.

La crisi pandemica, del resto, a differenza della crisi dei debiti sovrani che aveva colpito in maniera *asimmetrica* Stati creditori e Stati debitori, è stata di natura *simmetrica*, poiché ha colpito, sebbene con intensità diversa, anche gli Stati del nord Europa (Germania in testa). Si tratta di paesi il cui modello economico di sviluppo dipende in larga misura dall'accumulazione di *surplus* con le esportazioni verso i mercati globali. Il congelamento di questi ultimi, per effetto delle misure di *lockdown*, ha reso cruciale anche per gli Stati creditori la salvaguardia del mercato interno e giustificato l'opportunità di un programma di ripresa finanziato dal debito.

La crisi pandemica ha richiesto il superamento della ferrea "Comunità di stabilità" con l'allentamento dei vincoli di bilancio, al fine di dotare l'Unione di un'autonoma capacità fiscale diretta a stabilizzare nel breve periodo l'economia europea e a rilanciarla nel medio³⁵.

Al suo posto si delinea una Comunità che mette al centro della sua agenda politica l'obiettivo della *crescita sostenibile ed equilibrata* prima di tutto sul piano ambientale e sociale, anche per far fronte alle sfide poste dall'automazione tecnologica e dal riscaldamento climatico. In quest'ottica, per agevolare e accompagnare le politiche nazionali di crescita³⁶, sono state allentate temporaneamente le regole di bilancio del patto di stabilità e crescita³⁷ e quelle attinenti al divieto degli aiuti di stato.

In secondo luogo, sulla base della disposizione eccezionale dell'art. 122 TFUE³⁸ si è istituito il programma SURE: uno strumento temporaneo con

³⁵ Per una ricostruzione complessiva delle misure adottate dall'Unione nel corso della pandemia vedi E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE-online*, 2, 2020, p. 2369 ss.; A. MAJOCCHI, *Lavoro, occupazione e proprietà nell'economia post-industriale dell'Unione europea*, in *Centro studi sul federalismo, Research paper* (aprile 2021). E con un giudizio di valore diverso S. FABBRINI, *La nuova governance economica post-pandemia*, in *Diritto dell'Unione europea*, 4, 2020 p. 772 ss. Sottolinea analiticamente gli aspetti di continuità rispetto all'UEM e le potenziali e promettenti novità P. DERMINE, *The EUs Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration* 47, 4, 2020, p. 337 ss.

³⁶ Politiche agevolate anche dalla prosecuzione, in forme anche più intense del passato, del programma di *quantitative easing*. Ci si riferisce al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) adottato nel marzo 2020 dalla BCE.

³⁷ Commissione, Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020.

³⁸ Questa disposizione, in deroga al divieto di salvataggio (art. 125 TFUE), prevede la possibilità di adottare misure di solidarietà in caso di calamità naturali o situazioni di emergenza

il quale la Commissione è stata autorizzata a indebitarsi sui mercati finanziari per raccogliere risorse da erogare agli Stati membri per integrare le misure nazionali di sostegno al reddito dei disoccupati³⁹.

Infine – ed è il passo in avanti più significativo – si sono poste le basi per l’implementazione di una *politica fiscale para-federale*, appoggiandosi anche in questo caso alla disposizione richiamata dell’art. 122 TFUE⁴⁰. Con l’approvazione di *Next Generation EU* si è prevista la raccolta sui mercati finanziari di una somma di denaro pari a 750 miliardi di euro. Questa cifra è erogata agli Stati membri sotto forma di trasferimenti diretti (che non richiedono restituzione) e di prestiti a tassi d’interesse agevolati, allo scopo di finanziare le riforme strutturali e gli investimenti rivolti principalmente alla transizione verde e digitale delle economie europee⁴¹. I fondi presi in prestito dalla Commissione, attraverso l’emissione di titoli di debito pubblico comune, saranno successivamente rimborsati mediante nuove risorse proprie del bilancio dell’Unione (in particolare, con l’introduzione di una tassa sui rifiuti plastici non riciclati ed, entro il 2023, di tasse su emissioni di CO2 e sul web, con la prospettiva di un’imposta sulle transazioni finanziarie).

Il perno intorno a cui ruota il NGEU è proprio la “decisione sulle risorse proprie” adottata dal Consiglio il 14 dicembre 2020⁴². È questo provvedimento (che ha richiesto la ratifica da parte di tutti gli Stati membri) a contenere l’autorizzazione alla Commissione per emettere i 750 miliardi

«fuori dal controllo degli Stati membri».

³⁹ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19.

⁴⁰ La mutualizzazione parziale dei debiti nazionali è stata, insomma, tollerata dai paesi più refrattari (segnatamente i paesi frugali del nord alleati con i paesi del gruppo di *Visegrad*), purché si trattasse di misure eccezionali legate alla contingenza della pandemia (si veda infra).

⁴¹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa dell’economia dopo la crisi COVID-19.

⁴² Decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea. Nei considerando si legge che «il potere della Commissione di contrarre prestiti allo scopo di far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19 è eccezionale, temporaneo e limitato».

di debito pubblico europeo⁴³. È su questa decisione che si fonda il *Recovery and Resilience Facility* (RRF)⁴⁴, il dispositivo su cui si basano le aspettative di ripresa degli Stati membri.

A fronte di importanti fattori di *discontinuità* sul piano della politica economica, che si colora di “tratti keynesiani”, la complessiva logica della governance pandemica non si distacca dal postulato della *legittimazione funzionalista* basata sui risultati (orientata all'*output*), quale surrogato della legittimazione democratica basata sul mandato (orientata all'*input*). *NGEU* s'inquadra nella cornice consolidata della sorveglianza multilaterale delle politiche economiche e di bilancio nazionali, il Semestre europeo, all'interno del quale sono protagonisti la Commissione europea e il Consiglio, mentre rivestono un ruolo marginale le istanze rappresentative (Parlamento europeo e Parlamenti nazionali).

Se si leggono attentamente i regolamenti comunitari che disciplinano *NGEU*, ci si avvede inoltre che la politica della condizionalità (un'eredità della crisi dei debiti sovrani) rimane un elemento chiave⁴⁵. Le erogazioni dei finanziamenti, sotto l'ombrello del RRF, sono condizionate “a monte” dalle strategie di politica economica definite dalle istituzioni europee in cooperazione con gli Stati membri (i fondi devono essere destinati agli investimenti per la transizione ecologica per il 37% e per la digitalizzazione per il 20%), ma anche “a valle”, poiché il pagamento delle diverse *tranche* degli aiuti è condizionato al rispetto delle raccomandazioni che annualmente la Commissione europea invia agli Stati membri nella cor-

⁴³ La decisione sulle risorse proprie trova la sua base giuridica nell'art. 311 del TFUE. Questa norma stabilisce, al 1° comma, che l'Unione si dota dei mezzi necessari ai suoi fini; al 2° comma, prevede che il bilancio dell'Unione, fatte salve altre entrate, si finanzia integralmente con risorse proprie; infine, al 3° comma, regola la procedura per istituire nuove categorie di risorse proprie. Per l'entrata in vigore di tale decisione è necessaria la ratifica di tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive regole costituzionali.

⁴⁴ La complessa architettura giuridica del *NGEU* ha come sua componente principale il *RRF* che è istituito mediante un regolamento basato sull'articolo 175, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e cioè sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale. Il *RRF* costituisce un nuovo dispositivo ad hoc attraverso il quale saranno erogati e gestiti i fondi agli Stati membri chiamati a predisporre i piani nazionali: Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁵ Su questo tema cfr. F. LOSURDO, *Italexit. Trasformazioni del vincolo europeo e sovranità condizionata*, in *DPCE-online*, 3, 2020.

nice del Semestre europeo. In aggiunta, l'erogazione dei fondi potrebbe essere sospesa nei casi in cui uno Stato non ottempera agli obblighi discendenti dal Patto di stabilità (nel suo braccio preventivo) o dalla procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi⁴⁶.

La verifica sul rispetto delle condizionalità è affidata a una misurazione numerica e quantitativa delle politiche economiche degli Stati membri. Le erogazioni dei fondi sono, infatti, legate alle “*performance*” dei singoli Stati membri. Ogni *tranche* dei trasferimenti diretti e dei prestiti agevolati sarà erogata a condizione che sia dimostrato il raggiungimento di dettagliati *milestones and targets* che riflettano il progresso nell'adozione delle riforme e dei piani di investimento⁴⁷.

Pertanto, anche in questa circostanza per la piena operatività del NGEU si è dovuto attendere il “nulla osta” del *BVerfG* che pronunciandosi fin ora unicamente sulla questione sospensiva, ha autorizzato il Governo tedesco alla ratifica della decisione sulle risorse proprie, riservandosi in altra sede la valutazione sul merito della causa⁴⁸. Con la sua ordinanza il *BVerfG* ha statuito che l'indebitamento sul mercato dell'Unione deve essere funzionale unicamente a finanziare le misure anti-pandemia. I relativi fondi non

⁴⁶ È quanto dispongono gli art. 9-10 del regolamento 2021/241. All'esito del tormentato Consiglio europeo (18-19 luglio 2020), che ha dato il via libera al NGEU, si è previsto che uno Stato membro che si ritenga insoddisfatto per l'implementazione del piano da parte di un altro Stato membro possa chiedere la sospensione dell'erogazione dei fondi al Consiglio europeo. In tal caso, la Commissione deve astenersi da qualsiasi decisione sulle erogazioni richieste fino a che il Consiglio europeo non abbia discusso sulla questione in maniera esaustiva. Per un quadro d'insieme su queste pervasive condizionalità F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam, 2021; A. CONZUTTI, “*In conditionality we trust*”. *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal recovery and resilience facility*, in *ambiente.diritto.it*, 2, 2022 che vi scorge, però, una «compartecipazione alla formazione del vincolo esterno».

⁴⁷ La contesa sulla politica della condizionalità si gioca anche sul terreno scivoloso del rispetto del principio dello Stato di diritto. Le istituzioni dell'Unione, dopo aver ricorso senza esito alla procedura d'infrazione e all'opzione “nucleare” del ricorso all'art. 7 TUE (la cui attivazione richiede l'unanimità degli Stati membri), si propongono ora di usare la leva economica. Con un apposito regolamento si è stabilito che tutte le erogazioni finanziarie a carico del bilancio europeo (comprese quelle del *RRF*) saranno condizionate al rispetto del principio dello stato di diritto, Regolamento (UE, EURATOM) 2020/2092 del Parlamento europeo e del consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione). Per un inquadramento sistematico di questo regolamento A. GUAZZAROTTI, *La tutela dei valori e le democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione “costituzionalizzante”*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2022.

⁴⁸ 2 BvR 547/21. 21 gennaio 2021.

possono essere né incrementati né devoluti ad altri scopi. Il che sembra implicare che la Corte tedesca legittimi l'operazione solo per il suo carattere del tutto eccezionale, dovendosi escludere altri indebitamenti o impegni di spesa, in violazione della responsabilità di bilancio del *Bundestag*⁴⁹. Un segnale poco incoraggiante per chi aspirava a cogliere l'occasione della pandemia per creare una stabile unione fiscale a livello europeo.

5. Conclusioni. Il nodo gordiano del debito comune

Proprio nel momento in cui l'economia europea sembrava intravedere timidi segnali di ripresa, dopo la fine della fase più acuta della pandemia, è deflagrata la guerra in Ucraina: una guerra "per procura" alla quale gli Stati membri prendono parte (in ordine sparso) più per rispetto del vincolo atlantico che per una reale convinzione che ciò corrisponda all'interesse strategico europeo di lungo periodo.

Lo scenario che si profila non è ancora del tutto equiparabile all'"economia di guerra", se si assume un'interpretazione letterale di questa espressione come conversione dell'intero sistema economico-produttivo alle necessità di una guerra. Ma si può usare questo sintagma per alludere all'insieme dei fenomeni, inflazione strutturale⁵⁰, recessione (e spettro della stagflazione), razionamento energetico, crollo produttivo ed occupazionale, la cui portata, complessivamente considerata, richiama alla mente la situazione di un paese in guerra⁵¹.

⁴⁹ Secondo il *BVerfG*, il *Bundestag* deve mantenere una influenza adeguata su come i fondi del NGEU vengono spesi. Ne consegue che se questi strumenti dovessero, a Trattati invariati, assumere una veste permanente, tale da comportare impegni di spesa indefiniti e effetti fiscali redistributivi tra gli Stati membri, il *BVerfG* si riserva di valutare eventuali violazioni del principio di attribuzione e dell'identità costituzionale tedesca e, segnatamente, dell'insopprimibile diritto del *Bundestag* di avere l'ultima parola sulle decisioni che incidono sul bilancio federale.

⁵⁰ L'aumento strutturale del tasso d'inflazione, legato alle conseguenze della guerra e alla crisi energetica, rischia di mettere fuori gioco gli strumenti nelle mani della BCE per frenare le spirali speculative dei mercati finanziari. Infatti, con l'aumento dell'inflazione le banche nazionali perdono interesse ad acquisire i titoli del debito pubblico degli Stati in difficoltà e gli stessi *asset* acquistati dalla BCE sono seriamente svalutati, costringendo la stessa a rallentare le operazioni di acquisto. Negli ultimi mesi la BCE ha reagito all'inflazione, aumentando i tassi d'interesse, rispettando la lettera dei Trattati. Essa sembra tuttavia "ignorare" che l'odierna inflazione non è legata alla spirale tra salari e prezzi, bensì ai colli di bottiglia delle catene di approvvigionamento dal lato dell'offerta.

⁵¹ Per una prima ricostruzione degli effetti della guerra sui diritti sociali del lavoratore, cfr. G. FONTANA, "Economia di guerra", *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in *costituzionalismo*.

Le immense sfide sottese all'“economia di guerra”, a cominciare dalla questione dell'approvvigionamento energetico a prezzi sostenibili per imprese e cittadini, richiedono una capacità fiscale che trascende le possibilità offerte dalle fonti ordinarie dei bilanci nazionali⁵². Se l'Unione europea vuole davvero dare corpo, oltre le declamazioni retoriche, alla sua autonomia strategica nel campo della difesa, dell'energia, della tecnologia, della sicurezza alimentare, dovrebbe sciogliere il *nodo gordiano* del debito comune, anche per il tramite di una riforma complessiva dei Trattati attualmente vigenti.

Il discorso in merito a possibili forme d'indebitamento comune si è, fin ora, “incagliato” nella contrapposizione tra la proposta avanzata dagli Stati del sud Europa di incorporare nei Trattati la strumentazione innovativa del programma NGEU e l'opposizione degli Stati “frugali” del nord per i quali tale programma è eccezionale e irripetibile. Nella stessa direzione muovono altre innovative proposte, quali quella di istituire un'*Agenzia europea del debito* che dovrebbe assorbire progressivamente i debiti nazionali (trasformati in “debiti perenni”), in modo tale da garantire agli Stati membri un maggiore spazio di manovra di bilancio per finanziare politiche infrastrutturali rivolte anche alla crescita⁵³ o quella, ancora più radicale, della cancellazione dei debiti nazionali (o di parte di essi)⁵⁴.

Il “convitato di pietra” di queste e altre proposte continua ad essere il principio posto alla base di tante vicende del costituzionalismo moderno *no taxation without representation*. È indubbio che se questo principio è assunto, secondo l'impostazione inflessibile del *BVerfG*, nel senso che l'assunzione di un debito comune non sarebbe possibile fino a quando le istituzioni sovranazionali non abbiano un grado di legittimazione de-

it, 2, 2022.

⁵² Scaricare l'onere del finanziamento di queste nuove politiche agli Stati nazionali potrebbe comportare un'apertura degli *spread* e compromettere il meccanismo di trasmissione della politica monetaria, esacerbando le tensioni dentro il *Board* della BCE, in un momento in cui il setup di politica monetaria è già abbastanza delicato

⁵³ M. AMATO, F. SARACENO, *Squaring the Circle: How to Guarantee Fiscal Space and Debt Sustainability with a European Debt Agency*, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4011081.

⁵⁴ In particolare, la cancellazione della parte di debito contratto in ragione delle spese per la pandemia, secondo la proposta ventilata dal compianto ex Presidente del Parlamento europeo David Sassoli.

mocratica paragonabile a quella dei governi nazionali, il discorso può essere tranquillamente archiviato, almeno nel prossimo futuro.

Al pari di altre categorie e concetti della scienza pubblicistica anche il principio in parola meriterebbe una rimediazione all'interno di un ordinamento come quello dell'Unione europea che è ancora configurabile come un incompiuto "*federalizing process*". L'interrogativo da porsi è se possa esserci un qualche elemento identitario, diverso da quelli tradizionali (popolo, Stato, nazione), in grado di legittimare agli occhi dei cittadini europei gli effetti redistributivi tra i bilanci nazionali sottesi alla messa in comune del debito. Sapendo che un'identità collettiva non presuppone necessariamente la comunanza di una lingua, di una religione, di costumi ma può discendere anche da ragioni ideali, culturali, economico-sociali⁵⁵.

Il funzionalismo, la filosofia che ha guidato il processo d'integrazione sovranazionale, ha nel corso del tempo provato ad "inventare" una pluralità di fattori identitari: l'Europa del mercato unico (interno) quale veicolo di un'integrazione pacifica; l'Europa della moneta come scudo avverso la tirannia dei mercati finanziari; L'Europa costituzionale che si legittima all'interno e all'esterno per la tutela dei diritti dell'uomo e, da ultimo, l'Europa della transizione ecologica e digitale come risposta collettiva alle sfide epocali del cambiamento climatico e dell'automazione tecnologica. Si sono rilevati fattori identitari astratti, deboli e comunque incapaci di suscitare un autentico sentimento di appartenenza collettiva tra i popoli europei, come mostrano i continui ripiegamenti nazionalistici culminati con la *Brexit*.

In quest'ottica, a giudizio di chi scrive, una rinnovata e forte identità europea non si acquisisce né con l'idea (proposta dal Presidente francese Macron) di far *confluire* l'Unione entro una più vasta Comunità politica europea, che agli effetti pratici corre il rischio di ridursi a un mercato comune allargato; né con l'idea, apparentemente più realista e pragmatica, di scommettere, ancora una volta, sulle virtù dell'*integrazione*

⁵⁵ Si tratta di un punto ripetutamente enfatizzato da A. CANTARO, *L'Europa sovrana. La Costituzione europea tra guerra e diritti*, Bari, Edizioni Dedalo, 2003 e Id., *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo, I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 507 ss.

asimmetrica, per ritrovare le proprie ragioni identitarie in un nucleo duro dell'Unione europea⁵⁶.

A partire da un diverso orizzonte ideale, si dovrebbe muovere dalla consapevolezza che siamo legati da un *modello europeo di civiltà*, con i suoi trionfi e le sue disfatte storiche, un modello che s'identifica nel mondo per il tentativo di *conciliare* le *ragioni del mercato* come motore della prosperità economica e dell'innovazione tecnologica (la *modernizzazione*) e le ragioni altrettanto forti della *giustizia sociale e dell'inclusione* attraverso l'intervento pubblico sull'economia (la *civilizzazione*)⁵⁷.

Questo equilibrio tra le due ragioni della civiltà europea, mercato e Stato sociale, preservato nei primi trent'anni del processo d'integrazione, si è infranto con la consacrazione del paradigma neoliberale post-Maastricht che ha inaugurato una stagione in cui i *super-valori* della stabilità monetaria e finanziaria condizionano struttura e funzione dei diritti sociali. Per ridare forza normativa a quell'equilibrio primigenio occorre prima di tutto preservare l'*autonomia dell'Unione*, in quanto tale, dall'operare "selvaggio" dei mercati finanziari. La dotazione di un debito comune, allo scopo di finanziare in uno spirito di autentica solidarietà grandi investimenti infrastrutturali nei beni pubblici europei, è la chiave per superare l'atteggiamento di persistente *subalternità* al mercato. Fermo restando che, come emerge dalle considerazioni svolte in precedenza, l'autonomia politica dell'Unione nel mare tempestoso della globalizzazione non può prescindere dalla reintroduzione di qualche forma di controllo sui movimenti dei capitali, specie su quelli di natura speculativa.

A patto che si realizzi questo presupposto, la messa in comune dei debiti nazionali, che nell'esperienza costituzionale statunitense ha costituito il primo passo della Federazione radicando un sentimento di appartenenza collettiva, potrebbe contribuire al completamento dell'UEM, porre le basi per una compiuta unione fiscale e prefigurare, infine, l'approdo ultimo verso un' *Europa di natura costituzionale e federale*.

⁵⁶ Sulla questione dell'integrazione asimmetrica si rinvia anche per più ampi riferimenti bibliografici a A. CANTARO, F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A.P. GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, p. 53 ss.

⁵⁷ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, Giappichelli, 2021.

L'orizzonte ideale delle attuali classi dirigenti europee appare, tuttavia, assai più arido. È un orizzonte dominato dagli effetti economici a catena della guerra russo-ucraina al quale gli Stati membri prendono parte per fideismo atlantista, rinunciando a perseguire il proprio autonomo interesse strategico, non necessariamente coincidente con quello statunitense. La guerra non sta cementando una nuova e più forte identità europea, come auspicato dai fautori dell'atlantismo. Al contrario, almeno in questa fase, ogni Stato membro tende ad affrontare le conseguenze dell'“economia di guerra” con interventi fiscali asimmetrici proporzionati al rispettivo spazio di manovra di bilancio, accrescendo i divari intra-statali di capacità produttiva delle imprese e di capacità di spesa dei cittadini. Se questa impostazione basata su interventi differenziati dovesse prevalere, non solo verrebbe prematuramente archiviato il discorso faticosamente iniziato nel corso della pandemia sulla dotazione di forme di debito comune europeo, ma si intaccherebbe il cuore stesso della solidarietà europea come motore primo del processo d'integrazione sovranazionale. Quella *solidarietà di fatto* che vedeva nella messa in comune della produzione del carbone e dell'acciaio il primo passo di una più ampia Federazione e la cui assenza oggi rischia di precipitare il progetto europeo in una vera e propria “crisi esistenziale”.

Europa oggi, sotto il vestito niente? Il “caso” della politica climatica ed energetica

Antonio Cantaro

Non c'è identità senza autonomia: autonomia dalle forze opache che governano i mercati, autonomia dalla (supposta) razionalità e trasparenza dei mercati. Questo è il male oscuro di cui soffrono, da tempo, alcune delle più rilevanti politiche europee. In primo luogo, la politica fiscale e la politica sociale, ma altrettanto la politica climatica ed energetica. Il campo in cui esemplarmente al massimo della retorica identitaria corrisponde il massimo dell'impotenza pratica.

1. *L'ideologia europea*

Europa è l'indumento che indossiamo in società. La veste che mostriamo pubblicamente a testimonianza della nostra affidabilità e modernità. E della nostra identità, politicamente e costituzionalmente corretta. L'abito non fa il monaco, ma siamo poco esigenti: lo veste, recita un vecchio adagio.

È ancora così dopo i primi *decenni orribili* del ventunesimo secolo che hanno ripetutamente visto l'Unione *a rischio di disintegrazione* sotto i colpi della crisi dei debiti sovrani, della *Brexit*, della pandemia, della perdurante e infinita guerra in Ucraina? Il dubbio che sotto il vestito non ci sia niente si insinua in qualche anima inquieta, critica, ma un rassicurante coro ci ricorda che sin da quando *il processo di integrazione* ha mosso i primi passi siamo sempre usciti rafforzati, in avanti, dalle crisi. Più uniti, economicamente, giuridicamente, istituzionalmente.

Perché non dovrebbe essere ancora così? Perché non dovremmo uscire, anche questa volta, “più forti e più belli che prima”? Non possiamo escluderlo con matematica certezza, come postula il *fideismo unionista*. Ma saremmo ciechi se non vedessimo che le crisi dei primi decenni del nuovo millennio hanno lasciato il segno. *Qualcosa è andato storto*. Ma che cosa? Molte cose.

Quando troppe cose non vanno per il verso giusto, è buona regola interrogarsi sull'*ideologia* che le condensa e le riassume. A partire da

Maastricht, il nucleo costante dell'*ideologia europea*¹ è la convinzione che sia possibile – persino virtuoso – sopperire al *deficit di autonomia politica* con la *declamazione dell'identità*. Europa economica, Europa potenza civile, Europa atlantista, a seconda dei tempi.

Una illusione. *Non c'è identità senza autonomia*: autonomia dalle forze opache che governano i mercati, autonomia dalla (supposta) razionalità e trasparenza dei mercati. Questo è il *male oscuro* di cui soffrono, da tempo, alcune delle più rilevanti politiche europee. In primo luogo, certo, la *politica fiscale*² e la *politica sociale*³, ma altrettanto la *politica climatica ed energetica* sulla quale concentreremo qui l'attenzione.

E solo esteriormente *l'attuale postura atlantista-bellicista delle classi dirigenti dell'Unione* ripara a questo deficit di autonomia. In realtà, prefigura un'Europa ancor più dipendente e subalterna. Un'Europa a rimorchio del disordine globale che “regna” nel mondo, lontana dall'essere un soggetto di riferimento capace di indicare nella (*de*)*globalizzazione* in corso un orizzonte di giustizia, di cooperazione, di pace.

2. La politica climatica ed energetica

Per tanti versi, il paradigma di questo deficit di autonomia è la politica climatica e la politica energetica. Il campo in cui esemplarmente al *massimo della retorica identitaria* corrisponde il *massimo dell'impotenza pratica*. Quante volte abbiamo sentito dire in questi mesi che la politica energetica è una questione strategica, il terreno sul quale si misura oggi e domani il benessere dell'Unione e il suo *ruolo geopolitico e geoeconomico*?

Il concentrato massimo di declamazione retorica è il *Next Generation EU*, destinato nelle pompose dichiarazioni ufficiali a coniugare armonicamente transizione ecologica, transizione energetica, rivoluzione digitale. A rendere – si legge nell'*incipit* del Piano – «l'Europa più verde, più digitale, più resiliente». A contrastare il cambiamento climatico tramite lo sviluppo delle risorse rinnovabili, dell'agro-ecologia, della mobilità

¹ A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bologna, Dedalo, 2003.

² F. LOSURDO, *L'ordine di Maastricht e l'“economia di guerra”*. Il nodo gordiano del debito, in questo fascicolo.

³ S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

a zero emissioni, della biodiversità, dell'Intelligenza artificiale (IA). Un *modello di sviluppo* non più piratesco e predatorio, ma *verde e pulito, eticamente progressista* (prendersi cura dei beni comuni), *illuminista e razionale* (“digitalizzate, digitalizzate gente”).

Una «narrazione della salvezza»⁴ che virtualmente evoca una lotta senza quartiere al riscaldamento globale affidata ad una completa de-carbonizzazione e ad una drastica riduzione del gas a vantaggio delle fonti rinnovabili (solare, eolico, marino) da destinare ad una massiccia elettrificazione del consumo di energia civile e industriale.

Non da meno sono alcuni atti formali che disegnano, sulla carta, promettenti percorsi in direzione della *neutralità climatica*. Quali, ad esempio, il pacchetto di proposte legislative adottato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021 per rendere le politiche dell'UE in materia di clima, energia, uso del suolo, trasporti e fiscalità idonee a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, in vista dell'obiettivo di fare dell'Europa entro il 2050 il primo continente a patto climatico zero.

Le successive e concrete scelte, continuano, però, ad andare in tutt'altra direzione. Emblematica la decisione della Commissione europea del 2 febbraio 2022 – formalizzata dunque già prima dell'emergenza determinata dalla guerra in Ucraina – di includere il gas naturale nella tassonomia delle fonti di energia “sostenibili”. Decisione maturata contro le indicazioni della migliore *Climate Science* e in spregio del dissenso manifestato dal suo stesso organo tecnico-consultivo. Né la successiva valanga di critiche è riuscita a indurre alcun ripensamento, sicché, il 5 luglio scorso, l'orientamento maturato a Bruxelles è stato approvato tale e quale dal Parlamento di Strasburgo⁵. Si certo, si è detto, il carbone è peggio del gas, ma la spasmodica ricerca di alcuni Stati membri dell'Unione di flussi di gas alternativi a quello russo liquida nei fatti come retorica e vuota la necessità di abbattere le emissioni di CO₂ per contrastare la *Climate Change*. Con buona pace delle roboanti e ripetute dichiarazioni di principio sulla necessità di azioni comuni quale indispensabile condizione

⁴ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, Giappichelli, 2021.

⁵ A. MONTEBUGNOLI, *In guerra tra noi, in guerra con l'ambiente, in I piedi sulla terra. Percorsi di ricerca intorno alla crisi ecologica*, 2, Ottobre 2022.

per perseguire la neutralità climatica e l'autonomia energetica del Vecchio continente nel suo complesso.

Sulla tutt'altro che inscalfibile determinazione dell'Unione di ridurre il peso dei combustibili fossili, a partire dal gas, pesano da tempo i divergenti interessi degli Stati nazionali che vanificano quel principio di *solidarietà europea* formalmente scritto nei Trattati⁶. E che oggi prende sempre più la forma di una "corsa" (una guerra) di tutti contro tutti per attrarre la quantità addizionale di gas liquefatto disponibile nel mercato che non proviene dalla Russia, corsa che riguarda anche il mercato del petrolio⁷.

Ancora più a monte pesa il deficit di autonomia dalle aziende distributrici di energia del gas del Vecchio continente (l'italiana Snam, la spagnola Enagas, la francese GRTgaz, la tedesca Thyssengas, l'olandese Gasunie) che sono in possesso dei dati sensibili relativi ai gasdotti e alla sicurezza dell'approvvigionamento. E che sono interessate a difendere, in barba allo sbandierato principio del "libero mercato", un *monopolio informativo* con il quale condizionano, spesso sopravvalutando le reali necessità della domanda, decisioni di ingenti spese pubbliche per la costruzione di nuove infrastrutture del gas. Questa *rendita di posizione* degli importatori delle fonti fossili è il primo grande ostacolo che si frappone ad una transizione ecologica centrata su fonti rinnovabili e non inquinanti. Ma non è l'unico.

3. *Accordi di Parigi e "bombe al carbonio"*

Per quanto possa apparire paradossale, tra i principali ostacoli ad una vera transizione ecologica vanno annoverati gli accordi di Parigi del 2015. O, più correttamente, il sistema delle Conferenze delle parti che si tengono annualmente (COP) al fine di proporre misure idonee a far sì che non si generino effetti di riscaldamento maggiori di quelli fatidici fissati nella capitale francese (limitare la crescita della temperatura media sulla superficie delle terre emerse e degli oceani «ben al di sotto dei 2

⁶ P. MENGOZZI, *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia*, in *BlogDUE*.

⁷ R. PRODI, *Il tempo della guerra e quello della speranza*, in *Energia*, 3, 2022.

gradi centigradi», non superando 1,5 gradi, entro la fine del secolo) che il pianeta non può più permettersi (il c.d. *carbon budget*).

Il legittimo sospetto avanzato da una pluralità di fonti è che l'ormai conclamato fallimento delle COP non sia dovuto alla presunta temerarietà degli obiettivi dichiarati per contrastare il cambiamento climatico. Quanto, piuttosto, all'obiettivo non apertamente dichiarato ma concretamente perseguito di mantenere valore agli *assets fossili*. Del resto, cosa aspettarsi da incontri in cui accanto ai capi di stato e di governo si trovano ben rappresentate organizzazioni che non hanno interesse all'eliminazione delle fonti energetiche fossili? Molti sono stati i messaggi roboanti sulla necessità di incrementare gli sforzi, ma nei fatti queste riunioni non sono valse nemmeno il costo ambientale dell'inquinamento dei viaggi aerei dei partecipanti, spesso avvenuti in jet privati ad onta del tema in discussione⁸.

Se questa rappresentazione può essere considerata viziata da pregiudizio dietrologico, c'è un dato inoppugnabile da cui muovere. A 39 anni dalla prima Conferenza (Berlino 1995, lo scorso anno a Glasgow, a novembre 2022 a Sharm El Sheikh) non è mai stata posta in essere una qualche forma efficace di riduzione delle emissioni climalteranti. Queste sono, anzi, costantemente aumentate fino a raggiungere nel periodo considerato un valore maggiore di quello ottenuto dall'epoca della rivoluzione industriale, con gli ormai devastanti aumenti della temperatura media del pianeta che sono davanti agli occhi di tutti. I pochi rallentamenti puntuali si sono avuti in seguito al crollo dell'URSS del 1992, alla crisi finanziaria del 2008 e a quella pandemica del 2020. Puntualmente seguiti da un successivo rimbalzo.

Esiste una correlazione pressoché lineare tra il contenuto di diossido di carbonio in atmosfera e l'incremento della temperatura media globale. Avendo come limite la soglia di 1.5 °C sarebbe ancora possibile stabilizzare il clima, a patto che vengano ridotte le emissioni di almeno 2 miliardi di tonnellate annue, raggiungendo in tal modo la neutralità climatica nel 2040. Continuando, viceversa, con l'attuale ritmo di emis-

⁸ F. PADELLA, *Il lungo addio tra le COP e la crisi ecologica*, in *I piedi sulla terra. Percorsi di ricerca intorno alla crisi ecologica*, 2, Ottobre 2022.

sioni esauriremo il *carbon budget* compatibile con 1.5 °C di aumento nel termine dei prossimi dieci anni.

La situazione potrebbe essere persino peggiore. Lo scorso maggio sono apparsi due contributi disvelativi del comportamento reale delle aziende fossili⁹. Il giorno 11 maggio, nell'edizione *on-line*, il *Guardian* pubblicava un articolo sulle bombe al carbonio: «Le *major* del petrolio e del gas stanno pianificando» vi si legge «decine di progetti che minacciano di mandare in frantumi l'obiettivo climatico di 1,5°C». Il giorno successivo in un articolo scientifico pubblicato su *Energy Policy* vengono mappate le c.d. *carbon bombs* ("bombe al carbonio"), ovvero i progetti fossili che le compagnie stanno attualmente ponendo in essere.

Cosa sta accadendo? Sta accadendo che lungi dal lasciare i combustibili fossili là dove stanno, sono nel mondo in corso di realizzazione 425 progetti di ulteriore sfruttamento fossile, buona parte dei quali localizzati negli USA, in Canada e in Australia (195 di estrazione petrolifera e di gas, 78 dei quali nuovi; 230 miniere di carbone, 93 delle quali non ancora in attività nel 2020). Ciascuno di questi progetti ha un potenziale di emissioni superiore a 1 miliardo di tonnellate di CO₂ all'anno, sufficientemente elevato per essere qualificato come *bomba di carbonio*. In grado, cioè, di generare emissioni di CO₂ pari al doppio di quelle che possiamo permetterci per contenere il riscaldamento globale nei limiti degli accordi di Parigi¹⁰.

4. Fideismo tecnologico

V'è chi ritiene che potrebbe rivelarsi economicamente ragionevole per le imprese del settore impegnarsi in un declino gestito dei combustibili fossili. O che, comunque, si potrebbero disinnescare, con opportune politiche, un certo numero di *carbon bombs*. Gli orientamenti prevalenti,

⁹ F. PADELLA, *Il lungo addio* cit.

¹⁰ Per un quadro più ampio degli ostacoli che si frappongono ad un'efficace azione globale in difesa dell'ambiente, vedi V. TEOTONICO, *Presupposti culturali e snodi politico-istituzionali per una tutela transnazionale dell'ambiente*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilaterale dell'ambiente*, Bari, Cacucci Editore, 2005; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, Giappichelli, 2009; M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Aggiornamento, 2017; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022.

i comportamenti, le scelte concrete non vanno, tuttavia, esattamente in questa direzione.

Già ben prima dell'attuale emergenza energetica, era diffuso nelle classi dirigenti un *fideismo tecnologico* in ordine alla possibilità di *neutralizzare gli effetti delle fonti fossili* in termini di emissioni, al fine di continuare a usarli. Una possibilità affidata a tecnologie di cattura e sequestro del diossido di carbonio (*carbon capture and storage*), combinate o meno con la produzione di biomasse e con la loro successiva combustione ad usi energetici.

Invece di procedere, tramite una piena implementazione delle fonti rinnovabili, ad una mitigazione immediata degli effetti nocivi delle fonti fossili, si punta a sviluppare un mercato delle emissioni climalteranti che, attraverso il sistema dei prezzi, vengono penalizzate se “positive” (se permangono nell’atmosfera) e premiate se “negative” (se rimosse dall’atmosfera). Un diffuso utilizzo di *negative emissions technologies* che consente alle aziende fossili di aggiungere nuovi rami di affari (“*capitalismo verde*”) senza comprometterne gli asset attuali. E questo grazie anche ad un *sistema pubblico malleavatore* che, assumendo una parte del rischio per questi investimenti, incentiva il capitale finanziario a mobilitare risorse nella “lotta” al cambiamento climatico¹¹. Una *socializzazione delle perdite e una privatizzazione dei profitti*, si sarebbe detto un tempo.

Una “quadratura del cerchio” incurante del fatto che queste azioni tecniche di rimozione del biossido di carbonio dall’atmosfera sono basate su rischiose tecnologie ancora in fase di sviluppo e dalla dubbia sostenibilità ambientale. Si calcola, ad esempio, che l’utilizzo delle *bioenergie* potrebbe comportare la necessità di coltivare una superficie globale pari a metà delle terre attualmente destinate all’agricoltura. E se questo non dovesse bastare, si profila il ricorso a *tecnologie di geoingegneria* atte allo schermamento diretto della radiazione solare, con specchi spaziali in orbita, interventi sulla stratosfera, sulle nuvole, sulla riflettività di alberi ed oceani.

Un pianeta ridotto ad un unico grande oggetto tecnologico da manipolare a piacimento, con buona pace per gli ecosistemi e per la diffusione di

¹¹ M. DRAGHI, in <https://www.governo.it/it/articolo/cop26-conferenza-stampa-del-presidente-draghi-e-del-ministro-cingolani/18449>.

nuovi modelli di produzione e di consumo¹² e con buona pace – aspetto troppo spesso dimenticato – del contrasto alle disuguaglianze nelle zone più povere del pianeta (l'*Apartheid climatico*). «Esattamente» si è detto «come la contrapposizione tra i Paesi ricchi del Nord Europa e quelli indebitati del Sud creata dalla crisi dei rifugiati del 2015-2016, come il prezzo più alto imposto dal Covid-19 ai Paesi e alle persone più povere, così il cambiamento climatico creerà una spaccatura tra gli Stati avanzati e quelli in via di sviluppo – e tra ricchi e poveri all'interno dei singoli Paesi». Gli esperti hanno spiegato che i Paesi più poveri sosterranno almeno il 75 per cento dei costi di ripristino delle infrastrutture danneggiate dal cambiamento climatico, dalla gestione dei rifugiati e dalla fornitura di cibo a un numero crescente di persone affamate, anche se la metà della popolazione mondiale genera solo il 10 per cento delle emissioni globali¹³.

5. *Fideismo mercatista*

Se gli effetti del cambiamento climatico e del fideismo tecnologico non si sono ancora tutti pienamente appalesati¹⁴, gli effetti del *fideismo mercatista* stanno già oggi compromettendo in Europa e nel nostro Paese il benessere economico di tanti lavoratori, consumatori e imprese le cui

¹² F. PADELLA, *Il lungo addio* cit.

¹³ I. BREMMER, *Il potere della crisi. Come tre minacce e la nostra risposta cambieranno il mondo*, Milano, Egea, 2022.

¹⁴ Per una rappresentazione convincente dei rischi potenziali del *fideismo tecnologico* si vedano ancora alcune essenziali pagine di I. BREMMER, *Il potere della crisi*, cit.: «La geoingegneria o ingegneria climatica si prefigge di affrontare il problema del carbonio nell'atmosfera attraverso la manipolazione del clima. Lo "sbiancamento delle nuvole" (o "schiaramento delle nuvole") è una tecnica mediante la quale si spruzza una nebbia di goccioline di acqua di mare sotto pressione e sali disciolti ad altitudini elevate per creare cristalli di sale e nuove goccioline d'acqua, aumentando la copertura delle nuvole sugli oceani e riflettere le radiazioni solari in entrata nello spazio. Altri progetti prevedono il rilascio di zolfo nella stratosfera per produrre un effetto simile allo sbiancamento delle nuvole, ma molto più lontano dalla superficie terrestre (...). Nebulizzare aerosol di solfati negli strati superiori dell'atmosfera per raffreddare la Terra riflettendo la radiazione solare nello spazio è rischioso (...). Un'altra possibilità è continuare a pompare Co₂, ma sviluppando strumenti in grado di "catturarne" gran parte prima che raggiunga l'atmosfera. In questo caso avremmo bisogno di un luogo sicuro dove immagazzinarla. È un po' come raccogliere la spazzatura e seppellirla in una discarica. Il problema, oltre al costo, è che questo carbonio verrà probabilmente stoccato nei paesi poveri che hanno bisogno di denaro offerto loro per ospitarlo (...).»

bollette energetiche sono giunte nei mesi scorsi a livelli inauditi, aprendo la strada ad una quanto mai pernicioso *escalation inflazionistica*. Un'inflazione da costi e, quindi, probabilmente anche ad una prossima dolorosissima recessione.

Non possono, perciò, più essere sottovalutati i danni prodotti dai meccanismi di formazione dei prezzi di approvvigionamento e di vendita di gas (all'ingrosso e al dettaglio) frutto del mito neoliberale dell'abbondanza del mercato, delle magnifiche e progressive sorti del mercato concorrenziale. Un mito che ha spinto alcuni Paesi europei, tra cui l'Italia, ad abbandonare i contratti a lungo termine del passato; quei contratti contenenti prezzi indicizzati sulla base di medie mobili collegate ai prezzi dei prodotti petroliferi e di clausole *take-or-pay* che impegnavano l'importatore ad acquistare per un lungo periodo di anni un volume minimo da pagarsi al produttore anche in caso di mancato ritiro.

Questi contratti avevano a lungo rappresentato il punto di equilibrio tra gli interessi dei produttori e degli importatori, garantendo sicurezza delle forniture e prezzi relativamente prevedibili¹⁵. Ma sono stati negli ultimi decenni fortemente disincentivati dall'UE e dai regolatori europei per agganciarsi quasi interamente ai prezzi *spot* del gas, un sistema dei prezzi a breve termine fondato sulla *gas-to-gas competition* (concorrenza tra gas e gas)¹⁶. Una "scelta" incentivata dall'illusione che la prolungata fase di ribassi del decennio precedente fosse un fenomeno strutturale, salvo poi pagare in brevissimo tempo un'impennata esponenziale dei prezzi del gas. Ed un balzo simile dei prezzi dell'energia elettrica agganciati ai prezzi del gas in base al sistema del *system marginal price*¹⁷.

¹⁵ G. GOLDONI, G.P. REPETTO, *Crisi dei prezzi del gas, tra mercati e politica*, in *Energia*, 3, 2022, p. 22 ss.

¹⁶ Le transazioni *spot* sono diventate così il principale riferimento dei mercati all'ingrosso e al consumo, malgrado si tratti di prezzi riferibili a volumi marginali scambiati che, tuttavia, condizionano l'intera struttura di formazione dei prezzi. Tanto che già da qualche anno l'80% circa del gas consumato in Europa ha prezzi di riferimento basati sulla *gas-to-gas competition*, mentre solo meno del 20% è rimasto indicizzato al petrolio.

¹⁷ L'ormai famigerato *Title Transfer Facility* (TTF) è, in realtà, un meccanismo incentrato su aspettative di mercato largamente scollegate dalla reale disponibilità del prodotto al momento dell'acquisto. È, cioè, un meccanismo "ontologicamente" volatile e concepito per innescare e alimentare comportamenti di tipo speculativo che poco hanno a che fare con un funzionamento efficiente e trasparente dei mercati. Quel funzionamento efficiente e trasparente a vantaggio dei consumatori che, in via di principio, l'ordinamento europeo postula essere quello concorrenziale.

In un contesto, ancora fortemente dipendente dal consumo di gas, e massimamente esposto ai comportamenti del principale fornitore, è stata questa componente speculativa una delle principali cause dell'impazimento dei prezzi. E delle conseguenti esplosioni delle divergenze entro l'Unione europea, con ogni Paese focalizzato sulla difesa dei propri confliggenti interessi nazionali.

Da qui, Italia *docet*, un'affannosa ricerca di flussi di gas sostitutivi e di nuovi siti da cui approvvigionarsi; l'elaborazione di piani di riduzione dei consumi al quale non corrisponde alcun atto concreto in termini di implementazione di nuova potenza e di nuove infrastrutture per la produzione di energia da fonti rinnovabili; il rilancio, persino, del carbone per alimentare le centrali termoelettriche¹⁸. E all'orizzonte del nucleare. Diversificare nell'attuale crisi energetica gli approvvigionamenti di gas è così divenuto – si osserva – una scelta obbligata, così come lo è la scelta di alleviare con sovvenzioni pubbliche il prezzo dell'energia. Ma non si può continuare ad indicare altisonanti obiettivi senza interrogarsi sulle responsabilità primarie che l'Unione porta nel tradurre questi obiettivi in azioni e strumenti comuni. Non si può dimenticare che mercati fortemente speculativi qualche volta premiano ma viene poi il tempo in cui bastonano, mentre i contratti a lungo termine tranquillizzavano la Russia e davano contemporaneamente certezze anche ai Paesi europei¹⁹. Non che il gas importato dalla Siberia fosse amico dell'ambiente. Ma le principali alternative in campo sono ancora più nocive (il carbone, il gas statunitense) e l'urgenza di sostituire le fonti russe ha reso ulteriormente vana qualsiasi considerazione circa le quantità di CO₂ destinate a finire nell'atmosfera nei prossimi anni. L'ambiente è, di fatto, sparito dal discorso pubblico europeo intorno alla transizione energetica. A dominare sono oggi, e presumibilmente lo saranno a lungo, il tema dei prezzi e quello della sicurezza²⁰ ai quali, le "decisioni" dell'UE continuano, peraltro, a fornire dei rimedi in larga misura *palliativi*. Un'Unione che troppo spesso appare inerme, alla mercé delle pressioni dei produttori,

¹⁸ A. MONTEBUGNOLI, *In guerra tra noi*, cit.

¹⁹ R. PRODI, *Il tempo della guerra*, cit.

²⁰ A. MONTEBUGNOLI, *In guerra tra noi*, cit.

dell'andamento climatico, di altri fattori esterni e, comunque, lontana dal mettere profondamente in discussione il sistema su cui si sono basati i mercati europei dell'energia negli ultimi dieci anni.

Ancora una volta al massimo della declamazione retorica finisce per corrispondere nei fatti il massimo dell'impotenza. Un generale – non detto ma quanto mai percepibile – “rompete le righe” in materia di transizione ambientale e transizione energetica virtualmente al centro del *Next Generation EU*.

6. “Ecologia della guerra”, il mondo alla rovescia

La contraddizione con i roboanti discorsi della prima ora, quelli di poco seguiti all'invasione russa dell'Ucraina, è sempre più stridente. La postura (l'identità) bellicista dell'Unione avrebbe – si diceva – reso ancora più cogente e urgente l'imperativo dell'autonomia energetica europea e una accelerazione, per perseguire questa più rapidamente, della lotta al cambiamento climatico.

L'inquietante espressione che riassume questa ennesima *narrazione della salvezza* è quella di *ecologia della guerra*. Una declinazione aggiornata della rassicurante e sempre più stucchevole credenza che il processo di integrazione sovranazionale ha iscritto nel suo destino di uscire sempre rafforzato e in avanti dalle crisi.

Si è scritto che, come spesso storicamente accade, la guerra non si limita al fronte militare, alla sofferenza e alla morte. Vista da lontano, diffonde attorno a sé un'aura economica, geopolitica, ideologica e oggi anche ecologica. La ricerca di alternative alle forniture russe sta provvidenzialmente aprendo «lo spazio a un nuovo discorso di mobilitazione ideologica ed economica da parte delle nazioni europee» che contiene in sé una spinta alla “sobrietà” energetica, «un'arma pacifica di resilienza e autonomia». Insomma, il discorso sull'uso delle energie rinnovabili e il sostegno alla guerra per rompere la dipendenza dal gas russo condividono – si è detto – «interessi e valori comuni»: l'indipendenza energetica da Mosca si sposa felicemente con l'imperativo ecologista di ridurre l'emissione di gas serra²¹.

²¹ P. CHARBONNIER, *La naissance de l'écologie de guerre*, in *Le Grand Continent*, 18 marzo 2022.

La guerra d'Ucraina si tinge dei colori di una guerra rivoluzionaria, una guerra che segna lo stato di decomposizione di un ordine, che libera i suoi demoni e la possibilità di sorpassarlo. Ci avevano a lungo spiegato che la tematica energetica è una delle principali cause dei conflitti armati della nostra epoca. Contrordine. No, la "guerra giusta" contro uno Stato aggressore (oggi la Russia, domani la Cina) contribuirà a fermare l'orologio climatico che sino a ieri accelerava senza sosta.

Un mondo alla rovescia. Credevamo che le guerre rappresentassero un passo indietro per la conversione ecologica. Credevamo che creassero divisioni e inimicizie tra coloro che dovrebbero avere interesse a operare insieme per sventare l'acuirsi della crisi climatica e ambientale. Credevamo che avessero effetti immediati nella produzione di immense quantità aggiuntive di gas serra e nella devastazione dei territori teatro dei combattimenti. Credevamo che fornissero giustificazione alla riattivazione di tutte le fonti energetiche che dovrebbero essere eliminate (gas, petrolio, carbone, nucleare) e alla intensificazione delle produzioni agricole industrializzate. Credevamo che incentivassero non solo un aumento della produzione di armi ma anche di merci che consumano risorse materiali e umane che producono inquinamento e gas serra che hanno bisogno di essere smaltiti.

Viceversa, secondo gli apostoli della ecologia di guerra, non abbiamo lo "sguardo sufficientemente lungo". Ci soffermiamo sui "dettagli" (la fame, la sofferenza, la morte, le distruzioni) e non vediamo che questa guerra e questa economia di guerra stanno rendendo indissociabili i principi di sicurezza internazionale e di sovranità ecologica.

Cieca retorica, vuota potenza delle "narrazioni della salvezza". Che Dio ci salvi dalle narrazioni della salvezza. La militarizzazione dell'Europa non è affatto una buona notizia per le sorti della sua autonomia. A cominciare dall'autonomia degli intellettuali orfani della "fine della storia". Non c'è da stupirsi. L'autonomia di pensiero è come il coraggio di manzoniana memoria: «uno, se non ce l'ha, mica se lo può dare».

“Oltre” la gestione finanziaria dell'emergenza: dagli interventi post-pandemici agli Stati “sostenibili” per il futuro dell'Europa

Nel presente intervento si propone un esame del collegamento tra sviluppo sostenibile, principio ispiratore degli interventi adottati dall'Unione europea per la ripresa post-pandemica, e scelte organizzative fondamentali degli Stati membri, indicate quali condizioni imprescindibili per poter beneficiare delle ingenti risorse stanziare con il QFP 2021-2027 ed il Next Generation EU.

Francesca Leotta

1. Introduzione: l'emergenza e l'improcrastinabile necessità di orientarsi verso uno sviluppo sostenibile

La pandemia da SARS-CoV2 nel 2020 ed il conflitto in Ucraina nel 2022 hanno fatto emergere alcuni aspetti critici dell'assetto economico e politico dell'Unione europea, che, fino ad un paio di anni fa appariva abbastanza solido, scalfito “soltanto” (si fa per dire) nello scorso decennio dalla crisi dei mutui *sub-prime* e da quella del debito sovrano.

Dopo una lunga assenza sul territorio europeo di conflitti bellici, carestie, epidemie e altri flagelli che hanno periodicamente segnato la Storia, l'improvvisa emergenza sanitaria ed ora l'emergenza umanitaria ed energetica hanno imposto di riconsiderare gli elementi fondanti lo sviluppo economico e sociale nell'Unione europea e probabilmente anche il ruolo stesso degli Stati membri.

In maniera imprevista, cittadini e decisori pubblici si sono dovuti confrontare con una serie di limiti (nella libertà di circolazione, nella vita sociale, nei consumi energetici, ...), che hanno generato malumori diffusi ed hanno svelato la grande difficoltà (e – a tratti – impreparazione) del settore pubblico nell'affrontare problemi probabilmente sottostimati ma che si sono rivelati di portata globale¹.

¹ Sulle misure adottate in occasione della pandemia e sul loro inquadramento sul piano costituzionale, si rinvia a: I. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021;

In termini più generali, le recenti crisi hanno svelato la mistificazione della c.d. «cultura dell'illimitato»², che sostanzialmente permea e riassume la filosofia dei modelli di sviluppo contemporanei, tutti in vario modo basati su uno sfruttamento indiscriminato di risorse, territori, popolazioni, secondo «costruzioni che traducono in delirio di onnipotenza gli interessi politici ed economici, ricondotti in un orizzonte culturale, che viene percepito come ineluttabile»³.

La situazione emergenziale ha “congelato” l’economia globalizzata, cresciuta esponenzialmente grazie al progresso tecno-scientifico ed al neoliberismo economico: la forza degli elementi della natura non controllabili dall’uomo ha prepotentemente portato all’attenzione del mondo intero quanto già evidenziato dagli innumerevoli appelli lanciati dapprima da scienziati ed associazioni no-profit, poi fatti propri anche dalle istituzioni internazionali, circa la necessità di ricondurre l’invadente presenza antropica entro canoni che preservino la vita sul nostro Pianeta, seguendo schemi non lasciati al caso ed all’avidità umana, ma costruiti su un bilanciamento ragionevole tra le necessità dell’uomo e le risorse messe a disposizione dalla natura, rispettando i limiti posti da quest’ultima.

Negli ultimi due anni, concetti quali “sostenibilità”, “resilienza”, “consumo responsabile” si sono imposti come espressioni di uso comune, in ambito sia pubblico che privato, nonché quali veri e propri imperativi categorici dell’azione politica presente e futura, come auspicato dalle Nazioni Unite dagli anni ’70 in poi e come proclamato dalle principali istituzioni dell’Unione europea sin dall’avvio del processo negoziale che ha condotto all’adozione degli strumenti finanziari per superare l’attuale crisi economica.

Id., *La staffetta dei diritti e dei doveri oltre le crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020; N. ABBRIANI, G.C. CASELLI, A. CELOTTI, F. DI MARZIO, S. MASINI, G. TREMONTI, *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e il rispetto delle norme interne di emergenza*, Roma, Donzelli, 2020.

² Secondo l’espressione utilizzata da D. PACELLI, *Per una teoria sociale del limite: ipotesi di lavoro sulla contemporaneità*, in D. PACELLI (a cura di), *Il limite come canone interpretativo. Riflessioni e ambiti di applicazione a confronto*, Milano, FrancoAngeli, 2019, p. 11, la quale evidenzia che questo approccio porta a considerare «gli altri o la natura (...) più come un ostacolo che non come un orientamento etico per l’azione».

³ D. PACELLI, *Per una teoria sociale del limite*, cit., p. 10.

Nella Dichiarazione comune del 26 marzo 2020, i membri del Consiglio europeo hanno infatti espressamente richiesto alla Commissione di «preparare le misure necessarie per tornare al normale funzionamento delle (...) società ed economie e a una crescita sostenibile, integrando, tra l'altro, la transizione verde e la trasformazione digitale e traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili»⁴.

Su tale falsariga è stato elaborato ed approvato un piano di ripresa «sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa per tutti gli Stati membri»⁵, incentrato sul bilancio europeo a lungo termine (QFP 2021-2027)⁶ con l'inserimento di uno strumento finanziario temporaneo, il *Next Generation EU*, la cui stessa denominazione tradisce l'aspirazione ad uno sviluppo sostenibile per le future generazioni europee. Se ne trova precisa conferma nell'impostazione del principale elemento finanziario del piano, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza⁷, volto a distribuire sovvenzioni e prestiti per la realizzazione di riforme ed investimenti negli Stati membri sulla base dei rispettivi Piani per la Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali a loro volta devono essere orientati verso uno sviluppo sostenibile⁸.

⁴ Consultabile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/43089/26-vc-euco-statement-it.pdf>.

⁵ Dal comunicato stampa della Commissione europea del 27 maggio 2020 «Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione», consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_940. L'iter di negoziazione del bilancio UE di lungo termine 2021-2027 e del *Next Generation EU* è consultabile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/negotiations_en.

⁶ Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) è stato approvato per gli anni 2021-2027 con il reg. UE n. 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020. Contestualmente, con il reg. UE n. 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, è stato istituito «uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dopo la crisi COVID-19», ossia il *Next Generation EU*.

⁷ Il *Recovery and Resilience Facility* (RRF) è stato istituito con il reg. UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Per un commento critico sugli strumenti di ripresa post-pandemica, si rinvia, tra gli altri, a F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam, 2021; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, Il Mulino, 2022.

⁸ Nel Preambolo del reg. UE n. 2021/241 si afferma che «oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione. Gli Stati membri devono elaborare le proprie strategie nazionali pluriennali di investimento a sostegno

In maniera chiara, l'Unione europea ha preso atto dell'incapacità degli attuali sistemi economici e sociali di proteggere il benessere delle persone in situazioni di emergenza ed ha scelto di indirizzare la ripresa post-pandemica nel solco della sostenibilità, nell'auspicio che gli Stati membri adottino interventi dagli effetti duraturi nel tempo e in grado di rafforzare l'Unione stessa⁹.

Come si avrà modo di tratteggiare nel corso di questo intervento, tale scelta ha travalicato l'ambito propriamente economico e ha interessato direttamente le fondamenta su cui si basano gli Stati contemporanei, in quanto ha posto con urgenza l'interrogativo su quali siano i modelli organizzativi della *res publica* più confacenti ad assicurare uno sviluppo realmente sostenibile.

Per riflettere su questo collegamento delineatosi a livello europeo tra sviluppo sostenibile e scelte organizzative fondamentali degli Stati membri dell'UE, nonché provare ad interrogarsi sulle eventuali conseguenze di tale scelta, pare opportuno ripercorrere brevemente alcune tappe che hanno portato all'emersione del concetto di sostenibilità, che si è talmente arricchito di significati nel corso dei decenni da divenire ormai il principale metro di giudizio alla luce del quale – in teoria – dover vagliare tutte le principali attività umane e (probabilmente) anche l'organizzazione statale, malgrado poi – in concreto – sia ancora fortissima

di tali riforme» (punto 4), assicurando il rispetto dei principali accordi internazionali in tema di cambiamenti climatici, energia ed ambiente.

⁹ Sempre nel Preambolo del reg. UE n. 2021/241 si sottolinea che «la crisi COVID-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di *welfare* basati su robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli *shock* e a registrare una più rapida ripresa. La mancanza di resilienza può anche comportare effetti di ricaduta negativi dovuti agli *shock* tra Stati membri o nell'Unione nel suo insieme, ponendo in tal modo sfide per la convergenza e la coesione nell'Unione». In sostanza, «le conseguenze a medio e lungo termine della crisi COVID-19 dipenderanno essenzialmente dalla rapidità con cui le economie e le società degli Stati membri si riprenderanno da tale crisi, rapidità che dipende a sua volta dal margine di bilancio di cui dispongono gli Stati membri per adottare misure volte a mitigare l'impatto a livello sociale ed economico della crisi e dalla resilienza delle loro economie e strutture sociali. Riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, saranno pertanto essenziali per riportare tali economie sul giusto corso e ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione» (punto 6).

la resistenza al cambiamento dei modelli economici predominanti (sostanzialmente insostenibili), per il timore che l'introduzione di modifiche atte a ridurre l'impatto ambientale e sociale degli stessi possa nuocere alla produttività¹⁰.

2. *Cenni sull'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile*

A livello internazionale, la complessa elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile è stata avviata a partire dagli anni '70 in risposta al progresso tecnologico ed alla crescita economica e demografica del secondo dopoguerra, che avevano determinato uno sfruttamento senza precedenti delle risorse naturali e ridisegnato i potentati egemonici, dando il via alla globalizzazione dell'economia, ma anche a gravissimi problemi in termini di inquinamento delle matrici ambientali, sfruttamento, sperequazioni sociali, malattie e povertà diffusa in vaste aree del mondo e molto altro ancora.

I primi accenni alla sostenibilità si riscontrano con specifico riferimento al contesto ambientale, acquisendo poi una portata molto più ampia, riferibile a tutti gli ambiti dell'azione dell'uomo.

In occasione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (*United Nations Conference on the Human Environment*), svoltasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, fu delineato un collegamento tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, secondo una visione nettamente antropocentrica della natura come fonte di sostentamento materiale dell'uomo, da preservare per le future generazioni¹¹.

Partendo da queste indicazioni, la Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (*World Commission on Environment and Development*), istituita nel 1983 e presieduta dal Primo Ministro norvegese Brundtland,

¹⁰ Sul punto si rinvia a M. CIANI SCARNICCI, P. PINELLI, A. ROMANI, *La riduzione dell'impatto ambientale e il miglioramento del benessere umano visto come opportunità e non come vincolo*, in M. CIANI SCARNICCI, A. MARCELLI, P. PINELLI, A. ROMANI, R. RUSSO (a cura di), *Economia, ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 181 ss.

¹¹ Tra i ventisei principi della Dichiarazione di Stoccolma (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*), adottata in quella sede, si richiamò più volte la necessità di definire un utilizzo razionale e condiviso delle risorse, anche per favorire lo sviluppo dei Paesi più arretrati, con l'ausilio di scienza, tecnologia ed istruzione.

elaborò nel rapporto *Our Common Future* del 1987 la definizione più nota di “sviluppo sostenibile”, inteso come il progresso che consente di fare fronte alle necessità attuali (*the needs of the present*) senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni (*the ability of future generations to meet their own needs*). Fu precisata altresì la necessità di prevedere dei limiti (*the concept of sustainable development does imply limits*), sebbene non assoluti, ma correlati al grado di evoluzione tecnologica e di organizzazione sociale, nonché alla capacità della biosfera di assorbire l'inquinamento umano¹².

Questo concetto, al tempo stesso semplice e pervasivo, ma dal contenuto sostanzialmente indeterminato se non per il marcato accento solidaristico intergenerazionale, ha rappresentato il principale riferimento per la formalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile in svariati documenti internazionali: la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo (*Rio Declaration on Environment and Development*) e *Agenda 21* nel 1992¹³; la *Millennium Declaration* (New York, 2000)¹⁴; la *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* (2002)¹⁵, nella quale è stata en-

¹² Il rapporto *Our Common Future* è consultabile nel sito del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite all'indirizzo <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Per una lettura critica dell'elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile da parte della Commissione Brundtland si rinvia al noto saggio di D. PEARCE, *È sostenibile l'idea dello sviluppo sostenibile?*, in *Il Mulino*, 4, 1991, p. 598 ss.

¹³ Adottata nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (*United Nations Conference on Environment and Development*), tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992 (conosciuta anche come *Earth Summit*). Per un commento sulle Conferenze internazionali di Stoccolma e di Rio de Janeiro si vedano: S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 3, 1992, p. 581 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3, 1992, p. 706 ss.; ID., *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 1994, p. 493 ss.; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 1993, p. 577 ss. Per un articolato commento della Dichiarazione di Rio si veda J.E. VÍÑALES (a cura di), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

¹⁴ Adottata durante il *Millennium Summit* (New York, 6-8 settembre 2000), nella dichiarazione furono indicati otto obiettivi globali (*Millennium Development Goals*) per preservare l'instimabile patrimonio consegnatoci dalla natura. Per un commento, si rinvia a A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2003, p. 385 ss.; G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 2003, p. 33 ss.

¹⁵ Adottata nel corso del *World Summit on Sustainable Development* (Johannesburg, 26 agosto - 4 settembre 2002). Per un'analisi del Summit e dei documenti approvati si rinvia ad A. Fo-

fatizzata l'interconnessione tra i profili ambientale, economico e sociale dello sviluppo sostenibile, i cosiddetti "tre pilastri della sostenibilità"¹⁶. Tuttavia, malgrado gli sforzi profusi dalle Nazioni Unite per monitorare il raggiungimento degli obiettivi posti agli Stati in occasione dei vari incontri internazionali, i risultati nella tutela dell'ambiente, così come nella lotta alla povertà in vaste aree del mondo, sono stati sempre deludenti, per la mancanza di un concreto sforzo congiunto da parte degli Stati nella promozione di uno sviluppo realmente equo ed equilibrato per l'intero Pianeta.

Quanto meno, è gradualmente cresciuta la consapevolezza in base alla quale le problematiche che, in un primo momento, erano considerate legate "solamente" all'ambiente ed alle risorse naturali, in realtà hanno delle gravissime ricadute in termini economici e sociali, soprattutto per i Paesi meno sviluppati, nei quali lo sfruttamento indisturbato del "capitale naturale" a vantaggio delle economie più forti comporta non soltanto gravissimi rischi per l'ecosistema, ma aggrava ulteriormente le già estreme condizioni di povertà, fame, malattie, analfabetizzazione in cui versano le popolazioni locali.

Dalla Conferenza di Rio del 1992 in poi, pertanto, il riferimento allo sviluppo sostenibile è stato inserito nelle principali convenzioni internazionali, riguardanti non soltanto la protezione dell'ambiente, ma anche concernenti la tutela dei diritti umani e – in generale – le principali tematiche economiche, sociali e culturali¹⁷, in tal modo confermando l'insopprimibile interconnessione tra tutti gli ambiti di azione dell'uomo. Il concetto stesso di "sviluppo" come progresso della civiltà umana si è arricchito di tanti profili che sopravanzano il dato economico, per evidenziarne i risvolti sociali, culturali, etici, in un'ottica di coinvolgi-

DELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2003, p. 385 ss.; G. TAMBURELLI, *La Conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, 1, 2003, p. 33 ss.

¹⁶ Stabilendo un impegno politico per gli Stati: «Accordingly, we assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development – economic development, social development and environmental protection – at the local, national, regional and global levels».

¹⁷ Sul ruolo della cultura nel quadro dello sviluppo sostenibile si rinvia a C. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile. Alla ricerca del IV pilastro*, Torino, Giappichelli, 2018.

mento e responsabilità “multilivello”, che riguarda necessariamente e ineluttabilmente tutti gli attori istituzionali, dal piano internazionale fino a quello locale.

A partire dal 2013, è stata avviata una revisione degli obiettivi di sviluppo globale del Millennio nel tentativo di superarne le criticità applicative¹⁸ e nel 2015, in occasione dell'incontro sullo sviluppo sostenibile (*United Nations Summit on Sustainable Development*) tenutosi a New York dal 25 al 27 settembre, l'Assemblea Generale dell'ONU ha lanciato un nuovo piano globale di sviluppo con la risoluzione *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, che prevede un catalogo di diciassette *Sustainable Development Goals* (SDGs)¹⁹, affiancati da 169 traguardi operativi (*targets*) e 244 indicatori, da realizzare in quindici anni per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, combattere la povertà e proteggere l'ambiente, *in primis* dal cambiamento climatico. Nella dichiarazione che accompagna *Agenda 2030* è stata ribadita la necessità di armonizzare i tre pilastri della sostenibilità (crescita economica,

¹⁸ All'incontro organizzato a New York dal Presidente dell'Assemblea Generale dell'ONU (*President of the General Assembly's Special Event towards Achieving the Millennium Development Goals*) il 25 settembre 2013.

¹⁹ «Goal 1: End poverty in all its forms everywhere. Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture. Goal 3: Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages. Goal 4: Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all. Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls. Goal 6: Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all. Goal 7: Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Goal 8: Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all. Goal 9: Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation. Goal 10: Reduce inequality within and among countries. Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable. Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns. Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts. Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development. Goal 15: Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss. Goal 16: Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels. Goal 17: Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development. Sulla natura giuridica degli obiettivi si rinvia, per tutti, a M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019, p. 1 ss.

inclusione sociale e tutela ambientale), ricordando che essi sono profondamente interconnessi per il benessere degli individui e delle collettività. Negli anni seguenti la maggior parte degli Stati e l'Unione europea hanno avviato programmi di attuazione di tale piano globale (così come già fatto per *Agenda 21*), ma la pandemia da Sars-Cov-2 ha determinato un grave – e probabilmente non recuperabile – ritardo nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, come rilevato negli ultimi due rapporti stilati dal Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU (*The Sustainable Development Goals Report 2021 e 2022*)²⁰.

Pertanto nel 2022, cinquant'anni dopo il primo *meeting* sulla protezione dell'ambiente, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha nuovamente rilanciato il dialogo internazionale e la cooperazione sullo sviluppo sostenibile in occasione dell'incontro *Stockholm+50: a healthy planet for the prosperity of all – our responsibility, our opportunity* (2-3 giugno 2022). Sono stati indicati tre principi generali – responsabilità intergenerazionale, interconnettività, aumento delle opportunità – per accelerare la protezione dell'ambiente e il raggiungimento del benessere per tutti, anche se non sono stati ignorati gli ostacoli di varia natura che incontrano nel mondo le politiche di sviluppo sostenibile, i cui risultati sono ancora veramente insoddisfacenti²¹.

3. Lo sviluppo sostenibile come principio giuridico: i principali riferimenti nell'ordinamento dell'Unione europea

Ripercorrendo brevemente le principali tappe che hanno portato all'adozione di questi documenti internazionali, si comprende come il concetto di sostenibilità non sia legato soltanto alla protezione dell'ambiente, ma riguardi l'organizzazione e lo svolgimento di tutte le attività umane, in relazione alla loro capacità di migliorare la vita ed il livello di benessere della collettività, sia in contesti progrediti, sia in contesti meno sviluppati, con riferimento ai quali si sottolinea l'urgenza di superare i maggiori elementi di disuguaglianza (povertà, fame, malattie, analfabetismo, razzismo, disparità di genere, ...).

²⁰ Consultabili nel sito del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite agli indirizzi <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/> e <https://unstats.un.org/sdgs/report/2022/>.

²¹ Gli atti sono consultabili all'indirizzo <https://www.stockholm50.global>.

La definizione di sviluppo sostenibile, che è formalmente rimasta invariata dal Rapporto Brundtland, nel tempo si è arricchita di nuovi contenuti sostanziali, passando da una impostazione (in negativo) di limitazione delle ricadute ambientali causate dallo sviluppo ad un approccio (in positivo) di valorizzazione del fondamentale ruolo della crescita economica “sostenibile” nell’inclusione sociale, così come nella protezione ambientale, in un’ottica intergenerazionale.

In altri termini, è aumentata la consapevolezza – a livello planetario – che da solo il progresso economico non è sufficiente per accrescere il benessere delle popolazioni. Per consolidare la crescita nel tempo è indispensabile che siano assicurati in maniera capillare soddisfacenti livelli di alfabetizzazione, di assistenza sanitaria, di garanzie sociali in generale, nonché di tutela delle risorse ambientali, rendendo così i tre “pilastri” della sostenibilità indissolubilmente saldati nel reggere l’edificio dello sviluppo: se viene a mancare il sostegno di uno di essi, l’intera costruzione è destinata a crollare. E queste considerazioni valgono in qualsiasi contesto, dai Paesi meno sviluppati a quelli industrializzati, tanto è vero che la formula stessa di “sviluppo sostenibile” è sostanzialmente rimasta indeterminata proprio per poterla adattare alle varie realtà presenti nel mondo²².

In concreto, è richiesto che tutti gli attori economici e politici evitino ogni forma di sfruttamento, tanto delle risorse naturali e artificiali, che degli stessi esseri umani e delle collettività, con l’aspirazione di poter raggiungere livelli condivisi di sviluppo della società umana a livello globale. Lo svolgimento delle attività antropiche incontra il “filtro” della sostenibilità, che impone il contemperamento degli interessi economici, i

²² L'impossibilità di inquadrare in maniera univoca la formula dello sviluppo sostenibile è stata evidenziata da G. CORDINI, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, in G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, III ed., Torino, Giappichelli, 2017, pp. 146-147, rilevando che «già il termine “sviluppo” si presta a vari e difforni significati e può essere utilizzato in distinti contesti. L'accostamento con l'aggettivo “sostenibile” rappresenta una complicazione, dato che induce a considerare limiti e condizioni dello “sviluppo” che non possono essere classificati in modo oggettivo ed in senso universale. Se mutano il contesto storico, le condizioni economiche e l'ambito sociale, cambiano anche i significati». Sul punto si rinvia diffusamente ad A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 2006, nonché a A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, in *Il Mulino*, 4, 2010, p. 554 ss., e ad A. GILLESPIE, *The Long Road to Sustainability: The Past, Present, and Future of International Environmental Law and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

quali immancabilmente promuovono e accompagnano la crescita, con le necessità sociali e la tutela dell'ambiente in cui tali attività si svolgono. Le ragioni del profitto devono essere coniugate con quelle di un più generale benessere delle collettività su cui le attività economiche incidono in modo diretto o indiretto, eventualmente contenendo le prime in modo tale da non compromettere le aspettative delle generazioni future. In definitiva, la formula dello sviluppo sostenibile evidenzia la necessità che tutti gli attori dello sviluppo (economici, politici, sociali) ragionino secondo prospettive di lungo periodo, considerando anche le necessità delle future generazioni, e prevedano attività le cui modalità di svolgimento siano sufficientemente elastiche, in modo da poter essere aggiornate con facilità seguendo l'evoluzione tecnologica e culturale, alla ricerca del minore impatto possibile dal punto di vista sociale ed ambientale. Tuttavia, bisogna tenere presente che un concetto così indeterminato non permette di elaborare soluzioni univoche, predeterminate e universalmente valide, in quanto si pongono almeno due interrogativi essenziali: «chi decide che un certo tipo di sviluppo è sostenibile o meno; quali sono gli strumenti da usare per ottenere uno sviluppo di tal fatta?»²³.

La risposta inevitabilmente varia a seconda degli «indirizzi politici e culturali» dei singoli Stati, delle singole comunità, a seconda che si preveda una pianificazione atta ad «orientare l'intero sistema produttivo (sia in mani private che pubbliche) sul cosa produrre, come produrre, quanto produrre», oppure che viceversa si escluda «ogni forma di dirigismo, confidando che il mercato (un mercato globalizzato) possa assicurare il massimo di benessere individuale e collettivo»²⁴.

La vaghezza della sostenibilità, tanto pervasiva quanto indefinita, si riflette anche sul piano giuridico, al punto che – in dottrina – ne è stato evidenziato il «contenuto etico» più che giuridico²⁵.

²³ F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 1998, p. 237.

²⁴ F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., p. 239.

²⁵ P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 75. In riferimento all'apporto di questo concetto alla questione etica, si rinvia ai rilievi di R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, vol. 1 – R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 26, secondo il quale l'affermazione dello «sviluppo (...) come valore non rinunciabile» necessariamente «sostenibile,

Nell'ordinamento internazionale, ove si è svolta e si svolge l'elaborazione più complessa del concetto, se ne prospetta l'inquadramento ora come principio pattizio, ora come norma consuetudinaria generalmente riconosciuta, in forza del costante richiamo pluridecennale in svariate convenzioni internazionali, che pertanto vincolerebbe l'azione degli Stati nella determinazione delle politiche di sviluppo con riguardo alle generazioni future²⁶.

Ad ogni modo, per quanto ci si possa sforzare, pare che non sia possibile delineare un contenuto precettivo definito²⁷, ma al più meramente programmatico²⁸, tanto per i legislatori che per gli operatori economici chiamati a confrontarsi con tale principio.

in vista del rispetto dei diritti delle generazioni future», seppure possa offrire «una più riduttiva e limitante “visione del mondo”, (...) un seduttivo e suggestivo flatus, come una sorta di luogo comune e/o di slogan incapace di vincolare i “potenti della Terra” all'adozione di politiche concrete di protezione dell'ambiente», ha comunque determinato «un cambio di passo epocale, consumandosi il quale l'etica è entrata a pieno titolo, e con effetto conformante, nei domini riservati delle discipline e delle politiche ambientali».

²⁶ Sull'ampio dibattito in merito si rinvia, tra gli altri, a S. SALARDI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3-4, 2008, p. 665 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 269 ss.; S. BALDIN, *La sostenibilità ecologica e i principi eco-giuridici per la salvaguardia del sistema Terra*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2022, p. 239 ss.; C. FOCARELLI, *La sostenibilità nel diritto internazionale: spunti dalla prassi più recente*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2022, p. 339 ss.

²⁷ Nell'evidenziare la mutevolezza del significato della sostenibilità, G. CORDINI, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 147, ha sottolineato che «l'accezione che riesce utile per il giurista è quella che fa riferimento all'uomo e ai suoi comportamenti, configurando il rapporto tra lo scopo da conseguire, i mezzi leciti ed i limiti, posti attraverso regole, mentre per lo storico, il politologo, il sociologo e l'economista gli stessi concetti possono assumere altri significati. Si rende necessario, perciò, il ricorso ad una convenzione, che renda possibile la comprensione ed il dialogo tra le scienze».

²⁸ Come sostenuto, da ultimo, da D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., p. 272 ss. Secondo M. MONTEDURO, *Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione*, in F. PUBUSA, D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Napoli, ESI, 2017, p. 154 ss., il principio dello sviluppo sostenibile è «una *mantra* più che usato, abusato nella produzione normativa, giurisprudenziale e dottrinale, almeno sul piano della sua “declamazione” (...) fino ad assurgere a tralazio paradigma del diritto internazionale dell'ambiente nell'ultimo trentennio (...). Tuttavia, questo principio, al di là delle enfasi nominalistiche, ha sin dall'inizio sofferto e tuttora soffre di una declinazione molto ambigua sul piano concettuale e debole sul piano precettivo, ai limiti dello svuotamento se non addirittura di una sorta di *interpretatio abrogans*. Esso «dovrebbe consentire di *bilanciare, conciliare ed equilibrare, nelle dimensioni intragenerazionale (nello spazio) e intergenerazionale (nel tempo), tre ordini di valori fondamentali: sviluppo economico; equità so-*

Tra l'altro, trattandosi di un concetto così generico da sembrare "etereo", è sostanzialmente impossibile avere la certezza della sua applicazione o violazione in concreto, se non nei casi più eclatanti, in cui gli interessi economici sopravanzano palesemente quelli sociali e ambientali, incidendo negativamente (talora in maniera strisciante ma pervasiva) sul contesto cui si riferiscono, a danno delle generazioni presenti e future²⁹. Queste considerazioni si ripropongono anche in quegli ordinamenti nei quali il riferimento allo sviluppo sostenibile appare più "strutturato", dal

ciale, tutela ambientale. Ma in tal senso «è molto difficile cogliere il *quid proprium* che connoterebbe – in termini di plusvalore regolativo – questo principio rispetto ad altri, ben noti, quali il *principio di ragionevolezza* (perno di ogni operazione giuridica di bilanciamento tra valori/interessi) e il *principio di integrazione* (che impone la necessaria «iniezione inclusiva» dell'interesse alla tutela dell'ambiente all'interno – in termini di necessaria presa in considerazione – di qualsiasi bilanciamento tra valori e interessi alieni a quello ambientale, e ciò a prescindere dal settore in cui ciò avvenga e dalla posizione dei soggetti/organi pubblici chiamati all'operazione di bilanciamento)». In definitiva, secondo l'Autore, dato che «lo sviluppo sostenibile come equo bilanciamento tra interessi (...) ammette la possibilità di recessione parziale dell'interesse ambientale al fine di renderlo compatibile con gli interessi economici e sociali in uno schema "transattivo" di reciproco temperamento», esso adombra, «dietro un'ottimistica e irenica mitezza (...), un lato oscuro», che non ha «impedito il prodursi della più grave crisi ecologica globale mai registrata nella storia delle civiltà umane», facendo sì che il «diritto dell'ambiente contemporaneo» (del quale la sostenibilità rappresenta «la spina dorsale») si risolva «in una legalizzazione reale della cessione di quote di natura da sacrificare, in un lento ma costante stillicidio, agli imperativi della prosperità economica».

²⁹ Pertanto, come rilevato da E. PIZZIMENTI, *"Do Paradigms Matter?" L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2008, p. 106, mancando «un regime internazionale cogente di vincoli e sanzioni (...), la definizione della cassetta degli attrezzi per la sostenibilità è demandata ai *policy makers* dei singoli Stati. La generalizzata collocazione del paradigma all'interno del settore della politica ambientale, inoltre, ha il più delle volte spinto all'applicazione degli stili e degli strumenti propri di questo domain, caratterizzato dalla prevalenza di approcci reattivi di tipo "comando e controllo" e reattivi e dall'utilizzo di strumenti regolativi». Tra l'altro, come ricordato da G. CORDINI, *Il diritto ambientale nella comparazione degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 148, si è notata – in sede applicativa – una certa «diffidenza» da parte dei Paesi meno sviluppati «nei confronti delle impostazioni globali della questione ambientale, basate sull'identificazione dei "limiti legali" da imporre circa l'utilizzo delle risorse primarie e l'intensità delle attività economiche che hanno maggiore incidenza sull'ambiente», in quanto, per un verso, si dovrebbero individuare «i valori di riferimento da tradurre nei principi che devono guidare le scelte della comunità internazionale», nonché «i rapporti tra i costi e i benefici derivanti dall'espansione dei consumi, (...) aspirazione fondamentale per tutto il terzo mondo», mentre per altro verso si dovrebbero prospettare «risposte convincenti, in merito alle alternative concrete, per una crescita "sostenibile" di tali Paesi, «senza imporre loro di abbandonare le tradizioni compatibili con la salvaguardia dell'ambiente e di sacrificare le culture locali». In altri termini, il richiamo alla sostenibilità richiede l'adozione di «iniziative utili a conciliare le diverse posizioni assunte dai paesi industrializzati e da quelli in via di sviluppo, senza vincoli di subalternità culturale e politica».

punto di vista giuridico, come per l'appunto nell'ordinamento dell'Unione europea, ove dagli anni '70, partendo dalla normativa ambientale, il riferimento – implicito ed esplicito – allo sviluppo sostenibile si è fatto sempre più frequente, fino ad essere formalizzato nella “architettura” europea con il Trattato di Maastricht nel 1992³⁰.

Nell'attuale versione consolidata del Trattato sull'Unione europea (TUE), adottata con il Trattato di Lisbona del 2007, sin dal Preambolo si evidenzia che la promozione del «progresso economico e sociale» dei popoli europei – finalità generale degli Stati membri – deve tenere presente il «principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente».

All'art. 3, comma 3, unitamente al riferimento al «mercato interno» (la cui istituzione rappresenta il nucleo originario della costruzione europea), si afferma che «l'Unione [s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Il medesimo impegno è ribadito sul fronte dei rapporti internazionali al successivo comma 5, laddove si afferma che «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi», contribuendo «alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra», nonché in maniera più specifica all'art. 21, comma 2, in base al quale l'azione esterna dell'UE è orientata a «favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» (lett. d), ed a «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» (lett. f).

Ancora, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) si trova un richiamo specifico nella cd. clausola di integrazione delle esigen-

³⁰ Sul punto, si vedano, tra gli altri, V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2002, p. 219 ss.; F. MASINI, *L'Unione Europea e le sfide della sostenibilità, 1993-2022*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2022, p. 365 ss.

ze di tutela ambientale in tutte le attività dell'Unione, «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 11).

Ulteriori riferimenti sono presenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sia nel Preambolo, nel quale si enuncia che l'UE «si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile», sia nell'art. 37, secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»³¹.

È particolarmente significativo che questi riferimenti alla sostenibilità nelle principali fonti dell'ordinamento europeo siano contestuali alla proclamata necessità di «rafforzare ulteriormente il funzionamento democratico ed efficiente delle istituzioni in modo da consentire loro di adempiere in modo più efficace, in un contesto istituzionale unico, i compiti loro affidati» (Preambolo del TUE). Il fondamento stesso dell'UE è incentrato sui valori della tradizione democratica «del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (...) in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 TUE).

Nello stesso art. 3, comma 3, TUE, ove si richiama apertamente (come già ricordato) lo sviluppo sostenibile, sono indicati ulteriori obiettivi specifici, che a ben vedere sono riconducibili sia ai tre «pilastri» della sostenibilità, sia ai principali compiti degli Stati democratici: la lotta contro «l'esclusione sociale e le discriminazioni», la promozione di «giustizia», «protezione sociale», «parità tra donne e uomini», «tutela dei diritti del minore», nonché della «solidarietà tra le generazioni», la tutela e la promozione «del patrimonio culturale europeo».

Da un punto di vista operativo, il principio di sostenibilità si è fatto strada nelle politiche dell'UE partendo dai programmi di protezione

³¹ Sul punto si rinvia, tra gli altri, a G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 2003, p. 592 ss., il quale analizza e confronta i riferimenti allo sviluppo sostenibile contenuti nel Preambolo e nell'art. 37 della Carta di Nizza.

ambientale, per dare attuazione alle indicazioni internazionali ricordate in precedenza³².

In occasione dell'approvazione degli SDGs nel 2015, è stato avviato un generale ripensamento delle politiche economiche da parte delle istituzioni dell'Unione europea, per la promozione di uno sviluppo atto a rendere il continente più "sostenibile" entro il 2030³³.

Il punto nodale è stato rappresentato dall'Agenda strategica del Consiglio europeo per il quinquennio 2019-2024 (approvata il 20 giugno 2019)³⁴, nella quale sono state indicate quattro priorità principali:

- la protezione dei cittadini e delle libertà;
- lo sviluppo di una realtà economica solida, per garantire la crescita nel lungo periodo;
- la costruzione di un continente verde, solidale, equo e con impatto climatico pari a zero;
- la promozione a livello mondiale dei valori e degli interessi europei.

Su questo documento, rivolto a tutti gli attori del panorama europeo, è stato basato lo *European Green Deal*, presentato dalla Commissione l'11 dicembre 2019, nel quale è stata calendarizzata una serie di azioni

³² Si ricorda che a partire dal V programma d'azione ambientale (1992-2000), intitolato *Towards Sustainability*, l'UE si è impegnata attivamente per individuare e promuovere politiche orientate ad uno sviluppo sostenibile. Contestualmente, si è cercato di fornire alle organizzazioni pubbliche e private degli strumenti per ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività: si pensi, per tutti, al marchio *Ecolabel EU* (istituito dal reg. CE n. 880/1992, poi sostituito dal reg. CE n. 66/2010), rilasciato secondo criteri scientifici a prodotti e servizi con ridotto impatto ambientale, o allo schema di gestione ambientale EMAS (*Eco Management and Audit Scheme*, in origine disciplinato dal reg. 1836/93 ed attualmente dal reg. CE 1221/2009), che permette alle organizzazioni di migliorare l'efficienza ambientale.

³³ Come evidenziato da F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., p. 239, «la clausola ripetutamente inserita nei testi comunitari di una economia libera e concorrenziale (sì), ma tendente al tempo stesso a uno *sviluppo sostenibile* non va letta soltanto «come una sorta di variabile indipendente atta solo a legittimare misure specifiche per la tutela ambientale», ma «come una *clausola generale* che abilita pienamente (...) i pubblici poteri ad orientare il sistema economico complessivo verso un certo tipo di sviluppo», sia «con gli standard, i divieti, le normative conformative, ma anche attraverso misure *propulsive* come: le infrastrutture di un certo tipo, le agevolazioni fiscali, i premi, le sovvenzioni». Conseguentemente, volendo «dare concretezza alla clausola dello "sviluppo sostenibile"» pare necessario riprendere «sia pure a nuovi livelli di organizzazione e di modalità – la sovranità della politica rispetto all'economia per orientare appunto il mercato globalizzato all'anzidetta finalità. La politica economica, lasciata fuori dalla porta, rientra dalla finestra».

³⁴ Consultabile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf>.

dell'Unione europea e degli Stati membri ritenute fondamentali per convertire l'intero sistema economico e sociale in termini sostenibili entro il 2050, seguendo «una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva»³⁵.

Tuttavia, nell'ultimo biennio la lunga pandemia da Covid-19 ha sconvolto l'economia e ritardato l'implementazione dei SDGs in Europa e in tutto il mondo, mettendo a rischio il raggiungimento di tali obiettivi di crescita nei tempi auspicati.

4. Sviluppo sostenibile e resiliente nel piano di interventi post-pandemici dell'UE e rispetto dei principi dello Stato di diritto

Come ricordato sopra, per avviare la ripresa post-pandemica ed investire per il futuro dell'Europa è stato varato il piano di interventi *Next Generation EU*, che è stato pienamente ispirato alla sostenibilità sul solco dell'*European Green Deal*, coniugando le indicazioni internazionali dell'*Agenda 2030* con la risposta all'emergenza Covid-19³⁶.

A partire dal 2020 la Commissione ha elaborato una strategia³⁷ mirata ad orientare le politiche dell'UE alla resilienza, intesa quale «capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico», nella convinzione che «un'Europa più resiliente si riprenderà più rapidamente, emergerà più

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Il *Green Deal* europeo», COM(2019) 640 final.

³⁶ Tale collegamento è stato significativamente ribadito, da ultimo, in occasione dell'adozione dello VIII programma d'azione ambientale con la decisione UE n. 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 aprile 2022, che prevede «un programma generale di azione dell'Unione per l'ambiente fino al 2030». Nel Preambolo si afferma che: «Il *Green Deal* europeo è alla base del piano per la ripresa *Next Generation EU*, che promuove gli investimenti in settori fondamentali per la transizione verde e digitale, al fine di rafforzare la resilienza e creare crescita e occupazione in una società equa e inclusiva. Anche il dispositivo per la ripresa e la resilienza che, insieme al bilancio dell'Unione per il periodo 2021-2027, sarà il motore della ripresa economica dell'Unione dalla crisi della COVID-19, si basa sugli obiettivi prioritari stabiliti nel *Green Deal* europeo».

³⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti del 17 settembre 2020 «Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021», COM(2020) 575 final.

forte dalle crisi attuali e future e realizzerà meglio gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»³⁸. In particolare, sono state individuate «quattro dimensioni della sostenibilità competitiva», ossia sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica, che sono stati indicati quali principi ispiratori del Dispositivo di ripresa e resilienza e, in ultimo, dei PNRR degli Stati membri³⁹.

Fin qui, si potrebbe pensare che il riferimento alla sostenibilità incida essenzialmente sul piano economico, quale formula per individuare le direttrici della ripresa e della crescita futura, superando così questo periodo di crisi e rinforzando il mercato europeo nel tempo⁴⁰.

Tuttavia, questa scelta di sistema così decisa, incentrata su un principio estremamente pervasivo, quale quello di sostenibilità, che con i suoi tre pilastri interessa e ambisce a coordinare tutte le attività antropiche verso uno sviluppo di lungo periodo stabile e armonioso sul piano economico, sociale ed ambientale, ha avuto le sue ricadute anche sul piano istituzionale, con riguardo agli Stati membri.

L'Unione europea, infatti, ha prestato specifica attenzione ai requisiti che devono essere presenti negli ordinamenti dei principali soggetti pubblici, chiamati a realizzare gli interventi di ripresa economica sostenibile finanziati dal bilancio europeo, dando pieno rilievo a quanto previsto dall'art. 2 TUE, che basa «sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze» l'Unione stessa, precisando che tali valori sono (*rectius*, devono essere) «comuni agli Stati membri in una società caratterizzata

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 9 settembre 2020 «Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente», COM(2020) 493 final.

³⁹ Sul punto si veda, altresì, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti «Analisi annuale della crescita sostenibile 2022» del 24 novembre 2021, COM(2021) 740 final.

⁴⁰ Significativo, in tal senso, il reg. UE n. 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 «relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088», con cui si è provveduto all'individuazione di alcuni «criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento» (art. 1).

dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

In tal senso, è determinante il reg. n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, con il quale è stato fissato «un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione» qualora si registrino «violazioni dei principi dello Stato di diritto degli Stati membri»⁴¹.

Il provvedimento si basa sul presupposto che «il rispetto dello Stato di diritto»⁴² sia «essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani», essendo «intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali» (considerando n. 6).

Gravi distorsioni di tale principio – esemplificate all'art. 3⁴³ – in uno o più Paesi membri sono potenzialmente in grado di danneggiare anche

⁴¹ Nel Considerando n. 3 del Reg. (UE) 2020/2092 si precisa che: «Lo Stato di diritto impone che tutti i pubblici poteri agiscano entro i limiti fissati dalla legge, in linea con i valori della democrazia e nel rispetto dei diritti fondamentali quali stabiliti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e negli altri strumenti applicabili, sotto il controllo di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali. Esso esige, in particolare, che i principi di legalità che sottendono un processo legislativo trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarità del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali; e separazione dei poteri debbano essere rispettati». Sulle «condizionalità» si veda F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., p. 31 ss.; ID., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, p. 1 ss.; C. MARCHESI, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2021, p. 232 ss.; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2021, p. 153 ss.

⁴² Sul principio dello Stato di diritto, altrimenti indicato con l'espressione (non propriamente coincidente) «*rule of law*» (come nella versione in lingua inglese dei Trattati UE e degli altri atti normativi qui richiamati), la letteratura è sterminata. In questa sede ci si limita a rinviare a: R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. Dir., Annali*, IV, 2011, p. 1149 ss.; ID., *Lo Stato di diritto*, Bologna, Il Mulino, 2017; per un inquadramento storico, P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2003; con riferimento all'UE, M. CARTA, *Unione Europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, Cacucci, 2020; A. FESTA, *Lo stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

⁴³ In maniera non esaustiva si afferma che: «Ai fini del presente regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto: a) le minacce all'indipendenza della magistratura; b) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegit-

gravemente gli interessi finanziari dell'UE, in quanto «una sana gestione finanziaria» dei fondi europei può essere garantita dagli Stati «solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se i casi di frode, inclusi i casi di frode fiscale, evasione fiscale, corruzione, conflitto di interessi o altre violazioni del diritto, sono effettivamente perseguiti dai servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea» (considerando n. 8)⁴⁴.

Conseguentemente, a protezione del bilancio dell'UE da tali evenienze, si prevedono alcune misure di protezione (art. 5 e seguenti), che sostanzialmente impediscono agli Stati membri sanzionati di accedere o di proseguire a ricevere fondi europei.

Si può notare che, con questo regolamento, è stato acceso un faro sull'esigenza imprescindibile di garantire la "tenuta democratica" degli Stati

time assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto» (art. 3).

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 4, reg. n. 2020/2092, la violazione dei principi dello Stato di diritto può interessare: a) il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell'Unione, in particolare nell'ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni; b) il corretto funzionamento delle autorità preposte al controllo, alla sorveglianza e all'audit finanziari, nonché il corretto funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione e responsabilità finanziarie; c) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nelle indagini e nel perseguimento delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione; d) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a), b) e c); e) la prevenzione e la sanzione delle frodi, comprese le frodi fiscali, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione o la tutela dei suoi interessi finanziari, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive nei confronti di destinatari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; f) il recupero dei fondi indebitamente versati; g) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'OLAF e, se lo Stato membro interessato vi aderisce, con la EPPO ai sensi degli atti dell'Unione applicabili e conformemente al principio di sincera cooperazione; h) altre situazioni o condotta di autorità rilevanti per la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o per la tutela dei suoi interessi finanziari.

europei nel lungo periodo, passando sotto la lente d'ingrandimento le fondamenta su cui essi si basano, per verificarne l'idoneità ad ottimizzare le straordinarie misure economiche e finanziarie adottate negli ultimi due anni.

In sostanza, atteso che le ingenti risorse dell'UE devono essere utilizzate per interventi di sviluppo sostenibile, è stato imposto che *in primis* gli Stati, principali destinatari e responsabili dei fondi, debbano essere "sostenibili", ossia che siano organizzati secondo quei principi democratici che – nel tempo – offrono maggiori garanzie di stabilità di governo e di gestione efficace ed efficiente delle ingenti risorse, a beneficio della popolazione e (soprattutto...) dei mercati.

Ebbene, le «condizionalità» indicate nel reg. n. 2020/2092 potrebbero sembrare una cautela quasi superflua, considerati i richiami ai principi democratici generali contenuti nel TUE, che per l'appunto impongono agli Stati membri la condivisione ed il rispetto di tali principi.

Tuttavia, il suddetto regolamento ha suscitato le reazioni di Polonia ed Ungheria, che lo hanno impugnato innanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendone l'annullamento (per vari motivi, tra i quali l'incompetenza dell'UE ad adottarlo e la violazione del principio di certezza del diritto).

Il giudice europeo ha rigettato i due ricorsi (C-156/21 e C-157/21) con due sentenze del 16 febbraio 2022 in seduta plenaria⁴⁵, ma ciò non diminuisce affatto l'allarme che desta la reazione di questi due Paesi membri di fronte all'affermazione di principi che all'interno dell'Unione europea dovrebbero essere considerati sempre pienamente condivisi, senza alcuna eccezione.

Al di là di queste specifiche contestazioni, da una lettura più ampia e congiunta delle indicazioni che si traggono sia dal reg. n. 2020/2092 che dal piano di interventi post-pandemici finanziato dall'UE, sembra potersi delineare un collegamento diretto tra sostenibilità e Stato di diritto, partendo dall'assunto del Consiglio europeo secondo cui «gli interessi

⁴⁵ Per un approfondimento sui ricorsi decisi dalla CGUE, si rinvia a G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 28, 2021, p. 1 ss., nonché, per una ricostruzione della *rule of law* nell'ordinamento UE e nella giurisprudenza della CGUE, a G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *Federalismi.it*, 27, 2022, p. 1 ss.

finanziari dell'Unione devono essere tutelati in conformità dei principi generali sanciti nei Trattati, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE»⁴⁶. Se, infatti, il bilancio europeo è orientato a realizzare uno sviluppo sostenibile nel vecchio Continente, affinché i Paesi membri possano attuare interventi finanziati da tale bilancio sarà necessario il pieno rispetto della *rule of law* in tutte le sue declinazioni.

Inoltre, considerato che d'ora in avanti il progresso dell'Europa dovrà essere sempre più sostenibile, è plausibile che tale collegamento tra sostenibilità e Stato di diritto sia destinato a permanere e a rafforzarsi nel tempo.

Particolarmente significative sono le indicazioni fornite in tal senso in un parere su «Stato di diritto e fondo per la ripresa» (del 19 gennaio 2022) dal Comitato economico e sociale europeo (CESE), secondo cui lo Stato di diritto riveste «un'importanza da non sottovalutare ai fini dello sviluppo economico sostenibile dell'UE. Oltre a garantire la sicurezza degli investimenti e il rispetto delle norme in materia di concorrenza e delle altre normative in ambito economico, la fiducia nel sistema giuridico nel suo insieme è fondamentale anche per gli investimenti privati e gli scambi transfrontalieri. La ripresa sostenibile del mercato interno europeo dalle conseguenze economiche della pandemia di Covid-19 richiede pertanto non solo misure di sostegno specifiche, ad esempio nel quadro del fondo per la ripresa, ma anche il rispetto dei valori europei e in particolare dello Stato di diritto».

A tal fine, il CESE ha proposto alla Commissione di «tenere maggiormente conto dell'importanza dello Stato di diritto per lo sviluppo economico sostenibile anche nel quadro del semestre europeo e adottare opportuni indicatori al riguardo».

5. Osservazioni conclusive: Stati “sostenibili” per il futuro dell'integrazione europea

Nell'attuale contesto economico-finanziario europeo, in cui il bilancio dell'Unione europea e gli strumenti temporanei collegati sono orientati verso la realizzazione di obiettivi di sviluppo sostenibile, si può ritenere

⁴⁶ Considerando n. 2, reg. UE n. 2020/2092.

che i principi dello Stato di diritto siano considerati, dal punto di vista giuridico, gli unici canoni in grado di assicurare il raggiungimento di tali obiettivi in maniera efficace, efficiente e duratura nel tempo.

Il superamento della crisi, richiedendo ingenti interventi di sviluppo sostenibile, impone infatti che le risorse siano oculatamente gestite da Stati membri che attuano i valori su cui si fonda la più attenta tradizione democratica europea e l'Unione stessa.

La *rule of law*, in tutte le sue svariate declinazioni nei sistemi democratici, è stata riletta anche alla luce degli effetti che può produrre nel lungo periodo sulla stabilità di uno Stato e, quindi, dell'impegno di quest'ultimo verso uno sviluppo sostenibile. In tal modo si è arricchita l'analisi giuspubblicistica con un elemento centrale degli studi economici, la proiezione inter-temporale e inter-generazionale⁴⁷, che probabilmente rafforza da un punto di vista pratico-funzionale l'affermazione dei principi giuridici legati allo Stato di diritto.

Il legame così individuato tra sostenibilità e Stato di diritto consacra quest'ultimo come la principale formula organizzativa pubblica in grado di garantire il futuro "sostenibile" dell'Europa, integrando il fondamentale principio democratico con un altrettanto fondamentale principio – di derivazione economica – dello sviluppo sostenibile.

È vero che l'introduzione di "indicatori di sostenibilità" delle istituzioni statali all'interno dell'UE, interferendo con il potere – sovrano – di organizzazione interna di ogni Stato, può rappresentare quantomeno un elemento di dibattito (se non di aperto disaccordo)⁴⁸ da parte di alcuni Paesi membri, nei quali non si è ancora formata una radicata tradizione democratica, ma ciò non vuol dire che si debba rinunciare a condividere

⁴⁷ A ben vedere, questo intreccio (o meglio, contaminazione) tra elementi giuridici ed economici è sempre stato presente nell'ordinamento europeo ed in effetti riflette pienamente l'originaria natura dell'UE, istituita per ragioni economiche, sulle quali finora non è riuscita a sovrapporsi un'unione dei popoli più strutturata (i cd. Stati Uniti d'Europa).

⁴⁸ Tanto da far sorgere una «*rule of law crisis*», come rilevato da R. MAVROULI, *The Dark Relationship Between the Rule of Law and Liberalism. The New ECJ Decision on the Conditionality Regulation*, in *European Papers*, Vol. 7, 1, 2022, p. 275 ss. Da ultimo, i temi concernenti «Identità nazionale degli Stati membri e primato del diritto UE» e «Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali» sono stati approfonditi in occasione dell'incontro di studio tra la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte costituzionale (Roma, 5 settembre 2022). Gli interventi sono consultabili nel sito internet della Consulta all'indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/convegni/convegno_5_settembre_2022.do.

pienamente valori e principi in tutta l'UE, principalmente per migliorare il benessere delle generazioni attuali e future.

Si può pertanto concludere che il futuro dell'integrazione europea si baserà su Stati membri sempre più democraticamente "sostenibili", in grado di operare insieme per l'attuazione del binomio sostenibilità-Stato di diritto, e probabilmente i rapporti interni all'Unione europea saranno rafforzati da questa convergenza di vedute, tanto sul piano economico, che su quello giuridico.

L'Unione in guerra: dalla tolleranza costituzionale a un'Europa "potenza di valori"?

Giuliano Vosa

La guerra lungo il confine Est dell'Unione soffia nelle vele del patriottismo costituzionale che ispira la tutela giudiziale dello "Stato di diritto". In tale contesto, nell'interpretazione del diritto dell'Unione, il criterio testuale positivistico è accantonato in favore di argomenti etico-teleologici. La tesi qui sostenuta è che quest'evoluzione ha radici nella giurisprudenza sul primato, il cui scopo è l'uniformità giuridica; al prezzo, tuttavia, di sottrarre al principio di certezza del diritto il riferimento oggettivo del testo, sostituito da una "consonanza" etico-politica con i giudicanti. Se tal risultato implichi che l'Unione, nel difendere lo Stato di diritto, metta a repentaglio "il diritto" dopo essersi disfatta dello "Stato", è la questione che resta sullo sfondo.

1. *Introduzione: l'Unione in guerra e il crepuscolo degli idoli*

«Rovesciare gl'idoli – così io chiamo gl'ideali», è «ufficio» di Friederich Nietzsche, come egli stesso anticipa nel *Prologo* di *Ecce homo*¹. Nel suo pensiero, quel rovesciamento inaugura una critica radicale della modernità, che si scaglia contro i regimi liberali – «le nostre istituzioni non servono più a nulla», lamenta nel *Crepuscolo degli idoli*² – e apre a scenari nuovi, in cui una «sovraabbondante tracotanza» avrebbe arrestato la *décadence* della società ponendo «quell'interrogativo (...) così nero,

¹ F. NIETZSCHE, *Ecce homo. Wie man wird, was man ist* (1888; pubbl. 1908), A. OBERDORFER (a cura di it.), *Ecce homo. Come si diventa ciò che si è*, Torino, F.lli Bocca Editori, 1922, p. 12.

² F. NIETZSCHE, *Götzen-Dämmerung oder Wie man mit dem Hammer philosophiert* (1888; pubbl. 1889) M. MONTINARI, trad. F. MASINI (a cura di), *Crepuscolo degli idoli, ovvero come si filosofa col martello*, Milano, Adelphi, 2005, p. 115.

così enorme»: la «trasvalutazione di tutti i valori». E «ogni mezzo è buono a questo scopo, ogni “caso” è un caso fortunato. Soprattutto la guerra»³. Il paragone fra la *Belle Époque* – entrambe le opere citate vedono la luce nel 1888 – e gli anni che oggi ci si trova a percorrere è già stato avanzato, non senza ragioni, in dottrina⁴. A tali riflessioni, che alludono alla lotta sorda tra rampanti imperialismi, potrebbe aggiungersi, leggendo il filosofo di Röcken, un’ulteriore considerazione. Che la democrazia, o meglio l’attuale assetto dei regimi che si dicono democratici, abbia innescato la decadenza dello Stato – e, allo stesso tempo, dell’Unione – quali «forme organizzatrici» dell’Europa contemporanea⁵ è critica che da un lato eccede il bersaglio, dall’altro si presta a obiezioni facili, provenendo da un sincero antidemocratico. Tuttavia, che una certa *décadence* delle istituzioni democratiche sia in corso, e che il modo in cui Stati e Unione si auto-comprendono reciprocamente sia corresponsabile di tal processo, è affermazione che incontra numerosi seguaci.

S’insinua allora il tarlo del dubbio. Se la catena delle crisi che hanno perturbato gli anni Dieci conosce, oggi, una guerra d’aggressione quale ben poco encomiabile coronamento, forse l’evento evocato da Nietzsche – l’arrivo di una sovrabbondante tracotanza capace d’imporre la trasvalutazione dei valori – potrebbe essere alle porte; e la guerra costituirebbe mezzo e occasione – il «caso fortunato» – perché quella trasvalutazione si compia.

Ora, l’ondata di tracotanza che viene da Est, pur feroce, non sembra investire, per il momento, il sistema-Unione, il quale ha sin qui reagito con una certa compattezza. Il dubbio, piuttosto, è che, nell’attrezzarsi a tal reazione, e col pretesto del nemico alle porte, s’imponga da dentro l’Unione stessa una svolta tracotante; cogliendosi, da parte di alcuni, l’occasione per sfruttare a proprio tornaconto la capacità *jus-generativa*

³ *Ibid.*, p. 23.

⁴ F. SAITTO, *Mutamento di struttura e sfida democratica nella belle époque del diritto pubblico europeo* (Recensione a A. von Bogdandy, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts*, Berlin, Suhrkamp, 2022) in *Diritticomparati.it*, dicembre 2022, di prossima pubblicazione.

⁵ L’Europa come «organizzazione e civiltà», secondo la celebre formula di L. FEVRE, *LEuropa. Storia di una civiltà*, A. GALEOTTI (a cura di it.), Roma, Donzelli, 1999, p. 67. Il virgolettato precedente è di F. NIETZSCHE, op. ult. cit.

dell'emergenza⁶ e segnare un punto decisivo nella contesa per il potere in Europa. Sarebbe, questo, un paradosso bizzarro e doloroso: per rispondere all'autoritarismo che incombe da fuori, l'Unione accetterebbe una torsione autoritaria al suo interno, in una riedizione rovesciata e distopica del *Graecia capta* di oraziana memoria.

Vorrebbe qui segnalarsi che un tal rischio, in effetti, esiste, e – come nei migliori romanzi di spie – si annida nel più impenetrabile dei nascondigli: alla luce del sole. Fuor di metafora: l'orrore della guerra ucraina, oggi, fa da sfondo all'affermazione di un primato incondizionato del diritto dell'Unione su base etica, imperniato sulla tutela della *rule of law* di cui all'art. 2 TUE⁷. Tale affermazione spegnerebbe le velleità di partecipazione dei giudici costituzionali degli Stati alla definizione del diritto applicabile nello spazio giuridico dell'Unione⁸; cestinandosi così il principio di attribuzione – benché i Trattati lo collochino a pilastro dell'Unione stessa – e recidendosi, alla luce di un'autonomia⁹ risolta in emancipazione dalle tradizioni costituzionali comuni¹⁰, ogni ponte con l'eredità delle Carte del secondo dopoguerra.

A prim'acchito, una tesi siffatta appare controintuitiva, se non addirittura provocatoria. Com'è possibile – si replicherebbe – che proprio la tutela dello Stato di diritto, *valore dei valori* del costituzionalismo moderno,

⁶ Su cui L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo'*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, pp. 1-33, spec. 4-5; da ultimo, si veda il volume a cura di C. SCHEPISI, *Le risposte del diritto in situazioni di emergenza tra ordinamento italiano e dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021, e si confronti M. LUCIANI, *Il diritto e l'eccezione*, in *Rivista AIC*, 2, 2022, pp. 31-59, spec. 45 ss.

⁷ D. KOCHENOV, *Rule of Law as a Tool to Claim Supremacy*, in *Reconnect* – WP 9, 2020, pp. 1-19, spec. 14 ss.

⁸ Su cui J. KOMÁREK, *National constitutional courts in the European Constitutional Democracy*, in *International Journal of Constitutional Law*, 12:3, 525-544; si veda la replica di M. DANI, *National constitutional courts in the European constitutional democracy: A reply to Jan Komárek*, in *International Journal of Constitutional Law*, 15:3, 2017, pp. 785-800.

⁹ Da ultimo, K. LENAERTS, *The Autonomy of European Union Law, ne Il Diritto dell'Unione Europea*, 4, 2018, anche in *AISDUE Post*, 4, 2019, pp. 1-11; *amplius*, K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, S. ADAM, *Exploring the Autonomy of the European Union Legal Order*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 81, 2021, pp. 47-87.

¹⁰ M. FICHERA, O. POLLICINO, *The Dialectics Between Constitutional Identity and Common Constitutional Traditions: Which Language for Cooperative Constitutionalism in Europe?*, in *German Law Journal*, 20:8, 2019, pp. 1097-1118.

custodisca il seme d'una torsione autoritaria nello spazio pubblico europeo¹¹? Per rispondere a questa domanda, occorre dapprincipio prendere atto dell'esistenza e dello spessore argomentativo di un'evoluzione siffatta, ripercorrendo gli itinerari battuti dalla Corte in epoche anteriori a quella che oggi si percorre. Di tal evoluzione, oggetto primario di questo lavoro, si anticipa qui il riflesso più problematico: il graduale distacco fra norma e disposizione, dunque la progressiva marginalizzazione del "diritto scritto" e la svalutazione degli argomenti che danno nerbo alla sua legittimità¹².

Rispetto a questa traiettoria, l'evento bellico si trova in una posizione non neutra. La sua bruciante attualità mina un pilastro ideale, politico e giuridico della costruzione europea delle origini, che per brevità può dirsi *irenismo*¹³. Se l'Unione si è fondata sulla presunta assenza di conflitti tanto radicali da non potersi risolvere col diritto – in particolare, il diritto di matrice giurisprudenziale-sapienziale forgiato nel dialogo dei giudici – oggi quel conflitto, già nitido negli anni delle crisi, si sporge minaccioso ai suoi confini nella più plastica e cupa delle epifanie. Si moltiplicano, in tal modo, le ragioni di dissenso, anche radicale, tra i condomini dell'edificio comune, vellicandosi tentazioni e pretesti per una risoluzione "energica" dei conflitti che inevitabilmente ne derivano. Che vi sia un legame fra il tramonto dell'irenismo euro-unitario e la crisi del modello pan-giuridico delle relazioni fra Stati¹⁴ – di cui, sul versante nordorientale dell'Unione, si consuma la rottura¹⁵ – è difficile negare¹⁶.

¹¹ Su cui P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo "spazio pubblico" nelle democrazie pluralistiche*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 31-49.

¹² Su cui la bella pagina di M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura* (1997) in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 105-132.

¹³ Il richiamo d'obbligo è a M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 51:2, 2006, pp. 1644-1669.

¹⁴ Cfr. G. PRETEROSSO, *L'intransigente dolcezza di un credente senza fede: Danilo Zolo e la critica delle illusioni giuridiche dell'Occidente*, in *Jura Gentium*, XVIII:1, 2021, "In mare aperto. Pensare il diritto e la politica con Danilo Zolo", pp. 191-203.

¹⁵ J. PANDE, *Russia's Invasion of Ukraine and the Crisis of International Law*, in *IPCS – Institute for Peace and Conflict Studies*, 22 April 2022, in www.ipcs.org.

¹⁶ Si veda A. CARRINO, *Oltre l'Occidente: critica della Costituzione europea*, Bari, Dedalo, 2005, spec. pp. 72-73, 84 ss.

Se entrambi richiamano scenari da “fine della storia”¹⁷, da trionfo planetario del capitalismo liberale quale motore di una società del benessere globalizzata, allora c’è da credere a colui che tale scenario prospettò per primo, e che torna oggi sui suoi passi, scoprendo che l’identità, richiamandosi alle scaturigini ultime della dignità umana, oppone alle solitudini *massificatrici* e spersonalizzanti della globalizzazione¹⁸ una rivendicazione politica, irriducibile al diritto¹⁹. Allo stesso modo, le identità dei singoli Stati membri, che custodiscono assetti d’interessi ed equilibri di potere stabilizzati da costituzioni democratiche basate sul suffragio universale, s’aggrappano alla dignità della persona per opporsi alla pretesa uniformatrice del primato²⁰, e riscrivono nei termini d’un conflitto costituzionale²¹ quel che la Corte di giustizia legge come applicazione di un diritto sovranazionale comune.

Quindi, lo scenario *euro-bellico* non è privo d’influenze sulle ricostruzioni del primato; peraltro, vi interferisce in modo ambiguo. Per un verso, è epitome del tramonto dell’ideale irenico su scala globale; per altro verso – a dar retta a esponenti di primo piano del panorama politico-istituzionale europeo – sembra esemplificare l’occasione (il «caso fortunato») per coronare il traguardo al quale l’irenismo osava solamente tendere, cioè l’imposizione incondizionata del diritto dell’Unione sugli ordinamenti degli Stati membri in forza dei valori cui l’Unione aderisce. Tuttavia, mutati gli scenari politici e giuridici in seno all’Unione stessa,

¹⁷ Il riferimento è a F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man* (1992) II a cura di, FreePress –NewYork, Simon&Schuster, 2006, spec. p. 126 ss.

¹⁸ Cfr. Z. BAUMAN, *In Search of Politics* (1999) (ed. it. G. Bettini, pref. A. Dal Lago) *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2017, spec. pp. 45-51.

¹⁹ F. FUKUYAMA, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, New York, Farrar Straus & Giroux, 2018, p. 9 ss., *passim*.

²⁰ In specie, la giurisprudenza del *BVerfG* sui rapporti fra ordinamento tedesco e diritto dell’Unione: *ex plurimis*, cfr. B. DAVIES, *Resisting the European Court of Justice: West Germany’s Confrontation with European Law (1949-1979)*, Cambridge University Press, 2012, spec. p. 54 ss.; M. KUMM, *Who is The Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and The European Court of Justice*, in *Common Market Law Review*, 36:1, 1998, pp. 351-386. Da ultimo, si permetta di rinviare a G. VOSA, *Early traits of the essentiality principle: a (counterintuitive) European lesson from Karlsruhe?*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, 2021, pp. 113-155.

²¹ A. BOBIĆ, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict in the European Union*, Oxford University Press, 2022, spec. p. 56 ss.

e tutt'attorno, tale obiettivo vedrebbe mutare drasticamente le proprie condizioni: non raggiunto in assenza di conflitto, come l'irenismo prometteva, ma direttamente imposto al conflitto stesso, collocando *fuori dal diritto* i titolari delle pur legittime posizioni giuridiche pretermesse. Eccola, dunque, la trasvalutazione dei valori: "democrazia" e "Stato di diritto", posti *ieri* ad emblema di un progetto pluralista, e dispiegati invece *oggi* a sostegno di una parte sola, perderebbero la loro inclusività, torcendosi in un autoritarismo di nuova foggia. Gli esclusi, infatti, per *resistere* alla violazione dei loro diritti più sensibili, non avrebbero alternativa che arrangiarsi *fuori* dall'ordine giuridico costituito; e il conflitto dilagherebbe in *scontro*²², irregolato e potenzialmente esiziale per la tenuta della società²³.

Allora, senza voler scomodare ulteriormente un maestro della filosofia moderna, questo lavoro si dispone a ripercorrere la parabola di un *idolo* – l'irenismo, appunto – e, nel dichiararne il *crepuscolo*, si accinge alla verifica di due ipotesi.

La prima: malgrado la realtà empirica richieda a gran voce che l'ideale irenico sia profondamente rivisitato, la giurisprudenza della Corte di giustizia non ne prescinde affatto, anzi valorizza sempre più gli esiti cui riconduce. Perché? Perché l'irenismo è la chiave dell'*integration through law*, la bussola di quella traiettoria che dai primordi dell'Europa unita giunge agli approdi odierni e che vede come scopo ultimo l'uniformazione su scala sovranazionale²⁴. Il progressivo oblio del principio di attribuzione, il superamento del diritto scritto e l'ingresso dell'Unione nel campo dei diritti costituzionali sono stati perseguiti lungo quell'intera traiettoria, il cui ultimo passo erige la *rule of law* a valore dei valori e vi riconduce conseguenze giuridiche dirette.

Vi è, allora, una linea di continuità, in giurisprudenza, nella pretesa di trascendere il dato positivo per legare a una matrice nuova, etica e

²² N. URBINATI, *Pochi contro molti. Il conflitto politico nel XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2020, spec. pp. 29 ss., 68 ss.

²³ G. AGAMBEN, *Homo sacer II.2 – Stasis. La guerra civile come paradigma politico*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005, spec. p. 22 ss.

²⁴ M. AVBEIJ, *The Legal Viability of Legal Integration in the Absence of Constitutional Hierarchy*, in D. AUGENSTEIN (a cura di) *Integration Through Law Revisited: The Making of the European Polity*, Farnham (UK), Ashgate, 2013, pp. 29-46.

anti-volontaristica, il primato del diritto dell'Unione; una linea di cui la *rule of law* è l'ultimo tassello. Oggi infatti, su queste basi, la Corte di giustizia mette in scena una narrazione rinnovata, in virtù della quale l'Unione non solo racconta sé stessa come consesso di Stati vincolati al "rispetto" di valori determinati, ma riconosce a tali valori un'inedita efficacia normativa, accettando di sottomettersi alle regole che la Corte stessa, volta per volta, dinanzi al caso concreto ne trae. Di tale narrazione l'irenismo è, oggi più di ieri, pietra angolare: permette ai giudici del Kirchberg d'imporre obblighi diretti e specifici prescindendo dal diritto positivo per affidarsi a un'astratta *concordia* morale, che dal piano etico trascende immediatamente a quello giuridico pur seguitando a dimorare nell'empireo delle presunzioni.

La seconda: sulla scorta di questa giurisprudenza, emerge con forza la pretesa a un diritto dell'Unione *nuovo*, in rottura con le costituzioni statali e quindi autonomo nel ricostruire le tradizioni costituzionali comuni, che pare adattarsi con ottimo tempismo alle esigenze di un'Unione in guerra. Più specificamente, questo *nuovo* diritto calza a pennello a un'Unione che, autoproclamatasi «potenza di valori»²⁵ – come, con formula suggestiva, si ode nel dibattito politico – ambisce a un ruolo *attivo* sullo scacchiere globale, prendendo le parti di uno dei contendenti. Una tale scelta – profondamente *politica*, e tutt'altro che irenica – rischia però, alla luce di questa nuova narrazione, di essere raccontata come una scelta vincolata dal diritto, internazionale ed euro-unitario; una scelta motivata dal doveroso "rispetto" dei valori comuni, e, quindi, dei precetti che la Corte ne ricava. Allora sì, la guerra sarebbe davvero l'occasione giusta, il «caso fortunato» per cementare un sostrato etico comune a legittimazione di un diritto dell'Unione finalmente uniforme; quell'uniformazione, però, sacrificerebbe diritti e interessi che, pur legittimi, dissentano dalle posizioni dominanti. A queste ultime – già presidiate in via empirica da una *tracotanza* fattasi *sovraabbondante* – il processo di uniformazione, infatti, regalerebbe la blindatura d'una preferibilità inscalfibile, poiché a un tempo etica e giuridica.

²⁵ Con peculiare forza in E. LETTA, *La nuova Europa, potenza di valori*, ne *L'Avenire*, 23 giugno 2020, e, da ultimo, *Un nuovo ordine europeo. Il manifesto di Enrico Letta*, ne *Il Foglio*, 11 aprile 2022.

Il lavoro si svolge come segue.

Ripercorsa la parabola dell'ideale irenico, si muoverà all'esame di alcuni esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, da cui risulta che l'obiettivo di un primato incondizionato del diritto dell'Unione è stato perseguito travisando prima, e poi accantonando, il positivismo giuridico, per sostituirlo con logiche argomentative fondate su basi etiche. Difatti, gli argomenti addotti dalla Corte veicolano una preferenza per ogni interpretazione del diritto scritto che costituisca un avanzamento sulla linea dell'integrazione; e tale preferenza, ricondotta alla speciale volontà degli Stati di promuovere una *ever closer union*, gradualmente soppianta l'argomento testuale.

Alla luce di un tale processo, rispetto al quale l'irenismo è postulato e insieme *conditio sine qua non*, si passerà in rassegna la giurisprudenza sulla *rule of law*, accertando la scarsa tenuta dell'irenismo stesso. Si ragionerà, quindi, di un diritto dell'Unione *militante* in opposizione a un diritto *tollerante*; questo tendenzialmente inclusivo, legittimato (anche) dal perdurante consenso dei popoli e degli Stati, l'altro a base valoriale selettivamente esclusiva, modellato sulle opzioni etico-politiche che guidano, nelle letture della Corte di giustizia, l'*invenzione* delle norme da applicare al caso concreto²⁶.

Infine, a mo' di conclusioni, si cercherà d'inquadrare le conseguenze, sul piano del diritto costituzionale, dell'affermazione di un regime militante, offrendo argomenti per valutare il rischio, *medio tempore*, di una sua torsione autoritaria.

2. Fortune e miserie del costituzionalismo "irenico"

Non ci vuole molto tempo, né molta fatica, per accumulare una bibliografia plurilingue sull'Europa come *spazio aperto dei diritti e delle libertà*²⁷. Questa letteratura fiorisce negli anni Ottanta e Novanta, toccando l'acme a

²⁶ Secondo la lezione di P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, spec. p. 90 ss.

²⁷ Per tutti, F. ÁLVAREZ-OSSORIO MICHÉO, *Europa como espacio integrado de libertad*, in *Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 5, 2001, pp. 93-122.

cavallo del nuovo Millennio²⁸; è letteratura “comunitarista”, in gran parte, ma pure costituzionalistica, proveniente da quel gruppo eterogeneo di giuristi *europei* che offrono alla legittimazione della nascente Europa un poderoso contributo²⁹.

È, quella, l'*estate* del costituzionalismo europeo³⁰: un'*età dell'oro*³¹ che nasce nel segno della «fine della storia» di Francis Fukuyama e del compromesso tra iniziativa economica libera e tensione all'eguaglianza di diritti e doveri. Liberalismo e democrazia, idealmente e concretamente diversi – nella lezione di Norberto Bobbio³² – si ritrovano ora accomunati lungo la traiettoria del benessere comune, quale un'Europa costruita a piccoli passi³³, spinta dal diritto e controllata dagli esecutivi³⁴, avrebbe perseguito.

Irenico, quindi, era il racconto dell'integrazione allorché, da mera Comunità economica, l'Europa si apriva a «qualcosa di più»³⁵. I nodi problematici *lato sensu* costituzionalistici relativi alla nuova forma politica, pur in misura diversa fra loro, sono stati tutti sciolti sulla base di quest'assioma. Si pensi alla neutralizzazione del campo dell'economia, presidiato da autorità *tecniche* indipendenti dalla politica³⁶: soluzione plausibile per-

²⁸ G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, Giappichelli, 2006, spec. p. 85 ss.

²⁹ Cfr. G. CAGGIANO, *La dottrina italiana nella fase “costituente” dell'ordinamento comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 8, 2013, pp. 441-467, spec. 444 ss.

³⁰ Si consenta il rinvio a G. VOSA, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri tra Stati e Unione europea*, Milano, FrancoAngeli, 2020, spec. p. 63 ss.

³¹ F. BALAGUER CALLEJÓN, *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional*, in F.A. CORREIA, J.E.M. MACHADO, J.C. LOUREIRO (orgs.) *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho – II – Constituição e Estado: entre Teoria e Dogmática*, Coimbra Editora, 2012, pp. 99-121.

³² N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia* (1985) Milano, Simonelli, 2006, p. 32 ss., *passim*.

³³ D. CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 30:1, 1993, pp. 17-69.

³⁴ J.H.H. WEILER, *The Community System: The Dual Character of Supranationalism*, in *Yearbook of European Law*, 1:1, 1981, pp. 267-306, spec. 273 ss.

³⁵ R. KOVAR, *La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire. Cours général de droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, IV/1, 1993, pp. 15-122, spec. 25 ss.

³⁶ C. JOERGES, *Europe's Economic Constitution in Crisis and the Emergence of a New Constitutional Constellation*, in *German Law Journal – Special Issue: EU Citizenship: Twenty Years*

ché, sulla scia dell'ordoliberalismo tedesco³⁷, passò l'idea che, per definizione, mai una misura interna a quel campo potesse ledere posizioni politicamente sensibili, né degli Stati³⁸, né degli individui³⁹. Del pari, la scissione capitale-lavoro – il primo attratto a livello sovranazionale, il secondo lasciato agli Stati membri in concorrenza fra loro – si fondò sulla convinzione, talora esplicitata, che i conflitti di classe fossero superati, sterilizzati dalla futura comune prosperità⁴⁰.

In una temperie siffatta, l'articolo F del Trattato di Maastricht, da cui prende le mosse il transito da Comunità Economica a Unione, vincola la neonata *polity* al rispetto delle sovranità eguali degli Stati e alla tutela per standard equivalente dei diritti fondamentali. Il parallelo fra “costituzione dei poteri” e “dei diritti” nell'architettura europea è tutt'altro che casuale: stabilisce una circolarità virtuosa fra le due, ricordando che la tutela dei diritti non potrebbe attecchire se non per la continuativa, libera adesione di popoli e Stati eguali e sovrani a standard reciprocamente assimilabili di protezione dei diritti fondamentali.

Sicché, il tema che pienamente esprime l'assioma irenico è quello dei diritti fondamentali europei. Il filone delle tradizioni costituzionali comuni alla radice d'un diritto che rilegge in chiave unitaria i valori custoditi dalle Carte statali presuppone indefettibilmente tale assioma: si regge, difatti, sull'idea per cui la rielaborazione sapienziale-giurisprenziale condotta a partire da quelle costituzioni basta, da sola, a coniare regole capaci di risolvere *tutti i conflitti*, inclusi quelli d'ordine costituzionale; e tal premessa poggia sull'ulteriore presunzione di una continuativa, libera

On, 15:5, 2014, pp. 985-1028.

³⁷ Su cui F. SAITTO, *Economia e stato costituzionale: contributo allo studio della costituzione economica in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, spec. p. 64 ss., 281 ss.) e O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 49 ss., 464 ss.

³⁸ W. STRECK, *The Rise of the European Consolidation State*, in MPiFG Discussion Paper 1, 2015, pp. 1-26, spec. 14s.

³⁹ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, spec. p. 27s., e M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, spec. p. 36 ss.

⁴⁰ M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, Cedam, 2013, spec. p. 32 ss.

adesione a quelle regole da parte di popoli e Stati eguali e sovrani. Solo a questa condizione, infatti, tali regole risulterebbero accettabili anche per gli sconfitti – i quali, pur se in concreto subissero pregiudizio, resterebbero comunque illesi nei loro diritti e interessi più sensibili, quindi non *esclusi* dalla *societas* europea.

L'irenismo, quindi, permetterebbe la graduale crescita di quella *auto-riflessività*⁴¹ che avrebbe plasmato, presto o tardi, il *demos* europeo⁴², colmando una lacuna di cui si dovevano animatori del dibattito sulla “costituzione europea” come Dieter Grimm⁴³ e Paul Kirchhof⁴⁴. Di più: l'irenismo permetteva di sollevare una critica “facile” a tali studiosi, bollandoli come nostalgici di una «democrazia identitaria» di matrice schmittiana⁴⁵ ed opponendo loro il virtuoso paradigma irenico della «tolleranza costituzionale»⁴⁶.

In un'ammirevole esemplificazione dell'irenismo nelle sue molteplici implicazioni, Armin von Bogdandy così scriveva nel 2005:

«Collective identity is social affiliation that is conscious and reflexive. In exactly this sense, European identity politics strives to shape the European citizen. He or she should conceive of him or she as being part of that group of Europeans organized by the supranational organization and should then act accordingly in the social sphere.»

⁴¹ E. CHRISTODOULIDIS, *On the Politics of Societal Constitutionalism*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 20:2, 2013, pp. 629-663; cfr. J. BAST, *The Constitutional Treaty as a Reflexive Constitution*, in *German Law Journal*, 6:11 – *The Unity of the European Constitution: 2nd German-Polish Seminar on the Constitutional Law of the European Union*, 2005, pp. 1433-1452.

⁴² Cfr. J.H.H. WEILER, *The State über alles. Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *EUI-W/P RSC*, 95/19, pp. 1-52.

⁴³ D. GRIMM, *Vertrag oder Verfassung. Die Rechtsgrundlage der Europäischen Union im Reformprozess Maastricht II*, in *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6, 1993, pp. 509-531; cfr. ID., *Ohne Volk keine Verfassung*, in *Die Zeit*, 12, 1999.

⁴⁴ Cfr. P. KIRCHHOF, *Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, in J. ISENSEE (a cura di), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, pp. 63-101.

⁴⁵ Cfr. I. PERNICE, *Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 120:1, 1995, pp. 100-120. Sulla democrazia identitaria, il saggio di G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 26 ss., *passim*.

⁴⁶ J.H.H. WEILER, *On the Power of the Word: Europe's Constitutional Iconography*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3:2-3, 2005, pp. 173-190.

Given that identity is based on social constructs, the formation of such a European identity, based on a constitutional document, appears possible; such a position does not require recourse to the philosophy of constitutional patriotism»⁴⁷.

Dunque, grazie all'elaborazione sapienziale e giurisprudenziale dei valori comuni, l'unità europea è cosa fatta anche se non esiste politicamente. Allora, un'identità europea – affiliazione consapevole a una *societas* che si concepisce come “noi”, spingendo il cittadino a sentirsene parte e agire di conseguenza – per un verso è come se ci fosse, e per altro verso «appare possibile» mediante una strategia politica europea che comprende l'approvazione d'un documento costituzionale, sulla base del quale potrebbe poi dimostrarsene l'effettiva, inconfutabile esistenza. L'ambiguità irriducibile di una coscienza comune identitaria che è a un tempo presupposto ed obiettivo del moto di costituzionalizzazione spiega il passo per cui l'approvazione di una nuova costituzione – *constitutional moment* per antonomasia⁴⁸, che marca un *prima* e un *poi* – sarebbe avvenuta senza salti, rendendo superfluo il *patriottismo costituzionale*⁴⁹. Non sarebbe necessario, insomma – sostiene von Bogdandy – che al fine di raggiungere e mantenere salda la sua unità la *societas* europea assuma tratti da *militant democracy*. La filosofia politico-costituzionale dell'integrazione è, piuttosto, quella della *terza via* – il *Sonderweg* di Joseph Weiler⁵⁰ – e non segue né Kelsen, né Schmitt⁵¹; non si fa Stato – tantomeno identitario – né resta semplice organizzazione internazionale; è – richiamando il più strutturato edificio teorico di un'Europa

⁴⁷ A. VON BOGDANDY, *The European constitution and European identity: Text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe*, in *International Journal of Constitutional Law*, 3:2-3, 2005, pp. 295-315.

⁴⁸ Nella nota lettura di B. ACKERMAN, *We the People – 2: Transformations* (1991) Harvard University Press, 2000, p. 87 ss., *passim*.

⁴⁹ J.-W. Müller, *On the Origins of Constitutional Patriotism*, in *Contemporary Political Theory*, 5, 2006, pp. 278-296.

⁵⁰ J.H.H. WEILER, *In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg*, in J.H.H. WEILER, M. WIND (a cura di) *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, 2003, pp. 7-24.

⁵¹ *Ibid.*, p. 15.

unitaria, elaborato da Ingolf Pernice – un *Verfassungsverbund*⁵², «unione» o «alleanza»⁵³ di costituzioni, dedita all'*inclusione dell'altro*⁵⁴.

Il fatto che, un mese dopo la pubblicazione del lavoro di von Bogdandy da cui è tratto il pezzo *supra* citato, la Francia votasse *no* al Trattato-costituzione – e che, tre giorni dopo, l'Olanda seguisse lo stesso esempio – avrebbe dovuto far suonare la campana e indurre gli studiosi a ripensare l'approccio al fenomeno europeo. In specie, occorre elaborare il fallimento del progetto costituente e fare i conti col seguente dato: l'idea per cui l'integrazione potesse avvenire irenicamente, senza che si manifestassero neppure conflitti di sorta, si era rivelata fallace. Non che mancassero, d'altronde, quelli che sin dai tentennamenti del “metodo-Convenzione” avevano espresso i loro dubbi⁵⁵, anche fra gli studiosi italiani⁵⁶; tuttavia, il naufragio del Trattato-costituzione non dissuase buona parte della dottrina dall'aggrapparsi all'irenismo, minimizzandosi – se non scientemente trascurandosi – lo “spirito polemico” del diritto europeo⁵⁷ che montava via via più minaccioso⁵⁸.

Col *sen di poi*, volendo ricercare le cause di un tale approccio, potrebbe dirsi che al persistere dell'irenismo hanno contribuito almeno tre fattori.

⁵² I. PERNICE, *Die dritte Gewalt im Europäischen Verfassungsverbund*, in *Europarecht*, 31, 1996, pp. 27-43; *amplius*, Id., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36:4, 1999, pp. 703-750.

⁵³ Lo traduce con “*alliance of (national) constitutions*” J. HABERMAS, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law*, in *European Journal of International Law*, 23:2, 2012, pp. 335-348, spec. 341 e nota 22.

⁵⁴ J. HABERMAS, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1996, spec. p. 65 ss.

⁵⁵ Ad es. D. CHALMERS, *The Reconstitution of European Public Spheres*, in *European Law Journal*, 9:2, 2003, pp. 127-189.

⁵⁶ Cfr., ad es., da prospettive diverse, *ex multis* A. PACE, *La dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3/2002, pp. 613-650; G. ZAGREBELSKY, *Introduzione*, in Id. (a cura di) *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. V-XIII; G. FERRARA, *La Costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 13 dicembre 2004, par. 4-5; C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 3 ss., *passim*.

⁵⁷ Secondo la bella definizione di G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Saggi sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Roma, Aracne, 2011.

⁵⁸ A. RUGGERI, *Per una “federalizzazione” dello Stato e dell'Unione europea: un esito necessario e... irraggiungibile?*, in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti – Anno XXII – Studi dell'anno 2018*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 91-108.

Il primo è giuridico-istituzionale: col fallimento della linea che aveva portato al Trattato costituzionale, la reazione delle istituzioni e della dottrina *européista* è stata l'arrocco, come per mantenere saldo quell'*acquis* che pure, almeno dai cittadini di Francia e Olanda, era stato valutato con critica severità. In tal senso, si rilegga un passaggio delle *Conclusioni* dell'Avvocato Generale Miguel Poiares Maduro – peraltro, accademico di fama – in una causa del 2007 sull'ammissibilità di basi giuridiche secondarie atipiche. Oggetto della sua arringa è il rapporto fra consuetudine e diritto scritto nel “sistema delle fonti” dell'Unione⁵⁹:

«(...) [l]'accettazione di consuetudini *contra legem* disconoscerebbe il carattere rigido dei Trattati istitutivi, dato che questi ultimi possono essere modificati solo secondo la procedura formale stabilita allo scopo. La Corte ha infatti qualificato i Trattati istitutivi come la carta costituzionale che ha instaurato un ordinamento giuridico i cui soggetti sono i cittadini dell'Unione. Tale legittimità rafforzata implica che le regole stabilite dai Trattati «non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni» (...) in quanto una prassi non può derogare né prevalere rispetto alle regole del Trattato».

Una tale difesa del formalismo, di pochi mesi precedente all'adozione dei primi strumenti “atipici” esterni ai Trattati in reazione alla crisi economica – bollati da certa dottrina come *Ersatzunionsrecht*, ossia “sucedaneo” del diritto dell'Unione⁶⁰ – suona, in retrospettiva, vaniloquente. Eppure, non può non cogliersi la volontà, da parte della Corte di giustizia – così come di uno studioso fra i più brillanti ed appassionati – di difendere le conquiste dell'integrazione proprio nel frangente in cui la battuta d'arresto registrata sul crinale della politica costringeva i suoi sostenitori a un repentino ripiegamento.

⁵⁹ *Conclusioni* in C-133/06, *Parlamento c./ Consiglio*, 27 settembre 2007, ECLI:EU:C:2007:551, par. 29.

⁶⁰ R.A. LORZ, H. SAUER, *Ersatzunionsrecht und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Zustimmungsgrundlagen für den Fiskalpakt, den ESM-Vertrag und die Änderung des AEUV*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 15/2012, p. 573-581. Contestualizzato, il termine non pare esente di una certa venatura d'ironia, al punto da poterlo, forse, rendere anche come “contraffatto”, “tarocco”.

Un altro fattore, di carattere psicologico-antropologico, è la paura di perdere quanto costruito e di ricadere verso un passato di nazionalismi autocratici, o anche solo verso rivolgimenti sociali che avrebbero sovvertito equilibri di potere consolidati. In un memorabile editoriale *EJIL* dell'aprile 2012, Joseph Weiler accusa i *leaders* europei, intenti a difendere la moneta unica dichiarando che alla sua sopravvivenza è legato il futuro del mercato unico, di *mentire*⁶¹: il mercato funziona dall'alba dell'integrazione malgrado la diversità delle valute adoperate. La *menzogna* segna una svolta nei rapporti governanti-governati: serve a fomentare un sentimento – la paura – che da allora figura tra le giustificazioni principali del diritto dell'integrazione, ossia, tra le ragioni ultime per cui i governanti chiedono ubbidienza ai governati. È il potere *catecontico*, scrive Massimo Cacciari, quello cui aspirano i *leaders*⁶², in uno all'*élite* di giuristi e di burocrati che essi stessi hanno forgiato. Si tratta, però, di un potere esercitato non più additando orizzonti comuni di prosperità e benessere, ma lasciando che balugini minaccioso sulle teste dei cittadini lo spettro del "*there is no alternative*": o l'ubbidienza, o il precipizio verso lo sgretolamento dell'intero consesso e la rovina dei suoi abitanti. Facendo il verso all'*integration through law*, l'*integration through fear* ne è insieme la parodia e, date le premesse, l'approdo naturale. Da un lato esplicita, infatti, la scissione fra *élites* "europeiste" e "popolo" recalcitrante, dall'altro esalta la diffidenza verso le "masse" tipica di un certo liberismo⁶³, rovesciando su queste ultime l'angoscia di veder crollare il regime in cui tali *élites* detengono una posizione sociale, politica ed economica privilegiata.

L'altro dei fattori accennati è più strettamente legato al contesto scientifico. Sin dall'inizio, i sostenitori dell'integrazione europea hanno combattuto strenuamente il concetto di sovranità, cardine della divisione fra diritto interno e internazionale, in nome della creazione pretoria del

⁶¹ J.H.H. WEILER, *Integration Through Fear*, Editorial – *European Journal of International Law*, 3 April 2012.

⁶² M. CACCIARI, *Il potere che frena*, Milano, Adelchi, 2013, spec. p. 44 ss.

⁶³ C. MÖLLERS, *We are (afraid of) the People: Constituent Power in German Constitutionalism*, in M. LOUGHLIN, N. WALKER (a cura di) *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford University Press, 2007, pp. 87-106.

diritto europeo da parte dei giudici e dei dottori. Alberto Trabucchi, all'indomani di *Van Gend & Loos*, si vantò apertamente di aver evitato «il pericolo più grave»: che il diritto comunitario cadesse «negli schemi del diritto internazionale classico»⁶⁴. Per tal via, mentre il diritto dell'Unione s'allargava a settori estranei, in principio, al suo raggio operativo, alla sovranità, *bad company* dell'intelletto, veniva accomunandosi lo spettro dei totalitarismi del Novecento; sicché, difenderla significava avversare quella naturale tendenza universalistica della democrazia pluralista che l'integrazione, arginando il ritorno di nazionalismi autocratici e guerra-fondai, avrebbe protetto. Accelerando la *trasfigurazione* della sovranità⁶⁵, l'accostamento innescava la svalutazione della rappresentanza politica; indebitamente, però, giacché il suffragio universale sancito dalle costituzioni del secondo dopoguerra ne ha rivisitato il concetto col prisma della sovranità popolare – in termini, quindi, antitetici rispetto a quelli istituzionali-organicistici che caratterizzavano i regimi autoritari⁶⁶. Ora, se l'irenismo ha permesso l'assorbimento di sovranità-rappresentanza nell'opera dei giudici del *réseau européen*⁶⁷, la riemersione del conflitto ne esigerebbe il pronto ripristino. Tuttavia, ad oggi, un ragionamento sull'Unione che li abbracci entrambi difficilmente trova asilo nel pubblico discorso⁶⁸: non è raro (eufemismo) che le critiche all'integrazione attraverso il diritto siano tacciate di *souvanismo* – additate come *tout court*

⁶⁴ Lo racconta E. PERILLO, *Alberto Trabucchi, europeista: un tratto ancora poco conosciuto del grande civilista*, ne *La formazione del diritto europeo. Giornata di studi per Alberto Trabucchi nel centenario della nascita*, Padova, Cedam, 2009, pp. 189-203.

⁶⁵ G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1, 1996, pp. 3-74.

⁶⁶ V.E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895) in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema* (1940) Milano, Giuffrè, 1954, p. 417 ss.; cfr. V. GUELLI, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la "rappresentatività" degli organi di governo* (1942) in Id., *Scritti vari*, I, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 145-165, e L. PALADIN, *Il problema della rappresentanza nello stato fascista*, in *Jus*, 19, 1968, pp. 46-88.

⁶⁷ A. BAILLEUX, *Les interactions entre libre circulation et droits fondamentaux dans la jurisprudence communautaire. Essai sur la figure du juge traducteur*, Bruxelles, Bruylant, 2009, spec. p. 341 ss.

⁶⁸ Si permetta, per una disamina più approfondita, il rinvio a G. VOSA, *Il principio di essenzialità*, cit., spec. pp. 13 ss., 382 ss.

avverse all'Europa, quindi pericolose per la democrazia pluralista poiché veicolo per un ritorno dei nazionalismi novecenteschi.

In definitiva: oggi, una certa *path dependence* in capo agli studiosi si somma alla difesa istituzionale dell'*acquis* e alla paura di veder crollare l'intero castello che dall'*élite* europea viene riversata sui cittadini. Questi fattori fanno sì che l'irenesimo, consapevolmente o no, funga ancora da piattaforma su cui edificare la costruzione europea.

Se si seguisse questa lettura, la giurisprudenza che tutela la *rule of law* rivelerebbe il suo lato oscuro⁶⁹: la difesa, per interesse, paura e incapacità di staccarsi da paradigmi scientifici consolidati, di modelli politici e giuridici propri di un'*élite* e congeniali alla perpetuazione della sua dominanza. Tali modelli però, allora ritenuti latori di benefici per i membri del consesso europeo, ora appaiono piuttosto all'affannosa ricerca di un *perché* che ne legittimi la preservazione. Di qui, allora, il tentativo di raccontare e applicare un diritto dell'Unione nuovo, affine ai canoni del costituzionalismo militante e recessivo proprio quanto alla garanzia di *tolleranza* che ha caratterizzato il «patrimonio costituzionale europeo»⁷⁰. Dal canto suo, una certa parte della dottrina si studia di accreditare come opportuna e finanche doverosa questa svolta militante. Le posizioni di questi studiosi offrono un panorama frastagliato; per comodità, s'individuano due poli. Da un lato v'è chi, consapevole della delicata politicità che circonda l'opzione *europeista* e che sostiene il primato incondizionato del suo diritto, elenca ragioni soprattutto politiche a fondamento di entrambe⁷¹; e chiama *trasformazione strutturale* il passaggio, che ritiene necessario per reggere le sfide odierne, al *costituzionalismo patriottico* e ai toni *militant* in opposizione a quelli irenici che hanno sorretto l'integrazione⁷². Dall'altro lato si schiera chi vede come legittima evoluzione

⁶⁹ C. JOERGES, *Europe a Großraum? Shifting Legal Conceptualisations of the Integration Project*, in C. JOERGES, N. SINGH GHALEIGH (a cura di) *Darker Legacies of Law in Europe: The Shadow of National Socialism and Fascism over Europe and Its Legal Traditions*, Hart, Oxford, 2003, pp. 167-191.

⁷⁰ Nella fortunata espressione di A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁷¹ J. BAQUERO CRUZ, *What's Left of the Law of the Integration?*, Oxford University Press, 2018, pp. 27-51, 28.

⁷² A. VON BOGDANDY, *Strukturwandel des öffentlichen Rechts*, Berlin, Suhrkamp, 2022, spec. pp. 21 ss., 37 ss., 285 ss.

del progetto originario l'uso degli strumenti e dei modelli argomentativi propri dell'*integration through law* malgrado ci si trovi al crepuscolo dell'irenismo – anzi, forse, proprio per quello⁷³.

La Corte di giustizia segue quest'ultima linea: la tutela della *rule of law* è in perfetta continuità col cammino dell'integrazione e l'Unione persegue la supremazia del suo diritto in nome della tutela dei valori comuni. A dir il vero, però, l'esame della giurisprudenza, se da un lato certifica il lavoro dei giudici del Kirchberg per estendere l'ambito applicativo del diritto dell'Unione oltre i vincoli delle disposizioni positive, dall'altro offre elementi robusti per sostenere che l'avvento della *rule of law* come fattore *iusgenerativo* del diritto dell'Unione rappresenti cesura netta nella parabola dell'integrazione. Infatti, se la Corte, nel tutelare libertà economiche e diritti fondamentali, persegue l'obiettivo dell'integrazione giuridica – a tal fine indirizzando gli strumenti ermeneutici rispettivi – è altresì vero che l'irenismo è il postulato che lega tale obiettivo allo *status quo ante*, impedendo che ne derivi la rottura con le costituzioni nazionali e con il moto convergente che le coinvolge. Per cui, vuol sostenersi, irenismo e primato vanno insieme; se questo si imponesse in assenza di quello, ciò costituirebbe pretesa di modifica strutturale – *involutiva* – dell'assetto costituzionale dell'Europa.

3. La tutela della *rule of law*: il coronamento di un percorso

La linea tracciata dalla Corte di giustizia in difesa della *rule of law* è coerente col percorso già tracciato nei decenni addietro. Tale percorso esprime la funzione che la Corte si è intestata: promuovere l'integrazione attraverso il diritto, disapplicando la norma interna e preferendovi quella sovranazionale. Una funzione, che nell'ottica della Corte, fagocita ogni altro scopo, il quale – benché incluso nel ragionamento volta per volta condotto – si piega al fine superiore dell'unificazione giuridica: prima

⁷³ Ad es., *ex multis*, R.D. KELEMEN, *On the Unsustainability of Constitutional Pluralism: European Supremacy and the Survival of the Eurozone*, in F. FABBRINI (a cura di) *The ECJ, the ECB and the Supremacy of EU Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law (Special Issue)* 23:1, 2016, pp. 136-151; cfr. E. PERILLO, *Dalla saga Taricco all'affaire Weiss: primato del diritto dell'Unione, tra giudicati costituzionali non recognoscentes e la regola dello «squilibrio»*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3, 2020, pp. 489-513, 504 ss.

la tutela delle libertà individuali, poi quella dei diritti fondamentali, ora quella dei valori.

Appare, infatti, a rovistare nella *cassetta degli attrezzi* del diritto dell'integrazione, che la tutela della *rule of law* aggiunga semplicemente un altro anello a una collana di argomenti il cui filo rosso, al netto delle libertà o diritti in gioco, è il perseguimento dello scopo unitario, soppiantandosi il diritto degli Stati in assenza di deliberazioni politiche – quindi, al margine del diritto scritto. Corollario, il rapporto fra norma e disposizione muta: l'argomento letterale viene prima sganciato dalla volontà degli Stati – presunta nel senso di procedere a un'integrazione sempre più stretta, quindi prodromica a un argomento teleologico – e poi marginalizzato *tout court*.

Prima di muovere all'analisi, pur succinta, di un tale processo, deve sgombrarsi il campo da un preconcetto alquanto diffuso, per ulteriore *path dependence*, fra gli studiosi di diritto costituzionale interessati alle "cose" comunitarie. Mentre in diritto costituzionale (statale) la forma politica precede la produzione giuridica e quindi la norma concreta, in diritto dell'Unione questa sta *prima*, logicamente e cronologicamente, di quella. Di conseguenza, non è la forma della *polity* europea a condizionare l'interpretazione della norma di diritto dell'Unione, ma il contrario: la raffigurazione dell'unità politica poggia, come un vestito più o meno rifinito, sulle variegate letture che del diritto dell'Unione continuamente offre la Corte di giustizia, proponendosi di offrirne una spiegazione e insieme un'anticipazione delle conseguenze successive.

Perciò, ai fini di questo lavoro, più che addentrarsi nel *mare magnum* delle ricostruzioni dottrinarie che in varia guisa rievocano moduli *federalisti* o comunque propri dello Stato composto, è opportuno scandagliare i rapporti fra argomenti avanzati in sede giudiziale e loro sistematizzazione in dottrina per quel che attiene, in special modo, alla teoria dell'interpretazione.

3.1 Dal consenso iniziale al teleologismo etico, ovvero la crisi dell'argomento letterale

Con le sentenze *Van Gend & Loos* e *Costa c./ENEL*, la Corte di giustizia getta le fondamenta dell'autonomia del diritto comunitario nei noti termini per cui la speciale volontà degli Stati di mettere insieme settori via

via più cospicui dell'economia e del diritto nazionali ha dato origine a un ordinamento giuridico di nuovo conio che non si rivolge solo agli Stati ma anche direttamente ai cittadini. Questa proclamazione di autonomia innesca un effetto peculiare quanto all'interpretazione del diritto comunitario. Fino a tutti gli anni Cinquanta – lo riporta, fra gli altri, Martti Koskenniemi⁷⁴ – il criterio dominante per interpretare il diritto internazionale è quello volontaristico, che si basa sull'esegesi del dato positivo e si rifà al consenso iniziale: non v'è diritto se non può provarsi la volontà degli Stati nel senso di obbligarsi in una certa direzione. Ora però, seguendo il ragionamento della Corte, se la volontà degli Stati può e deve presumersi come orientata nel verso di una sempre maggior integrazione – la *ever closer union* di cui al celebre *Preambolo* del Trattato CEE – allora l'argomento volontaristico del consenso iniziale va letto come un argomento finalistico teso ad ampliare il più possibile l'ambito di applicazione del diritto comunitario, giacché è proprio in tal direzione che si presume indirizzata la volontà originaria degli Stati fondatori. La ricostruzione che in dottrina più sottilmente coglie questa novità proviene dalla Scuola di Francoforte, già assai attiva, sia in sede di redazione dei Trattati, sia nel dibattito sulla forma politica della Comunità⁷⁵. Autore può considerarsene Carl Friedrich Ophüls, il quale la riorganizza in un lavoro pubblicato in una raccolta di scritti sulla pianificazione giuridico-economica edita da Joseph Heinrich Kaiser⁷⁶. Se la pianificazione – sulla scia di un contributo di Ulrich Scheuner pubblicato nella stessa raccolta⁷⁷ – è tratto caratteristico delle costituzioni, allora i Trattati comunitari, pianificando il graduale sviluppo comune di settori del diritto e dell'economia, sono costituzioni-piano (*Planungsverfassungen*).

⁷⁴ M. KOSKENNIEMI, *Lauterpacht: The Victorian Tradition in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2:2, 1997, pp. 215-263, 255; cfr. A. PELLET, *The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law-Making*, in *Australian Yearbook of International Law*, 26, 1988-'89, pp. 22-53, 22.

⁷⁵ S. KADELBACH, *Frankfurt's Contribution to European Law*, in R. HOFMANN, S. KADELBACH (a cura di) *Law Beyond the State. Pasts and Futures*, Frankfurt-New York, Campus Verlag, 2016, pp. 49-70, 54 ss.

⁷⁶ C.F. OPHÜLS, *Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen*, in J.H. KAISER (a cura di) *Planung I*, Baden-Baden, Nomos, 1965, pp. 229-245.

⁷⁷ U. SCHEUNER, *Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung*, in J.H. KAISER (a cura di) *Planung I*, cit., pp. 67-90.

Essi, infatti, tendono al perseguimento di una forma politico-economica unitaria, e allo stesso tempo ne disegnano alcuni tratti salienti; esigono, quindi, che del diritto da essi derivato si dia lettura congruente con la loro impostazione, improntata a un'integrazione sempre crescente e volta a ampliare il più possibile l'ambito applicativo del diritto sovranazionale⁷⁸. Stando così le cose, il dato testuale si legge in un'ottica allargata, che abbandona le strettoie del positivismo e amplia i propri orizzonti verso il cielo dei principi. Difatti, al fine di estendere, secondo la speciale volontà degli Stati, l'ambito applicativo del diritto comunitario, può e deve interpretarsi la lettera della disposizione nel modo più funzionale a tal estensione; altrimenti, si contraddirebbe la volontà di coloro che la posero.

Due sono le conseguenze principali di una siffatta costruzione.

In prima battuta, è reciso il nesso fra la disposizione scritta e la volontà normativa di colui che la pone. Se, nell'universo del positivismo, ciò che vogliono le parti deve ricavarsi in prima battuta dalla lettera del testo, ed è questa a sottoporsi, nel caso, ad interpretazione finalistica-sistematica, nel diritto comunitario il criterio teleologico pro-integrazione sta *prima* della lettera della norma, dal momento che (e allo stesso modo in cui) la volontà degli Stati sta *prima* del testo scritto. Per cui, all'*iper*-valorizzazione del consenso iniziale si abbina la parallela svalutazione dell'argomento letterale. Non è la lettera del testo a condizionare l'applicazione della norma in chiave teleologico-sistematica, ma il contrario: la disposizione è un mezzo per la ricostruzione di un fine già presunto nell'*an*, e va, quindi, letta allo scopo di garantirne il perseguimento. L'esigenza di avanzare nel progetto euro-unitario diviene così il canone che conforma l'intero processo interpretativo.

In secondo luogo, entra in gioco un fattore teleologico imperniato su una considerazione d'ordine morale: l'interpretazione di una disposizione nel senso di una maggior integrazione è preferibile a una che ne restringa l'ambito applicativo restando più fedele al testo scritto.

⁷⁸ Si permetta il rinvio, sul punto, a G. VOSA, *Sull'equilibrio costituzionale dell'Unione europea. La costituzione "nata dal cambiamento" e i limiti alla priorità applicativa del diritto sovranazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, pp. 1-45, spec. 19 ss.

Si fa largo l'idea dell'integrazione *fine-in-sé*, al cui perseguimento s'orientano gli strumenti ermeneutici del diritto comunitario. La sovrapposizione consenso iniziale-teleologismo interpretativo fa sì che la volontà delle parti, presumendosi costantemente orientata alla maggior integrazione, si confonda con un pregiudizio etico positivo in tal senso, camuffando da *original intent* quel che è un *moral bias* favorevole all'*ever closer Union*. Così travisato, il consenso originario molla l'aggancio testuale e prende le forme d'un teleologismo fondato sulla preferibilità etica di un'integrazione sempre più cospicua.

Gli effetti pratici di un tale schema argomentativo sono evidenti. Mette conto di notare, infatti, come sulla scia del consenso originario la Corte costruisca numerosi ragionamenti di matrice teleologico-morale, che nel perseguire lo scopo di un'integrazione sempre più stretta rovesciano la logica del positivismo giuridico.

Emblema di un tale fenomeno può ritenersi l'effetto utile, che sin da subito mostra le sue potenzialità come canone interpretativo generale⁷⁹; anzi, forse, un *meta-concetto*⁸⁰, *trait d'union* fra tutti quelli che la Corte dispiega a sostegno dell'applicazione del diritto dell'Unione⁸¹. Si rilegga, a tal proposito, questo passo di *Reyners*:

«In mancanza di qualsiasi direttiva adottata (...) al fine di armonizzare le disposizioni interne relative, in particolare, alla professione forense, l'esercizio di questa resta disciplinato dal diritto dei vari Stati membri. L'eventuale applicazione delle restrizioni della libertà di stabilimento (...) va quindi valutata separatamente, per ciascuno Stato membro, tenuto conto delle disposizioni interne afferenti all'organizzazione e all'esercizio di tale professione. Tale valutazione deve tuttavia tener conto del carattere comunitario dei limiti posti (...) alle deroghe consentite al principio della libertà

⁷⁹ I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2017, pp. 57 ss., 75 ss., 116 ss.

⁸⁰ S. MAYR, *Putting a Leash on the Court of Justice? Preconceptions in National Methodology v Effet Utile as a Meta-Rule*, in *European Journal of Legal Studies*, 5:2, 2012, pp. 8-21.

⁸¹ U. ŠADL, *The role of effet utile in preserving the continuity and authority of European Union law: evidence from the citation web of the pre-accession cases of the Court of Justice of the EU*, in *European Journal of Legal Studies*, 8:1, 2015, pp. 18-45, spec. 22 ss.

di stabilimento, al fine di evitare che l'effetto utile del Trattato non venga escluso da disposizioni unilaterali degli Stati membri⁸².

Quindi: in tema di diritto di stabilimento degli avvocati, pur in mancanza di normativa CEE, l'ordinamento degli Stati membri deve tener conto dell'effetto utile del diritto comunitario. "Utile", evidentemente, s'intende al raggiungimento della piena tutela della libertà di stabilimento degli avvocati: un obiettivo più ampio di quello che si ricaverebbe dal dato positivo e tuttavia preconetto, che condiziona per forza propria l'interpretazione del diritto statale. Per il criterio dell'effetto utile, insomma, che il diritto comunitario debba trovare la via per applicarsi è postulato dell'argomentazione, sennò non potrebbe dirsi raggiunto il suo scopo. Non occorre evidenziare che, nell'ottica del positivismo, il ragionamento sarebbe diametralmente opposto: una norma sarebbe abilitata a raggiungere il suo scopo solo qualora se ne accertasse giuridicamente doverosa l'applicazione.

Tale sovversione si verifica nitidamente per l'effetto diretto. La narrazione che lo accompagna parla, com'è noto, di tutela delle libertà individuali contro Stati riottosi⁸³. Tuttavia, che dietro una retorica siffatta vi sia il rafforzamento della pretesa di affermare il primato in via generale e incondizionata⁸⁴ – sembra plausibile: lo dimostrerebbe la persistenza dell'argomento teleologico già riscontrato per l'effetto utile, al quale la difesa dei diritti e delle libertà dell'individuo fa solo da supporto – quando non da semplice *adorno ammanto*.

⁸² CGUE, C-2/74, *Reyners c./ Regno del Belgio*, 21 giugno 1974, ECLI:EU:C:1974:68, par. 48-50.

⁸³ D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 15 ss., 213 ss. In generale, ne esiste una concezione soggettiva, per cui l'effetto diretto non può andare mai disgiunto dal riconoscimento di un diritto individuale (così ad es. J.A. WINTER, *Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct and Different Concepts in Community Law*, in *Common Market Law Review*, 9:4, 1972, pp. 425-438) da una concezione oggettiva, che tende a sovrapporre effetto diretto e primato; quest'ultima maggioritaria nella dottrina tedesca, in virtù della costruzione oggettivistica dei diritti come *Schutznormen* afferenti alla personalità giuridica dell'individuo (cfr. C. WARIN, *Individual Rights under EU Law: A Study on the Relation between Rights, Obligations and Interests in the Case-Law of the Court of Justice*, Baden-Baden, Nomos, 2019, spec. p. 48 ss).

⁸⁴ Per tutti, P. PESCATORE, *The Doctrine of "Direct effect": an infant disease of Community Law* (1983) in *European Law Review*, 40:2, 2015, pp. 135-153.

L'incrocio tra i due argomenti è evidente in *Defrenne II*⁸⁵: il Tribunale del Lavoro belga sottopone alla Corte una questione pregiudiziale sull'efficacia diretta dell'art. 119 TCEE – che così esordisce:

«[c]iascuno Stato membro assicura (...) l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni fra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro».

Per la Corte, «[l]a questione dell'efficacia diretta dell'art. 119 va esaminata alla luce della natura del principio della parità di retribuzione, dello scopo perseguito da detta disposizione e della sua collocazione nel sistema del Trattato»; sicché, il duplice scopo economico – evitare competizioni sleali con aziende di Stati che non applicano tale principio – e sociale, «promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei, come viene posto in rilievo nel preambolo del Trattato» ne conforma la natura e influisce direttamente sull'ambito applicativo della norma. Si noti: la disposizione si rivolge esplicitamente agli Stati, eppure il processo ermeneutico muove dall'assioma per cui essa esprima un principio la cui forza normativa trascende le barriere statali. Tal pregiudizio condiziona *a monte* l'interpretazione: dà per scontato che dalla disposizione in parola emerga una norma capace di superarne il tenore letterale, anche distaccandosene con chiarezza, pur di spingersi a una maggior integrazione. È tale presunzione, che non avrebbe ragion d'essere per i canoni del positivismo – e che rende palese il *moral bias* derivato, nei modi in cui si è detto, dal consenso iniziale – a pilotare tutto il ragionamento successivo. Per cui, secondo l'apprezzabilità etica del fine ricondotto alla norma, la condotta degli Stati inadempienti smette di essere un argomento *contro* la sua applicabilità diretta e diviene un argomento *a favore* di questa. Non è, infatti, tal inadempimento, indizio della carente volontà degli Stati d'impegnarsi in tal senso, ma elemento per rafforzare la doverosità giuridica di un'applicazione siffatta:

⁸⁵ CGUE, C-43/75, *Gabrielle Defrenne c./ Sabena (Defrenne II)*, 8 aprile 1976, ECLI:EU:C:1976:56, par. 4-6.

«(...) il principio della parità di retribuzione è uno dei principi fondamentali della Comunità (...) Nell'interpretare detta disposizione non si può quindi trarre argomento dagli indugi e dalle resistenze che hanno ritardato, in determinati Stati membri, l'applicazione effettiva di detto principio essenziale».

Senza la preferibilità intrinseca d'ogni misura rivolta in tal senso, non sarebbe lecito modulare il giudizio sull'apprezzamento delle libertà, diritti o interessi che astrattamente quei cittadini potrebbero rivendicare; ci si limiterebbe a prendere atto dell'inattuazione dell'art. 119 TCEE, ragionando sulle conseguenze per lo Stato inadempiente. Al contrario, il *moral bias* pro-integrazione induce l'interprete a presumere che l'art. 119 TCEE rechi un divieto di discriminazione più ampio di ciò che la disposizione consentirebbe di dedurre; indossando le vesti del riconoscimento di un diritto, tale pregiudizio permea lo strumento dell'effetto diretto. Non è, allora, la rivendicazione di posizioni individuali, caratteristica strutturale dell'effetto diretto, ma occasionale, benché frequentemente addotta; semmai, a ben vedere, è necessaria sul piano narrativo, ossia per articolare ragioni "più accettabili" al fine di giustificare la priorità applicativa del diritto dell'Unione in un novero sempre più ampio di fattispecie. L'origine di tale priorità, dunque, non sta nella pretesa di una miglior tutela dei diritti e delle libertà degli individui contro gli Stati, ma nel costruito per cui la speciale volontà degli Stati stessi di costruire un'*ever closer union* spoglia del suo sostrato positivistico l'argomento del consenso iniziale e lo applica sotto forma di una preferibilità etica per ogni atto che realizzi un'integrazione maggiore.

3.2 Interpretazione per valori e moto costituzionale convergente: i diritti fondamentali europei quale veicolo di un primato senza condizioni

Allorché, con lo scorrere della pratica giuridica, la pretesa normativa del diritto comunitario viene a interferire con norme interne di rango costituzionale, la ricostruzione del consenso iniziale presuntivamente indirizzato a una sempre crescente integrazione si rivela insufficiente: l'approccio del *BVerfG* all'indomani di *Internationale Handelsgesellschaft* ne è testimonianza. Emerge, allora, una visione del fenomeno

comunitario che può spiegarsi con una definizione di Hans-Peter Ipsen. Ipsen sostiene che l'Europa, giacché *Zweckverband* – comunità di scopo: donde l'aggancio al consenso iniziale quale pregiudizio etico in favore di un'integrazione crescente⁸⁶ – si fonda su una *Wandel-Verfassung*, «costituzione in cambiamento», ovvero «che nasce dal cambiamento»⁸⁷. “Giocando con le parole”, Ipsen accomuna la mutazione costituzionale degli Stati (*Verfassungswandlung*) a quello che, nella sua ottica, coinvolge la *costruenda* costituzione europea; equiparando, quindi, l'un processo all'altro. L'idea che anima questa ricostruzione può così ripercorrersi: le costituzioni degli Stati membri, lungi dall'essere meri insiemi di disposizioni, enucleano taluni valori, comuni a tutte, che ne pilotano l'evoluzione lungo direttrici convergenti⁸⁸. Esiste, allora, un nucleo etico di *diritto costituzionale europeo* cui attingono tanto le Corti nazionali quanto la Corte di giustizia; e tale nucleo fa sì che questa, nell'interpretare il diritto comunitario, possa servirsi di tali valori là dove esso intercetti posizioni giuridiche di rango costituzionale, esattamente come farebbero – e anzi fanno – le Corti nazionali nell'interpretare il diritto statale⁸⁹.

Se si segue questa linea, non c'è contrasto fra Corti nazionali e Corte di giustizia: questa non farebbe altro che sviluppare sul piano europeo gli stessi valori sviluppati, su scala ridotta, dai suoi colleghi statali⁹⁰. Di più: il diritto costituzionale degli Stati, in uno alla ragnatela di equilibri giuridici, sociali, economici e politici che custodisce e disciplina, non è *altro* dal diritto costituzionale europeo⁹¹, poiché gli ordinamenti statali si

⁸⁶ H.-P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1972, spec. p. 196.

⁸⁷ H.-P. IPSEN, *Die Verfassungsrolle des Europäischen Gerichtshofs für die Integration*, in J. SCHWARTZ (a cura di) *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, Nomos, 1983, pp. 29-62, spec. 50 ss.

⁸⁸ Cfr. A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018 (24 ottobre), pp. 1-27.

⁸⁹ Nella dottrina italiana, si veda la ricostruzione di F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005, per il quale sulla «affermazione ed operatività» dei «principi supercostituzionali dell'Unione» si poggia l'applicazione della teoria delle forme di Stato all'Unione (p. 84 ss).

⁹⁰ Cfr. P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 173 ss.

⁹¹ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *La identidad constitucional de los estados miembros: dos relatos europeos*, in *AFDUAM*, 17, 2013, pp. 501-514.

sviluppano lungo un moto costituzionale convergente destinato, col tempo e con la pratica, ad immettersi in un bacino comune. Basta, dunque, il dialogo di argomenti giuridici, sotto l'egida della Corte di giustizia, per raggiungere un orizzonte di accettabile comunanza, tale da accomodare il conflitto nel caso concreto e, in prospettiva, cooperare alla costruzione di un ordinamento euro-unitario.

È questo il nocciolo dell'irenismo: la risolubilità del conflitto sul mero piano giurisprudenziale-sapienziale, anche al più alto livello, col solo interscambio di argomenti di diritto, in ordine al quale la Corte di giustizia si riserva l'ultima parola.

Due considerazioni s'impogono.

In primo luogo, non sfugge l'intreccio fra l'interpretazione costituzionale "per valori", capace di accantonare il positivismo giuridico su scala nazionale, e l'interpretazione "per valori" operata dalla Corte di giustizia, che da tali valori trae principi generali di cui configura un'applicazione diretta⁹². È, quindi, un unico filone di pensiero quello che da un lato interpreta le norme costituzionali come vettori di principi giuridici capaci di conformare la legislazione interna, e dall'altro lato attribuisce conseguenze analoghe ai principi giuridici ricavabili dalla presuntiva convergenza degli ordinamenti costituzionali nazionali verso un medesimo bacino valoriale. È il caso di notare che l'orizzonte comune a questi due profili è l'ostilità verso il diritto scritto.

In secondo luogo, se la finalità della Corte di giustizia non è la tutela dei diritti e delle libertà ma il primato, l'argomentare giuridico ruota (non attorno alla loro meritevolezza di tutela, ma) alla preferibilità etica *ex se* di ogni misura che realizzi "più" integrazione; e il suo fondamento giuridico non è il testo delle disposizioni delle costituzioni e dei Trattati che pongono diritti e libertà o ne intercettano l'alveo esplicativo, bensì la summenzionata sovrapposizione tra consenso iniziale e *moral bias pro-ever-closer-union*.

Che anche quando parli di diritti fondamentali la Corte di giustizia abbia in mente l'orizzonte del primato, è stato ribadito, da ultimo, con chiarez-

⁹² P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa – Tra passato e futuro: questioni di metodo comparativo nella costruzione di un diritto costituzionale europeo*, in *Id*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 199-271.

za *tranchante*⁹³. Almeno tre tappe, vorrebbe aggiungersi, segnano una tale evoluzione. Nella prima, si statuisce il legame fra diritto dell'Unione e tradizioni costituzionali comuni, con lo scopo di elidere il problema della sovranità e spostare sul piano materiale della tutela dei diritti la questione formale dei rapporti tra ordinamenti. Nella seconda, la tutela dei diritti costituzionali è assorbita al livello europeo, rispettando la peculiarità nazionale in cambio dell'attecchimento di un modello monista nei rapporti fra ordinamenti. Nella terza, la tutela dei diritti secondo il canone della maggior tutela, pur sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (art. 53) si piega all'osservanza del primato, palesandosi senza veli la natura recessiva di quella nei confronti di questo.

Si rilegga, a prim'acchito, questo passo di *Nold*⁹⁴:

«I diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui [la Corte di giustizia] garantisce l'osservanza. La Corte, garantendo la tutela di tali diritti, è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati».

L'ossequio alle tradizioni costituzionali comuni va letto a contrappunto dei rapporti tra ordinamenti, di cui l'irenismo offre la chiave, aprendo a uno scambio: rispetto delle specificità nazionali *versus* archiviazione della disputa formale sul confine tra i rispettivi campi operativi. Sicché, la questione non verte più su *chi* sia titolare legittimo dell'autorità decisionale; bensì su *come* si possano reciprocamente accomodare interessi e diritti in gioco nella vicenda concreta⁹⁵.

⁹³ R. BIN, *A che serve la Carta dei diritti? Un problema poco considerato*, in *Quaderni costituzionali*, XL:4, 2020, pp. 861-872, a p. 865: «È chiaro che alla Corte di giustizia non importa nulla degli equilibri tra gli interessi costituzionali riconosciuti dal nostro ordinamento e amministrati dalla Corte costituzionale: il suo orizzonte si apre e si chiude con l'affermazione dell'ordinamento UE, la prevalenza di esso su ogni altra considerazione, l'uniforme applicazione del diritto europeo».

⁹⁴ CGUE, C-4/73, *Nold, Koblen- und Baustoffgroßhandlung c./ Commissione*, 14 maggio 1974, ECLLEU:C:1974:51, par. 13.

⁹⁵ Cfr. F. MODUGNO, *È illegittimo l'art. 189 del Trattato di Roma nell'interpretazione della Corte di giustizia delle comunità europee?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 1979, pp. 916-

In altri termini, l'irenismo consente di spostare la contesa dal piano dei rapporti tra ordinamenti e tra fonti a quello delle relazioni fra norme concrete. Ne deriva la rivendicazione d'un assetto monista, ove il diritto applicabile promana dall'intreccio fra principi generali europei e diritti costituzionali⁹⁶. Questi vengono attirati sul piano sovranazionale e sottoposti alle modalità di tutela del diritto dell'Unione, unico riferimento giuridico nello spazio europeo pur là dove nel merito cedesse alla peculiarità nazionale⁹⁷.

Si rilegga questo passo di *Omega*⁹⁸:

«(...) i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza e che, a tal fine, quest'ultima si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (...) [L]'ordinamento giuridico comunitario è diretto innegabilmente ad assicurare il rispetto della dignità umana quale principio generale del diritto. Non vi sono dunque dubbi che l'obiettivo di tutelare la dignità umana è compatibile con il diritto comunitario, non essendo rilevante a tale proposito che, in Germania, il principio del rispetto della dignità umana benefici di uno *status* particolare in quanto diritto fondamentale autonomo».

Si noti la sottigliezza linguistica: la Corte non è più “tenuta ad ispirarsi” alle tradizioni costituzionali comuni ma “s’ispira”, in senso costitutivo – lasciando intendere che ogni soluzione rinvenuta è *ipso facto* conforme al parametro delle costituzioni nazionali. L'intreccio fra diritti costituzionali e principi europei fa sì che la Corte possa garantire l'osservanza di entrambi, quindi anche dei primi, in quanto parte (non del diritto nazionale, ma) del diritto dell'Unione. Pertanto, sebbene il risultato si conformi, nel

938, spec. 919, 928 ss.

⁹⁶ A. RUGGERI, *Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2009, pp. 1-25, spec. 16 ss.

⁹⁷ Cfr. E. HANCOX, *The Relationship Between the Charter and General Principles: Looking Back and Looking Forward*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22, 2020, pp. 233-257.

⁹⁸ CGUE, C-36/02, *Omega Spielballen*, 14 ottobre 2004, ECLI:EU:C:2004:614, par. 32-33.

caso di specie, a quello raggiunto dall'ordinamento nazionale, il regime di tutela e lo schema argomentativo sono di matrice europea⁹⁹.

La Corte cementa, in tal modo, la sua supremazia. Infatti, la misura delle limitazioni di sovranità in favore del diritto dell'Unione si trasforma nell'interpretazione di quest'ultimo. La differenza è ovvia: l'una, questione di diritto interno, non può sottrarsi alla giurisdizione statale; l'altra è pacificamente materia della Corte stessa, che resta così arbitra unica del confine reciproco¹⁰⁰.

Che tale fosse, al netto di ogni retorica, l'obiettivo della Corte nel proteggere i diritti fondamentali sul piano europeo è chiarito da *Melloni*¹⁰¹, ove la c.d. miglior tutela – fiore all'occhiello del racconto per cui il diritto dell'Unione protegge libertà e diritti contro gli Stati – è nitidamente subordinata all'obiettivo di garantire l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione:

«(...) il giudice del rinvio considera innanzitutto l'interpretazione secondo la quale l'articolo 53 della Carta autorizzerebbe in maniera generale uno Stato membro ad applicare lo standard di protezione dei diritti fondamentali garantito dalla sua Costituzione quando questo è più elevato di quello derivante dalla Carta e ad opporlo, se del caso, all'applicazione di disposizioni di diritto dell'Unione. (...) Una simile interpretazione (...) non può essere accolta. Infatti, tale interpretazione (...) sarebbe lesiva del principio del primato del diritto dell'Unione, in quanto permetterebbe a uno Stato membro di ostacolare l'applicazione di atti di diritto dell'Unione pienamente conformi alla Carta, sulla base del rilievo che essi non rispetterebbero i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione di tale Stato. Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione (...) il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale,

⁹⁹ *Ibid.*, 35.

¹⁰⁰ F. RUBIO LLORENTE, *Divide et Obtempera? Una reflexión desde España sobre el modelo europeo de convergencia de jurisdicciones en la protección de los Derechos*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23/67, 2003, pp. 43-67.

¹⁰¹ CGUE, C-399/11, *Melloni*, 26 febbraio 2013, ECLI:EU:C:2013:107, par. 56-59.

quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato».

Su questa scia, si è parlato di subordinazione dell'effetto diretto al primato, o *ipertrofia* di quest'ultimo¹⁰². Tale *ipertrofia* va letta nei termini di un rapporto *mezzo a fine*: l'obiettivo della Corte è soppiantare gli ordinamenti nazionali uniformandoli in un sol diritto comune, e a tal scopo si volgono molteplici strumenti che astraggono la norma dalla disposizione e ne ricostruiscono per via etica – ricondotta al consenso originario, svolto però in chiave tutta presuntiva – l'ambito di applicazione in senso massimamente allargato¹⁰³.

Rebus sic stantibus, il ruolo della Carta nel rafforzamento dei diritti fondamentali sul piano europeo si delinea, forse, in una luce più piena¹⁰⁴. Se, infatti, il processo fin qui descritto è stato accelerato dalla redazione della Carta, e dall'attribuzione ad essa di un valore giuridico pari a quello dei Trattati, ciò non può far dimenticare che la tutela dei diritti fondamentali europei era già avviata nei decenni precedenti, funzionalizzata – oggi come ieri – all'affermazione di un primato incondizionato sul diritto statale anche costituzionale. In tal senso, il motore che guida le argomentazioni della Corte di giustizia è la *preferibilità etica*, presunta ma inderogabile, di ogni istanza che realizzi una maggior integrazione – non già, per contro, la difesa delle libertà e dei diritti individuali. Questa preferibilità ha per matrice originaria l'idea secondo cui il consenso iniziale degli Stati *copre* l'interpretazione della norma volta alla massima integrazione; tale linea giustificativa, poi, è venuta a confluire in un ulteriore ragionamento, per il quale – avviatosi il processo d'integrazione – le costituzioni nazionali hanno preso ad evolvere lungo direttrici convergenti.

¹⁰² D. GALLO, *L'efficacia diretta*, cit., p. 351 ss.

¹⁰³ M.E. BARTOLONI, *L'apporto delle tecniche di armonizzazione nella definizione dei rapporti tra sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali*, ne *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2019, p. 55-84.

¹⁰⁴ *Ex multis*, R. ADAM, *La Carta dei diritti fondamentali. I vent'anni di uno strumento costituzionale dell'Unione europea*, in *EuroJus*, 7 dicembre 2020, pp. 1-5; B. NASCIBENE, *Carta dei diritti fondamentali, applicabilità e rapporti fra giudici: la necessità di una tutela integrata*, in *European Papers*, 6:1, 2021, pp. 81-99; G. DE BÚRCA, *The EU Charter of Fundamental Rights and Freedoms at 20*, in *Quaderni Costituzionali*, XL:4, 2020, pp. 849-854.

Se si segue la traiettoria fin qui ripercorsa, allora, non può dubitarsi della conclusione che segue: legittimità e legittimazione del primato così come perseguito dalla Corte di giustizia – cioè, mediante la sostituzione del consenso degli Stati con un sostrato valoriale presuntamente comune – poggiano per intero sulla tenuta dell'irenismo. È l'irenismo, infatti, a permettere la sovrapposizione fra consenso iniziale e integrazione sempre maggiore, lasciando che l'argomento teleologico eticamente fondato soppianti quello letterale di matrice volontaristica giuspositivista; ed è l'irenismo a far sì che – accantonando la questione sul titolare dell'autorità sovrana – il diritto statale lasci campo libero a una tutela europea dei diritti costituzionali, presumendo che le costituzioni degli Stati membri viaggiano su binari convergenti. In altre parole: il perdurare dell'irenismo ha reso possibile l'evoluzione dell'Unione nei binari dell'*integration through law*, che senza di esso avrebbe conosciuto l'opposizione strenua degli Stati sul piano politico, e dei giudici costituzionali nazionali sul crinale del diritto. Irenismo e primato, dunque, vanno insieme.

4. *La tutela della rule of law: un diritto dell'Unione militante*

Con la tutela della *rule of law* si afferma un primato incondizionato generale del diritto dell'Unione sulla base d'un irenismo consolidato e durevole. Il punto è che lo si afferma proprio là dove l'irenismo viene meno, cioè dinanzi a conflitti lancinanti. La formula che battezza questo “nuovo corso” recita come segue:

«L'Unione raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, rispettano tali valori e si impegnano a promuoverli, sicché il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, detti valori»¹⁰⁵.

Tale affermazione, sublimando la pretesa ad un primato incondizionato su base etica, mette in bella mostra il proprio piedistallo irenico; raffor-

¹⁰⁵ CGUE, C-619/18, *Commissione europea c./ Polonia*, 24 giugno 2019, ECLI:EU:C:2019:531, par. 42.

zato, peraltro, poiché ampliato a Stati che hanno aderito all'Unione in un momento di sopraggiunta maturità di quest'ultima, partendo peraltro da tradizioni costituzionali – nonché giuridiche, politiche ed economiche – per molti versi opposte a quelle che hanno strutturato l'Unione stessa.

La riflessione sulle conseguenze strutturali dell'allargamento dell'Unione a Est meriterebbe più spazio¹⁰⁶; ai fini di questo scritto, tuttavia, si noti già come quel moto abbia immesso un seme di *conflittualità* nel consesso europeo, in disarmonia con l'irenesimo della costruzione comune¹⁰⁷. Questa peculiarità diviene più evidente nei casi in cui – come per Romania e Bulgaria – non può, nemmeno per *fictio*, presumersi che gli Stati siano già allineati ai valori comuni, poiché vengono accertate numerose discrepanze rispetto all'*acquis communautaire*, che la Commissione s'incarica di monitorare.

Di qui una considerazione: per gli Stati dell'Europa centro-orientale, l'irenesimo è *ex se* fragile. Ciò dovrebbe indurre a una prudenza ancor maggiore nel ricostruire la portata degli obblighi che il diritto dell'Unione impone direttamente ai cittadini di quegli Stati, specie in settori che interferiscono con diritti fondamentali e/o principi strutturali costituzionali. In tali settori, infatti, il rischio che l'azione uniformatrice della Corte di giustizia infligga danni notevoli a posizioni di tal fatta, realizzando attraverso il diritto squilibri sostanziali tra Stati e popoli eguali e sovrani, aumenta. La Corte però, coerente con l'obiettivo del primato incondizionato, marcia in senso contrario, e trae dall'affermazione citata almeno tre rilevanti conseguenze.

La prima: dal fatto che l'Unione è un consesso di Stati vincolati al rispetto di valori comuni discende che il diritto dell'Unione “poggia” su una fiducia reciproca quanto al rispetto di tali valori.

La portata innovativa di una tal affermazione è evidente sol che la si rilegga alla luce dell'intera parabola dell'integrazione. Non è più attuale,

¹⁰⁶ Ad es. F. SCHIMMELFENNIG, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge University Press, 2003, spec. pp. 63 ss., 273 ss.

¹⁰⁷ Cfr. R. PALLADINO, A. FESTA, *Il primato del diritto dell'Unione europea nei dissoi logoi tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *EuroJus*, 2, 2022, pp. 46-71.

quindi, dall'ottica della Corte, l'argomento della preferibilità etica del diritto dell'Unione come corollario del consenso iniziale degli Stati; nemmeno nella sua versione edulcorata, cioè quella del racconto dell'Unione tutrice di diritti e libertà degli individui contro gli Stati. Del pari, l'idea per cui le costituzioni degli Stati si evolvono attorno a valori comuni, di talché il diritto costituzionale europeo non è altro dal diritto costituzionale nazionale poiché questo tende a convergere in quello, può dirsi ormai superata. Questi due argomenti, di cui si è ripercorsa l'evoluzione, appaiono *trasfigurati*, come portati alle loro estreme conseguenze nel quadro di una *polity* europea che si dà ormai per perfetta. Sicché, il consenso iniziale, prestato *una tantum*, è ridotto ad appiglio formale, senza riguardo per l'attuale perduranza; e il moto costituzionale convergente si ha per completo, ritenendosi giuridificato il *corpus* di valori comuni al "rispetto" dei quali s'impegnano gli Stati membri – tutti: nuovi e vecchi, fondatori e spraggiunti.

Quindi: che dal postulato irenico del diritto dell'Unione si traggano le conseguenze più estreme proprio là dove l'irenismo è smentito dai fatti nel modo più clamoroso, esplodendo il conflitto con la massima radicalità, non pare seriamente contestabile.

Due: in particolare, dal momento che gli Stati si vincolano al rispetto della *rule of law*, ex art. 2 TUE, il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 19, par. 1 TUE assurge al rango di principio generale¹⁰⁸, giacché ne costituisce diretta espressione¹⁰⁹.

Quest'affermazione si regge su un duplice puntello. Il primo – già anticipato dalla Corte nell'*obiter dictum* di *ASJP* – afferma che «[l']esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca a uno Stato di diritto»¹¹⁰. Il secondo riguarda il principio di leale cooperazione, che mantiene, con

¹⁰⁸ C. IANNONE, G. ETIENNE, *La Cour de justice de l'Union européenne et le respect du principe de l'indépendance du juge national*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2020, pp. 65-98.

¹⁰⁹ Cfr. M. KRAJEWSKI, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, in *European Papers*, 3:1, 2018, pp. 395-407, spec. 400.

¹¹⁰ CGUE, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c./ Tribunal de Contas*, 27 febbraio 2018, ECLI:EU:C:2018:117, par. 36.

riguardo alla tutela giurisdizionale effettiva, una postura ambigua¹¹¹. Da un lato è corollario: la cooperazione sarebbe impossibile ove mancasse, per gli Stati, la fiducia nel comune rispetto della *rule of law*, *sub specie* “diritto alla tutela giurisdizionale effettiva”. Dall’altro lato è presupposto, perché gli Stati, nell’applicare il diritto dell’Unione, rispettano il principio di tutela giurisdizionale effettiva in forza del principio di leale cooperazione¹¹².

Pertanto, ogni disposizione che, dall’ottica della Corte di giustizia, mini il requisito dell’indipendenza dei giudici, viola il diritto dell’Unione; e, nel violarlo, viola il principio di leale cooperazione, che ne risulta pure – ambigualmente, ma in modo inequivoco – pregiudicato.

Tre: il diritto dell’Unione è violato malgrado l’articolazione del potere giudiziario attenga alla separazione dei poteri, cardine della “struttura fondamentale politica e costituzionale” statale *ex art. 4, par. 2 TUE*, restando, invece, pacificamente esterna alle competenze dell’Unione.

Difatti, il raggio operativo dell’art. 19, par. 1 TUE, per effetto del valore dello Stato di diritto di cui all’art. 2 TUE, si estende a tutti i «settori disciplinati dal diritto dell’Unione»: formula talmente generica da rendere inoperoso il principio di attribuzione. È in tal modo aggirato in un duplice senso il limite posto dall’art. 51 della Carta dei diritti dell’Unione, a voce del quale le “disposizioni” della Carta si applicano agli Stati membri soltanto nell’attuazione del diritto dell’Unione e non attribuiscono ad essa nuove “competenze”: sia il riferimento alle “disposizioni”, sia il richiamo alle “competenze” attribuite risultano svuotati di significato.

In conclusione, sembra di poter arguire che la c.d. crisi della *rule of law* abbia fatto germogliare i semi, tanto a lungo coltivati dal Kirchberg, dell’affermazione di un primato incondizionato su base etica, svincolato dal dato positivo. La giurisprudenza relativa al “caso Romania” appare ancor più chiaramente orientata in questa direzione, proponendo tre ulteriori linee argomentative.

Uno: la Romania, com’è noto, aderisce all’Unione in seguito a una procedura *rafforzata* dallo speciale monitoraggio istituito dalla c.d. Decisione

¹¹¹ M.E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell’art. 19, par.1, TUE*, ne *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2, 2019, pp. 245-259.

¹¹² CGUE, C-64/16, cit., par. 34.

MCV¹¹³, il cui art. 2 obbliga la Commissione a produrre, ogni sei mesi e fino al termine del periodo di monitoraggio, documenti rubricati come «osservazioni e conclusioni» che rendano conto a Parlamento europeo e Consiglio dei progressi compiuti dallo Stato transilvanico quanto al rispetto dei profili segnalati – fra cui l'indipendenza del giudiziario.

Questi atti pacificamente si riconducono al *genus* “raccomandazioni”, le quali, a tenore dell'art. 288 TFUE, non hanno effetti vincolanti. Peraltro, sono formalmente indirizzati a Parlamento europeo e Consiglio, non alla Romania; inoltre, *ex art. 4*, la Decisione MCV è indirizzata «alla totalità degli Stati membri» – quindi, non alla Romania, che non era uno Stato membro all'entrata in vigore della Decisione¹¹⁴. Tutto ciò malgrado, nel ragionamento della Corte, la lettera dei Trattati viene ignorata in due modi diversi.

Dapprima, in *Forumul Judecătorilor* – contro il parere dell'Avvocato Generale¹¹⁵ – la Corte trae dal connubio tra i due atti citati effetti vincolanti per la Romania¹¹⁶. L'argomento addotto è duplice: da un lato fa leva sul dovere di leale cooperazione, e dall'altro valorizza il nesso funzionale tra Decisione MCV e adesione dello Stato transilvanico per non inciampare nell'assenza di quest'ultimo fra i destinatari dell'atto¹¹⁷.

Successivamente, l'atto oggetto di rinvio pregiudiziale da cui scaturisce la pronuncia della Corte muta, sicché la sorgente di obblighi diretti per la Romania non è costituita dalle raccomandazioni di cui all'art. 2 della

¹¹³ Decisione della Commissione 2006/928 del 13 dicembre 2006, che istituisce un Meccanismo di Cooperazione e Verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione (MCV), in G.U. L 354, 14 dicembre 2006.

¹¹⁴ L'art. 3, comma primo, del Protocollo relativo alle condizioni e modalità d'ammissione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, allegato al Trattato di Adesione di Romania e Bulgaria, non contiene alcun specifico riferimento alla Decisione MCV e si limita a disporre che «[l]a Bulgaria e la Romania aderiscono alle decisioni ed agli accordi adottati dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio».

¹¹⁵ *Conclusioni* dell'Avvocato Generale Michał Bobek, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» c./ Inspekția Judiciară*, 23 settembre 2020, ECLI:EU:C:2020:746; cfr. par. 153.

¹¹⁶ CGUE, Cause riunite C-83/19, C-127/19 e C-195/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» c./ Inspekția Judiciară*, 18 maggio 2021, ECLI:EU:C:2021:393, par. 170 ss.

¹¹⁷ *Ibid.*, par. 155; par. 174.

Decisione MCV ma dall'allegato ad essa¹¹⁸. Tuttavia, quell'allegato – emerge da una semplice lettura – si limita a enunciare i settori dell'ordinamento interno oggetto di monitoraggio da parte della Commissione, presentandoli come obiettivi che la Romania ha da raggiungere in via autonoma – esattamente al contrario di come la Corte li interpreta¹¹⁹.

In definitiva, il palese sovvertimento della lettera del testo marca l'irrelevanza, nelle pretese della Corte, del diritto scritto a fronte dell'efficacia normativa dispiegata dagli articoli 2 e 19, par. 1 TUE e, in specie, dal valore dello Stato di diritto.

Due: il dovere di leale cooperazione viene presentato, all'esito d'un tortuoso itinerario argomentativo, quale principio a tutto tondo, presupposto-corollario della fiducia reciproca fra Stati membri che rispettano valori comuni – fra cui la *rule of law*. È, quindi, fondamento del primato del diritto dell'Unione, capace di esprimere, per la preminenza assiologica tributata alla *rule of law*, un inedito principio di “non regressione”, in virtù del quale «[u]no Stato membro non può modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto»¹²⁰.

Sicché, il rapporto fra effetto diretto e primato “fiduciario” si palesa nell'autentica sua natura di *mezzo a fine* – essendo il fine, s'intende, l'uniformazione giuridica. Un doppio livello di ragionamento consolida questo risultato.

¹¹⁸ Si veda CGUE, C-357/19 et alt., *Euro Box Promotion* (et. alt.) 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:170, par. 137-140, nonché CGUE, C-430/21, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, 22 febbraio 2022, ECLI:EU:C:2022:99, par. 56.

¹¹⁹ Così l'Allegato (GU L 354/56, 14 dicembre 2006): «Parametri di riferimento di cui all'articolo 1 che la Romania deve rispettare: 1) Garantire una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza dei procedimenti giudiziari, in particolare potenziando la capacità e la responsabilità del Consiglio superiore della magistratura. Riferire in merito all'impatto dei nuovi codici di procedura civile e penale ed effettuare i necessari controlli. 2) Creare, come previsto, un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interesse, nonché dell'emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali azioni dissuasive. 3) Sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello. 4) Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali».

¹²⁰ CGUE, C-824/18, 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, EU:C:2021:153, par. 108; CGUE, C-896/19, 20 aprile 2021, *Repubblika*, ECLI:EU:C:2021:311, par. 63; cfr. anche CGUE, *Forumul Judecătoria*, cit., par. 162, e CGUE, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion* et alt., 21 dicembre 2021, ECLI:EU:C:2021:1034, par. 162.

Primo: l'effetto diretto s'allontana dalla verifica dei requisiti formali della relativa disposizione (chiara, precisa, incondizionata) confondendosi con un'imprescisa «diretta applicabilità» dell'«atto o misura» di diritto dell'Unione di cui si verte¹²¹. Dunque, tale applicabilità non risponde più alla lettera dell'art. 288 TFUE, venendo piuttosto a dipendere dall'apprezzamento del giudice del rinvio.

Secondo: a questo proposito, la Corte ha cura di precisare che non può impedirsi a tale giudice di seguire l'interpretazione del diritto dell'Unione da essa formulata in sede pregiudiziale, altrimenti verrebbe pregiudicato l'effetto utile dell'art. 267 TFUE¹²².

Quindi, dal primato “fiduciario” discende la disapplicazione diretta del diritto statale contrastante con “atti o misure” di diritto dell'Unione; e ciò non solo con riguardo a quegli istituti che si poggiano esplicitamente sulla fiducia reciproca, come il mandato d'arresto europeo, ma in via generale¹²³. Tale disapplicazione avviene ogni volta che il giudice interno, se del caso in seguito a rinvio pregiudiziale, lo stimi doveroso; né può l'ordinamento statale vietargli di seguire l'interpretazione che del diritto dell'Unione offre la Corte di giustizia, poiché a tal fine vigila l'effetto utile dell'art. 267 TFUE – il quale, si noti, dal piano procedurale dei rapporti tra giurisdizioni scivola verso quello sostanziale per abbracciare l'intero universo giuridico, a mo' di *pendant* dell'innovativa interpretazione dell'art. 51 della Carta¹²⁴.

Tre: la Corte di giustizia, ormai delineato lo schema d'un primato incondizionato eticamente sostenuto, sganciato dal consenso di popoli e Stati membri, si studia d'incastornarlo nella parabola dell'integrazione – come se non vi fossero mutamenti di paradigma rispetto alle premesse ireniche. Emblematico, in tal senso, che nelle sentenze “romene” si ricostruisca

¹²¹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Collins in *RS*, cit., presentate il 20 gennaio 2022, ECLI:EU:C:2022:44, par. 78-80.

¹²² CGUE, *Euro Box Promotion*, cit., par. 257. Cfr. G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia sulla tutela dell'indipendenza della magistratura nei confronti di sanzioni disciplinari lesive dello Stato di diritto*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2, 2020, pp. 249-266.

¹²³ CGUE, *Euro Box Promotion*, cit., par. 159.

¹²⁴ Si permetta di rinviare, per una più analitica esposizione della giurisprudenza romena, a G. VOSA, *La tutela dello “Stato di diritto” in Romania: verso un mutamento costituzionale strutturale del diritto dell'Unione?*, in *Federalismi.it*, 22, 2022, pp. 184-225.

più volte l'intera vicenda del primato, e che la Corte affianchi, senza soluzione di continuità, *Van Gend & Loos* e *Costa c./ENEL* alle pronunce a tutela della *rule of law*¹²⁵, come se tra quelle e queste scorresse un'unica linea evolutiva.

5. *Conclusioni. Europa “potenza di valori”: oltre la rule of law?*

Giunti alla fine di quest'itinerario investigativo, si provi a mettere ordine fra i risultati acquisiti. Si è partiti dall'ipotesi per cui la guerra che sconvolge il confine est dell'Europa potrebbe indurre una trasvalutazione dei valori, *à la Nietzsche*, del consesso europeo. Dal conflitto potrebbe sorgere l'occasione per consolidare una tendenza già visibile nel diritto dell'Unione: una deriva *patriottica* nel quadro della difesa della *rule of law*. Di tal consolidamento, spinto dall'emergenza, si gioverebbero alcuni a danno di altri, mentre la *tolleranza* costituzionale verrebbe sovvertita in militanza *intollerante*; e una tale svolta renderebbe il diritto dell'Unione strumento nelle mani di chi volesse sostenere una battaglia geopolitica *di parte*, piuttosto che mezzo di pacifica convivenza tra uniti nella diversità. Si è detto che la tutela della *rule of law* è una nuova tappa di un cammino che impegna la Corte di giustizia fin dall'alba dell'integrazione, e che prevede l'instaurazione di un diritto comune fondato su radici etiche *anti-volontaristiche* – slegate, cioè, dal consenso degli Stati e dei popoli. A questo disegno l'irenismo ha offerto una ragione giustificativa e, al contempo, un limite di legittimità. Oggi, l'*idolo* del progetto europeo attraverso un tormentato *crepuscolo*; ciò nondimeno, la Corte non rinuncia a fondare su di esso i suoi argomenti, portandoli, anzi, alle più estreme conseguenze proprio là dove il conflitto si palesa più lancinante. Travestire da *pacificazione* quel che è in realtà *silenziamiento* del conflitto è frutto d'un diritto “nuovo”, che non ha paura di esibire stigmate d'ordine morale né di rivolgersi – sul piano interno, come su quello esterno – verso obiettivi politici predeterminati, presentati come doverosi per l'etica e per il diritto, eppure nitidamente di parte. “Potenza di valori”, allora, si candida a nuovo motto di un'Europa che, nel proteggere la propria identità, si scoprirebbe *intollerante* ed *esclu-*

¹²⁵ Per tutte, CGUE, C-430/21, RS, cit., par. 43 ss., spec. par. 49.

siva. Sul versante interno, abbandonerebbe l'attitudine a tutelare il pluralismo di posizioni eterogenee, rivelandosi pronta a privilegiarne solo alcune; contemporaneamente, sul versante esterno, si farebbe forte d'un patriottismo militante per recitare un ruolo di parte, finanche sul piano militare, nel gioco geopolitico globale – un ruolo, tuttavia, le cui reali condizioni, sottratte al controllo dei parlamenti e, per la via tracciata dalla Corte, anche a quello delle giurisdizioni costituzionali, resterebbero interamente nelle mani di ristretti consessi esecutivi, ad onta del pericolo cui verrebbero esposti i cittadini dell'Unione stessa.

Vorrebbe suggerirsi che, se tali ragioni si consolidassero in diritto, la Corte di giustizia si sarebbe presa una responsabilità molto delicata: trascinare l'intero consesso europeo verso un'altra tappa della sua storia, spingendosi *oltre* la *rule of law*. In altri termini: servirsi dello "Stato di diritto" come concetto-guida del diritto di un'Unione *militante* rischia, col tempo, di condurre l'Unione stessa a disperdere proprio ciò che dichiarava di voler difendere. Se si ammette la diretta derivazione di regole da valori assunti *a priori* come supremi, infatti, la valutazione del giudice si distende in uno spazio *indefinito*, non perimetrabile se non *ex post* rispetto al caso da giudicare; sicché, la risposta del diritto segue argomenti imprevedibili, incapaci di occultare la loro debordante politicità.

In parole semplici: il diritto di un'Unione militante sarebbe un diritto *imprevedibile*, poiché basato sul «rispetto» di valori che si presumono comuni e slegato dal parametro oggettivo di una disposizione scritta. Per citare una fortunata formula di Gustavo Zagrebelsky, «alle regole si obbedisce, ai principi si aderisce»¹²⁶; i valori, che ascendono a un cielo ancor più rarefatto, sono oggetto di un'adesione ancor più astratta¹²⁷, condizionata in concreto al giudizio di bilanciamento¹²⁸. Esigerne il «rispetto», come fossero prescrizioni puntuali, significa creare scompiglio

¹²⁶ G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia* (2008), Il Mulino, Bologna, 2017, p. 223.

¹²⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, Relazione a "I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale", Capri, 19 marzo 2006, in *Costituzionalismo.it*, pp. 1-30, e A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (cur.), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 83-113, nonché gli altri scritti ivi raccolti.

¹²⁸ G. SCACCIA, *Gli strumenti della "ragionevolezza" nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 182 ss., 309 ss., 348 ss.

nelle relazioni tra valori, principi e regole¹²⁹: un cortocircuito che pare districarsi solo ammettendo astrattamente la possibilità che il giudice si arroghi un margine di manovra talmente ampio da poter decidere la regola di diritto *ex post* rispetto al caso di specie.

Manuel Vial-Dumas, in un lavoro del 2018, cita il brocardo tardomedievale *odia restringi* per illustrare l'effetto d'una presunzione etica che si fa diritto in virtù d'una scelta politica, e che stravolge le relazioni fra ordini giuridici¹³⁰. È appena il caso di notare, tuttavia, che lo spontaneismo tardomedievale, manifesto della *societas* europea in marcia verso la modernità, non è riproponibile nel contesto attuale: vi osta l'affermazione, pacifica in tutt'Europa a partire dalle costituzioni del secondo Novecento, della centralità della persona umana come *scopo in sé* – donde, la libertà eguale tra persone libere di auto-determinarsi, titolari, in principio, di eguali diritti ed eguali doveri¹³¹. Il rischio è, allora, che sarebbe proprio una siffatta eguaglianza, nel suo duplice versante a supporto dell'assetto dei poteri e della tutela dei diritti, la silenziosa vittima sacrificale di questa traiettoria, che, per sommo paradosso, nell'ansia di difendere lo “Stato di diritto” si disfarebbe sia dello Stato – almeno quello costituzionale di democrazia pluralista – sia del diritto stesso.

Evitare che la tutela della *rule of law* si spinga, con l'affanno emergenziale della guerra, *oltre sé* medesima, concretizzando cospicue torsioni autoritarie in nome di un malinteso, o ad arte strumentalizzato, patriottismo costituzionale, implica valorizzare le tradizioni costituzionali comuni quale elemento chiave dello scambio irenico fra tutela dei diritti e rapporti tra ordinamenti – ripristinandosi provvisoriamente, in caso di conflitto non giuridicamente risolvibile, il confine con l'ordinamento costituzionale nazionale, verso una risoluzione politica della controversia.

¹²⁹ G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 31, II, 2002, pp. 865-897.

¹³⁰ M. VIAL-DUMAS, *Los jueces y la ciencia del derecho en el nuevo orden constitucional: una comparación entre el mundo premoderno y la posmodernidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 2018, pp. 177-204, spec. 198 ss.

¹³¹ *Ex plurimis*, S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 140 ss.

In questo senso, meriterebbero ascolto le obiezioni mosse dal giudice romano¹³², dopo quello polacco¹³³, e quello danese¹³⁴, oltre che dal *BVerfG*, quanto alle sorti della certezza del diritto¹³⁵. Dinanzi a tali posizioni, è opportuno che dal versante dell'Unione si sollevino doverosi interrogativi. In che senso è "certo" un diritto la cui prevedibilità si misura su base valoriale, e non sul parametro oggettivo di un testo scritto? Può una regola dirsi *giuridica* se tale sua qualità dipende dalla *consonanza* con l'universo etico rappresentato dal giudice? E, se così fosse, potrebbe mai parlarsi di regola *irretroattiva* e di giudice *naturale*, là dove l'ambito applicativo dell'una e la giurisdizione dell'altro si determinassero non in virtù di disposizioni scritte ma su base teleologico-sistematica ricondotta, in ultimo, a un pregiudizio morale – che, per di più, insegue dichiaratamente un obiettivo politico e al suo perseguimento funzionalità, condizionandola, l'interpretazione del "diritto"?

¹³² *Curtea Constituțională*, sent. 390/2021, 8 giugno 2021.

¹³³ *Trybunał Konstytucyjny*, sent. K-3/21, 7 ottobre 2021.

¹³⁴ *Højesteret*, sent. 15/2014, 6 dicembre 2016.

¹³⁵ Peraltro, già trattato dalla Corte di giustizia in termini affatto diversi, ben più prossimi alle sensibilità delle costituzioni nazionali: cfr. M. L. TUFANO, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4, 2019, pp. 767-791, spec. 783 ss., e P. MARTÍN RODRÍGUEZ, *The Principle of Legal Certainty and the Limits to the Applicability of EU Law*, in *Cahiers de Droit Européen*, 52:1, 2016, pp. 115-140. Si rilegga J. RAATIO, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht, Springer, 2003, che lo declina nei termini di *predictability* e *acceptability* (p. 347 ss).

Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e accordo di coalizione fra integrazione europea e democrazia parlamentare. Sviluppi delle prassi in materia di formazione del Governo

Luca Dell'Atti

Il saggio analizza l'incidenza del processo di integrazione europea sul procedimento di formazione del Governo disciplinato da disposizioni laconiche e consuetudini flessibili, con specifico riferimento alle prerogative del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio e all'accordo di Governo fra i partiti, registrando l'espansione delle prime e la ritrazione del secondo, con particolare evidenza nei Governi tecnici di questo secolo. Fermo restando che gli artt. 92 e 94 Cost. non sono mai stati disattesi, le prassi evolutive sulla formazione del Governo pongono agli studiosi un interrogativo pregnante con riguardo al futuro della forma di Governo parlamentare, per risolvere il quale il saggio propone di leggere il procedimento oggetto dello studio alla luce dei principi costituzionali in materia di cui agli artt. 1 e 49 Cost.

1. Premessa. La nascita del Governo Meloni all'insegna di talune rinnovate regolarità

Lo scorso 22 ottobre, col giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, si è insediato il 68° Governo della Repubblica, il primo guidato da una donna e il primo, dopo un certo lasso di tempo, nuovamente espressione di una coalizione pre-elettorale che è pure riuscita a ottenere la maggioranza aritmetica dei seggi in ambo le camere, nonché, anche in ragione della frammentazione delle altre forze politiche, la maggioranza relativa dei voti. Circostanza, questa, evidenziata dallo stesso Presidente Mattarella che, nelle sue dichiarazioni alla stampa conseguenti al conferimento dell'incarico all'on. Meloni, ha sottolineato la brevità del processo e la sua diversità rispetto alle molte – e complicate – crisi che ha gestito nel corso del suo mandato (*recte*: dei suoi mandati), argomentando proprio sul lineare esito delle elezioni.

È, infatti, dal 2008 – e cioè dalla formazione del Governo Berlusconi IV – che non si assisteva alla costituzione di un gabinetto sulla base di un accordo pedissequamente consequenziale all'espressione elettorale. In particolare, le elezioni politiche del 2013, complici il difforme meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza dei seggi nelle due camere e la partecipazione alla contesa elettorale di un soggetto terzo in grado di coagulare notevole consenso, non assegnava a nessuna delle due coalizioni che si erano per anni contrapposte la maggioranza aritmetica in entrambe le camere, portando le rispettive forze pivotali – Pd e Pdl – a sostenere assieme un gabinetto cd. di larghe intese. Alle elezioni del 2018, poi, il successo elettorale del centrodestra (anche allora presentatosi unito) al nord veniva frontalmente ostacolato dall'*exploit* elettorale del M5s al sud, nei fatti annullando l'effetto selettivo dei collegi uninominali rispettivamente guadagnati. Ne è seguita la crisi più lunga della storia repubblicana che ha tenuto in vita il Governo dimissionario per cento giorni, riuscendo a portare alla formazione del Governo Conte I sulla base dell'accordo della prima forza parlamentare – il M5s – e della prima forza del centrodestra – la Lega –, frattanto scomposti.

Diversamente, la derivazione pressoché elettorale del Governo Meloni è stata garantita dalla formula elettorale non solo nella sua parte maggioritaria, ma anche in quella proporzionale, poiché l'intervenuta riduzione del numero dei parlamentari ha reso i collegi plurinominali collegi “piccoli”, nel senso di chiamati a eleggere un risicato numero di parlamentari, producendo un poderoso effetto selettivo che si è aggiunto a quello classicamente insito nel *first-past-the-post*.

Dopo più di un decennio è riemersa, nell'evoluzione dinamica della forma di Governo, la più rilevante convenzione della cd. seconda Repubblica, vale a dire la coalizione pre-elettorale che si presenta agli elettori compatta chiedendo il suffragio sulla base di un programma condiviso. Si tratta, tuttavia, di un'osservazione verificabile – e vera – solo per il centrodestra, poiché nelle scorse elezioni non si è assistito alla coagulazione di uno schieramento progressista e/o centrista, mentre la coalizione capeggiata dal Pd – alquanto modesta – è stata dichiaratamente vissuta dai suoi protagonisti come una “alleanza tattica”, perciò più alla stregua di un cartello elettorale che di un apparentamento di forze attorno a una proposta di Governo condivisa.

Inoltre, non si può dire, almeno per il momento, che trovi nuovo vigore la convenzione della *leadership* di coalizione, sia perché la vigente legge elettorale, diversamente dalla l. n. 270/2005, non prevede più la figura del “capo della coalizione”, sia perché il centrodestra è, allo stato, privo di una *leadership* stabile, la quale appare, al contrario, precaria e mutevole, dipendendo dagli esiti elettorali dei vari partiti che compongono lo schieramento.

Sono state, invece, ripetute alcune prassi avviate nel corso della cd. seconda Repubblica: le consultazioni unitarie, già sperimentate dopo le elezioni del 2001, 2006 e 2008 e l'accettazione dell'incarico senza riserva, sperimentata dal sen. Berlusconi in vista della formazione del suo quarto Governo.

Probabilmente – ma è questa una considerazione che trascende l'analisi costituzionalistica – l'assenza della riserva è servita alla Presidente del Consiglio incaricata a evitare di fornire una dimensione istituzionale – quale quella delle cd. piccole consultazioni svolte dall'incaricato – alle fratture fra i partner della coalizione che ne hanno funestato l'unità già dai primissimi passi: particolare allarme suscitavano, in quei giorni, le dichiarazioni del sen. Berlusconi che riportava una versione delle ragioni della guerra in Ucraina non esattamente conforme alla narrazione ufficiale dei Governi NATO, richiamando, dopo qualche tempo, come canone alla stregua del quale vagliare l'agibilità di Governo dei partiti, quello dell'alleanza militare di cui il Paese fa parte, che d'altra parte ha una sua proiezione vividamente giuridica, formalmente passando dall'adesione dell'Italia a un trattato internazionale.

È, questo, un elemento in qualche misura in grado di entrare nel vivo del tema di questo contributo, che, indugiando sull'influsso dell'integrazione europea sul procedimento di formazione del Governo, ha pur sempre a che fare – *mutatis mutandis* – con l'incidenza di fattori estranei alle dinamiche del circuito democratico-rappresentativo, che, in un sistema di democrazia parlamentare, rappresentano (ancora) la privilegiata fonte di legittimazione degli esecutivi¹.

¹ Nell'aggiornare le riflessioni sul potere estero del Presidente della Repubblica, di recente A. CARMINATI, N. MACCABIANI, *La prassi del “primo” Mattarella nei rapporti sovranazionali e inter-*

2. *La formazione del Governo come procedimento giuridicamente disciplinato e politicamente partecipato*

Il procedimento di formazione del Governo è un procedimento giuridico composto di più fasi e diversi atti che mirano complessivamente all'immissione in ruolo del gabinetto, sia sotto il profilo formale – quello dell'entrata in carica e della sostituzione del gabinetto dimissionario – sia sotto il profilo sostanziale – quello della ricezione di una fiducia che, non essendo presupposta, abbisogna di manifestarsi in un voto parlamentare. Sebbene formalmente l'*iter* in questione possa ritenersi concluso col giuramento che Presidente del Consiglio e Ministri prestano nelle mani del capo dello Stato *ex art.* 93 Cost., la condizione sostanziale necessaria a immettere il Governo con ciò formato nella pienezza dei poteri si verifica solo una volta adempiuti i passaggi parlamentari di cui all'*art.* 94, comma 3 Cost., nell'ovvia – ma rilevante – considerazione che il Governo privo di fiducia è necessariamente in crisi e, perciò, destinato a essere sostituito, mentre giuridicamente è in grado solo di sbrigare gli affari correnti².

A disciplinare il procedimento concorrono, come noto, disposizioni costituzionali scritte e prassi risalenti e costantemente ripetute, seppure volta per volta venate delle inevitabili peculiarità dovute alle diversità dei momenti storici. Fra le prime, l'*art.* 92, comma 2 Cost. distingue l'atto di nomina del Presidente del Consiglio da quello dei ministri, il quale secondo si arricchisce di una complessità ulteriore, vale a dire la proposta dei ministri da parte del Presidente del Consiglio.

Invero, secondo la prevalente dottrina, si tratta «di due atti distinti, consecutivi e unitari»³, poiché, uno essendo il Governo, uno dovrà essere pure il procedimento di sua formazione, non potendosi rischiare il verificarsi dell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio viene nominato e,

nazionali, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 21 ss., ne evidenziano la piena collocazione nelle direttrici dell'europesismo, del multilateralismo e dell'atlantismo.

² Sottolinea A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2011, pp. 28-29, che, anzi, la previsione della fiducia iniziale espressa ed esplicita come elemento giuridico necessario al perfezionarsi del procedimento di formazione del Governo era inteso a impedire giuridicamente la formazione di Governi cd. di minoranza.

³ I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 101.

perciò, immesso in carica, sostituendo il suo predecessore, ma non lo siano anche i ministri⁴. Tale lettura sarebbe del resto confortata dalla monotematicità dell'art. 92 Cost., il cui primo comma è dedicato alla struttura, composita ma unitaria, del Governo e il secondo alle modalità di formazione di un siffatto organo “trino” ma “uno”⁵.

Ebbene, ad assicurare l'unitarietà fra le due subsequence procedurali concorrono le richiamate prassi, cioè le consultazioni svolte dal capo dello Stato e il successivo incarico⁶ con i suoi corollari, vale a dire l'accettazione con riserva e le cd. piccole consultazioni tenute dal Presidente del Consiglio incaricato fra la ricezione dell'incarico e lo scioglimento della riserva. Mentre le prime servono a delineare i confini politici dell'accordo di coalizione che darà vita all'eventuale maggioranza, il secondo serve a verificare, in un contesto meno solenne e più politico, la tenuta dell'accordo, con particolare riferimento alla lista dei ministri che successivamente sarà sottoposta al Presidente della Repubblica per la nomina. Sono proprio queste prassi a meritare qui attenzione, per la predisposizione del contesto teorico entro cui si inseriscono le riflessioni offerte nel presente contributo. In primo luogo va osservato che, nel novero di personalità che il capo dello Stato può o deve consultare, gli attori principali dei colloqui in parola sono i partiti rappresentati in Parlamento. Diversamente, del resto, sarebbe difficile inquadrare un procedimento imputato a (e gestito da) un organo di garanzia – il capo dello Stato – nel nostro modello di democrazia e nella nostra forma di Governo.

In altri termini, quella delle consultazioni non è una ritualità meramente fattuale irrilevante all'analisi giuridica, poiché la lettura combinata degli artt. 92 e 94 Cost. dà luogo a un precetto autenticamente normativo che configura il potere del capo dello Stato come finalizzato, cioè «teleolo-

⁴ Per un compendio delle opinioni dottrinali sul tema si rinvia a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 23 ss

⁵ G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 84.

⁶ Sulla cui cogenza vi è concordia in dottrina: fra i vari, e in tempi diversi, v. F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1959, p. 55 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 363.

gicamente orientato» a formare un gabinetto in grado di ottenere una maggioranza parlamentare⁷.

Di più, quando il processo di formazione del Governo segue le elezioni, la finalizzazione del potere presidenziale si arricchisce di un sovrappiù, che consiste nel verificare se il corpo elettorale abbia conferito la maggioranza a una coalizione di forze ben precisa. Si tratta, naturalmente, di una verifica resa utile o necessaria in ragione della conformazione del sistema elettorale, poiché, in un assetto partitico frastagliato, l'attribuzione in via elettorale della maggioranza dei seggi dipende in grande misura dalla previsione legislativa della possibilità per le liste di coalizzarsi e, soprattutto, di formule selettive che rendano la coalizione conveniente⁸. Un discreto rilievo assume anche l'interpretazione dei partiti dell'*iter* costitutivo il Governo e i conseguenti comportamenti che assumono le relative delegazioni nel corso delle consultazioni, dovendosi, per esempio, richiamare la già rilevata prassi di presentarsi a colloquio col capo dello Stato in un'unica delegazione di coalizione. Sebbene ciò sia, invero, una diretta conseguenza del sistema elettorale, cioè dell'eventualità che questo abbia confezionato, all'esito del voto, una maggioranza preconstituita⁹, è, tuttavia, rilevante sotto un altro profilo, che inerisce alla più generale funzione preconstituzionale del sistema dei partiti e, in parti-

⁷ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 22, 2010, p. 3.

⁸ Sulla cogenza delle consultazioni anche in presenza di una legge maggioritaria v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, p. 247 ss. Si ricordi, sul punto, che la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare come le previsioni della l. 270/2005 relative al "capo della coalizione" non avessero influito sul paradigma costituzionale del Presidente della Repubblica e di quello del Consiglio; non, in particolare, sull'ampiezza delle prerogative del primo con riguardo alla nomina del secondo: cfr. Corte cost., sentt. nn. 262/2009 e 23/2011.

⁹ Nonché alla conformazione più genericamente bipolare del sistema: così, «Dopo le elezioni del giugno 2001, il Capo dello Stato porgeva ossequio al bipolarismo dapprima convocando i leader delle due coalizioni (senza attendere la formazione dei gruppi parlamentari), e in seguito svolgendo le consultazioni con i "rappresentanti liberamente scelti" delle coalizioni stesse (anziché con i capigruppo)»: M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in *Rivista AIC*, 1, 2007, p. 203. È in quelle elezioni che, secondo M. COTTA, *Il secondo governo Berlusconi*, in *Centro interdipartimentale di ricerca sul cambiamento politico*, 9, 2002, nasce la cd. seconda Repubblica per il verificarsi di un'effettiva alternanza al Governo e per la maggioranza parlamentare certa conferita dai risultati elettorali alla coalizione di centrodestra.

colare, delle convenzioni che essi elaborano nelle varie fasi storiche per integrare il disposto costituzionale letterale¹⁰.

Del resto, il fatto che, nelle consultazioni, il capo dello Stato riceva i presidenti dei gruppi parlamentari accompagnati dai leader dei relativi partiti, anche quando questi non siedono in Parlamento, apre un procedimento assai solenne e regolamentato da un rigoroso cerimoniale alle strutture partitiche in quanto tali, vale a dire ai partiti intesi non solo nella loro proiezione parlamentare, ma come soggetti in sé, che, perciò, assumono nella gestione della crisi di Governo e, più in genere, nelle dinamiche inerenti la forma di Governo, un rilievo anche istituzionale¹¹. D'altra parte, il protagonista delle consultazioni resta il capo dello Stato, il quale, dotato dei poteri – non rituali – di formazione del gabinetto *ex art. 92 Cost.* e di scioglimento anticipato *ex art. 88 Cost.*, è nelle condizioni di imprimere alla crisi e, nello specifico, al procedimento costitutivo del Governo, l'esito che ritiene volta per volta opportuno, ove occorra suggerendo ai partiti una soluzione alla crisi e, in qualche caso, anche contro la visione di alcuni partiti.

Tale circostanza descrive l'indubbia peculiarità del nostro sistema costituzionale sul piano dell'analisi comparata, con specifico riferimento ad altri sistemi parlamentari europei ove il capo dello Stato è privo di consimili facoltà¹², e altresì delinea una certa continuità del vigente ordinamento costituzionale col passato pre-repubblicano e, in particolare, pre-fascista¹³, ove originano le consuetudini che tutt'oggi connotano il procedimento in parola.

¹⁰ Di autentici "formanti" del diritto costituzionale parla S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 30 ss. Cfr. pure A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 22 settembre 2010.

¹¹ Ricorda G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 82, che nel dibattito costituzionale Palmiro Togliatti sottolineò che «in forza di una consuetudine costituzionale, i capi dei partiti politici fossero ormai entrati di fatto (con funzioni "consultive" e di "appoggio" all'azione parlamentare dei gruppi) nel diritto costituzionale, in quanto soggetti abitualmente consultati in caso di crisi di Governo, e ciò a prescindere dal loro essere o meno eletti in Parlamento».

¹² Sulla peculiarità del Presidente della Repubblica rispetto agli equilibri classici del sistema parlamentare v., in chiave evolutiva, A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 137 ss.

¹³ Non si può, tuttavia, tacere il rilievo assunto dalla Corona in epoca fascista non solo nel dare e revocare l'incarico a Mussolini (R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci,

La storia costituzionale italiana conosce, infatti, diversi momenti di più o meno intenso attivismo del capo dello Stato nella formazione dei gabinetti, sia nel senso di spingere verso la definizione e l'adozione di una precisa formula politica, sia nel senso di interferire nella scelta dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, sia, infine, nel senso di scegliere propriamente lo stesso Presidente del Consiglio.

In quest'ultimo senso assumono particolare rilievo quelle formule di gabinetto, a più riprese apparse nella storia repubblicana, connotatesi per la loro derivazione presidenziale¹⁴: i Governi del Presidente, istituzionali, amministrativi, elettorali e tecnici. Quelli tecnici, in particolare, non sembrano invero essere dei gabinetti destinatari di una vera e propria fiducia presidenziale, come se il sistema si torcesse, contrariamente a Costituzione, in senso semipresidenziale. Le prassi in materia sulla formazione dei Governi tecnici paiono, piuttosto, offrire al capo dello Stato un veicolo giuridico per introdurre nel procedimento in parola quegli elementi di valutazione che attengono – fra l'altro ma primariamente – all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

3. L'integrazione europea e i suoi influssi sul ruolo del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica

Quando in questo contributo si parla di integrazione europea si fa riferimento all'evoluzione dell'ordinamento unionale europeo inteso sia come sistema giuridico sovranazionale sia come sistema politico istituzionale, con le sue peculiarità con riguardo, rispettivamente, all'ordinamento internazionale e allo Stato composto. Si fa, dunque, riferimento a quegli eventi che, posti in successione, consentono di analizzare gli sviluppi dell'ordinamento europeo alla stregua di un processo unitario, linearmente connotato – sul piano del rapporto fra fonti – dalla sempre maggiore incidenza del diritto comunitario, prima, unionale, poi, sui diritti domestici e – su quello delle relazioni intergovernative – dal

2002, pp. 163 e 166), ma anche perché, fra i due principi di legittimazione iscritti nell'art. 2 St., quello monarchico e quello rappresentativo, la legislazione fascista cancellava solo il secondo, predicando, invece, la responsabilità dei ministri verso il capo del Governo e il Re.

¹⁴ Per un rapido compendio dei quali casi si rinvia a S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2017, II ed., pp. 117-118.

condizionamento dell'agenda dei Governi nazionali, in determinati ma ampi settori materiali, da parte delle istituzioni europee.

Certa dottrina notoriamente osserva come la detta incidenza sia tale da penetrare nell'ossatura stessa dei sistemi di Governo dei Paesi membri, vale a dire delle regole e regolarità che descrivono i rapporti fra gli organi costituzionali politici, conformandone in qualche misura l'andamento¹⁵, tanto più in una forma di Governo, come la nostra, più permeabile di altre in ragione della sua debole razionalizzazione.

Sullo specifico piano dell'organizzazione governativa, è opinione diffusa in dottrina che l'appartenenza a una "unione sempre più stretta" abbia determinato il più rilevante mutamento nei rapporti endogovernativi, principalmente in ragione del ruolo riconosciuto dal Trattato di Lisbona al Presidente del Consiglio (al pari di ogni altro capo di Stato e/o Governo) in quanto componente il Consiglio europeo e rappresentante dell'Italia nei rapporti complessivi con le istituzioni dell'Unione¹⁶.

Nel tempo, in effetti, il nucleo duro della gestione delle relazioni interistituzionali con l'Ue si è vieppiù allontanato dal Ministero degli affari esteri per approssimarsi alla Presidenza del Consiglio, in parallelo alle riforme normative dell'organizzazione governativa che hanno razionalizzato il riparto di attribuzioni interno fra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri: l'art. 5, comma 3 della l. n. 400/1988 già prevedeva che il Presidente del Consiglio «promuove e coordina l'azione del Governo relativa alle politiche comunitarie e assicura la coerenza e la tempestività dell'azione di Governo e della pubblica amministrazione nell'attuazione delle politiche comunitarie, riferendone periodicamente alle Camere»; una previsione perfezionata dall'art. 3, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 303/1999 a norma dei quali «Il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo

¹⁵ N. LUPO, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 3 ss.

¹⁶ E. CATELANI, *Presidente del Consiglio e Unione Europea*, in L. TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, Biblion, 2019, p. 440 ss. L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna on-line*, 1, 2020; N. LUPO, *Gli interlocutori europei, nel processo di integrazione europea e nei meccanismi di governo dell'Unione*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 6471 ss.

diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea»; a lui compete «la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine, il Presidente si avvale di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Di tale struttura si avvale, altresì, per il coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea». La l. n. 234/2012, infine, che ha riordinato la disciplina in materia, anche per coordinarla con le sopravvenienze normative del Trattato di Lisbona, ha esplicitamente definito il Dipartimento per le politiche europee e altresì attribuito al Presidente del Consiglio una serie di funzioni comunicative, informative e di raccordo con le camere e le regioni nell'ambito dei procedimenti normativi unionali.

Se, come osservato in dottrina, la citata previsione della legge 400 è stata – per così dire – preveggente, avendo predisposto gli strumenti giuridici che sarebbero risultati funzionali al ruolo politico e istituzionale più forte del Presidente del Consiglio¹⁷, questa posizione appare però doppiamente temperata: in primo luogo, dalla stessa normativa in materia, che prevedeva e prevede la possibilità di esercitare le dette funzioni «direttamente o conferendone delega ad un ministro», delega quasi sempre esercitata, scorporando, perciò, una parte importante della funzione di coordinamento delle attività governative in materia dal principio monocratico per essere rimesse alle dinamiche ministeriali e/o collegiali che danno corpo ai rapporti fra gli organi di cui si compone il Governo. In secondo luogo, fra queste funzioni, quelle rivolte al versante interno, vale a dire al raccordo con le camere e le regioni, e quelle di coordinamento dell'attività dei ministri, sembrano, più che originali novazioni dell'organo Presidente del Consiglio, delle specificazioni *ratione materiae* delle generali funzioni di direzione della politica governativa e di

¹⁷ E. MOAVERO MILANESI, *La dimensione europea della legge n. 400*, in AA.Vv., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400/1988*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 2020, p. 36 ss.

mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo che già gli competono a norma degli artt. 95 Cost. e 5, comma 2, l. n. 400/1988. Si tratta delle funzioni che meglio definiscono la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio, chiaramente qualificandola come di mediazione più che di guida¹⁸. Una cornice normativa, del resto, piuttosto coerente con la struttura sempre coalizionale dei gabinetti, con l'assetto frastagliato delle maggioranze – non di rado costruite esclusivamente in ragione di tatticismi elettorali – e col più complessivo dato positivo di una forma di Governo quasi per nulla razionalizzata.

Si è sottolineato in dottrina come, in questo contesto giuridico-costituzionale, uno degli elementi di maggiore razionalizzazione della nostra forma di Governo siano i poteri di «intermediazione politica» del capo dello Stato che ne fanno il gestore e il risolutore delle crisi di Governo¹⁹. Sono essi i poteri di formazione del gabinetto e di scioglimento anticipato delle camere di cui, rispettivamente, agli artt. 92, comma 2 e 88, comma 1 Cost. e i correlativi poteri informali di attività maieutica e *moral suasion* che rendono i primi esercitabili in concreto, specialmente nelle fasi di maggiore instabilità e/o frammentazione del sistema politico.

Sono proprio questi i poteri che, in funzione della condizione congiunturale dei partiti, aprono le prerogative di un organo esplicitamente qualificato dalla lettera costituzionale come di garanzia e rappresentanza, alle possibilità di interferire in modo più o meno intenso sulla nascita e sulla caduta dei gabinetti, configurandone il tradizionale andamento “a fisarmonica”²⁰.

Ebbene, nel tempo, in parallelo al progressivo processo di integrazione europea, l'oggetto del ruolo di garanzia costituzionale del capo dello Stato è andato ampliandosi, estendendosi all'assicurazione dell'appartenenza dell'Italia all'Ue e del rispetto dei vincoli normativi che ne derivano, che,

¹⁸ Per tali osservazioni sia consentito rinviare *amplius* al mio *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei governi Conte*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, p. 455 ss.

¹⁹ A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 26.

²⁰ *Ibidem*.

del resto, trovano ancoraggio nel testo costituzionale, rispettivamente negli artt. 11 e 117, comma 1²¹.

Per quel che qui interessa, si è scritto che «il ruolo del Presidente della Repubblica come garanzia dell'appartenenza dell'Italia all'UE è diventato evidente anche nella prassi presidenziale relativa alla formazione dei Governi politici, laddove questi avessero un orientamento antieuropeo»²², in tal senso potendosi interpretare i richiami del capo dello Stato nei riguardi di taluni indugi in senso euroscettico del Governo Berlusconi II²³, l'attivismo del Presidente Napolitano, in stretto contatto con le istituzioni unionali, nella fase finale della lunga crisi del quarto Governo Berlusconi²⁴ e, ancora, con grande evidenza, in apertura della XVIII legislatura, il rifiuto del Presidente Mattarella di nominare al Ministero dell'economia e delle finanze il prof. Savona per via delle opinioni marcatamente scettiche da lui manifestate con specifico riferimento all'unione monetaria. Tale ultimo caso è particolarmente rilevante poiché faceva dell'appartenenza italiana all'Ue l'argomento per giustificare l'interferenza presidenziale nella composizione della compagine ministeriale in un gabinetto di sicura matrice politica e formato all'esito di un classico accordo di coalizione²⁵, diversamente dai precedenti in materia ove le perplessità presidenziali nei confronti delle proposte di nomina al dicastero della giustizia degli onn. Previti e Maroni e del dott. Gratteri erano motivate da congiunturali ragioni di opportunità, legate allo *status* del singolo candidato a ricoprire la titolarità di quello specifico dicastero.

²¹ Segue di recente queste evoluzioni M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 30 ss.

²² Così F. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica e l'Unione europea*, in *Centro studi sul federalismo*, aprile 2022, p. 10.

²³ Cfr. S. BARTOLE, *La Politica Comunitaria del Presidente della Repubblica*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2002.

²⁴ Fra i molti commenti sulle richiamate vicende v. A. MACCABIANI, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in *Rivista AIC*, 1, 2012.

²⁵ Nel senso della collocabilità nella classica figura dell'accordo di coalizione del "contratto di Governo per il cambiamento" v. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; e V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2019.

È proprio in questa differenza che starebbe – si è osservato – il «*novum*» del caso Savona rispetto ai richiamati precedenti, che «semberebbe risiedere [...] nella esplicitazione presidenziale del principio di coerenza con il quadro normativo europeo e internazionale [...] quale fonte generatrice di obblighi istituzionali, primo fra tutti l'osservanza del principio di continuità nelle relazioni estere»²⁶.

A ben guardare, infatti, nella dichiarazione con cui spiegava le motivazioni del suo veto²⁷, il Presidente Mattarella segnalava i pericoli per il risparmio dei cittadini – tutelato dall'art. 47 Cost. – che sarebbero potuti derivare dalle posizioni critiche assunte dal prof. Savona nei confronti dell'unione monetaria, dalle quali Mattarella desumeva il rischio di verosimiglianza del recesso dall'Eurozona se Savona avesse assunto la titolarità del dicastero economico. Eppure, l'art. 47 Cost. impegna la Repubblica a incoraggiare e tutelare il risparmio «in tutte le sue forme», talché, come si è scritto, «il riferimento alla tutela del risparmio sembra di per sé questione rimessa all'attività del Governo, non essendovi certamente un'unica modalità con cui porla in essere, ma anzi potendo essere proposte diverse ricette tra le quali i cittadini scelgono, nelle elezioni, quella ritenuta più convincente»²⁸.

Non è certo questa la sede per riaprire l'autorevole e contrastato dibattito sulla legittimità od opportunità della decisione del Presidente Mattarella²⁹. Conviene, tuttavia, annotare che, pur potendosi collocare siffatte

²⁶ M. FERRARA, *Capo dello Stato*, cit., p. 33.

²⁷ A qualificare come vero e proprio veto il rifiuto di Mattarella, tra gli altri, V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, 1, 2018; e M. VOLPI, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018.

²⁸ COSÌ A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018*, cit., p. 14.

²⁹ A sostegno della legittimità della condotta del capo dello Stato, pur con un variegato ventaglio di argomentazioni, v., fra gli altri, M.C. GRISOLIA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018, 2; A. ANZON, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; A. SPADARO, *La intricata vicenda della formazione del Governo Conte*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3, 2018. Per l'opinione critica, prevalentemente argomentata sulla disconnessione fra artt. 92, comma 2 e 94 Cost. che si sarebbe realizzata col rifiuto alla nomina di Savona, v., invece, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa par-*

evoluzioni nel semplice arricchirsi del ruolo pur sempre di garanzia del capo dello Stato, in ragione dello svolgersi del processo di integrazione europea e in coerenza con le relative basi costituzionali, occorre probabilmente sceverare da queste evoluzioni le ipotesi in cui il processo in parola diviene un ostacolo istituzionale, attraverso la posizione del Presidente della Repubblica prevista (o, meglio, tacitamente consentita) dalla Costituzione, a che talune opinioni relative al modo d'essere dell'appartenenza all'ordinamento sovranazionale accedano alla sfera di Governo e del Governo, facendosi, con ciò, indirizzo politico.

4. *L'accordo di Governo, i Governi tecnici e il fattore europeo*

La mutazione dei paradigmi pratico-normativi relativi a entrambi i Presidenti, derivante dall'integrazione europea, diventa particolarmente pervasiva nei Governi cd. tecnici in ragione di un comune processo che risulta evidente con riguardo al ruolo svolto da entrambi nel procedimento di formazione del Governo.

Le esperienze di Governo tecnico verificatesi in Italia sono accomunate da diversi elementi, su tutti quello di essere "Governi del Presidente", nel senso che, negli equilibri informali che prendono corpo nel corso delle consultazioni, il momento decisionale in ordine alla costituzione del gabinetto è più prossima al Presidente della Repubblica che all'accordo fra partiti presenti in Parlamento. Come anticipato, è questo un elemento che invero accomuna altre figure di gabinetti di derivazione presidenziale noti alla storia della Repubblica, quali i Governi istituzionali, elettorali, amministrativi³⁰. Nei Governi tecnici, in più, la scelta della persona chiamata a formare e guidare il gabinetto ricade su di una personalità che non solo non è parlamentare, ma non è neppure politica, mentre si profila, invece, primariamente per la sua competenza

te dell'indirizzo politico del nuovo Governo, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, p. 674 ss.; M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018; L. CARLASSARE, *Mattarella non poteva mettere il veto su Savona*, su *Il Fatto Quotidiano*, 30 maggio 2018 (intervista di S. Truzzi).

³⁰ Per questa sottolineatura e le peculiarità dei Governi tecnici v. C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, 11, 2021, p. 41 ss.

tecnica³¹. Nei Governi tecnici di questo secolo, inoltre, alla competenza tecnica si aggiunge l'aver esercitato funzioni di primo piano nell'assetto istituzionale europeo e, in esso, nelle istituzioni meno politiche: la Commissione europea, di cui il sen. Monti è stato membro con la delega per la concorrenza (1999-2004), e la Banca centrale europea di cui il prof. Draghi è stato presidente (2011-2019).

Non solo il curriculum, dunque, ma soprattutto le punte apicali di questo che servono, nell'ottica del mutato paradigma del Presidente della Repubblica e di quello del Consiglio, ad assicurare una sorta di pregiudiziale aderenza alle politiche di provenienza europea, o, per meglio dire, a evitare che l'agenda del Governo italiano sia, specialmente in certe fasi, determinata o fortemente influenzata da forze politiche euroscettiche o eurocritiche.

Non solo la ragione dell'emergenza determina, per il bene supremo della *salus rei publicae*, la momentanea sospensione dell'assunzione diretta di responsabilità di Governo da parte di una coalizione di partiti³², ma anche l'esigenza che le misure adottate a livello sovranazionale per contrastare la crisi del momento siano implementate con dedizione, correttezza e tempestività. Così, il Governo Monti era chiamato a gestire i duri contraccolpi della crisi economico-finanziaria degli anni successivi al 2008 con le misure di *austerità* dettate a livello sovranazionale, di cui epitome è il cd. *Fiscal compact*; il Governo Draghi era chiamato non

³¹ Di recente, infatti, si registrano rilevanti casi di non parlamentari che diventano Presidenti del Consiglio al di fuori dall'ipotesi di gabinetti tecnici: Matteo Renzi conquistava la *premiership* in quanto divenuto segretario del Pd da sindaco di Firenze; Giuseppe Conte guidava due gabinetti sicuramente politici da tecnico di area M5s, solo dopo scalando il Movimento divenendone presidente e conferendogli, a partire dalle ultime battute della scorsa legislatura, un carattere vieppiù marcatamente politico. Per tali osservazioni, fra gli altri, N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in Aa.Vv. (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 315 ss.

³² A. PIERINI, in M. VOLPI, (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 48-9. L'elemento della crisi connota, infatti, anche le esperienze tecniche del secolo scorso, vale a dire i Governi Ciampi e Amato I. Diverso il Governo Dini che si profila più come gabinetto istituzionale, poiché la sua formazione discendeva dalla caduta del Governo Berlusconi I e dalla disponibilità della Lega nord di sostenere, assieme alle opposizioni, un Governo tecnico. Cfr. però S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., p. 123 ss., che collegano anche la formazione dei Governi Amato I e Ciampi ai vincoli alla sovranità statale frattanto discendenti dall'Atto unico europeo e dal Trattato di Maastricht, fondamentali *step* del processo di integrazione europea.

solo – e forse non tanto – a completare il piano vaccinale anti-Covid avviato dal Governo Conte II, ma soprattutto a implementare il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la parte nazionale del poderoso piano europeo di sostegno economico ai Paesi membri noto come *Next Generation EU*.

Ebbene, nel primo caso, il sen. Monti assumeva l'*interim* dell'economia e delle finanze per gestire direttamente e personalmente l'attuazione della legislazione emergenziale europea che prevedeva l'adozione di riforme strutturali e, soprattutto, di severe politiche di contenimento del *deficit* e della spesa pubblica; nel secondo caso, il prof. Draghi non nominava un ministro senza portafoglio a capo del Dipartimento delle politiche europee e procedeva a una decisiva centralizzazione della *governance* del PNRR rispetto a quella ipotizzata dal precedente gabinetto, concentrando in capo alla Presidenza del Consiglio le funzioni di indirizzo e controllo sull'implementazione del piano³³.

Con specifico riferimento al ruolo del capo dello Stato e del Presidente del Consiglio incaricato nella formazione del Governo, nell'autunno del 2011 il Presidente Napolitano assumeva su di sé una dose di responsabilità notevole nel dettare non solo – come si conviene – il calendario della crisi, ma anche il calendario della sessione di bilancio, in stretta connessione con (e aderenza a) le serrate tempistiche europee in materia; nell'inverno del 2021, il Presidente Mattarella, accertata l'impossibilità di una prosecuzione dell'esperienza del Governo cd. giallo-rosso per il venire meno del sostegno di Italia viva, nonché l'impossibilità di creare un'alternativa formula politica a sostegno di un altro Governo dei partiti, preferiva ricorrere alla chiamata di un tecnico in luogo del ricorso allo scioglimento anticipato delle camere.

In parallelo, anche lo spazio di scelta del Presidente del Consiglio incaricato si ampliava di molto, emancipandosi dai partiti che avrebbero, poi, votato la fiducia ai gabinetti in commento: mentre il sen. Monti formava un Governo interamente composto da tecnici, il prof. Draghi formava un

³³ Per un'analisi comparata fra i due piani, segnalando la torsione verticistica del secondo, v. M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2021, p. 405 ss.

Governo misto “tecnico-politico”, i cui ministri politici, tuttavia, venivano selezionati dallo stesso Presidente del Consiglio.

Il procedimento di formazione del Governo, dunque, in ambo le esperienze, registra l'espansione del ruolo del capo dello Stato e del Presidente del Consiglio incaricato e la parallela ritrazione del rilievo dell'accordo partitico. Le conseguenze sulla gestione del gabinetto e della maggioranza da parte del Presidente del Consiglio, una volta nominato, sono presto evidenti: a un gabinetto solidamente formato e guidato dal suo Presidente, corrisponde una maggioranza parlamentare vastissima e attraversata da conflittualità e alternative politico-programmatiche che non rendono certo agevole la funzione arbitrale del capo del Governo. Se l'agenda di Governo finisce per essere determinata in buona misura dal Presidente del Consiglio, che vi fa rifluire, tramite la copertura del capo dello Stato, indicazioni, indirizzi e decisioni di provenienza europea, la sua trasposizione nelle attività formali normative ed esecutive richiede necessariamente la collaborazione del Parlamento e, perciò, dei partiti che ivi sostengono il gabinetto. Da cui discende l'esigenza – pressoché inevitabile – di serrare continuamente la vastissima e politicamente trasversale maggioranza mediante il ricorso agli strumenti di coartazione del dibattito parlamentare e di esercizio di potere normativo primario da parte del Governo che la Costituzione e i regolamenti parlamentari certamente prevedono, ma il cui abuso determina la definitiva perversione dei rapporti fra Parlamento e Governo, i quali risultano, già da tempo, pericolosamente invertiti.

L'accordo di Governo – e non la *leadership* – caratterizza da sempre gli esecutivi della Repubblica, conformemente, del resto, alla normativa costituzionale e di legge, che, nel disciplinare l'articolata trama dei rapporti fra i tre principi dell'organizzazione governativa – monocratico, collegiale e ministeriale – declina il primo in senso funzionale al secondo³⁴. Il che

³⁴ Sul Consiglio dei ministri quale autentico vertice del Governo v. E. GULINO, *L'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri e la disciplina dell'attività di governo secondo la normativa introdotta dalla legge 23 agosto 1998, n.400: alcune riflessioni*, in *Amministrare*, 1, 1990, p. 165 ss. *Contra* A. MANZELLA, *Il Presidente che “promuove” (art. 95, primo comma, Cost.)*, in *AA.Vv., La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 30 ss., che individua nelle attività di impulso riconosciute al Presidente del Consiglio il motore autentico dell'attività governativa. Su posizioni mediane I. CIOLLI, *La questione del vertice*, cit., p. 88, la quale riconosce e definisce lo spazio di attività autonoma del Presidente ma sottolinea come la deliberazione consiliare si col-

resta vero anche nel corso della cd. seconda Repubblica, ove formule maggioritarie, maggioranze precostituite e *leadership* di coalizione creavano una connessione piuttosto solida fra espressione elettorale e formazione del Governo. Se, come si è visto, tale circostanza ha limitato lo spazio di azione del capo dello Stato, non ha tuttavia determinato un irrobustimento del ruolo del Presidente del Consiglio, sempre chiamato a fare i conti con la dimensione coalizionale del Governo³⁵.

Nella transizione dalla “prima” alla “seconda” Repubblica, dunque, l'accordo di Governo ha conservato vigenza, pur mutando contenuto, obiettivi e tempistiche: durante la prima fase, in ragione della *conventio ad excludendum* nei confronti di Pci e Msi, la coalizione era una – necessariamente di Governo – variamente costruita attorno alla Dc in ragione delle mutevoli alleanze con i partiti abilitati a governare (Pli, Pri, Psdi, Psi). Oggetto principale dell'accordo di Governo, perciò destinato a valere per più gabinetti, era la ridefinizione della formula politica compositiva delle maggioranze, mentre il programma di Governo e la composizione della compagine ministeriale (ivi compreso il Presidente del Consiglio, giammai “designato” dalle urne), facevano oggetto di negoziazioni apposite per ciascun gabinetto³⁶. Col passaggio alla cd. seconda Repubblica e la fine delle esclusioni dalla funzione di Governo, le coalizioni divenivano due – il centrosinistra e il centrodestra – e la loro alternanza al Governo diveniva l'oggetto principale della contesa elettorale, nella quale i due schieramenti si presentavano agli elettori con programmi contrapposti, sulla base dei quali chiedevano al corpo elettorale l'attribuzione della maggioranza. L'accordo, perciò, si scindeva: da una parte il programma, anticipato al momento pre-elettorale, dall'altra il riparto delle caselle ministeriali che non poteva che verificarsi dopo le elezioni, nella coali-

lochi a monte dell'attività presidenziale non solo con riguardo alle «attività [...] di rappresentanza del Collegio», ma pure «di collaborazione con esso e anche nei casi dei poteri più vicini alla natura monocratica del ruolo».

³⁵ Sulle evoluzioni della formula del Governo di coalizione nella cd. seconda Repubblica v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, Jovene, 2006, spec. p. 174 ss.; e S. PRISCO, «*Il Governo di coalizione*» rivisitato, in Id., *Costituzione, diritti umani, forma di governo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 161 ss.

³⁶ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 157 ss.; A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 65 ss.

zione vittoriosa, anche in ragione dei voti e dei seggi ottenuti da ciascun partito della coalizione³⁷.

Nei Governi tecnici, come già anticipato, l'accordo perde rilievo in ragione della derivazione europea, della copertura garantita dal capo dello Stato e del ruolo autonomo del Presidente del Consiglio incaricato. Di conseguenza, il Parlamento è posto nella condizione di votare (o, naturalmente, non votare) la fiducia a un gabinetto sulla cui composizione e sul cui programma non hanno potuto interferire più di tanto. A tal proposito, occorre osservare che l'art. 94, comma 4 Cost. prescrive la motivazione della mozione di fiducia, richiedendo, cioè, una concordia sostanziale fra Parlamento (*recte*: maggioranza parlamentare) e Governo sull'indirizzo politico che entrambi co-determinano. Ebbene, finché l'una e l'altro sono partecipati dagli stessi soggetti – cioè i partiti che hanno stretto l'accordo di Governo – l'*idem sentire* sull'indirizzo è, per così dire, presupposto o, comunque, logicamente, giuridicamente e politicamente sovrapponibile. Se, invece, i partiti non vi partecipano, o vi partecipano a mezzo di esponenti selezionati dal Presidente del Consiglio tecnico più che dalle *leadership* dei partiti stessi, l'effetto dissociativo emerge con certa evidenza.

5. Conclusioni. I confini della democrazia parlamentare tra legalità formale e costituzionalità sostanziale

Il rischio dissociativo di cui si è appena detto attiene, a ben guardare, al corretto operare del nucleo duro della forma parlamentare di Governo, vale a dire il rapporto fiduciario che lega il gabinetto esclusivamente al Parlamento, dal canto suo unico organo legittimato direttamente dal corpo elettorale.

Il punto è stato acutamente colto da quella dottrina che ha messo in connessione il piano programmatico con quello della legittimazione interna o esterna dei Governi, vale a dire, nello specifico, parlamentare o sovranazionale. Ci si è chiesti, cioè, se la formazione di un gabinetto

³⁷ Su tali evoluzioni v. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare*, cit., *passim*. Sul rilievo del programma di Governo nel corso della cd. seconda Repubblica, cui è dedicato dal 2003 al 2011 un apposito Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio, v. G. VESPERINI, *L'attuazione del programma di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2019, p. 835 ss.

che partecipa dei caratteri sin qui sintetizzati, pur in situazioni straordinarie di urgenza ed emergenza, corrisponda a «una scelta programmatica veramente interna, ossia scaturita da effettive esigenze di governabilità endogene» o sia, invece, «la conseguenza di scelte programmatiche esogene, ossia imposte al Parlamento da fattori esterni al sistema»³⁸.

Così inquadrata la questione, cioè declinata sul motore fiduciario e, quindi, sulla ricerca della fonte autentica di legittimazione del Governo, si è concluso in dottrina, con specifico riferimento ai Governi tecnici, l'esistenza e l'esigenza di una "doppia fiducia", non solo quella parlamentare, ma anche quella delle istituzioni sovranazionali e dei cd. mercati³⁹. Che il Governo, quale che sia, tenga conto delle conseguenze che le proprie scelte possono provocare con riguardo alle reazioni degli operatori finanziari privati è elemento tipico dell'evoluzione dello Stato sociale in "Stato debitore", che finanzia parte importante delle proprie attività istituzionali col ricorso al mercato⁴⁰. Che l'ordinamento della Repubblica sia sottoposto, per vincolo costituzionale, al rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio e, automaticamente, da quello europeo derivato è un dato di diritto, *de iure condito* non opponibile. Se, tuttavia, queste circostanze fanno delle due fiducie l'una sostanziale, essenziale e presupposta, l'altra formale, successiva e, in definitiva, un barocchismo veteroparlamentare, vale la pena chiedersi quale sia il presente e il futuro della nostra forma di Governo. Anche perché, così inquadrato il fenomeno del ricorso alla tecnica, questo sembra non servire più di tanto alla gestione eccezionale del momento emergenziale, ma divenire l'ordinario «strumento di un'ambigua legittimazione alternativa del potere politico, talvolta (come sperimentato nel caso del Governo tecnico) come legittimazione della stessa esistenza di un Governo, più spesso (...) per singoli aspetti o settori della sua politica, rafforzando

³⁸ A. PIERINI, *I Governi tecnici*, cit., pp. 48-49.

³⁹ Così I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*; e A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vigente: «Il Governo deve avere la fiducia dei mercati»*, entrambi in *Federalismi.it*, risp. 14 e 23 novembre 2011. Egualmente, ma in senso decisamente critico, A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei "presidenti": prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 1, 2021.

⁴⁰ Su questa evoluzione, fra gli altri, W. STREECK, *Tempo guadagnato*, Milano, Feltrinelli, 2013.

ma, al contempo, sostituendo, e quindi in ipotesi addirittura rendendo pressoché superflua la legittimazione democratico – rappresentativa»⁴¹. Sotto questo aspetto, esperienze quali i Governi Draghi e Monti sembrano potersi ridefinire, per collocarle in un processo di lungo corso che rivela la natura strisciante del fenomeno della tecnica chiamata a guidare le istituzioni politiche e a indirizzare i processi costituzionali politicamente più rilevanti, quelli fiduciari su tutti. Questa dimensione si coglie pienamente considerando non solo il fenomeno del Governo dei tecnici, ma anche quello apparentemente inverso dei tecnici al Governo, cioè non solo la chiamata di un tecnico alla Presidenza del Consiglio, ma anche l'attribuzione di importanti portafogli a personalità tecniche in gabinetti autenticamente politici o, comunque, a guida politica: paradigmatico il caso dei dicasteri economici, accorpati dapprima “personalmente” mediante l'attribuzione a Carlo Azelio Ciampi, nel Governo Prodi I, dei portafogli del bilancio, del tesoro e della programmazione economica, poi formalmente con la nascita del Ministero dell'economia e delle finanze a mezzo del d.lgs. n. 300/1999, il quale sarebbe a più riprese stato occupato da tecnici: Domenico Siniscalco (Governi Berlusconi II e III), Tommaso Padoa Schioppa (Governo Prodi II), Fabrizio Saccomanni (Governo Letta), Piercarlo Padoan (Governi Renzi e Gentiloni), Giovanni Tria (Governo Conte I).

Del resto, la sostituzione dei meccanismi di *government* con quelli di *governance*, della politica con la tecnica, è elemento insito nella svolta neo-liberale del processo d'integrazione europea, poiché è in fondo coerente con un assetto di poteri pubblici il cui scopo principale diventa la garanzia della concorrenza del mercato; ove «l'indirizzo politico non si presenta tanto come il risultato di un processo di elaborazione che si sviluppa attraverso l'interazione dei soggetti politici e sociali e le procedure democratiche, quanto come un punto di partenza, incorporato nei trattati, e che a partire dai trattati si diffonde in ogni sede istituzionale e in ogni ramo del diritto dell'Unione (...) sino agli organi interni degli stati membri»⁴².

⁴¹ Così M. CUNIBERTI, *Sull'organizzazione del Governo*, in *Gruppo di Pisa*, 20 novembre 2015, p. 6.

⁴² *Ibidem*, p. 11.

Di certo c'è che anche i Governi tecnici sono stati immessi nella pienezza delle funzioni dalla fiducia parlamentare; anzi, da una fiducia amplissima. Parimenti, la circostanza per cui l'art. 92, comma 2 Cost. nomina solo il capo dello Stato e il Presidente del Consiglio nell'*iter* costitutivo del gabinetto rende pienamente legittime prassi di esclusione di soggetti altri – i partiti – dal procedimento. Da qui la conclusione sostenuta in dottrina della piena legalità di formule di Governo di questo tipo⁴³: come si è scritto, infatti, «la “grande regola” della forma di Governo parlamentare è e resta (...) quella della necessità della fiducia delle due Camere nei confronti di ogni Governo, per cui fintanto che quella sussiste, e per giunta ad ampia maggioranza, non vi è molto spazio per porre in dubbio la conformità a Costituzione di un determinato Governo e del suo processo di formazione, a prescindere dalla sua natura più o meno “tecnica” o “politica”»⁴⁴.

Una declinazione, questa, inappuntabile ma alquanto minimale della democrazia parlamentare, poiché, spostando l'attenzione alla dimensione sostanziale della legalità costituzionale, essa sembra richiedere non solo il rispetto formale delle procedure e del riparto di competenze di cui alla parte seconda della Costituzione, ma il costante invero dei diritti e dei principi codificati nella parte prima, leggendo, nel tema *de quo*, gli artt. 92 e 94 in combinato agli artt. 49 e 1⁴⁵, il quale ultimo impone la partecipazione del popolo al procedimento di formazione

⁴³ Con specifico riguardo al Governo Draghi v. M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021; S. CASSESE, *Le regole rispettate*, in *Il Corriere della sera*, 18 febbraio 2021. Critici, invece, verso la genesi “dall’alto” del Governo, M. VOLPI, *La formazione del governo segnata dall’oscuramento della Costituzione*, in *Il Manifesto*, 13 febbraio 2021; G. ZAGREBELSKY, *La democrazia dall’alto*, in *La Repubblica*, 25 febbraio 2021.

⁴⁴ N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”, Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, p. 147.

⁴⁵ Sull'essenziale rapporto che lega gli artt. 1, 49 e 94 Cost. si rinvia a P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., p. 153 ss. Annota a riguardo A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “presidenti”*, cit., p. V: «Il modello della *governabilità tecnocratica*, espressione del dualismo Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, che si pone al di sopra della forma di Governo parlamentare, svilendo il ruolo del Parlamento, trasformando i partiti politici in *comparses della commedia dell'arte*, determinando dunque un *vulnus* diretto alla sovranità popolare ed all'esercizio dei diritti politici» (corsivi dell'Autore).

dell'indirizzo politico governativo⁴⁶, che si realizza primariamente tramite i partiti che competono alle elezioni politiche e ricevono il suffragio dei cittadini e tramite i quali i cittadini pure concorrono a determinare la politica nazionale.

Nei tempi in cui si scrive, proprio la piena padronanza dell'indirizzo politico da parte del circuito cittadini-partiti-Parlamento trova un formidabile ostacolo nelle politiche europee e, anzi, in quelle politiche che, seguendo qualche interpretazione, hanno segnato una svolta (per quanto timida) nella modalità di gestione della crisi in senso più solidaristico e meno conforme al paradigma neoliberale, se paragonata con quelle dello scorso decennio⁴⁷.

La dottrina, di seguito, ha cominciato a sottolineare l'attitudine del PNRR di condizionare il comportamento elettorale dei cittadini⁴⁸, l'agenda dei gabinetti successivi a quello che ha concordato con la Commissione europea il piano attualmente in via di implementazione⁴⁹ e, perciò, più nel profondo, la stessa forma di Governo, in ragione dell'omogeneizzazione fra le politiche attivate dai Governi dei Paesi membri in esecuzione delle misure previste dal fondo europeo di sostegno⁵⁰.

Allo stato, la situazione è ancora talmente involuta da impedire di formulare giudizi prognostici circa il tasso d'incidenza del PNRR e, perciò, dello stadio più avanzato del processo d'integrazione europea sul gabinetto attualmente in carica. Un gabinetto, dal canto suo, sicuramente

⁴⁶ Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 22 ss.

⁴⁷ V., fra gli altri, S. GIUBBONI, *Il diritto del lavoro dopo la pandemia: appunti per un'agenda progressista*, in *Questione giustizia*, 2, 2020; e, con tono più dubbioso, A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020.

⁴⁸ Secondo N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, p. 7, per esempio, «Non è certamente vietato proporre politiche divergenti da quelle definite nel piano; tuttavia le forze politiche che lo facessero dovrebbero altresì essere disposte a pagare il costo, politico e finanziario, delle mancate risorse che, conseguentemente, alla luce dei meccanismi di modifica prima ricordati, arriverebbero in Italia».

⁴⁹ In tal senso A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18, 2021, p. 235 ss.*

⁵⁰ COSÌ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 51 ss.

politico, linearmente consequenziale al momento elettorale e i cui primi atti delineano una chiara collocazione politica, programmatica e, per qualche aspetto, ideologica.

Sarà, in definitiva, utile per la costituzionalistica, nei tempi immediatamente venturi, verificare se il circuito rappresentativo che, tramite la centralità del Parlamento e il rilievo costituzionale dei partiti, segnala i confini della sovranità democratica, sia ancora l'unica fonte di legittimità del Governo o se si sia in presenza di «una profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale, che (...) obbliga ad un complessivo ripensamento delle categorie teoriche usualmente adoperate per spiegarne i lineamenti»⁵¹ e, in questo secondo caso, quanto ciò sia compatibile con il nucleo duro del nostro modello costituzionale di democrazia parlamentare e dei partiti.

⁵¹ A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente*, cit., pp. 7-8.

La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità

Alfonso Maria Cecere e
Barbara Guastafarro*

La Conferenza sul futuro dell'Europa conferma che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non si esauriscono nei canali della rappresentanza, ma trovano nella partecipazione dei cittadini un'ulteriore fonte di legittimazione del processo di integrazione. Dopo aver analizzato l'architettura istituzionale della Conferenza, mettendo in luce la democrazia nella Conferenza, il contributo esamina la democrazia proposta dalla Conferenza, passando in rassegna le principali raccomandazioni emerse dalla Plenaria in merito alle questioni istituzionali, alle procedure decisionali, e al coinvolgimento delle autonomie territoriali. Infine, il contributo si sofferma sui potenziali esiti della Conferenza, evidenziando quanto e le sue future prospettive siano imbrigliate da un conflitto inter-istituzionale tra i fautori di una modifica dei trattati e i sostenitori di un approccio pragmatico che implementi le proposte della Conferenza "a trattati vigenti".

1. Introduzione

La Conferenza sul futuro dell'Europa, inaugurata ufficialmente il 9 maggio 2021 presso la sede del Parlamento europeo di Strasburgo, nel giorno della festa dell'Europa, si è conclusa il 9 maggio 2022 con una cerimonia svoltasi nel medesimo luogo, durante la quale i tre Copresidenti del Comitato esecutivo della Conferenza¹ hanno presentato ai Presidenti delle istituzioni

* Pur essendo il lavoro frutto di una riflessione comune e condivisa sono attribuiti a Barbara Guastafarro i paragrafi 1,2, 2.1, 3, 3.1, 3.2, 3.3 e 5; ad Alfonso Maria Cecere i paragrafi 2.2, 2.3, 3.4 e 4.

¹ Ai sensi dell'art. 6 del Regolamento interno della Conferenza, il Comitato esecutivo è composto da una rappresentanza paritaria del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, con tre rappresentanti e un massimo di quattro osservatori per ciascuna istitu-

europee la Relazione finale contenente specifiche raccomandazioni frutto di un inedito processo di democrazia partecipativa che ha visto i cittadini europei esprimersi sulle priorità politico-istituzionali e socio-economiche dell'Unione². Come noto, la Dichiarazione congiunta che ha dato vita al processo, firmata il 10 marzo 2021 dall'allora Presidente del Parlamento europeo David Sassoli, dal Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen e dal Primo ministro portoghese Antonio Costa in rappresentanza del Consiglio dell'UE, apre «un nuovo spazio di discussione con i cittadini per affrontare le sfide e le priorità dell'Europa»³. In tal senso, pur costituendo una indiscutibile novità, la Conferenza scaturisce dall'idea, già maturata in anni passati, per poi essere formalizzata dal Trattato di Lisbona, che le declinazioni sovranazionali del principio democratico non possono esaurirsi attraverso i canali della *rappresentanza* ma trovano nella *partecipazione* un'ulteriore fonte di legittimazione⁴ del processo di integrazione⁵. Non è un caso, difatti, che all'interno del titolo II dedicato

zione. La troika presidenziale della COSAC parteciperà in qualità di osservatore permanente ed anche il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo possono essere invitati in qualità di osservatori.

² Prime riflessioni sulla Conferenza A. VON BODGANDY, *La nostra società europea e la sua Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, pp. 671-673; G. ROMEO, *La conferenza sul futuro dell'Europa come passaggio verso la comunità politica dell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2021, p. 674-677; P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modelli di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2022, pp. 167-170.

³ Il testo della dichiarazione è presente al seguente link https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/it-dichiarazione_comune_sulla_conferenza_sul_futuro_dell.pdf

⁴ Sulla dicotomia tra rappresentanza e partecipazione, nell'ordinamento costituzionale italiano ed europeo, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012. Tali due categorie sono talvolta considerate due declinazioni della democrazia tra loro sostitutive, talvolta complementari. Spesso, infatti, la partecipazione non viene considerata un'alternativa alla rappresentanza ma un semplice corollario di essa, recuperando la sua funzione originaria, quella di «democratizzare la democrazia», ossia di «contribuire a superare la storica separazione tra società civile e istituzioni rappresentative» (così A. MASUCCI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni "punti fermi" per una loro integrazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 361); sul tema anche M. LUCIANI, *La questione della partecipazione*, in AA.Vv., *Percorsi culturali di Michele Scudiero. Presentazione degli Scritti in onore*, Napoli, Jovene, 2009.

⁵ Sulla democrazia partecipativa e rappresentativa nell'ordinamento europeo, *ex multis*, S. SMISMAN, *The Constitutional Labelling of "the democratic life of the EU": representative and participatory democracy*, in A. FOLLESDAL, L. DOBSON (eds.), *Political Theory and the European Consti-*

alle disposizioni democratiche, l'art. 10 TUE, precisa che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa», ma l'art. 11 TUE stabilisce che «le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione»⁶, costituendo il fondamento di una partecipazione democratica che vada oltre il principio rappresentativo, superi l'equivalenza funzionale tra democrazia e parlamentarismo⁷, da un lato, e si svincoli dalla necessaria esistenza di un *demos* sovranazionale, dall'altro⁸.

La Conferenza affonda le sue radici qualche anno più indietro rispetto alla data di inizio del processo, e si pone in continuità con il «Libro bianco sul Futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025», pubblicato dalla Commissione europea nel 2017 in occasione del 60° anniversario della firma dei Trattati di Roma⁹. Il dato più significativo, che è a monte del processo, è tuttavia la crescente affluenza alle elezioni del Parlamento europeo del 2019, che registrano una partecipazione del 50,6% in netta ripresa rispetto al 42,61% del 2014. È questo dato che testimonia la volontà dei cittadini di far sentire la propria voce, costruendo

tution, London, Routledge, pp. 122-139; J. COULTRAP, *From Parliamentarism to pluralism: models of democracy and the European Union's «Democratic Deficit»*, in *Journal of Theoretical Politics* 11 (1), 1999; E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica dell'Unione tra «democrazia rappresentativa» e «democrazia partecipativa»*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, ESI, 2009; D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2, 2011, p.297 ss.; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppo attuali e prospettive*, in *Diritto Pubblico*, 2009, p.589 ss.

⁶ Il dibattito sul principio democratico nell'Unione europea è vastissimo. Ci si limita in questa sede a menzionare J. WEILER, M. WIND, (eds.), *Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, 2003; J. WEILER, U. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in J. HAYWARD (ed), *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass, 1995. D. WINCOTT, *Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy* in *New Constitutional Thought on The Future of Europe*, «European Law Journal», 4(4), 1998.

⁷ Cfr. F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 1996, p.55; G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, Guida, 1999, pp. 51-52; B. GUASTAFERRO, *Le declinazioni sovranazionali del principio democratico*, in A. ARGENIO (a cura di), *Democrazia e Totalitarismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

⁸ S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come potere costituente*, Milano, Giuffrè, 2002.

⁹ M.C. MARCHETTI, *Conferenza sul futuro dell'Europa: la tua voce conta!*, in *EUblog.eu* (10 maggio 2021).

un'Europa in cui i popoli, parafrasando le parole di Macron espresse nella dichiarazione sul Rinascimento europeo¹⁰, possano riprendere «il controllo del proprio destino» e che inviterà le istituzioni europee ad aprire una riflessione sul futuro dell'Europa volta a superare le ondate sovraniste ed euroscettiche culminate nella Brexit. L'avvento dirompente della pandemia nel 2020 ha certamente imposto una battuta d'arresto al processo, ritardando di un anno l'avvio dei lavori della Conferenza, ma, allo stesso tempo, è servito a consolidare l'idea che un'Unione europea più forte, più efficace, più vicina al cittadino e più solidale è indispensabile per far fronte a sfide, prima fra tutte quella sanitaria e climatico-ambientale, che assumono sempre più carattere transnazionale. Il presente contributo si propone di analizzare in primo luogo l'architettura istituzionale della Conferenza, per esaltare la democrazia che emerge *nella* Conferenza sul futuro dell'Europa, per poi scandagliare invece le declinazioni della democrazia proposte *dalla* Conferenza, e i suoi possibili esiti.

2. *La democrazia nella Conferenza sul futuro dell'Europa*

L'ambizione della Conferenza sul futuro dell'Europa è rendere i cittadini maggiormente protagonisti del processo di integrazione europea. Come ufficialmente sottoscritto dai Presidenti della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo nella *Dichiarazione congiunta sulla Conferenza sul futuro dell'Europa*, «l'Unione europea deve dimostrare di essere in grado di rispondere alle preoccupazioni e alle ambizioni dei cittadini». È per questo che l'architettura istituzionale della Conferenza è stata concepita per esaltare la centralità del cittadino in dinamiche decisionali *bottom up*, che affiancano ai classici canali della democrazia rappresentativa e del dialogo inter-istituzionale momenti di partecipazione, consultazione e deliberazione tra persone provenienti da ogni angolo d'Europa senza particolare conoscenza delle dinamiche di funzionamento dell'Unione europea.

¹⁰ E. MACRON, *Per un Rinascimento europeo. Lettera ai cittadini europei* (4 marzo 2019) <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it>.

2.1 La struttura della Conferenza tra democrazia rappresentativa, partecipativa e deliberativa

Fondata sulle cosiddette tre “Ps”, la Conferenza si articola su tre pilastri¹¹. Il primo è la Piattaforma digitale multilingue, lanciata attraverso la conferenza stampa del 19 aprile 2021, alla presenza dei tre copresidenti del Comitato esecutivo della Conferenza: Guy Verhofstadt a nome del Parlamento europeo, Ana Paula Zacarias, Segretaria di Stato portoghese per gli Affari europei a nome della Presidenza del Consiglio dell’UE e Dubravka Šuica, Vicepresidente della Commissione per la democrazia e la demografia. Grazie alla piattaforma, i cittadini possono condividere le proprie idee ed inviare contributi online in uno dei nove ambiti tematici della Conferenza, individuati sulla scorta dell’agenda strategica del Consiglio europeo e degli orientamenti politici 2019-2024 della Commissione europea: Cambiamento climatico e ambiente, Salute, Un’economia più forte, giustizia sociale e occupazione, L’UE nel mondo, Valori e diritti, Stato di diritto e sicurezza, Trasformazione digitale, Democrazia europea, Migrazione e istruzione, Cultura gioventù e sport.

La facilità di accesso alla piattaforma, da effettuarsi con un semplice *log in*, è potenziata da un meccanismo di traduzione simultanea che permette ai cittadini europei di comunicare *peer to peer* e interagire in modo aperto e inclusivo in 24 lingue, di navigare e registrarsi per gli eventi online caricati sulla piattaforma e visualizzati su una mappa interattiva. La maggior parte di idee e contributi in sede di Piattaforma digitale multilingue si è concentrata principalmente su ambiente, cambiamento climatico, salute (seguite dall’ambito tematico democrazia europea), e molte delle raccomandazioni finali della Plenaria, di cui si discuterà in seguito, fanno tesoro delle proposte dei cittadini emerse dalla Piattaforma, sollecitando le istituzioni europee a proteggere e ripristinare la biodiversità, a rafforzare la sicurezza energetica europea, a promuovere la conoscenza e l’istruzione in materia di ambiente, cambiamenti climatici, uso dell’energia e sostenibilità; a rafforzare la resilienza e la qualità

¹¹ Per una descrizione dettagliata sulla struttura della Conferenza A. ALEMANN, *Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d’être*, in *European Law Journal* (13 febbraio 2022), Volume 26, Issue 5-6.

dei sistemi sanitari e garantire a tutti gli europei l'accesso paritario e universale a un'assistenza sanitaria a prezzi accessibili¹².

Il secondo pilastro è costituito dai quattro *Panel europei dei cittadini*, che raccolgono complessivamente 800 cittadini selezionati in modo casuale (200 per ciascun panel), chiamati a discutere e ad avanzare raccomandazioni in quattro macro-ambiti tematici che raggruppano i nove *cluster* già discussi in piattaforma. All'interno di questi quattro panel (Panel 1 «Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale»; Panel 2 «Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza»; Panel 3 «Cambiamento climatico e ambiente / Salute»; Panel 4 «L'UE nel mondo, migrazione») i partecipanti sono selezionati tenendo conto di cinque criteri che assicurano che ciascun panel sia rappresentativo in termini di origine geografica, sesso, età, contesto socio-economico e livello di istruzione. In tal modo, le medesime priorità politiche per il futuro dell'Europa vengono discusse tenendo conto di diverse angolature visuali e diversi bisogni dei cittadini, dando vita a un inedito e proficuo esercizio di democrazia deliberativa¹³. Infine, il terzo pilastro è la Plenaria della Conferenza, i cui membri, divisi in nove gruppi di lavoro corrispondenti ai nove cluster della Piattaforma, sono chiamati a discutere sia le raccomandazioni espresse dai Panel europei di cittadini che i contributi pervenuti sulla Piattaforma, che resta il fulcro dell'intero sistema. La Plenaria è composta da 449 partecipanti, di cui 108 membri del Parlamento europeo, 108 rappresentanti dei Parlamenti nazionali, 54 rappresentanti del Consiglio (due per ciascuno Stato membro), 3 rappresentanti della Commissione europea, 108 rappresentanti dei cittadini, tra cui 80 rappresentanti dei 4 panel europei

¹² F. MENDEZ E M. MENDEZ, *The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, 48, 52. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Il primo scoglio dell'iniziativa dei cittadini europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2013.

¹³ A. ALEMANNI, *op. cit.*, p. 2, nota che il panel costituiscono il momento squisitamente "deliberativo" della Conferenza. Il dialogo fra cittadini di diversa estrazione, età e provenienza geografica è infatti sollecitato dalla figura di *facilitator* professionisti. In realtà, anche tra le attività organizzate dagli Stati membri nell'ambito della Conferenza, di cui non è possibile dar conto all'interno di questo studio, sono stati creati molti *panel nazionali* per permettere ai cittadini dei singoli Stati di esprimere la propria voce. In Italia tali attività sono state coordinate dal "Comitato Scientifico sul futuro dell'Europa" di nomina governativa, presieduto da Paola Severino e Ferdinando Nelli Feroci, dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dal Dipartimento Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

dei cittadini (20 per ogni panel), 18 del Comitato economico e sociale europeo, 12 rappresentanti delle parti sociali e 8 rappresentanti della società civile, 18 rappresentanti del Comitato delle regioni, 6 rappresentanti eletti delle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali¹⁴. Come emerge da un'indagine speciale Eurobarometro n. 500 "Il futuro dell'Europa", condotta da Parlamento e Commissione europea e svolta tra il 22 ottobre e il 20 novembre 2020 nei 27 Stati membri dell'UE intervistando oltre 27.000 persone, tra coloro che hanno manifestato la volontà di essere direttamente coinvolti nella Conferenza emerge una preferenza per la partecipazione ad incontri a livello locale (44%)¹⁵, a dimostrazione dell'importanza della democrazia di prossimità per consolidare un legame tra cittadini e istituzioni europee che non prescinda da, ma coinvolga, le autonomie territoriali.

2.2 La democrazia di prossimità: il coinvolgimento del Comitato delle Regioni

La Conferenza ha proposto una partecipazione attiva del Comitato europeo delle Regioni, l'organismo che nell'organizzazione istituzionale dell'Unione europea rappresenta le autonomie territoriali degli Stati¹⁶

¹⁴ Sul modello di democrazia partecipativa della conferenza P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modelli di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, cit. Critici nei confronti di tale modello, S. THIERSE, *The Conference on the Future of Europe - Finally, an opportunity for More Top-Down Bureaucracy?*, in *VEerfassungsblog*, 16 marzo 2021 e E. VENIZIOS, *The Conference on the Future of Europe as an Institutional Illusion*, *VerfBlog*, 16 dicembre 2021, che la definisce «an institutional and procedural hybrid, with a symbolically heavy name and without any legal basis». Positivo invece sul plusvalore democratico della Conferenza M. STEUER, *The Conference on the Future of Europe as Constitutional Experiment*, *IACL-IADC Blog* (19 May 2022).

¹⁵ M.C. MARCHETTI, *op. cit.*, al secondo posto tra le modalità di partecipazione si colloca la disponibilità a partecipare a indagini campionarie (34%); si rileva anche la disponibilità a dialogare direttamente con rappresentanti politici a livello europeo e nazionale (31%) e a prendere parte a consultazione online attraverso piattaforme digitali (30%).

¹⁶ Sul Comitato delle Regioni M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governante europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, Carocci, 2010; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 2013, p.1097 ss. e sia consentito rinviare anche a A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp.175-209.

e si propone di avvicinare l'Europa ai suoi cittadini, all'interno della sessione plenaria della Conferenza e, in qualità di osservatore, del Comitato esecutivo. Durante lo svolgimento dei lavori della Conferenza, il Comitato delle Regioni è stato impegnato in numerosi dialoghi locali e transfrontalieri con i cittadini, e le idee e raccomandazioni che ne sono scaturiti sono state pubblicate sulla piattaforma digitale multilingue.

Nelle sessioni plenarie della Conferenza la delegazione del Comitato delle Regioni ha partecipato con l'obiettivo di instaurare dei contatti con gli altri 420 delegati per rafforzare il ruolo degli enti locali e regionali nel funzionamento democratico dell'Unione europea e promuovere la dimensione territoriale delle politiche dell'UE. La partecipazione del Comitato delle Regioni ha contribuito, da un lato, a mettere in evidenza quali questioni fossero rilevanti per le regioni e le città dell'UE riguardo ai temi discussi nella Conferenza, dall'altro ha contribuito a produrre una riflessione articolata sul ruolo delle autonomie territoriali nel processo di 'rivitalizzazione' democratica dell'Unione. Con riferimento a sé stesso, il Comitato delle Regioni ritiene che non dovrebbe più limitarsi solamente a una funzione consultiva¹⁷, ma dovrebbe avere un ruolo vincolante negli ambiti d'intervento dell'UE con una chiara dimensione territoriale. Il suo contributo dovrebbe concretizzarsi con la produzione di normative migliori e di una maggiore legittimità democratica nell'UE, dando a 1,2 milioni di leader locali e regionali la forza per colmare il divario tra l'UE e i suoi cittadini. In questa prospettiva il Comitato della Regioni sostiene la proposta del Parlamento europeo di lanciare una

¹⁷ Ricordiamo sommariamente che l'azione svolta dal Comitato nella fase pre-legislativa si sostanzia in una funzione di impulso e un'azione di intermediazione tra la Commissione e gli attori regionali e locali coinvolti nella valutazione preventiva dell'impatto sociale, economico, e soprattutto regionale delle politiche e delle iniziative legislative europee. Il Comitato esamina previamente il programma annuale di lavoro inviatogli dalla Commissione europea e produce «*outlook opinions*» sulle politiche della UE e studi sull'impatto delle singole proposte che si intendono approvare. Opera così il controllo della sussidiarietà non soltanto durante la normale attività consultiva ma sin dal momento della definizione delle politiche e delle singole proposte legislative. Nel prosieguo dell'iter legislativo svolge una importante funzione consultiva sui progetti di atti legislativi sottoposti alla sua attenzione dalle istituzioni europee attraverso la emissione di pareri redatti dalle Commissioni competenti e approvati in via definitiva dall'Assemblea plenaria dell'organo. L'azione consultiva del Comitato non si esaurisce nella redazione di un singolo parere, ma si manifesta nuovamente con il diritto di esprimere pareri di revisione, nel caso in cui le proposte legislative subiscano alterazioni e modifiche consistenti nel corso dell'iter legislativo.

nuova Convenzione sul futuro dell'Europa per trasformare realmente il ruolo di enti locali e regionali nell'architettura istituzionale europea, attraverso un ripensamento dello stesso Comitato¹⁸.

Preliminarmente, occorre osservare che su tutti e nove i temi le autonomie territoriali che sono dotate della funzione legislativa sono chiamate in causa per dare svolgimento ai risultati della Conferenza (dare corpo ad una dimensione europea più democratica nella quale calare le azioni da svolgere). Con riferimento alle autonomie territoriali come enti di prossimità con i quali il cittadino si rapporta in modo più immediato e diretto il Comitato ha espresso la sua posizione e tra i nove temi possiamo ricordare i seguenti¹⁹.

Nel tema «cambiamenti climatici e ambiente» gli enti locali e regionali sono impegnati ad attuare il 70% delle misure di mitigazione dei cambiamenti climatici e il 90% delle politiche di adattamento a tali cambiamenti²⁰. Se si vuole ambire a centrare l'obiettivo di trasformare l'Europa nel primo continente climaticamente neutro entro il 2050 il "Green Deal europeo" deve tenere in conto le diversità dei territori ed è, pertanto, necessario adottare un approccio dal basso per rispettare il principio di sussidiarietà, garantendo nel contempo la flessibilità indispensabile per adattarsi alle diverse esigenze²¹. Le Regioni e le Città si trovano in una posizione privilegiata in quanto, lavorando a diretto contatto con i cittadini, possono contribuire a promuovere il cambiamento dei comportamenti in un'ottica di sostenibilità.

Il tema «un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione» chiama in causa le autonomie territoriali e le loro competenze nei settori politiche

¹⁸ Vedi *infra* paragrafo 3.4.

¹⁹ <https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/future-europe-role-of-regions-cities.aspx#7>.

²⁰ La fonte è il sito istituzionale del Comitato delle Regioni.

²¹ Le questioni relative ai cambiamenti climatici e all'ambiente sono trattate dalla commissione Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE). Tra i temi chiave delle priorità politiche del Comitato europeo delle regioni per il periodo 2020-2025 figura la priorità «Costruire comunità resilienti», che si basa sulla recente iniziativa del Comitato delle Regioni *Green Deal* a livello locale, costituita da un gruppo di lavoro composto da tredici rappresentanti eletti a livello locale e regionale.

di coesione²² e politiche sociali²³. Le disparità territoriali, sia quelle tra le regioni e le città dell'UE, sia quelle al loro interno in termini di risultati economici e di occupazione, variano notevolmente, motivo per cui l'Unione europea ha istituito la politica di coesione e i fondi destinati a ridurre tali disparità²⁴. Le crisi che attraversano l'Europa, da quella sanitaria, a quelle ambientale, economica e sociale colpiscono i territori in modo differente e attivano meccanismi di reazione che, essendo legati allo status esistente, rischiano di aggravare ulteriormente le disparità là dove le fragilità sono già conclamate²⁵. L'azione a livello dell'UE da sola non è sufficiente, occorre un contributo sinergico delle autorità nazionali, regionali e locali, come anche delle parti sociali e degli altri soggetti interessati a tutti i livelli²⁶. Considerato che gli enti regionali e locali svolgono un ruolo centrale nell'attuazione delle politiche occupazionali e sociali, è essenziale, a parere del Comitato, garantire nelle fasi di elaborazione e attuazione delle politiche dell'UE una rappresentanza adeguata della dimensione locale e regionale²⁷.

²² F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enc. dir. I tematici III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p.839 ss.

²³ A. PIOGGIA, *Politiche sociali*, in *Enc. dir. I tematici III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 861 ss.

²⁴ R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, il Mulino, 2000; AA.Vv., *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, a cura di G. COLOMBINI, Napoli, Jovene, 2011.

²⁵ A. POLICE, *Federalismo "asimmetrico" e dequotazione dell'uguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 489 ss.; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

²⁶ F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, cit., p.853, il quale sottolinea come le misure di coesione innescano «dal basso» politiche di eguaglianza, mediante procedimenti di amministrazione concertata quali l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il contratto di programma, il patto territoriale ed il contratto d'area. Sull'amministrazione condivisa vedi A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000. Sul ruolo degli enti territoriali vedi A. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali. Un'introduzione critica*, Torino, Giappichelli, 2014; AA.Vv., *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, a cura di S. CIMINI e M. D'ORSOGNA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

²⁷ All'interno del Comitato delle Regioni le questioni relative alla giustizia sociale e all'occupazione sono trattate dalla commissione Politica sociale, istruzione, occupazione, ricerca e cultura (SEDEC). La priorità «Coesione, il nostro valore fondamentale» è tra i temi chiave delle politiche del Comitato europeo delle regioni per il periodo 2020-2025. Essa riguarda l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali ed è stata inclusa tra le priorità del programma di lavoro per il 2021. Questa priorità riveste inoltre la massima importanza per il Comitato in quanto po-

Anche il tema «Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza» deve sollecitare il ruolo delle autonomie territoriali. Gli enti locali e regionali all'interno di un sistema di *governance* multilivello contribuiscono attivamente alla tutela dei diritti fondamentali, che ha ricadute positive sullo sviluppo economico e sociale ed è la via migliore per conquistare la fiducia dei cittadini. È responsabilità condivisa a livello europeo, nazionale, regionale e locale promuovere una cultura del rispetto dello Stato di diritto. Per quanto riguarda la «sicurezza», inoltre, i Comuni hanno un ruolo chiave nella protezione degli spazi pubblici²⁸ e nella prevenzione della radicalizzazione sul territorio delle organizzazioni criminali²⁹. Il Comitato delle regioni ha proposto che le autonomie territoriali siano partecipi delle attività di promozione di una cultura del rispetto dei diritti fondamentali, dei valori dell'UE e dello Stato di diritto, avendo cura particolare a rafforzare l'adesione dei giovani a questi elementi fondanti dell'UE. Il tema della «Trasformazione digitale» è ampio e complesso e coinvolge l'assetto e l'azione della pubblica amministrazione³⁰. L'accesso alle infrastrutture e ai servizi digitali varia notevolmente tra le diverse regioni e città dell'UE e persino al loro interno, e porta l'attenzione anche sulle comunità che vivono in territori a bassa densità abitativa. La trasformazione digitale è essenziale per lo sviluppo economico e sociale, e le tecnologie digitali sono imprescindibili per ogni aspetto della nostra vita³¹. Allo stesso tempo, la pandemia di Covid-19 ha messo in luce un crescente divario digitale in tutta l'UE, confermando che la disponibilità e l'accessibilità delle opportunità di trasformazione digitale hanno un

trebbe definire un nuovo asse di intervento per le istituzioni europee, che passerebbero da un approccio intergovernativo a un processo decisionale europeo.

²⁸ I profili appartengono ai vari volti che minacciano la vita urbana: prostituzione, alcolici, tossicodipendenze, decoro urbano ecc.

²⁹ V. ANTONELLI, *Sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Padova, Cedam, 2018.

³⁰ Per un approccio prospettico ampio e per una ricca bibliografia B. BOSCHETTI, *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir. I tematici III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 75 ss.

³¹ Sulla digitalizzazione in ambito pubblico e con riferimento al rapporto tra amministrazione e cittadini D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2019, p. 663.

impatto importante sulla coesione tra le regioni e le città dell'UE³². Il Comitato europeo delle regioni ha preso a cuore il concetto di «coesione digitale» sin dal 2019, in occasione dell'adozione del parere sul tema «L'Europa digitale per tutti». La coesione digitale è un'importante dimensione aggiuntiva del concetto di coesione economica, sociale e territoriale, sancito dal Trattato UE ed è per questo che il Comitato studia lo stato della trasformazione digitale nelle regioni dell'UE e monitora il divario in termini di infrastrutture, utilizzo di Internet e disponibilità di servizi amministrativi online.

Il tema della «Democrazia europea» chiama in causa tutte le istituzioni, sia quelle dei Paesi membri dell'Unione che quelle euro-unitarie. Rafforzare il funzionamento democratico dell'Unione è un modo per rilanciare il progetto europeo. Le Regioni, le Città, i Comuni e più di un milione di rappresentanti politici eletti a livello subnazionale svolgono un ruolo importante nel rendere la democrazia europea più resiliente. Un maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali, soprattutto attraverso un rinnovato Comitato europeo delle regioni, nella definizione delle politiche dell'UE potrebbe dare ulteriore energia al progetto di avvicinare l'Europa ai cittadini.

In questa prospettiva il Comitato europeo delle regioni sostiene lo sviluppo costante dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che garantiscono che le decisioni siano adottate al livello più vicino possibile ai cittadini e che vi siano controlli costanti per verificare se l'azione dell'UE sia giustificata rispetto alle possibilità esistenti a livello nazionale, regionale o locale. Emerge qui la trasversalità del tema «Democrazia europea» e la sua valenza strategica dal momento che solo realizzando in sede istituzionale alcune modifiche sarà possibile concretizzare una partecipazione delle autonomie locali ai processi decisionali.

Il Comitato, sulla spinta offerta dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, propone di trasformare la partecipazione dei cittadini in un elemento

³² F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, p. 155, si sofferma sui rapporti «tra città-ambiente, spazio tecnologico di utenza e potenzialmente di direzione eteronoma; e città-soggetto, proiezione dei cittadini attivi, si crea una tensione che è una dialettica fondamentale della democrazia contemporanea».

permanente e di mettere in comune le esperienze relative al coinvolgimento dei cittadini mediante una rete di Regioni e Città a livello dell'UE.

2.3 *La posizione marginale delle autonomie locali*

La Conferenza può essere anche considerato un esercizio di democrazia locale all'interno di un'idea non meramente burocratica di amministrazione, in cui l'interesse collettivo è perseguito attraverso una collaborazione tra cittadini e istituzioni. Secondo questa prospettiva si valorizza il criterio della sussidiarietà orizzontale e si promuove il ruolo attivo dei corpi sociali. In questo rapporto di collaborazione, dove sono state le istituzioni europee ad attivare e realizzare l'esperienza della partecipazione dei cittadini europei, hanno trovato un loro spazio, sia pure marginale, gli enti locali territoriali. Questo non ha impedito a molti Comuni e Città metropolitane italiane di contribuire a diffondere tra i loro cittadini sia la conoscenza stessa dei lavori della Conferenza, sia i modi per accedere e partecipare ai suoi lavori. Non è mancato l'impegno attraverso i siti internet istituzionali degli enti, impegno caratterizzato da diversa intensità anche in ragione dell'appartenenza o meno a reti realizzate da centri di documentazione, informazione e diffusione dell'Unione Europea come, ad esempio, Europe Direct in Italia, che a sua volta fa parte di una famiglia di centri a livello europeo³³. Non è neanche mancata la sensibilità delle assemblee consiliari verso il processo partecipativo innescato con i lavori della Conferenza³⁴. In sostanza, ha prevalso la cifra connotata al rapporto di prossimità esistente che vede soprattutto i Comuni così naturalmente vicini alla propria comunità da impersonare effettivamente il ruolo di ente con finalità generale.

³³ Vedi *infra*, nota 49.

³⁴ Si registrano mozioni presentate da gruppi consiliari e votate ad ampia maggioranza con le quali, ad esempio, «Il Consiglio comunale si impegna ad approfondire, per quanto di sua competenza, la strategia e gli obiettivi della Conferenza per il Futuro dell'Europa in particolare per quanto concerne le possibili ricadute sul territorio. Impegna la Giunta Comunale a sostenere e promuovere eventuali momenti di confronto, con particolare attenzione al rispetto di tutte le posizioni emerse sul tema e, in virtù dei propositi impliciti nella creazione della piattaforma quale strumento partecipativo, a promuovere dibattiti finalizzati alla comprensione del ruolo delle Istituzioni Europee e delle aspettative dei cittadini nei loro confronti.» (Consiglio comunale di Ferrara Mozione «Conferenza sul futuro dell'Europa» - P.G. n. 89183, del 21 luglio 2021).

3. *La democrazia proposta dalla Conferenza sul futuro dell'Europa*

Durante l'ultima sessione plenaria della Conferenza, svoltasi il 29 e 30 aprile 2022 presso il Parlamento europeo di Strasburgo, è stato raggiunto il consenso delle componenti istituzionali della Conferenza su 49 proposte, che rappresentano la sintesi della deliberazione avvenuta in Plenaria tenendo conto delle 178 raccomandazioni formulate dai panel dei cittadini europei, dell'attività dei panel nazionali e dei 43.734 contributi e delle 16.274 idee raccolte sulla piattaforma digitale multilingue. Le 49 proposte, contenute in un Rapporto finale³⁵, sono relative ai nove ambiti tematici stabiliti dalla Conferenza (corrispondenti, del resto, ai nove gruppi di lavoro della Plenaria), ed ogni proposta si prefigge uno specifico obiettivo, per poi essere articolata in una serie di diverse misure volte ad implementarlo. Di seguito saranno analizzate principalmente le proposte ascrivibili all'ambito tematico «democrazia europea» (che riguardano le proposte da 36 a 40 del documento finale), tenendo anche conto del *Preliminary technical assessment of the proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe*³⁶, predisposto dal Segretariato generale del Consiglio dell'UE. Tale documento è di estrema rilevanza in quanto valuta concretamente la possibilità per le Istituzioni europee di dar seguito alle 49 proposte. Per ciascuna di esse, difatti, tale valutazione tecnica considera la fattibilità di una loro possibile realizzazione a trattati vigenti o, al contrario, la necessità di una revisione dei trattati alla luce dell'impossibilità per l'Unione di legiferare nel senso richiesto dai cittadini in assenza di esplicite basi giuridiche.

3.1 *Democrazia e partecipazione*

Tra le proposte della Plenaria della Conferenza nell'ambito tematico «democrazia europea», la proposta n. 36 si prefigge di aumentare la partecipazione dei cittadini e il coinvolgimento dei giovani, al fine di «sviluppare una “piena

³⁵ Il Rapporto è disponibile sul sito della Conferenza all'url https://futureu.europa.eu/trails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBN1UzQVE9PSIsImV4c-CI6bnVsbCwicHVyIjoiYmxvY19pZCJ9fQ==--a8e0633a7b60d869ec3b2142f1ac7fd16743eb4b/Book_CoFE_Final_Report_EN_full.pdf

³⁶ Il documento è consultabile sul sito del Consiglio all'url <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-ADD-1/en/pdf>.

esperienza civica” per i cittadini europei, garantire che la loro voce sia ascoltata anche tra un’elezione e l’altra e che la partecipazione sia efficace». Tale proposta è poi articolata in undici misure concrete. Ad esempio, la misura n. 1 intende migliorare l’efficacia dei meccanismi esistenti di partecipazione dei cittadini e svilupparne di nuovi, chiedendo che tutte le informazioni su tali spazi partecipativi siano riassunte in un sito web ufficiale e che siano creati meccanismi di monitoraggio delle iniziative politiche emerse dai processi di democrazia partecipativa. Analogamente, la misura n. 11 invita ad approvare una Carta dell’UE sugli strumenti che consentono il coinvolgimento dei cittadini negli affari europei. La misura n. 3 mira a costituire una piattaforma digitale di facile utilizzo in cui i cittadini, in particolare i giovani, possano condividere idee, rivolgere quesiti ai rappresentanti delle istituzioni dell’UE ed esprimere il loro punto di vista su importanti questioni e proposte legislative dell’UE, anche attraverso lo svolgimento di sondaggi online. Analogamente, la misura n. 9 propone una sorta di *youth check* nell’*impact assessment* della normativa europea, invocando un meccanismo di consultazione con i rappresentanti dei giovani che serva a valutare il potenziale impatto della legislazione abbia sul loro futuro. La misura n. 7 prevede l’organizzazione periodica di assemblee dei cittadini, selezionati in modo casuale, con criteri di rappresentatività, ed eventualmente guidate da esperti che forniscano informazioni sufficienti per deliberare, per coadiuvare le attività delle istituzioni europee, che dovrebbero debitamente motivare la scelta di discostarsi dalle deliberazioni assembleari dei cittadini.

È interessante notare che, secondo il Segretariato generale del Consiglio dell’Unione, le sovra-menzionate misure, volte ad implementare la proposta n. 36, potrebbero tutte essere realizzate a trattati vigenti. Qualunque azione delle istituzioni europee volta ad accrescere i meccanismi tutt’ora esistenti per incentivare la partecipazione dei cittadini – tra cui ad esempio l’iniziativa dei cittadini europei di cui all’art. 11.4 TUE o il Dialogo che la Commissione instaura con i cittadini e le parti sociali – troverebbe un solido ancoraggio nell’art. 11 del TUE, dedicato alla democrazia partecipativa³⁷.

³⁷ Ai sensi dell’art. 11, par. 1, «Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione». Ai sensi del par. 2., le istituzio-

Al contrario, molte delle misure contenute nella proposta 37, intitolata «Informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani (bis)» in quanto incentrata, come la n. 36, su una declinazione meramente partecipativa della democrazia, non potrebbero essere implementate senza una formale revisione dei trattati. La proposta 37, difatti, ha come obiettivo quello di «rendere l'Unione europea più comprensibile e accessibile e rafforzare un'identità europea comune» e a tal fine propone molte misure volte a rafforzare la formazione in materia di integrazione europea, e dunque ascrivibili al titolo di competenza «istruzione» che, come noto, nell'ordinamento euro-unitario rappresenta una semplice competenza di sostegno. Tale tipologia di competenza permette all'Unione solo di coadiuvare o supportare l'attività degli Stati membri (anche dal punto di vista finanziario come, ad esempio, accade con il programma Erasmus), ma non di adottare misure di armonizzazione. Solo a titolo di esempio, la misura n. 1, che si propone di garantire un livello minimo di conoscenze sull'UE e in particolare sui suoi processi democratici, compresa la storia dell'integrazione europea e della cittadinanza europea, non potrebbe essere realizzata a trattati vigenti, in quanto la materia istruzione e formazione professionale, disciplinata dagli articoli 165 e 166 TFUE, rappresenta una mera competenza di sostegno incapace di armonizzare i contenuti dell'insegnamento, che restano una prerogativa statale.

Analogamente, la misura n. 6 della proposta 37, per rafforzare l'identità comune tra i cittadini europei, propone di istituire un fondo dell'UE per sostenere le interazioni online e offline (ad esempio programmi di scambio, tavole rotonde, riunioni) di breve e più lunga durata tra i cittadini dell'UE, di creare manifestazioni e squadre sportive comuni o rendere la Giornata dell'Europa (9 maggio) un giorno festivo aggiuntivo in Europa per tutti i cittadini dell'UE. In merito a quest'ultimo punto, il Segretariato generale del Consiglio rileva che i giorni festivi sono di competenza nazionale degli Stati membri (probabilmente perché particolarmente ancorati all'identità nazionale dei singoli Stati) e che rendere la giornata dell'Europa un ulteriore giorno festivo obbligatorio in tutta l'UE richiederebbe una modifica dei Trattati.

ni devono mantenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». Ai sensi del par.3, secondo cui «Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate».

3.2 Democrazia rappresentativa ed equilibri istituzionali

La proposta 38 della Conferenza sul futuro dell'Europa, dedicata a «democrazia e elezioni», ha come obiettivo quello di «rafforzare la democrazia europea consolidandone le fondamenta, intensificando la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo, promuovendo il dibattito transnazionale sulle questioni europee e garantendo un forte legame tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti». A tal fine, la misura 2 della Proposta 38 chiede di istituire un referendum europeo, da realizzarsi su proposta del Parlamento europeo su temi particolarmente rilevanti per i cittadini europei e la misura 3 chiede di modificare la legge elettorale dell'UE al fine di armonizzare le condizioni elettorali (età per votare, data delle elezioni, requisiti per le circoscrizioni elettorali, candidati, partiti politici e il loro finanziamento) per le elezioni del Parlamento europeo e di creare «liste transnazionali» con candidati provenienti da più Stati membri, agevolando la possibilità di voto digitale e garantendo diritti di voto effettivi alle persone con disabilità. A tal riguardo, la valutazione tecnica del Segretariato generale del Consiglio esclude la possibilità di indire referendum pan-europei in assenza di esplicite basi giuridiche, ma ritiene perseguibili le proposte in merito alla modifica della legge elettorale, potenzialmente incardinabili all'interno dell'art. 223 TFUE, secondo cui «Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri» (par. 1) e secondo cui «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie...». Difatti, nel maggio del 2022 è stata già incardinata in seno alla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento una proposta di modifica dell'*Electoral Act* 1976, tuttora vigente, per armonizzare le discipline nazionali in merito alle elezioni del Parlamento europeo³⁸.

³⁸ *European Parliament legislative resolution of 3 May 2022 on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of*

La misura 4 della proposta 38 intende «rafforzare i legami tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti, tenendo conto delle specificità nazionali e del desiderio dei cittadini di ridurre le distanze e di sentire che le loro preoccupazioni portano a un'azione specifica da parte dei rappresentanti eletti al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali». A tal fine, la misura ritiene che i cittadini europei dovrebbero avere maggiore voce in capitolo su chi è eletto Presidente della Commissione e che ciò potrebbe essere conseguito o mediante un'elezione diretta o attraverso un sistema di candidati capilista; che il Parlamento europeo dovrebbe avere il diritto di iniziativa legislativa; che il Parlamento europeo dovrebbe decidere in materia di bilancio alla stregua di quanto accade in molti ordinamenti nazionali. Come intuibile, ad eccezione della presentazione di un sistema di candidati capilista che consenta alle famiglie politiche europee di indicare in anticipo, in prossimità delle elezioni per il Parlamento europeo, il candidato alla Presidenza della Commissione, già del resto sperimentato nella prassi a partire dalle elezioni del 2014³⁹, molte delle proposte contenute dalla misura 4 non potrebbero essere realizzate senza una formale revisione dei Trattati, che notoriamente tipizzano in modo puntuale le competenze di ciascuna istituzione. Ciò è vero sia per il potere di iniziativa legislativa in capo al Parlamento europeo (attualmente dotato del solo «potere di iniziativa sull'iniziativa» di cui all'art. 225 TFUE, che consente di sollecitare la Commissione ad avviare una proposta legislativa), sia del potere di esercitare in via esclusiva le funzioni di bilancio, attualmente invece esercitabili «congiuntamente» al Consiglio, come prescritto dall'art. 16 TUE.

3.3 *Democrazia e processo decisionale*

La proposta 39, dedicata al processo decisionale dell'Unione, intende migliorare quest'ultimo al fine di garantire una più efficace capacità di azione dell'UE, tenendo conto nel contempo degli interessi di tutti gli

*the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that Decision (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)), su cui si rinvia a M. DIAZ CREGO, *Towards new rules for European elections?*, European Parliament research Service (September 2022).*

³⁹ Sul quadro normativo sotteso alla prassi e sulle sue difficoltà di implementazione, si rinvia a B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 4, 2014 e alla letteratura ivi contenuta.

Stati membri e garantendo un processo trasparente e comprensibile per i cittadini. A tal fine, con la misura n. 1 della proposta 39, la Plenaria propone la scelta decisamente coraggiosa di generalizzare il voto a maggioranza qualificata e conservare il voto all'unanimità per le sole questioni riguardanti l'adesione di nuovi paesi all'UE e le modifiche ai principi fondamentali dell'UE contemplati dall'art. 2 TUE e dalla Carta dei diritti. Tale scelta è di certo sintomatica di un'insofferenza di fondo nei confronti del voto all'unanimità, spesso in grado di frenare la capacità di azione di un'Unione a 27 attraverso il potere di veto dei singoli Stati, anche in occasioni di eventi che negli ultimi anni avrebbero richiesto una maggiore efficacia di azione, come la crisi economico-finanziaria, la crisi pandemica o la crisi internazionale che si profila in seguito al conflitto russo-ucraino. Ed è una scelta che guarda al superamento dell'antico dilemma tra *democrazia* ed *efficienza*⁴⁰ e al potenziamento della legittimazione «*per output*»⁴¹, di cui godono istituzioni in grado di soddisfare ambizioni e bisogni dei propri cittadini.

Di fronte ad una richiesta così puntuale da parte della Plenaria, il Segretariato del Consiglio ha effettuato una ricognizione di tutte le disposizioni relative alle procedure decisionali in seno al Trattato, rilevando che attualmente vi sono ben 76 casi in cui il Consiglio delibera all'unanimità e 18 casi in cui il Consiglio europeo delibera all'unanimità, e che in molti di questi procedimenti il superamento del voto all'unanimità potrebbe essere raggiunto attivando la c.d. «clausola passerella generale»⁴² di cui all'art. 48, par. 7, del Trattato. L'art. 48 TUE, dopo aver disciplinato le procedure per la revisione ordinaria dei trattati, al paragrafo 7 consente al Consiglio europeo di adottare una decisione che autorizzi il Consiglio

⁴⁰ Su cui, per tutti, R. DAHL, *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, Dahl, Robert. 1989.

⁴¹ F. W. SHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford, Oxford University Press, 1999 e R. BELLAMY, *Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule?*, in *Journal of European Public Policy* 17:1, 2010, pp. 2-19.

⁴² Esistono inoltre 6 clausole passerelle specifiche che consentono al Consiglio europeo o allo stesso consiglio, all'unanimità, di decidere che la regola del voto del Consiglio sia passata dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata (cfr. articoli 31, paragrafi 3 e 4, TUE, 81, paragrafo 3, TFUE, 153, paragrafo 2, 4° comma, TFUE, 192, paragrafo 2, 2° comma, TFUE, 312, paragrafo 2, 2° comma, TFUE e 333 TFUE).

a decidere a maggioranza qualificata quando i trattati prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore determinato⁴³. La difficoltà nell'attivazione della clausola passerella generale risiede, tuttavia, nel fatto che la decisione con cui il Consiglio europeo autorizza queste modifiche procedurali deve essere adottata all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono, e a condizione che nessun parlamento nazionale si opponga all'attivazione della passerella entro sei mesi dalla notifica. Inoltre, a prescindere dagli aggravii procedurali per farvi ricorso, la clausola passerella generale, ai sensi dell'art. 48.7 TUE, si applica soltanto alle disposizioni del TFUE e del solo titolo V del TUE dedicato alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, con esclusione esplicita delle decisioni che abbiano implicazioni militari o che rientrino nel settore della difesa. Ciò significa che, rispetto alla richiesta dei cittadini di generalizzare il voto a maggioranza, persisterebbero comunque 27 casi (18 relativi al Consiglio europeo e 9 al Consiglio), in cui il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata richiederebbe una formale procedura di revisione dei Trattati.

La misura 2 della proposta 38 punta ad assicurare la trasparenza del processo decisionale, consentendo agli osservatori civili indipendenti di seguirlo da vicino, anche attraverso un più ampio diritto di accesso ai documenti. In particolare, la misura chiede di rafforzare il diritto di inchiesta del Parlamento europeo e di trasmettere on line, allo stesso modo, le riunioni del Consiglio e del Parlamento europeo, comprese le relative votazioni, per consentire ai cittadini interessati di seguire l'elaborazione delle politiche dell'UE e di chiedere conto ai politici e ai decisori del loro operato. A tal proposito, il Segretariato rileva che, ai sensi dell'art. 16, paragrafo 8, TUE, il Consiglio si riunisce già in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo, ma che certamente il Consiglio potrebbe fare più ampio ricorso degli articoli 8 e 9 del suo Regolamento, che elencano altri eventuali casi di deliberazione del Consiglio aperti al pubblico e consentono di rendere pubbliche le votazioni, le dichiarazioni di voto e il processo

⁴³ O anche di adottare atti seguendo la procedura legislativa ordinaria anche quando i trattati prevedono che il Consiglio adotti una procedura legislativa speciale.

verbale in ulteriori casi. Per quanto riguarda il rafforzamento del diritto d'inchiesta del PE, la sua commissione Affari Costituzionali ha adottato nell'ottobre 2011 una relazione contenente un progetto di regolamento sul diritto d'inchiesta del Parlamento europeo, basato sull'art. 226, terzo comma, TFUE, volto a sostituire le attuali norme sull'esercizio del diritto d'inchiesta, che risalgono al 1995. Tuttavia, a causa di divergenze di opinioni fondamentali con il Parlamento europeo, il Consiglio non è stato finora in grado di dare la sua approvazione, come richiesto dall'art. 226 TFUE.

Infine, degna di nota anche la misura n. 3, che, sempre in ossequio all'esigenza di maggiore trasparenza, chiede di modificare i nomi delle istituzioni dell'UE, per chiarire ai cittadini le loro funzioni e i loro rispettivi ruoli nel processo decisionale dell'UE, che dovrebbe basarsi su una struttura più chiara e comprensibile, simile ai sistemi nazionali. Ad esempio, la medesima misura rileva che il Consiglio dell'UE potrebbe essere chiamato Senato dell'UE, alla luce del suo ruolo di rappresentanza degli Stati membri dell'Unione che lo accosterebbe ad una seconda camera a rappresentanza territoriale tipica degli ordinamenti federali, e la Commissione europea potrebbe essere chiamata Commissione esecutiva dell'UE: modifiche che richiederebbero ovviamente di emendare i trattati, che tipizzano *nomen* e funzioni di ciascuna delle istituzioni dell'Unione europea.

3.4 *Democrazia e autonomie territoriali*

Nella proposta 36 «informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani», le misure 5, 6 e 8 chiamano in causa le autorità regionali e locali nel processo di partecipazione dei cittadini; partecipazione da agevolare anche mediante la creazione di un sistema di consiglieri locali dell'UE. Proposta, quest'ultima che ha avuto un suo primo svolgimento nel progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali». Un ulteriore punto propone un coinvolgimento dei cittadini giovani mediante un sostegno agli enti locali nella creazione di «consigli locali della gioventù» non meglio definiti ma di cui alcuni paesi, tra i quali l'Italia, hanno già fatto esperienza aprendo le porte dei Comuni a rappresentanze studentesche che, organizzate in assemblea, fanno esercizio di democrazia partecipata formulando proposte agli organi di governo dell'ente.

Nella proposta 37 «Informazioni per i cittadini, partecipazione e giovani (bis)», la misura n. 5 propone di «avvicinare l'Europa ai cittadini migliorando i punti di contatto e i poli dedicati, o le "Case dell'Europa", a livello locale, per fornire risorse, informazioni e consulenza ai cittadini su questioni relative all'UE, nonché ascoltare le loro preoccupazioni e avviare dibattiti con le associazioni per contribuire a diffondere le opinioni dei cittadini a livello europeo». La misura sembra, in realtà, fare riferimento a qualcosa che già esiste a livello euro-unitario, vale a dire i già citati centri Europe Direct che rendono l'Europa più accessibile ai cittadini sul territorio e consentono loro di partecipare a dibattiti sul futuro dell'Ue. Passando alla proposta 38 «democrazia ed elezioni», la misura n. 4 nel proporre di «rafforzare i legami tra i cittadini e i loro rappresentanti eletti» nei vari livelli territoriali – da quello comunale e quello del Parlamento europeo - in cui si esercita la rappresentanza, chiede, tra le altre cose, di portare nel dibattito pubblico che si svolge nelle campagne elettorali, non solo quelle dedicate alla elezione del Parlamento europeo, questioni relative all'Unione Europea, così da contribuire a ridurre le distanze e di sentire che le preoccupazioni manifestate dai cittadini portano a un'azione specifica da parte dei rappresentanti eletti.

La proposta 39 «processo decisionale dell'UE», alla misura n. 2 chiede di aumentare il livello di trasparenza del processo e di garantire un ampio diritto di accesso ai documenti per rendere più agevole un dialogo tra cittadini e istituzioni dell'UE. Nell'obiettivo di rafforzare questo dialogo si chiede che il processo decisionale dell'UE sia sviluppato «in modo da coinvolgere maggiormente i rappresentanti nazionali, regionali e locali, le parti sociali e la società civile organizzata».

Nell'ultima proposta sul tema, la n. 40, interamente dedicata alla «sussidiarietà», i richiami alle autonomie locali sono, come prevedibile, numerosi. «La sussidiarietà attiva e la *governance* multilivello sono principi e caratteristiche fondamentali per il funzionamento e la responsabilità democratica dell'UE». È questo uno dei punti dai quali si fa leva per chiedere l'indizione di una Convenzione europea qualora ci si rendesse conto della insufficienza delle disposizioni contenute nei trattati attualmente vigenti. Si chiede di definire il concetto di sussidiarietà in modo condiviso tra le istituzioni dell'Unione Europea in modo da avere chiaro a quali livelli, eurounitario, nazionale, regionale/locale vengano prese

le decisioni; di rafforzare il concetto di sussidiarietà legislativa portando i parlamenti nazionali e le assemblee legislative regionali nel procedimento legislativo di livello europeo, così da valutare a monte eventuali straripamenti a danno delle competenze giuridiche di dette assemblee e attivarsi sul versante dell'iniziativa legislativa. Si chiede di riconoscere un ruolo più incisivo alle autonomie territoriali attraverso un ripensamento dei poteri del Comitato delle Regioni, organo che nell'architettura istituzionale dell'Unione andrebbe ad esprimere la loro posizione nei processi decisionali europei.

Nell'ambito di tutte le proposte velocemente passate in rassegna, certamente ascrivibili al superamento di quella che per anni è stata definita la «*regional blindness*»⁴⁴, ossia la “cecità” delle istituzioni europee nei confronti della dimensione regionale, quest'ultima riguardante il Comitato è l'unica che per avere effettivamente seguito avrebbe bisogno di avviare una procedura di revisione per la modifica dei trattati. Le restanti proposte, invece, puntano a potenziare leve già presenti nel sistema euro-unitario, come dimostrato dal progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali», di cui subito si dirà, o rendere di maggiore dominio pubblico l'esistenza di canali di comunicazione, documentazione e confronto tra cittadini, autonomie locali e istituzioni EU, quali la già richiamata rete dei centri Europe Direct.

4. Il progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» come immediato riscontro delle istituzioni europee alla domanda di creare dal basso una sfera pubblica europea

Sembra ispirarsi al contenuto di alcune delle proposte formulate sul tema «democrazia europea», il progetto «Costruire l'Europa con i consiglieri locali», teso a creare una rete europea di rappresentanti politici locali finalizzata alla comunicazione in relazione all'Unione europea in una strutturata alleanza tra il livello di governance europeo e quello locale. La rete «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» è stata proposta dal

⁴⁴ L'espressione è stata coniata da H.P. Ipsen ed è stata poi ripresa in altre lingue da A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 6, 1998, pp. 1401-1426 e S. WEATHERILL, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, in S. WEATHERILL AND U. BERNITZ (eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford-Portland, OR, Hart Publishing, 2005, pp. 1-31.

Parlamento europeo nel 2021 e si concentra sul miglioramento della capacità dei consiglieri locali di divulgazione a livello locale delle iniziative dell'UE.

Il progetto è pensato per dare modo ai politici locali di lavorare insieme e di diffondere informazioni sui temi legati all'UE che riguardano i propri concittadini a livello locale. Contribuisce, inoltre, a rafforzare l'impegno e a promuovere dibattiti su tali tematiche e sul futuro dell'Europa. Il fine ultimo è quello di sostenere la creazione di una vera e propria sfera pubblica europea.

Il progetto è stato organizzato dalla Commissione europea⁴⁵ in stretta collaborazione con la Rete europea dei consiglieri regionali e locali del Comitato delle Regioni⁴⁶. Le modalità di partecipazione sono semplici e si richiede una comunità d'intenti tra il legale rappresentante dell'ente locale e il consigliere eletto interessato al progetto che deve formalizzare la propria adesione.

I membri della rete devono impegnarsi in un dibattito con i componenti della propria comunità di riferimento e/o con i media locali sulle iniziative politiche e sulle misure portate avanti dall'UE. Lo strumento privilegiato è la piattaforma digitale «Futurium»⁴⁷. Divulgare le iniziative dell'UE a livello locale è importante per mantenere lo slancio creato dalla Conferenza sul futuro dell'Europa e nel contesto di Next Generation EU.

L'ente locale si impegna ad assicurare continuità nella partecipazione al progetto provvedendo alla nomina di un nuovo membro appena il

⁴⁵ La Commissione europea, rappresentata dalla Direzione generale delle Comunicazioni (DG COMM), gestisce la rete, la quale è stata istituita come progetto pilota su proposta del Parlamento europeo.

⁴⁶ La Rete europea dei consiglieri regionali e locali del Comitato delle regioni lanciata nel 2021, mira a collegare il lavoro del Comitato delle regioni e dei suoi membri al più ampio pubblico di consiglieri locali presenti nell'UE. Dato che entrambe le reti si rivolgono alla stessa popolazione di consiglieri locali dell'UE, lavorano a stretto contatto in piena sinergia, per evitare sovrapposizioni e ampliare la gamma di servizi offerti. Utilizzano la stessa piattaforma online. I membri di una rete sono invitati a partecipare anche all'altra.

⁴⁷ Idonea per ricevere regolarmente informazioni aggiornate su argomenti di loro interesse e di rilevanza per i territori di appartenenza, nonché per fare rete con altri membri, per partecipare a webinar dedicati e ad altri eventi. I membri sono in contatto tra di loro attraverso il forum di discussione *online*, una volta creato il proprio account su Futurium, oppure in occasione di eventi online o in presenza organizzati dal team del progetto.

mandato elettorale del precedente viene a scadere o termina per qualsiasi motivo.

Il progetto prevede un coinvolgimento degli enti locali con ruoli differenti. Gli enti locali che partecipano con un ruolo di coordinamento sono «ambasciatori» del progetto nei confronti di città, comuni, paesi e borghi⁴⁸ della loro zona, non nominano un consigliere eletto come membro ma hanno ugualmente accesso sia al progetto che alla piattaforma online così da poter fare promozione agli enti più piccoli che, per scarsità di mezzi e risorse umane, non possono partecipare direttamente.

Partecipare a «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» permette all'autorità locale di veicolare meglio le iniziative della UE ai suoi cittadini. In particolare, i membri della rete hanno: accesso privilegiato alle fonti di comunicazione ufficiali dell'UE nelle lingue nazionali, al materiale di comunicazione, ai seminari online e offline e ad altre forme di informazione che consentono di coinvolgere i cittadini sulle questioni dell'UE; possibilità di essere invitati a visite fisiche o online alle istituzioni dell'UE organizzate, quando possibile, nella loro lingua; possibilità di ricevere informazioni mirate su argomenti di proprio interesse e rilevanti per i propri territori, in base alle preferenze indicate nel sondaggio di ingresso; visibilità a livello europeo delle attività svolte dal membro nel contesto della rete; accesso a una vivace rete di pari attraverso una piattaforma online dedicata con altri partecipanti alla rete; accesso privilegiato a numerose reti di sensibilizzazione dell'UE presenti a livello locale, tra cui oltre 430 centri Europe Direct⁴⁹ presenti in quasi tutte le regioni dell'UE. L'appartenenza alla rete non comporta costi diretti dal momento che la Commissione europea non richiede alcun contributo in nessun momento.

⁴⁸ I termini utilizzati non rispecchiano le denominazioni degli enti locali ponendo il problema della eventuale apertura al progetto di articolazioni di decentramento amministrativo degli enti medesimi. I borghi, ad esempio, in Italia non figurano né tra gli enti territoriali né tra le articolazioni decentrate dei comuni, salvo espressa definizione statutaria.

⁴⁹ I centri Europe Direct rendono l'Europa più accessibile ai cittadini sul territorio e consentono loro di partecipare a dibattiti sul futuro dell'Ue. La rete è gestita dalla Commissione europea. Alcuni di questi centri, in particolare quelli istituiti presso i Comuni capoluogo di regione, sono stati designati dalla *Rappresentanza in Italia della Commissione europea* quali Hub-regionali per le attività relative alla Conferenza sul Futuro dell'Europa. Pertanto, hanno avuto un ruolo di supporto ai cittadini sull'uso della piattaforma e di organizzazione diretta di eventi di partecipazione locali e regionali su specifici temi.

I consiglieri locali nel momento in cui aderiscono al progetto si impegnano a svolgere le tre attività principali, ovvero: veicolare regolarmente le iniziative dell'UE; partecipare regolarmente a discussioni e dibattiti con i membri della propria comunità di riferimento o con i media locali sulle iniziative e le misure politiche generali portate avanti dall'UE e incoraggiare i cittadini a partecipare ai dibattiti sul futuro dell'UE; attenersi ai fatti e rappresentare l'UE in maniera oggettiva; presentare le politiche, le azioni e le iniziative dell'UE in modo obiettivo, sulla base di informazioni accurate e attendibili; partecipare alla vita della rete «Costruire l'Europa con i consiglieri locali» prendendo parte alla piattaforma online, ai seminari e alle visite offerte dalla Commissione (a seconda della disponibilità). La partecipazione richiede altresì di rispondere a sondaggi condotti circa due volte l'anno e di fornire un commento sulle attività intraprese nel contesto della rete.

Queste poche righe sono sufficienti a rendere chiaro che siamo molto lontani da modelli di partecipazione a processi decisionali sia di natura politica che amministrativa, piuttosto si tratta di processi di implementazione di una partecipazione diretta a formare cittadini europei più informati e consapevoli.

5. Considerazioni conclusive sui possibili esiti della Conferenza

Similmente all'esperienza della Convenzione europea, che vide coinvolti tutti i rappresentanti delle istituzioni europee e dei Parlamenti nazionali nella redazione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁵⁰, l'esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa sollecita il più ampio dialogo infra-istituzionale ma aggiunge, innovazione non di poco conto, la partecipazione diretta dei cittadini europei e si ispira al modello della democrazia deliberativa⁵¹. Ora che le 49 proposte, articolate in 326

⁵⁰ Sul metodo della Convenzione, G. AMATO, *Introduzione. Il metodo della convenzione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 15 ss; N. VEROLA, *Convenzione, CIG tradizionali e CIG "asimmetriche": i tre volti del processo di riforma 2002-2007*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI, *Dal Trattato costituzionale cit.* Secondo G. ROMEO, *op. cit.*, p. 675, il «canale dialogico (...) attivato direttamente» tra cittadini e istituzioni, supera l'interazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, cruciale invece durante la Convenzione europea.

⁵¹ Secondo la dottrina l'apertura delle strutture statali (o delle organizzazioni internazionali) ai principi deliberativi potrebbe avvenire attraverso l'individuazione di precisi meccanismi

misure concrete, sono state approvate dalle componenti istituzionali (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo e Parlamenti nazionali) della Plenaria della Conferenza e validate dai cittadini, la questione più spinosa da affrontare resta certamente quella, assai divisiva, della revisione dei trattati. La Conferenza è infatti stata definita un «esperimento partecipativo privo di un mandato giuridicamente apprezzabile»⁵², in quanto con la Dichiarazione del marzo 2021 che ha dato il via al processo, i Presidenti delle tre Istituzioni si impegnarono «congiuntamente ad ascoltare gli europei e a dare seguito alle raccomandazioni formulate dalla conferenza», ma «nel pieno rispetto delle nostre competenze e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dai trattati europei» e, quindi, in ossequio al principio di attribuzione delle competenze.

Dal momento che molte delle raccomandazioni dei cittadini, si pensi ad esempio a quelle in ambito sanitario, chiedono espressamente maggiori competenze dell'Unione e quindi richiedono la farraginoso procedura di revisione ordinaria prevista dall'art. 48, par. 1, TUE – l'unica preposta ad accrescere (o ridurre) le competenze dell'Unione – durante la cerimonia conclusiva della Conferenza svoltasi il 9 maggio 2022, il tema è stato molto dibattuto, seppur con diverse sfumature, tra i vertici delle tre principali Istituzioni. La Presidente del PE Metsola, certamente agevolata dalla Proposta di Risoluzione del PE, adottata il 4 maggio, sul seguito da dare alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa⁵³, che espressamente invocava la convocazione di una Convenzione attivando la procedura di revisione dei trattati di cui all'art. 48 TUE, ha ritenuto necessario tale esito, fondandolo su un evidente scollamento tra i desideri dei cittadini e

tecnico-istituzionali che sarebbero «in grado di favorire la scoperta di buoni argomenti, di corrette giustificazioni dell'agire e, dove possibile, di interessi generalizzabili (...) Queste proposte prevedono di incrementare ed arricchire le procedure democratiche esistenti e di migliorare la qualità della vita democratica» (Così D. HELD, *Modelli di democrazia*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 426). Sulla democrazia deliberativa, tra molti, J. Habermas, *The Faltering Process*, Polity Press, 2009; B. AKERMAN, J. FISHKIN, "Deliberative Day", in J. FISHKIN, P. LASLETT (eds.) *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, 2003, p. 25; F. POLITI (a cura di), *Democrazia deliberativa e rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2022.

⁵² G. ROMEO, *op cit.*, p. 675.

⁵³ P9_TA(2022)0141, Proposta di risoluzione 2022/2648(RSP), presentata il 2 maggio 2022 a seguito di dichiarazioni del Consiglio e della Commissione a norma dell'art. 132, paragrafo 2, del regolamento e votata il 4 maggio.

la concreta capacità di azione dell'Unione in diversi ambiti, tra cui l'energia, la difesa etc. La Dichiarazione della Presidente della Commissione è stata invece più sfumata, rilevando che molte delle richieste dei cittadini sono suscettibili di essere esaudite anche rispettando il perimetro delle competenze già attualmente previste dai Trattati, ma allo stesso tempo non escludendo il procedimento di revisione se questo dovesse rivelarsi necessario. Possibilità, quest'ultima, presa in considerazione anche dal Presidente Macron, in rappresentanza del Consiglio dell'UE, che ha invitato il Consiglio europeo ad esprimersi al riguardo, nella consapevolezza che le posizioni tra gli Stati non sono convergenti sul punto. Difatti, giova ricordare che, contestualmente alle Dichiarazioni dei tre Presidenti in occasione della conclusione della Conferenza, 12 paesi membri dell'UE, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia, hanno sottoscritto un *non paper* sottolineando che la questione della revisione dei trattati non è mai stato uno degli obiettivi della Conferenza e che pertanto tentativi «prematuri» che vadano in tale direzione non saranno sostenuti⁵⁴.

Gli eventi successivi alla chiusura della Conferenza hanno ulteriormente acuito le divergenze tra le Istituzioni. Da un lato, infatti, il Parlamento europeo ha formalizzato la propria posizione approvando il 9 giugno 2022 una Risoluzione⁵⁵ che chiede la convocazione di una Convenzione di riforma dei Trattati, trovando il sostegno della Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione tenuto il 14 settembre 2022⁵⁶. Dall'altro, invece, il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno⁵⁷ si è limitato a sottolineare che le Istituzioni devono garantire un seguito efficace alle proposte emerse dalla Conferenza, informando su di esso i cittadini, senza dunque menzionare la possibilità di una revisione

⁵⁴ Il testo del non paper è disponibile al seguente link: http://images.dirittounione europea.eu/f/sentenze/documento_DREui_DUE.pdf

⁵⁵ P9 TA (2022)0244, *Richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati*. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022 sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati (2022/2705(RSP))

⁵⁶ Il discorso è disponibile sul sito della Commissione all'url https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493.

⁵⁷ Si vedano I punti 27-29 della Conclusione, <https://www.consilium.europa.eu/media/57457/2022-06-2324-euco-conclusions-it.pdf>

dei trattati. Su quest'ultimo punto, ancor più recentemente, il Consiglio Affari Generali del 18 ottobre 2022 sembra aver per certi versi glissato. Infatti, anche in virtù del principio di leale collaborazione inter-istituzionale, il Consiglio sarebbe stato tenuto, in presenza di una formale richiesta di emendare i Trattati da parte del Parlamento europeo, a sottoporre tali modifiche al Consiglio europeo e a notificarle ai Parlamenti nazionali, come prescrive l'art. 48 TUE. Al contrario, il Consiglio ha preferito far leva sulla natura "generica" della Risoluzione del Parlamento, che propone sì due emendamenti specifici ai trattati (in particolar modo agli articoli 29 e 48 TUE), come tali suscettibili di essere sottoposti al Consiglio europeo per valutare l'avvio di una formale procedura di revisione, ma dall'altro «osserva che molte delle proposte della Conferenza richiedono modifiche dei trattati e che la commissione per gli affari costituzionali del Parlamento deve elaborare proposte di modifica dei trattati in tal senso». Pertanto, il Consiglio Affari Generali, anche per ragioni di «efficienza procedurale», ha ritenuto di attendere che il Parlamento concluda il suo lavoro sul tema, eventualmente presentando ulteriori emendamenti, prima di procedere al formale invio dei due emendamenti già presentati al Consiglio europeo e alla dovuta notifica di essi ai Parlamenti nazionali. Inoltre, il Consiglio Affari Generali sottolinea anche che molti Ministri hanno chiesto di dare priorità alla gran parte delle proposte della Conferenza che potrebbero essere tranquillamente implementate «a trattati vigenti» e che qualche Ministro ha chiesto che le energie dell'Unione europea siano concentrate in prima battuta sulla risoluzione della crisi energetica e della crisi russo-ucraina⁵⁸. Nonostante tale incertezza sugli esiti della Conferenza, l'auspicio è che le istituzioni dell'Unione sapranno utilizzare tutti gli strumenti attualmente previsti dai Trattati per dar seguito alla voce dei cittadini europei, che hanno dimostrato di voler svolgere un ruolo più attivo nel delineare il futuro dell'Unione europea.

⁵⁸ Cfr. La posizione sul tema, disponibile sul sito del Consiglio all'url <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2022/10/18/>. Come ufficialmente dichiarato alla fine del CAG da Mikuláš Bek, il Ministro dagli affari europei della Repubblica Ceca, al momento alla presidenza di turno del Consiglio, «*The Council is fully committed to ensure the best possible follow-up to the Conference proposals. The vast majority of them – up to 95% – can be implemented using the full potential of the current Treaties. It is important to focus on this work, to give citizens' wishes a positive and concrete follow-up within a relatively short time frame.*»

Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro

Olivia Pini

Le recenti crisi che l'Europa ha attraversato paiono mostrare un'evoluzione nell'ordine di valori alla base dell'azione dell'Unione; se in occasione della crisi economico-finanziaria 2007-2008 la concessione di misure di sostegno, presupponendo una distinzione fra Stati virtuosi e non virtuosi, era condizionata rigidamente al mantenimento di una stabilità meramente monetaria anche a costo del fallimento dei Paesi più duramente colpiti, le transizioni attraverso le crisi successive, ed in particolare le più recenti emergenze pandemica e bellica, hanno evidenziato con forza sempre crescente l'attenzione prestata dalle istituzioni alla stabilità sociale dell'Unione, nel perseguimento di un'autentica solidarietà socio-economica e di una piena integrazione fra Stati e fra popoli europei.

1. Premessa

C'è un nuovo concetto ricorrente nella narrazione che l'attualità propone nel discorso sull'Europa, ed è indubitatamente quello di solidarietà¹.

Di Europa solidale si parla ormai con disinvolta costanza sin da quando la crisi pandemica pare aver in parte allentato la sua stretta e gli Stati del mondo hanno iniziato la loro paziente opera di ritorno alla normalità

¹ A riprova di quanto affermato basti considerare che esso ricorre per ben 11 volte nelle 23 pagine del recente discorso sullo stato dell'Unione 2022 pronunciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen a Strasburgo il 14 settembre 2022, consultabile in www.ec.europa.eu. La solidarietà, come si approfondirà *infra*, sembra dunque emergere come un valore orientante ed un obiettivo "a tutto campo" delle politiche dell'Unione, a partire dalla risposta alla guerra russo-ucraina sino alle strategie per la tutela ambientale e le energie alternative (c.d. *Green Deal* europeo) nonché alla gestione dei flussi migratori, secondo una prospettiva del tutto inedita; particolarmente interessante è il riferimento della Presidente alla necessità di introdurre la solidarietà tra generazioni tra i principi dei Trattati (p. 21 del Discorso).

sociale, politica ed economica; eppure, nonostante tale concetto sembri ormai entrato nel linguaggio comune quale indefettibile attributo dell'integrazione europea, esso segna in realtà nel processo di formazione di una Unione di Stati europei orientati al futuro, almeno a parere di chi scrive, una svolta dogmatica ed ideologica assai significativa.

Segna, in altre parole, l'avvento di una breccia nell'ordine di valori alla stregua dei quali l'Europa era originariamente e idealmente sorta, attraverso la quale nuovi obiettivi e nuovi principi vanno affermandosi nella coscienza comune europea, o forse semplicemente, dopo essere rimasti per lungo tempo pressoché quiescenti, riemergono alla superficie e vengono oggi percepiti come condivisi e prioritari.

Si è soliti affermare che l'Uomo rivela autenticamente sé stesso in special modo dinanzi alle avversità, e così può forse evidenziarsi la parabola di tendenziale mutamento che ha coinvolto l'Unione europea proprio osservando l'atteggiamento delle istituzioni dinanzi ai molti momenti di *crisi* che si sono succeduti dall'inizio degli anni Duemila: crisi economico-finanziarie, crisi socio-sanitarie, crisi politiche. A ben vedere, volendo utilizzare un paradigma interpretativo ormai saldamente radicato nella narrazione moderna, si potrebbe affermare che proprio tali crisi, nel rispetto del significato autentico ad esse *etimologicamente* attribuibile, sono state l'occasione per un ripensamento profondo delle radici proprie dell'Unione europea e per un tentativo di ri-fondazione della stessa su basi nuove, anche al fine di accrescerne la legittimazione democratica dinanzi ai popoli e ai cittadini degli Stati membri².

Non solo. Queste stesse crisi hanno altresì contribuito all'acquisizione di una ulteriore, essenziale consapevolezza, ossia quella per cui la dimensione degli eventi che hanno condotto al periodico ritorno di momenti di tensione o torsione va inevitabilmente oltre i confini dei singoli Stati, assumendo sempre più una portata (almeno) europea ove non addirittura globale, di pari passo con la dimensione dei più rilevanti fenomeni che

² Il termine *crisi*, infatti, deriva come è noto dal sostantivo greco *krisis*, che ha il significato di *discernimento, scelta*, discendente a sua volta dal verbo *krino*, ossia *distinguo, separo*. Esso rappresenterebbe perciò, etimologicamente, un momento di decisione forte, di periodizzazione tra un prima e un dopo e, in senso ancor più lato, un'occasione ed una opportunità di trasformazione.

interessano istituzioni e società³. Affinché l'Europa possa dunque presentarsi capace di un'azione unitaria di fronte a simili accadimenti, mostrando di potersi misurare con gli altri grandi complessi politico-istituzionali del mondo – si pensi agli Stati Uniti o alla Cina – essa dovrà necessariamente potenziare gli strumenti che rafforzano la coesione ordinamentale interna e, quale indispensabile antecedente logico-giuridico, i legami valoriali che uniscono tra loro non soltanto gli Stati ma le diverse popolazioni.

2. *L'Europa di fronte alle crisi*

Come poc'anzi anticipato, sembra possibile evidenziare un mutamento nella risposta europea alle situazioni *lato sensu* critiche che hanno attraversato nell'ultimo decennio i confini dell'Unione europea; un differente approccio istituzionale che sottende – forse – un nuovo ordine di valori e di priorità all'interno del contesto europeo.

2.1 *Prima crisi economico-finanziaria (2007-2008): debito come colpa?*

A riprova di ciò si possono ripercorrere tre fondamentali e diverse tappe. Si pensi, in primo luogo, alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008: come è ben noto, essa ha avuto origine come crisi bancaria, ma è ben presto divenuta crisi dei debiti sovrani per effetto del tentativo degli Stati di fornire sostegno e liquidità agli istituti di credito in difficoltà; in tale frangente, i Paesi caratterizzati da una più virtuosa gestione del proprio debito – Germania *in primis* – hanno preteso l'imposizione di rigide condizionalità, nella forma di stringenti condizioni di *austerità*, per la concessione di aiuti economici agli Stati membri più duramente colpiti, anche a costo di provocarne il fallimento. L'esempio più eclatante è senza dubbio quello rappresentato dal commissariamento della Grecia

³ Si pensi, solo per esemplificare, a fenomeni come la rivoluzione digitale, il cambiamento climatico, l'immigrazione, la lotta al terrorismo internazionale, per governare e/o fronteggiare i quali diviene indispensabile una azione coordinata e una sincronica univocità delle iniziative da intraprendere da parte degli Stati nazionali, così da rendere efficaci le politiche (comuni) perseguite.

In tal senso si rammenta come sia stata definita "globalizzazione" unilateralmente negativa quella che ha coinvolto interi settori e fenomeni quali affari, crimine o terrorismo senza che ad essa si accompagnasse una speculare globalizzazione delle istituzioni politiche e giuridiche in grado di farvi fronte: cfr. Z. BAUMAN, *Paura liquida*, trad. it., Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 120 ss., p. 168 ss.

attraverso l'organismo della *Troika*, ma anche altri Paesi, tra cui l'Italia, si sono trovati ad affrontare le difficoltà discendenti dall'aumentato rischio di insolvenza, dalla crescente sfiducia da parte dei mercati finanziari e dal conseguente significativo aumento degli interessi dovuti sui titoli del debito pubblico nazionale, con un aggravamento della propria già difficile situazione di bilancio⁴.

Non solo. Nel decennio seguente alla crisi, molti degli Stati più colpiti hanno conosciuto un profondo arretramento delle garanzie sociali, spesso conseguente alle riforme strutturali necessariamente adottate e al consistente taglio della spesa pubblica⁵: ne costituiscono esempi di particolare rilievo l'indebolimento del diritto al lavoro, l'aumento del tasso di disoccupazione, la sospensione dei diritti di contrattazione collettiva, l'abbassamento del salario minimo, l'imposizione di tagli ingenti alla tutela pensionistica⁶. Quanto detto dimostra come, fors'anche per ragioni connesse ad un retaggio di tipo ideologico-culturale che ne-

⁴ Uno degli originari limiti istituzionali dell'Unione europea era appunto quello per il quale, pur avendo gli Stati mantenuto nella propria titolarità le singole politiche di bilancio, avevano viceversa messo in comune la politica monetaria: ciò ha comportato, da un lato, la mancanza di un meccanismo di ultima istanza che potesse garantire la solvibilità di un singolo Stato in caso di crisi e, dall'altro, la debolezza dei meccanismi istituzionali con cui garantire l'obiettivo di finanze pubbliche sane da parte dei Paesi membri. Sul tema v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 107 ss.

⁵ Si veda in proposito, con particolare riguardo al caso greco, il Rapporto *Downgrading Rights: the cost of austerity in Greece*, pubblicato da FIDH – Fédération Internationale pour les Droits Humains e HLHR – Hellenic League for Human Rights, Atene, 18 dicembre 2014, in www.fidh.org. Cfr. anche G. ARAVANTINOU LEONIDI, *Costituzionalismo e crisi economica. I diritti sociali in Grecia*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, 3, 2015, www.democraziaesicurezza.it; A. GAJARDONI, *Dieci anni di austerità: la Grecia in preda all'economia disumana*, *Il Bo live* – Università di Padova, 10 ottobre 2018, in www.ilbolive.unipd.it.

⁶ Tali riflessioni rimandano al ben noto tema, assai dibattuto, dei diritti finanziariamente condizionati, tra i quali spiccano naturalmente i diritti sociali: in argomento, tra i molti, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, p. 51 ss.; L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, p. 79 ss.; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3, 2012; più di recente sul tema si v. M. LUCIANI, *Laterna Magika. I diritti "finanziariamente condizionati"* (tratto dalla relazione al LXIII Convegno di Varenna *La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti* – Varenna, 21-23 settembre 2017), in *Rivista Corte dei Conti*, 1-2, 2018. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di spesa pubblica cfr. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016.

gli ordinamenti discendenti dall'etica protestante identifica i concetti di *debito* e di *colpa*⁷, di fronte ad un primo impreveduto *shock* di tipo asimmetrico la preoccupazione più stringente delle istituzioni europee e di alcuni Stati membri particolarmente "forti" sia stata quella di evitare una propagazione degli effetti negativi della crisi alle economie virtuose, mantenendo una netta distinzione tra queste ultime e quelle a più alto rischio, nonostante ciò significasse un profondo arretramento delle tutele, in assenza di misure di sostegno da parte dell'Europa, nei Paesi assoggettati a rigide politiche di contenimento della spesa.

Non v'è dubbio che un simile atteggiamento non rimandi al paradigma della solidarietà, ma confermi tutt'al più come all'inizio degli anni Duemila, poco dopo il repentino abbandono del progetto di Costituzione europea, le basi dell'Unione poggiassero ancora in prevalenza solidamente su quei valori di stabilità economico-finanziaria, ed in particolare monetaria, che ne erano stati all'origine sin dalla sua primigenia fondazione.

2.2 La crisi economica del 2010-2011: primi passi verso una più coesa integrazione economica

Un primo tendenziale mutamento del *modus operandi* delle istituzioni europee può peraltro registrarsi già a distanza di pochi anni, ed in particolare quando nel biennio 2010-2011 si verifica una seconda fase di crisi economica conseguente ad un lungo periodo di tensioni sui mercati; in quell'occasione, pur trovandosi per espressa previsione nor-

⁷ È ben noto, infatti, come nella lingua tedesca il medesimo vocabolo *Schuld/Schulden* designi al contempo il debito e la colpa; è proprio tale «cultura della colpa» ad attribuire al concetto materiale di non virtuosa condotta economico-finanziaria una connotazione latamente morale, con ciò spiegandosi almeno in parte le rigidità dell'atteggiamento della Germania dinanzi alle crisi dei debiti sovrani all'interno dell'Eurozona, in contrapposizione alla «cultura della vergogna» che caratterizza i Paesi cattolici-latini; nonostante si tratti di aspetti semantici, invero, è stato autorevolmente sostenuto come il linguaggio sia «il custode dell'archeologia dei concetti sepolti dalle civiltà». Cfr. in tal senso L. BRUNI, *Il gran peso delle parole. Debito e colpa, Europa e nostro domani*, articolo comparso sul quotidiano *Avvenire*, 31 marzo 2020. Sul tema si v. anche S. RONCHEY, «Debito» uguale «colpa». *Quella parola unica che separa i tedeschi dal mondo greco*, articolo comparso sul quotidiano *Repubblica*, 8 luglio 2015; M.V. LO PRETE, «Schuld», *debito e colpa secondo i tedeschi? La versione di Varoufakis?*, articolo comparso sul quotidiano *Il Foglio*, 20 aprile 2015.

mativa⁸ nell'impossibilità materiale di fornire aiuto ai singoli Stati, onde non incoraggiare pratiche di *moral hazard* da parte di questi ultimi, la Banca centrale europea opta per una condotta di attivo contrasto alla crisi, varando un consistente programma di acquisto illimitato di titoli di Stato sul mercato secondario (*Outright Monetary Transactions*)⁹. Esso fu preceduto, come è ben noto, dall'annuncio di inequagliata forza mediatica del «*whatever it takes*» da parte del Presidente della BCE Mario Draghi, e fu ritenuto compatibile con i Trattati in quanto decisione di politica *monetaria* e non di politica *fiscale*, quest'ultima, come detto, restando riservata alla competenza nazionale.

Il mutamento evidenziato in questa occasione nell'ordine delle priorità e dei valori perseguiti dall'Europa sul piano istituzionale, a ben vedere, si inserisce nel più ampio quadro delle riforme in atto nello stesso periodo e riguardanti la *governance* economica europea, iniziate proprio al termine del primo decennio degli anni Duemila e proseguite sino al 2014 nel segno di un crescente coordinamento a livello sovranazionale delle politiche di bilancio nazionali¹⁰; l'Europa pare aver preso maggiore consapevolezza, dopo gli accadimenti precedenti e le gravi conseguenze di questi ultimi sulle economie nazionali, di quanto sia essenziale una

⁸ L'art. 123 TFUE, comma 1, vieta infatti «(...) la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali».

⁹ Si precisa, per completezza, che l'acquisto sul mercato secondario si riferisce a titoli già in circolazione, a differenza di quello sul mercato primario che concerne l'asta per i titoli al momento della loro emissione.

¹⁰ Muovono in questa direzione, ad esempio, l'attivazione del semestre europeo, per il coordinamento proceduralizzato delle politiche economiche e di bilancio degli Stati dell'Eurozona; la nuova sorveglianza macroeconomica e finanziaria introdotta mediante i due pacchetti di misure denominati *Six Pack* (regolamenti UE nn. 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177/2011, direttiva UE n. 2011/85/UE) e *Two Pack* (proposte di regolamenti sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri e sul monitoraggio e valutazione dei progetti di bilancio nazionali per correggere eventuali disavanzi eccessivi); il c.d. *Fiscal Compact*, Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione europea, firmato il 2 marzo 2012, il quale prescrive non solo la regola del pareggio di bilancio ma anche la predisposizione da parte degli Stati di un percorso di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL.

risposta unitaria e coesa dell'Unione a fenomeni di portata ampia e globale, anche se di tipo asimmetrico.

Non è un caso che proprio a partire dal 2010 sia stato introdotto per la prima volta il nuovo meccanismo denominato dapprima EFSF, *European Financial Stability Facility*, e dotato di carattere temporaneo, ma destinato poi ad evolvere nel definitivo Meccanismo Europeo di Stabilità (MES); come è noto, quest'ultimo raccoglie significative risorse da destinare ai Paesi in difficoltà finanziarie, ed anche in tal caso opera condizionatamente a rigorosi piani di ristrutturazione dei conti pubblici, ma a differenza degli interventi precedenti sembra in questo strumento prevalere la componente solidale e non meramente emendativa della relativa funzione.

La crescente attenzione alla coesione tra Stati membri e al mutuo intervento in caso di dissesto finanziario, superando le originarie resistenze a sussidiare le reciproche debolezze, permane anche successivamente: nel periodo 2015-2018 la BCE, solidamente rafforzata nel suo ruolo protagonista della *governance* economica dell'Eurozona, vara un nuovo programma di acquisto di titoli di debito pubblico e di titoli privati degli Stati membri¹¹, denominato APP, *Asset Purchase Programme*, ma più noto come *Quantitative Easing*¹². In questa fase, tuttavia, nonostante una significativa evoluzione degli strumenti di integrazione europea, sembra essere ancora lontano un reale progetto di mutualizzazione del debito pubblico fra i singoli Stati dell'Europa, pur da più parti auspicato

¹¹ Il modello di simili interventi è rappresentato dalle misure adottate dalla Federal Reserve americana in occasione della crisi finanziaria del 2007; si segnala in proposito che non vi è stata pacifica unanimità sulla compatibilità con le norme dei Trattati di tali politiche della Banca centrale, in alcuni casi ritenute al limite dello sconfinamento nelle scelte di politica fiscale degli Stati membri; sul punto, tuttavia, la risposta della Corte di giustizia (dell'UE), sollecitata in sede di questione pregiudiziale, è stata per lo più univoca nel senso della piena compatibilità: cfr., *ex multis*, CGUE, causa C-62/14, *P. Gauweiler e altri c. Deutscher Bundestag* e CGUE, Grande Camera, causa C-439/17, *Heinrich Weiss e altri*.

¹² Appare piuttosto critico su tale intervento F. MERUSI, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, in *Lo Stato*, 13, 2019, p. 283 ss., a parere del quale con il *Quantitative Easing* i titoli di debito emessi dai singoli Stati sono stati utilizzati principalmente (ed impropriamente) per supplire alla perdita di redditività della intermediazione bancaria dovuta alla riduzione dei tassi d'interesse, finendo per alterare parzialmente l'economia reale perché finalizzati al finanziamento degli Stati e non delle imprese.

quale necessario presupposto di una autentica unione monetaria¹³; inoltre, gli interventi ricordati restano pur sempre circoscritti all'ambito di azione economico-finanziaria dell'Unione europea, quale riflesso della corrispondente natura delle crisi alle quali essi hanno tentato di porre rimedio, e pur rivelandosi una base importante per gli sviluppi futuri non stimolano ancora la riflessione sul metodo "integrato" al di fuori di tale ambito.

Ciò conferma che quello dell'Unione europea è prevalentemente un *civilian power*, espressione di quella che è stata autorevolmente definita una «forza gentile»¹⁴, o per meglio dire di un ordine armonico piuttosto che di un ordine conflittuale. D'altronde, anche i fondatori dell'Europa avevano previsto che essa sarebbe stata forgiata dalle sue stesse crisi e sarebbe risultata, nel tempo, la somma delle soluzioni trovate per risolvere queste ultime¹⁵.

2.3 Pandemia ed emergenza sanitaria: l'integrazione europea si sposta verso i diritti sociali

Può senz'altro affermarsi che sia stata la recente crisi pandemica l'occasione per l'Europa per ripensare i valori fondanti della propria azione come mai prima; la rapidità estrema e la devastante *vis* con la quale l'emergenza Coronavirus si è abbattuta sul mondo intero ha portato alla luce preoccupazioni e priorità inedite, condizionando diritti, tutele e stili di vita che sino a quel momento parevano saldamente acquisiti ed intangibili¹⁶.

¹³ Nell'originario progetto di Unione europea, infatti, si stabilì la mera "convergenza" dei debiti pubblici e non la loro vera e propria unione (Protocollo n. 12 del Trattato di Maastricht); in argomento cfr. ancora F. MERUSI, *Il debito pubblico nell'Euro. L'impossibile convergenza del debito pubblico dello Stato italiano*, cit., p. 278 ss., il quale sottolinea che anche storicamente, nella formazione del Regno d'Italia, l'annessione politica delle singole entità locali fu necessariamente preceduta dall'accoglienza dei relativi debiti pubblici. Sugli stessi temi v. altresì, Id., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Utet, 2013.

¹⁴ Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

¹⁵ Il riferimento, ovviamente, è alla frase pronunciata da J. MONNET nel 1974 e riportata in Id., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976 (trad. it. *Cittadino d'Europa: 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978).

¹⁶ Su questo aspetto dell'emergenza sanitaria, ed in particolare sulla legittimità (e legittimazione) delle limitazioni imposte, si è confrontata tutta la miglior dottrina costituzionalistica; nell'impossibilità di dare conto in maniera esauriente del dibattito, ci si limita a rinviare, tra i

Durante gli anni della pandemia il carattere economico-finanziario delle crisi precedentemente analizzate si è saldato in uno stretto legame con quello sociale, evidenziandosi come gli Stati tradizionalmente connotati da una meno virtuosa gestione del debito sovrano abbiano di fatto mostrato difficoltà molto maggiori a garantire tutela socio-assistenziale e sanitaria, e con ciò rivelandosi il carattere in ultima istanza asimmetrico della predetta crisi; per porre rimedio all'emergenza in atto, dunque, necessariamente diverse rispetto al passato dovevano essere le misure da adottare, e al tempo stesso caratterizzate dalla medesima eccezionalità rispetto all'evento che le rendeva urgenti ed indispensabili.

La necessità di far fronte al significativo aumento del fabbisogno di risorse nel settore socio-sanitario ed assistenziale, in uno con l'arresto quasi integrale delle attività economiche in tutti o quasi gli Stati dell'Europa, ha indotto le istituzioni europee a ridimensionare il valore della stabilità (meramente) economico-monetaria in favore di un più ampio rilievo, tra i fini del vincolo di integrazione europea, assegnato alla salvaguardia dei sistemi sociali dei singoli Paesi.

Proprio in questa direzione, come è noto, muovono le misure straordinarie adottate per far fronte agli effetti della pandemia mediante la convergenza dei sistemi nazionali europei, sintetizzabili nella condivisione tanto del debito causato dall'emergenza quanto del finanziamento dei piani di ripresa dei singoli Stati; ciò è stato fatto, da un lato, attraverso l'aumento dell'acquisto dei titoli di Stato da parte della Banca centrale europea e, dall'altro, attraverso piani di più lungo orizzonte temporale

molti, a L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, aggiornato al 5 maggio 2020; F. RESCIGNO, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 19 maggio 2020; M. BELLETTI, *La «confusione» nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, 28 aprile 2020; V. BALDINI, *Prendere sul serio il diritto costituzionale...anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2020, 15 aprile 2020; M. LUCIANI, *L'Italia ai tempi del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020; C. TRIPODINA, *La Costituzione ai tempi del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2020; E.C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, Special Issue 1, 2020, p. 95 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6, 2020, 18 marzo 2020; I. MASSA PINTO, *La tremendissima lezione del Covid-19 (anche) ai giuristi*, in *Questione giustizia*, 18 marzo 2020. Si veda anche l'intervista rilasciata a Radio Radicale da F. LANCHESTER, *Emergenza coronavirus: sospensione dei diritti*, 6 marzo 2020, reperibile in www.radioradicale.it.

quali il programma SURE¹⁷, *State supported short-time work*, per attenuare i rischi di disoccupazione e, soprattutto, il pacchetto *Next Generation EU* (NGEU), che prevede l'emissione di debito comune europeo¹⁸.

Si tratta a ben vedere di misure nelle quali emerge, come mai prima d'ora, un'Europa solidale che agisce secondo paradigmi più di coesione che di divisione, impegnandosi a favorire in special modo i Paesi che più degli altri hanno sofferto lo *shock* pandemico¹⁹; il mutamento, rispetto al passato, pare evidente e tangibile. Inoltre la differenza non risiede solo nel mezzo (titoli di debito comune per sussidiare le perdite dovute all'emergenza sanitaria), ma anche nel metodo e nelle finalità delle richiamate misure: sotto il primo profilo, ci si limita a ricordare come il pacchetto NGEU prevedesse la stesura di singoli Piani di ripresa e resilienza nazionali redatti secondo linee guida comuni²⁰ e dunque come tessere di un unico mosaico integrato; sotto il secondo aspetto, non va dimenticato che gli *eurobond* si caratterizzano per tassi di interesse complessivamente più bassi dei titoli nazionali, oltre che per una credibilità/qualità percepita assai alta, cosicché sarebbe proprio la solidarietà tra i Paesi membri a garantirne la stabilità²¹.

¹⁷ Lo strumento, come noto, consente temporaneamente ai Paesi di ottenere dall'Unione un prestito finanziario di rilevante entità, conseguito tramite garanzie da parte degli Stati membri: esso è finalizzato a fronteggiare gli aumenti della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione, consentendo in concreto alle imprese una riduzione dell'orario di lavoro dei propri dipendenti onde non essere forzate a licenziarli. In tema O. FONTANA, *SURE: l'Unione Europea vicina ai lavoratori*, 19 maggio 2020, in www.csfederalismo.it.

¹⁸ Attraverso i richiamati interventi, come è noto, l'Unione ha previsto l'inedita emissione sui mercati globali di *eurobond*, utili al finanziamento di prestiti per gli Stati membri e destinati a finalità ed obiettivi comuni oggetto di ampia convergenza a livello comunitario; sul punto si tornerà *amplius*, ma è opportuno sin da ora sottolineare come difesa comune, energia, transizione digitale, inclusione sociale, sicurezza alimentare siano solo alcuni dei "beni pubblici europei", che rappresentano le grandi sfide di *policy* per l'Europa del futuro, a cui potrebbero essere utilmente destinate le nuove risorse finanziarie a disposizione: in tema cfr. l'efficace sintesi di R. BRUNETTA, *Nuovo debito europeo per beni pubblici comuni: la strada per fare grande l'Europa*, intervento al Festival dell'Economia 2022, pubblicato sul quotidiano *Il Sole 24 Ore*, 29 maggio 2022.

¹⁹ Le riflessioni qui riportate sono in parte mutate da F. BRUNI, *Next Generation EU: un debito comune per affrontare la crisi*, 16 aprile 2021, www.ispionline.it.

²⁰ A riprova di una crescente attenzione delle istituzioni europee per l'integrazione anche sociale, si ricordano, tra le predette linee guida per i PNRR, l'economia verde e digitale, l'istruzione, la ricerca, le politiche giovanili.

²¹ L'appetibilità degli strumenti di debito emessi sul mercato dalla Banca centrale, come da più parti opportunamente evidenziato, non discende solo dall'utilizzo di diversi strumenti e tec-

A conferma dell'importanza fondamentale delle predette misure in chiave di crescente integrazione europea, non va dimenticato che la connessione di NGEU con il c.d. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 consente di leggere le scelte del presente nell'orizzonte futuro di un ampliamento permanente, o almeno periodico, delle politiche di bilancio comuni per tutta l'UE. Simili riflessioni evocano inevitabilmente l'ambizioso auspicio per l'acquisizione di una maggior capacità fiscale dell'Unione, mediante imposte e titoli di debito propri, così da poter finanziare iniziative, programmi e obiettivi politici transnazionali a tutela di quelli che possono definirsi *beni pubblici europei*, e far fronte in modo efficiente ai c.d. *shock asimmetrici*, rafforzando al contempo la solidarietà fra Stati.

3. Europa unita e solidale? Prospettive attuali

A far emergere come urgente la necessità di politiche comuni più capillari e pervasive, peraltro, ha certamente contribuito la più recente crisi che ha colpito, seppur indirettamente, l'Europa, ossia quella bellica: è assai significativo in tal senso che il conflitto sia sorto ai confini dell'Unione e abbia avuto quale tacito ed inespresso presupposto proprio il desiderio di altri Paesi esterni di condividere l'ordine di valori e il nucleo culturale, politico e di principio comune a quelli europei e in generale occidentali. L'erompere della guerra alle porte dell'Europa, oltre ovviamente a rilanciare il tema di una politica di sicurezza e difesa comune, ha infatti a sua volta indotto le istituzioni e gli Stati membri ad interrogarsi sulla propria volontà di riconoscersi in quel nucleo valoriale condiviso e di fornire una risposta comune e coesa, spostando lo scontro (anche) su un piano ideologico come battaglia per la vittoria del modello di democrazia

niche di finanziamento in combinazione tra loro, ma anche dalla comunicazione riservata agli *stakeholders*, particolarmente aperta e trasparente: cfr. in tal senso R. BRUNETTA, *Nuovo debito europeo per beni pubblici comuni: la strada per fare grande l'Europa*, cit. Il legame fra trasparenza e *accountability*/fiducia era stato più volte evocato anche nel periodo dell'emergenza sanitaria: per un approfondimento sul tema si v. E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, 26 aprile 2020, in www.anticorruzione.it.

europea²² sull'autoritarismo²³; questo processo ha finito per condurre ad iniziative mai adottate in precedenza e all'emergere di un ideale di coesione e solidarietà che oggi, come detto in apertura, domina in modo indiscusso il dibattito sull'Europa²⁴. Per riuscire ove in passato avevano fallito i progetti di integrazione dall'alto, tramite l'accoglimento di una formale Costituzione europea all'esito di un processo gestito in primo luogo dalle istituzioni, sono stati determinanti i momenti di crisi che l'Europa ha attraversato, a conferma che il nucleo comune di valori che guidano gli Stati membri è da sempre presente e radicato nelle coscienze nazionali e attende solo di essere riconosciuto come tale²⁵.

²² È noto infatti come di democrazia non esista un solo modello, ma ne esistano all'opposto molteplici: per approfondire si v. S. FABBRINI, *Politica comparata. Introduzione alle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2008; v. anche M. CAVINO, *Democrazie, autocrazie e Stato di diritto nell'Unione Europea*, Lettera AIC 10, 2022, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²³ Cfr. il già citato *Discorso sullo stato dell'Unione 2022*, pp. 2-3. Particolare rilievo, in tal senso, attribuisce la Presidente della Commissione all'efficienza delle iniziative europee adottate per fronteggiare la guerra, sottolineandone il carattere di risposta «unanime, decisa ed immediata», assai più tempestiva rispetto a quanto accaduto tanto nella crisi finanziaria del 2007-2008 (per la quale, si ricorda, sono occorsi «anni per giungere a soluzioni durature») quanto in occasione dell'emergenza pandemica, pur essendo in quel caso «bastate poche settimane». Evidenzia all'opposto le criticità di tali iniziative (invio di armi all'Ucraina, sanzioni e misure restrittive), forse eccessivamente ossequiose ai «desiderata» degli Stati Uniti, auspicando invece un maggior spazio per le relazioni diplomatiche, per garantire una pace duratura, F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo Stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, 21 settembre 2022, in *Federalismi.it*, p. 3.

²⁴ Assai significativa, in questa prospettiva, è anche la recente risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022, con la quale si è evidenziato un rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione europea, già peraltro anticipata nei contenuti dalla precedente risoluzione del 12 settembre 2018; in tema si v. ancora M. CAVINO, *Democrazie, autocrazie e Stato di diritto nell'Unione europea*, cit., ove si sottolinea come in forza dell'art. 2 del Trattato UE il metodo democratico sia uno dei valori fondanti dell'Unione, ancorché vada necessariamente considerato insieme ad altri ed in particolare al rispetto dei principi dello Stato di diritto.

Se il riferimento formale alla solidarietà nella narrazione istituzionale appare certamente costante, non manca tuttavia chi nota come non si mostri altrettanto zelo nel sottolineare le tragiche conseguenze economiche delle sanzioni applicate alla Russia su cittadini ed imprese d'Europa: v. ancora F. SALMONI, *Note a prima lettura sul Discorso sullo Stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, cit., p. 9.

²⁵ Con linguaggio volutamente enfatico, parla in proposito U. VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2022*, cit., p. 2, di riemersione, attraverso la crisi bellica, della «forza interiore dell'Europa».

Ulteriore banco di prova dell'intervenuto mutamento di prospettiva istituzionale è indubbiamente la ancor più recente crisi energetica, anch'essa sorta quale forse più rilevante conseguenza del conflitto russo-ucraino²⁶: anche in questo caso si tratta di uno *shock* formalmente simmetrico ma destinato in realtà ad impattare in modo difforme gli Stati membri che possiedono margini di bilancio notevolmente differenti. L'aiuto ed il sostegno da prestare alle attività produttive e ai cittadini, infatti, ove concesso in via autonoma dai singoli Paesi dovrebbe e potrebbe dipendere dalle capacità di indebitamento di ciascuno di essi; proprio a questo proposito, è stato opportunamente osservato come tali margini, per essere considerati equi, non dovrebbero in realtà essere determinati in base ad un mero dato numerico, ma tenere conto anche di scelte di politica energetica fatte in passato che possono avere ricadute sull'intera Europa, quali ad esempio gli investimenti infrastrutturali o il minor debito di emissioni a effetto serra proprio di ogni singolo Stato membro: ciò dimostra come tendano ad essere superate, rispetto al passato, le rigide categorizzazioni tra Stati virtuosi e non o le loro radicali contrapposizioni, a favore di un dibattito maggiormente oggettivato su ogni tema che implichi convergenza fra aspetti economico-finanziari e sociali²⁷.
Le complessità fenomeniche di cui questo nuovo ordine di pensiero ha consentito di prendere consapevolezza, inoltre, impongono di fornire risposte *solidali*, attraverso una sempre crescente *mutualizzazione* degli strumenti adottati a livello europeo, gli unici in grado di far fronte in

In direzione analoga sembra inoltre muovere il nuovo regime introdotto dal Regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea (regolamento EU, Euratom, 2020/2092 del 16 dicembre 2020) che consente all'Unione di adottare misure di "salvaguardia" (es. sospensione dei pagamenti o rettifiche finanziarie) ove violazioni dello Stato di diritto rischino di ledere gli interessi finanziari della stessa: afferma infatti il considerando n. 6 che «Sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto [*rule of law*] è essenziale per la tutela degli altri valori essenziali sui quali si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani».

²⁶ A parere di alcuni interpreti, in realtà, il conflitto avrebbe solo accelerato e/o amplificato un processo già da tempo avviato di aumento dei prezzi di materie prime e risorse energetiche: in tal senso, v. F. BASCONE, *La crisi dell'energia*, 15 settembre 2022, in *centroriformastato.it*.

²⁷ Non mancano tuttavia autorevoli opinioni contrarie, tra le quali spicca S. CESARATTO, *Le conseguenze sociali dell'economia di guerra in Europa*, 14 maggio 2022, in *www.fuoricollana.it*, il quale giunge sino ad affermare che «la solidarietà politica, e dunque economica, fra le diverse nazioni che compongono l'UE non ci sarà».

modo efficiente alle crisi attuali e del futuro, evitando al contempo la frammentazione del mercato interno e contrastando il rischio di volatilità dei mercati²⁸: in tale direzione sembrerebbe andare, ad esempio, la trasformazione delle misure provvisorie adottate per contrastare l'emergenza sanitaria in meccanismi stabili e permanenti di sostegno equo in caso di crisi²⁹.

4. *Integrazione europea e nuovo ordine di valori*

Il percorso rapidamente ricostruito disegna una trama dai numerosi profili ancora aperti ed incompiuti, ma consente forse di trarre qualche (necessariamente provvisoria) conclusione, cercando di individuare le prospettive più rilevanti per il futuro.

Non v'è dubbio che sia progressivamente emerso, attraverso le crisi e le turbolenze che hanno attraversato l'Europa negli ultimi due decenni, un nucleo valoriale maggiormente improntato in senso solidale e solidaristico che permea il vincolo tra gli Stati membri, funzionale ad una crescente integrazione; sembrano in questo senso destinate al graduale superamento le tendenze tanto ad interpretare il debito pubblico dei singoli Paesi come fattore rigidamente divisivo tra ordinamenti virtuosi e ordinamenti meno virtuosi, quanto ad interpretarne il connotato distintivo secondo il binomio colpa/vergogna, contrapponendo i Paesi di tradizione protestante a quelli di tradizione mediterraneo-cattolica.

Ne deriva, forse, anche una conseguente evoluzione ideologica dell'Europa attuale, la quale da Unione politico-monetaria va oggi in misura crescente trasformandosi in un'Unione di valori comuni, ponendo così le basi di una sempre più autentica unione tra i popoli: per assumere un ruolo primario e non subalterno tra gli altri grandi interlocutori mondiali, infatti, l'Europa deve saper mostrare se stessa come un'Unione di Stati

²⁸ Qualche dubbio sul carattere solidale di alcune misure adottate per fronteggiare la recente crisi energetica, tra cui *in primis* il regolamento 24 giugno 2022, che modifica i regolamenti UE 2017/1938 e CE 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas, esprime L. HANCHER, *The new gas storage Regulation: a solution or a stop-gap?*, 6 luglio 2022, in www.eublog.eu.

²⁹ Sull'idea di Europa giusta e solidale, e sulla necessità di una risposta comune alle crisi, si v. di recente la lettera di P. GENTILONI e T. BRETON, pubblicata sul quotidiano *Il Corriere della Sera* il 3 ottobre 2022, con il titolo *Gentiloni e Breton e i 200 miliardi della Germania sulle bollette*: «Serve una risposta europea comune e solidale».

che sanno realmente convivere, riconoscendosi l'uno nell'altro, affinché ognuno di essi possa vivere in pienezza e capacità il reciproco intreccio. Per questo diviene essenziale che le risorse si concentrino per la maggior parte su interessi evolutivi a lungo termine, lasciando da parte la massimizzazione del guadagno individuale a breve termine; e pur tuttavia, le più recenti vicende che hanno visto protagonisti i Paesi Bassi nelle speculazioni sul mercato del gas³⁰ dimostrano che simili itinerari non sono né pienamente condivisi né, a maggior ragione, oggetto di percorsi lineari o ininterrotti.

Quanto però sembra più opportuno evidenziare nella attuale tendenza è il passaggio, all'interno dell'Unione europea, dalla ricerca della mera stabilità economico-monetaria quale obiettivo unico e primario, all'acquisizione di spazio crescente da parte di una stabilità anche sociale all'interno degli Stati membri. Ciò è frutto, forse, anche di un complessivo ripensamento dell'impostazione propria del capitalismo di mercato, dal quale si è compreso che non possono essere del tutto pretermesse le tutele, l'etica, la solidarietà sociale; ma essenziali a tale passaggio sono state indubbiamente anche le crisi europee degli ultimi anni, le quali hanno evidenziato in modo ormai innegabile l'urgenza di politiche comuni, finanziate attraverso spese comuni, e indirizzate al perseguimento di obiettivi comuni e alla tutela/promozione di beni pubblici comuni: molti di questi sono già stati menzionati in questa sede, in quanto già inclusi nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, ma si ricordano ad esempio le strategie di transizione digitale ed ecologica, il comparto infrastrutturale, le politiche di difesa comune, l'inclusione sociale, l'introduzione di un bilancio comune, di tributi europei e di capacità fiscale diretta e propria dell'Unione. Quanto sembra maggiormente acquisito rispetto al passato, in questa prospettiva, è l'essenzialità della cessione di parte della sovranità residua per ottenerne in cambio l'aiuto dell'Europa, secondo ideali

³⁰ È ben noto, infatti, come l'Olanda si sia sempre opposta ad ogni intervento calmieratore del mercato europeo del gas mediante l'introduzione di un massimale di prezzo (c.d. *price cap*), poiché essa gestisce nel proprio territorio l'*hub* di riferimento europeo sul prezzo del gas, il TTF (*Title Transfer Facility*, con sede ad Amsterdam) con carattere di mercato finanziario e dunque connotato in senso fortemente speculativo; grazie ad esso, in evidente controtendenza con il resto dell'Europa, l'Olanda registra costanti *surplus* commerciali nello scambio con l'estero. In tema v. l'efficace sintesi di F. FUBINI, *Crisi del gas, perché l'Olanda ci sta guadagnando (e non vuole un tetto ai prezzi)*, articolo comparso sul quotidiano Il Corriere della Sera, 27 agosto 2022.

e paradigmi di coesione e solidarietà, affinché queste ultime non restino parole vuote ma si riempiano di un autentico vincolo d'integrazione sociale oltre che politico-finanziaria.

Pare opportuno in ogni caso segnalare che integrazione non significa certamente accentramento delle decisioni o pretermissione delle peculiarità nazionali e locali: anzi, è di particolare interesse segnalare che in seno all'Europa sia costituito un Comitato europeo delle Regioni con funzioni consultive, impegnato a svolgere un ruolo politico significativo soprattutto nell'ottica di avvicinare l'Unione ai cittadini, accrescendone la legittimazione; l'esistenza stessa di tale organo, ed il suo coinvolgimento primario in recenti iniziative di grande rilievo istituzionale³¹, mostra come l'apporto anche delle singole realtà territoriali sia oggi sentito come fondamentale per adattare le scelte di *policy* alle specificità delle condizioni su cui esse andranno a ricadere, nell'ottica della flessibilità, della sussidiarietà e della democraticità delle decisioni³². D'altronde, è risaputo che l'armonia, anche in ambito musicale, presuppone la diversità degli strumenti.

In risposta alle tendenze del recente passato, caratterizzate dall'emersione di correnti marcatamente sovraniste in molti dei Paesi membri, pare quindi essersi rinnovata la spinta ad una crescente integrazione europea, proprio per effetto delle molte crisi che hanno finito per tramutarsi in

³¹ Si ponga mente, in particolare, alla recente Conferenza sul futuro dell'Europa, conclusasi il 9 maggio 2022 e durata circa un anno; il Comitato europeo delle Regioni ha preso parte a tale evento attraverso la partecipazione attiva dei suoi esponenti tanto al Comitato esecutivo quanto alla sessione plenaria della Conferenza, rappresentando gli interessi delle realtà territoriali sui rilevanti temi oggetto di consultazione. In tal senso si rammenta infatti che gli enti locali e regionali sono coinvolti significativamente nell'attuazione e implementazione delle politiche europee in tema, ad esempio, di cambiamento climatico e ambiente (attuazione delle misure di mitigazione, incentivazione di condotte nel segno della sostenibilità), di salute (organizzazione e prestazione dei servizi sanitari sul territorio, gestione di operatori e strutture), di giustizia/sviluppo sociale e riduzione delle disuguaglianze, di promozione degli scambi (commercio, sicurezza, gestione dei flussi migratori, cooperazione internazionale), di trasformazione digitale, di tutela dei diritti fondamentali, promozione della democrazia e dei principi dello Stato di diritto. Per una più ampia disamina sul punto si v. il report *La Conferenza sul futuro dell'Europa e il ruolo delle regioni e delle città dell'UE*, in www.cor.europa.eu.

³² Tanto l'emergenza sanitaria quanto la risposta umanitaria al conflitto bellico russo-ucraino hanno infatti dimostrato come l'efficacia della reazione europea nei periodi di crisi non dipenda soltanto dalle istituzioni ma anche, in misura non trascurabile, dall'apporto delle regioni e città dell'Europa, a prescindere dalle relative dimensioni.

preziose opportunità, secondo il loro significato più autentico³³; quanto ricordato sembra dunque sottendere e presupporre la nozione di un nuovo ordine interno, necessario per l'ordine dei fini che convergono verso il fine comune: così l'Unione potrà divenire realmente una molteplicità ordinata, con nuove forme di coesione sociale che facilitino il rafforzamento dei legami comuni alla civiltà occidentale, rivitalizzati da nuove forme di cooperazione, più attente alle utilità profonde del domani³⁴. Essa potrà forse divenire così il paradigma di una umanità europea più compiuta, non solo espressione di razionalità, calcolo o spinta degli Stati ad una esasperata competitività, ma del desiderio di ciascuno di essi di essere riconosciuto al pari degli altri, abbandonando l'autoreferenzialità per interpretare i doveri di solidarietà come opportunità: d'altronde, la lezione dei grandi maestri della scienza economica è che le autentiche pietre angolari dell'economia di mercato non coincidano con l'interesse personale, ma siano all'opposto il mutuo vantaggio e la reciprocità³⁵. Sembra dunque in atto una svolta, ossia quella che pone l'Unione di fronte all'urgenza di dotarsi di un nuovo assetto di *governance* che le consenta di giocare un ruolo assai più decisivo nella riconfigurazione in atto delle relazioni interne ed esterne (contro le posizioni egemoniche pretese da alcuni Stati membri e contro la posizione subalterna dell'Europa nel suo complesso rispetto alle grandi potenze internazionali); i principi di solidarietà, reciprocità e sussidiarietà, come nuovo ordine di

³³ Già nel passato meno recente, come è noto, era emersa l'idea (o l'ammonimento) secondo cui sarebbe stato necessario superare il dogma della sovranità perfetta, risiedendo il paradigma ottimale nel vincolo e nella interdipendenza fra Stati, non nella sovranità degli stessi: cfr. in tal senso L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, lettera al quotidiano il Corriere della Sera, 28 dicembre 1918, ora in L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 29 ss. Sul tema dei sovranismi, v. di recente P. BEGHI (a cura di), *Ripensare il sovranismo. Dalla pandemia a una nuova Europa*, Cesena, Historica, 2021; S. ROMANO, *L'epidemia sovranista. Origini, fondamenti e pericoli*, Milano, Longanesi, 2019.

³⁴ In argomento v. Z. BAUMAN, *Oltre le nazioni. L'Europa tra sovranità e solidarietà*, Roma-Bari, Laterza, 2019, il quale sottolinea come le strade dell'integrazione politica e della solidarietà paneuropea siano le uniche percorribili per la sopravvivenza dell'Europa.

³⁵ Così si esprimono nelle loro teorie autorevoli economisti come A. Smith, A. Genovesi, D. Ricardo, V. Pareto e A. Sen, esponenti di un modello diffuso alle origini della scienza economica, per il quale l'economista era essenzialmente uno studioso dello sviluppo, della pubblica felicità, dei grandi temi del benessere e della crescita civile e umana. Sul tema si veda, in particolare, A.K. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2010, ed in generale gli studi dell'Autore in tema di *welfare economics*.

valori, agevolano ovviamente tale svolta anche se di essi ancora traspare il carattere imperfetto.

Se per molti interpreti, dunque, uno degli interrogativi più complessi del momento attuale è quello che concerne la direzione impressa al futuro dello Stato³⁶, a seguito della sua repentina ritirata alla fine del Novecento e del suo successivo ritorno in epoca più recente, alla luce di quanto ricostruito possiamo forse dire che, se si terrà fede alle premesse (e promesse) sin qui tracciate, esso non potrà che coincidere con l'Europa del Futuro.

³⁶ Particolarmente suggestivi sono gli scenari proposti per il futuro dello Stato nazionale, per effetto della contrapposizione tra la spinta alla divisione dell'umanità in Stati nazionali sovrani e quella alla crescente interdipendenza delle relazioni umane, da K. SUTER, *Il futuro dello Stato nazionale nell'era della globalizzazione*, in *The Federalist*, 3, 2008, p. 199 ss.: ad un primo scenario denominato *Stato stazionario*, nel quale si manterrebbe in sostanza la struttura attuale di base dello Stato nazionale, si affiancano lo *Stato mondiale*, nelle diverse forme di Stato federalista, funzionalista e populista, in cui la *governance* evolverebbe in senso globale, il c.d. «*Earth inc.*», scenario conseguente alla decadenza dello Stato nazionale in cui il denaro diverrebbe la misura di ogni relazione, accrescendo l'influenza delle grandi multinazionali, ed infine lo *Stato selvaggio*, anch'esso dominato dal potere del denaro ma in un contesto di pervasivo disordine sociale ed economico.

Table of contents and abstracts

Editorial

The European Union on the Road Between Crisis and Perspectives for Further Integration (p. 7)

Tanja Cerruti

Essays and Articles

War and Energy Crisis. For Europe the Exams Never End (p. 19)

Ida Angela Nicotra

The Russian aggression against Ukraine has intense repercussions on the EU. Like all wars, the one against Ukraine also constitutes a dangerous intimidation for the liberal democratic systems. The fundamental European principles are a target of this war which has made the need for a common European defense even more urgent. Common defense has always been an aspiration of the founding fathers of the Union. Yet the jealousy of the member states for their sovereignty has hindered its realization. The Global Strategy aims to build a common defense, which can be achieved by providing flexibility in the action of the CSDP. The war crisis carries with it the danger of an energy crisis on a global scale. Finding a common solution to the gas crisis is a top priority. This will be possible by putting into practice the solidarity dimension of European integration.

The EU Common Security and Defence Policy: Towards “Strategic Autonomy” or “Strategies in Autonomy”? (p. 45)

Maria Eugenia Bartoloni

Strategic autonomy in CSDP is conceived as the Union’s ability to consolidate its security and defence dimension through the use of the full range of mechanisms and instruments provided by the EU legal order, thus through an integrated approach. However, in EU law, the integrated approach model tends to clash with a deeply fragmented institutional and decision-making reality. Against this background, the process of

acquiring strategic autonomy appears hindered by the constitutional setup itself, which prevents EU from being conceived as a unitary entity. This article will focus on the legal “knots” that make strategic autonomy in the CSDP context difficult to realise. The thesis argued is that the multiple instruments aimed at strengthening common security and defence are, in reality, individual strategies that move autonomously.

European Integration at the Test of the Russian-Ukrainian Conflict (p. 65)
Chiara Sagone

The essay proposes a reflection on the position, emerging from the Constitution, of Italy towards war and international organizations, and then focuses on the role that NATO and the European Union have assumed following the war emergency that broke out in Ukraine.

The work of the EU organization is marked by a deep sense of solidarity, but some critical issues underline the aspects of weakness that were already found in the past in the defense sector. For this reason, it is necessary to intervene on the matter so that the European Union can propose itself as the center of gravity of a new balance between East and West.

Public Security in the Fight against International Terrorism: Between National Responses and Multilevel Interaction (p. 99)
Chiara Graziani

This work analyses how several levels of government (international, supranational, domestic) have interacted in the past twenty years to tackle the threat posed by international terrorism.

In particular, after shedding light on the main measures enacted by each level and on their tangled relationships, this Article points out the major legal issues (both in procedural and substantive terms) that arise from this complex framework.

The conclusion of this work presents some considerations on how the future of counter-terrorism law could be framed, taking into account that the multilevel dimension will be increasingly essential to ensure an effective counter-terrorism action.

The Maastricht Order and the “War Economy”. The Gordian Knot of Debt (p. 117)

Federico Losurdo

In the horizon of the “end of history”, the founding fathers of the Maastricht order thought that the monetary union would spontaneously generate the conditions for the fiscal union. Thirty years later, it should be noted that the supranational fiscal policy has mainly been declined in exceptional and experimental forms and outside the treaties: first during the sovereign debt crisis (Fiscal compact, ESM Treaty), then during the pandemic crisis (Next Generation, Recovery fund). The European Union, having arrived institutionally unprepared for the acceleration of history impressed by the Russian-Ukrainian war, can no longer evade the Gordian knot of a common debt, if it wants to seriously affirm its strategic autonomy.

Europe Today, Nothing Under the Dress? The “Case” of the Climate and Energy Policy (p. 139)

Antonio Cantaro

There is no identity without autonomy: autonomy from the opaque forces that govern the markets, autonomy from the (supposed) rationality and transparency of the markets. This is the dark evil from which some of the most important European policies have been suffering for some time. Firstly, fiscal policy and social policy, but also climate and energy policy. The field in which the maximum of identity rhetoric corresponds to the maximum of practical impotence.

“Beyond” the Financial Management of Emergency: From Post-pandemic Interventions to “Sustainable” States for the Future of Europe (p. 151)

Francesca Leotta

This paper proposes an examination of the connection between sustainable development, the inspiring principle of the interventions adopted by the European Union for the post-pandemic recovery, and fundamental organizational choices of the Member States, indicated as essential

conditions to be able to benefit from the huge resources allocated with the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU.

The Union at War: From Constitutional Tolerance to a Europe “Super-power of Values”? (p. 175)

Giuliano Vosa

The war threatening the Union East-border seems to reinforce the constitutional patriotism that infuses judicial arguments protecting the rule of law, Union law's hermeneutics abandoning legal positivism for pure moral-teleological reasoning. This work argues that such evolution was implicit in previous case-law on primacy, as moral-teleological arguments took over to further ever-closer integration. Rule of law has potential to reach Union law's full uniformity; yet, national constitutions being set aside, law's certainty would rely less on objective readings of written texts than on subjective moral consonance with the judges. Whether this effect, yet initially intended to defend the *État de droit*, leads to both the demise of the *État* and the decline of the *droit*, remains an open issue

Head of State, Prime Minister and Coalition Agreement in the Context of European Integration and Parliamentary Democracy. Developments in the Practices of the Formation of the Government (p. 217)

Luca Dell'Atti

The essay analyzes the impact of the process of European integration on the process of government formation regulated by laconic provisions and flexible conventions, with reference to the powers of the President of the Republic and the Prime Minister and the inter-party government agreement: we observe the expansion of the former and the retraction of the latter, with particular evidence in the technical governments of this century. Notwithstanding Articles 92 and 94 of the Constitution have never been infringed, the evolving practices on the formation of the government ask scholars a pregnant question with regard to the future of the Italian parliamentary system, to resolve which we propose to read the procedure under study in the light of the constitutional principles provided by Articles 1 and 49 of the Constitution.

The Conference on the Future of Europe Between Representative, Participatory and Territorial Democracy (p. 241)

Alfonso Maria Cecere, Barbara Guastaferrro

The Conference on the Future of Europe confirms that the democratic principle at the supranational level cannot be solely identified with representation, but considers the participation of citizens a further and pivotal source of legitimization of the integration process. After analyzing the institutional architecture of the Conference, highlighting democracy within the Conference, the contribution examines the democracy proposed by the Conference, reviewing the main recommendations emerging from the Plenary and regarding institutional issues, decision-making procedures, and the involvement of territorial autonomies. Finally, the contribution focuses on the potential outcomes of the Conference, highlighting how its future prospects are hampered by an inter-institutional conflict between the advocates of a revision of EU treaties and the supporters of a pragmatic approach implementing the proposals of the Conference within the framework of the existing treaties.

Towards a New Order of Values for the Future Europe (p. 271)

Olivia Pini

The recent crises Europe has gone through seem to show an evolution in the order of values the Union acts upon; while in the context of the financial crisis 2007-2008 the granting of support measures, assuming a distinction between “virtuous” and “non virtuous” States, was strictly conditioned by the maintenance of a merely monetary stability, even at the cost of the most affected States’ default, the transitions among the latest crises, and mostly the recent pandemic and war emergencies, have enlightened with increasing strength the attention paid by Institutions to the Union’s social stability, in the pursuit of an authentic socio-economic solidarity and of a full integration among European States and peoples.

Autori

Maria Eugenia Bartoloni

Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Antonio Cantaro

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Alfonso Maria Cecere

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Tanja Cerruti

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino

Luca Dell'Atti

Ricercatore a tempo determinato di tipo A in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari

Chiara Graziani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi

Barbara Guastafarro

Professoressa associata di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Francesca Leotta

Ricercatrice confermata in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania

Federico Losurdo

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Ida Angela Nicotra

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania

Olivia Pini

Ricercatrice a tempo determinato di tipo B in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Chiara Sagone

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania

Giuliano Vosa

Ricercatore a tempo determinato di tipo B in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

L'Unione europea in cammino fra crisi e prospettive di ulteriore integrazione
Tanja Cerruti

SAGGI E ARTICOLI

Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai
Ida Angela Nicotra

La Politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE: verso un'"autonomia strategica" o "strategie in autonomia"?
Maria Eugenia Bartoloni

L'integrazione europea alla prova del conflitto russo-ucraino
Chiara Sagone

La sicurezza pubblica nella lotta al terrorismo internazionale: tra dimensione interna e spinte multilivello
Chiara Graziani

L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra". Il nodo gordiano del debito
Federico Losurdo

Europa oggi, sotto il vestito niente? Il "caso" della politica climatica ed energetica
Antonio Cantaro

"Oltre" la gestione finanziaria dell'emergenza: dagli interventi post-pandemici agli Stati "sostenibili" per il futuro dell'Europa
Francesca Leotta

L'Unione in guerra: dalla tolleranza costituzionale a un'Europa "potenza di valori"?
Giuliano Vosa

Capo dello Stato, Presidente del Consiglio e accordo di coalizione fra integrazione europea e democrazia parlamentare. Sviluppi delle prassi in materia di formazione del Governo
Luca Dell'Atti

La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità
Alfonso Maria Cecere e Barbara Guastaferra

Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro
Olivia Pini

ISBN 978-88-498-7579-9



9 788849 875799