



EDITORIALE – 25 GENNAIO 2023

L'ingresso della Croazia nella zona
euro e nell'area senza frontiere interne:
una tappa importante per l'Unione
europea

di Tanja Cerruti

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



L'ingresso della Croazia nella zona euro e nell'area senza frontiere interne: una tappa importante per l'Unione europea

di Tanja Cerruti

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il 1° gennaio 2023, dieci anni dopo la sua adesione all'Unione europea, la Croazia ha adottato la moneta unica ed è entrata nell'area senza frontiere interne, lanciando così un segnale di incoraggiamento sia agli Stati attualmente coinvolti nella politica di allargamento sia al processo di integrazione europea nel suo complesso.

Title: Croatia's entry into the eurozone and the area without internal borders: an important milestone for the European Union

Abstract [En]: On the 1st of January 2023, ten years after its accession to the European Union, Croatia adopted the single currency and entered the area without internal borders, thus sending a signal of encouragement both to the states currently involved in the enlargement policy and to the European integration process as a whole.

Parole chiave: Unione Europea, Croazia, euro, area Schengen

Key words: European Union, Croatia, euro, Schengen area

Sommario: **1.** La Croazia entra nell'area Schengen e adotta l'euro. **2.** L'avvicinamento e la partecipazione della Croazia all'Unione europea. **3.** L'adozione dell'euro. **4.** L'ingresso nell'area senza frontiere. **5.** La Croazia nell'Unione europea, l'Unione europea in Europa.

1. La Croazia entra nell'area Schengen e adotta l'euro

Il primo gennaio scorso la Croazia ha compiuto due significativi passi nel suo processo d'integrazione europea, entrando contestualmente sia nello spazio Schengen caratterizzato, in conformità agli omonimi Accordi, dall'assenza di frontiere interne, sia nella c.d. area euro, accomunata dall'adozione della moneta unica.

A quasi dieci anni dalla sua adesione (avvenuta il 1° luglio 2013), la piccola Repubblica balcanica ha iniziato quindi a prendere parte a pieno titolo a due politiche fondamentali dell'Unione europea, la cui condivisione, soddisfatti i requisiti necessari, è peraltro obbligatoria per tutti i nuovi Stati membri.

Benché le dimensioni del Paese (56.594 km² di terraferma per 3.871.833 abitanti¹) inducano a ritenere che il suo ingresso non avrà ripercussioni significative sulle dinamiche sovranazionali, la vicenda presta il fianco ad alcune considerazioni che concernono tanto il fronte nazionale interno, quanto quello delle sempre complesse dinamiche sottese al processo di integrazione europea.

¹ I dati, del 2021, sono reperibili in <https://croatia.eu/index.php?view=article&id=6&lang=1>.

2. L'avvicinamento e la partecipazione della Croazia all'Unione europea

Resasi indipendente dall'ex Repubblica socialista federativa di Jugoslavia nel 1991², pagando il prezzo di un doloroso conflitto bellico durato alcuni anni, sin dalla seconda metà degli anni Novanta la Croazia è stata coinvolta nei programmi elaborati dall'Unione europea per i Paesi dei Balcani occidentali³. Ispirandosi agli strumenti predisposti per la contestuale fase di preparazione del quinto allargamento, tali programmi miravano a supportare i – per lo più giovanissimi – ordinamenti di quell'area del continente nel loro processo di riorganizzazione interna e di graduale avvicinamento all'Unione.

Candidata all'adesione dal 2004, nell'anno successivo Zagabria ha avviato i negoziati con Bruxelles, che l'hanno portata, superati alcuni ostacoli, ad aderire nel 2013⁴, con un significativo distacco dagli altri Paesi dei Balcani occidentali, nessuno dei quali è ancora divenuto Stato membro.

Sin dalle fasi prodromiche all'adesione, però, i cittadini croati, che in questi 30 anni hanno prevalentemente scelto di affidare il proprio governo al partito di centro-destra HDZ⁵, non si sono rivelati accesi sostenitori della prospettiva dell'ingresso nell'Unione. Emblematico è il fatto che, in vista della celebrazione del referendum sull'entrata nell'UE e proprio per scongiurarne il fallimento, è stata approvata una modifica della Costituzione che ha fatto venire meno la necessità del *quorum* di partecipazione della maggioranza degli elettori come requisito di validità dei referendum cui si sottopongono le proposte di ingresso del Paese in organizzazioni internazionali⁶.

² Sulle concitate fasi che hanno portato all'indipendenza, per quanto in particolare concerne il versante normativo, v. la recente lettura di B. VUKAS, M. TOMIJEVIĆ, D. BORBELJ, *Odluka Sabora Republike Hrvatske od 8. listopada 1991. – Donošenje, odjeci, pravna gledišta*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, n. 4/2022, p. 699 ss.

³ Nel gruppo dei “Paesi dei Balcani occidentali” l'Unione europea include l'Albania e gli Stati dell'area che, come la Croazia, facevano parte della ex Jugoslavia, quindi Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord (a lungo denominata Repubblica ex jugoslava di Macedonia), Montenegro, Serbia, Kosovo (dichiaratosi indipendente dalla Serbia solo nel 2008). Non è invece ricompresa la Slovenia che, pur avendo fatto a sua volta parte della ex Jugoslavia, è stata coinvolta nel quinto allargamento, aderendo già nel 2004 con altri Stati dell'Europa centro-orientale.

⁴ Sul punto, sia consentito rinviare a T. CERRUTI, *L'adesione della Croazia all'Unione europea e i criteri politici*, in *federalismi*, n. 13/2013.

⁵ Si tratta della *Hrvatska Demokratska Zajednica* (Unione democratica croata), forza politica affermata poco prima dell'inizio del processo di disgregazione della ex Jugoslavia e che ha rivestito un ruolo di rilievo nella guida del nuovo Stato croato. L'elezione diretta del Capo dello Stato e l'impronta decisamente semipresidenziale attribuita alla forma di governo dalla prima versione del testo costituzionale, seppur notevolmente attenuata dalle successive revisioni, hanno reso anche la politica europea un terreno di scontro fra Presidente e Governo, soprattutto nei periodi che, come quello in corso, sono segnati dalla coabitazione fra esponenti dell'HDZ e della coalizione di centro sinistra. In proposito v. B. KOSTADINOV, *Hrvatska u konfliktnoj kohabitaciji (Milanović – Plenković)*, in *Zbornik PFZ*, n. 2/2021, p. 148. Un'efficace ricostruzione del contenuto delle revisioni costituzionali del 2000 e 2001, per quanto in particolare concerne le modifiche che hanno interessato la Seconda camera, è offerto da S. BANIĆ, *Promjena Ustava Republike Hrvatske iz 2001*, in *Informator*, n. 6724/2022, p. 25.

⁶ Le consultazioni sulla partecipazione a organizzazioni internazionali sono disciplinate dall'art. 135 della Costituzione croata; sul punto, fra gli altri, B. SMERDEL, *Design and Operation of the “Hybrid” Presidency – Evaluation of the Power Sharing in the Croatian Top Executive*, in *Zbornik PFZ*, n. 2/2015, p. 209. La revisione costituzionale (2010), che ha inciso su altre parti della Carta fondamentale proprio in vista dell'ingresso nell'UE, ha introdotto la stessa variazione anche per le altre tipologie di referendum (art. 87 Cost.).

La debolezza del sostegno al progetto comune europeo ha continuato e continua a caratterizzare l'atteggiamento maggioritario, come dimostrano i dati sulla partecipazione al momento elettorale che, nelle due votazioni per il Parlamento europeo a cui ha preso parte fino a ora, hanno visto la Croazia attestarsi sulle ultime posizioni della classifica⁷, condividendo peraltro tale risultato con altri Paesi dell'area centro-orientale del Continente⁸.

Lo scarso entusiasmo nei confronti dell'Unione europea paga probabilmente il prezzo della più generale mancanza di fiducia verso il sistema politico nel suo insieme, cui si rimprovera, soprattutto da parte di alcune correnti, di far prevalere i dettami di Bruxelles sugli interessi nazionali e di non riuscire né a porre rimedio alle precarie condizioni economiche in cui vive buona parte della popolazione, né ad arginare la conseguente piaga dell'emigrazione, che ne continua a ridurre i componenti.

I due traguardi europei con cui il Paese ha avviato questo nuovo anno hanno ricevuto la stessa tiepida accoglienza che ha caratterizzato sinora la sua partecipazione all'Unione. In particolare, se l'ingresso nell'area Schengen non ha destato particolari reazioni, maggiori perplessità ha suscitato la prospettiva della condivisione della moneta unica, di cui si paventava il possibile effetto deflagrante sul costo della vita.

3. L'adozione dell'euro

L'introduzione dell'euro può ritenersi una novità solo a livello ufficiale, in quanto nel Paese tale valuta ha sempre avuto una sorta di circolazione parallela, tendendo anzi a prevalere nelle stime monetarie di valore elevato, come quelle relative ai beni immobiliari.

Com'è noto, il progetto di una moneta unica europea affonda le sue radici nel Trattato di Maastricht del 1992, che ne ha previsto i criteri di introduzione, al fine di indurre gli Stati membri a un comportamento responsabile che favorisse la stabilità economica. Noti come "criteri di Maastricht" o "criteri di convergenza", i parametri si basano sulla stabilità dei prezzi, la sostenibilità della finanza pubblica, la stabilità del tasso di cambio e i livelli dei tassi di interesse a lungo termine⁹.

⁷ La Croazia è infatti risultata quintultima nel 2014 (quando andò a votare il 25,24% degli aventi diritto) e quartultima nel 2019 (quando il *turnout* fu del 29,86%) A queste due consultazioni occorre aggiungere quella che il Paese tenne all'indomani della sua adesione, nel 2013, in cui la partecipazione alle urne fu ancora più bassa, fermandosi al 20,84%. I dati elettorali sono disponibili in <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>.

⁸ La scarsa partecipazione degli elettori dell'Europa centro-orientale sarebbe sintomatica di una loro mancanza di fiducia nell'UE e nelle sue Istituzioni, che avrebbe portato alla diffusione di sentimenti di euroscetticismo (variabili a seconda delle aree, degli anni e dei Paesi); per il periodo 2004-2016 v. B. STEFANOVA, *Returning to Europe as Reluctant Europeans: Revisiting Trends in Public Support for the European Union in Central and Eastern Europe Twelve Years after the 2004 EU Accession*, in CYELP, 2016, p. 275 ss.

⁹ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/joining-the-euro-area/convergence-criteria>, *amplius*, Z. KORDA, *Uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, in *Informator*, n. 6522/2018, p. 1 s., secondo il quale la Croazia rispettava o avrebbe rispettato a breve tutti i parametri.

Con l'adesione della Croazia, la moneta unica è oggi utilizzata in venti Stati membri dell'Unione europea. Fra quelli di più vecchia adesione non la condividono solo la Danimarca (che, insieme al Regno Unito, aveva esercitato l'*opt-out*) e la Svezia, mentre fra i dodici nuovi Stati membri del quinto allargamento ne sono ancora esclusi Repubblica ceca, Ungheria e Polonia, entrate nel 2004 e Bulgaria e Romania, entrate nel 2007.

L'euro "circola" poi in alcuni ordinamenti non membri dell'Unione, essendo adottato ufficialmente in quattro Stati di dimensioni assai ridotte (Principato di Monaco, Principato di Andorra, Repubblica di San Marino, Città del Vaticano) e utilizzato in due Paesi al momento coinvolti nella politica di allargamento, Montenegro e Kosovo.

Il processo di preparazione della Croazia all'ingresso nell'euro è entrato nel vivo nel 2018, quando, oltre ad essersi vincolata al rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria¹⁰, il Governo e la Banca nazionale hanno presentato la *Strategia per l'introduzione dell'euro come valuta ufficiale nella Repubblica croata*, che contiene un'analisi dei costi e dei benefici derivanti dall'adozione della moneta europea, ne definisce le tappe di introduzione e delinea la politica economica da seguire prima e dopo tale momento¹¹.

Nel luglio 2019 la Croazia ha compiuto il primo passo formale verso la partecipazione al Meccanismo di cambio europeo (ERM II, *European Exchange Rate Mechanism*), inviando la sua lettera di intenti per l'adesione allo stesso. In tale atto, il Paese si è impegnato ad adottare una serie di misure inerenti la vigilanza sul sistema bancario, l'attuazione della politica macroprudenziale, la prevenzione del riciclaggio di denaro, il sistema di raccolta, elaborazione e pubblicizzazione dei dati statistici, la gestione del settore pubblico, la riduzione degli oneri amministrativi e finanziari per l'economia¹². Giudicata positivamente sulle riforme intraprese, nel luglio 2020 Zagabria è entrata nell'ERM II, impegnandosi a varare ulteriori interventi¹³.

¹⁰ Adottato dopo la crisi economica del 2008, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria è in vigore dal gennaio 2013. Più comunemente noto come "*Fiscal compact*", esso definisce le condizioni che devono essere soddisfatte dai membri della zona euro in relazione alla loro politica di bilancio. La Croazia si è impegnata a rispettarne le disposizioni con la legge *Zakon o potvrđivanju ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipro, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Mađarske, Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske i Kraljevine Švedske* (in NN. n. 1/18).

¹¹ *Strategija za uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*.

¹² Cfr. <https://www.hnb.hr/-/republika-hrvatska-uputila-pismo-namjere-o-ulasku-u-europski-tecajni-mehanizam-erm2->

¹³ A. ZORIĆ, *Pripreme za uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, in *Informator*, n. 6704/2021, p. 4 s.



Nel dicembre del 2020 il Governo ha adottato il *Piano nazionale per la sostituzione della kuna con l'euro*, che dettava le linee guida su una serie di aspetti inerenti alla sostituzione della valuta¹⁴.

Venendo alle tappe più recenti, nel maggio 2022 è stata approvata la *Legge sull'introduzione dell'euro come moneta ufficiale nella Repubblica di Croazia*¹⁵, che disciplina diversi aspetti relativi a tale importante passaggio, come le modalità di calcolo nella nuova valuta, il rifornimento di banconote e monete in euro e lo scambio con le *kune*; i regimi di doppia circolazione e doppia indicazione; l'applicazione del principio di continuità per una serie di atti giuridici e documenti; la vigilanza sull'applicazione della nuova normativa e le conseguenti sanzioni.

Fra le disposizioni più significative della legge – che rimette al Governo la decisione sulle date relative all'adesione – occorre richiamare quelle dedicate ai principi fondamentali sull'introduzione dell'euro (artt. 6-12), con cui il legislatore pare aver voluto rispondere alle preoccupazioni diffuse fra la popolazione.

Il primo principio, la tutela dei consumatori, impone che questi non debbano trovarsi in condizioni finanziariamente meno favorevoli di quanto si sarebbe verificato se non fosse stato introdotto l'euro. Agli utenti devono essere fornite informazioni chiare e tempestive sulla procedura e le regole per il cambio in contanti, nonché tutti gli elementi essenziali per il ricalcolo dei prezzi, che deve basarsi su un tasso di conversione fisso e sulle regole previste dalla legge.

Il secondo principio affronta proprio il tema degli aumenti ingiustificati dei prezzi, imponendone il divieto a una serie di enti e istituti di natura commerciale o finanziaria. Tale principio è ribadito nelle *Linee guida per l'adeguamento dell'economia nel processo di sostituzione della kuna croata con l'euro*¹⁶, che invitano a predisporre un ambiente sicuro, in cui a tutte le realtà che si interfacciano con i consumatori sia data la possibilità di aderire a un Codice etico appositamente predisposto.

Il terzo principio allude alla continuità degli strumenti giuridici¹⁷ e implica che l'introduzione dell'euro non debba pregiudicare la validità dei contratti in cui è menzionata la *kuna*, né costituire il presupposto per loro eventuali risoluzioni o modifiche.

Il quarto, efficienza ed economicità, prescrive che tutte le procedure e le attività che derivano dalla sostituzione della moneta debbano assicurare il trattamento più semplificato al minor costo possibile.

¹⁴ *Nacionalni plan zamjene hrvatske kune eurom*, reperibile in www.hnb.hr.

¹⁵ *Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, come successivamente modificata (in NN. n. 57/2022 e 88/2022), su cui I. RAVLIĆ IVANOVIĆ, I. ŽEPIĆ, *Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, in *Informator*, n. 6733/2022, p. 1 ss.

¹⁶ *Smjernice za prilagodbu gospodarstva u procesu zamjene hrvatske kune eurom*, in https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/Trgovina/Srpanj%202022_Euro_Smjernice%20za%20prilagodbu%20gospodarstva.pdf.

¹⁷ Ai sensi del Regolamento (CE) 1103/97 del 17.6.1997, *relativo a talune disposizioni per l'introduzione dell'euro*, il termine "strumento giuridico" include disposizioni normative, atti amministrativi, decisioni giudiziarie, contratti, atti giuridici unilaterali, strumenti di pagamento diversi da banconote e monete e altri strumenti aventi efficacia giuridica.

Il quinto principio, dedicato a trasparenza e informazione, impone che le informazioni sulla nuova valuta siano chiare, comprensibili, accessibili, leggibili e visibili e mirino a fare acquisire a tutte le parti interessate familiarità con la stessa¹⁸.

Venendo poi ai criteri sul calcolo, la legge prevede che, in conformità alla normativa europea, gli importi monetari siano stimati applicando all'intera cifra numerica il tasso di conversione fisso e arrotondandolo, secondo le regole matematiche, alla seconda cifra decimale.

Per quanto infine concerne la doppia comunicazione, essa vincola tendenzialmente i soggetti economici che hanno un rapporto diretto con i consumatori, con alcune eccezioni¹⁹.

L'ingresso della Croazia è stato nel frattempo perfezionato anche sul fronte europeo. Il 12 luglio 2022 il Consiglio ha approvato la Decisione (UE) 2022/1211, con cui ha confermato che Zagabria rispondeva ai requisiti necessari per introdurre l'euro come moneta ufficiale a partire dal 1° gennaio 2023²⁰ e il Regolamento (UE) 2022/1208, che ha inserito nel Regolamento (CE) 2866/98 il tasso di conversione dell'euro per la Croazia.

Sulla base di tali atti e secondo quanto disposto dalla sopracitata legge sull'euro, il 21 luglio 2022 il Governo croato ha adottato la *Decisione sull'annuncio dell'introduzione dell'euro come moneta ufficiale nella Repubblica di Croazia*, con la quale ha sancito la data di introduzione dell'euro (1° gennaio 2023), il tasso di conversione fisso (7,53450 HRK per un euro), la data di inizio e di fine del periodo di circolazione di entrambe le valute (dal 1° al 14 gennaio 2023) e del periodo in cui sarebbe stata necessaria la doppia segnalazione dei prezzi (dal 5 settembre 2022 al 31 dicembre 2023)²¹.

Come già anticipato, però, l'adozione dell'euro non ha ricevuto un forte sostegno da parte dell'opinione pubblica croata, che negli anni scorsi ha espresso posizioni prevalentemente contrarie, focalizzandosi su due particolari aspetti. Il primo concerne l'ulteriore cessione di sovranità²² che l'adesione alla moneta unica comporta, andando ad erodere quella porzione di sfera decisionale nazionale di cui si deplora il già ridotto ambito di operatività. Il secondo abbraccia la preoccupazione per il rischio di un peggioramento delle difficili condizioni economiche del Paese. I timori s'incentrano soprattutto sulla possibilità di un

¹⁸ S. KANTOLIĆ, *Način uvođenja eura u sudske (kaznene) odluke*, in *Informator*, n. 6759/2022, pp. 19 s., che si sofferma in particolare sull'obbligo della doppia indicazione nelle decisioni giudiziarie.

¹⁹ I. RAVLIĆ IVANOVIĆ, I. ŽEPIĆ, *Zakon o uvođenju eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, cit., p. 5 ss.

²⁰ Decisione (UE) 2022/1211 del Consiglio del 12 luglio 2022 *relativa all'adozione dell'euro da parte della Croazia il 1° gennaio 2023*. Secondo S. CINDRIĆ, *Utjecaj uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj na ovrhu*, in *Informator*, n. 6763-6764/2022, p. 18, con la decisione del Consiglio avrebbe avuto inizio il periodo preparatorio all'adozione della moneta unica.

²¹ *Odluku o objavi uvođenja eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, in NN. n. 85/2022.

²² Le dolorose vicende che hanno portato all'indipendenza della Croazia fanno sì che sin dal Preambolo la sua Costituzione ponga marcatamente l'accento sui concetti di sovranità, autodeterminazione e sulle radici storiche dello Stato; sul punto v. *amplius* V. REŠETAR, *O preambuli (izvorišnim osnovama) Ustava Republike Hrvatske*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, n. 4/2021, pp. 1079-1100.

aumento del costo della vita, che, già particolarmente elevato, ha recentemente subito i contraccolpi della crisi energetica, al pari di altri ordinamenti europei.

Secondo gli esperti, il bilanciamento fra le diverse conseguenze del cambio di valuta sembrerebbe attribuire un peso preponderante agli effetti positivi, che avranno natura permanente, su quelli negativi, destinati a esaurirsi nel breve termine.

In particolare, per quanto concerne la venuta meno di una politica monetaria indipendente, la perdita, da parte della Banca nazionale croata, della possibilità di gestire autonomamente il tasso di cambio sarà compensata dall'acquisizione del diritto di partecipare, insieme alle altre banche centrali nazionali dell'Eurosistema, alla conduzione della politica monetaria comune, che, secondo alcune analisi, non dovrebbe risultare pregiudizievole per le esigenze del sistema economico di Zagabria. Oltre a conservare la maggior parte delle sue riserve internazionali, la Banca Nazionale croata prenderà poi parte alla distribuzione del reddito monetario europeo, mentre in caso di difficoltà il Paese potrà usufruire degli aiuti nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità.

Anche i timori di un peggioramento del quadro economico paiono almeno in parte dissipati dalla comparazione con i possibili vantaggi.

Alla luce della pregressa esperienza di altri ordinamenti europei, il principale argomento contro l'introduzione dell'euro viene individuato nell'aumento dei prezzi. I consumatori sarebbero insomma tenuti a sostenere gli oneri della conversione, determinati dagli arrotondamenti con cui gli operatori mirano da un lato a "snellire" la restituzione dei resti, dall'altro a creare i c.d. "prezzi psicologici" (che terminano di regola con la cifra 9).

Contro tale rischio il Paese avrebbe predisposto una misura efficace, cioè l'obbligo di esposizione della doppia valuta diversi mesi prima e dopo il giorno della conversione. Le previsioni ottimistiche sull'efficacia di tale strumento, così come la bontà dei risultati degli studi sulle precedenti adesioni, secondo i quali gli effetti dell'introduzione dell'euro sull'inflazione sarebbero stati relativamente contenuti, sembrano però smentiti dalla prassi dei primi giorni di utilizzo della moneta unica, in cui si è assistito a un effettivo rincaro²³.

Ulteriori timori si appuntano sul rischio di eccessivi afflussi di capitali e di squilibri macroeconomici. Da un lato, infatti, l'eliminazione dei costi di transazione e la venuta meno dei rischi legati al cambio, insieme alla maggiore trasparenza e alla più facile comparazione dei prezzi, dovrebbe accrescere la competitività dell'economia croata, alimentata dal fatto che l'avvicinamento dei tassi di interesse ai livelli diffusi nell'area euro comporterà una diminuzione della possibilità di crisi bancarie e valutarie. Dall'altro lato, la convinzione che la politica monetaria comune riduca i rischi potrebbe indurre a trascurare le vulnerabilità

²³ F. RUSSO, *Prezzi alle stelle con l'arrivo dell'euro, la rabbia dei Croati*, in www.agi.it, 11.1.2023.

specifiche del sistema croato, come verificatosi in alcuni Stati membri periferici dell'area dell'euro che, dopo la crisi finanziaria globale, hanno vissuto una profonda e prolungata recessione. La probabilità che la Croazia incorra in vicende analoghe dovrebbe però essere allontanata proprio dai nuovi meccanismi di coordinamento delle politiche economiche e dalle riforme della regolamentazione bancaria introdotti a seguito di tale crisi²⁴.

Al di là delle reazioni dell'opinione pubblica, va da sé che l'entrata nell'euro comporta un impegno rilevante per gli organi di governo del Paese, tenuti a rispettare parametri economici la cui violazione avrebbe ripercussioni negative non solo per il sistema nazionale, ma anche per tutti gli Stati membri dell'UE che condividono la politica monetaria.

4. L'ingresso nell'area senza frontiere

Con l'avvio del nuovo anno la Croazia ha iniziato a prendere parte anche a un'altra delle politiche fondamentali dell'Unione europea, che, ai sensi dell'art. 3.2 TUE, fra i suoi obiettivi persegue proprio la realizzazione di «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, senza frontiere interne».

Avviato su iniziativa di alcuni Stati dell'Europa occidentale sin dal 1985 e progressivamente accresciutosi sia nei contenuti, che confluiscono oggi nel corposo e omonimo “*acquis*”, sia nelle dimensioni, il sistema Schengen ha dato vita a uno spazio caratterizzato dall'assenza di controlli alle frontiere interne, di cui fanno parte tutti gli Stati membri dell'Unione europea, tranne Irlanda (che, come a suo tempo il Regno Unito, ha esercitato l'opzione di non partecipazione²⁵), Cipro²⁶, Romania e Bulgaria e quattro Paesi esterni (Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein).

Le condizioni per far parte del sistema Schengen consistono nell'idoneità a gestire efficacemente le frontiere; rilasciare visti uniformi; cooperare con le autorità degli altri Stati per garantire un livello elevato di sicurezza; utilizzare l'apposito Sistema d'Informazione; applicare la normativa Schengen, anche in materia di protezione dati.

L'avvicinamento della Croazia all'area senza frontiere interne ha avuto un primo momento di svolta nel 2015, quando Zagabria ha comunicato di volersi sottoporre al processo di valutazione²⁷, che l'ha portata,

²⁴ Sul punto v. *amplius* Z. KORDA, *Uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, cit., che ricorda che ulteriori costi, circoscritti nel tempo, saranno generati dalla produzione di banconote e monete in euro e dalla loro distribuzione, dal ritiro delle banconote e monete in *kune*, dall'adeguamento dei sistemi informatici, contabili, di rendicontazione e delle apparecchiature, nonché dalla formazione del personale.

²⁵ L'Irlanda adotta una parte dell'*acquis* di Schengen ma non le regole relative alle frontiere esterne e interne, che le imporrebbero il ripristino dei controlli ai confini con l'Irlanda del Nord.

²⁶ Già parzialmente vincolato dall'*acquis* di Schengen e soggetto alla valutazione di rispetto dei relativi requisiti, Cipro non partecipa ancora all'area senza frontiere a causa della peculiarità della situazione del suo territorio, sul quale non esercita interamente il controllo.

²⁷ V. il documento del Governo *Izjava o spremnosti Republike Hrvatske za početak postupka schengenske evaluacije*, in <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade//216%20-%203.pdf>.

nel 2019, ad ottenere la dichiarazione di idoneità all'ingresso²⁸. In tale occasione, confermando che il Paese continuava a rispettare gli impegni legati all'*acquis* di Schengen assunti nel quadro dei negoziati di adesione, la Commissione europea ha raccomandato di perseverare nell'impegno in tutte le azioni in corso, in particolare nel settore della gestione delle frontiere esterne.

Dato il ruolo fondamentale di tale gestione per il funzionamento di tutto il sistema, sull'ammissione del Paese avrebbero potuto pesare alcune questioni pendenti relative alla frontiera con il Montenegro²⁹, che non hanno però condizionato negativamente il giudizio delle Istituzioni europee. Non si sono così riproposte le dinamiche sviluppatesi durante il processo di preparazione all'ingresso nell'UE, quando una disputa sulla delimitazione dei rispettivi territori aveva portato la Slovenia a porre il veto alla prosecuzione dei negoziati di adesione con la Croazia³⁰.

Nel dicembre 2021 il Consiglio dei Ministri ha concluso che la Croazia aveva soddisfatto le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* di Schengen³¹ e un anno dopo ha fissato le date a partire dalle quali i controlli sulle persone sarebbero stati soppressi: il 1° gennaio 2023 per le frontiere terrestri e marittime e il 26 marzo 2023 per quelle aeree³².

Per quanto concerne le reazioni dell'opinione pubblica e dei media, l'ingresso nello spazio senza frontiere interne, che sortirà probabilmente l'effetto di agevolare, in determinati periodi dell'anno, l'afflusso di turisti nel Paese, non ha ricevuto la stessa eco dell'adozione dell'euro.

Indubbia però è la rilevanza delle sue implicazioni di carattere geopolitico, in quanto la venuta meno dei controlli di frontiera fra la Croazia e gli Stati membri limitrofi (Slovenia, Ungheria) sposta di fatto i confini esterni dell'area di libera circolazione dell'Unione europea, facendoli coincidere con i confini dello Stato di Zagabria (in particolare, nella parte in cui lo dividono da Bosnia-Erzegovina, Montenegro e Serbia).

Alla Croazia passerà insomma il compito di presidiare uscite e soprattutto ingressi non più solo dal e nel proprio territorio ma anche in quello che siamo soliti definire "spazio" europeo³³, cercando di coniugare, nel rispetto della normativa vigente, le tendenze verso le chiusure, inevitabilmente derivanti dalle esigenze

²⁸ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'acquis di Schengen da parte della Croazia*, COM(2019) 497, 22.10.2019.

²⁹ **Ž. DOMINIS**, *Je li neriješeno pitanje južne granice s Crnom Gorom prepreka za ulazak Republike Hrvatske u schengenski prostor?*, in *Informator*, n. 6740-6741/2022, p. [2 ss.](#)

³⁰ Della vicenda vengono ripresi alcuni passaggi, con una lettura fortemente critica dell'approccio seguito dall'Unione europea, da M.A. GIUNIO, *Piranski pirat na putu do Luxemburga zapeo u Bruxellesu*, in *Informator*, n. 6506/2018, p. 1 ss.

³¹ *Conclusioni del Consiglio sull'adempimento delle condizioni necessarie per la piena applicazione dell'acquis di Schengen in Croazia*, doc. 14883/21, 9.12.2021.

³² Decisione (UE) 2022/2451 del Consiglio dell'8 dicembre 2022 *relativa alla piena applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nella Repubblica di Croazia*.

³³ Sulla differenza fra i concetti di spazio e territorio e sulla sua proiezione nell'ordinamento europeo si vedano i saggi raccolti in T. CERRUTI – A. POGGI (a cura di), *Territorio e territori nell'Unione europea*, in *federalismi*, n. spec. 31/2020. Ancor prima dell'ingresso ufficiale nell'area senza frontiere B. SMERDEL, *Križa demokratskog konstitucionalizma i izgledi demokratske tranzicije u Republici Hrvatskoj*, in *Zbornik PFZ*, n. 1/2019, p. 29, constatava infatti che al Paese era stato assegnato il ruolo di "anti-muro" ("predziđa"), soprattutto in riferimento alle rotte dei migranti.

di difesa e protezione dei confini perseguite da ogni ordinamento a salvaguardia della sicurezza interna³⁴, con le spinte verso le aperture, proprie invece di un sistema che, come l'Unione europea, annovera fra i suoi valori fondanti il rispetto dei diritti umani e fra i suoi principi caratterizzanti la solidarietà (art. 2 TUE).

Oltre a essere rilevante per tutta l'Unione europea, questo spostamento assume una particolare importanza in quanto l'Europa sud-orientale, in cui la Croazia è situata, costituisce da anni una frontiera nel transito delle migliaia di migranti che vedono nella c.d. rotta balcanica uno dei principali canali di accesso all'Unione. Terreno di muri, fili spinati, ma anche teatro di, seppur rari, episodi di accoglienza, la regione balcanica, ancora debolmente pacificata al proprio interno, non ha mancato di costituire oggetto di attenzione e preoccupazione per le modalità con cui tale transito viene gestito.

Il quadro normativo e istituzionale predisposto dalla Croazia, che costituisce per lo più un Paese di passaggio e non una delle mete dei percorsi migratori, viene considerato soddisfacente. Non sempre è possibile estendere tale giudizio alla sua concreta attuazione, la quale necessiterebbe, a fronte di specifiche carenze, di un più efficace dialogo fra gli attori, pubblici e privati, coinvolti e di campagne informative volte a sensibilizzare la popolazione³⁵.

Per quanto concerne il fronte istituzionale, fra gli interventi che hanno ricevuto il plauso della Commissione europea si può menzionare il meccanismo di monitoraggio indipendente dei diritti fondamentali. Istituito dalla Croazia nel giugno 2021, in conformità al Patto sulla migrazione e l'asilo, tale sistema, che prevede l'osservazione delle pratiche delle guardie di frontiera e dei funzionari di polizia, si occupa di verificare che durante gli accertamenti siano rispettati il diritto dell'UE (inclusa la Carta dei Diritti) e il diritto internazionale, di intervenire negli eventuali casi di violazione, nonché di garantire il rispetto delle norme nazionali che disciplinano il trattenimento delle persone, per quanto soprattutto concerne i motivi e la durata dello stesso³⁶.

³⁴ Sul concetto di sicurezza, soprattutto in relazione al fenomeno migratorio e nel contesto europeo, v., fra gli altri, C. PETTERUTI, *Effetti della crisi migratoria sulla sicurezza e l'ordine pubblico nei rapporti tra Stati membri e Ue*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2/2020, p. 238 ss.

³⁵ A. BLAGOJEVIĆ, *Pravni i institucionalni okvir integracije migranata u hrvatsko društvo*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, n. 3/2020, pp. 707-737. Tornando al contesto nazionale, T. DAGEN, M. ČEPO, *Izbjeglička i migracijska kriza u Europskoj uniji - zaštita prava na pristup teritoriju ili zaštita teritorija*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, n. 3/2021, pp. 855-873, prendono in esame e il quadro normativo della Croazia per dimostrare come, al pari di altri Paesi, essa cerchi di conciliare la tutela del diritto di accesso al territorio con la tutela del territorio stesso.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Rafforzare Schengen con la piena partecipazione della Bulgaria, della Romania e della Croazia allo spazio senza controlli alle frontiere interne*, COM(2022) 636, 16.11.2022 e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti di cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, COM(2020) 612, 23.9.2020.

Fra le innovazioni che hanno interessato il piano normativo si segnala la modifica della legge sugli stranieri³⁷ del dicembre 2022. Prevedendo il rilascio di un provvedimento che impone ai migranti di lasciare il Paese in pochi giorni, tale soluzione ha parzialmente attenuato la prassi dei respingimenti violenti segnalata dalle organizzazioni umanitarie, preoccupate per la possibilità di un suo inasprimento in conseguenza dell'ingresso in Schengen. In vista di tale momento, le forze di polizia si sono preparate a presidiare con ancor maggiore attenzione i confini, non escludendo di sacrificare ulteriori tratti della foresta che si estende lungo alcune aree di frontiera, le stesse che dividevano una volta gli Imperi ottomano e asburgico³⁸.

L'ingresso della Croazia in Schengen suscita infine alcune considerazioni sulle dinamiche della *governance* europea, per quanto in particolare concerne l'esclusione di Romania e Bulgaria.

Membri dell'Unione europea dal 2007, tali Stati sono stati dichiarati idonei all'ingresso nell'area senza frontiere sin dal 2011. Nell'ultimo documento di valutazione la Commissione europea ha anzi elogiato i più recenti progressi di Sofia e Bucarest, che lo scorso anno hanno richiesto un confronto con un gruppo di esperti coordinato dalla Commissione stessa sull'attuazione di alcuni segmenti, successivamente esteso a tutti gli ambiti, dell'*acquis* di Schengen, con particolare attenzione alle frontiere esterne e alla cooperazione di polizia. L'operazione, che ha preso in esame i rimpatri, il sistema d'informazione Schengen, alcune questioni relative ai visti e, più in generale, il rispetto dei diritti fondamentali e l'operato delle autorità che applicano l'*acquis*, ha avuto esiti positivi, confermando il giudizio di idoneità dei due Paesi e la loro propensione al miglioramento³⁹.

Benché la Commissione europea abbia quindi ritenuto che tutti e tre gli Stati rispettino i parametri di ingresso e il Parlamento ne abbia a sua volta auspicato l'adesione⁴⁰, il Consiglio dei Ministri del dicembre scorso ha approvato l'entrata della sola Croazia. Romania e Bulgaria sono risultate “vittime” dell'opposizione dell'Austria, preoccupata per l'elevato afflusso di migranti nel suo territorio, e dei Paesi Bassi, in una vicenda che non può non richiamare l'attenzione sul fatto che, nonostante i grandi progressi compiuti nel senso di una maggiore integrazione, l'anima intergovernativa dell'Unione europea è ben lungi dal venire meno.

³⁷ *Zakon o strancima* (in NN, n. 133/2020).

³⁸ G. VALE, *La Croazia in Schengen*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 23.12.2022.

³⁹ COM(2022) 636, 16.11.2022, cit.

⁴⁰ Sulla Romania e la Bulgaria il Parlamento europeo si è pronunciato favorevolmente il 18.10.2022; sulla Croazia il 10.11.2022. Il pieno sostegno del Parlamento europeo all'ingresso della Croazia nell'area Schengen era stato espresso in occasione di una sua visita a Zagabria nel maggio 2017 dall'allora presidente Tajani, che aveva ricordato il ruolo cruciale del Paese per la stabilità dell'Europa centro-orientale. I contenuti del discorso di Tajani sono riportati da D. FORETIĆ, *Budućnost Europe – uloga Europskog Parlamenta*, in *Informator*, n. 6472/2017.

5. La Croazia nell'Unione europea, l'Unione europea in Europa

Le vicende dell'ingresso della Croazia nello spazio senza frontiere e nell'area euro, caratterizzate da periodi di preparazione e successivi scrutini, impongono di volgere uno sguardo a quella politica dell'Unione europea, che, soprattutto negli ultimi decenni, è stata per eccellenza caratterizzata dal meccanismo della condizionalità, la politica di allargamento.

Dopo il grande *Big Bang* del quinto ampliamento, che ha portato, in due successive soluzioni, all'entrata di dodici nuovi componenti, molti dei quali reduci da un'esperienza politica ed economica molto diversa da quella degli Stati già membri, l'adesione all'Unione pare divenuta una meta più difficilmente raggiungibile – ma forse anche meno appetibile – per gli Stati attualmente coinvolti nelle fasi di preparazione.

Questi si possono suddividere in tre categorie.

Nella prima rientra la Turchia, Stato candidato dal 1999, il cui processo di adesione pare difficilmente destinato a concludersi, almeno nel breve periodo.

La seconda include tutti i Paesi dei Balcani occidentali non ancora divenuti membri e, in particolare, Montenegro, Serbia, Macedonia del Nord, Albania e Bosnia-Erzegovina, che, pur trovandosi a livelli diversi del percorso, hanno già ricevuto lo status di candidati, insieme al Kosovo, che ne è ancora privo. Nei confronti di questi Paesi – che, insieme alla Croazia, hanno iniziato il loro percorso di avvicinamento all'Unione sin dagli anni Novanta – il processo di allargamento sembra procedere con grande lentezza, alternando fasi di rivitalizzazione indotte dal lancio di nuove strategie a fasi di incertezza e stagnazione, favorite dal succedersi delle crisi che l'Unione europea si trova ciclicamente ad affrontare (per richiamare solo gli eventi degli ultimi anni, si pensi alla crisi economico-finanziaria, migratoria, pandemica, energetica)⁴¹. Caratterizzata da un approccio più severo che in passato, questa fase della politica di allargamento pare contrassegnata dalla progressiva perdita di entusiasmo degli stessi aspiranti membri verso la prospettiva dell'adesione⁴², cui ha certamente contribuito l'affievolimento della fiducia verso un sistema che da un lato impone con sempre maggiore rigore l'adesione a una serie di parametri all'esterno, dall'altro lato si trova a fare i conti con un'altrettanto evidente perdita di centralità degli stessi al suo interno. Il riferimento è soprattutto al c.d. “super-criterio” dello stato di diritto che, entrato un po' in

⁴¹ F. DEANA, *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 2/2022, p. 178 ss., secondo il quale l'impatto della Brexit potrebbe aver invece incentivato un riavvio del processo.

⁴² Sul calo del consenso verso la prospettiva dell'adesione, dovuto a diversi fattori, U. ĆEMALLOVIĆ, *One Step Forward, two Steps Back: the EU and the Western Balkans after the Adoption of the New Enlargement Methodology and the Conclusions of the Zagreb Summit*, in *CYELP*, 2020, p. 196; sulle specificità della situazione della Serbia v. M. STOJIC, *Contesting the EU on the periphery in times of crisis: party-based Euroscepticism in Serbia*, in *East European Politics*, n. 3/2022, pp. 358–381.

sordina nei processi di preparazione all'adesione, ma anche fra i valori basilari di cui all'art. 2 TUE, riveste oggi un ruolo di assoluta centralità sia nelle dinamiche interne, sia nelle proiezioni esterne dell'UE⁴³.

Alla terza categoria si possono infine ascrivere Ucraina, Georgia e Moldavia che, avendo presentato domanda di adesione nelle tristi e ben note circostanze dell'aggressione armata russa nei confronti di Kiev, si sono viste accordare lo status di Paese candidato (Ucraina e Moldavia) e potenziale candidato (Georgia) ma non il traguardo, pur da taluni prefigurato, dell'adesione immediata. Benché tale esito sia stato infatti saggiamente escluso, l'affacciarsi dei tre Paesi slavi pare aver inciso nel senso di una rivitalizzazione del processo di allargamento, inducendo il ritorno a un approccio che, pur non trascurando l'importanza della capacità di assorbimento dell'Unione⁴⁴, soprasseda su alcuni dei profili di maggiore rigore affermatasi nei confronti dei Balcani occidentali⁴⁵. E' innegabile tuttavia che un eventuale "alleggerimento" dei meccanismi della condizionalità non potrebbe dissipare gli innumerevoli e complessi aspetti di problematicità che deriverebbero dalla prospettiva dell'entrata di questi tre Paesi.

In un contesto segnato quindi dalla grande incertezza che trapela dalle dinamiche del processo di allargamento, ma che pare talvolta infiltrarsi in tutti i gangli del sistema Unione, la recente ammissione della piccola Repubblica di Croazia in due politiche che caratterizzano il *core content* del processo di integrazione europea non può che essere considerata un faro di luce anche per i Paesi che, situati nella stessa regione, ne condividono in parte le criticità.

La Croazia è stata l'unico Stato a entrare nell'Unione europea dopo l'impegnativo allargamento del 2004-2007, la necessità del cui assorbimento, insieme all'adozione di un approccio verso gli aspiranti membri più severo che in passato, pare aver reso più difficoltosa la conclusione di nuove adesioni. Continuando nel suo percorso di preparazione, la ex Repubblica jugoslava è adesso riuscita a diventare parte di due politiche fondamentali per la costruzione del sistema europeo, raggiungendo un traguardo ancora precluso a Stati membri di più vecchia data.

⁴³ La dottrina, soprattutto recente, sul ruolo dello stato di diritto nel sistema eurounitario è molto ampia. Per quanto concerne gli Stati membri, si vedano le considerazioni espresse da G. PITRUZZELLA, *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in *federalismi*, n. 28/2021 e ID., *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *federalismi*, n. 27/2022; per quanto riguarda invece il suo impiego all'esterno dei confini dell'UE, si vedano L. LOUWERSE, *Mind the Gap: Issues of Legality in the EU's Conceptualisation of the Rule of Law in its Enlargement Policy*, in *CYELP*, 2019, p. 39 e L. OGNJANOSKA, *Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge*, in *CYELP*, 2021, p. 237 ss.

⁴⁴ M. CARTA, *Lo Stato di diritto alla prova dell'allargamento dell'UE (o l'allargamento della UE alla prova dello Stato di diritto)*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4/2022, p. 190 ss. A proposito dell'Ucraina e pensando alle vicende polacche e ungheresi, A. NATO, *L'adesione dell'Ucraina all'Unione europea: il processo di integrazione europea nel contesto bellico*, in *Diritti comparati*, 19.12.2022, p. 6, parla del fallimento dei precedenti allargamenti, che dovrebbe quindi indurre cautela sui nuovi; in proposito v. anche T. KARV, *Does the democratic performance really matter for regime support? Evidence from the postcommunist Member States of the European Union*, in *East European Politics*, n. 1/2022, p. 64.

⁴⁵ A. TYUSHKA, *Twists and Turns of Democratic Transition and Europeanisation in East-Central Europe since 1989: Betwixt EU Member and Neighbour State-Building*, in *CYELP*, 2020, p. 166 s., rileva il parziale avvicinamento dell'approccio seguito dall'UE verso i Paesi coinvolti nella Politica di vicinato, fra cui Ucraina, Georgia e Moldavia a quello seguito per gli Stati candidati, ferme le differenze di carattere geopolitico e ideologico fra i due contesti.



Pur tenendo presente che al conseguimento di questi obiettivi hanno verosimilmente contribuito anche fattori estranei ai meriti del Paese, fra cui le sue ridotte dimensioni, e pur mettendone in conto possibili ripercussioni negative, le due novità di Capodanno portano di fatto i cittadini croati a utilizzare la stessa moneta che circola nelle tasche della maggioranza dei cittadini europei e a presidiare, anche a vantaggio di questi, quei pur anomali confini che delimitano, se non ancora un territorio, uno spazio europeo di importanti dimensioni.

Ma l'entrata della Croazia nell'euro e nella zona senza frontiere, significativamente celebrata dalla Presidente della Commissione europea e dalle autorità nazionali in uno dei posti di blocco al confine con la Slovenia (prima che a Zagabria), ha un peso non indifferente anche dal punto di vista ideologico. Essa non può che costituire, infatti, un ulteriore passo in avanti verso l'attenuazione delle evocazioni di quella Cortina di ferro che per decenni ha diviso l'Europa, ricordando, proprio al cospetto delle tragiche vicende ucraine, l'importanza della coesione e della unità anche istituzionale fra popoli e Stati che, pur caratterizzati da un'imprescindibile identità nazionale, si riconoscono in tradizioni costituzionali inevitabilmente comuni⁴⁶.

⁴⁶ Come non richiamare, sul punto, il pensiero di B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa*, Torino, 2020, p. 105, secondo il quale «Nessuno può avanzare dubbi sul fatto che la storia europea è una storia comune, in cui fasi e istituzioni di unità si intrecciano con fasi e istituzioni di divisione». Il ruolo fondamentale, nella costruzione europea, del rapporto fra identità nazionali e tradizioni costituzionali comuni era molto presente nel pensiero di B. CARAVITA, che lo ha affrontato, fra altri scritti, ne *Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit*, in *federalismi*, n. 23/2019.