

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», Sagonè 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 maggior 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 abbattono 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».