

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCLI

---

# ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

DOVE VA L'EUROPA?  
PERCORSI E PROSPETTIVE  
DEL *FEDERALIZING*  
*PROCESS* EUROPEO

A CURA DI  
BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO  
E ANDREA MORRONE

**Bologna**  
University Press

ANNO XII - N. 14

SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
CCCLI

---

**ANNALI**  
**DI**  
**DIRITTO COSTITUZIONALE**

DIRETTI DA  
AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

**Direzione**

Augusto Antonio Barbera (Emerito dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Andrea Morrone (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

**Comitato scientifico**

Armin von Bogdandy (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law in Heidelberg)

Chiara Bologna (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Ana Maria Carmona Contreras (Universidad de Sevilla)

Corrado Caruso (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Marcello Cecchetti (Università di Sassari)

Edgar Corzo Sosa (Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM)

Thierry Di Manno (Université de Toulon)

Caterina Domenicali (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Federico Fabbrini (Dublin City University)

Tomaso F. Giupponi (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Marco Goldoni (University of Glasgow)

Maria Pia Iadicicco (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")

Marta Morvillo (University of Amsterdam)

Diletta Tega (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

**Redazione**

Alberto Arcuri (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Francesco Medico (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

A CURA DI  
BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO E ANDREA MORRONE

DOVE VA L'EUROPA?  
PERCORSI E PROSPETTIVE  
DEL *FEDERALIZING PROCESS* EUROPEO

**Bologna**  
University Press

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Ministero dell'Università e della Ricerca attraverso il finanziamento del progetto PRIN 2017 "Where is Europe going? Paths and perspectives of the European federalizing process" (2017PPF2SN) di cui al D.D. n. 2409 del 2.12.2019.

Fondazione Bologna University Press  
via Saragozza 10 – 40123 Bologna  
tel. (+39) 051 232 882

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISBN 979-12-5477-737-4  
ISBN ON LINE 979-12-5477-738-1  
DOI 10.30682/sg351  
ISSN 2283-7396

info@buponline.com  
www.buponline.com

Impaginazione: DoppioClickArt (Bologna)

Prima edizione: aprile 2026

## INDICE

ANDREA MORRONE <i>Per un'altra Europa. Il tempo della costituzione federale</i>	7
FEDERICA FABRIZZI <i>Valori e identità comuni: le sfide del futuro</i>	15
MARTINA SINISI <i>Tradizioni costituzionali comuni e nuovi diritti</i>	23
ROBERTO MICCÙ <i>Sentieri interrotti del costituzionalismo europeo: le sfide della governance economica</i>	35
FRANCESCO MEDICO <i>Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita: l'indebolimento dello stato sociale e la variabile della guerra</i>	49
STEFANIA BARONCELLI <i>Asimmetrie, crisi e solidarietà nell'Unione economica e monetaria: dalla solidarietà negativa al paradigma cooperativo</i>	63
RICCARDO LEONCINI <i>Ce lo chiede l'Europa? Il travaglio del Meccanismo Europeo di Stabilità</i>	91
GIULIO PERONI <i>Principio di solidarietà e riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità</i>	101
ANNA MARIA POGGI <i>Percorsi e prospettive del federalizing process europeo, con particolare riferimento all'assetto del territorio</i>	115

GIULIO SALERNO <i>Confini e territorio tra crisi della sovranità e potenzialità cooperative dello spazio europeo</i>	123
ILENIA MASSA PINTO <i>Europa, sovranità e territorio: la storia non è finita</i>	137
TANJA CERRUTI <i>La dinamicità dei confini nell'Unione europea: note sulla cooperazione territoriale nella sua declinazione transfrontaliera</i>	145
CORRADO CARUSO <i>Disinformazione ed ecosistemi digitali: dal paradigma punitivo alle istituzioni di libertà</i>	161
FEDERICO SAVASTANO <i>Prospettive costituzionali europee in tema di guerra</i>	181
CRISTINA BERTOLINO <i>Territorio dell'Unione europea e fenomeno migratorio: verso uno spazio con-diviso?</i>	193
GIOVANNI BOGGERO <i>Verso un'Unione europea della salute "a più velocità"</i>	209
ANNA SILVIA BRUNO <i>La forza trasformatrice del New European Bauhaus e le nuove esigenze della governance urbana</i>	225
CHIARA AMALFITANO <i>Nizza arriva (infine) a Lussemburgo: il futuro della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	237

## PER UN’ALTRA EUROPA. IL TEMPO DELLA COSTITUZIONE FEDERALE

Andrea Morrone

*Dove va l’Europa?* È trascorsa un’esistenza intera da quando Beniamino Caravita aveva posto questa domanda. Dall’anno di finanziamento del progetto di ricerca che si conclude con questa pubblicazione tutto è cambiato.

Solo per fare un elenco incompleto dei fatti. La definitiva uscita della Gran Bretagna dall’Unione europea, la rocambolesca elezione di Donald Trump alla Casa Bianca, la pandemia da Covid-19 che ha allungato la crisi economico-finanziaria del decennio precedente, l’emergenza migratoria permanente, la sfida allo stato di diritto portata all’interno dell’Unione europea da Polonia e Ungheria, l’invasione della Russia in Ucraina il 24 febbraio 2022 e la lunga guerra che è seguita all’operazione speciale di Vladimir Putin, la crisi energetica, la pesante inflazione (l’andamento dei prezzi al consumo ha raggiunto il 9,2% nel dicembre 2022 di cui il 25,55% è la componente energia, e il 15% quella relativa a cibo, alcool e tabacco, per poi attestarsi al 2,9% un anno dopo), il cambiamento climatico, il vile attacco di Hamas a Israele e la drammatica guerra nella Striscia di Gaza che ha sterminato oltre settantamila civili, la crisi nel Mar Rosso causata dal gruppo terroristico yemenita degli Houti, la rielezione di Donald Trump e la nuova politica di sicurezza nazionale che aggiornando la “dottrina Monroe” ha determinato le condizioni per un allentamento della copertura statunitense nei confronti dell’Europa, la guerra dei dazi dell’amministrazione americana contro il resto del mondo, la prospettiva di una pacificazione economica nella Striscia di Gaza da parte di un “Board of Peace” a trazione trumpiana che ambisce a prendere il posto dell’ONU, il blitz americano in Venezuela con la cattura del presidente Nicolás Maduro, la guerra “a tappe” israelo-statunitense contro l’Iran e la sua propagazione in tutta l’area medio-orientale, la caduta del diritto internazionale come strumento di moderazione delle tendenze imperialistiche statali.

In questo quadro geopolitico in profonda e drammatica trasformazione, l’Unione europea ha svolto una funzione marginale mostrando tutte le sue debolezze. Eppure, le risposte date alla pandemia facevano ben sperare. *Next Generation EU*, il debito comune europeo e i piani nazionali di ripresa e resilienza, adottati per fronteggiare le

conseguenze della crisi sanitaria che aveva messo a repentaglio vite umane e società, ci avevano fatto credere che un'altra Europa fosse possibile.

Anche questa vicenda e le sue speranze sono entrate nell'inventario dei ricordi. Di fronte alla guerra nel cuore del vecchio continente e a quelle nel vicino Medio Oriente, alla decisione dell'amministrazione americana guidata da Trump di abbandonare i vecchi alleati al proprio destino, le istituzioni politiche europee si sono cimentate in una discussione sconclusionata sull'autonomia strategica (iniziata nel lontano 2013!). Una *policy* così indeterminata da far sorridere se confrontata con la perspicua e dettagliata "strategia di sicurezza nazionale" americana<sup>1</sup>. La questione della difesa europea si è incagliata. Mentre discutevamo della possibilità di avere un "esercito europeo", del quale resta ancora oggi oscuro se fondato su forze militari statali o sovranazionali, il diktat di Trump ha imposto agli alleati (tali o presunti) di aumentare lo sforzo finanziario per sostenere la Nato (e gli stati europei si sono impegnati ad investire fino al 5% del Pil). Nondimeno, la Germania ha deciso di procedere per conto proprio, investendo centinaia di miliardi di euro per sostenere la difesa nazionale e l'economia in declino del Paese. Anche in questa occasione la discussione è stata attratta – con uno sguardo rivolto ai drammatici precedenti del vecchio secolo – dalle conseguenze di una nuova militarizzazione tedesca. Abbiamo guardato il dito, senza vedere la luna. Come se nello scenario geopolitico multipolare, che si è aperto non oggi ma dalla caduta del Muro di Berlino e dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica, in cui sono i "grandi spazi" ovvero gli "imperi" a dominare sulla scena del mondo, uno stato, foss'anche la "locomotiva d'Europa" (che tale comunque non è più), possa minacciare seriamente qualcuno degli attori che contano (al netto, ovviamente, dell'ascesa al potere del partito di estrema destra *Alternative für Deutschland*).

In Europa si continua a fingere che il suo "farsi attraverso le crisi" costituisca davvero una forza necessaria e sufficiente, e una fonte di *legittimazione*, per sostenere un esperimento politico-economico che, quando si tratta di decidere del proprio futuro e non di reagire al passato, fa acqua da tutte le parti. Un esempio evidente, prima della questione della difesa europea di cui s'è detto, è la retromarcia sul *Green Deal* e il ritorno alle energie fossili, contenuti nel programma che ha confermato, per il secondo mandato consecutivo, Ursula von der Leyen alla guida della Commissione (dopo che, nel primo incarico, l'impegno era stato proprio quello che ora viene superato).

La cosa paradossale è che l'Unione europea non riesce neppure a difendere la "comunità di diritto" di cui è costituita. Diciamolo chiaramente. Nell'attuale contesto geopolitico emerge con nitidezza che lo "stato sociale di diritto costituzionale", questa splendida creazione della cultura europea, rappresenta sempre di più un'eccezione. Non solo perché a dominare il quadro sono le autocrazie, ma anche perché gli Stati Uniti, il riferimento politico dell'Occidente (come categoria dialettica opposta a Oriente), stanno attraversando una fase di declino, che, meno prosaicamente, può essere intesa come una trasformazione in senso autoritario della presidenza imperiale.

---

<sup>1</sup> Cfr. *National Security Strategy*, pubblicata il 4 dicembre 2025 dalla Casa Bianca, in italiano su *Il Foglio quotidiano*, 13-14 dicembre 2025.

Gli Stati Uniti d'America, patria della prima costituzione scritta, riferimento del costituzionalismo liberale (ma non sociale), stanno tradendo le proprie origini, ovvero la genealogia profondamente europea del modello americano, celebrata come punto di non ritorno – per ironia della storia – nel discorso del Segretario di Stato Rubio alla conferenza di Monaco (febbraio 2026). La crisi dei valori americani – salvo stabilire se siano o meno gli stessi valori del costituzionalismo democratico europeo – rischia di estendersi anche alla loro matrice europea. Siamo nel momento del disincanto: è come risvegliarsi da un sogno e prendere coscienza del fatto che i valori europei non siano altro che il precipitato dei valori americani, e che il venir meno dell'ombrello del Paese che salvò l'Europa dal nazifascismo ci abbia lasciati nudi, privi delle nostre radici. Sarebbe però un errore.

È proprio questo il punto. La liberaldemocrazia e lo stato sociale di diritto costituzionale sono il prodotto genuino della storia europea, cui l'America ha dato un contributo di concretezza essenziale, ma che non giustifica alcun riduzionismo della “fonte” (europea) rispetto al prodotto (statunitense). Il costituzionalismo democratico è parte essenziale della nostra cultura, da rivendicare e difendere con le unghie. Nella geopolitica diffusamente autoritaria del presente, l'Europa resta, nonostante tutto, la culla della civiltà costituzionale. Se l'Unione europea se ne dimentica, non c'è alcuna speranza per il costituzionalismo democratico.

Eppure, i segnali sono preoccupanti. Non mi riferisco solo alla paradigmatica vicenda relativa alla reazione europea di fronte alla radicale violazione, da parte di Polonia e Ungheria, dei principi dello “stato di diritto” (per non parlare delle timide reazioni ai fenomeni di regressione antidemocratica che costellano la vita politica interna a molti stati membri), ma proprio alle ripetute manifestazioni di incapacità politica nel dare “sicurezza” ai cittadini europei di fronte alle pressioni esterne nei confronti della sua democrazia sociale e di diritto.

Quello della sicurezza è un tema da trattare con cura. Che in Europa sta conoscendo uno slittamento semantico e un rovesciamento sostanziale. Lo stato moderno nasce dall'esigenza di tutelare la *safety of the people*. La libertà, la proprietà e la vita sono oggetto della sicurezza collettiva (o pubblica). E, invece, di fronte alle molteplici insicurezze (reali o presunte) del tempo presente, gli stati europei danno segnali preoccupanti di un cambio di paradigma. L'obiettivo pare essere diventato la “sicurezza nazionale” che si traduce in una preoccupante stretta sul piano dell'ordine pubblico e della legalità non *per* i diritti dei cittadini, ma *contro* i diritti dei cittadini. Anche su questo versante, pertanto, l'Europa e gli Stati membri stanno sottoponendo i propri valori liberali al primato della forza pubblica e alla compressione del pluralismo delle idee dissenzienti.

Nell'indecisione del processo di integrazione – che, tuttavia, non rinuncia ad un'apertura senza costrutto e all'ingresso di nuovi Paesi le cui tradizioni sono ancora troppo lontane dal costituzionalismo – ci siamo persi nel “sovranoismo”, la malattia politica della contemporaneità, che la cultura europea non riesce a curare e che ci sta svuotando. Non mi riferisco semplicemente alla questione, pur importante, del superamento dell'unanimità, retaggio di una concezione primitiva delle relazioni internazionali. Il sovranoismo non si risolve solo con la pretesa degli stati membri dell'UE di orientare

l'integrazione in base alle traiettorie di una sempiterna "ragion di stato" nazionale. Il sovranismo è una *Weltanschauung* che si nutre di dottrine tradizionali e antimoderne: il nazionalismo, il populismo, il razzismo.

Il sovranismo è una *forma mentis* che fa perdere il senso della cultura europea liberale e pluralista, ovvero, con le parole di Thomas Mann (1937, 87), "che cosa sia il lavoro in sé stesso, la responsabilità e la sollecitudine individuale", facendo ritenere "più comodo adagiarsi nella vita collettiva", quella del nazionalismo statale antiumanitario e narcisistico<sup>2</sup>, nell'adeguamento indistinto in una massa artificiale; che determina la "felice esperienza di essere dispensati dal proprio io".

Il sovranismo è l'ultima manifestazione dell'ascesa dell'uomo-massa, e delle correlative forme di dominio delle masse, ieri con la propaganda fascista, oggi con le fake news, col digitale performativo, di cui si appropriano i "signori del caos", siano essi i capi di governo senza scrupoli o i poteri privati digitali altrettanto famelici. In definitiva, il dominio mediante l'irrazionale messo al posto dello spirito e del razionale. Ritorniamo alle accorate pagine di Thomas Mann. Il sovranismo può considerarsi la manifestazione dello "spirito antispirituale", della "bestia intellettuale" dell'uomo-massa, contro "ogni volontà di ragione politica e sociale, la volontà della pace, il sentimento europeo", contro la "democrazia liberale" che "ha insegnato a leggere e a scrivere" per rendere libero ogni essere umano (MANN 1937, 92-94).

In questo contesto, si ha la sensazione di essere diventati i protagonisti "incolpevoli" del romanzo di Hermann Broch. Ridotto a una "figura apolitica", nessun europeo si sente "colpevole" di un mondo che va in fiamme intorno a sé. Ma è proprio in questa condizione di diffusa incolpevole apoliticità individuale che i nemici della democrazia e dei valori liberaldemocratici si alimentano, traendone forza. "L'indifferenza politica è, infatti, strettamente apparentata all'indifferenza etica e per conseguenza, in ultima analisi, alla perversione etica" (BROCH 2022, 359). È passato quasi un secolo dalla crisi più drammatica della storia mondiale, ma sembra che il tempo sia trascorso invano. Soprattutto per noi europei.

L'ipoteca e la crisi etico-politica che gravano sull'Europa potrebbero essere tali da non consentire vie d'uscita. Invero, proprio la geopolitica della nostra epoca dovrebbe spingere a formare una "classe dirigente" europea capace di comprendere che l'unità europea rappresenta la sfida attuale per il recupero dei valori costitutivi della nostra storia.

Nel disordine internazionale la forma di "stato sociale e costituzionale" su base nazionale è ancora adeguata? Uno stato come quello di cui parla il sovranismo europeo potrebbe, da solo, essere in grado di fronteggiare la potenza degli "imperi"?

Torna centrale la questione della sovranità politica da contrapporre all'idea astratta e inconcludente di una "sovranità del diritto" a cui tutto si deve e che tutto può. Mitologie della storia. La questione non è solo recuperare nel discorso pubblico la questione del soggetto (e non rimanere incagliati solo su quella dell'oggetto), ma anche la sua

---

<sup>2</sup> Vale la pena di ricordare la distinzione (NOLTE 1971, 161-163) tra il "nazionalismo autoritario" e il "nazionalismo giacobino" proprio per il fatto che il primo contrappone "patria" e "umanità" e il secondo considera la patria una tappa del progresso dell'umanità.

correlata *funzione costituente* di un nuovo ordine politico. L'orizzonte non può essere lo "stato sovrano", ma la *sovranità europea*.

Angelo Panebianco (2024, 104), riattualizzando il pensiero di Niccolò Machiavelli e di Montesquieu, ha messo in evidenza il dilemma delle "repubbliche" di fronte agli "imperi", dei "piccoli stati" innanzi ai "grandi spazi". Le nostre repubbliche (gli stati europei) sono a un bivio: scegliere se rimanere piccole, ma destinate a diventare preda dei grandi imperi; oppure espandersi (farsi uno dei grandi spazi del globo), ma rinunciando alla democrazia, trasformandosi in autocrazie. Un'alternativa inquietante: quale che sia l'alternativa, il destino dell'Europa e dei suoi membri è la fine dello stato sociale e costituzionale.

Questa prospettiva alimenta il sovranismo culturale di chi, con un eccesso di realismo politico, chiama l'esperimento dell'integrazione "Antieuropa", per essere l'Europa unita da tempo ridotta soltanto a una "periferia dell'America" (CARACCILO 2022, 52). In effetti, a rileggere le caratteristiche che il processo europeo è venuto assumendo, nel suo "essere" una "comunità di diritto e di diritti", una "costituzione senza sovrano", un "ermafrodita" istituzionale indeciso e distruttivo dei suoi stessi valori, pare davvero difficile tenersi alla lontana dalla tentazione di arrivare a tanto.

Ciò nonostante, vi sono ancora alcuni intellettuali impegnati a salvare *questa* integrazione europea. Per farlo si può assumere la forza normativa del fattuale, leggere il processo europeo nei termini di una "costituzione materiale" vivente (MANZELLA 2026), ma senza una "costituzione formale". Una simile realtà sarebbe in grado di esprimere addirittura un'unione federale "implicita" che, tuttavia, lascerebbe coesistenti "due" sovranità limitate, quella europea e quella statale. Visti i mutui condizionamenti (irrisolti, però, vale la pena di aggiungere). Si potrebbe dire, ancora più chiaramente, che saremmo al cospetto di un ordinamento in cui le interdipendenze reciproche sempre più penetranti (visti gli sviluppi del diritto europeo negli ordinamenti nazionali), coesistono con forti e irresistibili sovranismi statali. La formula dell'art. 4 del Trattato sull'Unione, nella sua alghida eleganza, non è riuscita a nascondere la realtà effettuale dei rapporti di forza.

Il nodo giuridico è proprio questo: ammesso che sussista davvero una costituzione materiale federale (e anch'io in passato sono stato persuaso in tal senso), dobbiamo chiederci: è possibile una costituzione materiale senza una costituzione formale? Neppure Costantino Mortati (1940), il padre di quella categoria, pareva arrivato a tanto. La sua costituzione materiale è il lato politico (e necessario) della costituzione formale (il lato giuridico altrettanto necessario ai fini della nozione di costituzione). L'una e l'altra si tengono dialetticamente. Altrimenti, una costituzione formale senza la costituzione materiale si risolverebbe in "un pezzo di carta", mentre quella materiale, senza la costituzione formale, si dissolverebbe nei rapporti di forza concreti e cangianti.

Pure riconoscendo in quello europeo un processo costituente *in fieri* (che dura da oltre ottant'anni, va precisato!), come tale, l'integrazione dovrà necessariamente risolversi in un "momento istitutivo", nella decisione fondativa di un nuovo ordine. Sotto questo aspetto v'è una differenza sostanziale tra la condizione costituzionale dell'Unione europea e quella di "stato-membro": quest'ultimo è un *ordo ordinato*, l'altra un *ordo*

*ordinans* (MORRONE 2018, 1 ss.). Gli stati membri hanno una costituzione formale e materiale; l'Unione europea è un ordine in divenire aperto a qualsiasi esito. Del resto, come insegna l'esperienza, uno "stato federale" c'è se esiste una costituzione federale formale. Prima di quest'ultima vi sono solo fatti, rapporti di forza, ipotesi interpretative, disordine (nel senso opposto a un ordine costituzionale stabilito).

Lo stesso principio del primato, che sarebbe l'elemento qualificante di una struttura definibile come "federale" (negli Stati Uniti non a caso esiste la *supremacy clause*, in Germania la Costituzione enuncia il principio "*Bundesrecht bricht Landesrecht*"), nel caso dell'Unione europea si risolve in una contraddizione costituzionale difficile da superare finché il quadro resta tale. È un principio senza autore, non a caso di matrice pretoria e non politica. Un primato del diritto europeo, senza un soggetto politico che possa affermarlo e farlo valere, è un *nonsense*. Non può assumere questa funzione la Corte di Giustizia dell'UE, né, tanto meno, la Banca centrale europea. La motivazione è semplice: non sono istituzioni che identificano e esprimono una sovranità politica (federale). Sono organi "tecnici" al governo dell'Europa. Il diritto europeo, attraverso le voci dei giudici e dei banchieri europei, si risolve in una fredda decisione tecnica. Sono soprattutto organi che non possono dire nulla su tutte le questioni politiche decisive. Come silenti sono, del resto, gli organi (Commissione, Consiglio, Parlamento, governo degli Stati membri) che dovrebbero "stare per" le istituzioni politiche dell'Unione europea, che dovrebbero esprimere – le seconde, e non la sommatoria delle prime – una sovranità europea. Quale sovranità politica è possibile se gli stati membri e le istituzioni europee rivendicano ciascuno la propria? Questi soggetti, come sappiamo, di "politico" hanno ben poco (una "legalità" senza "legittimità" non può fondare un ordine politico), e non sono in grado di ordinarsi secondo un modello tipicamente federale (non avendo scelto tra unione, confederazione, diritto di riserva).

Com'è possibile concepire un ordine politico in cui, dal punto di vista di una costituzione e di un'unione federale (*in fieri* o implicita), il "primato europeo" trovi un limite nei "principi supremi" delle costituzioni statali? Il diritto vigente è muto in proposito. E come potrebbe dire qualcosa, o di più di quanto gli stessi soggetti "portatori" di una costituzione materiale europea riescono a dire e, soprattutto, a fare nel nostro tempo? La "costituzione materiale europea", piuttosto, autorizza il conflitto permanente tra le parti o la paralisi totale. Proprio ciò che non serve nell'epoca in cui viviamo e della quale siamo "incolpevoli" spettatori.

Dunque, dove va l'Europa? Personalmente sono convinto che lo "stato costituzionale" in Europa abbia esaurito la propria esperienza se rimane confinato nel *chiuso* delle frontiere di uno "stato nazionale". Consapevole del tempo che viviamo, ritengo che la prospettiva attuale di *questa* integrazione europea sia quella del "vicolo cieco". La totale inazione della classe dirigente europea e l'indifferenza politica ed etica degli "incolpevoli" cittadini europei ci portano dritti alla *fine della storia europea*. Dunque: in una direzione opposta a quella di Fukuyama (1992), che ne parlava per celebrare un'egemonia americana destinata, nella sua lettura, a diventare "esclusiva" dopo la fine della divisione del mondo e la dissoluzione dell'Urss.

Come uscirne? Non mi pare ci siano possibilità immediate con questa classe politica. Le soluzioni sperimentate non sono state sufficienti. E la genealogia delle comunità europee non aiuta, anche ammesso che contenesse una chiara indicazione del suo “verso”.

Ogni progetto di organizzazione politica deve misurarsi con il proprio specifico *Zeitgeist*. L'integrazione nell'Unione europea era stata concepita per un mondo ormai tramontato. Poteva funzionare (così come finora ha funzionato) finché sussisteva il quadro delle “grandezze” geopolitiche internazionali del Novecento e del nuovo secolo. Venuto meno l'equilibrio tra Occidente e Oriente, allorché il multipolarismo senza ordine ha portato al caos mondiale cui assistiamo, le istituzioni dell'Unione europea non sono riuscite a prendere atto che il progetto delle origini e la realtà politico-giuridica dell'integrazione sono diventati fuori contesto.

Non tutto sembra precluso. Forse c'è ancora un margine per un'altra via, una soluzione utile a sciogliere il dilemma delle repubbliche democratiche di fronte agli imperi autocratici. L'alternativa non è diventare né la periferia dell'America o di qualche altro impero dominante (se si decide, come finora, di rimanere ciò che siamo), né una nuova autocrazia (prospettiva che significherebbe rinunciare per sempre alla storia del vecchio continente come storia di lotta per la democrazia sociale e costituzionale). La soluzione è quella di fondare una “repubblica di repubbliche”.

Non bisogna andare troppo lontano o perdersi in infinite discussioni alla ricerca di quale sia la forma di governo che meglio si attagli agli europei. C'era già e ci resta una strada. La federazione degli stati europei. Non uno “stato vuoto” di dimensione sovranazionale, ma proprio una federazione come forma giuridica di un “grande spazio democratico” europeo, fondato sui valori dello stato sociale e costituzionale, di cui l'Europa è stata il laboratorio più importante nella storia dell'umanità.

Sottolineo due profili. Uno stato federale implica un grande spazio nel quale esiste un soggetto sovrano politicamente, e non ventotto sovranità in competizione (i 27 stati membri più l'Unione europea). Mario Draghi (2026), persino lui, si è convinto che, così come siamo, non manterremo neppure le conquiste che l'integrazione ci ha apportato. Suggestisce una “integrazione senza dominio”, un “federalismo pragmatico”, che proceda con “i passi oggi possibili”, “federale perché orientato a destinazione chiara”. Un'integrazione che proceda a velocità multipla, con chi ci sta, nei settori della difesa, dell'industria, degli affari esteri, aperta agli altri, come per l'euro. Si tratta di un'ipotesi più nebulosa – e forse perciò apprezzata da molti – di quella per una “Europa *multi-tiers*” o a “cerchi concentrici” (FABBRINI 2025, 218): il primo livello o cerchio è quello di una confederazione di libero scambio; il secondo, una comunità economica retta dalla medesima moneta; il terzo, una federazione nei “*core state powers*” (fisco, difesa, esteri, migrazione).

Mi chiedo: cosa caratterizza queste proposte? In termini costituzionali, si tratterebbe, né più né meno, di una versione aggiornata del “funzionalismo”, costruito su patti multipli e differenziati, in cui il “diritto di riserva” a favore degli stati membri prevale sull'unità politica pluralistica. L'impressione, infatti, è che le parti e il loro insieme, in questo processo multi-convenzionale, siano ancora lontani dall'idea di una costituzione

e di una federazione di diversi. Il funzionalismo e la logica divisiva del “diritto di riserva” devono essere definitivamente abbandonati. L'unione federale pluralistica non può essere un destino costruito per accordi separati tra gli stati nazionali, ma l'oggetto di un patto costituzionale fondamentale, concluso tra tutti i cittadini europei guidati da una classe dirigente che convinca le rispettive *constituencies* e vinca la sfida determinante della posizione di un nuovo ordine politico (MORRONE 2023, 269). Se questo è (deve essere) l'orizzonte comune della classe politica europea, perché non instaurare questo ordine politico qui ed ora?

Una federazione europea, in secondo luogo, deve essere fondata sui valori dello stato sociale e costituzionale (le parole sono “pietre”). In definitiva, sulla democrazia, sia dal punto di vista della costruzione del soggetto unitario – il “popolo europeo” al posto dei popoli e degli stati nazionali – sia da quello dell'identificazione dell'oggetto – i valori fondamentali della “libertà eguale” (MORRONE 2020, 707 e ss.).

L'unità federale democratica è il modo per ordinare il centro e le periferie politiche (la federazione e gli stati membri); la democrazia è l'antidoto contro il sovranismo e l'autocrazia. Non basta quindi immaginare un obiettivo e arrivarci per tappe e accordi parziali e differenziati. È arrivato il momento di istituire “una” repubblica federale democratica e sociale europea e la sua costituzione.

## BIBLIOGRAFIA

- BROCH H. (2022), *Gli incolpevoli. Romanzo in undici racconti*, Anzio-Lavinio, Ortica Editrice.
- CARACCILO L. (2022), *La pace è finita. Così ricomincia la storia in Europa*, Milano, Feltrinelli.
- DRAGHI M. (2026), *Discorso all'Università di Leuven*, 3 febbraio 2026.
- FABBRINI S. (2025), *Nazionalismo 2.0. La sfida sovranista all'Europa integrata*, Milano, Mondadori.
- FUKUYAMA F. (1992), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Torino, Utet, 2023.
- MANN T. (1937), *Avertissement à l'Europe* (1937), trad. it., *Moniti all'Europa*, Milano, Mondadori, 2017 (edizione da cui si cita).
- MANZELLA A. (2026), *Il federalismo “implicito” dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, 7, 2026, 25 febbraio 2026.
- MORRONE A. (2018), *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *www.federalismi.it*, 20/2018, p. 1 e ss.
- MORRONE A. (2020), *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, p. 707 e ss.
- MORRONE A. (2023), *Sul ritorno dello Stato nell'economia e nella società*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, p. 269 e ss.
- MORTATI C. (1940), *La costituzione in senso materiale*, ristampa inalterata con una premessa di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1998.
- NOLTE E. (1971), *Der Faschismus in seiner Epoche*, trad. it., *I tre volti del fascismo*, Milano, Mondadori.
- PANEBIANCO A. (2024), *Principati e Repubbliche. Azioni individuali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino.

## VALORI E IDENTITÀ COMUNI: LE SFIDE DEL FUTURO

Federica Fabrizzi\*

L'Europa si trova ormai da tempo sospesa tra il richiamo alle sue radici storiche e la necessità di adattarsi a un mondo in rapido mutamento. I valori comuni – democrazia, libertà, diritti umani e solidarietà – rappresentano il collante che unisce gli Stati membri, ma oggi vengono messi alla prova da crisi economiche, tensioni geopolitiche e nuove sfide migratorie. L'identità europea, costruita su un mosaico di culture, sembra oscillare tra il desiderio di unità e la riaffermazione delle specificità nazionali: la crisi dello Stato di diritto in alcuni Stati, il rafforzarsi di spinte sovraniste e il difficile equilibrio tra sovranità nazionale e primato del diritto dell'UE sollevano interrogativi sulla direzione futura del progetto europeo.

Il compito del gruppo di ricerca romano – da me coordinato tra il 2021 e il 2023, e composto da un nutrito gruppo di studiosi di Sapienza e Roma Tre – è stato proprio quello di rispondere alla domanda originaria del progetto di ricerca alla luce di “Valori e identità comuni”. Dove va l'Europa, dunque, in termini di evoluzione del progetto europeo, di consolidamento delle tradizioni costituzionali comuni, dell'armonizzazione tra identità nazionali e identità europea, della tutela e della promozione di valori condivisi?

Un profilo che, toccando altresì il delicatissimo equilibrio tra le spinte centripete e quelle centrifughe del processo eurounitario, è apparso subito come molto delicato, ma al contempo cruciale per provare a verificare “quanta Europa c'è in Europa”, richiamando il titolo del libro di Beniamino Caravita che di questo PRIN è stato l'ideatore ed il motore primo (CARAVITA 2020).

Nel corso del progetto, l'unità romana si è potuta avvalere, oltre che degli studiosi che hanno collaborato alla proposta, anche del lavoro di ricercatori post dottorali che si sono dedicati all'analisi di profili specifici, quali lo studio delle dinamiche federali

---

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza, Università di Roma.

del processo di integrazione<sup>1</sup> e la valutazione dell'impatto delle politiche di bilancio sull'ordinamento sovranazionale e su quelli degli Stati membri.

Nell'ambito del progetto è stato altresì reclutato un ricercatore a tempo determinato di tipo a), che nel corso del triennio si è aggiunto come componente dell'unità Sapienza, occupandosi da una parte del supporto al coordinamento delle attività del gruppo, dall'altra della lettura del tema dei valori e delle identità costituzionali alla luce del processo di allargamento dell'Unione europea. Il reclutamento ha consentito altresì di incrementare i prodotti dell'unità grazie alla pubblicazione di un lavoro monografico su questo profilo specifico<sup>2</sup>.

Per quanto concerne le attività svolte, non farò l'elenco delle iniziative che l'unità di Roma ha organizzato, trattandosi di più di 20 incontri pubblici, in presenza e a distanza, nel corso dei quali sono stati affrontati alcuni dei temi fondamentali collegati al *focus* che ci era stato assegnato: dal concetto di "Idee di Europa" (A.M. Petroni) al "Nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa" (M.A. Sandulli), passando per "l'Europa dei diritti" (B. Caravita, C. Curti Gialdino, A.M. Petroni) e poi ancora "Allargamento e identità" e una riflessione su "Assetti istituzionali e costituzionali tra Roma e Bruxelles", fino ad argomenti più tecnici ma fondamentali per il processo di integrazione quali le risorse proprie dell'UE (P. Selicato) e le banche popolari (D. Siclari), il Regno Unito dopo Brexit. Un'unità romana che si è dimostrata, dunque, molto vivace ed attiva anche dopo la scomparsa del prof. Caravita, scomparsa che indubbiamente ci ha lasciato in un primo momento storditi e un po' persi, ma alla quale abbiamo risposto con l'unica arma che Lui stesso ci ha insegnato ad usare: continuare a lavorare.

Tra le numerose pubblicazioni che i componenti dell'unità hanno curato nel corso di questi anni, mi limito a citare una delle iniziative più significative: in occasione delle elezioni europee del 2019, Beniamino Caravita ha curato una nuova edizione del volume che presenta una analisi dei risultati del voto Stato per Stato, ma altresì corredato da una serie di contributi di lettura in chiave generale del momento elettorale, volti proprio a restituire l'idea di un processo comune di costruzione di una identità condivisa (CARAVITA 2019a).

Peraltro, nonostante la formale chiusura del progetto PRIN, anche in occasione delle elezioni europee del giugno 2024, il gruppo di ricerca si è attivato e, prima sulla rivista *federalismi.it* e poi ancora in versione cartacea con contributi questa volta in lingua inglese, ha dato conto dell'esito dell'ultima tornata elettorale, con una analisi di nuovo per singoli Stati e con contributi di prospettiva più ampia (CERRUTI SAVASTANO 2024).

---

<sup>1</sup> In questo campo ha lavorato, in qualità di assegnista di ricerca, il dottor Adriano Dirri, che ha prodotto nel corso del progetto diverse pubblicazioni in tema di tenuta della *rule of law* in chiave *federalizing process*. Si veda, *inter alia*, *La "guerra" tra giudici comuni in Polonia: il primo rinvio pregiudiziale di un giudice del "nuovo corso" polacco al vaglio della Corte di Giustizia*, in *OIDU*, 2022, pp. 524-532.

<sup>2</sup> F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2023.

L'idea di (continuare ad) indagare quel che accade nel momento del massimo coinvolgimento della popolazione nella vita dell'Unione europea, nasce dalla piena convinzione che proprio dal Parlamento europeo passi una quota importante del processo di identità comune.

È stato detto che “l'Europa è al contempo uno spazio politico unitario, per quanto debole, e una somma di spazi politici nazionali” (ORSINA 2023). Ora, anche alla luce di quanto si è potuto vedere nel corso degli anni del progetto, appare evidente che tra le scommesse future dell'Unione, c'è senz'altro quella di rafforzare questo spazio politico unitario attraverso il funzionamento delle istituzioni, ed in particolare del Parlamento europeo.

Questa consapevolezza nasce, peraltro, da una considerazione se si vuole scontata e banale, quella per cui è l'appuntamento elettorale il momento in cui si esprime nel modo più alto la propria adesione ad un progetto: quando appartengo ad un gruppo, quando mi *identifico* in quel gruppo, allora mi interessa l'operato di quel gruppo e, di conseguenza, partecipo con il voto alla scelta di coloro che mi devono rappresentare, per prendere decisioni che riguardano quel gruppo.

Per questa ragione, sebbene l'unità romana avesse, come ricordato, il compito di indagare sui valori e le identità comuni, mi sarà consentito, in queste brevissime riflessioni, “sconfinare” per un momento sul tema delle istituzioni per ricordare come nella risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 3 maggio 2022 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea (2020/2220 INL), presentata dalla Commissione AFKO (relatore Domènec Ruiz Devesa), venisse evidenziato proprio che, nonostante alcuni progressi nella definizione di criteri comuni per le procedure elettorali del Parlamento europeo, attualmente le elezioni europee continuano a essere disciplinate soprattutto dalle leggi nazionali. La risoluzione sottolineava, dunque, la necessità di “ulteriori miglioramenti” al fine di istituire una vera procedura uniforme per le elezioni europee. Ed è particolarmente interessante notare come il Parlamento europeo proponesse la riforma della propria procedura elettorale esattamente allo scopo di “sviluppare, concretamente, una sfera pubblica europea”.

Come è noto, la proposta più dirompente in questo senso era quella di “creare una circoscrizione elettorale comune in cui siano eletti 46 membri del Parlamento europeo e in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione”.

Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sui dettagli e squadernare pregi e difetti di questo tipo di proposta; merita, però, di essere segnalato che la Presidenza Svedese del Consiglio dell'UE, anche a seguito delle sollecitazioni impresse dal Parlamento europeo, ha inviato il 30 marzo 2023 un questionario volto a rilevare le posizioni degli Stati membri, verificando per ciascun tema della proposta di riforma elettorale: a) la completa indisponibilità a considerarne l'attuazione; b) la disponibilità verso un nuovo esame; c) l'adesione.

Secondo quanto riportato in un dossier del Senato italiano pubblicato nell'ottobre 2023, dalle risposte acquisite risulterebbe “una ferma opposizione nei confronti del sistema dello Spitzenkandidaten e delle liste transazionali, oltre che nei confronti

della istituzione di un'autorità elettorale europea, del cui assetto ordinamentale si evidenzerebbe una certa indefinitezza. Risulterebbe, inoltre, una ferma opposizione circa l'età degli elettori e quella minima per i candidati e si rileverebbero alcune criticità in relazione alle modalità di voto per corrispondenza e alle quote legate al genere. Altri ulteriori elementi di opposizione sarebbero riconducibili al giorno delle elezioni ed a numerosi aspetti organizzativi, con particolare riferimento alla campagna elettorale. Inoltre risulterebbe necessario per buona parte degli Stati membri maggiori approfondimenti e discussioni sulle soglie elettorali.

Tra gli elementi che invece risultano più largamente e maggiormente condivisi, risulterebbe la proposta di soglia di sbarramento per i partiti politici europei, fissata al 5%, la costituzione di collegi elettorali unici, nonché il finanziamento della campagna elettorale degli enti elettorali europei. Inoltre, risulterebbe una convergenza di opinioni dei Paesi membri relativamente all'istituzione del 9 maggio come giorno festivo”.

Quello che emerge, dunque, da questo sondaggio non sarebbe esattamente un quadro rassicurante, anzi. Le resistenze sembrano essere, infatti, ancora molte, e se la convergenza sulla data del 9 maggio va letta comunque come una nota confortante – giacché in fondo l'identità passa anche dai simboli – è, tuttavia, evidente che la strada è ancora lunga.

Nel 2019, proprio all'inizio dei lavori di questo PRIN, Beniamino Caravita scriveva che l'Unione europea rappresenta un modello nuovo di statualità: “È un modello istituzionale – diceva Caravita – che si muove, mettendo in comune poco alla volta – due passi avanti e uno indietro – pezzi della vita di cinquecento milioni di persone. [...] È un modello dove la separazione dei poteri e la tutela dei diritti sono assicurati da tre testi di natura sostanzialmente costituzionale” (CARAVITA 2019b). E poi aggiungeva, “sono equilibri perfettibili, in qualche modo precari e comunque modificabili; sono il frutto della continua ricerca di un equilibrio fra unità e diversità, tra tradizioni costituzionali comuni e identità nazionali” (CARAVITA 2019b).

Questa tensione tra unità e diversità e il difficile equilibrio tra le due dimensioni, quella statale e quella unionale, ha subito in questi ultimi anni profonde sollecitazioni interne ed esterne all'Unione che spingono oggi nella direzione di domandarsi quali siano le nuove direttrici del processo di integrazione europeo e dove vada l'Europa oggi.

Sono almeno tre i fattori – uno economico, uno politico e uno geopolitico – che hanno dato una scossa a quell'equilibrio, spingendo in qualche misura verso il raggiungimento di uno nuovo.

Per parte mia li cito solamente, senza soffermarmi su ciascuno di essi, anche perché per ciascuno di essi occorrerebbe un convegno *ad hoc*.

Il primo, in ordine cronologico, è rappresentato dalla pandemia e dalla risposta che tale emergenza ha sollecitato.

La pandemia ci ha reso consapevoli, ora come non mai, che “un'aggregazione di titolari di diritti, un insieme di soggetti cointeressati, non è ancora una comunità politica. Questa, infatti, si costituisce soltanto quando si condividono doveri; è

questo il momento in cui i carichi collettivi sono distribuiti secondo una visione, un'idea di bene comune che non può consistere nella mera sommatoria degli interessi individuali, ma deve essere elaborata ad un livello di sintesi più alta" (SCACCIA 2013, 2).

Espresso in questi termini, il concetto suona altisonante; la sua traduzione in concreto ci dice che quando si fa debito comune, ecco allora che la comunanza e la condivisione dei diritti diventa anche condivisione dei doveri.

Il *Next Generation EU* ha posto così le premesse per "trasformare l'Unione da una "comunità di benefici" in una "comunità di rischi". Una comunità solidale, di doveri" (SCACCIA 2013, 5). Doveri, certamente nei confronti dello Stato o della comunità sovranazionale alla quale si è deciso di aderire, ma anche e forse soprattutto nei confronti degli altri consociati, quei cittadini dell'Unione cui fa riferimento il Trattato all'art. 10.

Da qui il secondo elemento, il tema della condizionalità, che collega l'accesso alle risorse della comunità al rispetto dei valori fissati nell'art. 2 del Trattato.

Tali valori hanno progressivamente assunto il ruolo di principi fondamentali dell'intero ordinamento sovranazionale, configurandosi come un vero e proprio "principio di condizionalità", sia all'esterno che all'interno. Essi sono, infatti, la *conditio sine qua non* per l'appartenenza all'Unione europea (art. 49, ma anche art. 7); ma rappresentano altresì il modo in cui l'Unione si pone sulla scena internazionale, costruisce rapporti di cooperazione, ritagliandosi un ruolo di "normative power" (MANNERS 2002), che aspira non solo al rispetto interno dei suoi valori, ma anche alla promozione verso l'esterno degli stessi.

Nel momento in cui la finalità politica dell'Unione non è più solo l'integrazione economica, ma anche quella di plasmare una "unified European society in terms of a number of value spheres, such as religion, family and gender roles, democracy, civil society, economy and environment" (GERHARDS 2008), la sfida è quella di tenere insieme la dimensione economica e la nuova potente dimensione culturale.

Per la maggior parte del XX secolo, la politica in Europa è stata vista attraverso la lente della divisione tra sinistra e destra in relazione agli interessi socio-economici. Oggi, come ci dice anche il Rapporto *Values and identities of EU citizens* del novembre 2021, i valori, gli atteggiamenti e le identità individuali orientano il comportamento politico più delle tradizionali appartenenze di classe. Nel nuovo conflitto politico "culturale", le delimitazioni di gruppo basate sull'etnia, le norme, le religioni e i valori delimitano sempre più l'identità, oltre alla classe socio-economica.

Il progetto europeo è stato sviluppato in un periodo in cui il divario socio-economico tra le classi era predominante. Di conseguenza, le istituzioni europee sono ben organizzate per affrontare tali questioni, ma nelle democrazie moderne, le due principali linee di conflitto politico, quella economica e quella valoriale, ora coesistono e le istituzioni europee devono tenerne conto.

Sul piano interno è necessaria, quindi, una riflessione sulla tenuta dei valori comuni, così duramente messi alla prova non solo da fenomeni di regressione democratica, ma anche dal ritorno di un euroscetticismo più o meno latente e dall'affermarsi

di movimenti sovranisti e/o nazionalisti che propongono soluzioni alternative del – ma talvolta anche “*al*” – processo di integrazione.

Da ultimo, ma non certo per ultimo, il terzo fattore di equilibrio è dato dal conflitto tra Russia e Ucraina.

Il conflitto russo-ucraino ha determinato un ulteriore spostamento ad est del baricentro dell'Unione europea, sul piano politico, economico e strategico. Non si è trattato di una novità, bensì dell'accelerazione di un processo iniziato simbolicamente con il grande allargamento del 2004-07, che ha spostato il confine dell'Unione e ampliato lo spazio europeo. La prima risposta a questa tendenza è stata il Trattato di Maastricht, con cui l'Unione si è data una nuova forma e ha inaugurato un percorso di approfondimento della propria integrazione politica ed economica, volta a rafforzare quel blocco destinato ad accogliere gli Stati dell'Est.

Il conflitto ucraino ha oggi evidenziato la sostanziale difficoltà dell'Unione europea di agire come attore globale, divisa tra la fedeltà al Patto atlantico e la ricerca di una difficile autonomia, che le consenta di posizionarsi sulla scena globale come un soggetto politico capace di parlare con una sola voce.

È assai significativo che nella conferenza stampa tenuta il 21 febbraio 2024 da Ursula Von der Leyen, in quel momento ufficialmente candidata per il *bis* alla Presidenza della Commissione, la Presidente abbia detto: “Io lavoro con i partiti pro-UE, pro-Nato, pro-Ucraina, con coloro che chiaramente *supportano i valori dell'UE*, con chi difende la democrazia, con *chi difende i nostri valori nei confronti degli amici di Putin*” (corsivo nostro) e abbia poi aggiunto anche “La difesa sarà uno dei pilastri dell'azione europea [...] I cittadini europei vogliono più Europa nella difesa, vogliono che investiamo di più e meglio. Vogliono che la nostra difesa resti transatlantica ma che diventi *più europea*” (corsivo nostro).

Un altro modo per dire che l'identità passa *anche* per la difesa.

In questo filone rientra altresì il tema del prossimo allargamento ai Balcani occidentali, che potrà costituire un ulteriore fattore di spostamento degli equilibri interni in favore di democrazie giovani, la cui tenuta democratica e il cui orientamento strategico di lungo periodo sono ancora da verificare.

Per tirare le fila di queste considerazioni.

La lettura combinata degli artt. 2-3 e 6 del TUE fa emergere una traccia di ciò che può considerarsi la “identità costituzionale europea”: democrazie liberali e sociali fondate sullo stato di diritto (SAVASTANO 2023, 26).

Come ben sappiamo, la caratteristica intrinseca dell'identità europea è il suo carattere molteplice, basato sulla *Vielfalt*, quella diversità che ne costituisce ad un tempo l'elemento distintivo e la principale ricchezza (MORRONE 2018, 5), ma che si accompagna costantemente al desiderio di una *ever closer union* (CARAVITA 2019c, 16).

Il cammino è lento – come diceva Caravita “due passi avanti e uno indietro” – ma deve essere inesorabile (CARAVITA 2019b, 4).

## BIBLIOGRAFIA

- CARAVITA B. (a cura di) (2019a), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Torino, Giappichelli.
- CARAVITA B. (2019b), *Letture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi.it*, 9, p. 4.
- CARAVITA B. (2019c), *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.it*, 23, p. 16.
- CARAVITA B. (2020), *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli.
- CERRUTI T., SAVASTANO F. (2024) (a cura di), *The Elections of the European Parliament in 2024*, Torino, Giappichelli.
- GERHARDS J. (2008), *Free to Move? The Acceptance of Free Movement of Labour and Non Discrimination among Citizens of Europe*, in *European Societies*, 10, p. 121 ss.
- MANNERS I. (2002), *Normative power Europe: a contradiction in terms?*, in *Journal of Common Market Studies*, 40, issue nr. 2, p. 235 ss.
- MORRONE A. (2018), *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*, 20, p. 5.
- ORSINA G. (2023), *Centrodestra unito nella UE. "Difficile riproporre schemi italiani"*, in *Quotidiano nazionale*, 3 luglio 2023.
- SAVASTANO F. (2023), *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.
- SCACCIA G. (2013), *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, p. 1 ss.



# TRADIZIONI COSTITUZIONALI COMUNI E NUOVI DIRITTI

Martina Sinisi\*

## 1. INTRODUZIONE: LE LINEE DEL PROGETTO ALLA LUCE DI UNA “COMUNITÀ DI CULTURA COSTITUZIONALE”

Come indicato nelle linee del progetto di ricerca presentato, all’epoca esplicitate e dettagliate nel relativo editoriale su Federalismi, l’obiettivo che ci si è posti è stato comprendere le prospettive reali del processo di integrazione europea attraverso gli specifici ambiti di ricerca.

Il “*fil rouge*” è certamente rappresentato dall’identità e dai valori comuni, ai quali è stato pertanto dedicato uno specifico ambito di ricerca: quei “valori” e quelle “tradizioni costituzionali comuni” che, ai sensi del TUE, fanno parte del diritto dell’Unione europea in quanto principi generali consolidati nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali, così come delineato dalla Carta di Nizza (art. 6, par. 3).

Tali valori e tradizioni costituzionali comuni costituiscono il punto di convergenza dei diversi ordinamenti, pur nel rispetto delle specificità di ciascuno di essi, coerentemente con il riconoscimento dell’“identità nazionale” insita nella “struttura fondamentale, politica e costituzionale” degli Stati membri (“compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”), così come ricorda l’art. 4, par. 2 TUE.

Essi sono anche un parametro di riferimento, a fini interpretativi, insieme a quei principi e a quei diritti espressamente affermati nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, individuati proprio sulla base delle tradizioni costituzionali comuni che sono state significativamente definite dalla giurisprudenza della Corte EDU come “patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto”, con ciò includendo anche i principi che appartengono alla cosiddetta “costituzione materiale” degli Stati (Corte EDU, 20 dicembre 2016, *Ljaskaj c/Croazia*) (sul punto sia consentito rinviare a SINISI 2020, 13).

---

\* Professoressa associata di Diritto amministrativo, abilitata alle funzioni di Professore ordinario, Università degli Studi Roma Tre.

È stato significativamente osservato – seppur con specifico riferimento al ruolo della Corte europea, ma certamente da estendere alle prerogative dell'Unione – che “su tali tradizioni costituzionali comuni la Corte ha cercato [...] di fondare una propria cultura dei diritti, quella dei diritti dell'Unione” e “ha acquisito in tal modo il carattere non solo di una comunità di diritto, ma anche di una ‘comunità di cultura costituzionale’”. Tale cultura costituzionale comune “fa parte dell'identità comune dell'Unione, con l'importante conseguenza [...] che l'identità costituzionale di ciascuno Stato membro, certo dotata di caratteri specifici nella misura che occorre, non può – per dirla in termini prudenti – sentirsi a una distanza astronomica da detta cultura costituzionale comune. Al contrario, un ben inteso atteggiamento di apertura al diritto dell'Unione dovrebbe dare luogo, nel medio e lungo periodo, a una convergenza sostanziale, in linea di principio, tra l'identità costituzionale dell'Unione e quella di ciascuno degli Stati membri”<sup>1</sup>.

Da ciò dobbiamo partire per comprendere i processi europei.

Oggi, per la verità, il quadro che emerge è ben più complesso rispetto a quello al quale abbiamo guardato nel proporre questo PRIN: lo scenario mondiale è cambiato, i valori democratici in alcuni casi sono stati messi in discussione e, stante il carattere interdipendente del contesto internazionale, l'Europa non può non tenerne conto, anche se ciò avviene non nel contesto europeo, ma globale.

Ciò rende evidentemente più difficile fronteggiare i cambiamenti in corso e analizzarne i risvolti sotto il profilo delle decisioni politiche e amministrative e del relativo impatto nella cornice dei valori e delle tradizioni costituzionali comuni.

Nella Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, il Presidente del Consiglio di Stato, ha cristallizzato con estrema chiarezza ciò che sta accadendo nella contingente fase storica, rilevando in proposito che essa “è caratterizzata da ripetute crisi sistemiche, indotte dal terrorismo internazionale, dal collasso dei mercati finanziari, dalla pandemia, dal riscaldamento globale e dalle guerre” e che “il diritto pubblico ha il ruolo preminente di contrastare i fenomeni di disgregazione che hanno indebolito negli ultimi anni la struttura sociale della comunità e di dare prospettive per il superamento delle diseguglianze (quelle generazionali, socio-economiche, territoriali e di genere)”.

È con riferimento al ruolo del diritto pubblico che dobbiamo guardare al percorso e alle prospettive di integrazione europea attraverso l'analisi delle politiche pubbliche e delle decisioni amministrative, nelle quali le prime si traducono.

## **2. LE POLITICHE PUBBLICHE NAZIONALI NEL QUADRO DEGLI OBIETTIVI E DEI PRINCIPI EUROPEI**

Nell'esaminare il cammino europeo sotto il profilo degli obiettivi e dei valori condivisi, non si può non menzionare l'attuale indirizzo che richiede un fronte comune sul sostegno alla transizione economica, ambientale e digitale, al fine di preservare la coesione sociale e il mercato interno in un quadro composito di diritti e interessi.

---

<sup>1</sup> Conclusione dell'Avvocato Generale Villalón, del 14 gennaio 2015, in C-62/14.

Le scelte politiche si traducono sul piano attuativo in decisioni amministrative e da questo punto di vista, l'intervento pubblico dello Stato nel contesto attuale è caratterizzato dalla crescente domanda, talvolta esasperata, di un sistema amministrativo sempre più semplificato e maggiormente orientato al pieno raggiungimento degli obiettivi.

È così che nello spazio giuridico europeo si fondono principi, diritti e valori comuni e che gli stessi delineano anche le scelte amministrative nazionali.

Negli ultimi anni, le politiche nazionali sono state orientate alla ricerca – come si è detto, incessante e talvolta estrema – della semplificazione delle procedure, soprattutto in presenza di interessi ritenuti particolarmente rilevanti.

Lo si è visto con riferimento agli interventi contemplati dal PNRR, in cui la riforma della pubblica amministrazione in termini di semplificazione e di innovazione tecnologica è considerata un presupposto per la realizzazione di un sistema aperto, efficiente e sostenibile. Ciò anche se, per la verità, non sempre il sistema di semplificazione, così come risultante dalle riforme degli ultimi anni, è stato esente da critiche nelle più recenti riforme legislative nazionali (si pensi, ad esempio, alla tematica, tanto ampia, quanto dibattuta, del sempre più esteso onere delle autocertificazioni gravante in capo al privato nei confronti della p.a., su cui v. SANDULLI 2023, 253; semplificazione che talvolta ha trovato una rispondenza sul piano processuale nella previsione di riti abbreviati, ad esempio in materia di contratti pubblici e al rito previsto dall'art. 12-*bis* del d.l. n. 68/2022, conv. nella l. n. 108 – c.d. rito PNRR perché applicabile a tutte le controversie che attengano all'utilizzo delle risorse messe a disposizione da tale piano – che comportano però il rischio di una riduzione delle garanzie processuali o comunque impongono la ricerca di un 'compromesso' tra celerità e garanzie: sul punto, sia consentito rinviare a SINISI 2017, 242).

I temi sul tavolo sono vari, tutti di ampio respiro, e tagliano trasversalmente l'esercizio della funzione pubblica.

Il rinvio contenuto nel titolo del presente scritto ai 'nuovi diritti' attesta proprio la necessità di non chiudere la riflessione sul rapporto funzione amministrativa-interesse legittimo, ma di prendere le mosse dall'inquadramento cui si è fatto riferimento in premessa, che fa leva sui principi costituzionali comuni.

Superando il binomio potere-soggezione, in favore di un più equilibrato rapporto tra funzione pubblica e posizioni giuridiche soggettive, l'azione amministrativa è alla prova dei nuovi interessi e non può non tenere conto anche del rapporto diritti-interessi, nei limiti degli opportuni rinvii che verranno fatti e nel quadro qui delineato dei principi e dei valori comuni.

La visione deve essere necessariamente plurale, dal momento che si deve avere riguardo a quella "comunità di cultura costituzionale" di cui si è detto e che deve essere garantita anche in relazione ai bisogni emergenti.

Non vi è dubbio che in virtù delle politiche europee e nazionali negli ultimi anni la tendenza sia stata quella di prediligere aspetti e valori "emergenti" ed è su tali valori che la ricerca si è concentrata, nella consapevolezza del fatto che l'Europa stava imprimendo un indirizzo ben preciso in tal senso.

I principali aspetti attenzionati negli anni più recenti dalle politiche europee e nazionali sono: (i) la sostenibilità ambientale, (ii) la riforma digitale che sta investendo l'esercizio della funzione pubblica, con le implicazioni che ne derivano in termini di conoscibilità e comprensibilità dell'azione amministrativa, ma anche di protezione delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte e c.d. "diritti digitali" e (iii) la trasparenza delle decisioni pubbliche e, per quanto più da vicino ci riguarda, dell'azione amministrativa in generale.

Il primo degli indicati aspetti, il principio della sostenibilità ambientale, è coerente con l'impianto costituzionale e con i principi espressi nell'art. 9 Cost., nonché con la lettura che ne ha dato la Corte Costituzionale, pur in tempi più risalenti, ricavando una definizione di ambiente come "diritto fondamentale della persona", "interesse della collettività" e "bene immateriale unitario" e, più recentemente (con sent. n. 105/2024), con l'interpretazione che a Corte ha dato del principio di sostenibilità ambientale, in una prospettiva intergenerazionale (in generale sull'argomento, si veda in dottrina, MORRONE 2023, 5).

A seguito della riforma del 2022, l'art. 9 della Costituzione afferma, come noto, che la Repubblica: "Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione" (comma 2) e "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali" (comma 3).

Viene alla mente la nozione composita di ambiente elaborata da Massimo Severo Giannini, secondo cui l'ambiente è caratterizzato da una componente estetico-culturale, da una componente sanitaria, da una componente urbanistica e da una componente economica. La connotazione di bene-diritto individuale e della collettività rispecchia anche la direzione verso cui volge da tempo l'interpretazione europea e che ha portato ad attuare politiche e interventi mirati (si pensi alla nota direttiva Habitat e le sue applicazioni pratiche, nonché alle evoluzioni successive riscontrabili nelle politiche europee).

Inoltre sia il profilo della sostenibilità ambientale che quello della digitalizzazione, di cui si dirà, appaiono fortemente interconnessi: basti pensare alle c.d. "città intelligenti", che sono esempi di utilizzazione delle varie funzioni legate al territorio ai fini di una maggiore sostenibilità ambientale e di una integrazione sociale, come si vedrà meglio in prosieguo, che rappresentano obiettivi condivisi con l'Europa.

Gli esempi sono ovviamente innumerevoli e qui non riassumibili, ma quelli indicati rappresentano sfide specifiche nel lungo periodo poste a livello europeo, se non anche globale, che significativamente incidono sulle procedure amministrative imponendo un cambio di rotta.

Sotto il profilo dell'ambiente e della sostenibilità degli interventi sul territorio è sufficiente ricordare l'obiettivo comune della riduzione del consumo di suolo, fino all'azzeramento dello stesso (obiettivo europeo posto al 2050 dal *Environmental Action Program UE*), che nel parere del Comitato europeo delle regioni sul rinnovo della Carta di Lipsia si colloca nel più ampio obiettivo di "riportare la natura nello spazio urbano grazie alle infrastrutture verdi e alle soluzioni basate sulla natura, favorendo così la connettività ecologica nella città [...] e la qualità paesaggistica" come

“misure essenziali per affrontare [...] alcuni degli impatti causati dal cambiamento globale”.

Elementi essenziali per favorire lo sviluppo sostenibile delle aree urbane sono lo “sviluppo di un tessuto verde” e la “promozione della biodiversità”. Scopo ultimo è quello di agevolare il cambio di paradigma che ci conduca alle città del futuro, in riferimento alle quali, la strategia dell’Europa è sintetizzabile nel triplice livello di azioni per la realizzazione di città “giuste, verdi e produttive”.

Ciò ha portato a un ripensamento della funzione pianificatoria e alla valorizzazione degli interessi ambientali in seno alle procedure amministrative, finalizzate spesso all’adozione di moduli consensuali o comunque di determinazioni caratterizzate da un approccio integrato, basato per l’appunto sul territorio (e sulla collettività territoriale) e attuato in linea con il principio di partecipazione e di massima inclusione, che tenga conto delle disuguaglianze sociali e del divario digitale.

È noto che la pianificazione e la programmazione del territorio debbano tenere in considerazione tutti gli interessi che su quel territorio insistono, sia con riferimento all’aggregato urbano, che all’area presa in considerazione nella sua interezza, come del resto si ricava dalla precisa scelta di sostituire nell’art. 117 Cost. il riferimento del “governo del territorio” alla precedente indicazione dell’“urbanistica”.

Il presupposto è che l’ordinato sviluppo del territorio rientra nell’ambito di cura degli interessi primari dello Stato; dunque, le relative politiche volte al perseguimento degli interessi pubblici, devono essere improntate alla sua garanzia.

Come noto, la pianificazione e, più in generale, la programmazione del territorio, lega le scelte discrezionali del pianificatore anche al diritto di proprietà individuale, la cui funzione sociale è espressa dall’art. 42 Cost., nonché con l’iniziativa economica (pubblica e) privata, che pure può essere indirizzata e coordinata “a fini sociali e ambientali” ai sensi dell’art. 41 Cost.

Non solo. Il complesso quadro dei rapporti con i diritti costituzionali, è completato dagli artt. 43 e 44 Cost. che, rispettivamente, consentono l’esproprio di determinate imprese o categorie di imprese (purché si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio), e introducono limiti e obblighi alla proprietà terriera privata “al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali”.

Diritti e interessi (pubblici e privati) devono quindi trovare spazio e composizione nelle politiche pubbliche, così come ben riassunto nel più generale principio espresso dall’art. 3, comma 2 Cost., che attribuisce alla Repubblica il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Per quanto riguarda il secondo degli indicati aspetti, lo sfruttamento delle nuove tecnologie è ormai parte integrante del modello di riferimento futuro e ha già fatto il suo ingresso in vari ambiti della funzione pubblica (azione amministrativa, contratti pubblici, sanità), tanto da rendere necessario confrontarci con tale tematica

e con i nuovi principi che si stanno affermando a livello europeo (si veda, ad esempio il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale).

Pensiamo a quanto previsto dal codice dell'amministrazione digitale e ai principi emergenti in giurisprudenza con riferimento alle più recenti criticità che si sono palesate in relazione all'uso delle nuove tecnologie, com'è avvenuto, ad esempio, con la decisione algoritmica.

In ossequio al principio del buon andamento dell'azione amministrativa, infatti già si sono affermati i correlati principi di 'non discriminazione algoritmica' e di 'non esclusività della decisione algoritmica'. Ciò indica la necessità che i principi generali che guidano l'azione amministrativa si conformino ai nuovi bisogni – nascenti, proprio dalle nuove forme di azione amministrativa – e ne garantiscano la tutela.

In particolare, è stato affermato che gli algoritmi utilizzati dalla pubblica amministrazione devono essere conoscibili e comprensibili.

Tutto questo non senza alcune perplessità proprio sulle nuove modalità di azione; nel caso specifico circa l'affidabilità dell'algoritmo stesso.

Si rinvia in proposito alle tesi opposte sulla natura di quest'ultimo in termini di atto amministrativo o piuttosto di documento – in quanto non generato dalla p.a. ma da tecnici specializzati – al quale si applicherebbero quindi le norme sull'accesso ai documenti, o in termini di attività tecnico-materiale, soggetta al sindacato giurisdizionale del g.a. per il tramite dell'atto di recepimento (impugnabile).

In attesa di una compiuta regolamentazione, come spesso accade, si è proceduto in via pretoria a definire i parametri di legittimità per il vaglio della decisione robotica, secondo il più generale canone della comprensibilità delle decisioni amministrative (affinché la formula tecnica espressa dall'algoritmo sia correttamente spiegata e quindi tradotta in una norma giuridica comprensibile, sia dai cittadini che dal giudice), su cui si fonda la buona amministrazione.

Ma conoscenza e comprensione, sono anche alla base del principio di trasparenza (e del diritto alla trasparenza). E qui veniamo al terzo degli indicati punti.

La trasparenza è sicuramente una delle sfide che l'Europa ci ha posto negli ultimi anni.

È nota a tutti noi la risonanza che ha avuto il principio di trasparenza a livello europeo, sia in termini di Regolamenti adottati (GDPR e Regolamento accesso ai documenti di Parlamento, Consiglio e Commissione), sia sotto il profilo dell'interpretazione che di tale principio di trasparenza hanno dato le Corti europee.

È altrettanto noto l'esito che tale indirizzo ha avuto sulle procedure amministrative nazionali, e il legame tra la trasparenza e il principio democratico, nonché tra la trasparenza, i diritti fondamentali e quelli che venivano definiti dalla dottrina tedesca, gli 'istituti di libertà': manifestazione del pensiero e libertà di informazione, che si collega al diritto a essere informati e a conoscere, finalizzato a una partecipazione consapevole alla società civile e, per quanto più da vicino ci riguarda, all'esercizio della funzione pubblica. Ce lo ricorda anche la Carta di Nizza nel prevedere espressamente al suo interno la 'libertà di espressione e di informazione' (art. 11) e il diritto

di accesso ai documenti (artt. 41 e 42), nell'inscindibile collegamento con il diritto a una buona amministrazione.

Mentre con l'art. 11 si afferma il diritto di ogni individuo alla libertà di espressione e tale diritto, per espressa previsione include la libertà di opinione e la "libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee"; l'art. 42 recepisce la disciplina originariamente fissata dall'art. 255 TCE in materia di accesso ai documenti, ammettendo l'accesso senza la necessità di un collegamento personale tra il richiedente e l'oggetto dell'istanza, così estendendo l'ambito di quel diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dell'interesse alla riservatezza e del segreto professionale, che l'art. 41 della Carta include tra i contenuti del diritto a una buona amministrazione e che viene collegato a un interesse specifico e personale (sia consentito rinviare a SINISI 2020, 12 ss.).

Il percorso compiuto attraverso le riforme legislative e il dialogo tra le Corti, ha portato la trasparenza a diventare lo strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla P.A., coerentemente con la previsione di una amministrazione europea "aperta, efficace ed indipendente" (art. 298 TFUE), tale da "promuovere il buon governo" e "operare nel modo più trasparente possibile" (art. 15 TFUE).

È significativo in proposito il preambolo della Carta di Nizza, nella parte in cui ricorda che "l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto", precisando espressamente che la persona è posta al centro dell'azione dell'Unione – attraverso la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, come in precedenza detto – che "contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto ... dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale".

Sempre nel preambolo della Carta si ritrova il legame di quanto sin qui detto con i valori e le tradizioni costituzionali comuni, nell'espressa affermazione per cui "i popoli europei nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato sui valori comuni" e, più specificamente, che "consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello Stato di diritto".

Del resto il nesso tra libertà di espressione del pensiero, libertà di informazione e trasparenza conferma il principio democratico come propria base legittimante nell'ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sancita dall'art. 2 Cost., che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri (v. Cons. Stato, parere n. 515/2016) e in ambito europeo diventa parametro per promuovere il buon governo (art. 15 TFUE).

È la stessa Carta che ci dice che è necessario "rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici".

A ciò si deve aggiungere quanto noto in relazione agli standard minimi di protezione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza (art. 52), la quale, dispone espressamente che possono essere apportate limitazioni ai diritti ivi contenu-

ti solo nel rispetto del principio di proporzionalità e “solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o dall’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”.

Grava infatti sullo Stato un ‘obbligo di protezione’ di tali diritti ed è questa la dimensione ‘positiva’ dei diritti fondamentali (che si aggiunge a quella ‘negativa’ volta alla difesa dalle ingerenze altrui).

Non ci si addentrerà nel dibattito scientifico che tradizionalmente ha caratterizzato la distinzione tra diritti civili e diritti sociali e la connessa differenziazione tra i primi ai quali corrisponde solitamente un obbligo di non fare e, dunque, di astensione da parte dello Stato e i diritti sociali, la cui realizzazione richiede un comportamento proattivo dello Stato, un obbligo di fare, fermo restando che lo stesso criterio classificatorio è stato messo in discussione dalla dottrina più recente che ha sottolineato come tutti i diritti, a prescindere dalla categoria di appartenenza, necessitano per la propria attuazione anche di misure positive (CELOTTO 2017; MAZZIOTTI DI CELSO 1964, 806 ss.; LUCIANI 1995, 119 ss.; BALDASSARRE 1989, 29 ss.; ID. 1997, 208 ss.).

Con l’emergere dei nuovi bisogni non si può non tenere conto dei c.d. diritti di prestazione. Ciò coerentemente con l’obiettivo della ricerca e con la lettura che si deve dare dei principi comuni in relazione ai diritti emergenti, indicati come ‘nuovi diritti’ nel titolo della presente relazione, il cui riferimento è stato scelto anche per il forte potere evocativo.

### **3. NUOVI DIRITTI E NUOVI INTERESSI: LO SPAZIO DI TUTELA**

Vediamo allora come si compone il quadro di diritti e interessi alla luce di quanto detto fin qui.

Franco Modugno nel 1995 pubblicava un “volumetto” (come da lui definito, ma tutt’altro nel contenuto) dal titolo “I ‘nuovi diritti’ nella giurisprudenza costituzionale”, che costituiva la rielaborazione di una relazione presentata al Convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti tenutosi a Taormina nel 1990, dichiarando che si era deciso a pubblicare dopo qualche anno il contenuto di detta relazione “non senza titubanza, superando numerose perplessità e ricorrenti dubbi dovuti soprattutto al fatto” – dice Modugno – “della provvisorietà e forse precarietà dell’impianto generale e degli stessi sviluppi particolari relativi ai c.d. nuovi diritti” che allora emergevano dall’esperienza legislativa e soprattutto giurisprudenziale, rendendosi conto che nell’evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale cominciavano a scorgersi “taluni punti fermi” che consentivano di “tentare un approccio sensibilmente diverso da quello tradizionale, al grande tema dei diritti fondamentali”.

Ebbene, il processo, che Modugno coglie fin dai suoi inizi, ha avuto una costante evoluzione negli anni. Oggi parliamo con crescente consapevolezza di nuovi diritti e, con essi, della necessità di apprestare nuove tutele perché un diritto è tale se viene riconosciuto nella protezione accordata dagli ordinamenti e quanto più rapida, coerente, comprensibile e adeguata alla realtà è la risposta data alla domanda di giustizia, tanto maggiore è la sua efficacia.

Ciò è confermato dal significativo rinvio che è stato fatto nella richiamata relazione sulla giustizia amministrativa (inaugurazione dell'anno giudiziario 2024) agli “interessi legittimi fondamentali”, e dal rilievo per cui “quando i provvedimenti incidono sulle libertà, il giudice amministrativo è il giudice naturale degli interessi legittimi fondamentali” e che “i provvedimenti possono limitare le libertà solo quando risultino strettamente necessari per soddisfare preminenti interessi della comunità”.

Libertà, diritti e interessi delineano in tal modo il quadro a tutto tondo che osserviamo nella dimensione di ricerca, della quale certamente la tutela giurisdizionale costituisce parte integrante.

Abbiamo tuttavia esempi nazionali di una tendenza, talora esasperata, ad accelerare i tempi processuali, spesso a detrimento delle ineludibili garanzie aventi fondamento costituzionale e internazionale (art. 6 CEDU) quali il giusto processo e, con esso, l'effettività della tutela (da ultime, ricordiamo le accelerazioni imposte per i c.d. riti ‘PNRR’, dalla l. 108/2022, che ha aggiunto in sede di conversione del d.l. 68/22 l'art. 12-*bis* prevedendo, per l'appunto, l'accelerazione dei giudizi amministrativi aventi ad oggetto controversie che attengono all'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal suddetto piano) (per profili generali, sia consentito rinviare a SINISI 2017).

La tutela è certamente elemento indispensabile e costitutivo delle posizioni giuridiche soggettive, come si è detto, riconosciute in quanto tutelate dall'ordinamento.

Come affermava Hart, una società che non sia caratterizzata da incertezza, staticità e inefficienza, necessita, oltre che di norme impositive di obblighi, e cioè di “norme primarie”, anche di “norme secondarie”, attributive di poteri di riconoscimento di mutamento e di giudizio (HART 1961).

Quindi per comprendere un ordinamento giuridico – tanto più nel valutare il percorso di un ordinamento all'interno dell'Unione europea attraverso il rinvio alle tradizioni costituzionali comuni – occorre richiamare i concetti di legislazione, giurisdizione e validità.

È attraverso la garanzia della giustiziabilità infatti che i diritti (e gli interessi) riconosciuti dall'ordinamento vengono azionati e resi effettivi.

Più in generale, le garanzie delle situazioni giuridiche soggettive costituiscono un tema trasversale a molti settori del diritto e imprescindibile ai fini della presente riflessione.

Il sistema costituzionale delle garanzie dei diritti si presenta in modo articolato e complesso, ma sotto il profilo metodologico trova una razionalizzazione nella suddivisione tra garanzie istituzionali, volte a realizzare le pre-condizioni per il godimento dei diritti, e garanzie giurisdizionali, volte alla diretta protezione delle situazioni giuridiche sostanziali.

Basti ricordare l'art. 111 Cost. e la riserva assoluta di legge in esso contenuta (al comma 1), a cui fa eco l'art. 24 Cost. e il diritto, ivi previsto, di agire in giudizio per la difesa dei diritti e degli interessi legittimi.

Lo stesso “giusto processo” o “processo equo” è previsto nella Costituzione italiana e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (artt. 6 e 13), nonché nella Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea, che parla di diritto a un "ricorso effettivo" (art. 47, secondo cui "ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione europea siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice"). È dunque un principio generale, che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, allo stesso tempo, appare nella ricostruzione che di esso si ricava dalle fonti, come un diritto fondamentale (*amplius* sia consentito rinviare ancora una volta a SINISI 2017, 19 ss.).

Dunque, l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo e destinato ad assicurare il rispetto delle disposizioni nazionali ed europee, è direttamente collegata all'esistenza di uno Stato di diritto. Stato di diritto e democrazia sono valori comuni costitutivi della base fondante l'Unione europea, nel cui ambito ci si prefigge proprio di rafforzare la tutela dei diritti (tutela multilivello).

Occorre allora guardare al sistema di protezione dei diritti così come strutturato: sul piano dell'Unione europea, su quello della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e sul piano nazionale.

Ciò non senza problematiche applicative che nel tempo si sono manifestate per l'assenza di un vero e proprio criterio gerarchico, al quale si sono piuttosto sostituiti nel tempo i criteri della rilevanza, della preminenza e dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

Non è questa la sede per ripercorrere quella che è stata definita una "federalizzazione dei diritti" e i connessi rischi, nonché quello di una tutela "a geometria variabile".

Quanto detto richiama tuttavia una riflessione ben più ampia sui diritti e sugli interessi, nonché, più in generale, su quell'idea di 'comunità di cultura costituzionale' di cui si è detto e che ha costituito oggetto di indagine nell'ambito del PRIN.

#### 4. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Si è guardato all'Europa dei diritti come presupposto per lo studio dei fenomeni che possono incidere sulla tradizionale costruzione europea e per orientare le azioni dei singoli Stati membri.

La comprensione del processo di integrazione e della direzione verso cui lo stesso volge, ha imposto una analisi a tutto tondo dei vari aspetti coinvolti e il tema dell'identità e dei valori, declinato attraverso il richiamo alle tradizioni costituzionali comuni è certamente uno degli aspetti attraverso cui valutare il processo di cambiamento al fine di verificare, prioritariamente, la tenuta di quei valori comuni, di matrice costituzionale, su cui si fonda l'Europa e che rappresentano indiscutibilmente i punti cardine di ogni cambiamento.

A fronte dell'attuale situazione economica e politica si è reso necessario ripartire dall'identità e dai valori comuni e, in particolare, dai concetti di Stato di diritto e di democrazia, quest'ultimo declinato anche nella forma dell'azione amministrativa e, dunque, della trasparenza della stessa, intesa come sua "conoscenza" e "conoscibilità", quale presupposto della partecipazione dei cittadini alla vita democratica di un paese.

Il vaglio sulla persistente validità in concreto di determinati valori e principi, nascenti dall'armonizzazione delle disposizioni costituzionali che sono alla base del patto tra gli Stati membri è stato il presupposto dell'analisi.

L'indagine si è dunque incentrata sullo studio di quei valori comuni che l'art. 2 TUE riconosce, quali la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e, appunto, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e sugli obiettivi posti dal successivo art. 3 e cioè la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni e la promozione della giustizia e della parità, nonché la creazione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" senza frontiere interne.

La riflessione sulla persistenza di una identità comune fondata sulle tradizioni costituzionali comuni, è avvenuta alla luce del riconoscimento, operato dall'art. 6 TUE, dei diritti e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che, si ricorda, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati) e, ad oggi, deve ritenersi ancora valida l'idea di un'identità europea comune, pur nel rispetto delle singole diversità, nella consapevolezza che i principi posti alla base dell'Unione europea ne costituiscono ancora il valore fondante da difendere e quindi rappresentano tutt'oggi parametri di valutazione dei cambiamenti in corso, alla stregua dei quali rafforzare l'idea unitaria e condivisa della democrazia e dello Stato di diritto.

## BIBLIOGRAFIA

- BALDASSARRE A. (1989), *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, p. 29 ss.
- BALDASSARRE A. (1997), *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, p. 208 ss.
- CELOTTO A. (2017), *Diritti (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, pp. 278-279.
- HART H.L.A. (1961), *Il concetto di diritto*, Torino, 2002.
- LUCIANI M. (1995), *Sui diritti sociali*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, p. 119 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO M. (1964), *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, 1964, p. 806 ss.
- MORRONE A. (2023), *"Ambiente" fondamento della Costituzione repubblicana*, in *One Earth. One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli, pp. 5-11.
- MORRONE A. (2023), *Digitale e "governo" della società*, in *L'individuo e la realtà digitale. Una questione costituzionale e democratica oltre la virtualità*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 141-154.
- SANDULLI M.A. (2023), *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio. (art. 18, l. n. 241 del 1990 s.m.i. e d.P.R. n. 445 del 2000 s.m.i.)*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè-Lefebvre, pp. 253 ss.
- SINISI M. (2017), *Il giusto processo amministrativo tra esigenze di celerità e garanzie di effettività della tutela*, Torino, Giappichelli.
- SINISI M. (2020), *I diritti di accesso e la discrezionalità amministrativa*, Bari, Cacucci.



## SENTIERI INTERROTTI DEL COSTITUZIONALISMO EUROPEO: LE SFIDE DELLA GOVERNANCE ECONOMICA

Roberto Miccù\*

### PREMESSA: LE TRASFORMAZIONI DEL “PARADIGMA MAASTRICHT” NELL’ERA DEL NUOVO “MOMENTO POLANYI”

Nel dibattito più recente sulle dinamiche del diritto costituzionale europeo, è stato spesso osservato che la crisi economico-finanziaria abbia innescato una significativa metamorfosi dell’assetto costituzionale dell’Unione europea e dei rapporti tra questa e gli Stati membri, proprio con particolare riguardo alla *governance* economica. Ciò, a maggior ragione, sembra vero con riferimento alle trasformazioni indotte dalla crisi pandemica e, ancor più di recente, dall’acuirsi delle tensioni geopolitiche sul continente europeo, specie a seguito dell’esplosione del conflitto russo-ucraino.

Non a caso, è ormai comune, in proposito, l’impiego dell’espressione “*policrisi*”, già coniata agli inizi degli anni Novanta (MORIN 1993), per designare il travagliato contesto socio-politico ed economico degli ultimi tre lustri. E, se è vero, per ricordare un vecchio adagio monnettiano, che “l’Europa si fa nelle crisi”, è altrettanto indubbio che proprio il ripetersi, a cascata, di queste stesse crisi finisce col minare alle fondamenta il progetto europeo, non solo in termini di “risultato” (secondo le logiche dell’*output legitimacy*), ma anche, più radicalmente, in termini di complessiva legittimazione politica.

In particolare, è indubitabile che tanto la crisi economico-finanziaria del 2007-2008 (e la successiva crisi dei debiti sovrani) quanto la crisi pandemica abbiano palesato le intrinseche fragilità dell’architettura delineata nel Trattato di Maastricht. Tale disegno si caratterizza per una strutturale asimmetria, dovuta da un lato ad una politica monetaria accentrata su scala europea, e dall’altro ad una politica economica lasciata al mero coordinamento tra gli Stati membri.

Com’è noto, il “paradigma” economico-finanziario delineato dal Trattato di Maastricht (e confermato dal Trattato di Lisbona) aveva rappresentato una netta cesura rispetto al passato, segnatamente rispetto alla logica, consacrata dal Trattato di Roma,

---

\* Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Roma “La Sapienza.”

sovente riassunta nella “formula di Gilpin”: “*Keynes in patria, Smith in Europa*” (GILPIN 1990).

Se, in precedenza, vigeva cioè “un tacito accordo di ‘ripartizione delle competenze’ tra le Comunità europee, concepite quali ‘comunità di diritto funzionali’ (*Zweckverbände funktionaler Integration*) per l’integrazione dei mercati, e gli ordinamenti costituzionali nazionali, nei quali l’attuazione dei diritti sociali veniva tradizionalmente garantita attraverso interventi pubblici o mediante una visione classica di programmazione economica” (MICCÙ 2019, 29) – sicché, secondo il disegno originario dei padri fondatori, la prosperità generata dall’apertura dei mercati e dalla concorrenza nell’ambito del mercato comune avrebbe dovuto fungere da solida garanzia *ab externo* per la gestione autonoma dei regimi di *welfare* degli Stati membri in un quadro macroeconomico complessivo di stampo keynesiano –, il Trattato di Maastricht, invece, in una logica di più forte “constitutional protection of capitalism” (NICOL 2020), ha mutato radicalmente questo equilibrio, consacrando un nuovo modello di “governo macroeconomico”, fondato essenzialmente – in un contesto di libera circolazione dei capitali – su una politica monetaria unica orientata all’obiettivo prioritario del mantenimento della stabilità dei prezzi, su una politica fiscale nazionale “a traino” (secondo le logiche del monetarismo friedmaniano) sottoposta a stringenti vincoli che sembrano andare ben al di là del mero coordinamento, nonché su un meccanismo di finanziamento delle entrate dello Stato per lo più dipendente dai mercati finanziari.

In buona sostanza, di fronte all’inaggirabile “trilemma dell’economia aperta” di Mundell-Fleming, per il quale è impossibile conciliare cambi fissi, perfetta mobilità dei capitali e utilizzo della politica monetaria per raggiungere l’equilibrio interno, il “paradigma Maastricht” ha optato per la libera circolazione dei capitali (sulla scia dell’Atto Unico europeo) e per una moneta unica, con tutti i corollari di disciplinamento fiscale nazionale che ne sono derivati.

La crisi dello “Stato fiscale”, esito della fine del sistema di Bretton Woods e della liberalizzazione dei mercati di capitali, ha così portato all’avvento, nel contesto europeo post-Maastricht, allo “Stato debitore” – come lo ha definito Wolfgang Streeck (STREECK 2013) –, costretto ad alti livelli di indebitamento sui mercati finanziari in assenza della possibilità di finanziamento diretto da parte della banca centrale.

Ciò ha innescato, però, un grande paradosso – che rappresenta un problema costituzionale insuperato – foriero di quella “crisi di legittimazione” di cui si diceva in apertura: lo “Stato debitore”, difatti, finisce col contenere in sé due “principi e metodi decisionali contrapposti, corrispondenti a due distinte soggettività politico-sociali”: da una parte “il popolo dello Stato”, titolare della sovranità e composto dai cittadini (che esercitano tale sovranità attraverso i diritti politici), dall’altra parte, “il popolo del mercato”, rappresentato dalla comunità degli investitori (specie internazionali) titolari dei diritti di credito nella forma dei bond pubblici, che non esercita il diritto di voto ma può condizionare l’indirizzo politico-democratico di un governo vendendo le proprie obbligazioni o astenendosi dal partecipare all’asta delle nuove obbligazioni (STREECK 2013, 100 ss.).

Ne deriva, quindi, che, nei confronti di quest'ultimo, lo Stato “dovrà cercare di acquisirne e di mantenerne la ‘fiducia’ onorando in modo affidabile i propri debiti e rendendo credibile che anche in futuro potrà e vorrà fare lo stesso”, e per garantire la fiducia dei finanziatori internazionali “i governi devono convincere o costringere i cittadini a limitare le loro pretese nei confronti del bilancio pubblico a favore dei mercati finanziari” (STREECK 2013, 103-104).

Le riforme della *governance* economica europea negli anni successivi alla crisi dei debiti sovrani sono state rivolte, però, non tanto a minare alla radice le contraddizioni dello Stato debitore, quanto piuttosto ad affermare – secondo la logica, descritta da Streeck, di un meccanismo multilivello di “Stato consolidato” – un modello, per l'appunto, di *governance* (e non di *government*) – accostabile, per molti versi, al “pastorato foucaultiano” – protesa a realizzare una “de-democratizzazione dell'economia” attraverso una “de-economicizzazione della democrazia” (STREECK 2013, 124), che si sostanzia in alcuni aspetti fondamentali: dettagliate direttive delle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri, la cui osservanza – secondo lo spirito di una rigorosa condizionalità (art. 136, par. 3, TFUE) – è prevista come corrispettivo per eventuali misure di salvataggio; procedure di sorveglianza multilaterale sempre più articolate (è il caso del *six pack*); vincoli quantitativi e automatici; regole di bilancio da trasfondere a livello *preferably constitutional*.

L'evoluzione più recente, però, sembra aver inaugurato una nuova stagione, dai tratti inediti. Anticipata dal ruolo sempre più attivo della Banca Centrale Europea – non più garante della sola stabilità dei prezzi, ma sempre più della stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso –, questa stagione ha conosciuto dei significativi mutamenti con il solidarismo sotteso al Piano *Next Generation EU*, pur mostrando caratteri di ambiguità e resistenze del “vecchio paradigma”.

La costituzione economica europea (sulla categoria teorica, cfr. MICCÙ 1996; sull'economia sociale di mercato, MICCÙ 2003), a ben vedere, pare così attraversare un complesso momento di *transizione*, nel quale convivono, non senza difficoltà, le logiche del paradigma Maastricht (divieto di finanziamento monetario degli Stati, disciplinamento fiscale – ribadito anche dalle nuove regole del Patto di Stabilità e Crescita –, libera circolazione dei capitali) e “spunti” di un nuovo modello (ruolo della BCE come garante della stabilità finanziaria dell'Eurozona e maggiore solidarietà europea nella risposta alla crisi pandemica).

Questa difficile “transizione” – o, se si vuole, questo “interregno” – corrisponde, come ha ben evidenziato Goldman, all'era del “nuovo momento Polanyi” (GOLDMANN 2017): come agli inizi del Novecento, gli eccessi del liberoscambismo e del *laissez faire* finanziario (a guida britannica) avevano generato *istinti di protezione* della società rispetto ad un’“economia di mercato” che intendeva farsi “società di mercato” (sfociati nel protezionismo economico e nell'abbandono del *gold standard*), così, oggi, il “finanzcapitalismo” globale (GALLINO 2011) ha messo alla prova le società europee, sia dal punto di vista politico (alimentando “istanze di protezione” declinate in senso per lo più populistico) sia dal punto di vista strettamente economico (mettendo in luce il carattere dell'Eurozona come area valutaria non ottimale).

## TRACCE DI SOLIDARIETÀ NELLA RISPOSTA “NEO-INTERVENTISTA” DELL’UNIONE EUROPEA ALLA CRISI PANDEMICA: IL PIANO *NEXT GENERATION EU*

Il contrasto alle conseguenze economico-sociali della crisi pandemica è stato caratterizzato da un crescente “ritorno dello Stato” nell’economia: nella riflessione sociologica e politologica, si è parlato, in proposito (invero non senza eccessi), di un nuovo orizzonte ideologico, quello del “neostatalismo”, basato “su un consenso minimo rispetto alla necessità di un maggiore intervento dello Stato” (GERBAUDO 2022, 10-11).

L’“abbandono parziale dello stretto imperativo del conservatorismo fiscale e monetario”, il “ritorno del protezionismo commerciale e della politica industriale con l’uso di sussidi, barriere regolative, dazi, difesa della proprietà nazionale delle imprese strategiche”, la “crescente enfasi sul bisogno di una tassazione più equa delle imprese multinazionali e dei grandi patrimoni”, il “recupero di forme di pianificazione indicativa, specie nel contesto della politica ambientale ed energetica” (GERBAUDO 2022, 11) sembrano rappresentare tutti fattori costitutivi di un nuovo cambio di paradigma politico-economico, nel quadro di un rifiuto del recente passato neoliberale.

Ciò sembrerebbe valere anche per l’Unione europea, non soltanto dal punto di vista del riconoscimento di un ruolo più attivo delle istituzioni pubbliche nel sostegno all’economia (in una logica *lato sensu* keynesiana di sostegno alla domanda aggregata), ma anche dal punto di vista di una maggiore solidarietà interna.

Ci si riferisce, in particolare, al Piano *Next Generation EU*, che ha consentito di superare il “*tabù*” dell’impossibilità di un debito comune europeo e di un sistema di condivisione dei rischi, dal momento che il suo finanziamento è alimentato da prestiti sui mercati finanziari attraverso l’emissione di titoli europei (contestualmente ad un aumento delle risorse proprie dell’Unione per sostenere la crescita delle spese previste nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-27). Ciò nel quadro di un vasto programma di sovvenzioni e prestiti (rispettivamente 500 e 250 miliardi di euro, in termini complessivi a livello europeo) nei confronti degli Stati membri in maggiore difficoltà, e di cui l’Italia è il primo fruitore.

Una logica solidaristica ed espansiva, questa, che, “sia attraverso l’emissione di debito comune sia attraverso la concessione di somme a fondo perduto e l’apertura di linee di credito, apre ad un’autentica condivisione dei rischi nel quadro di un’Unione che sia, non solo negli intenti, *sempre più stretta*” (PILUSO 2025, 370).

Eppure, anche il c.d. *Recovery Fund* non può non presentare inevitabili ambiguità, a Trattati formalmente invariati: ciò, sia perché la sua base giuridica è individuata nell’art. 122, par. 2, TFUE (che prevede l’assistenza finanziaria condizionata a quegli Stati membri che si trovino in difficoltà o siano seriamente minacciati da gravi difficoltà “a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”), sia perché rileva l’art. 175 TFUE, che consente “azioni specifiche che si rivelassero necessarie fuori dai fondi” strutturali già esistenti, dal che deriva la natura essenzialmente temporanea ed eccezionale del programma. Peraltro, proprio la conformità all’art. 175 TFUE è alla base di un complesso regime di condizionalità, “che, sebbene presenti molteplici riferimenti al vincolo di impiego delle somme ricevute

dagli Stati per il perseguimento di obiettivi sociali, riconducibili sia ai principi guida della *Strategia annuale per la crescita sostenibile* sia ai *milestones and targets* per i quali ogni Stato è chiamato ad operare una rendicontazione trimestrale – la transizione ecologica, la garanzia di una ripresa equa e inclusiva, fondata sulla solidarietà e sull’eguaglianza, il rilancio della sanità pubblica, lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale per migliorare la tutela dei lavoratori che ne sono attualmente esclusi –, nondimeno mantiene il richiamo espresso ad obiettivi di chiara marca neoliberale, nel quadro delle condizionalità specifiche per paese derivanti dalla riconosciuta necessità di implementazione delle raccomandazioni formulate nel contesto del Semestre europeo (che, considerando quelle rivolte l’anno precedente all’Italia, continuano a prevedere la riduzione della spesa pubblica, il perseguimento della sostenibilità del debito e l’adozione di politiche pro-concorrenziali)” (PILUSO 2025, 371).

Il programma *Next Generation EU* e, a cascata, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rappresentano, in ogni caso, un primo, ancorché parziale, significativo mutamento di rotta rispetto al neoliberalismo degli anni precedenti, come pure un’accentuazione dei tratti solidaristici pur comunque insiti nella struttura comunitaria (dal momento che l’UE è riuscita ad auto-finanziarsi sul mercato, attraverso l’emissione di debito comune e, contestualmente, la BCE ha rafforzato la sua politica monetaria espansiva). Ciò non toglie, nondimeno, che si sia ben lungi dal poter ravvisare “un vero e proprio *deficit spending* europeo” o, addirittura, un radicale “salto di paradigma, dati i caratteri provvisori e transeunti di questi strumenti” (BILANCIA 2022, 4-5), giustificati ed orientati al mero superamento della crisi economica generata dall’impatto dell’emergenza sanitaria.

Non è un caso, a ben vedere, che il “ritorno” dell’intervento pubblico nell’economia, sotteso al PNRR, abbia contestualmente richiesto l’adozione di un regime di deroga transitoria alla disciplina eurounitaria sugli aiuti di Stato: per ogni misura o intervento di cui al PNRR, ciascun governo “ha dovuto motivatamente dedurre in ordine ai rischi che, in ogni singolo caso, l’intervento pubblico ridondi in un aiuto di Stato, escludendolo o giustificandolo, o specificando quali misure complementari sono proposte al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza” (BILANCIA 2022, 46).

Un’ambiguità strutturale, dunque, “quella del Piano, che, da un lato, implica un forte intervento dello Stato nell’economia (in particolare, nelle spese in conto capitale, per il rilancio degli investimenti ai fini dei processi di transizione ecologica e digitale), dall’altro, però, mantiene ferma la filosofia della concorrenza (ché anzi i Piani nazionali indicano la promozione della concorrenza tra le riforme condizionanti l’erogazione dei finanziamenti europei), il tutto nel momento in cui la stessa Commissione europea procedeva ad una rimodulazione delle esenzioni dalla disciplina sugli aiuti di Stato (in particolare, in relazione ai progetti “di grande interesse europeo” e agli investimenti in materia di ambiente e di energia, così legittimando il ritorno – via PNRR – dello ‘Stato creatore e finanziatore di imprese’)” (PILUSO 2025, 373).

In quest’ottica, quindi, il “neo-interventismo” post-pandemico, più che rappresentare un radicale salto di paradigma o una trasformazione complessiva della costi-

tuzione economica euro-nazionale, è espressione di una fase, dai tratti complessi e di difficile prevedibilità, di “transizione”.

## LA BANCA CENTRALE EUROPEA COME GARANTE DELLA STABILITÀ FINANZIARIA DELL'EUROZONA

L'introduzione di elementi “solidaristici” e “interventistici” nel quadro della costituzione economica europea si è accompagnata ad un graduale processo di trasformazione del ruolo della Banca Centrale Europea, che, come si anticipava, da garante (in via prioritaria) del mantenimento della stabilità dei prezzi, è divenuta sempre più garante della stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso (TUORI 2022) e, per molti versi, autentico “custode della costituzione economica europea” (*Hüter der Wirtschaftsverfassung*; BUZZACCHI 2017).

Com'è noto, già ai tempi della crisi dei debiti sovrani, la Banca Centrale Europea aveva previsto la possibilità di adottare un massiccio piano di *politiche monetarie non convenzionali*: la BCE si sarebbe guadagnata, così, “un nuovo ruolo di prestatore condizionato di ultima istanza nel sistema bancario e nel mercato del debito sovrano della zona euro” (Miccù 2019, 30). Un ruolo, questo, legittimato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha operato una reinterpretazione dei divieti contenuti nell'art. 123, par. 1, e nell'art. 125, par. 1, TFUE, prendendoli in considerazione sotto un punto di vista differente, che guarda al “meta-obiettivo” da raggiungere piuttosto che agli effetti immediati.

Già nella sentenza *Pringle* (27 novembre 2012, causa C-370/12) – avente ad oggetto la questione della legittimità della decisione 2011/199 UE, modificativa dell'art. 136 TFUE ai fini dell'istituzione del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e che, perciò, si limitava soltanto a lambire il tema del mutamento di paradigma del *central banking* – la Corte, nel “salvare” il MES dalle censure, ha essenzialmente reinterpretato il divieto di salvataggio (c.d. *no bail out*): ad essere oggetto di divieto, secondo la Corte, non è, in sé e per sé, la concessione di assistenza finanziaria ad uno Stato membro, a patto che le condizioni collegate a tale assistenza “siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa” (Miccù 2019, 35).

Il che significa: nelle intenzioni degli estensori dei Trattati, l'esposizione al mercato dei titoli avrebbe contribuito al mantenimento dell'obiettivo superiore della stabilità finanziaria dell'Unione economica e monetaria, per cui, considerato alla luce di questo obiettivo, “il divieto dell'art. 125 TFUE andava a colpire quelle forme di assistenza finanziaria idonee a distogliere lo stato beneficiario da una politica di bilancio virtuosa” (DANI 2024, 191-192): e non sarebbe stato questo il caso – evidentemente – di un programma di assistenza finanziaria assistito da rigide condizionalità (PILUSO 2025, 305).

Nella successiva sentenza *Gauweiler* (16 giugno 2015, C-62/14), la Corte ha ripreso gli esiti della pronuncia del 2012, ribadendo che “l'art. 125 non vieta la concessione di un aiuto finanziario da uno o più Stati membri ad un altro [...] a patto che le condizioni fissate per l'erogazione di tale aiuto siano tali da indurre lo Stato

membro a consolidare la sua politica di bilancio” (par. 137). La Corte, operando un’interpretazione estensiva dell’art. 125 TFUE, sembra averne così trasformato il significato, ravvisando in essa una disposizione che facoltizza l’assistenza finanziaria pubblica ad uno Stato membro a patto che tali misure di sostegno siano strettamente necessarie per la *salvaguardia della stabilità dell’Eurozona* e che siano sottoposte ad una “rigorosa condizionalità” (parr. 136-137).

Anche in relazione al divieto di finanziamento monetario *ex art.* 123 TFUE, la Corte ha preso in considerazione il “meta-obiettivo”, quello di “incoraggiare gli Stati a perseguire una solida politica di bilancio” ed evitare “livelli eccessivamente alti di debito o deficit eccessivi degli Stati membri” (par. 100): il piano di acquisti delle OMT, quindi, è legittimo nella misura in cui non indebolisce lo sforzo degli Stati membri a seguire una sana e solida politica di bilancio.

La qual cosa implica che la subordinazione del programma di acquisti alle condizionalità impediva che gli Stati membri potessero, per così dire, approfittare delle risorse così ottenute per discostarsi da una politica di bilancio virtuosa, indi per cui “le misure di politica monetaria si ponevano in sostegno e non in opposizione all’attuazione dei programmi di aggiustamento macroeconomico” (DANI 2024, 205).

In sintesi: pur vietando l’art. 123 TFUE l’acquisto diretto di titoli di Stato, esso consentirebbe invece quello attraverso il mercato secondario. Tuttavia, la BCE non ha la facoltà di ideare programmi che, nei fatti, producano gli stessi effetti di un acquisto diretto sul mercato primario o che disincentivino gli Stati membri dall’attuare politiche di bilancio responsabili (aspetti, questi, che non si rinvergono, appunto, nelle OMT).

Più recentemente, nella sentenza *Weiss* (11 dicembre 2018 – C-493/17) – riguardante la legittimità del *Quantitative Easing* –, la Corte ha confermato l’approccio proteso a focalizzarsi sui meta-obiettivi, piuttosto che sugli effetti immediatamente conseguiti dalle scelte di politica monetaria (PILUSO 2025, 306).

“Il sindacato dei giudici non si estende pertanto agli effetti economici delle misure della BCE, ma si limita a valutare se l’obiettivo che si intende realizzare sia sancito dai Trattati, se il mezzo scelto dall’Istituto di Francoforte sia legale, e se vi sia proporzionalità tra l’obiettivo perseguito ed il mezzo scelto per realizzarlo”: orbene, “il QE aveva come fine ultimo quello di contrastare la spinta deflazionistica verificatasi nell’Eurozona, scopo che, per la Corte, rientrava perfettamente nella legittimità riconosciuta dai Trattati” (MICCÙ 2019, 39); inoltre, il limite della proporzionalità era pienamente soddisfatto dai caratteri di temporaneità e di flessibilità che circondavano il programma di acquisti dei titoli di Stato.

Conformemente all’interpretazione fornita dalla Corte, gli acquisti di titoli di Stato effettuati tramite il programma di *Quantitative Easing*, nel contesto del mercato secondario, non potevano essere qualificati come analoghi agli acquisti diretti, espressamente vietati dall’art. 123 TFUE. Sebbene la prevedibilità degli interventi della Banca Centrale Europea fosse marcata, venivano comunque garantite diverse misure di salvaguardia, tra cui il cosiddetto periodo di *black-out* e l’incertezza riguardo al volume mensile di titoli di un singolo Stato membro destinati all’acquisto. Non

meno rilevanti erano le garanzie concepite per assicurare che l'azione della BCE non inducesse gli Stati membri a trascurare l'attuazione di politiche di bilancio virtuose, tenuto conto, peraltro, della temporaneità del programma e della sua precisa finalizzazione al raggiungimento dell'*inflation target*.

In tempi più recenti, la risposta alla crisi economica generata dalle drammatiche conseguenze della pandemia ha visto la BCE adottare nuove politiche espansive, in linea con il precedente programma di *Quantitative Easing*.

Attraverso il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), istituito con la decisione BCE/2020/17, la BCE ha rinnovato il piano di acquisti sul mercato secondario di titoli del debito pubblico dei paesi dell'Eurozona, immettendo significative quantità di liquidità nel sistema finanziario, per un ammontare pari a circa 750 miliardi di euro entro la fine del 2020. Tali interventi espansivi sono stati accolti positivamente dalla maggior parte dei decisori politici, degli istituti di credito e degli investitori internazionali, anche grazie alle previsioni contenute nella decisione della BCE che hanno eliminato il limite di acquisto per ciascuna emissione e previsto la possibilità di includere titoli emessi da Stati ormai esclusi dai mercati obbligazionari tradizionali.

Si può affermare, perciò, a ben vedere, che, in questo caso, la crisi pandemica ha "catalizzato" una tendenza già in atto nel processo di trasformazione della costituzione economica europea, contribuendo cioè a rafforzare il ruolo della BCE come garante della stabilità finanziaria dell'Eurozona nel suo complesso, peraltro legittimato dalla richiamata giurisprudenza della Corte di Giustizia.

## LA REVISIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA TRA IRRIGIDIMENTI E APERTURE

In tale contesto di "transizione", caratterizzato dal progressivo innesto di elementi solidaristici e "neo-interventistici" nella costituzione economica europea, viene ad inserirsi anche la recente revisione del Patto di Stabilità e Crescita, che consegue alla lunga sospensione corrispondente alla crisi pandemica.

In un certo senso, quindi, "un caposaldo della costituzione economica dell'UEM, quello fondato sulle *fiscal rules* volte a contenere disavanzi e debiti pubblici, come progressivamente irrigidite dal PSC, è stato *messo in quarantena*": una scelta, questa, dall'inequivocabile valore politico, che ha segnato plasticamente "l'implicita ammissione dell'inefficacia della stringente disciplina fiscale prevista dal Patto di fronte a crisi economiche imprevedute e di particolare gravità, come quella provocata dalla pandemia" (CONZUTTI 2024, 1252).

Di qui anche la sempre più avvertita esigenza di operare una profonda riforma del PSC, in un'ottica – almeno dichiarata – di maggiore flessibilità. In particolare, la proposta della Commissione, pur non alterando i noti parametri del 3% (rapporto deficit/PIL) e del 60% (rapporto debito pubblico/PIL), ha inteso eliminare la rigida regola che impone la riduzione del ventesimo all'anno dell'eccesso di debito in rapporto al PIL, così come ha previsto l'introduzione di Piani nazionali strutturali di bilancio (PSB), a medio termine, di durata almeno quadriennale con estensibilità

sino a 7 anni, per l'individuazione dei percorsi di riduzione del debito, verificabili mediante l'utilizzo di un unico indicatore operativo sotto forma di percorso della *spesa primaria netta* (così definita ex art. 2 del Regolamento n. 2024/1263: “la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee”).

Tale limite – ed è questo, un dato assai significativo in termini di “flessibilità” – non risulta determinato *ex ante*, ma è quantificato solo a seguito della negoziazione tra il paese interessato e la Commissione proprio nella predisposizione del piano di aggiustamento di durata almeno quadriennale. Il che implica una sorta di “personalizzazione” del percorso di rientro nei parametri – con i conseguenti elementi di “gradualismo” nell'aggiustamento fiscale –, ma questa personalizzazione, invero, “non è frutto di una trattativa alla pari, bensì, per i paesi come l'Italia che hanno un rapporto debito/PIL superiore al 60% e deficit/PIL superiore al 3%, impone di tenere conto di una *traiettoria di riferimento specifica per paese* basata sul rischio” (SALMONI 2024, 848-849) – ancorata all'*analisi di sostenibilità del debito* della Commissione europea – e delle priorità di investimento specifiche per paese.

A conferma di una tendenziale volontà del decisore europeo di flessibilizzare la disciplina, il nuovo indicatore operativo unico, alla luce del considerando n. 8 del Regolamento n. 2024/1264, basato sulla *spesa primaria netta* finanziata a livello nazionale, “non è influenzato dal funzionamento degli stabilizzatori automatici e da altre fluttuazioni delle entrate e delle spese al di fuori del controllo diretto del governo” e lascia “un margine di manovra per la stabilizzazione macroeconomica anticiclica”. Tuttavia, tale “margine di manovra”, che – almeno teoricamente – parrebbe legittimare politiche anticicliche di ispirazione keynesiana –, non viene definito discrezionalmente dagli Stati con la decisione annuale di bilancio, ma è anch'esso delineato all'interno del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, nonché in funzione degli obiettivi strategici di investimenti per come astrattamente prescritti dal Regolamento 2024/1263 e concretamente declinati dalla Commissione nelle traiettorie di riferimento (cfr. SALMONI 2024).

La pur auspicata flessibilità ha dovuto e deve fare i conti, però, con alcuni irrigidimenti “quantitativi” introdotti in sede Ecofin dall'accordo del 20 dicembre 2023 (rispetto all'iniziale proposta della Commissione): ci si riferisce, in particolare, al vincolo in base al quale, già in costanza del percorso di aggiustamento delineato dal PSB per la riduzione del debito, è previsto un decremento del rapporto debito/PIL di almeno l'1% annuo per gli Stati il cui rapporto debito/PIL sia superiore al 90% e di almeno lo 0,5% annuo per quegli Stati il cui rapporto debito/PIL sia compreso tra il 60 e il 90%, nonché al vincolo per il quale il disavanzo debba scendere al di sotto dell'1,5% del PIL per i paesi ad alto debito.

Peraltro, per gli Stati il cui indebitamento pubblico ecceda la soglia del 60% del PIL e il cui disavanzo superi il limite del 3%, la normativa di riferimento impone l'adozione di una traiettoria di miglioramento annuale del cosiddetto "saldo primario strutturale", quantificabile in un incremento pari a 0,4 punti percentuali del PIL. Tale obbligo potrebbe essere attenuato, riducendo l'incremento richiesto a 0,25 punti percentuali, qualora venga concessa una proroga per l'adeguamento. In tal modo, si ravvisa il ritorno all'impiego del "vetusto" parametro del *saldo primario strutturale*, inteso quale livello ammissibile di disavanzo, depurato degli oneri relativi agli interessi e rettificato per tener conto delle fluttuazioni economiche, sulla base del cosiddetto *output gap* (calcolato, quest'ultimo, prendendo come riferimento il PIL potenziale e il controverso tasso di disoccupazione naturale). Non si è dunque assistito a un completo abbandono delle premesse fondanti della teoria macroeconomica "ortodossa", monetarista e neoliberale, tra le quali spicca l'idea secondo cui la sostenibilità e la stabilità finanziaria siano necessariamente subordinate a una politica fiscale rigorosa e, tendenzialmente, prociclica, a dispetto delle stesse intenzioni manifestate dalla Commissione nella proposta iniziale e della pur avvertita esigenza di un significativo rilancio degli investimenti pubblici.

Complessivamente, "la filosofia di fondo alla base della nuova configurazione del PSC sembra riflettere uno scambio tra maggiore nazionalizzazione o, meglio, individualizzazione nella definizione dei programmi di rientro dal debito pubblico [...] e maggiore rigore nell'*enforcement* eteronomo da parte delle istituzioni europee, con l'attivazione pressoché automatica del procedimento sanzionatorio": a un più ampio margine di manovra e di discrezionalità politica *ex ante* riconosciuto agli Stati membri nella definizione delle loro traiettorie di aggiustamento dei conti pubblici, corrisponde un'applicazione più rigorosa *ex post* dell'apparato esecutivo (cfr. CONZUTTI 2024, 1259).

Spazi di intervento – nonostante i richiamati irrigidimenti – per politiche nazionali di stampo keynesiano sembrano comunque essere presenti: ai sensi dell'art. 2, par. 3, del Regolamento n. 2024/1264, la relazione che la Commissione europea presenta a norma dell'art. 126, par. 3, TFUE, nel quadro della procedura per disavanzi pubblici eccessivi, deve tenere conto, nella valutazione della situazione finanziaria del paese attenzionato, anche di due significativi aspetti: "i progressi nell'attuazione di riforme e investimenti, tra cui in particolare le politiche per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici" e, per l'appunto, "le politiche per attuare la *strategia comune dell'Unione per la crescita e l'occupazione*, tra cui quelle sostenute dal dispositivo per la ripresa e la resilienza", così come dell'"aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa, se del caso, considerando anche il momento della registrazione della spesa per il materiale militare".

Quest'ultima specificazione, contenuta in una disposizione del Regolamento (oltre che nel considerando n. 12), appare particolarmente interessante, "in quanto mostra una particolare attenzione del decisore europeo rispetto alle spese militari, in un contesto di delicata transizione geopolitica e geoeconomica: il fattore 'geopolitico', cioè, entra prepotentemente in gioco anche nella disciplina di bilancio euro-unitaria

e nella valutazione delle politiche fiscali nazionali”: “la peculiare considerazione di cui godono gli investimenti e la spesa pubblica militare (come se vi fosse una certa indulgenza verso un *keynesismo geopoliticamente orientato*) appare un segno non poco rilevante del generale processo di trasformazione delle costituzioni economiche ora in corso: un percorso caratterizzato da non poche ambiguità e contraddizioni [...] ma al contempo sensibile all’interrelazione tra economia e geopolitica, sia in relazione ad alcuni obiettivi di sviluppo (*in primis*, la transizione ecologica e digitale), sia con riguardo alla stessa spesa militare, che viene ora a costituire un fattore significativo nella valutazione dei bilanci pubblici nazionali proprio in ragione delle dichiarate ‘crescenti tensioni geopolitiche’ che attraversano (anche) il continente europeo” (così PILUSO 2025, 387-388).

### QUESTIONI APERTE: VERSO UN “KEYNESISMO MILITARE”?

L’apertura verso un ampliamento dei margini di spesa degli Stati negli investimenti per la difesa, di cui al considerando n. 12 del Regolamento UE 2024/1264 e all’art. 2, par. 3 dello stesso Regolamento, si è rivelata anticipatrice di una significativa tendenza – rafforzatasi in maniera evidente negli ultimi mesi (come diretta conseguenza degli ultimi sviluppi geopolitici relativi al conflitto in Ucraina e all’emersione di una paradossale *entente cordiale* russo-americana) – alla predisposizione di significativi piani di riarmo.

Ci si riferisce non soltanto al c.d. piano “*ReArm Europe*” proposto dalla Commissione europea, quanto, soprattutto, alla recentissima revisione costituzionale tedesca (approvata dal Bundestag in *prorogatio* il 18 marzo e dal Bundesrat il 21 marzo a seguito dell’accordo politico tra cristianodemocratici, socialdemocratici e verdi e pubblicata sul *Bundesgesetzblatt* il 24 marzo), che introduce significative esenzioni dal “freno al debito” e apre inediti margini di azione per il bilancio della principale potenza economica europea (cfr. DE PETRIS 2025; MUSSO 2025).

Invero, le spinte politiche per un approccio più keynesiano da parte tedesca alla macroeconomia non erano mancate per tutto il corso dell’ultima legislatura.

Com’è noto, all’indomani delle elezioni del 2021, la coalizione “semaforo” si era adoperata per armonizzare le esigenze di finanziamento della transizione ecologica con l’incremento del peso gravante sul sistema di previdenza sociale, mantenendo fede alla promessa di non innalzare il livello di tassazione. A tal fine, vennero destinati 60 miliardi di euro, originariamente stanziati per fronteggiare la crisi pandemica e che, perciò, si sottraevano al c.d. freno al debito costituzionalmente previsto, in applicazione di una clausola di salvaguardia prevista per fronteggiare eventi eccezionali –, a un fondo speciale dedicato alla transizione energetica e alla tutela del clima. Tale strategia aveva alleggerito la pressione sul bilancio statale, consentendo ai tre partiti di perseguire i propri obiettivi politici senza dover accettare compromessi onerosi, rispettando al contempo il vincolo sul debito. Tuttavia, nel novembre del 2023, la Corte costituzionale aveva dichiarato illegittimo il trasferimento di tali fondi: le conseguenze di tale decisione si sono così tradotte in una pressione insostenibile sul

bilancio federale, mettendo il governo in grave difficoltà, esacerbando le contraddizioni in seno alla maggioranza di governo (vale a dire, tra l'interventismo di verdi e socialdemocratici, da un lato, e la rigorosa ortodossia finanziaria dei liberali, dall'altro) e contribuendo così alla caduta del governo Scholz.

La revisione costituzionale approvata dalle due Camere prevede, ora, l'esenzione delle spese per la difesa (eccedenti l'1% del PIL) dal freno al debito nazionale (il che consentirebbe un indebitamento illimitato per le garanzie di sicurezza), un allentamento delle regole di indebitamento per i Länder e la previsione dell'istituzione di un fondo speciale – anch'esso esente dal freno al debito – per il finanziamento delle infrastrutture, ivi comprese, attraverso il Fondo per il clima e la trasformazione, le infrastrutture energetiche, allo scopo di raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2045.

Proprio a proposito di quest'ultimo aspetto, è stato sottolineato come questa sia stata la prima volta che le parole “neutralità climatica entro il 2045” abbiano assunto un espresso rilievo, al punto che “si è acceso un intenso dibattito sull'opportunità di dichiarare la “neutralità climatica entro il 2045” un obiettivo nazionale esplicito nel testo della Carta costituzionale”: “se così fosse, questa disposizione imporrebbe allo Stato l'obbligo costituzionale di raggiungere questo obiettivo: tuttavia, la formulazione e l'intenzione più volte espressa dai promotori indicano chiaramente che la nuova disposizione si riferisce solo ad uno scopo specifico per l'utilizzo dei fondi” (DE PETRIS 2025).

Le conseguenze sistemiche di questa scelta di “politica costituzionale” – oltre che di “politica economica” – da parte della Germania sono estremamente rilevanti, non solo per la scelta di operare una revisione costituzionale ma anche per la quantità inedita di fondi che sarebbero così sbloccati a disposizione della leva fiscale.

In primo luogo, l'adozione di politiche economiche espansive nel prossimo futuro contribuirà al riequilibrio delle bilance dei pagamenti all'interno dell'Unione europea, favorendo la riduzione del poderoso avanzo tedesco (che, peraltro, è attualmente di dimensioni tali da confliggere con le stesse norme euro-unitarie sul divieto di squilibri macroeconomici eccessivi).

Al contempo, è verosimile immaginare che, per evitare il c.d. effetto spiazzamento (*crowding-out*) consistente in un aumento dei tassi di interessi per effetto della crescita della domanda aggregata stimolata dall'espansione fiscale, la BCE seguirà una politica monetaria accomodante, anch'essa di segno espansivo (in controtendenza con le politiche restrittive anti-inflazionistiche del 2022-2023).

Ciò, nel medio-lungo periodo, potrebbe anche indurre i decisori politici europei a rimeditare la tradizionale separazione tra politiche fiscali nazionali e politica monetaria europea (una distinzione particolarmente rigida, che rappresenta, per come è designata nei Trattati, un *unicum* nel diritto costituzionale comparato), nel senso di indurre a concepire forme inedite di *policy mix*, ovverosia di coordinamento tra politica economica e politica monetaria ai fini di un'efficace espansione reale trainata dagli investimenti pubblici (in particolare, per la difesa).

In tal senso, osserveremo, nei prossimi mesi e nei prossimi anni, se questa storica decisione del legislatore costituzionale tedesco – con tutti gli effetti di politica economica che ne conseguiranno – finirà presto col consacrare un nuovo modello, di *keynesismo militare*, che già oggi, per così dire, fa sembrare “vetusti” alcuni irrigidimenti fiscali della pur recente revisione del Patto di Stabilità e Crescita (su questo punto, v. UEBELMESSER 2025). Il condizionamento “egemonico” della principale potenza economica europea potrebbe perciò spingere ad un ulteriore – radicale – ripensamento delle *fiscal rules* europee, nel nome di un crescente *favor* verso gli investimenti per la difesa.

Una necessità geopolitica per l’Europa, si direbbe, ma – in fondo – anche una possibile via d’uscita dall’*impasse* della “stagolazione secolare” da tempo paventata da Summers (SUMMERS 2014).

#### BIBLIOGRAFIA:

- BILANCIA F. (2022), *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, pp. 1-51.
- BUZZACCHI C. (a cura di) (2017), *La Banca centrale europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, Giuffrè.
- CONZUTTI A. (2024), *Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?*, in *Consulta Online*, 3, p. 1231 ss.
- DANI M. (2024), *La banca centrale nel diritto pubblico europeo. Una prospettiva teorica e comparata*, Milano, FrancoAngeli.
- DE PETRIS A. (2025), *Germania: così funziona la revisione costituzionale del freno al debito*, in *GEODI*, 21 marzo.
- GALLINO L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Torino, Einaudi.
- GERBAUDO P. (2022), *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Nottetempo.
- GILPIN R. (1990), *Politica ed economia delle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.
- GOLDMANN M. (2017), *The Great Recurrence. Karl Polanyi and the crises of the European Union*, in *MPIL Research Paper Series*, 10, pp. 1-25.
- MICCÙ R. (1996), “Economia e costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, p. 243 ss.
- MICCÙ R. (2003), *Finalismo dell’Unione ed economia sociale di mercato: modello (obsoleto) o ‘principio speranza’ del costituzionalismo europeo?*, in *Diritto e cultura*, 1-2, p. 129 ss.
- MICCÙ R. (2019), *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi.it*, 5, p. 25 ss.
- MORIN E., KERN A.B. (1993), *Terre-patrie*, Paris, Seuil.
- MUSSO F. (2025), *La Germania allenta il “freno al debito”: prime considerazioni sulla svolta costituzionale*, in *DirittiComparati*, 10 giugno.
- NICOL R. (2020), *The Constitutional Protection of Capitalism*, Oxford-Portland, Hart.
- PILUSO P. (2025), *L’obiettivo della piena occupazione nelle trasformazioni della costituzione economica. Un impegno in cerca di effettività*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- SALMONI F. (2024), *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta Online*, 2, p. 838 ss.

- STRECK W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- SUMMERS L. (2014), *Reflections on the New "Secular Stagnation" Hypothesis*, in *VoxEU*, 30 ottobre.
- TUORI K. (2022), *The European Central Bank and the European Macroeconomic Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UEBELMESSER S. (2025), *Se la Germania dice basta con l'austerità*, in *Lavoce.info*, 21 marzo.

# IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: L'INDEBOLIMENTO DELLO STATO SOCIALE E LA VARIABILE DELLA GUERRA

Francesco Medico\*

## 1. INTRODUZIONE: LE CRITICHE AL VECCHIO PATTO DI STABILITÀ

La riforma delle regole fiscali europee era uno dei *turning point* a cui era attesa l'Unione europea dopo la crisi pandemica. Lo è diventato ancora di più dopo il rapido avvio negli ultimi anni di processi di de-globalizzazione economia e politica (POLETTI 2022) e lo scoppio del disordine mondiale causato dai nuovi contesti bellici (Ucraina, Medio Oriente, ecc.). Era da tutti visto come un *turning point*, perché non erano mancate in passato forti critiche al funzionamento del vecchio Patto di Stabilità e anche poiché era maturato negli scorsi anni un *consensus* generale sulla necessità di un superamento delle sue aporie e dei suoi malfunzionamenti. Non a caso, i critici erano stati *bipartisan*: sia chi, da un lato, sosteneva una visione neolibérale di necessità di controllo sull'indebitamento pubblico della zona euro, sia chi, dall'altro, in chiave keynesiana, considerava il debito una leva (potenziale) di crescita, di redistribuzione economica e di lotta alle disuguaglianze.

Provando a semplificare un dibattito molto stratificato, le principali critiche attribuibili al vecchio Patto si possono suddividere in due grandi categorie: un primo gruppo più legato ad un carattere di *coerenza interna* delle logiche portate avanti dalle nuove regole fiscali europee; un secondo gruppo, di natura più sostanziale, che contestava la dottrina economica di fondo incorporata dalla *governance* europea.

Sul primo fronte, le critiche più pregnanti erano le seguenti: 1) una notevole complessità del quadro normativo e una difficile applicabilità delle norme e degli indicatori economici in esse incorporate; 2) un'eccessiva discrezionalità della Commissione e un'attuazione arbitraria del dispositivo regolatorio. Sul primo ordine di questioni relative alla coerenza interna, l'appunto mosso al paradigma *by rules*, vale a dire all'incorporazione di indicatori numerici e all'indicazione "rigida" di norme vincolanti, è stato quello di aver prodotto l'esatto opposto rispetto a quello per cui

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, *Alma Mater Studiorum*-Università degli Studi di Bologna (francesco.medico2@unibo.it).

era stato costruito, cioè il proliferare di regole opinabili e di aver allargato a dismisura le maglie di contrattazione tra la Commissione e gli Stati. L'esito, insomma, del modello di *governance* basato su troppe regole e vincoli numerici "certi", si sarebbe rovesciato nel suo opposto, alla prova della sua applicazione pratica: una produzione di grande incertezza e di una forte *politicizzazione* sulla decisione di bilancio degli Stati<sup>1</sup>. Questo tipo di contestazioni, dunque, si muovevano sul crinale di una critica di incongruenza mezzi-fini: a fronte del modello "geometrico" di governo dell'economia che il Patto di Stabilità avrebbe voluto rappresentare, le regole fiscali hanno dimostrato di essere incapaci di "ingabbiare" di per sé, secondo un metodo scientificamente provato, le dinamiche di spesa degli Stati membri e di dimostrarsi, alla prova dei fatti, ineffettive<sup>2</sup>. Non ha funzionato, in buona sostanza, il paradigma del "governo dei numeri" (SUPIOT 2015; CARUSO, MORVILLO 2020), vista la forte incertezza prodotta dai parametri numerici. La conseguenza è stata una sovra-esposizione degli Stati al giudizio non tanto della Commissione europea, la quale fungeva solo da guardiano "formale" del Patto di Stabilità, ma di quello dei mercati finanziari, i reali "custodi" della stabilità finanziaria dei Paesi membri.

Sul secondo fronte, le critiche presentate erano di natura più sostanziale e riguardavano il paradigma economico perseguito con le vecchie regole fiscali europee. In questo caso, le maggiori problematicità erano le seguenti: 1) la spiccata pro-ciclicità delle regole fiscali; 2) la scarsa democraticità delle stesse e il problema dell'asimmetria nell'attuazione sulla base del principio *one size fits all*. Sul primo fronte, parte dei commentatori (CHESSA 2016) erano concordi nel considerare gli indicatori numerici (*output gap*, saldo strutturale, ecc.) presenti nel vecchio Patto di Stabilità come degli strumenti funzionali a *policies* di bilancio di *austerità* e di consolidamento fiscale, non compatibili con politiche keynesiane di spesa pubblica e di investimento infrastrutturale e sociale. Sulla contestazione in merito alla democraticità, invece, questa si giocava su due piani. La prima parte riguardava la scarsa partecipazione alle procedure di valutazione dei bilanci degli Stati da parte del Parlamento europeo, unico organo democraticamente eletto a livello sovranazionale, lasciando tutto il controllo delle vecchie regole fiscali in mano alla Commissione e, in seconda battuta, al Consiglio come luogo di ratifica. La seconda parte si concentrava nel segnalare la scarsa partecipazione dei Parlamenti nazionali, e la concentrazione della dialettica attorno al duopolio Governi-Commissione. Più in generale, dunque, la critica della democraticità si appuntava sullo scarso coinvolgimento degli organi democratico-rappresentativi sulla decisione di bilancio (e di spesa), come anche sullo spostamento del baricentro a livello europeo su organi di natura tecnocratica. Sul tema, infine, relativo alle asimmetrie che le vecchie regole fiscali generavano tra diversi paesi, la questione riguardava l'applicazione del principio *one size fits all*, ovvero la costruzione di procedure

---

<sup>1</sup> Questo lo si può notare, infatti, in alcuni dei grandi campi su cui si esercitava il controllo sovranazionale sulla spesa pubblica degli Stati: ad esempio, tramite il parametro del saldo strutturale di bilancio, nelle procedure per gli squilibri macroeconomici eccessivi (debito e *deficit* pubblico).

<sup>2</sup> Basti pensare, per tutte, al vecchio criterio previsto di diminuzione del debito pubblico di 1/20 per i paesi con debiti superiori al 60% del PIL.

di consolidamento fiscale non differenziate per ogni paese, tarate sui singoli cicli annuali di bilancio e concentrate attorno al rientro nei parametri di Maastricht del 60% del debito e del 3% del *deficit*. Allargando lo sguardo, dunque, le critiche di natura sostanziale imputavano alla vecchia *governance* di essere espressione di una specifica cultura economica egemone nelle istituzioni sovranazionali – afferente alle scuole di pensiero dell’ordoliberalismo tedesco (ZANINI 2022) o a quello neoliberale americano (VON HAYEK 2016) – la quale guardava con ostilità ad un intervento dello Stato in economia e ad una visione della spesa pubblica come strumento di governo del conflitto sociale. Detto in altri termini, si denunciava la prevalenza di un modello di costituzionalismo fiscale (BUCHANAN 1986) nel vecchio Patto di Stabilità: vale a dire la creazione di un dispositivo giuridico sovranazionale che restringeva lo spazio democratico di decisione politica sul bilancio e che si poneva in contrasto con il carattere pluralista delle costituzioni economiche nazionali. Queste, infatti, si presentano più vicine alla tradizione dello Stato sociale, in cui il principio di pareggio di bilancio (sulla differenziazione tra pareggio ed equilibrio di bilancio in Costituzione, MORRONE 2015) non si erge mai a meta-valore costituzionale e in cui si guarda all’azione dei poteri pubblici come potenziale elemento attivo (e non neutro) di riequilibrio e di limitazione delle storture del mercato concorrenziale.

Ora, se questo erano le principali problematiche concernenti le vecchie regole fiscali, lo scoppio della pandemia ha dato il “colpo letale” a chi, tra i pochi, ancora sosteneva il loro effetto positivo. L’utilizzo della *general escape clause* ha dimostrato plasticamente, infatti, come le *fiscal rules* europee non solo non fossero pensate per i momenti di crisi economica, ma anche che esse si presentavano come incompatibili con una politica espansiva di spesa da parte dei poteri pubblici. Non c’è da stupirsi, pertanto, che a fronte di uno *shock* simmetrico come quello pandemico e di un possibile blocco politico e sociale delle economie europee, la Commissione non abbia potuto far altro che sospendere il funzionamento del Patto di Stabilità<sup>3</sup>, al fine di garantire ai singoli Stati i margini di manovra finanziari per affrontare il sostentamento dei sistemi di protezione sociale e sanitaria.

## 2. LA RIFORMA DELLE REGOLE FISCALI EUROPEE: LE PRINCIPALI NOVITÀ RISPETTO AL PASSATO

Nel frattempo, lo scenario ha subito diverse evoluzioni. Oltre all’emergenza pandemica, l’Europa è stata coinvolta in un’ulteriore crisi determinata dalla scoppio del conflitto in Ucraina e dalla possibilità di nuove guerre commerciali. La conseguenza di queste nuove dinamiche internazionali ha consegnato sia un aumento considerevole dell’indebitamento pubblico per sostenere le economie nazionali (anche della

---

<sup>3</sup> L’altro grande elemento che ha garantito agli Stati europei di affrontare l’emergenza pandemica è stata la politica monetaria espansiva, intrapresa dalla Banca centrale, diretta da Christine Lagarde, con il PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*). Questa si è posta in sostanziale linea di continuità con i programmi di *quantitative easing* inaugurati da Mario Draghi durante la crisi dei debiti sovrani.

stessa Germania) sia l'affermarsi del fenomeno dell'inflazione<sup>4</sup>. Nel breve-medio periodo, le risposte delle istituzioni sovranazionali sono state diverse: *Sure*, allentamento delle regole relative agli aiuti di stato, politica monetaria espansiva della Bce, *Next Generation EU*, sospensione generalizzata del Patto di Stabilità. Alcune di queste iniziative mostravano un cambio di atteggiamento dell'Unione e di apertura verso politiche economiche di natura anti-ciclica e lasciavano presagire in prospettiva dei cambiamenti nei paradigmi economici egemoni (BILANCIA 2022, 111 ss.). Per questi motivi, era interessante osservare la postura che l'Unione europea avrebbe intrapreso con la riforma di più lungo periodo che si attendeva da tempo e che l'emergenza pandemica aveva fatto risultare come improcrastinabile: ovvero quella del Patto di Stabilità<sup>5</sup>.

Anche in questo caso, provando a sintetizzare, le principali novità rispetto al passato sono le seguenti: 1) il superamento del principio *one size fits all* e l'individualizzazione per ogni Stato membro del piano di aggiustamento macroeconomico; 2) una maggiore *responsabilizzazione* delle scelte di bilancio degli stessi; 3) una prospettiva che si sposta dal corto al medio termine; 4) la venuta meno di due elementi che avevano caratterizzato l'andamento pro-ciclico del passato come il calcolo del saldo strutturale e dell'*output gap*; 5) la sostituzione di questi parametri con l'unico indicatore della spesa primaria netta e con l'*Analisi di sostenibilità del debito*; 6) l'eliminazione del criterio di diminuzione di 1/20 per i paesi con debiti superiori al 60% del PIL. La *governance* economica futura, infatti, dovrà strutturarsi attorno a piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine di durata almeno quadriennale (estendibili a sette anni), comprensivi di riforme e investimenti, che verranno negoziati dalla Commissione con il paese interessato e, successivamente, approvati dal Consiglio. Il modello, in definitiva, perseguito è molto simile a quello dei Pnrr nazionali (BARTOLUCCI 2025) nel quadro del *Next Generation Eu*<sup>6</sup>, con la possibilità di cambio del piano in caso di nomina di un nuovo governo.

---

<sup>4</sup> A causa del fenomeno inflattivo, la Banca centrale politica monetaria, a partire dal giugno 2022, ha incominciato in maniera costante ad alzare il costo del denaro. Questa linea di politica monetaria ha subito un rallentamento solo a partire da giugno 2024, dopo il raggiungimento dell'*inflation target* del 2,5% dell'Eurozona. Tuttavia, questo *trend* rischia di subire bruschi mutamenti, a fronte di uno scenario internazionale caratterizzato da profonda instabilità e incertezza, dettato dalle guerre in corso e dalle aggressive politiche sui dazi commerciali intrapresi dall'amministrazione americana guidata da Donald Trump.

<sup>5</sup> I tre atti di cui si compone la riforma sono i seguenti: Direttiva (UE) 2024/1265, recante modifica della direttiva 2011/85/UE, concernente i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; Reg. (UE) 2024/1263 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il Reg. (CE) n. 1466/97 del Consiglio (c.d. "braccio preventivo"); Reg. (UE) 2024/1264 recante modifica del Reg. (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. "braccio correttivo").

<sup>6</sup> In cambio di questa maggiore autonomia di costruzione del piano di rientro, viene costruito un maggiore *enforcement* del procedimento sanzionatorio, con l'apertura di fatto quasi automatica di quest'ultimo in caso di discostamento dei piani di rientro non solo dal lato del *deficit* (come in pratica era anche prima), ma anche dal lato del debito (se ci si discosta dalla diminuzione dell'unico indicatore della spesa primaria netta).

Le novità non si fermano, tuttavia, solo qui. Se, infatti, si deve riconoscere che i tratti principali di queste modifiche siano stati dettati principalmente dalla proposta della Commissione, a questo si è aggiunto, in un secondo momento, un importante correttivo, voluto da alcuni paesi frugali. Più in particolare, in sede di trattative tra Commissione, Parlamento e Consiglio sulla riforma della *governance* economica, alcuni Stati hanno richiesto l’inserimento di indicatori numerici “fissi” all’interno delle traiettorie di rientro per i singoli Stati, in modo da “blindare” il percorso di aggiustamento macroeconomico a parametri “certi”. Questo perché alcuni Stati come la Germania e l’Olanda (LINDNER 2023) avevano avuto l’impressione che l’originaria proposta valorizzasse troppo il ruolo negoziale della Commissione e che, quindi, quest’ultima avesse un eccessivo margine per contrattare con gli Stati la sostenibilità del debito, facendo venir meno la vincolatività della *governance* fiscale e del quadro normativo. A fronte, infatti, dell’eliminazione definitiva della vecchia regola di 1/20 all’anno del rapporto debito/PIL per i Paesi con debito superiore al 60%, questi Stati hanno imposto l’inserimento di due significative *clausole di salvaguardia* sul debito e sul *deficit*. Per essere più specifici, sulla prima clausola si riprende la differenziazione tra Stati sulla base dei criteri *secundum Maastricht* e si richiede, per i Paesi con debito/PIL superiore al 90%, che il rapporto si riduca in media di almeno l’1% all’anno fino a quando il debito rimane al di sopra del 90%. Mentre per i paesi con rapporto debito/PIL fra 60% e 90%, si stabilisce che questo debba ridursi in media dello 0,5% all’anno fino a quando il debito rimane al di sopra del 60%.

Sulla seconda clausola relativa al *deficit*, invece, si introduce il concetto, mai visto prima, del *margin comune di resilienza*. Questo incorpora l’idea secondo cui gli Stati maggiormente indebitati debbano costruirsi, tramite la disciplina di bilancio, un “cuscinetto” di sicurezza per non sfiorare il tetto del 3% nei periodi di maggiore contrazione macroeconomica. Si irrigidiscono, così, gli stessi vincoli sul *deficit* perché il c.d. *economic target* non diventa più il 3% per gli Stati con più alti debiti, ma quello, ancora più ristretto, dell’1,5%. In questa prospettiva, il percorso di aggiustamento prevede che la stabilizzazione del *deficit* per tutti i paesi dovrà avvenire nel seguente modo: *i*) i Paesi con debito superiore al 90% del PIL dovranno effettuare degli aggiustamenti annuali fin quando il *deficit* non raggiungerà un valore dell’1,5% in termini strutturali; *ii*) i Paesi con debito tra 60% e 90% dovranno, invece, mantenere il margine dell’1%. Oltre a ciò, è stata stabilita anche una *road map* cadenzata per garantire il rispetto del *margin comune di resilienza*: l’aggiustamento annuale previsto fino al raggiungimento dell’obiettivo deve essere pari ad almeno lo 0,4% del PIL all’anno se il periodo di rientro è di 4 anni; si abbassa a 0,25% se è prevista una finestra di 7 anni. Sempre guardando dal lato del *deficit*, ma spostandosi verso la procedura per disavanzi eccessivi, questa rimane sostanzialmente intatta. Essa continua a prescrivere che, fin quando uno Stato membro ha un *deficit* superiore al 3% del PIL, lo stesso dovrà effettuare un aggiustamento annuale pari allo 0,5% in termini strutturali.

### 3. CONTINUITÀ O SUPERAMENTO DEL VECCHIO PARADIGMA?

Gli assi della riforma, pertanto, hanno cercato di rispondere ad alcune delle principali critiche che erano state mosse alle vecchie regole fiscali: (a) una maggiore titolarità della decisione di bilancio in capo agli Stati membri, (b) una semplificazione del quadro normativo e (c) l'eliminazione di alcuni indicatori economici che spingevano verso ricette di *austerity*. All'esito della riforma, si impone quindi la domanda: si è riusciti nel raggiungimento del risultato del superamento del vecchio paradigma?

A questo proposito, alcune problematiche rimangono presenti. Sul primo punto, ad esempio, una rilevante questione si ritrova nel fatto che i piani strutturali di bilancio non saranno determinati in maniera libera e pienamente autonoma, valorizzando, dunque, a pieno la titolarità sulla scelta fiscale da parte degli Stati membri. Essi, al contrario, dovranno essere redatti in linea con le *traiettorie tecniche* formulate dalla Commissione sulla base di previsioni economiche a medio termine, nelle quali sarà presente un certo grado di eterodirezione. Quest'ultime rappresentano, come è stato giustamente evidenziato, "la regola di *default*" (DANI 2023, 453) in caso di mancata approvazione della proposta dello Stato membro, ovvero prevarranno sulla proposta degli Stati in caso di mancato accordo. Se così è, allora, pare abbastanza evidente come, nonostante i passi in avanti, la filosofia di fondo del nuovo Patto sia quella di una forte sfiducia della Commissione verso i canali di determinazione democratica della spesa. Il che porta a restringere gli spazi di percorso individualizzato della decisione di bilancio nazionale e, dunque, il fallimento nel risultato perseguito di garantire una maggiore *responsabilizzazione* dello Stato membro nelle scelte economiche. A questo dato, si aggiunge un secondo punto. Non è cambiata neanche con questa riforma, la tendenza ad accrescere il ruolo dei Governi e della Commissione, a discapito dei Parlamenti nazionali e di quello europeo. Come è stato giustamente sostenuto, si è persa l'occasione di "prevedere procedure più creative di *accountability* democratica" (FASONE 2024, 446), che superassero quella *verticalizzazione* che era la regola nel vecchio regime e che sembra, pertanto, confermata anche nella nuova fase. Infine, l'ultimo punto riguarda l'asimmetria nell'applicazione della riforma, come appendice del problema democratico. È chiaro come in questo scenario siano i paesi a più alto debito quelli a subire le maggiori interferenze nelle loro scelte democratiche, attraverso un indirizzo economico "imposto" a livello sovranazionale che diventa più stringente per non subire la sanzione "materiale" dei mercati finanziari.

In merito, invece, alla semplificazione del quadro normativo, un dato meritevole è rappresentato dalla strutturazione di un unico *piano strutturale di bilancio* su più anni. Tuttavia, ad uno sguardo più attento il *combinato disposto* tra un unico piano strutturale di bilancio e la reintroduzione delle due sopramenzionate *clausole di salvaguardia* sul debito e sul *deficit* rischia di complicare il quadro normativo, addirittura in misura maggiore rispetto al passato. Questo è sicuramente un esito determinato dalle nuove modifiche proposte dagli Stati frugali che entrano in diretta contraddizione con la proposta della Commissione. Per fare un esempio, in tal senso: se

l'*Analisi di sostenibilità del debito* incorpora una visione non rigida di “pareggio” di bilancio, ma immagina una traiettoria di sostenibilità del debito, perché si proietta in vere e proprie previsioni sull'andamento dell'economia, questa non potrà che andare in forte frizione con la logica di rigidi parametri di rientro dal debito, i quali dovranno essere perseguiti qualunque sia il contesto economico di riferimento. Tutto ciò, ad ogni buon conto, non potrà che avere l'effetto di ampliare la discrezionalità degli organi sovranazionali, proprio alla luce di un quadro normativo che risulta addirittura più complicato e contraddittorio negli esiti applicativi: cioè confermando una linea di continuità con il vecchio Patto di Stabilità.

Sull'eliminazione, invece, dell'impostazione pro-ciclica dettata da alcuni parametri economici, la buona notizia sembrerebbe l'indicazione del mantenimento di un unico indicatore numerico, vale a dire la *spesa primaria netta*<sup>7</sup>. In realtà, anche in questo caso la sostituzione del saldo strutturale, come esempio *par excellence* di indicatore pro-ciclico, con la spesa primaria netta è più apparente che reale. Questo perché l'*Analisi di sostenibilità del debito*, metodologia che verrà utilizzata dalla Commissione per valutare la sostenibilità del debito, si basa su una serie di *stress test*, che prendono in considerazione variabili come i tassi di interesse, i tassi di disoccupazione, il PIL potenziale e l'*output gap*. Insomma, gli indicatori numerici di natura pro-ciclica sembravano essere scomparsi, ma, rientreranno, quantomeno in forma *indiretta* al centro della scena, oltre a contenere in sé stime altamente contestabili nel lungo periodo<sup>8</sup>. L'altra grande criticità, inoltre, che spinge verso una lettura rigorista del nuovo Patto di Stabilità è dato dalla completa assenza di una *golden rule* per gli investimenti e per il rafforzamento dei servizi pubblici essenziali. Un esito che si sarebbe dovuto considerare uno sbocco naturale di una crisi come quella pandemica, la quale ha posto sotto gli occhi di tutti l'estrema fragilità dei sistemi sociali europei. Questo sì avrebbe rappresentato un significativo passo in avanti e un importante elemento di discontinuità rispetto alle ricette di austerità. Infine, l'ultimo dato che fa propendere verso la tesi della continuità è l'introduzione del concetto di *marginale comune di resilienza*: indice che, in buona sostanza, irrigidisce lo stesso parametro di Maastricht del 3% e impegna gli Stati ad avere un rapporto stabile *deficit/PIL* dell'1,5% o dell'1%, restringendo ulteriormente i margini fiscali. Questo rappresenta un rafforzamento della logica dell'austerità, piuttosto che un suo affievolimento, perché imporrà agli Stati più indebitati di non doversi fermare ad un semplice rientro all'interno dell'indice 3% del *deficit*, ma di dover richiedere alle rispettive comunità

<sup>7</sup> Per spesa primaria netta si intende la spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo solo quella per interessi, quella ciclica derivante dalla disoccupazione e quella per le spese per programmi finanziati o co-finanziati dall'Unione.

<sup>8</sup> Inoltre, un riferimento a sostegno della tesi riportata nel testo si ritrova leggendo il considerando 27 del Reg. 2024/1263, il quale afferma che “è opportuno che gli Stati membri possano fissare gli obiettivi di bilancio nazionali in funzione di un indicatore diverso, quale il saldo strutturale, qualora il quadro di bilancio nazionale lo imponga”. A riprova, dunque, di un *non completo rigetto*, da parte delle nuove regole fiscali, del principale indicatore che aveva condotto, nel vecchio regime, verso ricette di *austerità* economica.

nazionali un ulteriore restringimento della spesa pubblica, di gran lunga superiore rispetto alle vecchie regole fiscali.

Apprendo ora ad una prospettiva più generale, è lecito sostenere che l'intervento degli Stati abbia peggiorato la proposta iniziale della Commissione, ma che l'esito finale sia, comunque, meglio di quello che c'era prima (LUPO, FASONE 2024). Su questa scia, si potrebbe controbattere, tuttavia, che "se prima l'ordinamento europeo limitava fortemente la decisione nazionale di bilancio sul piano *quantitativo*, ora la limita un po' meno sul piano quantitativo, ma al prezzo di assoggettarla totalmente sul piano *qualitativo*" (CHESSA 2024, 57). Tuttavia, non sarebbe corretto leggere la riforma della *governance* fiscale solo da una prospettiva *interna*. Questo perché significherebbe *decontestualizzare* le regole fiscali europee dallo scenario economico radicalmente modificato di fronte a cui l'Unione europea si trova oggi davanti, determinato dal residuo di vecchie crisi (debiti sovrani e pandemia) e dall'orizzonte di nuove che affliggeranno il Vecchio continente per i prossimi due decenni, come i conflitti bellici e le guerre commerciali. Se letta in questa prospettiva, infatti, il giudizio sul nuovo Patto di Stabilità non può che essere negativo, perché è stata completamente mancata una finestra di opportunità – una "occasione perduta" (BUZZACCHI 2023) – per mettere mano ai fondamentali dell'ordine economico europeo e aggiornarlo al nuovo contesto storico-politico.

Per essere più chiari, se si alza lo sguardo ad una visione più ampia quello che dimostra la riforma delle regole fiscali è la *persistenza* di un filo rosso con il passato pre-pandemico, in quanto rimane e permane la scelta di considerare il debito una variabile tecnica e che produce effetti negativi, e non una potenziale leva di trasformazione sociale e di natura squisitamente politica. Questo in linea con alcune dottrine economiche, che risultano ancora oggi largamente dominanti a livello europeo e che non sono simpatetiche con politiche redistributive di impronta keynesiana. Quale sarebbero state soluzioni di maggiori rottura? Ad esempio, il grande *elefante nella stanza*, non toccato da questa riforma era la previsione di un superamento del principio di pareggio di bilancio inscritto nell'ordine economico di Maastricht, a partire dai parametri del 3% e del 60%. Come anche altre ipotesi, presenti nel dibattito, erano quella di sterilizzare il costo del debito degli Stati membri, attraverso o la monetizzazione da parte della Banca Centrale Europea o tramite la costituzione di un'Agenzia del debito europea (AMATO, BELLONI, FALBO, GOBBI 2021), oppure, come si accennava prima, la creazione di un *golden rule* per la spesa pubblica destinata al rafforzamento degli obiettivi dello Stato sociale. La finalità, in ogni caso, sarebbe stata quella di allargare i margini di intervento degli Stati e di permettere una maggiore apertura verso indirizzi di politica economica differenti. Ha prevalso, invece, seppur in forme nuove e tutte da sperimentare nei loro effetti pratici la disciplina di bilancio e l'austerità.

#### 4. APPENDICE ALLA RIFORMA: LA DEROGA ALLE SPESE MILITARI E IL NUOVO PIANO REARM EU

A riprova della tesi della continuità e dell'inadeguatezza delle regole fiscali europee con il diverso scenario geopolitico e internazionale, il nuovo Patto di Stabilità non

ha fatto in tempo ad entrare in vigore che la Commissione<sup>9</sup> ha permesso l'attivazione della *national escape clause* per garantire un certo margine economico agli Stati membri per le spese militari. Nelle ultime settimane, infatti, le istituzioni europee hanno dichiarato di voler permettere, a partire dal 2025, l'attivazione selettiva delle clausole di salvaguardia nazionali previste dal nuovo Patto di Stabilità per un periodo di 4 anni e per un valore pari all'1,5% del PIL di ogni Stato membro. Il fine complessivo sarebbe quello di garantire lo spazio fiscale per il riarmo e la deroga per le spese militari<sup>10</sup>. Questo sarebbe il principale asse di un *puzzle* però più ampio e che prende il nome di *ReArm Eu*. Questo piano, lanciato dalla Commissione a marzo 2025, prevede, oltre alle già citata attivazione della *national escape clause*, nuove forme di indebitamento comune per 150 miliardi (programma *Safe*), fuori dal bilancio dell'Unione, per facilitare il finanziamento delle spese militari da parte dei Paesi europei, oltre all'utilizzo di fondi strutturali europei per finalità belliche, prima destinati alla coesione sociale. Secondo le stime della Commissione, dunque, il piano complessivo (*ReArm Europe*) mirerebbe a mobilitare circa 800 miliardi di euro.

Come leggere questa ulteriore evoluzione in relazione alla recente riforma delle regole fiscali? Siamo davanti ad uno scenario in continua evoluzione, ma che, ad ogni buon conto, mostra plasticamente come l'approccio delle istituzioni europee sia quello di inseguire una "crisi senza fine" (D'ALLONNES 2014), non potendo chiaramente la deroga alle spese militari rappresentare una reale soluzione di "sistema" per affrontare le criticità presenti e le nuove sfide che attendono il Vecchio Continente. Scendendo più nello specifico, l'apertura di questa deroga conferma l'inadeguatezza delle regole fiscali europee, delle quali, proprio a dimostrazione della loro inefficacia, si permette la sospensione dopo pochi mesi dalla loro entrata in vigore. Detto in altri termini, è la stessa Commissione a certificare il dato che il nuovo Patto di Stabilità sia nato *già vecchio*. Né, guardando allo scenario più generale, si può sostenere che la possibile attivazione delle clausole di salvaguardia nazionali del Patto di Stabilità per le spese militari mostri la fine del paradigma dell'austerità, il quale, al contrario rimane confermato nella sua impostazione di fondo. Quello che verrà concesso, dunque, sarà, al massimo, l'apertura verso un'austerità *selettiva*: cioè un indebitamento *ad hoc* e per i singoli Stati, senza alcuna dimensione di programmazione comune, e che non potrà sostenere altri tipi di spesa, come, ad esempio, quella di tipo *welfaristico* o in investimenti per le grandi infrastrutture. L'aggiuntivo effetto di questa appendice della riforma sarà un ulteriore acuirsi delle asimmetrie nei poteri di spesa tra Paesi membri: non a caso, si aprirà sempre più una forbice ampia tra coloro che potranno spendere e chi, invece, avrà problemi a finanziare il proprio debito aggiuntivo per il

<sup>9</sup> Cfr. Commissione europea, *Communication from the Commission. Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact, C(2025) 2000 final*, Brussels, 19 marzo 2025.

<sup>10</sup> In realtà, era già previsto nel nuovo Patto di Stabilità uno *scorporo degli interessi sul debito e delle spese militari* per un periodo transitorio (2025-2027). Vale a dire che solo per la finestra che va dal 2025 al 2027 la Commissione europea, nello stabilire il percorso di risanamento dei conti, non avrebbe dovuto tenere conto degli oneri degli interessi sul debito e sugli investimenti militari. Questa misura, evidentemente, nell'attuale scenario non è stata ritenuta sufficiente per fronteggiare i piani di riarmo.

riarmo. Ciò è dimostrato molto bene dalla revisione costituzionale del 2025 avvenuta in Germania della *Schuldenbremse*, voluta dal governo Merz, e che prevede un'esenzione dal freno all'indebitamento per le spese militari che superano l'1% del PIL e che comprende un fondo per le infrastrutture di 500 miliardi di euro per i prossimi 12 anni. Parliamo, infatti, di una capacità di spesa che nessun altro Stato europeo da solo sarebbe in grado di eguagliare.

Siamo davanti, insomma, ad un'appendice della riforma della *governance* fiscale che non fa che confermare il giudizio negativo sulle nuove regole fiscali e che certifica la mancata volontà delle classi dirigenti di andare nella direzione di un'Unione fiscale europea e di presentare diversi orizzonti di programmazione collettiva sulle necessità strategiche. Al contrario, le istituzioni europee sembrano aver voluto intraprendere un *mix* di misure economico-finanziarie per spingere *esclusivamente* gli Stati membri verso la spesa militare, ma senza assumere questa iniziativa carattere generale né per la creazione di un sistema di difesa comune, né a maggior ragione per la creazione di un bilancio comune europeo.

## 5. CONCLUSIONI: L'INDEBOLIMENTO DELLO STATO SOCIALE E LA VARIABILE DELLA GUERRA

Quali riflessioni finali si possono trarre dallo sguardo complessivo della riforma del nuovo Patto di Stabilità e dei suoi prodromi? Una considerazione generale da cui partire è che questo importante *turning point* a cui era attesa l'Unione europea non ha dimostrato – come invece si poteva sperare con l'istituzione del *Next Generation EU* – la volontà di un superamento del paradigma neoliberale presente nella mente delle classi dirigenti continentali, ma anzi manifesta la evidente mancanza di un'opzione credibile alla crisi di quel modello. Senza, d'altra parte, che all'orizzonte si presentino robuste alternative di politiche macro-economiche che spingano verso un'Unione fiscale e verso un rafforzamento del modello (su scala nazionale o europea che sia) dello Stato sociale. Sarebbe stato questo, infatti, il vero obiettivo da perseguire per garantire al progetto europeo una seria occasione di rilancio del processo di integrazione.

Questo dato è dimostrato, in maniera chiara, proprio dalla non volontà degli Stati membri, neanche nell'ultima grande crisi, di toccare il livello "costituzionale", ovvero quello dei Trattati: tutte le misure di sostegno finanziario e di allentamento dalle regole economiche europee – nuovo Patto di Stabilità *in primis* – sono state rese possibili o attraverso un'interpretazione estensiva delle clausole dei Trattati o derogando ad essi o attraverso una riforma del (solo) diritto derivato. Si potrebbe controbattere che non c'era tempo per intervenire con una modifica di tal genere e che questa scelta avrebbe richiesto la riapertura di un "cantiere" in un contesto di emergenza globale che imponeva costantemente rapidità di azione e di decisioni. Tuttavia, forse, proprio il cambio di contesto politico-internazionale e le crisi interne vissute dall'Unione avrebbero richiesto una volontà politica più lungimirante che si ponesse come obiettivo quello di incidere, alla radice, sulla struttura economico-costituzionale profonda dell'ordine europeo.

L'analisi dei fatti costituzionali ci ha, invece, dimostrato, proprio a partire dallo studio del nuovo Patto di Stabilità, che la volontà delle istituzioni europee è stata quella di perseguire una “sospensione dell’ordine economico europeo” (MEDICO 2023) dopo la quale, terminata l'emergenza sociale e sanitaria, si vorrebbe tornare. Per dirlo in termini generali, rimane ancora in piedi, e anzi ne risulta confermato, il principio costituzionale di pareggio di bilancio<sup>11</sup>, inteso come visione della politica economica che pretende di sterilizzare la funzione della spesa pubblica come possibile vettore di trasformazione sociale e di governo del conflitto di classe. E ciò non potrà che produrre un ennesimo indebolimento del modello *welfaristico* nel continente europeo, a causa di un significativo affievolimento dei canali di finanziamento degli Stati per la spesa dei servizi pubblici essenziali<sup>12</sup>.

Quello che sarebbe servito all'Unione europea sarebbe stato, al contrario, per garantirsi ancor prima che una sostenibilità economica, una sostenibilità democratica e sociale, quello di porsi come *priorità politica* la chiusura definitiva della vecchia stagione dell'*austerità*, e di permettere, attraverso la ridefinizione di un nuovo ordine economico, di perseguire due finalità: *a*) uno spazio di agibilità e *contendibilità* degli indirizzi di politica economica in Europa *b*) un rilancio di azione dei poteri pubblici in chiave egualitaria e di rafforzamento dei servizi essenziali. Per dirla in altri termini, se la pandemia sembra aver dimostrato il fallimento del modello neoliberale, quello che oggi si dovrebbe fare sarebbe compatibilizzare i Trattati (MEDICO 2023) con una visione più in linea con la tradizione dello Stato sociale europeo (MORRONE 2020).

Cosa cambierà il nuovo contesto internazionale che spinge sempre più verso economie di guerra? In uno scenario di così rapida trasformazione, è difficile lanciarsi in una previsione sull'evoluzione prossima dei nostri ordinamenti costituzionali, però forse è possibile presentare un dato preliminare e alcuni rischi per il futuro. Ora, il nuovo contesto mondiale dettato da conflitti bellici e da guerre commerciali, mostra chiaramente come si sia usciti ormai dalla coda lunga della *pax* americana, in cui era egemone l'idea della “fine della storia” (FUKUYAMA 1992). Questo obbligherà l'Unione ad andare *al di là* del solo mercato e a re-immaginare forme di intervento dello Stato in economia, al momento non compatibili con l'impalcatura del nuovo Patto di Stabilità, come dimostra l'attivazione delle *national escape clause* per spese militari concessa dalla Commissione dal 2025<sup>13</sup>. Non sembrano, tuttavia, all'orizzonte iniziative politico-costituzionali che spingano verso un ripensamento profondo del rapporto tra debito e democrazia (GUAZZAROTTI 2024), né che si proiettino verso la

<sup>11</sup> Questo è dimostrato molto bene dal piano strutturale di bilancio presentato dal Ministero dell'economia italiano che prevede tagli alla spesa dello 0,55% punti di PIL, circa 13 miliardi l'anno nel 2025 e nel 2026, con correzione leggermente inferiore (0,52% punti di PIL) nel periodo 2027-2031.

<sup>12</sup> Oltre alla questione del debito, rimane aperto tutto il tema collegato alla limitazione della libertà dei capitali, al fine di garantire agli Stati la possibilità di combattere le disuguaglianze tramite l'utilizzo della leva della tassazione progressiva sulle grandi ricchezze.

<sup>13</sup> È interessante notare come molti Stati (tra cui l'Italia, la Francia, la Spagna ecc.) sembra non vogliano richiedere l'attivazione della clausola di deroga, per paura di ritrovarsi a pagare questo aumento di spese militari con solo maggiore debito nazionale.

creazione di una difesa comune europea. Quello che pare, invece, è che ci sia solo spazio per un riarmo su scala nazionale e per politiche di consolidamento fiscale per gli altri tipi di spese pubbliche.

Ciò dimostra, dunque, un dato retrospettivo: quello che è stato fatto finora sembra insufficiente a rispondere alla nuova *variabile* della guerra. A questo si aggiunge un'ulteriore considerazione che sarà alla base del dibattito pubblico europeo nei prossimi anni: come si renderà compatibile il raggiungimento del *target* delle spese militari al 5% del PIL entro il 2035, firmato da molti Paesi europei membri della Nato, con la deroga nazionale attualmente prevista per il Patto di Stabilità di uno scorporo dal *deficit* del solo 1,5% per i prossimi 4 anni? Anche in questo caso, sembra evidenziarsi una contraddizione che dovrà essere affrontata in sede europea, a fronte del fatto che quegli impegni vengano ritenuti vincolanti. Delle due l'una, dunque: o si apre un aggiuntivo nuovo spazio fiscale per le spese militari in Europa per raggiungere il 5% previsto dalla Nato, e quindi si dovrà immaginare una nuova riforma del Patto di Stabilità, o l'impegno NATO si può già considerare, fin da oggi, un qualcosa di irrealizzabile.

Infine, una considerazione più di sistema, in chiusura: la nuova polarizzazione del dibattito sulla guerra rischia di sottovalutare una profonda crisi che vive l'Unione da tempo e che riguarda la sua legittimità democratica. Il rischio di immaginare nuove forme di intervento dello Stato in economia (GERBAUDO 2022) *solo* per finanziare l'industria bellica e mantenere l'austerità per le spese sociali potrebbe avere l'effetto nefasto di infiacchire ulteriormente i residui esistenti di *Welfare State* in nome dell'emergere in Europa di un nuovo paradigma di "*Warfare state*" (GANESH 2025). Questo sarebbe l'ultimo atto prodotto dal modello neoliberale che non farebbe altro che acuire le disuguaglianze e mostrare plasticamente la difficoltà di governare le contraddizioni interne che, ad oggi, esistono nelle società europee. Sarebbe un errore fatale, ma non ci resta che sperare che non sia questo il futuro che ci attende.

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO M., BELLONI E., FALBO P., GOBBI L. (2021), *Europe, public debts, and safe assets: the scope for a European Debt Agency*, in *Economia politica*, vol. 38, fasc. 3, p. 823 ss.
- BARTOLUCCI L. (2025), *Una nuova forma di "auto-vincolo" all'esame del Parlamento: il "Piano strutturale di bilancio di medio termine"*, in *Quaderni costituzionali*, 1, p. 97 ss.
- BILANCIA F. (2022), *Il ritorno dell'indirizzo politico*, in Id., *Integrazione giuridica e funzione di governo*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 111 ss.
- BUCHANAN J. (1986), *Liberty, market, and state: political economy in the 1980s*, New York, New York University Press.
- BUZZACCHI C. (2023), *La nuova proposta sul debito pubblico: l'occasione perduta per un bilancio europeo*, in *Lacostituzione.info*, 8 gennaio.
- CHESSA O. (2016), *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3, p. 455 ss.
- CHESSA O. (2024), *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, p. 43 ss.

- CARUSO C., MORVILLO M. (a cura di) (2020), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2020.
- DANI M. (2023), *Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione per la riforma della governance economica europea*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 3, p. 475 ss.
- D'ALLONNES M.R. (2014), *La crisi senza fine. Saggio sull'esperienza moderna del tempo*, Pavia, O Barra O Edizioni.
- FASONE C. (2024), *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, p. 442 ss.
- FUKUYAMA F. (1992), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli.
- GANESH J. (2025), *Europe must trim its welfare state to build a warfare state*, in *Financial Times*, 5 March.
- GERBAUDO P. (2022), *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Edizioni Notte-tempo.
- GUAZZAROTTI A. (2024), *Debito e democrazia. Per una critica del vincolo esterno*, Milano, Egea.
- LINDNER C. (2023), *We need to strengthen EU fiscal rules, not dilute them*, in *Financial Times*, 25 aprile.
- LUPU N., FASONE C. (2024), *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 22, fasc. 3, p. 1 ss.
- MEDICO F. (2023), *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, Bologna University Press.
- MEDICO F. (2023), *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una Restaurazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, p. 905 ss.
- MORRONE A. (a cura di) (2015), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli.
- MORRONE A. (2020), *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 4, p. 707 ss.
- POLETTI A. (2022), *Antiglobalismo. Le radici politiche ed economiche*, Bologna, Il Mulino.
- SUPIOT A. (2015), *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard.
- VON HAYEK F.A. (2016), *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, trad. it., *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- ZANINI A. (2022), *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Bologna, Il Mulino.



# ASIMMETRIE, CRISI E SOLIDARIETÀ NELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA: DALLA SOLIDARIETÀ NEGATIVA AL PARADIGMA COOPERATIVO

Stefania Baroncelli\*

## 1. INTRODUZIONE

Nel corso della sua evoluzione, l'Unione economica e monetaria (UEM) ha dimostrato una notevole resilienza alle crisi, cercando di mantenere il suo disegno originario nonostante i profondi cambiamenti intervenuti nel contesto geopolitico e le crisi che hanno colpito l'Unione europea (UE). La risposta dell'UEM agli shock – come la crisi dell'euro intervenuta tra il 2009 e il 2012 e la pandemia di Covid-19 – si è caratterizzata per un approccio emergenziale e differenziato. Tale metodo è stato scelto per la resistenza di alcuni paesi a un approccio più solidale e federale, per la presenza di asimmetrie debitorie tra gli Stati membri e per la coesistenza di diverse velocità e livelli di integrazione economica e fiscale. Le risposte istituzionali e normative adottate, come il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il *Six-Pack* e il *Two-Pack* e il *Fiscal Compact*, hanno contribuito a consolidare una *governance* ibrida, fondata su strumenti prevalentemente intergovernativi e regole di coordinamento rigide. Questi interventi hanno permesso di gestire le emergenze, ma hanno anche istituzionalizzato la differenziazione, rendendola parte integrante del funzionamento dell'UEM.

La pandemia ha segnato un momento di svolta: con l'introduzione di strumenti straordinari come il *Next Generation EU* (NGEU), finanziato tramite debito comune, l'UE ha sperimentato una capacità fiscale condivisa basata sulla solidarietà e sulla coesione. Questa innovazione ha temporaneamente ridotto la frammentazione interna fra Stati e ha offerto un modello alternativo di *governance* economica, incentrato su priorità trasformative come la transizione digitale e verde, pur essendo basata su priorità statali e non europee. Tuttavia, restano irrisolte le tensioni tra il metodo comunitario quasi-federale e quello intergovernativo, tra l'efficienza delle decisioni e la loro legittimazione democratica. In questo scenario, il Rapporto Draghi sulla competitività europea si presenta come un tentativo di sintesi e di rilancio: propone di trasformare l'esperienza del NGEU in un modello permanente di *governance* econo-

---

\* Ordinaria di Diritto pubblico (italiano ed europeo), Libera Università di Bolzano.

mica europea, capace di coniugare competitività, crescita e sostenibilità istituzionale. In prospettiva, la sfida principale sarà quella di stabilizzare la capacità fiscale comune e chiarire il rapporto tra la *governance* euro-zonale e il quadro istituzionale dell'Unione nel suo insieme, così da garantire la resilienza e l'unità dell'UEM di fronte alle future sfide geopolitiche.

Muovendo da questa traiettoria, l'articolo persegue tre obiettivi. In primo luogo, si propone di ricostruire criticamente l'evoluzione della differenziazione nell'UEM, dalla progressività programmata di Maastricht alla sua istituzionalizzazione funzionale durante la crisi dell'euro. In secondo luogo, cerca di valutare la portata "costituente" delle innovazioni introdotte nel ciclo pandemico, evidenziandone gli effetti e i limiti attuativi alla luce dell'esperienza del PNRR. In aggiunta, discute le prospettive di riforma oggi in agenda – incluse le proposte del Rapporto Draghi sulla competitività – interrogandosi sulla compatibilità tra efficienza decisionale, legittimazione democratica e unità dell'ordinamento. Il contributo mostra come l'UEM sia passata da una differenziazione "di percorso" a una differenziazione "di sistema" e come, paradossalmente, proprio la gestione delle crisi esogene abbia riaperto spazi per un'integrazione più coesa, a condizione che la capacità fiscale europea trovi stabilizzazione e che si chiarisca il rapporto tra il livello euro-zonale e il quadro dell'Unione nel suo insieme.

## **2. LA CONFIGURAZIONE ORIGINALE DELL'UEM E LA LOGICA SOTTOSTANTE**

Nelle negoziazioni che condussero all'istituzione dell'UEM furono definite alcune regole che incideranno profondamente sulla configurazione della "moneta comune". Tale moneta, infatti, non sarebbe stata condivisa da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ma soltanto da quelli disposti a sottoporsi a rigorosi criteri anti-inflazionistici, volti a garantire la stabilità duratura del valore della moneta e, conseguentemente, una "crescita economica equilibrata e stabilità dei prezzi" (art. 3 TUE). L'obiettivo della stabilità monetaria comportò la fissazione di limiti al debito pubblico di ciascun Stato membro: il 3% del PIL per il disavanzo annuo e il 60% del PIL per il debito complessivo. Solo gli Stati che avessero rispettato tali criteri di convergenza avrebbero potuto partecipare all'UEM. Come noto, l'UE decise di non applicare in modo rigido questi parametri, soprattutto quello relativo al debito pubblico, accettando paesi, come l'Italia, con un debito pubblico molto elevato che dimostravano però un percorso di avvicinamento al 60%, oltre a rispettare la grandezza relativa al deficit annuale.

Questi parametri si ispirano alla teoria delle aree valutarie ottimali, enunciata negli anni Sessanta dall'economista premio Nobel Robert Mundell, e poi perfezionata da McKinnon e Kenen. Essa identifica le condizioni economiche necessarie affinché un gruppo di Stati possa adottare una moneta comune in modo efficiente. Robert Mundell argomentava che un'unione monetaria è sostenibile se esiste un'elevata mobilità del lavoro o una flessibilità dei salari, così da compensare l'assenza del tasso di cambio in caso di shock asimmetrici (MUNDELL 1961, 657). Ronald McKinnon po-

neva, invece, l'accento sul grado di apertura commerciale: le economie molto aperte traggono beneficio da un cambio stabile o da una moneta unica, poiché i prezzi interni sono già influenzati dai mercati esteri (McKINNON 1963, 717). Peter Kenen aggiungeva che la diversificazione produttiva e la presenza di trasferimenti fiscali interni riducono la vulnerabilità a shock settoriali e rafforzano la coesione economica (KENEN 1969, 41). Applicando questi criteri all'UEM, l'Unione europea soddisfa parzialmente la teoria: è integrata commercialmente (McKinnon), ma presenta ancora scarsa mobilità del lavoro (Mundell) e manca un vero bilancio federale (Kenen). Con la nascita dell'UEM, la teoria è stata rivista e arricchita da Tavlas, Frankel e Rose e De Grauwe, che hanno introdotto l'idea che l'integrazione economica possa rendere "endogena" un'area valutaria ottimale, ossia che essa si possa costruire col tempo, attraverso l'intensificazione del commercio e la convergenza economica (TAVLAS 1993, 663; FRANKEL, ROSE 1998, 1010; DE GRAUWE 2018, 40). Ne consegue, scrivono Frankel e Rose, "che i paesi hanno maggiori probabilità di soddisfare i criteri per l'adesione a un'unione monetaria dopo aver intrapreso misure volte all'integrazione economica piuttosto che prima (*T.d.A.*)".

Alcuni Stati membri restarono fuori dall'UEM per mancata osservanza dei parametri economici. Inoltre, gli Stati membri convennero di prevedere una clausola di *opt-out* per quei paesi che, pur avendone diritto, non intendessero aderire all'unione monetaria. Dopo la Brexit e l'uscita del Regno Unito dall'UE, la Danimarca è rimasto l'unico Stato con un *opt-out* legale dall'UEM. Tale differenziazione è disciplinata nell'"Accordo di Edimburgo", concluso a seguito dei due referendum costituzionali tenutisi in Danimarca per la ratifica del Trattato di Maastricht (1992) e per la partecipazione alla moneta unica (2000). A causa della clausola di *opt-out*, la Danimarca deve contare sulla disponibilità degli altri Stati membri a concludere accordi di natura intergovernativa. Ciò è avvenuto, ad esempio, per il Patto di Stabilità e Crescita del 1997, per il *Fiscal Compact* e per l'Unione bancaria. Su tali basi è stato istituito un sistema parallelo, molto simile nei contenuti ai dispositivi normativi che valgono per gli Stati dell'Area euro.

Si finì così per distinguere fra gli Stati membri della zona euro e gli Stati che continuavano a utilizzare la propria valuta, o perché avevano un *opt-out* o perché non rispettavano i criteri economici di Maastricht. I primi erano soggetti a regole di coordinamento e a sanzioni più stringenti. La deroga era tuttavia concepita come provvisoria, con l'obiettivo che tutti gli Stati membri aderissero, in futuro, all'Area euro. Ciò risulta anche dall'art. 141, par. 1, TFUE, che enuncia: "fintantoché esistono Stati membri che beneficiano di una deroga". In effetti, era previsto che ogni due anni, o su richiesta dello Stato con deroga, venisse effettuata una valutazione del rispetto dei criteri di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht per l'adesione all'UEM.

Al 1° dicembre 2025, l'Area euro comprende 20 Stati. Sette Stati membri non hanno ancora aderito all'UEM: Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia. Le Banche centrali nazionali degli Stati fuori dall'Area euro non partecipano pienamente alle funzioni della Banca Centrale Europea (BCE):

non nominano il Presidente, il Vicepresidente né gli altri membri del Comitato esecutivo; inoltre, i governatori delle loro banche centrali non fanno parte del Consiglio direttivo della BCE (art. 139, par. 2, lettera h), TFUE). Tuttavia, poiché alcune funzioni della BCE riguardano anche gli Stati non appartenenti all'Area euro, è previsto un terzo organo, il Consiglio generale, composto dal Presidente e dal Vicepresidente del Comitato esecutivo e dai governatori di tutte le BCN degli Stati membri dell'UE (art. 141 TFUE e art. 44 dello Statuto).

Uno sviluppo parallelo si è verificato nella *governance* economica. Anche in questo caso si avvertì l'esigenza di creare un organismo più ristretto rispetto all'ECOFIN, al quale partecipassero solo i ministri delle finanze degli Stati che avevano adottato l'euro. Fu così istituito, nel 1997, l'Eurogruppo, come organo informale per consentire ai ministri delle finanze dell'Area euro di riunirsi senza la presenza dei rappresentanti dei paesi non appartenenti all'Area euro. Dopo l'introduzione dell'euro, l'Eurogruppo rafforzò il proprio ruolo: si dotò di un presidente permanente e instaurò un rapporto stretto con il Vertice dell'euro (Euro Summit), organo informale creato nel 2008 che riunisce i capi di Stato e di governo dei paesi dell'Area euro, poi riconosciuto formalmente dal Trattato di Lisbona (Protocollo n. 14). Quest'ultimo stabilisce che l'Eurogruppo si riunisce una volta al mese, prima delle riunioni dell'ECOFIN e ha esteso la durata del mandato del presidente dell'Eurogruppo a due anni e mezzo. Dal punto di vista degli obiettivi, tuttavia, l'UEM disegnata a Maastricht costituiva un sistema ben integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea.

In conclusione, la differenziazione introdotta con la nuova moneta unica si manifestò soprattutto in relazione alla politica monetaria, con la BCE posta al centro dell'Eurosistema. Tuttavia, lo status di "Stato con deroga" era considerato provvisorio, poiché il principio guida era quello di "un'unica UEM" come obiettivo finale. Si prevedeva che tutti gli Stati membri avrebbero aderito all'unione monetaria, considerata irreversibile. Il Trattato non contemplava, infatti, disposizioni relative all'eventualità di un recesso dall'unione monetaria, e la scelta di introdurre una nuova valuta implicava una decisione definitiva, revocabile solo in caso – non previsto dal Trattato di Maastricht – di recesso dall'Unione europea. Inoltre, il grado di differenziazione consentito restava limitato, come dimostra il fatto che l'organo con competenza legale in materia di coordinamento delle politiche economiche era l'ECOFIN e non l'Eurogruppo, che conserva un ruolo meramente informale.

### **3. L'AMPLIAMENTO DELL'UE, LA CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA E LA CRISI DEI DEBITI SOVRANI: L'INCREMENTO DELLA DIFFERENZIAZIONE NORMATIVA E ORGANIZZATIVA**

All'inizio degli anni Duemila apparve evidente che gli Stati membri non erano in grado di far rispettare il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) – il Patto stipulato per rendere permanenti e più stringenti i criteri economici di adesione all'UEM

–, e che l’UE non disponeva di una base giuridica forte né di strumenti politici sufficienti per imporne l’osservanza. Tale situazione si aggravò a seguito della crisi economico-finanziaria e della successiva crisi del debito sovrano, poiché i paesi dell’Area euro risultavano i più esposti al rischio di contagio e di insolvenza, vittime di speculazioni sui mercati che colpirono soprattutto gli Stati più indebitati, scommettendo sul loro fallimento. Emersero così, in modo sempre più evidente, differenze di fatto tra gli Stati dell’Area euro, e in particolare fra i paesi economicamente deboli e i paesi economicamente forti, a seconda della situazione del loro debito pubblico. I primi paesi – appartenenti prevalentemente all’Europa meridionale, ma vi faceva parte anche l’Irlanda – divennero bersaglio di attacchi speculativi; i secondi, tra cui erano annoverati la Germania e i Paesi Bassi, temevano che tale situazione comportasse trasferimenti di fondi tra Stati e un indebolimento del controllo sui propri bilanci nazionali, minando il principio del controllo parlamentare.

Tra la fine del 2009 e l’inizio del 2010, con l’esplosione della crisi greca e la prospettiva concreta di un default sovrano, l’UE si trovò priva degli strumenti necessari per reagire in modo efficace a questa situazione di shock. Il modello dell’UEM era stato concepito per un contesto economico caratterizzato da stabilità e assenza di shock significativi, fondato su una logica di integrazione negativa tipica dell’impostazione ordoliberales che aveva ispirato la costruzione del mercato unico e, successivamente, dell’UEM. Secondo tale paradigma, il ruolo dell’Unione non era quello di intervenire direttamente nell’economia attraverso strumenti di politica fiscale o meccanismi redistributivi, ma di definire un quadro normativo volto a garantire la concorrenza e la stabilità monetaria. Ne derivava un assetto istituzionale in cui la solidarietà finanziaria tra Stati era considerata un rischio morale, suscettibile di compromettere la disciplina di bilancio e la corretta allocazione delle risorse.

L’UEM si configurava come un’unione monetaria priva di un’unione economica e fiscale corrispondente: la monetizzazione del debito pubblico da parte della BCE era espressamente vietata (art. 123 TFUE), così come ogni forma di finanziamento privilegiato delle banche alle istituzioni pubbliche (art. 124 TFUE). I Trattati non prevedevano, pertanto, alcun meccanismo che consentisse all’Unione di intervenire in situazioni di crisi asimmetriche che colpissero specificamente uno o più Stati dell’Area euro. L’unica disposizione potenzialmente applicabile, l’art. 122 TFUE, autorizzava un’assistenza finanziaria a favore di Stati in difficoltà a causa di eventi eccezionali o calamità naturali. Tuttavia, essa non venne invocata: prevalse il timore che un suo impiego in un contesto di crisi del debito sovrano potesse essere percepito come una violazione del principio del *no bail-out* (art. 125 TFUE) che vieta all’UE e agli Stati di farsi carico degli obblighi assunti dalle amministrazioni pubbliche, minando così i presupposti ordoliberali di responsabilità individuale e disciplina fiscale che costituivano il fondamento dell’architettura di Maastricht.

La crisi si diffuse rapidamente, colpendo in particolare la Spagna, il Portogallo, l’Irlanda, Cipro e l’Italia. Per ridurre la frammentazione tra gli Stati membri, la

BCE dovette intervenire con una serie di programmi monetari non convenzionali (BARONCELLI-MOOIJ 2022, 2). Tuttavia, tali interventi furono contestati dinanzi alla Corte costituzionale tedesca, che li sottopose al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenze *Gauweiler* e *Weiss*)<sup>1</sup>. La Corte costituzionale tedesca riteneva, infatti, che l'acquisto di titoli degli Stati membri da parte della BCE incidesse sulle politiche economiche degli Stati dell'Eurozona, determinando una mutualizzazione dei debiti degli Stati membri, vietata dai trattati. La divisione tra paesi dell'Area euro era ormai un dato di fatto (BARONCELLI 2019, 199).

Considerata la difficoltà di procedere a una revisione dei Trattati, l'UE adottò inizialmente una serie di atti di diritto derivato e, successivamente, concluse accordi al di fuori del quadro istituzionale dell'UE, al fine di fornire assistenza finanziaria urgente agli Stati membri. Alcuni di questi strumenti furono riservati ai soli Stati dell'Area euro, mentre altri furono applicati a un numero variabile di Stati membri dell'Unione, alimentando così una crescente frammentazione istituzionale e geografica. Tra questi strumenti si annoverano il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" (TSCG), noto come *Fiscal Compact*, il "Meccanismo Europeo di Stabilità" (MES), nonché i pacchetti normativi denominati *Two-Pack* e *Six-Pack*.

Parallelamente, all'inizio del XXI secolo, l'Unione europea conobbe un significativo allargamento verso l'Europa centrale e orientale, accogliendo numerosi Stati membri caratterizzati da livelli di sviluppo economico e istituzionale eterogenei e, in larga parte, ancora estranei all'UEM. Tale ampliamento comportò un incremento della differenziazione normativa e organizzativa all'interno dell'Unione, con la conseguente stratificazione di regimi giuridici diversi in materia economica e monetaria.

In questo contesto, si consolidò il fenomeno dell'integrazione differenziata, concetto elaborato in dottrina per descrivere l'evoluzione dell'ordinamento europeo come sistema a geometria variabile, nel quale gruppi di Stati partecipano a differenti livelli di integrazione sulla base di specifiche deroghe, *opt-out* o cooperazioni rafforzate. Tale dinamica – già latente nei Trattati di Maastricht e Amsterdam – fu accentuata dall'allargamento, accentuando la frattura tra il nucleo dell'Eurozona e la più ampia Unione a ventisette, con conseguenze rilevanti sia sul piano della coerenza normativa sia su quello dell'effettività delle politiche comuni. Come osservato da autori quali Frank Schimmelfennig e Thomas Winzen, la differenziazione è divenuta un tratto strutturale dell'integrazione europea, riflesso tanto della crescente eterogeneità politica ed economica degli Stati membri quanto della tensione tra unità giuridica e sovranità nazionale (SCHIMMELFENNIG, WINZEN 2020, 3). Una tesi simile è espressa da Bruno de Witte, per il quale l'integrazione differenziata rappresenta un compromesso funzionale tra l'esigenza di flessibilità e la salvaguardia dell'unità istituzionale dell'Unione (DE WITTE 2017, 9).

---

<sup>1</sup> Corte giust., 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler* e Corte giust., 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss*.

#### 4. LE RISPOSTE INTERGOVERNATIVE E IBRIDE DELL'EMERGENZA PER I PAESI DELL'AREA EURO: IL *TWO-PACK* E IL MES E LA COMPATIBILITÀ CON LA CLAUSOLA DI *NO BAIL-OUT*

La combinazione tra l'impianto ordoliberalista dei Trattati e la crescente differenziazione del sistema europeo rese particolarmente difficile la gestione della crisi del 2010-2012. L'assenza di strumenti fiscali comuni costrinse l'Unione a intervenire attraverso soluzioni di natura intergovernativa e temporanea, come il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) e, successivamente, il MES, istituiti al di fuori del quadro giuridico dell'Unione (CRAIG 2012, 231). Tali strumenti segnarono l'avvio di una fase di costituzionalizzazione emergenziale dell'UEM, nella quale la necessità di preservare la stabilità dell'Eurozona prevalse sulle rigidità originarie del modello di Maastricht, inaugurando una stagione di profonda trasformazione dell'assetto giuridico e istituzionale dell'Unione (DAWSON, DE WITTE 2013, 817 ss.).

In una prima fase, tra il 2011 e il 2013, le istituzioni europee approvarono un pacchetto di regolamenti e direttive, i cosiddetti *Two-Pack* e *Six-Pack* (sul quale cfr. *infra*, par. 5)<sup>2</sup>. Il *Two-Pack* è composto da due regolamenti e si applica esclusivamente agli Stati dell'Area euro; mira ad adattare le regole del Semestre europeo sul coordinamento delle politiche economiche, introducendo un calendario e norme di bilancio comuni. Il *Two-Pack* ha consentito agli Stati dell'Area euro di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza delle proprie politiche di bilancio, al fine di assicurare la disciplina fiscale all'interno dell'UEM.

Sempre rivolto agli Stati membri dell'Area euro è il MES, un accordo intergovernativo creato nel 2012 con lo scopo di concedere assistenza finanziaria ai paesi in difficoltà temporanea, permettendo loro di finanziarsi sui mercati. Per conferire al MES una base giuridica, l'art. 136 TFUE fu modificato con l'aggiunta di un terzo paragrafo che specifica che la concessione di assistenza finanziaria "sia soggetta a rigorose condizionalità". La modifica fu adottata mediante una procedura semplificata di revisione dei Trattati; sulla base di tale disposizione, il MES fu istituito come trattato intergovernativo internazionale tra gli Stati dell'Area euro<sup>3</sup>. Il MES entrò in vigore nell'ottobre 2012, dopo i ricorsi presentati in Germania, Irlanda ed Estonia circa la sua compatibilità con le rispettive Costituzioni e con il diritto UE. In Germania, la Corte costituzionale federale respinse il ricorso ma richiese un maggiore coinvolgimento del *Bundestag* nelle decisioni sugli impegni finanziari. In Irlanda, la Corte di giustizia dell'UE con l'importante sentenza *Pringle*, a seguito di rinvio pregiudiziale,

<sup>2</sup> Reg. (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, e Reg. (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>3</sup> Consiglio europeo, 2011/199/UE, decisione del 25 marzo 2011 che modifica l'art. 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

confermò la compatibilità del MES con la clausola di *no bail-out* di cui all'art. 125 TFUE<sup>4</sup>. La Corte ha innanzitutto confermato che gli Stati membri, pur operando nel quadro dell'Unione, conservano la competenza a concludere tra loro un accordo internazionale volto all'istituzione di un meccanismo di stabilità, purché ciò avvenga nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Successivamente, essa ha interpretato l'art. 125 TFUE nel senso che tale disposizione vieta forme di assistenza che abbiano l'effetto di sollevare gli Stati beneficiari dalla responsabilità per i propri impegni nei confronti dei creditori, vale a dire un'assunzione integrale e incondizionata dei debiti altrui. L'assistenza finanziaria è invece ammissibile se non elimina tale responsabilità e, soprattutto, se non riduce l'incentivo degli Stati riceventi a condurre una politica di bilancio prudente; per questo motivo deve essere accompagnata da una rigorosa condizionalità. La Corte ha inoltre precisato che la prudenza di bilancio non costituisce un fine in sé, ma è funzionale al perseguimento dell'obiettivo della stabilità finanziaria dell'UEM. Sulla base di queste considerazioni, essa ha concluso che il Trattato che istituisce il MES, in quanto prevede un'assistenza condizionata e non implica l'assunzione dei debiti degli Stati membri da parte dell'UE o degli altri Stati, è compatibile con l'art. 125 TFUE. La sentenza *Pringle*, pur salvaguardando la compatibilità del MES con l'art. 125 TFUE, si fonda su una concezione di solidarietà di tipo "negativo", imperniata sui principi della disciplina di bilancio e della stabilità dei prezzi, che ciascuno Stato è tenuto a garantire individualmente. Tuttavia, come sottolineato da Borger, nel momento in cui la Corte riconosce la stabilità finanziaria quale obiettivo della clausola di *no bail-out*, essa finisce indirettamente per ricondurre tale previsione anche nell'ambito di una forma di solidarietà "positiva" (BORGER 2013, 26).

Per reperire i fondi necessari, il MES emette strumenti finanziari o conclude accordi con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi. La principale critica mossa al MES riguarda la severità delle condizionalità collegate all'erogazione dell'assistenza finanziaria. Tali condizionalità possono andare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite (art. 12 del Trattato MES). Nel caso di prestiti, la condizionalità si concretizza in un programma di aggiustamento macroeconomico inserito in un memorandum d'intesa; per le linee di credito precauzionali destinate agli Stati in condizioni economiche solide ma colpiti da shock negativi, la condizionalità è meno stringente. Il MES ha fornito assistenza finanziaria a Grecia, Cipro, Portogallo, Irlanda e Spagna. Solo gli Stati dell'Area euro possono essere membri: quando uno Stato adotta l'euro, ne diventa automaticamente membro a pieno titolo.

Sebbene il MES sia stato modificato nel gennaio 2021, l'Italia ha deciso di non ratificarlo, rendendo impossibile la sua entrata in vigore, che necessita della ratifica dei 20 Stati membri<sup>5</sup>. Le motivazioni addotte dal governo per giustificare il rifiuto della ratifica del MES si rifanno in modo piuttosto meccanico alla giurisprudenza

---

<sup>4</sup> Corte giust., 27 novembre 2012, C-370/12, *Thomas Pringle*.

<sup>5</sup> Il testo riformato del MES è leggibile nel sito web del MES: <https://www.esm.europa.eu/about-us/esm-reform> (8 dicembre 2025).

della Corte costituzionale tedesca, che tutela la sovranità del Parlamento in materia di bilancio. Tuttavia, secondo alcuni autori (FERRARI ZUMBINI 2024, 169) queste preoccupazioni appaiono poco fondate, perché i rischi evocati sono più teorici che concreti, analogamente a quanto riconosciuto dallo stesso Tribunale costituzionale tedesco nel caso del Recovery Fund. Inoltre, l'Italia dispone di un diritto di veto nelle decisioni del MES, insieme a Germania e Francia, grazie all'ammontare delle quote detenute poiché il numero dei diritti di voto assegnati a ciascun membro è eguale al numero di quote assegnate (art. 4, par. 7, Trattato MES) e le norme del Trattato, compreso l'art. 9 (versamenti di capitale), restano in vigore come nel testo originario del 2012, già accettato senza problemi negli anni precedenti.

Nonostante queste assicurazioni il MES resta un accordo poco lungimirante, inserendosi nel solco del “diritto della crisi” europeo. Nato per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, esso conserva un carattere strutturalmente eccezionale, derivante dalla sua origine intergovernativa e dalla successiva integrazione limitata nell'ordinamento dell'Unione. La modifica dell'art. 136 TFUE, che ha legittimato *ex post* la sua creazione, rappresenta un punto di equilibrio precario fra la tutela della stabilità finanziaria e il rispetto del principio del *no bail-out*, configurando il MES come un'istituzione ibrida, sospesa fra diritto dell'Unione e diritto internazionale. La sua “ipoteca genealogica”, come la definisce Morrone, ne fa un meccanismo in cui la tensione tra solidarietà e condizionalità rimane irrisolta: la prima esprime una tendenza federale alla mutualizzazione del rischio; la seconda preserva la logica confederale della responsabilità nazionale (ANTONELLI, MORRONE 2020, xv). Tale ambivalenza si riflette nelle due principali vie di “normalizzazione” ipotizzate: da un lato, la proposta della Commissione europea (COM(2017)827) di trasformare il MES in un Fondo monetario europeo integrato nel diritto dell'Unione; dall'altro, la Dichiarazione di Meseberg del 2018, con cui Francia e Germania hanno riaffermato la natura intergovernativa e condizionale del meccanismo, rinviando la sua piena comunitarizzazione a una fase eventuale. La prevalenza di quest'ultima impostazione ha consolidato la dimensione confederale dell'Unione economica e monetaria, segnando la sconfitta della prospettiva federale avanzata dalla Commissione. La revisione del MES del 2020, pur introducendo elementi di rafforzamento funzionale – come la funzione di backstop al Fondo di risoluzione unico e la cooperazione con la Commissione e la BCE nella valutazione della sostenibilità del debito –, non modifica la natura giuridica dell'istituto, che resta ancorato a una logica di emergenza permanente. In tal modo, la “normalizzazione” del MES si traduce in una istituzionalizzazione dell'eccezione, nella quale il diritto di crisi diventa componente stabile del costituzionalismo economico europeo (ANTONELLI, MORRONE 2020, xxi).

A queste considerazioni si aggiungono questioni attinenti all'impatto del MES sui diritti sociali e ai meccanismi di responsabilità e di democrazia. L'attuazione nazionale delle misure di condizionalità economica derivanti dagli accordi di assistenza finanziaria può essere oggetto di controllo da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), in quanto suscettibile di incidere sul godimento dei diritti garantiti dalla Convenzione. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte si è caratterizzata

per un approccio fortemente deferente nei confronti della discrezionalità statale in materia di politica economica. Nei casi *Da Conceição Mateus c. Portogallo* e *Santos Januário c. Portogallo*, relativi ai tagli alle pensioni dei dipendenti pubblici disposti in esecuzione dei programmi di aggiustamento strutturale, la Corte EDU ha dichiarato i ricorsi irricevibili, ritenendo che le misure non violassero l'art. 1 del Protocollo n. 1, poiché proporzionate agli obiettivi di interesse generale perseguiti. Analoga impostazione è stata adottata nei ricorsi contro la Grecia, nei quali la Corte ha escluso che le riduzioni salariali e previdenziali connesse ai programmi di austerità costituissero una privazione di beni tale da compromettere un livello di vita dignitoso. Tale orientamento riflette una concezione restrittiva del controllo di proporzionalità, che tende a riconoscere agli Stati membri un ampio margine di apprezzamento in contesti di emergenza economica.

## 5. IL SEMESTRE EUROPEO E L'UNIONE BANCARIA: STRUMENTI ADOTTATI PER L'AREA EURO MA APERTI A TUTTI GLI STATI UE

Alcune misure adottate durante la crisi dell'euro erano destinate principalmente agli Stati dell'Area euro, anche se tutti gli Stati UE potevano parteciparvi. È questo il caso delle misure del *Six-Pack* (Semestre europeo) e dell'Unione bancaria. Le regole del *Six-Pack* sono state armonizzate in un sistema unico, volto a delineare una vera e propria unione fiscale. Esse comprendono procedure che consentono alle istituzioni europee di interagire con quelle nazionali nella fase di approvazione dei bilanci statali, durante il Semestre europeo. Questo sistema fu introdotto per facilitare il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri. Tali misure possono essere considerate una versione rafforzata del PSC, poiché introducono un nuovo meccanismo per gli squilibri macroeconomici e intensificano la sorveglianza sul deficit e sul debito pubblico. Il *Six-Pack* si applica a tutti gli Stati membri dell'UE, ma le regole più rigorose, che prevedono sanzioni finanziarie, sono vincolanti solo per gli Stati dell'Area euro. Il Consiglio ECOFIN resta l'organo di riferimento per i governi nazionali, mentre l'iniziativa appartiene alla Commissione europea.

Ulteriori meccanismi riguardano la stabilità finanziaria e sono stati concepiti nell'ambito dell'Unione bancaria. In quanto completamento del mercato unico, essi si applicano a tutti gli Stati membri e si fondano sui Trattati dell'UE, pur prevedendo norme specifiche per gli Stati non appartenenti all'Area euro. L'Unione bancaria, concepita come risposta alle fragilità emerse durante la crisi finanziaria e del debito sovrano, si articola in due pilastri operativi – il Meccanismo di vigilanza unico (MUV) e il Meccanismo di risoluzione unico – mentre il terzo, il Sistema europeo di assicurazione dei depositi, rimane tuttora incompiuto. Per gli Stati dell'Area euro, l'adesione al MUV è obbligatoria, mentre per gli altri Stati è facoltativa, purché esista una cooperazione stretta tra la BCE e l'autorità nazionale competente di quello Stato. Sul piano geografico, la distinzione tra Stati membri dell'Eurozona (“*ins*”), paesi che partecipano tramite stretta cooperazione (“*opting-ins*”) e paesi esclusi (“*outs*”) riflette un'Europa a più velocità. Tuttavia, se uno Stato non aderente ospita filiali

di istituti bancari stabiliti in uno Stato partecipante, tali filiali saranno soggette alla vigilanza europea, se di rilevanza sistemica. In base al Reg. n. 1024/2013 sul MUV, tutti gli Stati UE aderenti all'unione bancaria godono di pari rappresentanza nel Consiglio di vigilanza, secondo il principio “un membro, un voto”<sup>6</sup>. Tuttavia, se uno Stato partecipante che non ha adottato l'euro dissente da una proposta del Consiglio di vigilanza, la decisione finale spetta al Consiglio direttivo della BCE (art. 7(8) Reg. 1024/2013). A livello operativo, le differenze normative – come le opzioni e discrezionalità nazionali nel diritto bancario e i diversi regimi di insolvenza – impediscono una piena uniformità giuridica (PETIT 2022, 889). Questa frammentazione indebolisce la “singolarità” del meccanismo, generando rischi di politicizzazione e disomogeneità nell'applicazione delle regole e rendendo più difficile la gestione coerente delle crisi bancarie, sebbene esistano fattori informali di omogeneità, come le squadre comuni di controllo e le squadre di risoluzione interna, che favoriscono cooperazione e diffusione di prassi comuni tra il livello europeo e quello nazionale.

## 6. IL *FISCAL COMPACT*: UN TRATTATO EURO-INTERNAZIONALE

Il “Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria”, comunemente noto come *Fiscal Compact*, fu firmato nel 2012. A causa dell'opposizione del Regno Unito, i leader europei decisero di ricorrere a un trattato internazionale esterno all'ordinamento dell'Unione, ma aperto alla firma di tutti gli Stati membri. L'obiettivo dichiarato del Trattato era di incorporare il suo contenuto nel diritto dell'Unione entro cinque anni. Tuttavia, ad oggi esso è rimasto un trattato intergovernativo esterno all'ordinamento giuridico dell'UE. Il trattato introduce eccezioni alle procedure e alle competenze istituzionali previste dai Trattati dell'Unione, imponendo che i bilanci nazionali siano in equilibrio o in avanzo. In caso di deviazioni dall'obiettivo di medio termine, gli Stati membri sono tenuti a predisporre meccanismi correttivi vincolanti; la Corte di giustizia dell'UE può, inoltre, infliggere sanzioni pecuniarie, i cui proventi sono trasferiti al MES. È da considerare, infatti, che i due trattati (MES e *Fiscal Compact*) sono strettamente interconnessi, dato che solo gli Stati che hanno ratificato il secondo potranno beneficiare degli aiuti finanziari del MES.

Come regola generale, il *Fiscal Compact* si applica quando uno Stato membro aderisce all'Area euro, salvo che dichiararsi di voler essere vincolato integralmente o parzialmente ai titoli III (Patto di bilancio) e IV (Politiche economiche e coordinamento) (art. 1, par. 2). Il trattato ha introdotto anche una forma di differenziazione all'interno dell'Area euro, poiché per la sua entrata in vigore era sufficiente la ratifica di dodici Stati dell'Area euro. Una volta entrato in vigore, esso si applica progressivamente agli altri Stati dell'Area euro man mano che depositano gli strumenti di ratifi-

<sup>6</sup> Reg. (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che conferisce alla Banca centrale europea compiti specifici in materia di politiche relative alla vigilanza prudenziale degli enti creditizi, art. 26, par. 6.

ca. Ad oggi, il *Fiscal Compact* (Titolo III del Trattato) vincola ventitré Stati membri dell'Unione: i venti dell'Area euro, più Bulgaria (Titoli III e V), Danimarca (Titoli III, IV e V) e Romania (Titoli III, IV e V), che hanno scelto di aderirvi volontariamente (*opt-in*). Gli altri Stati non appartenenti all'Area euro – Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Svezia – applicano unicamente il Titolo V. Il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo la ratifica da parte di un numero sufficiente di Stati. Tutti i principali paesi – Spagna, Germania, Francia e Italia – vi hanno partecipato sin dall'inizio.

Il *Fiscal Compact*, concluso fuori dal quadro giuridico dell'Unione, ha permesso di aggirare l'obbligo di unanimità previsto dall'art. 48 del TUE, evitando di dover conciliare posizioni fortemente euroscettiche, come quella del Regno Unito. Tuttavia, questo approccio ha sollevato dubbi sulla legittimità democratica e sulla unità del processo di integrazione europea, poiché ha escluso le istituzioni sovranazionali e parte degli Stati membri. In sintesi, il *Fiscal Compact* rappresenta un caso emblematico di “integrazione differenziata”: uno strumento efficace per avanzare nella costruzione europea in tempi di crisi, ma al costo di una maggiore frammentazione politica e istituzionale.

## 7. LA TENSIONE FRA METODO COMUNITARIO-FEDERALE E METODO INTERGOVERNATIVO-CONFEDERALE

La decisione degli Stati membri di ricorrere alla stipulazione di trattati internazionali al di fuori del quadro istituzionale dell'UE, come nel caso del *Fiscal Compact* e del *MES*, costituisce un passaggio emblematico della tensione strutturale tra il metodo comunitario-federale e quello intergovernativo-confederale. Tale scelta riflette la difficoltà del sistema dell'Unione di fornire, entro i limiti del diritto primario vigente, risposte tempestive ed efficaci a crisi di natura finanziaria e di *governance* economica. L'assenza di un'iniziativa legislativa della Commissione europea, volta a istituire un meccanismo di assistenza finanziaria permanente o a rafforzare la disciplina di bilancio nell'area dell'euro, evidenzia i limiti funzionali del principio di attribuzione di competenze (art. 5 TUE) e la conseguente riluttanza politica degli Stati a trasferire ulteriori poteri sovrani a livello sovranazionale.

Da questa prospettiva, l'emergere di strumenti giuridici “paralleli” – quali i trattati “euro-internazionali” – si configura come un tentativo di conciliare l'esigenza di efficienza decisionale con la volontà degli Stati di preservare il controllo politico sulle politiche economiche e fiscali (MARTUCCI 2021, 321). Tale dinamica esprime una forma di “integrazione funzionale differenziata”, nella quale il diritto internazionale viene utilizzato come surrogato dell'integrazione giuridica europea, con effetti ambivalenti sul sistema delle fonti dell'Unione. Sotto il profilo sistematico, questi strumenti sollevano rilevanti questioni di compatibilità con l'autonomia dell'ordinamento dell'Unione e con il principio del primato del diritto dell'UE, come affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. La loro esistenza mette in discussione l'equilibrio istituzionale delineato dai Trattati e, più in generale, la coerenza del mo-

dello di *governance* economica europea. Inoltre, riaprono il dibattito sul rapporto tra legittimità democratica e capacità decisionale, poiché la centralità degli esecutivi nazionali tende a ridurre la partecipazione del Parlamento europeo e a spostare l'asse decisionale verso logiche di concertazione intergovernativa. In ultima analisi, la proliferazione dei trattati euro-internazionali rappresenta una manifestazione della tensione irrisolta tra l'unità giuridica dell'Unione e la pluralità degli interessi nazionali. Essa evidenzia come l'evoluzione dell'integrazione europea, lungi dal seguire una traiettoria lineare verso la sovranazionalità, proceda piuttosto attraverso forme ibride di cooperazione, nelle quali l'efficacia politica tende a prevalere sulla coerenza giuridica.

## 8. IL *NEXT GENERATION EU* E IL PIANO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

Un approccio originato dall'emergenza ma volto a instaurare una maggiore solidarietà europea è quello del *Next Generation EU* (NGEU). La pandemia causata dalla diffusione del virus Covid-19 ha rappresentato un momento cruciale di presa di coscienza e di cambiamento nell'approccio all'azione collettiva da parte degli Stati membri (FABBRINI 2020, 4). La risposta iniziale dell'UE è stata quella di sospendere le norme del PSC e degli aiuti di Stato; inoltre, l'Eurogruppo ha allentato le condizioni per l'accesso ai fondi del MES, eliminandole completamente nel caso di risorse destinate al finanziamento dei servizi sanitari. La vera novità, tuttavia, è stata l'approvazione da parte del Consiglio europeo, tenutosi dal 17 al 21 luglio 2020, di un piano di ripresa economica per un totale di circa 1.800 miliardi di euro. Il pacchetto comprendeva l'accordo sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP), ossia il bilancio settennale dell'UE, e un nuovo strumento straordinario denominato *Next Generation EU* (NGEU). Il NGEU ha consentito alla Commissione europea di finanziare gli Stati membri tramite sovvenzioni e prestiti attraverso un nuovo meccanismo, lo "Strumento per la ripresa e la resilienza", destinato a "rinnovare" l'Europa rendendola più verde, più digitale e più resiliente. L'UE si è così assunta la responsabilità di contrarre prestiti sui mercati finanziari a condizioni migliori rispetto a quelle ottenibili dai singoli Stati, per poi redistribuire i fondi agli Stati membri a sostegno dei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR).

Le risorse sono state ripartite tra gli Stati in base alla gravità della crisi che li ha colpiti, e possono essere utilizzate nell'ambito dei programmi operativi già esistenti o attraverso progetti specifici presentati alla Commissione europea. Benché il NGEU e il QFP siano giuridicamente destinati a tutti i ventisette Stati membri, la distribuzione effettiva delle risorse avviene in proporzione alla gravità dell'impatto economico della crisi. Infatti, il 30% dei contributi a fondo perduto tiene conto, oltre che della popolazione e del PIL, anche della variazione del PIL reale nel 2020 e nel biennio 2020-2021<sup>7</sup>. Le risorse sono quindi indirizzate principalmente agli Stati più colpiti nel biennio 2020-2021, ma non limitate esclusivamente alla compensazione degli

<sup>7</sup> Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce la linea di credito per la ripresa e la resilienza, art. 11 e allegato IV.

effetti immediati della pandemia: mirano anche a colmare i vuoti creati dai tagli alla spesa sanitaria, previdenziale e sociale derivanti dalla gestione della precedente crisi dell'Area euro. In tal modo, il NGEU contribuisce a ridurre la differenziazione economica tra gli Stati membri e ad attenuare il divario Nord-Sud evidenziato dalla crisi del debito.

La base giuridica del Reg. (UE) 2020/2094, che istituisce lo strumento di ripresa dell'UE, è l'art. 122, par. 2, TFUE<sup>8</sup>. Tale disposizione consente al Consiglio, su proposta della Commissione e in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, di adottare misure adeguate per far fronte a situazioni economiche eccezionali. Questa base giuridica, ritenuta in passato inidonea durante la crisi dei debiti sovrani, è stata invece ritenuta legittima nel caso della pandemia, trattandosi di un evento “fuori dal controllo degli Stati” (DERMINE, MARKAKIS 2020, 326). In tal modo, il Consiglio ha potuto riconoscere la necessità di una “risposta coerente e unitaria a livello dell'Unione” (punto 5, Reg. 2020/2094). Il carattere eccezionale dell'intervento ne delimita anche la durata: trattandosi di una misura temporanea, il NGEU non può protrarsi oltre gli effetti della crisi pandemica, ossia fino all'agosto 2026.

Oltre al NGEU e alla riforma del bilancio pluriennale, furono stanziati fondi *ad hoc* con finalità sociali e solidaristiche. Furono destinati 55 miliardi di euro aggiuntivi alla politica di coesione 2014-2020, tramite il programma *REACT-EU*, fondato sull'art. 177 TFUE<sup>9</sup>, e fu istituito il programma *SURE* per sostenere i sistemi di protezione dell'occupazione durante l'emergenza, basato anch'esso sull'art. 122 TFUE. La novità degli strumenti introdotti per affrontare la crisi pandemica consiste nel fatto che operano interamente nel quadro giuridico dell'UE e si applicano a tutti i 27 Stati membri. Ciò vale per *SURE*, *REACT-EU* e *Next Generation EU*.

L'approvazione del NGEU da parte del Consiglio europeo fu conseguita all'unanimità, in un contesto negoziale complesso volto a contemperare le differenti sensibilità politiche e finanziarie degli Stati membri, senza tuttavia ridurre la portata dell'intervento. Il NGEU rappresenta una svolta funzionale nell'evoluzione dell'UEM, poiché introduce una logica cooperativa basata sul finanziamento europeo di progetti comuni in materia di transizione ecologica, digitalizzazione e servizi pubblici. La dottrina ha descritto tale passaggio come un vero e proprio “momento hamiltoniano”, alludendo al parallelismo con l'esperienza statunitense del XVIII secolo, quando Alexander Hamilton promosse la mutualizzazione dei debiti di guerra tra le colonie americane, trasformandoli in debito federale. La natura solidaristica del meccanismo connesso al PNRR è stata chiaramente riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che, con la sentenza 16 febbraio 2022, ha confermato

<sup>8</sup> Reg. (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno della ripresa a seguito della crisi Covid-19.

<sup>9</sup> Reg. (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il Reg. (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse supplementari e le modalità di attuazione per fornire assistenza al fine di promuovere la ripresa dalla crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (*REACT-EU*).

la legittimità del regime di condizionalità sullo Stato di diritto<sup>10</sup>. In tale occasione la Corte ha ritenuto conformi ai Trattati le misure di tutela che il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare – quali la sospensione dei pagamenti o dei programmi finanziati dal bilancio dell’Unione – nei confronti degli Stati membri che violino i principi dello Stato di diritto in modo da compromettere la sana gestione delle risorse comuni (LANG 2022, 521). La Corte ha, al contempo, ribadito che Stato di diritto e solidarietà sono valori fondativi dell’ordinamento dell’Unione e che il bilancio europeo costituisce uno strumento privilegiato di solidarietà, fondato sulla reciproca fiducia circa il corretto utilizzo delle risorse condivise. Tale impostazione segna una netta discontinuità rispetto alla stagione della crisi del debito sovrano, nella quale le relazioni interstatali erano dominate dalla diffidenza e dalla resistenza verso qualunque forma di mutualizzazione del rischio e del debito.

Oltre alla destinazione delle risorse in base alle differenti esigenze economiche degli Stati membri, la solidarietà positiva che ispira il *Next Generation EU* si manifesta anche nella modalità di finanziamento dei fondi e nella base giuridica su cui l’intervento si fonda. Il programma non opera, infatti, come un semplice meccanismo redistributivo tra bilanci nazionali, ma introduce una forma inedita di finanziamento comune mediante l’emissione di debito europeo, destinato al rimborso nel periodo 2028-2058. Tale debito non grava sui singoli Stati, ma sull’insieme delle risorse proprie dell’Unione, destinate ad ampliarsi attraverso l’introduzione di nuovi strumenti fiscali europei, come l’imposta sulle transazioni digitali o il prelievo sul carbonio. In tal modo, il NGEU segna un passo rilevante verso la costruzione di una capacità fiscale europea, rafforzando l’autonomia dell’Unione nell’affrontare crisi sistemiche e traducendo il principio di solidarietà in una dimensione strutturale, non più confinata alla logica emergenziale. Come osserva de Witte, tale assetto rappresenta una vera e propria “mutualizzazione funzionale del rischio”, che sposta l’asse dell’integrazione economica da una prospettiva di coordinamento negativo dei bilanci nazionali a una logica di solidarietà positiva, fondata su strumenti comuni di finanziamento e su obiettivi condivisi di crescita e coesione (DE WITTE 2021, 635).

La base giuridica del NGEU si rinviene non soltanto nell’art. 122 TFUE – che consente misure eccezionali in presenza di gravi difficoltà economiche – ma anche nell’art. 175 TFUE, relativo alla coesione economica, sociale e territoriale, il quale delinea un mandato positivo di riequilibrio e di riduzione delle disparità di sviluppo tra le regioni dell’UE. Significativamente, il Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza sottolinea che l’azione europea non può limitarsi al rafforzamento della competitività e della sostenibilità finanziaria, ma deve promuovere “riforme basate sulla solidarietà, sull’inclusività, sulla giustizia sociale e sull’equa distribuzione della ricchezza”, al fine di creare “posti di lavoro di qualità”, garantire “uguaglianza e accesso alle opportunità” e tutelare i gruppi vulnerabili.

---

<sup>10</sup> Corte giust., 16 febbraio 2022, cause riunite C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio* e C-157/21 *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

Tale impostazione consente di qualificare il NGEU come un passaggio paradigmatico nel diritto economico dell'Unione: da un lato, esso introduce un embrione di capacità fiscale comune; dall'altro, consolida una solidarietà che resta tuttavia condizionata. L'accesso ai fondi è infatti subordinato alla presentazione e approvazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), vincolati a obiettivi e *milestone* concordati con la Commissione europea. In tal senso, la solidarietà del NGEU non si sostituisce alla condizionalità tipica del modello MES, ma la trasforma: da condizionalità punitiva e reattiva a condizionalità cooperativa, orientata alla convergenza economica e istituzionale. La solidarietà europea si configura come solidarietà condizionata, un principio in tensione permanente tra la mutualizzazione del rischio e la salvaguardia della disciplina di bilancio. In questa ambivalenza si riflette la natura evolutiva del costituzionalismo economico dell'Unione, sospeso tra l'esigenza di una responsabilità condivisa e il persistente richiamo alla sovranità fiscale degli Stati membri.

Come evidenzia l'esperienza di gestione del PNRR in Italia, il NGEU segna una forte innovazione di metodo perché introduce un vero e proprio "metodo euro-nazionale" di *governance*, distinto sia dal metodo comunitario classico sia da quello intergovernativo (LUPO 2025, 2). Il Piano è formalmente nazionale, ma la sua genesi e attuazione sono il risultato di una codecisione negoziata tra Commissione europea e governo italiano: il contenuto delle riforme, la scansione temporale, la definizione di *milestone* e *target* vengono plasmati in un dialogo continuo che prosegue poi nella fase di monitoraggio e valutazione. La Commissione non si limita a far rispettare *ex post* regole generali, ma interviene a monte, orientando in modo penetrante le scelte di politica economica e di organizzazione amministrativa, attraverso un meccanismo di condizionalità "a rate" legato al conseguimento degli obiettivi. Ne deriva una forte ibridazione tra diritto UE e diritto interno, in cui procedure e atti non sono più chiaramente riconducibili a un solo livello di governo. Questo rafforza il ruolo degli esecutivi e delle amministrazioni tecniche, mentre resta problematica – e secondo Lupo da ripensare – la posizione dei Parlamenti nazionali e degli stessi Parlamenti europei, con conseguenti interrogativi sulla trasparenza e sulla legittimazione democratica di questo nuovo modello di *governance*.

Da un punto di vista strettamente economico, l'efficacia del NGEU dipende dalla capacità dei fondi di stimolare la crescita sostenibile, considerando che una parte delle risorse non è costituita da sovvenzioni ma da prestiti, che rientrano nel debito nazionale. Tuttavia, i lunghi tempi di rimborso dovrebbero consentire al NGEU e al MFF di rilanciare le economie dei paesi più colpiti, riequilibrando i rapporti tra gli Stati membri. Dal punto di vista istituzionale, il successo del NGEU dipende dalla sua possibile istituzionalizzazione: se il metodo adottato verrà mantenuto in futuro, si potrà consolidare una vera capacità fiscale europea in grado di riequilibrare l'asimmetria tra la politica monetaria (competenza esclusiva della BCE) e quella economica (ancora di competenza nazionale). Ciò implica la disponibilità ad attribuire all'Unione alcune competenze nel settore sociale e a finanziare il bilancio europeo attraverso imposte comuni – come la tassa sulla plastica, l'imposta sul carbonio alle frontiere, la

tassa digitale e la tassa sulle transazioni finanziarie europee previste dal NGEU come metodi di finanziamento.

## 8. L'EVOLUZIONE DELL'UEM TRA ASIMMETRIE, CRISI E SOLIDARIETÀ: DAL RIGORE ORIGINARIO AL PARADIGMA COOPERATIVO DEL *NEXT GENERATION EU*

Nel modello originario dell'UEM, la differenziazione tra Stati membri era considerata una fase fisiologica verso la convergenza, giustificata da diverse preferenze politico-economiche e condizioni macroeconomiche nazionali. La costruzione dell'UEM fu segnata dal confronto tra una coalizione “ordoliberalista” (Germania, Paesi Bassi, Danimarca), favorevole a una rigida disciplina monetaria e di bilancio, e una coalizione “espansiva” (Francia, Belgio, Italia), orientata a conciliare competitività, crescita e coesione sociale (DYSON, FEATHERSTONE 1999, 12 ss.). In questo quadro, la stabilità dei prezzi costituiva il valore fondativo dell'Unione monetaria, da cui discendeva l'obbligo per gli Stati di mantenere politiche fiscali prudenti, sorvegliate alla luce dei parametri di convergenza. A ciò si aggiungeva la nota asimmetria istituzionale: la politica monetaria, affidata in via esclusiva alla BCE, era pienamente “federalizzata”, mentre la politica economica restava, almeno formalmente, di competenza nazionale. Tale dualismo era irrigidito dal principio del *no bail-out* (art. 125, par. 1, TFUE), che vietava la mutualizzazione del debito sovrano e sanciva una netta separazione tra responsabilità fiscale nazionale e stabilità monetaria comune.

L'architettura delineata a Maastricht si inseriva coerentemente nell'impianto dell'Unione, ma presupponeva che la differenziazione fosse temporanea e che tutti gli Stati convergessero progressivamente verso la moneta unica. L'idea di un'Europa “a più velocità” non era intesa quale forma stabile di integrazione differenziata, bensì come tecnica di transizione. La scelta di cristallizzare i principi economici dell'UEM in disposizioni del Trattato modificabili solo all'unanimità, senza dotare l'Unione di strumenti flessibili di gestione degli shock asimmetrici, ha tuttavia generato una rigidità strutturale che si è rivelata insostenibile all'esplosione della crisi dell'euro. In assenza di meccanismi di stabilizzazione comuni, le istituzioni sono state costrette a ricorrere a soluzioni ad hoc, spesso esterne ai Trattati.

La crisi ha accentuato le divergenze originarie tra le preferenze degli Stati membri in un'Unione ormai allargata e ha prodotto una *governance* economica sempre più asimmetrica tra i paesi dell'Eurozona e quelli con *opt-out*. Il rafforzamento del coordinamento macroeconomico si è articolato attraverso il *Six-Pack* e il *Two-Pack* e l'istituzione del Semestre europeo: strumenti applicabili all'intera Unione, ma con un regime sanzionatorio differenziato e, per il *Two-Pack*, limitato ai soli Stati dell'euro. In tale contesto, l'Eurogruppo e il Vertice dell'euro hanno assunto un ruolo crescente quali centri decisionali informali, alimentando il dibattito sulla necessità di un bilancio autonomo e di un apparato parlamentare dedicato all'Eurozona (JOERGES 2018, 75; LUPO 2018, 83; MANZELLA 2018, 93). Le proposte di assemblee parlamentari miste, composte da membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, miravano a colmare il deficit di legittimazione derivante dal fatto che il Parlamento eu-

ropeo rappresenta l'insieme dei cittadini dell'Unione (art. 14 TUE), inclusi quelli di Stati non appartenenti all'euro. Tali ipotesi sono rimaste tuttavia in larga parte sulla carta, mentre gli strumenti esistenti di dialogo economico previsti dal *Six-Pack* e dal *Two-Pack* conservano un carattere prevalentemente politico e non vincolante (IBRIDO 2024, 4 ss.); al contempo, il ruolo dei parlamenti nazionali è rimasto marginale proprio nei settori – assistenza finanziaria e programmi di aggiustamento – in cui il controllo democratico avrebbe dovuto essere rafforzato.

Parallelamente, si è consolidato un paradigma di *governance* intergovernativa dominato dal Consiglio europeo, nel quale i principali strumenti di gestione della crisi – MES e *Fiscal Compact* – sono stati concepiti come accordi internazionali “paralleli” rispetto ai Trattati, pur fortemente intrecciati con l'ordinamento dell'Unione. Ne è derivato un modello ibrido, segnato da una tensione costante tra logica comunitaria e logica intergovernativa, fondato sulla diffidenza reciproca e sul timore di trasferimenti fiscali permanenti. Tale modello ha acuito il deficit di legittimità democratica, anche alla luce del ruolo determinante assunto da BCE e dall'Eurogruppo, organi privi di un effettivo controllo parlamentare ma titolari di decisioni ad alto impatto redistributivo.

In questo scenario, il *Next Generation EU* rappresenta una discontinuità di portata sistemica. Esso costituisce la prima risposta autenticamente solidaristica e inclusiva, destinata a tutti gli Stati membri ma calibrata in favore di quelli più colpiti dagli effetti economici della pandemia. Attraverso l'emissione di debito comune finalizzato a finanziare investimenti di lungo periodo (transizione verde, digitalizzazione, servizi pubblici), NGEU introduce una logica cooperativa che si discosta tanto dal paradigma del *no bail-out* quanto dalle risposte puramente nazionali alla crisi. La dottrina ha parlato di “momento hamiltoniano”, richiamando il precedente statunitense della mutualizzazione dei debiti di guerra: con la differenza che, nel caso europeo, l'indebitamento comune è proiettato verso il futuro e vincolato a progetti che perseguono obiettivi europei, più che legato alla gestione di debiti pregressi. Tuttavia, anche il NGEU presenta limiti strutturali. Le decisioni sulla selezione dei progetti sono rimaste prevalentemente nazionali, con scarso coordinamento europeo e tendenze accentratrici, come nel caso italiano (CONZUTTI 2022, 725). Inoltre, la limitata durata dello strumento (2021-2026) ha incentivato interventi di rapida esecuzione a scapito di progetti strategici di più ampio respiro. Infine, l'attuazione risulta complessa: secondo i dati dell'Ufficio parlamentare di bilancio, al novembre 2025 l'Italia aveva speso solo il 48,6% dei fondi assegnati, completando 334 obiettivi (pari al 54,4% del totale), per un totale di circa 140 miliardi di euro ricevuti (72% delle risorse complessive). Entro la fine del 2025 è previsto l'accredito dell'ottava rata, pari a 12,8 miliardi di euro, collegata al raggiungimento di 40 nuovi obiettivi, la cui rendicontazione è stata trasmessa il 30 giugno scorso. Allo stesso tempo risulta in preparazione la nona richiesta di pagamento, da inviare entro dicembre. I progetti attivi sono 447.174 per un totale di 157,8 miliardi di euro assegnati (OPENPOLIS 2025). Pur tra tali difficoltà, il NGEU ha introdotto una logica di solidarietà condizionata, che segna il passaggio dal paradigma punitivo del MES a un modello cooperativo di

*governance* economica. Si tratta di una solidarietà “a responsabilità condivisa”, fondata su riforme strutturali e sul rispetto di obiettivi comuni, che potrebbe costituire la base per una futura integrazione fiscale e politica dell’Unione.

## 9. DIREZIONI DI RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA E MONETARIA

Le problematiche emerse durante la gestione della crisi dell’euro e, successivamente, con l’adozione del *Recovery Fund* hanno evidenziato una delle questioni più urgenti per l’Unione europea: la necessità di dotarsi di un autentico sistema di gestione delle crisi che non sia fondato su organizzazioni intergovernative. In queste ultime, infatti, le decisioni sono adottate all’unanimità e non a maggioranza, con la conseguenza che i paesi economicamente più forti (o, talvolta, anche quelli più piccoli) possono bloccare il processo decisionale, accentuando la differenziazione tra Stati “forti” e “deboli”. Questo rappresenta, in ultima analisi, il limite strutturale del MES, concepito come principale strumento di gestione delle crisi, ma rimasto inutilizzato durante la pandemia, nonostante fosse stata rimossa la condizionalità sui prestiti. Una possibile soluzione, più volte prospettata anche dalla Commissione europea (ZACCARONI 2020, 1), potrebbe consistere nella reintroduzione del MES in una versione riformata all’interno del quadro istituzionale dell’Unione, sul modello del *Recovery Plan*. In parallelo, dovrebbe essere istituito uno strumento di stabilizzazione fiscale comune o un governo economico dell’Eurozona, capace di controbilanciare la competenza monetaria della BCE, rimasta indipendente. Questo tipo di intervento riguarda in modo specifico l’Area euro – considerato che la politica monetaria della BCE si applica solo agli Stati che hanno adottato l’euro, mentre la politica economica resta di competenza nazionale – e richiede quindi soluzioni mirate. Anche in questo senso, l’esperienza del *Recovery Fund* può rappresentare un modello utile per la creazione di una capacità fiscale stabile e condivisa.

Certamente, l’attuale quadro normativo dell’UEM non consente all’Unione di progredire se non attraverso forzature istituzionali, rese necessarie dai vincoli che limitano l’autonomia decisionale delle istituzioni europee, legate all’unanimità. In alternativa, è stato proposto di ricorrere a nuovi accordi intergovernativi o a trattati tra gruppi omogenei di Stati membri, soluzione che avrebbe il vantaggio di consentire una più rapida integrazione ma che porrebbe interrogativi sulla compatibilità con il principio di unità giuridica dell’Unione. L’approfondimento dell’integrazione politica ed economica nell’ambito dell’UEM pone, dunque, una questione di rilievo costituzionale: se e in che misura sia possibile sviluppare una *governance* dell’Area euro capace di valorizzare la cooperazione di Stati con economie e priorità simili e di coniugarla con l’esigenza di efficienza decisionale e il principio di unità istituzionale dell’Unione. In tale quadro di tensioni irrisolte tra logiche intergovernative e istanze di solidarietà economica, il Rapporto Draghi sulla competitività europea (2024) si colloca tra i contributi più significativi al dibattito contemporaneo sulla riforma della *governance* economica e sull’evoluzione dell’UEM, pur offrendo una prospettiva più ampia e di sistema. Esso propone, per la prima volta, una visione sistemica che

– muovendo dall'esperienza del *Next Generation EU* – mira a superarne i limiti e a delineare un modello di *governance* più integrato, competitivo e democraticamente responsabile.

## 10. IL RAPPORTO DRAGHI E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA

Negli ultimi anni, la Commissione europea ha avviato una riflessione complessiva sulle prospettive economiche, industriali e istituzionali dell'Unione, affidando a figure di alto profilo la redazione di rapporti strategici volti a delineare scenari di lungo periodo. Tra questi, oltre al Rapporto Letta sul futuro del mercato unico (aprile 2024) e al Rapporto Giovannini sulla sostenibilità e la coesione territoriale (giugno 2024), il Rapporto Draghi sulla competitività europea, presentato il 9 settembre 2024, rappresenta il contributo più organico e incisivo in materia di riforma macroeconomica e di *governance* dell'Unione economica e monetaria (UEM).

Il Rapporto Draghi si colloca in un contesto geopolitico segnato dalla crescente competizione globale e dal rischio di marginalizzazione dell'Europa rispetto alle strategie industriali espansive degli Stati Uniti e della Cina, nonché dalla crisi della sicurezza internazionale derivante dal conflitto russo-ucraino (CLARICH 2024; GRILLO 2024). Il documento (REDAZIONE EUNEWTS 2024), redatto su incarico della Commissione Von der Leyen, è destinato a fungere da riferimento strategico per la sua azione economica e industriale, proponendo una ridefinizione delle priorità dell'Unione in termini di competitività, capacità di investimento strategico e coordinamento istituzionale. Nel solco metodologico del *Next Generation EU*, il Rapporto valorizza la cooperazione tra Commissione e Stati membri, l'uso coordinato delle risorse comuni e la definizione di obiettivi misurabili. Tuttavia, esso ridefinisce l'impianto istituzionale-economico dell'UE: dal primato della coesione economico-sociale si passa alla centralità della competitività e dell'innovazione industriale. I finanziamenti dovrebbero concentrarsi su settori strategici comuni – difesa, spazio, energia, transizione verde, digitalizzazione, ricerca, trasporti e industria automobilistica – per evitare la frammentazione delle politiche nazionali e generare economie di scala, sul modello statunitense o cinese. In questa prospettiva, il Rapporto Draghi invoca un'autonomia strategica aperta dell'UE, intesa non come protezionismo, bensì come capacità di agire unitariamente sui mercati globali e di finanziare investimenti di interesse europeo (NOERR 2024; EUROPEAN PARLIAMENT 2024).

Tra le misure di maggiore impatto si colloca, in primo luogo, la proposta di istituire, nel prossimo QFP, un vero e proprio *Pilastro per la competitività*, alimentato da risorse proprie dell'Unione e destinato al cofinanziamento di progetti industriali transnazionali ad alto valore aggiunto europeo. Tale pilastro assumerebbe la funzione di piattaforma comune per la realizzazione di investimenti congiunti in settori strategici – dalla transizione verde alle tecnologie digitali e difensive – ponendosi come embrione di una politica industriale europea condivisa. Accanto a ciò, è previsto il rafforzamento di *InvestEU*, sia in termini di dotazione finanziaria sia quanto all'am-

piezza degli ambiti di intervento, così da farne il veicolo ordinario per catalizzare investimenti privati in progetti che, per rischiosità o dimensione, non potrebbero essere sostenuti dai soli bilanci nazionali. In parallelo, si prospetta una revisione dei mandati degli intermediari finanziari europei (*in primis* BEI e FEI), volta a consentire una maggiore assunzione di rischio a livello dell'Unione, anche mediante strumenti di garanzia e partecipazioni di capitale. Infine, la trasformazione del Semestre europeo in un vero e proprio *Competitiveness Coordination Framework* mira a separare il circuito di coordinamento delle politiche industriali e strategiche comuni dal ramo tradizionale della sorveglianza di bilancio, creando un canale specifico di *governance* economica dedicato alla competitività sistemica dell'Unione e al coordinamento delle strategie nazionali in tale ambito. L'obiettivo è semplificare e rendere più efficiente la *governance* economica europea. Il Rapporto riconosce che il PSC, pur riformato, resta inadatto a sostenere politiche di investimento di lungo periodo. La disciplina fiscale europea continua a limitare la discrezionalità degli Stati senza offrire strumenti comuni di finanziamento per i grandi progetti industriali. Per questo, il Piano propone di affiancare alle regole di bilancio nazionali una capacità fiscale europea permanente, in grado di emettere debito comune per finanziare investimenti strategici: un "NGEU all'anno" che assicuri un sostegno costante all'innovazione e alla sicurezza economica dell'Unione.

Uno dei passaggi più innovativi del Rapporto riguarda la revisione del regime degli aiuti di Stato. Draghi propone infatti una sospensione del divieto generalizzato agli aiuti nazionali, prevedendo che il sostegno pubblico non avvenga più a livello statale, ma attraverso sussidi comuni gestiti dall'Unione. Secondo questa impostazione, gli aiuti di Stato dovrebbero "cessare" e lasciare il posto a sovvenzioni europee meno distorsive, idonee a rafforzare il mercato unico e a favorire la convergenza economica. I fondi dell'UE potrebbero essere utilizzati per correggere fallimenti di mercato e carenze strutturali che compromettono il buon funzionamento della concorrenza – come l'insufficienza di investimenti in ricerca e sviluppo, la mancanza di coordinamento o la disomogeneità regolatoria. In questa logica, il Rapporto Draghi richiama l'esperienza dei Progetti importanti di interesse comune europeo (IPCEI), proponendone un'estensione a una gamma più ampia di settori tecnologici e produttivi. L'espansione degli IPCEI consentirebbe di creare "campioni europei" industriali e bancari, rafforzando la capacità dell'UE di competere su scala globale e approfondendo il mercato unico.

Sul piano istituzionale, il Rapporto non propone innovazioni di rottura, bensì una razionalizzazione delle competenze e un rafforzamento degli strumenti esistenti. Draghi riconosce che l'unanimità nel Consiglio rappresenta un freno strutturale e propone di estendere il voto a maggioranza qualificata a settori oggi regolati dall'unanimità – in particolare fisco, giustizia, politiche sociali e occupazione – anche mediante l'attivazione delle clausole passerella previste dai Trattati, che permettono all'UE di cambiare, in certi ambiti, le proprie regole decisionali senza dover avviare una vera e propria revisione dei Trattati. In pratica, rendono possibile, nei settori già rientranti nelle competenze dell'UE, sia il passaggio dal voto all'unanimità al voto

a maggioranza qualificata in Consiglio, sia il passaggio da una procedura legislativa speciale a quella legislativa ordinaria, nella quale il Parlamento europeo partecipa pienamente come co-legislatore insieme al Consiglio. In questo modo, i Trattati restano formalmente invariati, ma il funzionamento decisionale dell'Unione può essere reso più efficace e più integrato. Qualora l'azione a livello dell'intera Unione risulti impraticabile, si suggerisce il ricorso a forme di integrazione differenziata tra gruppi di Stati "like-minded" ossia con priorità e obiettivi simili, sulla base degli artt. 20 TUE e 329 TFUE che disciplinano le cooperazioni rafforzate anche nell'ambito della politica estera, ma sempre sotto la supervisione della Corte di giustizia e con il coinvolgimento del Parlamento europeo. Tuttavia, l'uso delle cooperazioni rafforzate non risulta adatto a un piano di tale portata, per lo meno nella loro previsione attuale (vedi *infra*, par. 9). Il Rapporto Draghi dedica inoltre attenzione alla semplificazione amministrativa e alla migliore esecuzione normativa a livello nazionale, proponendo la creazione di un Vicepresidente della Commissione responsabile per la semplificazione, la riduzione dei tempi decisionali (oggi stimati in circa 19 mesi) e il rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri.

Il Rapporto Draghi ha il merito di valorizzare il ruolo dell'Unione nel contesto globale, rafforzandone le dimensioni industriali e strategiche in settori come la difesa e la politica energetica. Tuttavia, solleva anche criticità strutturali. In primo luogo, tende a trascurare la dimensione della coesione sociale e territoriale, che costituiva l'asse portante del NGEU e dei PNRR, almeno a livello formale: pur menzionando l'esigenza di contrastare l'esclusione sociale, il Rapporto privilegia la competitività rispetto alla riduzione delle disuguaglianze. In secondo luogo, la scelta di fondare il nuovo interventismo sull'art. 122 TFUE (sebbene basata su una base più solida) – norma emergenziale – appare insufficiente a sostenere un meccanismo strutturale e permanente. Una riforma di tale portata richiederebbe un aggiornamento delle disposizioni dei Trattati in materia di UEM, in particolare di quelle di ispirazione ordoliberal, come le regole sugli aiuti di Stato (che il Rapporto stesso mira a riformare) e il principio del *no bail-out*.

In conclusione, il Rapporto Draghi può essere letto come un nuovo punto di svolta a livello politico ed economico, volto a rilanciare la competitività e l'autonomia strategica dell'Unione. Concentrando risorse e competenze sui settori strategici comuni, sospendendo il divieto di aiuti di Stato e introducendo strumenti fiscali comuni, esso mira a superare la frammentazione che ha finora limitato l'efficacia dell'integrazione economica europea. Il successo del progetto dipenderà dalla capacità dell'Unione di conciliare solidarietà e coesione (eredità del NGEU), competitività e autonomia strategica (obiettivi del Rapporto Draghi) e legittimità democratica e semplificazione istituzionale, condizioni indispensabili per la sostenibilità politica del processo d'integrazione.

## 11. COOPERAZIONI RAFFORZATE E LEGITTIMAZIONE DEMOCRATICA DELLA GOVERNANCE DELL'EUROZONA

Un elemento di rilievo del Rapporto Draghi è la prospettiva, implicita ma chiara, di un'integrazione differenziata e progressiva. Esso riconosce infatti che non tutti gli Stati membri sono pronti o disposti ad avanzare allo stesso ritmo in tutti i settori; di conseguenza, propende per la creazione di gruppi di Stati che cooperino in ambiti specifici – come energia, difesa, innovazione tecnologica e digitalizzazione –, aperti all'adesione graduale di altri Stati nel tempo. Tale modello riflette una concezione dinamica dell'integrazione europea, coerente con il principio di un'Europa a più velocità limitata ai settori strategici in cui l'azione comune risulta più efficace. In questa visione, la differenziazione non costituisce una deroga all'unità dell'Unione, bensì un metodo di approfondimento flessibile, capace di rafforzare la capacità dell'UE di rispondere alle sfide globali senza compromettere la coerenza del quadro istituzionale.

Il Rapporto Draghi si colloca in continuità con l'evoluzione più recente del diritto dell'integrazione differenziata, delineando un modello di *governance* modulare e flessibile, nel quale gruppi di Stati membri accomunati da affinità politiche, economiche o strategiche possano procedere congiuntamente all'integrazione di specifici settori, lasciando aperta la possibilità di adesione progressiva ad altri Stati. Tale impostazione si fonda sull'idea di un'integrazione di "sub-insiemi di Stati", in cui la partecipazione non è rigida ma graduale, tanto nei tempi quanto nei contenuti. In questa prospettiva, il Rapporto Draghi anticipa un'applicazione funzionale del meccanismo delle cooperazioni rafforzate, disciplinato dagli artt. 326-334 TFUE, inteso come strumento idoneo a conciliare la flessibilità decisionale con la salvaguardia dell'unità dell'ordinamento europeo.

Il documento riconosce che l'unanimità nel Consiglio costituisce uno dei principali ostacoli all'efficienza del processo decisionale e suggerisce di ricorrere a tutti gli strumenti previsti dai Trattati per superare tale rigidità, in particolare alle clausole passerella e alle forme di cooperazione rafforzata previste dagli artt. 20 TUE e 329 TFUE. Queste ultime consentono a gruppi di Stati membri che condividono obiettivi o orientamenti comuni di avanzare in modo coordinato in determinati ambiti, purché l'iniziativa rispetti il diritto dell'Unione, resti aperta alla partecipazione degli altri Stati e venga autorizzata dal Consiglio. In questo modo, l'integrazione differenziata diventa uno strumento per superare i blocchi decisionali senza scardinare il principio di unità, configurandosi come un modello dinamico e inclusivo. L'intergovernamentalismo, al contrario, viene considerato dal Rapporto come una soluzione residuale, da utilizzare solo in assenza di alternative istituzionali più integrate.

Il Rapporto Draghi include anche una riflessione sulla distribuzione delle competenze tra Unione e Stati membri, proponendo un criterio di attribuzione funzionale fondato sulla distinzione tra settori strategici, in cui rafforzare l'azione europea, e ambiti nei quali restituire competenze agli Stati. Le competenze condivise dovrebbero essere limitate e chiaramente definite, secondo una logica più vicina al modello del federalismo statunitense, basato su una ripartizione netta tra competenze centrali

e residuali, anziché al modello tedesco di federalismo esecutivo, che si fonda su un intreccio cooperativo tra i livelli di governo.

A Trattati invariati, il meccanismo delle cooperazioni rafforzate rimane il principale punto di riferimento positivo per l'attuazione di forme di integrazione differenziata all'interno dell'ordinamento dell'Unione. Esso consente agli Stati interessati di procedere congiuntamente in determinati ambiti, ma a condizione che non sia possibile raggiungere gli stessi obiettivi a livello dell'intera Unione, che la cooperazione riguardi materie non coperte da competenze esclusive e che rispetti i limiti fissati dai Trattati. Questa costruzione, come sottolineato da autorevole dottrina, rappresenta un equilibrio delicato tra la logica funzionalista dell'integrazione differenziata e la necessità di preservare l'unità giuridica e istituzionale dell'Unione (DE WITTE 2013, 9; 2017, 26; CRAIG 2014, 19). Tuttavia, se applicata in modo generale al piano di *governance* economica e politica, la formula delle cooperazioni rafforzate rivela la propria inadeguatezza strutturale. Essa è infatti concepita come strumento settoriale, volto a regolare ambiti materiali specifici, e non come base per istituire un livello di governo autonomo dotato di poteri di indirizzo politico e di responsabilità democratica. Finora nell'ordinamento dell'Unione, la cooperazione rafforzata è stata usata pochissimo, per affrontare nodi sensibili, spesso legati alla vita quotidiana delle persone o al funzionamento del mercato interno. La prima è quella sul divorzio e separazione (Roma III), che non unifica il diritto di famiglia, ma stabilisce regole comuni di diritto internazionale privato su quale legge si applica alle coppie con elementi transnazionali. Un secondo ambito è il brevetto unitario: grazie alla cooperazione rafforzata, un gruppo di Stati ha creato un sistema di tutela brevettuale con effetto unitario e una Corte unificata dei brevetti, senza attendere l'accordo di tutti i 27. Infine, due ulteriori cooperazioni riguardano i regimi patrimoniali delle coppie internazionali (una per i coniugi, una per le unioni registrate), che fissano regole comuni per determinare il giudice competente e la legge applicabile ai beni delle coppie transfrontaliere. Infine, la cooperazione sulla tassa sulle transazioni finanziarie è stata autorizzata, ma non si è ancora tradotta in un regime comune effettivamente operativo.

La difficoltà di usare le cooperazioni rafforzate emerge chiaramente dall'art. 330 TFUE, che prevede la partecipazione al voto in Consiglio dei soli Stati membri coinvolti nella cooperazione, mentre Parlamento e Commissione intervengono nella loro composizione integrale. Questo assetto, coerente con la natura settoriale delle cooperazioni rafforzate, appare tuttavia inadeguato a garantire la legittimazione democratica e la responsabilità politica necessarie.

Il vero nodo giuridico consiste, dunque, nel determinare se sia possibile costruire una legittimazione democratica differenziata per livelli di governo "ristretto" senza disarticolare l'unità dell'Unione. Ciò implica un'evoluzione verso un'integrazione politica asimmetrica, in cui il principio di unità non coincida più con l'uniformità istituzionale, bensì con la coerenza costituzionale tra i diversi livelli di integrazione. In definitiva, il paradigma delle cooperazioni rafforzate offre uno strumento giuridico utile alla flessibilità dell'integrazione, ma mostra i propri limiti di fronte a processi di natura costituzionale di sistema.

## 12. CONCLUSIONI

Le asimmetrie costituiscono un elemento intrinseco del sistema di *governance* economica e monetaria dell'Unione europea e, come tale, non possono essere eliminate ma solo governate entro confini istituzionali condivisi. Tale forma di differenziazione strutturale tenderà ad accentuarsi qualora, come annunciato dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, l'Unione prosegua i negoziati di adesione non solo con i paesi dei Balcani occidentali, ma anche con la Georgia, la Moldavia e l'Ucraina, oggi Stati ufficialmente candidati. Un'Unione composta da oltre trenta membri non potrebbe infatti funzionare efficacemente con l'attuale equilibrio istituzionale, fondato su numerose decisioni all'unanimità e su un bilancio limitato a circa l'un per cento del PIL europeo.

In questo contesto, torna d'attualità la riflessione sviluppata sin dagli anni Sessanta dalla teoria delle aree valutarie ottimali, secondo la quale la stabilità e l'efficienza di un'unione monetaria dipendono dal grado di somiglianza economica e di integrazione tra gli Stati partecipanti (MUNDELL 1961; MCKINNON 1963; KENEN 1969; TAVLAS 1993). Se all'epoca dell'avvio dell'UEM tali condizioni non erano pienamente realizzate, ci si può oggi domandare se, alla luce di oltre settant'anni di mercato interno, di politiche comuni e di crescente interdipendenza economica e finanziaria, l'integrazione tra gli Stati membri sia effettivamente aumentata al punto da rendere più conveniente per un gruppo di paesi cooperare in modo rafforzato in alcuni ambiti strategici. In altre parole, se le economie europee presentano oggi un grado di convergenza sufficiente, la cooperazione differenziata potrebbe non rappresentare un rischio di frammentazione, ma un'opportunità di coordinamento più efficiente, in linea con la logica economica delle aree ottimali e con il principio giuridico di integrazione flessibile previsto dai Trattati.

Per evitare la paralisi decisionale, una possibile via d'uscita consiste nell'estensione della maggioranza qualificata alle materie oggi soggette all'unanimità – in particolare politiche fiscali, estera, di difesa e sociali – attraverso l'attivazione delle clausole passerella e il ricorso a forme di cooperazione rafforzata tra Stati affini, come suggerito dal Rapporto Draghi. Tali strumenti, tuttavia, come emerso dall'analisi condotta (cfr. *supra*, par. 9), presentano limiti applicativi significativi: l'eccessiva complessità procedurale e i vincoli sostanziali previsti dagli artt. 326-334 TFUE ne hanno finora reso l'utilizzo effettivo difficile. Per questo motivo, l'eventuale riforma dell'Unione dovrebbe anche prevedere una semplificazione delle condizioni di attivazione e una maggiore flessibilità operativa, così da trasformare le cooperazioni rafforzate in un mezzo realmente praticabile di integrazione differenziata. Nel periodo che precederà una revisione dei Trattati, i nuovi Stati membri potrebbero essere progressivamente integrati attraverso meccanismi di partecipazione modulare, con status di osservatori o forme di cooperazione settoriale anticipata, sul modello sperimentato durante il pre-allargamento del 2004. Una recente proposta del Parlamento europeo va in questa direzione, prevedendo un'adesione graduale alle politiche comuni e un processo

di integrazione reversibile ma progressivo (risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2025 sulle conseguenze istituzionali dell'allargamento).

La questione cruciale resta la sostenibilità delle asimmetrie all'interno dell'Unione. La differenziazione non può degenerare in frammentazione né compromettere l'unità del sistema giuridico europeo. L'estensione del principio di maggioranza e il ricorso a forme di cooperazione flessibile presuppongono, da parte degli Stati, la consapevolezza di appartenere a una comunità politica fondata su valori comuni: solo su questa base gli Stati possono accettare di essere vincolati da decisioni prese a maggioranza, anche quando non condivise. Ogni riforma dovrà pertanto fondarsi sul principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, che impone un equilibrio tra autonomia nazionale e responsabilità comune. I nuovi strumenti europei – dal *Next Generation EU* al *SURE* – hanno dimostrato come la solidarietà possa funzionare, nonostante gli scogli incontrati, offrendo un modello di *governance* di cooperazione fra Stati membri e UE a metà strada fra la cooperazione intergovernativa e il livello sovranazionale.

L'Unione si confronta oggi con potenze globali sempre più competitive e innovative. La riforma dell'UEM dovrà quindi inserirsi in un quadro di revisione complessiva dell'architettura istituzionale, volta a rafforzare la capacità d'azione esterna e la legittimità interna dell'Unione. Progettare un sistema inefficiente e poco trasparente, in cui la responsabilità politica resti frammentata, significherebbe compromettere la stessa tenuta del progetto europeo. In questo senso, il Rapporto Draghi offre una prospettiva di grande rilievo: superare la logica emergenziale del PNRR e concentrare l'attenzione sulle priorità strategiche dell'Unione, quali la competitività, la sicurezza economica e la transizione digitale e ambientale. Ciò implica non solo una revisione delle regole di ispirazione neoliberale – a partire dal principio del *no bailout* –, ma anche una chiara ripartizione delle competenze e un impegno finanziario comune proporzionato agli obiettivi, oltre alla definizione del tipo di partecipazione degli Stati membri alle politiche ritenute prioritarie. Le discussioni in corso oggi sul QFP mostrano, tuttavia, la difficoltà di reperire le risorse necessarie per dare piena attuazione a tale visione.

## BIBLIOGRAFIA

AMTENBRINK F. (2020), *Legal Aspects of the Economic and Monetary Union*, in *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

ANTONELLI G., MORRONE A. (2020), *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *federalismi.it*, 34, pp. 1-22.

BARONCELLI S., MOOIJ A. (2022), *What kind of judicial review for the European Central Bank?: All institutions are equal but some are more technical than others*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1-21.

BARONCELLI S. (2019), *Monetary Policy and Judicial Review*, in F. FABBRINI, M. VENTORUZZO (a cura di), *Research Handbook on EU Economic Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 199-231.

- BORGER V. (2013), *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 9, 7-36.
- CLARICH M. (2024), *Il Rapporto Draghi sulla competitività europea*, in *Il Mulino*, 24 settembre.
- CONZUTTI A. (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, pp. 725-752.
- CRAIG P. (2014), *The Euro Crisis and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Hart Publishing, pp. 19-40.
- DAWSON M. (2021), *Covid-19 and the European Union's Constitutional Imbalance*, in *Common Market Law Review*, 59, 1, p. 249 ss.
- DAWSON M., DE WITTE F. (2013), *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *Modern Law Review*, 76, p. 817 ss.
- DE GRAUWE P. (2018), *Economics of Monetary Union*, 12<sup>a</sup> ed., Oxford, Oxford University Press.
- DE WITTE B. (2013), *Variable Geometry and Differentiation as Structural Features of the EU Legal Order*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (a cura di), *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 9-36.
- DE WITTE B. (2017), *Towards a Differentiated Union: Past, Present and Future*, in S. BLOCKMANS (a cura di), *Differentiated Integration in the EU: From the Inside Looking Out*, Brussels, CEPS, pp. 25-40.
- DE WITTE B. (2021), *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 58, 3, pp. 635-682.
- DERMINE P., MARKAKIS M. (2020), *EU Economic Governance and the Covid-19 Crisis: Between Path-Dependency and Paradigmatic Shift*, in *International Journal of Public Law and Policy*, 6, 4, pp. 326-345.
- DYSON K., FEATHERSTONE K. (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press.
- EUROPEAN PARLIAMENT-ECONOMIC GOVERNANCE-EMU SCRUTINY UNIT (2024), *How to achieve CMU, after all? An analysis of the recommendations for Capital Markets Union in the Letta, Noyer and Draghi reports*, PE 760.263, disponibile su: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760263/IPOL\\_IDA\(2024\)760263\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2024/760263/IPOL_IDA(2024)760263_EN.pdf).
- FABBRINI F. (2015), *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- FABBRINI F. (2020), *Europe's Economic & Monetary Union Beyond Covid-19*, in *gov.ie*, dicembre, disponibile su <https://www.gov.ie/en/publication/7b196-europes-economic-monetary-union-beyond-covid-19/>.
- FERRARI ZUMBINI A. (2024), *Mancata ratifica alle modifiche del MES: problemi e prospettive*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 169-172.
- FRANKEL J.A., ROSE A.K. (1998), *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, in *Economic Journal*, 108, 449, pp. 1009-1025.
- GRILLO M. (2024), *Il Rapporto Draghi tra globalizzazione e nuova politica della concorrenza*, in *Il Menabò di Etica ed Economia*, 227, 14 dicembre.
- JOERGES C. (2018), *Comments on the Draft Treaty on the Democratisation of the Governance of the Euro Area*, in *European Papers*, 3, 1, pp. 75-81.
- KENEN P.B. (1969), *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, in R.A. MUNDELL, A.K. SWOBODA (a cura di), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 41-60.

- IBRIDO R. (2024), *Parlamenti e Banche centrali: separazione o interazione?*, Torino, Giappichelli.
- LANG A. (2022), *Rule of Law Conditionality: The Court Confirms the Political Turn*, in *European Constitutional Law Review*, 18, p. 521 ss.
- LUPO N. (2018), *A New Parliamentary Assembly for the Eurozone: A Wrong Answer to a Real Democratic Problem?*, in *European Papers*, 3, 1, pp. 83-91.
- MANZELLA A. (2018), *Notes on the "Draft Treaty on the Democratization of the Governance of the Euro Area"*, in *European Papers*, 3, 1, pp. 93-102.
- MCKINNON R.I. (1963), *Optimum Currency Areas*, in *The American Economic Review*, 53, 4, pp. 717-725.
- MUNDELL R.A. (1961), *A Theory of Optimum Currency Areas*, in *The American Economic Review*, 51, 4, pp. 657-665.
- NOERR (2024), *The future of European competitiveness: Analysis of the Draghi Report from a competition and trade law perspective*, 17 ottobre.
- OPENPOLIS (2025), *Cosa ancora non sappiamo della nuova revisione del PNRR*, in OPENPOLIS, disponibile su: <https://www.openpolis.it/cosa-non-sappiamo-ancora-della-nuova-revisione-del-pnrr/>.
- PETIT C.A. (2022), *Differentiated Governance in the Banking Union: Single Mechanisms, Joint Teams, and Opting-ins*, in *European Papers*, 7, 2, pp. 889-907.
- SERVIZIO STUDI-CAMERA DEI DEPUTATI (2024), *Il rapporto "Il futuro della competitività europea" (Rapporto Draghi): sintesi e profili giuridico-istituzionali*, Dossier AT033, ottobre, in *Documenti Camera*.
- SCHIMMELFENNIG F, WINZEN T. (2020), *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- TAVLAS G.S. (1993), *The "New" Theory of Optimum Currency Areas*, in *The World Economy*, 16, 6, pp. 663-685.
- ZACCARONI G. (2020), *The Future of the ESM within a Hybrid EMU Law*, in *BRIDGE Network Working Paper*, 6, disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3689547>.

## CE LO CHIEDE L'EUROPA? IL TRAVAGLIO DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ

Riccardo Leoncini\*

### 1. VANTAGGI E SVANTAGGI DI UN'UNIONE MONETARIA

Far parte di un'unione monetaria conferisce ai Paesi membri una serie di vantaggi per i propri cittadini (siano essi famiglie o imprese), a partire dal vantaggio di operare in un contesto di prezzi stabili e mercati finanziari integrati. Gli agenti economici hanno maggiori possibilità di comprare e vendere beni e servizi all'interno dell'unione monetaria poiché l'utilizzo di una sola moneta, da un lato, fa scomparire il rischio di cambio, dall'altro lato, rende possibile confrontare in maniera più efficace i prezzi praticati nei vari mercati nazionali e quindi, creando una maggiore concorrenza, può rendere più agevole il consumo. Mercati finanziari completamente integrati fanno muovere i capitali in maniera più semplice, una volta eliminati i costi aggiuntivi derivanti dal rischio di cambio. Inoltre, un'unione monetaria rende meno probabili possibili attacchi speculativi alla moneta dell'area, poiché questa garantisce un solido retroterra alla stabilità economica e finanziaria dell'intera unione monetaria.

L'appartenenza ad un'unione monetaria, tuttavia, prevede come corollario che i paesi aderenti debbano delegare ad un'autorità sovranazionale le politiche economiche, e che pertanto perdano l'autonomia di poter decidere autonomamente sia le politiche relative al proprio tasso di cambio, sia quelle relative al proprio livello di spesa e del debito pubblici. Tutto questo costituisce una necessaria rinuncia finalizzata ad ottenere un elevato grado di stabilità economica che possa favorire una maggiore crescita economica.

Naturalmente, anche in situazioni di questo genere è possibile che singoli stati incorrano in crisi economiche sostenute. Se un paese che fa parte di un'unione monetaria entra in crisi profonda, la risultante crisi di fiducia può far sì che questo abbia severe difficoltà ad accedere ai mercati finanziari. E se ciò accade, l'appartenenza ad

---

\* Dipartimento di Scienze giuridiche, Alma Mater-Università di Bologna e IRCrES CNR, Milano.

un'unione monetaria rende indisponibili gli strumenti classici per affrontare le crisi (per esempio, e tipicamente, svalutazione e spesa pubblica).

Proprio a questo fine, le regole alla base del Trattato dell'Unione europea fissano una serie di paletti al comportamento dei vari Stati membri. In particolare, occorre qui segnalarne due di particolare importanza.

*In primis*, l'art. 123 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede il divieto per le Banche Centrali di finanziare il Tesoro. *In secundis*, l'art. 125 del TFUE proibisce agli Stati dell'Unione europea di farsi garanti del debito di un altro paese UE (*no bail out clause*). Queste regole (insieme a quelle, più generiche a questo riguardo, del Trattato di Maastricht, quali, per esempio, l'obbligo di mantenere un certo livello debito/PIL) hanno lo scopo di evitare che si creino situazioni debitorie di paesi UE e che queste possano avere effetti sull'Unione europea a causa della profonda integrazione economica esistente fra i vari paesi dell'area monetaria costruita intorno all'euro.

Proprio a questo proposito, la crisi finanziaria del 2007 ha costituito un importante test per la resilienza dell'UE. Infatti, il deflusso di capitali da paesi UE, ritenuti periferici, ha portato in primo piano l'esistenza di disequilibri macroeconomici di cui fino a quel momento si era ignorata la rilevanza. La crisi finanziaria greca ha fatto emergere con forza questo genere di problemi. La risposta dell'UE è stata debole a causa della clausola di *no bail-out*, e questo ha creato la possibilità di un rischio sistemico, evidenziando come il contagio finanziario si potesse estendere ad altri paesi UE (Italia e Spagna, *in primis*). Il risultato di ciò appariva chiaramente fotografato dall'esplosione degli spread dei titoli decennali rispetto al Bund tedesco. L'impossibilità di intervenire e la crescita dei tassi di interesse facevano ritenere possibile (se non probabile) che alcuni paesi sarebbero stati costretti ad uscire dall'area monetaria per recuperare quegli spazi di intervento (per esempio, tramite la svalutazione) che venivano negati in sede UE.

Infatti, è evidente che l'unico modo per riacquistare l'autonomia delle politiche economiche di un paese, sia nella gestione del tasso di cambio che in quella della politica monetarie e fiscale, dovrebbe necessariamente passare attraverso la decisione di ritirarsi dall'unione monetaria. Ma poiché, ovviamente, le condizioni non lo permettono, il rischio è che a causa dell'integrazione economica esistente la crisi di un paese si estenda agli altri. All'interno di un'area come quella euro non si può escludere (ed è successo) che shock esogeni possano creare crisi di fiducia con implicazioni potenzialmente estese sull'accesso ai mercati finanziari dei paesi UE. Per esempio, si potrebbero avere problemi relativi al fallimento del mercato nello stabilire i prezzi del rischio relativo al debito sovrano di alcuni paesi, con conseguenti problemi relativi alla necessità di essere credibili e prevedibili nella risposta alle crisi.

Per questo motivo, sono stati previsti meccanismi di protezione dei singoli paesi dell'Unione europea, il più importante e discusso dei quali è certamente il Meccanismo Europeo di Stabilità.

## 2. IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ

Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) è un sistema permanente progettato per la stabilizzazione finanziaria degli stati membri dell'UE. Il MES è un'organizzazione intergovernativa (è quindi gestita in ambito nazionale e non comunitario) di diritto pubblico internazionale istituita il 2 febbraio 2012, ed entrata in vigore alla fine di quell'anno. Ha sede in Lussemburgo, e costituisce una sorta di evoluzione dei due meccanismi introdotti nel 2010 per gli stessi motivi: lo *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) e lo *European Financial Stability Facility* (EFSF). Questi ultimi, che operano con fini simili al MES sono però fondi temporanei costituiti per affrontare la crisi economica risultante dallo shock del 2007. Il MES quindi, essendo un sistema permanente costituisce, di fatto, un'evoluzione di questi ultimi strumenti. Poiché il MES è stato costituito sulla base di un trattato intergovernativo e non comunitario, al fine di evitare un possibile conflitto giuridico con la sopracitata clausola di *no bail-out*, la sua introduzione ha necessitato di una nota aggiuntiva all'art. 136 del TFUE. Nel dicembre del 2010 è stato quindi raggiunto un accordo politico sull'introduzione di un nuovo paragrafo nell'art. 136, e nella Decisione del Consiglio Europeo (2011/199/EU) del 25 marzo 2011 si riporta il seguente emendamento: "Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità". Va notato che questo emendamento comporta due importanti novità. In primo luogo, il MES deve agire per salvaguardare la stabilità della zona euro, e non quella di un singolo paese, e l'intervento dovendo essere indispensabile di fatto costituisce un intervento di estrema ratio. In secondo luogo, l'UE adotta un indirizzo "politico" rimarcando che gli interventi del MES sono soggetti a rigorose condizionalità, in questo riprendendo il classico schema del Fondo Monetario Internazionale di aggiustamenti strutturali imposti come condizione preliminare alla concessione dell'aiuto. Queste condizionalità sarebbero costruite, e finalizzate, alla limitazione dell'azzardo morale implicito nella gestione delle crisi, e a limitare/azzerare gli incentivi a politiche macroeconomiche che non siano efficaci e che non contribuiscano al miglioramento dell'economia comunitaria.

Il MES è stato creato sull'onda delle tensioni prodotte sui mercati finanziari e della crisi dei debiti sovrani in seguito agli sconvolgimenti finanziari che nel 2007 hanno creato la crisi più significativa del sistema capitalistico. Lo scopo del MES è, quindi, quello di fornire assistenza ai paesi della zona euro che si trovano di fronte, o rischiano di dover affrontare, importanti difficoltà finanziarie. Il MES ha la funzione fondamentale di concedere assistenza ai paesi dell'area dell'euro che abbiano (temporanee) difficoltà a finanziarsi sul mercato. Per questo motivo, nel linguaggio giornalistico, è stato ribattezzato "fondo salva-Stati".

Il MES si finanzia tramite emissione di debito, e opera nei seguenti ambiti: concessione di prestiti in seguito alla predisposizione di programmi di aggiustamento

macroeconomico; fornitura di assistenza finanziaria tramite apertura di linee di credito; assistenza alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie; acquisto di titoli di debito sui mercati primari e secondari.

Le modalità di intervento previste sono essenzialmente di due tipi. Da una parte, il MES può operare tramite prestiti diretti ai Paesi richiedenti ricorrendo alla cosiddetta PCCL (*Precautionary Conditioned Credit Line*), e può quindi concedere l'accesso al finanziamento condizionato alle regole del Patto di Stabilità. Dall'altra parte, tramite il cosiddetto ECCL (*Enhanced Conditions Credit Line*), il MES può garantire l'accesso non condizionato ai finanziamenti, ma soggetto a condizionalità. Inoltre, il MES può operare per favorire la ricapitalizzazione di singole banche, o per l'acquisto di titoli. Una citazione a parte merita il *Pandemic crisis support*, creato dal MES nel maggio 2020. Si tratta di una linea di credito speciale creata appositamente per finanziare le spese sanitarie durante la pandemia di Covid-19. Questa forma di assistenza, che è rimasta in vigore fino al 2022, prevedeva la possibilità per gli Stati membri di richiedere prestiti fino al 2% del proprio Prodotto Interno Lordo. Tuttavia, nessun paese ha fatto richiesta per questo tipo di supporto.

Il MES dispone di un capitale sottoscritto pari a 704,8 miliardi di euro di cui 80,5 versati. A questa disponibilità si aggiungono, da un lato, la possibilità di ottenere cofinanziamenti con il Fondo Monetario Internazionale, e dall'altro, la possibilità di fare ricorso a forme di finanziamento tramite emissioni di titoli propri: questi titoli, essendo garantiti da tutti gli Stati aderenti all'Area euro, hanno un rating molto elevato e quindi prevedono un basso costo di raccolta.

L'Italia ha sottoscritto 125,3 miliardi di euro e ne ha versati 14,3. Questo ammontare costituisce la terza quota più importante dei contributi MES dopo quelli di Germania e Francia: questi tre paesi detengono quote percentuali pari, rispettivamente, al 27%, 20%, 18% del capitale totale versato.

Poiché come detto in precedenza, il MES è un'istituzione intergovernativa, la *governance* del MES è basata su organi che sono espressione degli Stati nazionali che ne fanno parte. Quindi, essa è costituita dai seguenti organi: *Board of Governors* (composto dai Ministri delle Finanze dell'Eurozona), *Board of Directors* (composto da 19 tecnici scelti dal Ministero dell'Economia di ciascun paese), un Direttore generale. Il funzionamento del *Board of Governors*, che prende le decisioni circa la concessione di prestiti e l'applicazione della condizionalità sulle linee di credito richieste, è integrato dal Presidente della Banca Centrale Europea e dal Commissario UE all'Economia. Per ogni adempimento di questo genere è richiesto che il *Board* decida all'unanimità dei paesi partecipanti al voto. Poiché è richiesta l'unanimità dei partecipanti, questo significa che l'astensione non può impedire che le decisioni vengano prese. Inoltre, di fronte a minacce per la stabilità finanziaria che richiedano decisioni urgenti, il MES può operare con una maggioranza qualificata, pari al 85% del capitale (di fatto questo equivale a conferire a tre paesi, Germania, Francia e Italia, il potere di veto su qualunque decisione). Il secondo organo decisionale è il *Board of Directors*, che è responsabile dell'implementazione dei vari compiti decisi dal *Board of Governors*. Na-

turalmente è compito del Direttore generale l'implementazione dell'attività corrente e la gestione del MES.

### 3. IL FUNZIONAMENTO DEL MES

La creazione di uno strumento per la gestione delle crisi finanziarie in ambito UE ha una serie di motivazioni che attengono principalmente al fatto che non è possibile escludere che anche in un sistema in cui esiste una *governance* stringente dei principali aggregati macroeconomici e monetari, uno shock esterno possa colpire in maniera asimmetrica l'UE e grazie all'esistenza di profonde e intense relazioni fra i vari paesi, si possano facilmente generare una serie di spillover, potenzialmente in grado di destabilizzare tutta l'UE. Oltre alla necessità di provvedere con una risposta il più possibile collettiva, potrebbe manifestarsi anche un problema di credibilità e prevedibilità della gestione di crisi di questo genere. La credibilità avrebbe un importante risvolto nelle aspettative degli agenti economici, modificando il loro set di incentivi riguardo alla gestione del rischio connesso. Una gestione "ordinata" delle crisi dovrebbe rendere meno tesi i rapporti fra creditori privati e debitori pubblici. E proprio per questi motivi, l'UE ha deciso di creare un meccanismo di salvaguardia capace di gestire le crisi, come ultima ratio nei confronti di questo genere di disequilibri.

Il meccanismo di funzionamento del MES è strutturato in modo tale da indebolire l'incentivo all'azzardo morale implicito nella gestione delle crisi relativo alla mancanza di incentivi per un adeguato set di politiche fiscali e macroeconomiche. Infatti, il programma di aiuto viene concesso seguendo una serie di "principi" basati, da un lato, sulla non interferenza con il regolare procedere delle transazioni sui mercati finanziari, e dall'altro lato, sull'imposizione di determinate condizioni finalizzate al riequilibrio degli assetti strutturali dei paesi richiedenti.

La parte più discussa, e per molti versi contestata, riguarda il fatto che i prestiti sono concessi sulla base di un *Memorandum of Understanding* che prevede l'implementazione delle condizionalità. Seguendo in maniera più o meno pedissequa la politica del Fondo Monetario Internazionale, il MES richiede preliminarmente alla concessione degli aiuti richiesti una serie di programmi di aggiustamento strutturale del sistema economico del paese richiedente. Per evitare problemi di azzardo morale, impliciti in questo genere di rapporti, i prestiti sono normalmente concessi a rate, così da poter monitorare di volta in volta l'effettiva implementazione dei programmi di aggiustamento strutturale, prima di concedere la tranche successiva del prestito.

Questo genere di interventi di aggiustamento generalmente riguarda misure di consolidamento fiscale e riforme strutturali indirizzate tipicamente a ridurre le rigidità nel mercato del lavoro e nel mercato dei beni e servizi. Questo dovrebbe migliorare il potenziale di crescita dell'economia. Esiste un ampio dibattito sull'impatto di questo genere di misure, che benché impattino negativamente nel breve periodo, dovrebbero manifestare il loro effetti positivi nel più lungo periodo. A questo riguardo, le misure del MES dovrebbero costituire un ponte fra il breve e il lungo periodo al fine di ripristinare l'accesso normale ai mercati da parte del paese richiedente. In

particolare, il tasso di interesse deve rendere l'assistenza finanziaria del MES non attrattiva rispetto al mercato. A questo fine, il tasso praticato è più elevato della media storica del mercato in quelle che vengono definite "condizioni normali", così da incentivare il ritorno al finanziamento tramite meccanismi di mercato una volta che le necessità urgenti che hanno spinto al ricorso al MES siano ritenute non più cogenti. Inoltre, lo spread ha anche la funzione di remunerare il rischio sopportato dal MES.

Occorre sottolineare alcuni aspetti cruciali circa il funzionamento del MES. Infatti, una condizione assai importante è che i paesi devono (dovrebbero) avere un debito pubblico sostenibile. Su questo punto, infatti, l'assistenza finanziaria che viene fornita dal MES prevede l'applicazione "rigorosa" delle condizionalità. Infine, il MES non è, né ambisce ad essere, un meccanismo per la ristrutturazione del debito sovrano. Semmai, è stato pensato proprio per evitare situazioni di questo genere.

#### 4. GLI INTERVENTI DEL MES

Una volta deciso che, sulla base dell'analisi di sostenibilità, un programma di aggiustamento strutturale potrebbe ragionevolmente ripristinare il sentiero virtuoso del debito pubblico verso un sentiero sostenibile, la Commissione, insieme a Fondo Monetario Internazionale e Banca Centrale Europea, produce una valutazione delle necessità finanziarie del paese richiedente. Questa valutazione è la base con cui il *Board of Governors* del MES da mandato a Commissione, Fondo Monetario Internazionale e Banca Centrale Europea di negoziare il programma di aggiustamento strutturale che andrà a costituire il *Memorandum of Understanding*. A questo punto le decisioni sul programma di aggiustamento saranno prese in sede di Consiglio Europeo, mentre le decisioni sulla modalità dell'intervento finanziario saranno decise dal *Board of Governors*. Su queste basi, il MES ha fornito finanziamenti per un totale di 348,3 miliardi di euro a cinque paesi: Cipro, Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna.

La prima richiesta di utilizzare fondi del MES è venuta dalla Spagna, che, nel dicembre del 2012, è stata la prima nazione a ricevere un finanziamento da parte del MES. Il finanziamento, che rientrava pienamente nelle possibilità del MES, era relativo alla ricapitalizzazione del proprio sistema bancario. La Spagna ha utilizzato quasi 39 miliardi di euro per la ricapitalizzazione del sistema bancario e circa 2,5 miliardi per ricapitalizzare Sareb (la società spagnola per la gestione degli attivi problematici delle banche spagnole). Il programma ha ottenuto i risultati previsti, e la Spagna è uscita dal programma di assistenza finanziaria nel gennaio 2014.

Il primo programma di assistenza completo è stato quello erogato nel maggio del 2013 quando Cipro ha chiesto e ottenuto la prima tranche del finanziamento. Il finanziamento è stato accordato a seguito della richiesta da parte di Cipro del giugno 2012. La Commissione Europea, la Banca Centrale Europea e il Fondo Monetario Internazionale hanno concordato un programma di aggiustamento economico con la controparte cipriota nell'aprile del 2013. Il programma concordato per il periodo 2013-16, prevedeva un pacchetto di aiuti pari a 10 miliardi di euro, di cui 9 provenienti dal MES e 1 dal Fondo Monetario Internazionale. Il programma triennale

di aggiustamento economico strutturale ha contribuito alla stabilità finanziaria del paese, migliorando i conti pubblici e ristabilendo un percorso di crescita economica, secondo quanto delineato nel programma di aggiustamento imposto dai dettami del MES.

Il paese che ha ottenuto gli aiuti più consistenti è naturalmente la Grecia, che era stata travolta da una crisi finanziaria devastante. Nel maggio del 2010, l'Eurogruppo concordava di fornire assistenza finanziaria per un ammontare totale di 80 miliardi di euro per il periodo maggio 2010-giugno 2013 (in realtà l'ammontare è stato minore a causa della decisione della Slovacchia di non partecipare e di Irlanda e Portogallo di ritirarsi, poiché avevano a loro volta richiesto assistenza). Questo prestito era parte di un pacchetto a cui il Fondo Monetario Internazionale avrebbe aggiunto 30 miliardi. Il *Memorandum of Understanding* del programma prevedeva una serie di condizioni, basate su quattro pilastri: i) ripristinare la stabilità fiscale; ii) salvaguardare la stabilità finanziaria; iii) generare crescita, competitività e investimenti; iv) creare uno stato ed una PA moderni. Su queste basi si sarebbero garantiti la stabilità finanziaria, la finanza pubblica, la competitività e l'occupazione. Il programma è continuato con una serie di ulteriori programmi di finanziamento e di aggiustamento strutturale. Nel marzo del 2012 un secondo pacchetto veniva approvato per quasi 142 miliardi di euro e concluso nel giugno del 2015.

L'Irlanda ha avuto accesso ai finanziamenti MES dal 2011 alla fine del 2013. Il programma di aggiustamento strutturale era stato concordato formalmente nel dicembre del 2010 e prevedeva un pacchetto di aiuti pari a 85 miliardi di euro, di cui 17,7 miliardi di euro provenivano dall'EFSF e 22,5 dal EFSM (altri 22,5 miliardi venivano dal Fondo Monetario Internazionale, e quasi 5 miliardi da prestiti bilaterali di Gran Bretagna, Svezia e Danimarca). Anche in questo caso il programma di aggiustamento economico strutturale prevedeva il rafforzamento del sistema bancario, riforme fiscali per correggere il deficit eccessivo entro il 2015 e riforme per la crescita, con particolare attenzione alle condizioni del mercato del lavoro. Gli aiuti si sono conclusi nel dicembre 2013, con l'Irlanda che ha completato con successo il programma di aggiustamento imposto.

Infine, il Portogallo ha richiesto un pacchetto di aiuti nell'aprile del 2011. Il conseguente programma di aggiustamento è stato negoziato nel maggio successivo, quando il programma è partito ufficialmente. Il programma, che copriva il periodo 2011-2014 includeva un pacchetto di aiuti pari a 78 miliardi di euro, provenienti in parti perfettamente uguali dall'ESFS, dall'EFSM, e dal Fondo Monetario Internazionale. Anche in questo caso le riforme imposte erano relative alla crescita, al mercato del lavoro, a misure fiscali per ridurre il debito pubblico, e misure di stabilità finanziaria.

## 5. DA DOVE NASCONO I DUBBI SUL MES?

Sono stati sollevati in diverse sedi ed in maniera ripetuta una serie di dubbi che riguardano il funzionamento del MES, e che ne hanno messo in dubbio sia l'efficacia,

sia la possibilità di risolvere effettivamente i problemi che ha come obiettivo statutario. Ne citiamo alcuni, limitando la nostra analisi a quelli che sono più direttamente collegati al problema discusso in questo lavoro.

Innanzitutto, il MES essendo un accordo intergovernativo esula dalle procedure e dalle regole sovranazionali dell'Unione europea. La conseguenza cruciale di ciò è che il MES è sostanzialmente guidato dai paesi creditori, cioè dai paesi che durante una crisi hanno capacità di concedere e garantire aiuti economici, sotto forma essenzialmente di prestiti, a paesi che essendo finanziariamente più deboli rischiano di diventarne ostaggi. Ciò appare possibile, sia da un punto di vista oggettivo, legato cioè alla capacità/possibilità che i paesi creditori avrebbero nel decidere e nell'imporre certe scelte piuttosto che altre. Ma, e forse a maggior ragione, ciò appare possibile anche dal punto di vista soggettivo, poiché a prescindere dalle tipologie degli interventi richiesti (e dalla loro qualità intrinseca e dalla loro possibilità di risolvere o meno i problemi che hanno generato la crisi finanziaria del paese richiedente), i paesi richiedenti potrebbero percepire le condizionalità come un *vulnus* sostanziale alla loro sovranità.

Infatti, il MES, essendo un accordo intergovernativo, è fuori all'ordinamento dell'Unione europea. Questo particolare è importante poiché riguarda la credibilità delle politiche che vengono di norma contrattate con il paese richiedente per essere inserite nel *Memorandum of Understanding*. Non trattandosi di un'istituzione sottoposta ad un controllo diretto da parte del Parlamento e della Commissione Europea, il carattere tecnocratico nella gestione dell'Area euro può avere rilevanti conseguenze sia nella decisione che nella gestione degli aiuti. In particolare, poiché il MES ha, di fatto, l'ultima parola sulla sostenibilità del debito, potrebbe imporre politiche di aggiustamento non sostenibili dal punto di vista sociale e di tenuta delle istituzioni democratiche (va fatto notare a riguardo che nel caso della Grecia, il MES ha riconosciuto di aver richiesto l'implementazione di politiche di aggiustamento che hanno creato non poco disagio sociale).

Oltretutto, il MES è un creditore privilegiato. Come tale, deve essere ripagato prima degli altri soggetti (con l'unica eccezione costituita dal Fondo Monetario Internazionale). Ovviamente questa condizione potrebbe indurre gli investitori privati, che desiderano acquistare titoli del debito pubblico di un paese che ha utilizzato il MES, a chiedere interessi più alti, dal momento che questi titoli di Stato, nel caso indesiderato di default, correrebbero il rischio di essere pagati dopo il MES.

Ci potrebbe poi essere un effetto stigma, cioè la possibilità che la richiesta ed il seguente utilizzo di un credito privilegiato (quello del MES) inviino un segnale negativo ai mercati. I mercati, a loro volta, dovrebbero scontare questo segnale negativo imponendo tassi di interesse più elevati sul debito pubblico del paese richiedente. Quindi, chiedere aiuto al MES potrebbe essere visto dai mercati come un segnale di debolezza, con la conseguenza di creare possibili tensioni sui tassi di interesse dei titoli di Stato.

Infine, come hanno sostenuto alcuni commentatori, il MES non serve a "salvare gli stati", ma piuttosto a metterli sotto un rigido controllo tramite le condizionalità. Se questo fosse vero, il MES non sarebbe di fatto uno strumento di aiuto, ma di con-

trollo con la gestione demandata a tecnocrati senza legittimazione democratica, con la missione statutaria di agire nell'interesse del creditore senza riguardo per l'impatto sul paese debitore

## 6. IL PROCESSO DI REVISIONE DEL MES

Come risultato di ciò, il MES è stato sottoposto ad un processo di revisione, a partire dal 2015, nel tentativo di trasformarlo da un trattato intergovernativo in un sistema completamente integrato all'interno del sistema legale dell'UE. La proposta pubblicata nel dicembre del 2017 prevedeva la creazione di uno *European Monetary Fund* destinato a rimpiazzare il MES. Il tentativo non è riuscito e l'incorporazione del MES all'interno del sistema legislativo dell'UE non è andato a buon fine.

Nel 2020 è stato messo in atto un nuovo tentativo di revisione del trattato del MES, e a partire dal gennaio del 2021 è stata promossa una riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità. Questo processo di riforma faceva seguito ad un'intesa sottoscritta dai 19 paesi aderenti all'Area euro (oltre alla Croazia). Molto brevemente, l'idea era quella di trasformare il MES in una rete di sicurezza (il cosiddetto *backstop*) per il *Single Resolution Fund* per le banche. In pratica, il MES avrebbe dovuto diventare oltre ad un meccanismo salva Stati uno strumento di assistenza al sistema bancario, per salvaguardare l'UE da eventuali crisi del credito, e per fungere da elemento prodromico al compimento di una effettiva Unione bancaria. Inoltre, venivano proposte modifiche ulteriori relativamente alle condizioni di accesso all'assistenza finanziaria e veniva prevista l'introduzione di una nuova linea di credito (precauzionale). Le modifiche concordate dall'Eurogruppo, mantenendo la struttura attuale, si riferivano ai seguenti elementi. Innanzitutto, la funzione di *backstop* (cioè di rete di protezione nel caso di crisi bancarie), con un sostegno del fondo di risoluzione unico delle banche. Inoltre, il MES agirebbe da organo tecnico di un organo politico, la Commissione UE, per esempio nei casi di ristrutturazione dei debiti sovrani. Infine, erano previste alcune semplificazioni circa i diritti di voto degli investitori nella decisione sulle eventuali modifiche nelle scadenze o nei rimborsi dei titoli del debito pubblico, nonché procedure semplificate per l'accesso alle linee di credito. Queste modifiche al Trattato del MES sono state controfirmate nel gennaio 2021 da tutti i membri dell'Eurozona. A questo doveva far seguito la ratifica da parte dei Parlamenti dei vari Stati. La revisione, quindi, avrebbe dovuto essere ratificata dai 19 paesi aderenti all'Eurozona (più la Croazia), e, in effetti, questa è avvenuta per 18 dei 19 paesi coinvolti. Tuttavia, nel dicembre del 2023 il Parlamento italiano ha votato contro la ratifica del Trattato, di fatto sospendendo a tempo indefinito la messa in atto del Trattato di riforma del MES. Quindi, come risultato di questo voto, il Trattato MES originale rimane in funzione, ma, fondamentalmente, non può supportare il *Single Resolution Fund* per l'aiuto al sistema bancario.



# PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ E RIFORMA DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ

Giulio Peroni\*

## 1. PREMESSA

L'obiettivo del presente contributo è quello di comprendere se il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) possa essere inteso come una forma di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea (UE), in considerazione anche della sua recente riforma e, soprattutto, della dibattuta ratifica da parte dell'Italia, unico paese tra gli attuali firmatari a non averlo ancora ratificato nella sua nuova versione (FERRARI ZUMPINI 2024, 169-172; CAPRIGLIONE 2023).

Al fine di dare una risposta al problema qui posto, si tratteranno, seppure sinteticamente per evidenti ragioni di spazio, diversi profili tra loro naturalmente collegati. In primo luogo, si tenterà di ricostruire il concetto relativo alla solidarietà nella dimensione sovranazionale, in specie entro quella dell'Unione europea; successivamente, si presterà attenzione alle differenti forme che la solidarietà assume nel contesto giuridico dell'UE, con particolare riguardo al settore economico, area che maggiormente qui interessa in forza della funzione assoluta dal MES; quindi, dopo avere analizzato quest'ultimo a livello di natura giuridica, struttura, funzioni, ambito di applicazione, si esamineranno le possibili correlazioni esistenti tra il MES e il principio della solidarietà e se di quest'ultimo, il MES possa essere considerato o meno una sua effettiva applicazione.

## 2. LA NATURA GIURIDICA DELLA SOLIDARIETÀ NEL QUADRO NORMATIVO DELL'UE E LA SUA VARIETÀ DI SIGNIFICATI, FORME E APPLICAZIONI

Per meglio comprendere cosa sia e cosa si debba intendere per *solidarietà* a livello di Unione europea (TRIGGIANI 2021; MENGGOZZI 2022; MENGGOZZI 2020; CROCI 2020; ROSS 2009) è utile svolgere alcune brevi riflessioni sulla dimensione che tale concetto

---

\* Professore ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Milano.

assume nel contesto giuridico internazionale, da cui l'UE, come è noto, trae la sua origine<sup>1</sup>. A questo proposito, è diffusa l'opinione per cui la solidarietà costituisca un vero e proprio principio di diritto internazionale, in grado di creare, integrare, mutare o confermare diritti e obblighi (VIRALLY 1968, 531-534); un principio per alcuni (WOLFRUM 2006, 1087; WELLENS 2005), che avrebbe acquisito carattere strutturale; in altre parole, si tratterebbe di un principio di sistema a base della Comunità internazionale stessa. Posizione, tuttavia, che sembra stridere da un lato, con la prassi del diritto internazionale, come emerge da alcune rilevanti risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e, precisamente, la n. 56/15 del 19 dicembre 2001 e la n. 57/213 del 18 dicembre 2002, rubricate entrambe "Promotion of a democratic and equitable international order", in cui più che di principio, si fa riferimento alla solidarietà come "a fundamental value, by virtue of which global challenges must be managed in a way that distributes costs and burdens fairly" e dall'altro, con il fatto che la solidarietà trova a livello internazionale un'applicazione per lo più limitata ad alcuni specifici settori, quali il sistema di sicurezza collettivo dell'ONU, il diritto internazionale umanitario, la cooperazione allo sviluppo, il diritto internazionale dell'ambiente (CROCI 2020, 18-22).

Le difficoltà ricostruttive intorno al concetto della solidarietà sono ancora più evidenti a livello di Unione europea non solo, come avremo modo di vedere a breve, a livello di sua natura giuridica, ma, soprattutto, perché la differenza più rilevante tra la solidarietà operante tra gli Stati entro il diritto internazionale e quella nel diritto dell'Unione europea, risiede nel diverso grado di *normatività* a quella riconosciuto (CROCI 2020, 22), assai più esteso in ambito continentale; effetto del carattere *peculiare* dell'UE (PACE 2021) e del modello di integrazione che ne sta alla base, alquanto diverso rispetto al tradizionale meccanismo di cooperazione tra gli Stati, a fondamento della *vita* di relazione internazionale.

Dalla lettura delle norme primarie dell'Unione europea, si ricava, come la solidarietà risulti essere un'espressione polisemica. L'art. 3 del TUE, relativo ai valori fondanti l'Unione, la definisce, infatti, un "elemento caratterizzante la società europea"; mentre, è considerata un "valore" per la Carta dei diritti fondamentali<sup>2</sup>. La solidarietà è, al contempo, un "obiettivo" (v. art. 3, par. 2 TUE per cui "l'Unione europea promuove [...] la solidarietà tra le generazioni"), ma, ancor più è considerata un "prin-

<sup>1</sup> L'Unione è una forma molto avanzata di organizzazione internazionale, un ente creato dagli Stati europei per poter cooperare tra loro su base stabile in determinati settori attribuiti alla sua competenza e per raggiungere obiettivi comuni con poteri, in parte, assimilabili a quelli statuali. Cfr. Corte giust., 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend & Loos*, in *Racc.* p. 3; nonché sent. 15 luglio 1964, C-6/64, *Costa c. Enel*, in *Racc.* p. 1129.

<sup>2</sup> La Carta, promossa su iniziativa del Consiglio europeo di Colonia del 1999 e, poi, di quello di Nizza del 2000, ha stabilito un complesso di diritti fondamentali, fondato sui valori della dignità, della libertà, dell'eguaglianza, della cittadinanza europea, della giustizia e per l'appunto della solidarietà. Valori che devono ispirare il processo di integrazione europeo, nei limiti e secondo il quadro di competenza definito dai Trattati, dalle costituzioni dei Paesi membri e, soprattutto, in forza della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

cipio” secondo l’art. 21 TUE<sup>3</sup> e l’art. 80 TFUE<sup>4</sup>. E, secondo la Corte di Giustizia, si tratta di un “principio fondamentale” dell’ordinamento europeo, come ebbe modo di pronunciarsi nel caso *British Petroleum c. Commissione*<sup>5</sup> e, più recentemente, in *Germania c. Polonia*<sup>6</sup>.

La natura plurale che caratterizza la solidarietà a livello di significato, la si ritrova anche con riguardo alla varietà di forme che essa assume. Si passa, infatti, dalla cosiddetta “solidarietà di fatto”, evocata nella Dichiarazione Schuman del 1950, quale presupposto ineludibile del processo di integrazione europeo da cui, poi, trasse origine la Ceca, alla “solidarietà tra i popoli europei” (invocata nel Preambolo del TUE e all’art. 3, par 2 TUE), alla “solidarietà tra le generazioni” (art. 3, par. 3 TUE), a quella tra Europa e paesi d’Oltremare (v. Preambolo TFUE), a quelle di elaborazione prettamente giurisprudenziale, relativamente alla “solidarietà tra imprese e produttori”<sup>7</sup> e tra “individui e Stati”<sup>8</sup>. Da ultima, vi è la “solidarietà tra gli Stati membri” che, però, assume ancora oggi, in linea generale, la forma del principio di leale cooperazione (v. art. 4 TUE), a lungo vero e proprio *motore* del processo di integrazione europeo (v. artt. 5 e 10 del TCE), quale principio funzionale alla realizzazione degli obiettivi e dei compiti assegnati agli Stati dai Trattati europei e che è stato ed è tutt’oggi interpretato come strumentale nel fare prevalere l’interesse europeo su quello dei singoli

<sup>3</sup> Si tratta dell’articolo di apertura del Titolo V “Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune” per cui “L’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione [...] principi di uguaglianza e solidarietà”.

<sup>4</sup> Articolo di chiusura del Capo 2 relativo alle “Politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione” inserito nel Titolo V in tema di “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, per cui “Le politiche dell’Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà”.

<sup>5</sup> V. Corte giust., 26 giugno 1978, C-77/77, in specie il punto 15 ove si afferma che “il principio di solidarietà comunitaria [...] rientra tra i principi fondamentali della Comunità”.

<sup>6</sup> La Corte ha rigettato l’impugnazione proposta dalla Germania contro una sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019 (T-883/16, *Polonia c. Commissione*) che aveva annullato, in applicazione del principio di solidarietà energetica, una decisione della Commissione del 2016, mediante la quale erano state modificate le condizioni di accesso al gasdotto OPAL del Mar Baltico. La Corte, dopo avere ricordato, che, ai sensi dell’art. 194, par. 1, TFUE, la politica dell’Unione in campo energetico si fonda sulla solidarietà tra gli Stati membri, al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato dell’energia e la sicurezza dell’approvvigionamento energetico nell’Unione, ha rilevato che il principio di solidarietà è un principio fondamentale del diritto dell’Unione ed è intimamente connesso a quello di leale cooperazione, il quale impone all’Unione e agli Stati membri un rispetto e un’assistenza reciproca nell’adempimento dei compiti derivanti dai Trattati.

<sup>7</sup> V. Corte giust., 18 marzo 1980, (Cause riunite) *Spa Ferriere Valsabbia c. Commissione*. In detto caso, la Corte doveva pronunciarsi in relazione ai ricorsi contro decisioni generali e individuali stabilenti prezzi minimi nella fornitura di carbone e acciaio assunte nei confronti di imprese nel settore siderurgico da parte dell’Alta Autorità, decisioni prese ai sensi dell’art. 61 del Trattato Ceca, per fare fronte a situazioni di crisi nel rispetto del principio di solidarietà.

<sup>8</sup> Nel caso *Bidar* (Corte giust., 15 marzo 2005, C-209/2005) i Giudici di Lussemburgo hanno rilevato che gli Stati sono “chiamati a dare prova, nell’organizzazione e nell’applicazione del loro sistema di assistenza sociale di una certa solidarietà finanziaria con i cittadini degli altri Stati membri”. Conclusione ripresa e confermata, poi, dagli stessi Giudici nella causa *Forster* (C-158/07) del 18 novembre 2008.

Paesi membri, operando sia come limite all'esercizio della sovranità statale, sia come garanzia dell'efficacia del suddetto processo di integrazione.

Si osserva, infine, la molteplicità di ambiti di applicazione della solidarietà. Si fa ad essa riferimento in maniera espressa in numerosi settori di competenza unionale, come nell'ambito della politica estera, della sicurezza comune e giustizia (v. art. 67 TFUE), dell'energia (art. 194 TFUE), della lotta al terrorismo, della gestione delle calamità naturali (art. 222 TFUE), oltre che in ambito economico (art. 122 TFUE), settore di nostra prossima analisi<sup>9</sup>.

### 3. LA SOLIDARIETÀ SECONDO L'UE IN CAMPO ECONOMICO

L'attuazione della solidarietà in campo economico a livello unionale assume fondamentalmente tre tipi di forma. Si riconosce, in primo luogo una "solidarietà di fatto", che è quella intervenuta da parte degli Stati membri dell'Eurozona, nel momento in cui hanno adottato la moneta unica e che è consistita nella rinuncia alle proprie valute nazionali e così alla rispettiva sovranità monetaria, dando origine a quella che è stata definita una vera e propria "comunità di destino" (JUNCKER 2014, 4) superando, pertanto, la semplice unione di interessi economici, quale poteva essere inizialmente considerata la CEE. Gli Stati con l'adozione dell'Euro hanno, d'altronde, accettato che le proprie economie divenissero ancora più integrate tra loro, in virtù della piena attuazione della libera circolazione dei capitali e pagamenti realizzatesi proprio con la Moneta unica e da cui è, poi, derivata una vera e propria interdipendenza economica, in virtù della quale situazioni di instabilità e crisi che possono colpire uno dei Paesi membri possono veicolarsi agli altri, come, peraltro, le turbolenze finanziarie succedutesi negli ultimi quindici anni hanno sin qui dimostrato.

Si riconosce, poi, l'esistenza di una forma di *solidarietà negativa* che si ricava dall'art. 125 TFUE, ove si fissa una vera e propria regola di sistema quella del *no bail out* per cui "L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali [...]. Gli Stati membri non sono responsabili, né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale". Regola che si completa con gli artt. 123 e 124 TFUE. Il primo articolo fissa il divieto di concessione di scoperti di conto e di altre forme di facilitazione creditizia, tra cui l'acquisto diretto di titoli di debito sovrani da parte della Banca Centrale Europea (BCE) o da parte delle banche centrali nazionali; mentre, il secondo vieta qualsiasi possibilità di accesso privilegiato alle Istituzioni finanziarie. L'insieme di queste disposizioni definirebbe il tratto *negativo* della solidarietà applicata al settore economico, nel senso che, nell'ottica dei *founding fathers* dell'Eurozona, non sarebbe necessario prevedere interventi di sostegno economico-finanziario per gli Stati in difficoltà, poiché il solo rispetto della disciplina di

---

<sup>9</sup> Tuttavia, giova sottolineare come evidenziato da MENGOZZI (2020, 102) come il principio di solidarietà nel quadro giuridico comunitario sia stato preso in considerazione "anche restando behind the scenes, cioè con riferimento a norme per cui i Trattati istitutivi o il legislatore comunitario non abbiano espressamente indicato che se ne dovesse tenere conto nella loro applicazione".

bilancio (parametri di Maastricht, criteri e condizioni fissati dal Patto di Stabilità e Crescita – PSC e l’ulteriore normativa derivata), unitamente all’esclusione di qualsiasi situazione di *moral hazard* da parte dei Governi degli Stati membri<sup>10</sup>, costituirebbero di per sé condotte sufficienti a impedire il verificarsi di situazioni di crisi e instabilità entro l’Area euro. In sostanza, l’osservanza da parte degli Stati membri degli obblighi imposti dai Trattati e dalle altre norme comunitarie in campo economico e monetario, sarebbe già di per sé un modo con cui gli stessi solidarizzerebbero tra loro.

*A latere*, di questa forma di solidarietà *sui generis*, si pone la sua versione *positiva*, desumibile dall’art. 122 TFUE, in specie al par. 2, ove si afferma che “Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze 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”. Da tale disposizione, che chiaramente sembra prediligere una forma di solidarietà *verticale e non orizzontale* (cioè tra Istituzioni UE e Paesi membri e non tra singoli Stati), si ricava quello che è forse il tratto maggiormente distintivo della solidarietà applicata al settore economico e, precisamente, quello della sua condizionalità. In altri termini, l’aiuto economico al paese in difficoltà può essere consentito, ma solo a determinate condizioni; non è pensabile, in ottica europea, che vi sia una qualsiasi forma di accollo del debito altrui, né da parte dell’Unione europea, né da parte degli altri Stati membri. Diversamente, si andrebbe contro alla logica di mercato, che è alla base del processo di integrazione economico-commerciale della Comunità e, poi, dell’Unione europea, per cui sarebbe, per l’appunto, il mercato a premiare o sanzionare i diversi attori e operatori economici, tra cui rientrano a pieno titolo anche i singoli Governi con le loro politiche economiche, in particolare modo nel momento in cui si rivolgono al mercato dei capitali per collocare il rispettivo debito sovrano.

Sono semmai possibili, come in vero accaduto durante le crisi succedutesi negli ultimi anni, forme di assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà a condizioni agevolate rispetto a quelle tipiche di mercato, come occorso con i programmi di assistenza finanziaria elaborati dalla Banca Centrale Europea (CONTALDI 2020, 444-460)<sup>11</sup>. Aiuto, quello della Bce, più volte invocato dagli Stati rispetto al tipo di sostegno previsto all’art. 122 TFUE, per il semplice fatto che quello fornito dall’Eurotower non è, almeno in via immediata e diretta, sottoposto a precise condizioni, avendo essenzialmente il solo effetto (comunque negativo) di incrementare il debito pubbli-

<sup>10</sup> Si ha *moral hazard*, ogni qualvolta un soggetto-operatore economico (sia esso Stato, impresa, individuo), in quanto esentato dalle eventuali conseguenze economiche negative riguardo un rischio, si comporta in modo diverso da come agirebbe se, invece, fosse chiamato a risponderne.

<sup>11</sup> La BCE ha promosso, nel corso degli anni, un ingente piano di acquisto di titoli di stato sul mercato secondario con lo scopo di ridurre sensibilmente il tasso di interesse che gli Stati membri (e non solo) sono tenuti a pagare per finanziarsi sui mercati. Ciò è avvenuto, in particolare, attraverso il programma Qe (*Quantitative easing*) e più recentemente mediante il Pepp (*Pandemic emergency purchase programme*) che, rispetto al primo terminato nel 2018, ha goduto di una maggiore flessibilità, in quanto le relative risorse sono state indirizzate verso gli Stati e i settori che maggiormente hanno necessitato di un intervento di stabilizzazione finanziaria.

co dello Stato beneficiario dell'eventuale aiuto che, come è noto, va a scaricare i suoi effetti negativi sulle future generazioni, sollevando, oltre al tradizionale problema della sua sostenibilità, quello, forse ancora più rilevante dell'equità e solidarietà intergenerazionale.

#### 4. IL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ: ORIGINE E FUNZIONI

L'istituzione del MES, noto anche con il nome di Fondo salva stati, come ricordato all'inizio del presente contributo, risale al 2012, quando l'Unione europea decise, nel pieno della crisi del debito sovrano della zona euro (PERONI 2012), di intervenire per stabilizzare i mercati, scossi da fortissime turbolenze, sostituendo gli strumenti di assistenza finanziaria allora esistenti e rappresentati dall'*European financial stabilisation mechanism* (EFSM) e dal *European financial stability facility* (EFSF). Detti meccanismi, giova rammentare, furono ideati agli albori della Crisi del 2007-2008 risultando, tuttavia, quasi da subito inefficaci nel fronteggiare le avverse condizioni economiche in cui l'Area euro venne a trovarsi in quella fase storica, aggravatasi, poi, con la crisi del debito pubblico greco nel 2010, a cui è seguita quella di altri paesi in specie Portogallo, Irlanda, Italia e Spagna che, insieme alla Grecia sono stati usualmente indicati, nella letteratura di quel periodo, con l'acronimo spregiativo di PIGS, per enfatizzarne, in negativo, l'incapacità a soddisfare i requisiti richiesti per la partecipazione all'Unione economica e monetaria (UEM) (PERONI 2012, 99-101, 137, 152).

Il MES, dal punto di vista della sua natura giuridica, giova ricordare, è un'organizzazione intergovernativa, senza limiti di durata, istituita mediante un trattato internazionale, ratificato, nella sua vigente versione, da tutti i paesi dell'Area euro, ma aperto a tutti i paesi dell'UE, che si pone, al di fuori del relativo quadro giuridico istituzionale. Il MES ha un capitale sottoscritto pari a 704,8 miliardi (di cui 125,3 miliardi in capo all'Italia) versato per 80,5 (oltre 14 da parte italiana) e una capacità di prestito corrispondente a 500 miliardi<sup>12</sup>. Esso, a grandi linee, riproduce su scala europea il modello del Fondo Monetario Internazionale (FMI), in particolare per quanto riguarda il tipo di *governance* adottato, per il ricorso al meccanismo di voto ponderato e per il riconoscimento in capo ai paesi detentori delle maggiori quote di capitale di un vero e proprio *diritto di veto*, riguardo all'adozione delle decisioni più rilevanti<sup>13</sup>.

Il MES, come sopra ricordato, è stato istituito per superare le criticità emerse con l'adozione dell'EFSM e dell'EFSF, legate essenzialmente a tre fattori: la loro natura temporanea, la scarsità di risorse messe a loro disposizione e la loro discussa legittimità rispetto a quanto previsto dall'art. 125 TFUE (PERONI 2012, 157-170). Proprio

---

<sup>12</sup> V. <https://www.esm.europa.eu/how-we-decide/esm/governance>.

<sup>13</sup> I diritti di voto dei membri del Consiglio sono proporzionali al capitale sottoscritto dai rispettivi paesi. Germania, Francia e Italia hanno diritti di voto superiori al 10% e possono, quindi, porre il loro veto anche sulle decisioni prese in condizioni di urgenza.

al fine di escludere ogni possibile contestazione a livello giuridico, riguardo alla sua adozione, si è provveduto a inserire, tramite il meccanismo semplificato di revisione dei trattati di cui all'art. 48 par. 3 TUE, una norma *ad hoc* entro l'art. 136 TFUE e, precisamente, il par. 3<sup>14</sup>. Detta base giuridica ha permesso agli Stati membri di istituire il MES su base intergovernativa, escludendo, al contempo, ogni potere di proposta e/o di consultazione per la Commissione europea e per il Parlamento europeo, oltre a qualsiasi intervento diretto del bilancio dell'Unione europea, risolvendosi, pertanto, l'assistenza finanziaria in contributi degli Stati membri interessati sotto forma di prestiti e garanzie. Giova, tuttavia evidenziare come tale soluzione normativa, si sia rivelata eccessiva, in virtù della posizione espressa dalla Corte di Giustizia nel noto caso *Pringle*<sup>15</sup>, in cui i Giudici di Lussemburgo negavano ogni qualsiasi possibile contrarietà al progetto istitutivo del MES rispetto al divieto stabilito dall'art. 125 TFUE, stante il fatto che i prestiti dallo stesso concedibili sono temporanei, onerosi e, soprattutto, sottoposti a una rigida condizionalità<sup>16</sup>. Elementi tutti che, ad avviso della Corte, escludono ogni possibile forma di surrogazione nel debito, così come previsto dall'art. 125 TFUE.

Lo scopo principale del MES, come osservato in precedenza, è quello di salvaguardare la stabilità finanziaria dell'Area euro (v. art. 12, par.1), garantendo, attraverso numerose e articolate forme di sostegno (elencate nel trattato istitutivo all'art. 14 all'art. 19), assistenza finanziaria a determinate condizioni, ai paesi in difficoltà, in quanto non più in grado di raccogliere risorse entro il mercato internazionale dei capitali. Più nel dettaglio, si osserva come la richiamata condizionalità muti a seconda della natura dello strumento utilizzato: per i prestiti assume la forma di un programma di aggiustamento macroeconomico, specificato in un apposito *memorandum*; mentre, è meno stringente quando si ricorre alle linee di credito precauzionali, di cui sono beneficiari quei paesi in condizioni economiche e finanziarie fondamentalmente robuste, ma potenzialmente suscettibili di essere soggetti a *shocks* avversi.

Relativamente alla funzione di salvaguardia della stabilità economico-finanziaria (PERONI 2020) dell'Area euro, obiettivo talmente *superiore* da assumere una *valenza*

<sup>14</sup> “Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”.

<sup>15</sup> Con il rinvio pregiudiziale che ha dato origine alla causa C-370/12, *Pringle*, decisa il 27 novembre 2012 dalla Corte di Giustizia in Seduta Plenaria, la *Supreme Court of Ireland* sollevava una serie di questioni inerenti, da un lato, la validità della decisione 2011/199/UE con cui il Consiglio europeo procedeva alla modifica dell'art. 136 TFUE, e, dall'altro, l'interpretazione di alcune disposizioni dei Trattati UE e FUE – segnatamente gli artt. 2 TUE, 3 TUE, 4, par. 3, TUE, 13 TUE, 2, par. 3, TFUE, 3, par. 1, lett. c), e par. 2, TFUE, 119 TFUE-123 TFUE e 125 TFUE-127 TFUE – e dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto. In particolare, le questioni interpretative erano finalizzate a valutare la compatibilità del Trattato MES con le disposizioni del diritto primario e i principi generali appena ricordati.

<sup>16</sup> V. art. 12 del relativo Statuto per cui “il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto”.

*costituzionale* nell'ordinamento dell'Unione europea (CISOTTA 2015, 81), l'Avvocato Generale Kokott, nelle sue osservazioni espresse in merito al citato caso *Pringle*<sup>17</sup>, è giunto ad affermare che il MES prevede un chiaro dovere di assistenza finanziaria tra gli Stati membri. Cosa che, invece, non sarebbe immediatamente desumibile dal principio di solidarietà, così come “disciplinato in diversi passaggi dei trattati”<sup>18</sup>, soprattutto entro l'art. 122, par. 1 TFUE in tema di politica economica. Risulterebbe allora evidente che il MES avrebbe l'indiscusso pregio di coprire la lacuna sopra evidenziata, consentendo, in caso di acclarata necessità economico-finanziaria di uno Stato, assistenza reciproca da parte degli altri; assistenza che, seppure condizionata, qualora fosse esclusa, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE, determinerebbe la negazione di qualsiasi forma di solidarietà in campo economico, mettendo così, secondo Kokott, in discussione “la stessa ratio di una unione”<sup>19</sup> tra Stati qual è l'UE.

D'altronde, la stabilità economico-finanziaria è un vero e proprio bene pubblico globale (ADENAS, CHIU 2003; CRONSTON 2003, 66; SCHWARZ 2008, 206; QUINTYN, TAYLOR 2002, 8; BIERI 2010) di cui il MES intende essere artefice e la cui produzione e fornitura è essenziale per tutti i paesi dell'Unione, tanto da costituire un obiettivo fondamentale di quest'ultima, come chiaramente espresso all'art. 127 TFUE e ribadito all'art. 282 TFUE, nonché in altre norme primarie, in specie, all'art. 3, par. 2 TUE e all'art. 119, par. 2 TFUE e rispetto al quale tutte le politiche europee, che implicino una qualche forma di spesa, devono in qualche modo sottostare. Questo si spiega, altresì, con il fatto che, la citata stabilità non ha risvolti solo economici, ma anche politico-sociali e istituzionali, poiché è funzionale a preservare la *Rule of Law* (KOYOMA, JOHNSON 2015; WHITE 2010; ROCKOFF 1984; GOWDER 2003; FULLER 1969) alla base della tutela e promozione dei diritti umani<sup>20</sup>, di un corretto funzionamento dell'economia di mercato, del sistema giustizia (LOCKE 1967; HAYEK 1960; WEINGAST 1997; HAGGARD, MACINTYRE, TIEDE 2007) e, dunque, delle democrazie dei Paesi membri.

## 5. LA RIFORMA DEL MES

Il MES, proprio in virtù dello scopo a cui è preordinato, non è un organismo di cui si possa facilmente fare a meno, soprattutto in un contesto economico quale quello attuale che, essendo sempre più globalizzato, interdipendente e interconnesso,

---

<sup>17</sup> Presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott, presentata il 26 ottobre 2012, in occasione della causa C 370/12, *Pringle*.

<sup>18</sup> V. par. 142.

<sup>19</sup> V. par. 143.

<sup>20</sup> Così si ricava dall'analisi dell'UN Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile in particolare con riguardo al *goal* 16 “Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli”. Sul punto, si veda il report *The HCCH and the United Nations Sustainable Development Goals – Council on General Affairs and Policy*, March 2020.

risulta assai esposto a nuove possibili turbolenze economico-commerciali, come recentissimi accadimenti, stanno a testimoniare su tutti la guerra tariffaria annunciata dall'Amministrazione americana del Presidente Trump verso, in particolare, Cina e UE tramite l'introduzione di nuovi e massicci dazi sulle merci importate da queste aree territoriali. Nonostante ciò, una certa narrativa, per lo più di natura politica, sostiene con un certo livello di convinzione e forse approssimazione che detto strumento non serva e, addirittura, possa risultare potenzialmente dannoso<sup>21</sup>.

Al contrario, come si è potuto osservare in precedenza, il MES è funzionale ad attenuare i rischi di contagio connessi a eventuali crisi finanziarie che possono colpire un paese dell'area dell'euro; rischi che, come è a tutti noto, si sono concretizzati in passato con una forte ricaduta anche sul tessuto economico-sociale del nostro paese (a cominciare dalla crisi del debito sovrano greco del 2010) (MANOLOPOULOS 2011; PAGOULATOS 2009; VITERBO, CISOTTA 2010; TOSATO 2010). L'istituzione del MES riduce, in concreto la probabilità di un *default* statale (MALAGUTI 2011; TANZI 2012; OLIVARES-CAMINAL 2010)<sup>22</sup>, almeno per i paesi le cui difficoltà sono temporanee e che possono essere risolte con prestiti o specifiche linee di finanziamento. In questi termini, con la citata riforma è stata prevista una nuova linea di credito precauzionale (*Precautionary Conditioned Credit Line* – PCCL) che consente al paese interessato di ricevere l'aiuto sulla base di una semplice lettera d'intenti, con cui lo stesso si impegna a rispettare le correzioni di bilancio previste dal MES stesso e in linea con le nuove regole del Patto di Stabilità e Crescita<sup>23</sup>. Per i casi più gravi, invece, è stata prevista una linea di credito emergenziale (*Enhanced Conditions Credit Line* – ECCL) che prevede da parte del paese coinvolto la firma di uno specifico *Memorandum of Understanding* negoziato dal MES, dalla Commissione europea e dalla Bce con cui detto paese si impegna a porre in essere riforme macroeconomiche di carattere strutturale. Altro profilo innovativo, concerne il funzionamento delle c.d. *Cac* (Clausole di azione collettiva) (MEGLIANI 2021)<sup>24</sup>, in base alle quali un'eventuale ristrutturazione del debito sovrano di un dato Stato risulta possibile in forza del consenso espresso dalla maggioranza qualificata dei relativi creditori avuto riguardo, tuttavia,

<sup>21</sup> Sul punto è sufficiente passare in rassegna nel periodo 2023-2024 i maggiori quotidiani nazionali in specie quelli economici e finanziari come *Il Sole 24 Ore*, *Milano Finanza*, *Italia Oggi* per una ricostruzione della *vexata quaestio* e delle differenti posizioni in campo, a livello soprattutto politico.

<sup>22</sup> La crisi della Grecia ha reso nuovamente attuale il tema, già emerso innanzi al FMI nel 2002 di elaborare alcune regole a livello multilaterale che disciplinino le situazioni di insolvenza in cui uno Stato può incorrere. Si tratta di un argomento di particolare complessità, stante l'assenza di una normativa di diritto internazionale applicabile al fallimento degli Stati e, conseguentemente, la mancanza di un centro istituzionale deputato a governare quel tipo di fenomeno.

<sup>23</sup> Si tratterebbe più nello specifico di: non essere sottoposti alla procedura per deficit eccessivi; soddisfare i parametri quantitativi di bilancio nel biennio precedente alla richiesta di aiuto finanziario; assenza di squilibri eccessivi nell'ambito della sorveglianza macroeconomica dell'Unione.

<sup>24</sup> A partire dal 2013, proprio con la stipula dell'accordo MES, tutte le emissioni di titoli sovrani dei paesi dell'Area euro, con durata maggiore di un anno, sono sottoposte a tale tipo di clausole che permettono all'emittente di rinegoziare le condizioni del prestito obbligazionario sulla base del consenso espresso da almeno il 75% dei titolari di quel debito.

non più alla singola emissione obbligazionaria interessata al mancato pagamento degli interessi o alla restituzione del capitale sottoscritto, bensì alla totalità dei prestiti obbligazionari ascrivibili a quello Stato. Risulterebbe, così, più semplice e rapida la ristrutturazione di quella parte di debito sovrano eventualmente coinvolta nel processo di rinegoziazione.

Infine, con la riforma in essere, si consentirebbe al MES di fungere da *backstop* (rete o barriera di protezione) del Fondo di risoluzione unico bancario<sup>25</sup>, qualora quest'ultimo risultasse insufficiente a dare sostegno agli istituti di credito in crisi, in specie alle banche di portata sistemica<sup>26</sup>, contribuendo pertanto a contenere i rischi di contagio entro il nevralgico sistema creditizio europeo<sup>27</sup>.

Quelle sin qui descritte, seppure sinteticamente, rappresentano le maggiori novità introdotte dalla riforma del MES (ANTONELLI, MORRONE 2020; SAMPERI 2020) rimanendo, invece, inalterate le regole previste in materia di *governance* (struttura e funzionamento), nonché il relativo carattere intergovernativo e, soprattutto, il ruolo guida riconosciuto agli Stati europei economicamente più forti (Germania e Francia), tramite il potere di veto a loro attribuito in merito all'assunzione delle decisioni più importanti e alla definizione delle condizioni a cui assoggettare i prestiti eventualmente da concedere agli Stati interessati. È questo, ad avviso di chi scrive, il profilo cruciale che la riforma avrebbe dovuto in verità considerare e che, invece, è stato espunto dai relativi tavoli negoziali. Aspetto che sarebbe risultato utile trattare in risposta al rinnovato e crescente *sovranoismo* che caratterizza ormai larga parte del *Vecchio Continente* e che della lotta al MES ne ha fatto, almeno all'apparenza, una bandiera ideologica più, ci pare, per ragioni di opportunità politica che di natura prettamente giuridico-economica.

Alla fine, ne è derivato che, mentre gli altri paesi hanno riconosciuto l'importanza strategica del MES rispetto all'obiettivo superiore della stabilità economico-finanziaria sconfiggendo le forti opposizioni manifestatesi anche al loro inter-

---

<sup>25</sup> Il Fondo di risoluzione unico è un fondo di emergenza da utilizzare in tempi di crisi, per evitare il dissesto delle banche una volta esaurite le altre opzioni di salvataggio. Il fondo è finanziato dal settore bancario stesso. Tutte le banche dei 21 paesi che fanno parte dell'Unione bancaria dell'UE devono versare al fondo una commissione annuale (contributi). L'importo che ciascuna banca deve pagare è stabilito in base a una componente legata alla dimensione e al rischio. La costituzione è realizzata grazie alla messa in comune dei contributi raccolti a livello nazionale. Alla pagina web <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/politica-macprudenziale/o-sii-20231121/index.html> vengono individuate per l'anno 2024 le banche sistemiche per il sistema creditizio nazionale.

<sup>26</sup> Gli istituti di credito sono classificati come aventi rilevanza sistemica se una loro insolvenza è in grado di danneggiare seriamente l'economia e il sistema finanziario di un dato paese membro dell'Unione. La rilevanza sistemica di una banca è stabilita in base alle sue dimensioni, alla sua interdipendenza con il sistema finanziario e con l'economia, nonché dalla sostituibilità a breve termine dei servizi da essa forniti. Nelle funzioni di rilevanza sistemica vengono fatte rientrare usualmente le operazioni di deposito e di credito, nonché la gestione dei pagamenti. All'indirizzo seguente vengono indicate le banche sistemiche per il sistema creditizio nazionale <https://www.bancaditalia.it/compiti/stabilita-finanziaria/politica-macprudenziale/o-sii-20231121/index.html>.

<sup>27</sup> L'intervento del MES consisterebbe in un prestito che il Comitato di risoluzione unico si impegnerebbe a restituire utilizzando i contributi versati dagli enti creditizi.

no; l'Italia, paese fondatore dell'Unione, ha preferito rinviarne la ratifica nella sua nuova versione, bloccandone di fatto l'entrata in vigore anche per tutti gli altri. Una scelta che non considera come l'economia europea sia tenuta oggi in *ostaggio* dalla guerra commerciale americana, in grado quest'ultima, come affermato dal Presidente dell'Eurogruppo Paschal Donohoe, lo scorso 12 maggio 2025 a margine della riunione dei Ministri economici dell'Area euro, di aumentare sensibilmente i rischi di instabilità finanziaria, soprattutto, a livello bancario; nel qual caso il MES, proprio a causa della sua mancata ratifica "non sarebbe in grado di svolgere un ruolo attivo".

Proprio le sfide economiche in corso dovrebbero spingere i Governi a ragionare su nuovi strumenti idonei a irrobustire l'Eurozona. La Commissione europea sul punto, nel suo recente Libro Bianco (12 marzo 2025) dedicato al riarmo, ha sottolineato come per finanziare il nuovo modello di difesa europeo l'Esecutivo comunitario "will continue to explore innovative instruments, such as in relation to the *European Stability Mechanism (ESM)*"<sup>28</sup>.

Senza dubbio, non si tratta da parte dell'Italia di un buon esempio di condivisione di scelte e, soprattutto, di solidarietà verso gli altri partner europei, in specie di quelli che ritengono di potere avere bisogno in futuro dell'accesso ai meccanismi e alle risorse del MES.

A chi scrive, pare allora che, se proprio si intende contestare il MES nella sua nuova versione, sarebbe semmai utile condurre, a livello europeo, un'opposizione costruttiva che porti a riconsiderarne il relativo progetto sulla base di quanto a suo tempo elaborato dalla Commissione europea<sup>29</sup>, ovviamente aggiornandolo alla nuova realtà economica che ha visto l'UE affrontare l'emergenza finanziaria dovuta alla pandemia con un nuovo strumento, quale il *Next Generation Eu* (NGEU) che è stato elaborato entro il quadro giuridico comunitario, finanziato con debito comune e sotto il controllo delle Istituzioni europee (CONTALDI 2020a; CONTALDI 2020b, 457-459).

Nella sua proposta, la Commissione avanzava l'idea di istituzionalizzare il MES entro il quadro giuridico europeo, riformando in contemporanea anche gli artt. 122, 123, 124 e 125 TFUE. Ne sarebbe derivato, che sarebbe stata l'Unione, con le sue Istituzioni, rappresentative dei rispettivi 27 paesi come occorso nel caso del NGEU e non il noto *asse franco-tedesco*, a dettare le condizioni del relativo ricorso al MES. Riprendendo quell'iniziativa, si eviterebbe, peraltro, il rischio di favorire una forma, oserei dire, quasi di *sovranoismo al rovescio*, per cui nel tentativo di salvaguardare le proprie prerogative economiche nazionali, attraverso il diniego alla ratifica al trattato in questione, si rischia, invece, solo di mantenere e rafforzare le posizioni degli Stati economicamente più forti: Germania e Francia.

<sup>28</sup> Il Libro Bianco, in specie alla p. 17 ove si ritrova il riferimento al MES di cui sopra, può essere consultato all'indirizzo [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030\\_en?prefLang=it](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/introducing-white-paper-european-defence-and-rearm-europe-plan-readiness-2030_en?prefLang=it).

<sup>29</sup> La proposta (COM(2017)827 final) risale al 2017 durante la presidenza di Jean Claude Juncker.

Al nostro paese, peraltro, considerata la mole del rispettivo debito pubblico, che a inizio di quest'anno ha raggiunto il livello record di 3000 miliardi di euro<sup>30</sup>, e le possibili difficoltà del relativo rifinanziamento in situazioni di rinnovata turbolenza finanziaria sui mercati, la ratifica del MES converrebbe assai, poiché contribuirebbe a far sì che le condizioni entro le varie *piazze finanziarie* restino distese, consentendo in questo modo che il rifinanziamento del debito avvenga in modo più ordinato e, soprattutto, a costi più contenuti. Si libererebbero, pertanto, risorse per altri capitoli di spesa del Nostro complicato bilancio statale, come sanità e istruzione-ricerca. Se a ciò si unisse anche l'impegno del Governo a farsi promotore del progetto della Commissione, nonché una ferma presa di posizione con cui si dichiara la decisa volontà di non fare mai uso del MES, si invierebbe ai mercati, all'Unione, agli altri Stati membri e ai cittadini europei un messaggio decisamente rassicurante, nel pieno solco del principio di leale cooperazione e di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione.

## BIBLIOGRAFIA

- ADENAS M., CHIU I.H. (2003), *Financial Stability and Legal Integration in Financial Regulation*, in *European Law Review*, 3, pp. 335-360.
- ANTONELLI G., MORRONE A. (2020), *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *federalismi.it*, 16 dicembre.
- BANCA D'ITALIA (2015), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*.
- BIERI D. (2010), *Regulation and Financial Stability and the Age of Turbulence*, in R. KOLB (ed.), *Lessons from The Financial Crisis*, Hoboken, Wiley, pp. 327-336.
- CAPRIGLIONE F. (2023), *Una strana vicenda: la mancata ratifica del MES*, in *Rivista di diritto bancario*, 4, pp. 589-617.
- CISOTTA R. (2015), *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, 1, pp. 57-90.
- CONTALDI G.L. (2020a), *Il recovery fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3, pp. 587-612.
- CONTALDI G.L. (2020b), *La solidarietà in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, pp. 444-460.
- CROCI F. (2020), *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Milano, Giappichelli.
- CRONSTON R. (2003), *Principles of Banking Law*, Oxford, University Press, p. 66.
- EUROPEAN COMMISSION (2025), *White paper for European defence. Readiness 2030*.
- FERRARI ZUMPINI A. (2024), *Mancata ratifica alle modifiche al MES: problemi e prospettive*, in *Quaderni costituzionali*, 1, pp. 169-172.
- FULLER L.L. (1969), *The Morality of Law*, New Haven-London, Yale University Press.
- GOWDER P. (2013), *The Rule of Law and Equality*, in *Law Philosophy*, 5, pp. 565-618.
- HAGGARD S., MACINTYRE A., TIEDE L. (2007), *The Rule of Law and Economic Development*, in *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 205-234.
- HAYEK F. (1960), *The Constitution of Liberty*, London, University Chicago Press.
- JUNCKER J.C. (2014), *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Unione europea*, Bruxelles.

<sup>30</sup> V. Bollettino statistico di Banca d'Italia del 14 febbraio 2025 reperibile sul sito della Banca d'Italia: <http://www.bancaditalia.it/statistiche>.

- KOYOMA M., JOHNSON B. (2015), *Monetary Stability and The Rule of Law*, in *Journal of Financial Stability*, 17, pp. 46-58.
- LOCKE J. (1967), *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MALAGUTI M.C. (2011), *Se a fallire sono gli Stati*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. "Liber amicorum" in onore di Paolo Picone*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 213-230.
- MANOLOPOULOS J. (2011), *Greece's "odious" debt : the looting of the Hellenic Republic by the Euro, the Greeks, the Political Elite and the Investment Community*, London, Anthem Press.
- MEGLIANI M. (2021), *Single-limb Collective action Clauses and The European Stability Mechanism Reform*, in *European Business Law Review*, 1, pp. 77-92.
- MENGOZZI P. (2020), *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Diritto dell'unione europea*, 1, p. 99 ss.
- MENGOZZI P. (2022), *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University Press.
- OLIVARES-CAMINAL R. (2010), *Legal Aspects of Sovereign Debt Restructuring*, London, Sweet & Maxwell.
- PACE L.F. (2021), *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione al tempo della pandemia*, Bari, Cacucci.
- PAGOULATOS G. (2005), *Bank of Greece: Latecomer, Uphill Adjustment*, in K. DYSON, M. MARCUSSEN (eds.) (2009), *Central Banks in the Age of The Euro*, Oxford, Oxford University Press, pp. 161-181.
- PERONI G. (2012), *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, Giuffrè.
- PERONI G. (2020), *Stabilità economica e sostenibilità nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè-Lefebvre.
- QUINTYN M., TAYLOR M. (2002), *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*, IMF WP/02/46, p. 8.
- ROCKOFF H. (1984), *Drastic Measures: A History of Wage and Price Controls in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ROSS M. (2009), *Solidarietà: un nuovo paradigma per l'Unione europea?*, in *Rivista diritto sicurezza sociale*, 2, pp. 239-266.
- SCHWARZ S.L. (2008), *Systemic Risk*, in *Georgetown Law Journal*, 97, pp. 193-249.
- TANZI A. (2012), *Sull'insolvenza degli stati nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1, pp. 66-88.
- TOSATO G.L. (2010), *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?* in *Affari italiani*, edizione on line del 21 maggio 2010.
- TRIGGIANI E. (2021), *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 170, pp. 235-255.
- VIRALLY M. (1968), *Le role des "principes" dans le development du droit international*, in *Recueil d'etudes de droit international en homage à Paul Guggenheim*, Geneve, pp. 531-554.
- VITERBO A., CISOTTA R. (2010), *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 4, pp. 962-994.
- WEINGAST B. (1997), *Political Foundations of Democracy and The Rule of Law*, in *American Political Science Review*, 2, pp. 245-263.
- WELLENS K. (2005), *Solidarity as a Constitutional Principle: Its expanding Role and Inherent limitations*, in R.S.J. MACDONALD, D.M. JOHNSTON (eds.), *Towards World Constitutionalism*, Leiden, Martinus Nijhoff, p. 775 ss.

WHITE L.H. (2010), *The Rule of Law or the Rule of Central Bankers*, in *Cato Journal*, 3, pp. 451-463.

WOLFRUM R. (2006), *Solidarity amongst States: an emerging Structural Principle of International Law*, in P.M. DUPUY. *et al.* (eds.), *Common values in international law. Essays in honor of Christian Tomuschat*, Khel, Engel, p. 1087 ss.

# PERCORSI E PROSPETTIVE DEL *FEDERALIZING PROCESS* EUROPEO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ASSETTO DEL TERRITORIO. INTRODUZIONE AL PERCORSO DI RICERCA DELL'UNITÀ TORINESE

Annamaria Poggi\*

## 1. INTRODUZIONE

Il PRIN, concepito nel 2017 sulla base delle riflessioni che Beniamino Caravita aveva svolto in un volumetto uscito poco prima (CARAVITA 2015), partì effettivamente a febbraio 2020, alla vigilia dell'esplosione della pandemia. Il primo seminario, infatti, fu un *web seminar*, svoltosi il 16 aprile 2020 e intitolato *Europa e Covid*. Si trattò di un evento che ci obbligò ad approfondire in maniera ancora più pregnante la domanda di ricerca iniziale.

Per una strana sorte del destino in quel periodo il titolo del nostro PRIN (*Dove va l'Europa?*) era diventata la domanda che tutti si ponevano, sino a immaginare che ciò che stava accadendo avrebbe potuto addirittura condurre ad una dissoluzione dell'intera esperienza dell'UE. Le chiusure di alcune frontiere, infatti, sembravano colpire al cuore la principale ispirazione originaria: la libera circolazione.

Per il gruppo torinese, inoltre, che aveva messo a tema il "territorio", la sfida Covid si presentava particolarmente significativa, ma anche il post Covid, con il NGE, assumeva le stesse caratteristiche, benché le riflessioni in proposito non avrebbero potuto essere altrettanto numerose, a causa della tempistica del progetto.

Ma procediamo con ordine, anzitutto rammentando l'ipotesi iniziale di ricerca.

## 2. L'IPOTESI DI RICERCA INIZIALE

Il progetto di ricerca iniziale era articolato in quattro passaggi fondamentali.

In primo luogo, si assumeva che la dimensione territoriale costituisce un tassello rilevante con riguardo al processo di integrazione europea: "nel corso dei secoli l'Europa ha conosciuto fasi alterne di unità e frammentazione, ma è sempre stata percepita come una realtà unitaria. Le fasi più drammatiche della frammentazione si sono chiuse, in una sorta di percorso culturale, con l'avvio del processo di integrazione".

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Torino.

In secondo luogo, si precisava, in che senso e che significato dovesse assumere l'Europa come "realità unitaria": "al tempo stesso l'Europa ha messo in campo strategie che guardano ai territori come elementi dinamici attraverso cui radicare uno spirito di cittadinanza europea. Infine, il superamento di ogni confine territoriale è reso evidente anche dallo sforzo di costruire uno spazio pubblico veramente europeo. [...] L'Europa e il suo territorio e i suoi territori rappresentano senz'altro un laboratorio di studio per mettere alla prova le categorie della teoria generale, sotto una molteplicità di profili di ricerca".

In terzo luogo, si sottolineava come la dimensione territoriale dovesse tener conto di talune trasformazioni che per la loro globalità non possono che investire anche la realtà europea: "territorio e territorialità sono da tempo categorie sottoposte a profonda trasformazione e attraversate da strategie di *governance* multilivello di cui l'Europa si sta appropriando. Da un lato, pare essersi deteriorato il nesso che lega le categorie tipiche del diritto costituzionale: sovranità-rappresentanza-territorio. Fattori esogeni (sovranazionali e internazionali) ed endogeni (infrastatali) rispetto agli ordinamenti nazionali, specie nell'Area europea, stanno mettendo in discussione gli elementi tradizionalmente riconosciuti come costitutivi dello Stato. Per altro verso, il territorio e la territorialità stanno rivelando potenzialità ancora inespresse e implicazioni sociali su cui occorre riflettere dal punto di vista normativo e di *policy*. La dottrina ha evidenziato i fattori che stanno alla base di questa interruzione: la non coincidenza tra i luoghi della politica e i luoghi della produzione del diritto; il conflitto tra la tendenza alla globalizzazione, tipica della forma mercato, e la tendenza alla territorialità, tipica della forma Stato".

Infine, si ponevano le domande a cui il progetto avrebbe dovuto tentare di rispondere: il territorio europeo è spazio comune o qualcosa di diverso ed ulteriore? Il concetto di spazio comune si presenta come generalista ovvero richiede di essere articolato a seconda delle competenze? Il localismo costituisce l'antitesi della costruzione di uno spazio comune? Come inquadrare il fenomeno delle frontiere in questa prospettiva? Come guardare, ancora, alle istanze indipendentiste (Catalogna, Scozia, Corsica)?

### 3. LE RIFLESSIONI SUL TERRITORIO IN TEMPO DI COVID E LE QUESTIONI GEOPOLITICHE

L'arrivo del Covid e la crisi di alcuni cardini della costruzione europea, come sopra si accennava, ha costretto a guardare anche a tali domande con occhiali diversi.

Quella crisi, infatti, ha fatto riaffiorare i dubbi, mai veramente sopiti, sull'effettività del processo di integrazione e sulla configurazione dell'Unione come mera sommatoria di Stati, anziché quale realtà unitaria. Al di là delle dinamiche conflittuali tra maggioranze e opposizioni all'interno dei vari paesi, era la maggioranza della dottrina e dei commentatori ad interrogarsi sul ruolo dell'UE.

Pur essendosi alla fine mossa con una ingente massa di risorse, quello di cui si discuteva era la finalità: se gli aiuti si iscrivevano nella logica solidaristica di un'U-

nione quale realtà unitaria (quasi uno Stato), ovvero nella logica contrattualistica del prestito e della restituzione, ovvero della stretta condizionalità degli aiuti.

Come già dopo il c.d. quinto allargamento del 2004 e come pure dopo la crisi economica del 2009, si tornava a dubitare e ad interrogarsi sulla effettiva unitarietà dell'esperienza europea. Ritornavano anche nella letteratura le stesse argomentazioni<sup>1</sup>.

Sergio Romano (2020) commentando le divisioni tra gli Stati sui c.d. eurobond addebitava tale frattura alla “crescente disomogeneità dell'UE” che, in forza di un allargamento “eccessivo e intempestivo” è diventata “un Carro di Tespi dove troppi attori ormai hanno dimenticato il copione dei Trattati di Roma e recitano a soggetto” [...] concludendo che, a suo avviso, sarebbe arrivato il momento in cui la “continuazione dell'equivoco finirebbe per rendere l'UE un'entità zoppicante e poco credibile”: Commissione e Consiglio europeo dovrebbero, a suo avviso, ricordare il senso dei Trattati di Roma.

Si tratta di questioni che non possono considerarsi completamente superate con la fine della pandemia. Le dinamiche geopolitiche che sono emerse in quel periodo devono farci seriamente riflettere, poiché occorre che alcuni fondamenti dell'esperienza europea trovino un'altra dimensione di percorribilità. In particolare, per quanto qui interessa, l'obiettivo dell'unitarietà europea come compiuta integrazione richiede probabilmente di rivisitare la concezione di territorio sino ad ora invalsa.

Gli internazionalisti insegnano che quando si parla di territorio dell'UE si dovrebbe più propriamente parlare di applicazione territoriale dei Trattati istitutivi; di sfera spaziale di applicazione dei Trattati, composta dalla somma dei territori degli Stati membri (con l'esclusione di eventuali parti) nella quale l'Unione esercita le competenze che le sono state attribuite dagli Stati membri per conseguire gli obiettivi comuni. La sfera di applicazione territoriale dei Trattati, dunque, comprende lo spazio in cui uno Stato membro esercita la sua giurisdizione, secondo le proprie norme costituzionali, le zone di mare e gli spazi territoriali su cui esercita la propria sovranità ed i territori europei di cui abbia la rappresentanza nei rapporti esteri (art. 355 TFUE).

Tale impianto sta mostrando inequivocabilmente tutta la sua fragilità costituzionale, perché è evidente che questa idea di territorio non ha alcuna forza unificante tra gli Stati. Come non hanno forza unificante le proiezioni funzionalistiche del territorio, quale lo spazio comune ovvero la dimensione della libera circolazione delle persone e delle merci.

Mai come ora, in sostanza, sta diventando evidente che per concretizzare un'idea di territorio che contribuisca a supportare il processo di integrazione non si può fare

---

<sup>1</sup> Sulle criticità emerse dopo il c.d. quinto allargamento e il fallimento del Trattato per la Costituzione, con riguardo alla prospettiva qui assunta v., tra gli altri, BOERI CORICELLI (2003), BONINI (2001, 656 ss.), KENNEDY, WEBB (1993, 1095-117), SICARDI (2005, XVII). Sulle difficoltà del processo di integrazione emerse durante e post-crisi 2007-2009 v., tra gli altri, NAPOLITANO (2010, 1303 ss.), PASSAGLIA (2008, 40 ss.), DI GASPARRE (2011), POSNER (2010), RAFFIOTTA (2013), SHILLER (2012), POGGI (2017, 1 ss.).

a meno del suo autentico significato di “spazio normativo politicamente governato”, cioè la classica concezione su cui si è fondata la costruzione dello Stato-nazione e su cui si è altresì fondata la concezione giuridica della cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica.

Quella crisi, in sostanza, ha evidenziato che l'UE non è ancora compiutamente uno spazio normativo politicamente governato e ciò discende, anche, dal non avere assunto il concetto di territorio come autorità politicamente sovrana su di uno spazio geografico.

Alla fine, come ha ben intuito da tempo Saskia Sassen, il “nuovo” nella storia “è profondamente embricato con il passato” e, pertanto, non si riesce ad immaginare tanto facilmente il futuro istituzionale del mondo globalizzato senza anelli di congiunzione con la teorica degli Stati-nazione.

Il concetto di territorio, come autorità sovrana, è uno di tali anelli di congiunzione. Il territorio come “sovranità” (lo spazio politico normativo che si separa dalla concretezza della Terra) pare, nuovamente, una delle esigenze di questo periodo che spinge a chiarirsi sul significato che lo stesso assume o può assumere con riguardo alla realtà unitaria europea.

Così uno dei paradigmi concettuali dello Stato-nazione la cui scomparsa pareva a molta dottrina irreversibile sta invece riemergendo nella veste inedita della richiesta di protezione da parte delle comunità. Ora è richiesta di protezione sanitaria (su cui notoriamente l'UE non ha competenze) ma subito diverrà (ed anzi è già) richiesta di protezione economica (uno dei *core* dell'UE).

Insomma le teorie sulla c.d. geografia funzionale, che pur fotografano perfettamente una realtà di fatto, valgono sul piano descrittivo, ma non riescono a supportare una teoria costituzionale. Perciò quando Parag Khanna afferma che l'Europa è diventata un archetipo di geografia funzionale, fotografa, appunto, una indubbia realtà: “dopo la fine della guerra fredda l'Europa si è concentrata piuttosto nella costruzione di ponti e gallerie che non di muri e trincee [...] le nazioni europee sono funzionalmente inseparabili, una frittata che non può essere riportata indietro ai suoi ingredienti originari. Sistema monetario, direttrici di trasporto, reti energetiche, network della finanza, *supply chain* industriali: tutto è solidamente integrato”. Non coglie, invece, nel segno, quando conclude che “l'età dell'organizzazione del mondo secondo lo spazio politico (il modo in cui legalmente suddividiamo il globo) sta cedendo il passo alla sua organizzazione secondo lo spazio funzionale (il modo in cui lo usiamo). In questa nuova era il mondo *de iure* dei confini politici sta per essere sostituito dal mondo *de facto* delle connessioni funzionali”.

La fallacia di tale conclusione è oggi sotto gli occhi di tutti: la geografia funzionale, (il flusso del virus...) richiede, invece, di essere governata da una geografia politica. Perché, come ha ben evidenziato Gino Scaccia, il singolo, “che dalla salda terrestre appartenenza alla *civitas* nazionale prendeva le mosse per elaborare una visione collettiva del bene comune e traeva il senso della propria responsabilità nell'impresa della convivenza, può trovarsi privato delle protezioni sociali, di quella rete di solidarietà pubblica e intersoggettiva che rendeva meno precario il cammino

dell'esistenza. E scoprirsi ricco come mai prima di opportunità di vita e di spazi di libertà, e tuttavia privo di legature, solitario nello spazio vuoto lasciato dalla delocalizzazione del diritto e dalla decostruzione della forma statale e della sovranità come principio di unità politica”.

Ecco allora che la triade sovranità-rappresentanza-territorio, che la globalizzazione (anche in chiave europea) sembrava aver travolto, ritorna, e chiede di essere nuovamente riempita di significato.

Se alle spalle vogliamo lasciarci i sovranismi, davanti vi è un futuro che è difficile immaginare senza la prospettiva di comunità di appartenenza territorialmente definite e sovrane. La soluzione delle questioni relative alla redistribuzione del reddito, infatti, è, per un verso inestricabilmente connessa all'inclusione all'interno di una comunità e, per l'altro, all'esistenza di un'Autorità di redistribuzione.

Non a caso il NGEU dimostra proprio questo. Dimostra cioè che la solidarietà diventa un indirizzo politico (in senso lato) percorribile.

#### 4. LE CONSEGUENZE IN TERMINI POLITICO-ISTITUZIONALI

La solidarietà è la profonda relazione che lega gli uomini tra loro e perciò fondativa della società stessa. La solidarietà, infatti, è necessariamente connessa all'idea di reciproco aiuto e sostegno, che ha il suo fondamento morale nella realtà secondo cui le sorti umane sono interconnesse.

Anche qui non è possibile fare a meno di qualche anello di congiunzione con la teorica dello Stato-nazione secondo cui “la forma più forte di identità collettiva emersa negli ultimi secoli è l'idea di nazione: una comunità politica che trova le sue basi nel riconoscimento di una storia comune, nel senso di appartenenza ad un territorio e nell'identificazione con i suoi abitanti”.

Andrea Morrone in un editoriale di *Federalismi* del 2014 intervenendo a margine della crisi del 2011 esprimeva gli stessi concetti: “la crisi economico-finanziaria dimostra che la debolezza dell'Europa rende gracili anche le istituzioni degli Stati membri. In Europa, più che altrove, la crisi presenta un volto più aggressivo, proprio perché il carattere indeciso, senza sovrano, del processo d'integrazione europea incide e condiziona le politiche nazionali. L'Unione europea, ben al di là della percezione collettiva, è diventata un limite non solo alla tanto anelata crescita economica, ma proprio allo sviluppo della forma di “stato costituzionale”: nel senso che diventa oggi molto difficile credere alla possibilità che, nelle democrazie nazionali, possano ancora essere “realizzati i fini delle rispettive costituzioni o che, a questo scopo, possano essere orientate le deboli istituzioni europee oggi esistenti”.

Insomma l'integrazione non si fa in sede giurisdizionale: l'Europa dei diritti ne è certamente una componente rilevante che non può sostituire, tuttavia, il potenziale di volontà politiche necessarie all'integrazione. Perciò le conclusioni cui ero giunta in un commento alle elezioni europee del 2014 si stanno dimostrando impercorribili.

In questa prospettiva la questione del territorio è cruciale: è cioè cruciale il passaggio da un concetto di territorio come ambito di applicazione spaziale dei trattati ad uno di collante politico.

Ma come spesso accade l'Unione quando sembra morta tira fuori un'inaspettata voglia di vivere, che forse i suoi Padri fondatori continuano ad infonderle. Così dopo il Covid è arrivato il NGEU che proprio di questa concezione del territorio si fa carico.

In questa direzione si muove il NGEU in quanto dispositivo finalizzato agli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale fissati nel Regolamento UE del 10 febbraio 2021.

L'art. 3 del Regolamento, infatti, stabilisce che "l'obiettivo generale dello strumento è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione sostenendo gli sforzi degli Stati membri volti ad attuare le riforme. Ciò è necessario per incoraggiare gli investimenti, aumentare la competitività e conseguire una convergenza economica e sociale sostenibile, la resilienza e la ripresa. Si tratta inoltre di una condizione necessaria per sostenere gli Stati membri nel rafforzamento della loro capacità istituzionale e amministrativa, anche a livello regionale e locale".

In coerenza con questa indicazione, anche le Linee Guida della Commissione europea (sia quelle pubblicate il 17 settembre 2020, sia quelle pubblicate il 22 gennaio 2021) per l'elaborazione da parte degli Stati membri del PNRR assumevano come obiettivi generali la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, il miglioramento della resilienza e la preparazione nell'affrontare future crisi, l'incremento del potenziale di crescita, e la mitigazione dell'impatto sociale della crisi. Ciò spiega il motivo per cui mentre uno solo dei sei pilastri veniva individuato propriamente quale "coesione sociale e territoriale", in realtà anche negli altri cinque la finalità dell'equità sociale compare tra gli intenti trasversali.

## BIBLIOGRAFIA

- BOERI CORICELLI T. (2003), *Europa: più grande o più unita?*, Bari, Laterza.
- BONINI M. (2001), *Verso l'allargamento dell'Unione: l'Europa come "espressione geografica" o come Rechtsgemeinschaft?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*.
- CARAVITA B. (2015), *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli.
- DI GASPARRE G. (2011), *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam.
- KENNEDY D., WEBB D.E. (1993), *The limits of integration: Eastern Europe and the European Community*, in *Common Market Law Review*.
- NAPOLITANO G. (2010), *La crisi del debito sovrano e le misure di "riduzione" dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12.
- PASSAGLIA P. (2008), *Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Il Foro italiano*, V, pp. 40-44.
- POGGI A. (2017), *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 1.
- POSNER R. (2013), *La crisi della democrazia capitalista*, Milano, Università Bocconi Editore.
- RAFFIOTTA E. (2013), *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, Bologna University Press.

ROMANO S. (2020), *Federazione o Confederazione? Se l'Europa perde il treno dell'unità*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile.

SHILLER R.J. (2012), *The subprime solution: how today's global financial crisis happened, and what to do about it*, Princeton, Princeton University Press.

SICARDI S. (2005), *Turchia, Europa, Unione europea: il difficile rapporto tra requisiti geografico-culturali e valoriali-universali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*.

## **Attività della unità di ricerca**

### **Convegni e seminari**

*Territorio e territori nell'Unione europea*. Seminario del 18 giugno 2020 (di cui è stato pubblicato un Report su *federalismi.it*, 13 novembre 2020 a cura di A.S. BRUNO).

Il dibattito si è sviluppato in chiave multidisciplinare e comparata in cui l'analisi del territorio europeo è stata colta in una prospettiva di integrazione ed evoluzione mostrando i propri limiti nel suo essere una "costellazione" di Stati. Da qui la necessità di accogliere la condivisione di una identità e di un progetto europeo in continua trasformazione.

*"Spazio e frontiera". In ricordo di Giorgio Lombardi (1935-2010)*. Convegno del 2 ottobre 2020 (su cui è stato pubblicato un report su *federalismi.it*, 4 gennaio 2021 a cura di A.S. BRUNO).

Il Convegno ha rappresentato un'occasione per ricordare G. Lombardi attraverso il richiamo ad una Sua opera che, nel riprendere le nozioni di "spazio" e di "frontiera" di fatto ha offerto due chiavi di lettura in una prospettiva di teoria generale del diritto pubblico e in una dimensione storica, geo-politica, comparatistica.

*La strategia di vaccinazione anti COVID-19 nell'Unione europea. Profili istituzionali e riflessi sulla libertà di circolazione*. Convegno del 17 maggio 2021, organizzato unitamente all'Università di Milano.

Il Convegno si è occupato della campagna di vaccinazione proposta dall'Unione europea per discutere i meccanismi e la logica che l'hanno caratterizzata nelle diverse fasi, mentre la seconda parte dell'incontro è stata dedicata all'impatto della pandemia sulla libertà di circolazione, in un'ottica di bilanciamento con la tutela della privacy e della salute.

*Territorio e luoghi: un dialogo interdisciplinare*. Seminario del 15 giugno 2021, su piattaforma webex. B. CARAVITA (introduce e presenta il progetto PRIN "Where is Europe Going?"), A. POGGI (coord.).

In questa occasione il professor Caravita ha introdotto il progetto PRIN offrendo una serie di spunti di riflessione su quelle che erano le sfaccettature da evidenziare nei due anni di lavoro: doveva trattarsi di un progetto fortemente interdisciplinare, in grado di spaziare dall'approccio comparatistico a quello storico, da quello pubblico a quello geopolitico affinché le tematiche europee fossero colte nella loro naturale complessità. I relatori hanno colto gli spunti, affrontando il tema dal punto di vista della loro disciplina.

### **Volimi e principali scritti**

*"Spazio e frontiera". In ricordo di Giorgio Lombardi*, a cura di T. CERRUTI, A.M. POGGI, M. ROSBOCH, Giappichelli, 2022.

*Territorio e territori nell'Unione europea*, a cura di T. CERRUTI, A.M. POGGI, in *federalismi*, 2020, 31 (n. monografico).

*Partecipazione al Focus – I dieci anni del Trattato di Lisbona*, in *federalismi*, 2020, n. 19, con scritti di C. BERTOLINO, *Le politiche europee in tema di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona*; I. MASSA PINTO, *Il conflitto sulle regole d'ingaggio*

*tra Corte costituzionale e Corte di giustizia: spunti di riflessione alla ricerca di un soggetto che "chiuda" il sistema; A. POGGI, Dove va l'Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell'UE; D.E. TOSI, L'Unione europea e la questione linguistica a dieci anni dal Trattato di Lisbona: ancora in cerca della stella polare.*

### **Attività di divulgazione dei risultati**

Creazione, in collaborazione con le altre Unità della Ricerca PRIN, del blog *Eublog.it* come piattaforma di dibattito sui temi principali a livello europeo. Collegato alla rivista *federalismi.it*, si propone di raccogliere la documentazione più interessante sull'ordinamento europeo e sui differenti profili trattati dalle unità del PRIN: *Territorio, Valori e tradizioni, Unione sociale ed economica, Istituzioni*. Accoglie post in italiano e in inglese e costituisce uno strumento per promuovere call for papers sui temi maggiormente significativi.

## **CONFINI E TERRITORIO TRA CRISI DELLA SOVRANITÀ E POTENZIALITÀ COOPERATIVE DELLO SPAZIO EUROPEO**

Giulio Salerno\*

### **1. I CONFINI E IL TERRITORIO TRA SOVRANITÀ-BALUARDO E SOVRANITÀ A RETE**

L'oggetto del presente contributo è il rapporto tra i confini e il territorio considerato dal punto di vista del diritto costituzionale, e più precisamente tra i due poli della contemporaneità del diritto costituzionale negli Stati europei: da un lato la crisi della sovranità, e, dall'altro lato, le potenzialità cooperative dello spazio europeo. Uno specifico approfondimento, inoltre, sarà dedicato ad un fenomeno, la cooperazione transfrontaliera, ove le dinamiche evolutive della sovranità statale e dello spazio europeo appaiono particolarmente significative.

I confini, come noto, identificano i limiti dell'ambito spaziale – terrestre, marittimo, sotterraneo, atmosferico – in cui si esercita la sovranità degli Stati. È evidente che quando si mette in discussione la sovranità statale, entra in giuoco anche il ruolo dei confini, e dunque si mette in discussione da un lato la capacità delle istituzioni statuali di esercitare la propria sfera di azione politica in un determinato e circoscritto ambito spaziale – il territorio, cioè, in cui tali poteri devono necessariamente prevalere su tutti gli altri soggetti – e, per converso, la capacità delle stesse istituzioni statali di impedire l'espansione del potere sovrano degli altri Stati, in modo da precludere l'azione politica di questi ultimi anche nei riguardi del proprio territorio, in violazione, per l'appunto, dei confini.

Si è qui richiamato un concetto giuridico di territorio che riprende quella definizione del territorio come ambito di signoria che è stata maggiormente utilizzata in Italia nel XX secolo, e non la definizione che è stata utilizzata, ad esempio, da autorevoli esponenti della dottrina tedesca dell'inizio del Novecento, i quali, invece, sottolineando la capacità integrativa del territorio per “la comunità di vita statale”, si erano concentrati sulla rilevanza del radicamento territoriale del popolo, così dando particolare enfasi al peculiare, intrinseco e strutturale rapporto tra territorio,

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Macerata.

popolo e sovranità. In particolare, ci si riferiva al “contenuto materiale integrativo” del territorio dello Stato, ritenendo anzi che si doveva parlare “forse del contenuto materiale più importante per la comunità di vista statale”, sicché “la vita statale viene determinata dal suo spazio vitale”, dal territorio dello Stato, dalle sue caratteristiche, dai limiti e dalle relazioni spaziali, tanto che si è parlato addirittura di una “idea particolare dello Stato, riferibile ad ogni Stato, come tendenza all’adattamento ai suoi fattori geografici particolari” (SMEND 1928, 107). Ancora, con specifico riferimento alle questioni relative al rapporto tra la sovranità dello Stato e “il problema del diritto internazionale”, si precisava che “dire che lo Stato è sovrano significa dire che esso è un’unità territoriale di decisione efficace e universale sia al suo interno che verso l’esterno”, e si proseguiva rilevando che “l’universalità potenziale della decisione sul territorio implica sia la sua supremazia che la sua indipendenza giuridiche” (HELLER 1927, 192).

Il punto di vista che qui si preferisce utilizzare, invece, è quello che considera il territorio essenzialmente come oggetto, cioè come uno spazio occupato da quella specifica normatività che si rivolge in modo direttivo e prescrittivo a coloro che in quello spazio vivono e agiscono, e che quindi riceve il consenso di questi ultimi, rendendolo diritto vivente. Questo punto di vista, a ben vedere, consente di evitare quelle tensioni che nascono nel momento in cui il territorio viene considerato come un elemento identitario da difendere o da conquistare ad ogni costo, in quanto sostanzialmente legato ad un determinato potere e ad un determinato popolo: una visione, come ben noto, ripetutamente smentita dalla storia. Quanti territori sono passati da un potere pubblico all’altro, quanti poteri hanno tentato di identificare le stesse comunità frontaliere come parte del proprio territorio!

In Europa, e più in generale nel mondo intero, nel XX secolo, e ancor più questo primo scorcio del XXI secolo, si è assistito alla compresenza di due opposte tendenze: quella rivolta all’affermazione e al consolidamento della sovranità statale per così dire ripartita tra ciascuna collettività e il rispettivo territorio, e nello stesso tempo, la tendenza opposta, quella cioè rivolta ad esaltarne le limitazioni delle molteplici sovranità statuali contemporaneamente esistenti, e che vengono non soltanto lambite, ma anche attraversate, condizionate e limitate da altre modalità e forme di regolazione, indirizzo e guida dei rapporti umani e sociali.

La sovranità statale, insomma, si presenta ad un estremo come supremo baluardo di autonomo potere di governo di ciascuna collettività, e all’altro estremo come la risultante di un intreccio e di una sovrapposizione di molteplici poteri di governo che si condizionano reciprocamente. In quest’ultimo caso possiamo parlare di sovranità a rete. Quest’ultima condizione, poi, risulta ancor più accentuata al cospetto di un fenomeno costituzionalistico che si è diffuso prepotentemente nel XX secolo e continua a svilupparsi in questo primo scorcio del XXI secolo: il governo multilivello della collettività nazionale mediante la presenza di istituzioni territoriali cui sono attribuite funzioni decentrate di regolazione della vita associata. Si parla, a seconda delle diverse tesi accolte e quindi delle definizioni utilizzate, di federalismo, di regionalismo, di Stati decentrati o composti.

In realtà, il fenomeno è uno solo, come è stato autorevolmente rilevato (KELSEN 1945, 313): in qualunque ordinamento non vi può essere né totale accentramento delle funzioni autoritative in un unico soggetto, né totale frazionamento del potere pubblico tra una molteplicità indeterminata di soggetti. Ci troviamo sempre di fronte ad un pendolo, ad un “concetto dinamico di accentramento e decentramento” che si muove tra questi due estremi concretamente irraggiungibili, anche perché, tra l’altro, si è esattamente rilevato che “il problema dell’accentramento e del decentramento ha un aspetto dinamico, oltre a uno statico”, in quanto “esso riguarda non solo la sfera territoriale di validità delle norme giuridiche, ma anche i metodi di creazione e di esecuzione delle norme”. E allora ciò implica che, quando parliamo di Stati federali, regionali o comunque decentrati, una quota particolarmente significativa dei poteri sovrani è stata dislocata dallo Stato centrale e quindi assegnata alle istituzioni del decentramento territoriale.

Tale dislocazione territoriale dei poteri pubblici, è evidente, produce un limitazione interna alla sovranità statale, una delimitazione, quindi, che è capace di innescare anche conseguenze sui rapporti di relazione e di collegamento verso l’esterno, cioè nei confronti con gli altri Stati. In poche parole, l’assegnazione di una frazione dei poteri sovrani agli enti del decentramento territoriale determina una riconfigurazione della sovranità nei rapporti esterni con gli altri Stati, e quindi, potremmo dire, una accentuazione dell’intreccio e della sovrapposizione di molteplici poteri di governo che si condizionano reciprocamente anche nel rapporto esterno. E se ciò si presenta in entrambi gli Stati confinanti, è evidente che il duplice fenomeno di dislocazione territoriale del potere sovrano implica un’ulteriore moltiplicazione del predetto intreccio tra i poteri degli Stati tra loro interrelati in quanto collocati ai due lati del medesimo confine.

I confini, in definitiva, si trovano nell’intersezione di questi due poli: tanto più sono resi impenetrabili nel rapporto tra i poteri di governo statale che si confrontano tra i due versanti del confine, tanto più si rafforza la sovranità intesa come sovranità-baluardo; tanto più sono resi porosi, consentendo l’interconnessione tra i reciproci poteri degli Stati confinanti, tanto più si manifesta l’interrelazione tra poteri degli Stati confinanti e dunque si verifica quella sovranità che abbiamo definito come sovranità a rete.

L’affermazione della sovranità statale, soprattutto nel XX secolo ma già a partire dalle rivendicazioni nazionaliste diffuse nel XIX secolo, è avvenuta dapprima mediante la solidificazione degli Stati costruiti secondo la triade tradizionale individuata dalla giuspubblicistica tedesca del XIX secolo: un popolo, un territorio, un governo. E da ciò la spinta alla identificazione, e talora anche all’affannosa ricerca, di un popolo costituito dai relativi cittadini – cui sono contrapposti tutti gli altri soggetti, considerati come stranieri. Insomma, la spinta all’individuazione, e talora alla conquista, del territorio considerato proprio o addirittura necessario per il popolo stesso, come ambito spaziale di riferimento esclusivo e non rinunciabile della collettività, come “spazio vitale” secondo la definizione fornita dalla bio-geografia e dalla geo-politica, e poi ripreso, con esiti nefasti, dai teorici del nazismo, cui si affiancò anche chi ha

elaborato la nota tesi novecentesca dell'amico/nemico (SCHMITT 1927, 135), così utilizzando categorie politiche divenute cruciali per qualificare quell'agire politico dove il nemico è semplicemente l'altro, lo straniero, che è esistenzialmente diverso da noi, insomma un agire politico che si riduce drammaticamente o nel combattere il nemico o nel difendersi da quest'ultimo. Come noto, questa impostazione sullo spazio vitale è stata poi oggetto di una grave accusa di concreto affiancamento al regime nazista, accusa rispetto alla quale ci si difese sostenendo, nell'interrogatorio subito a Norimberga, che "dal punto di vista oggettivo è decisiva la differenza tra una teoria (da prendere scientificamente sul serio) e uno slogan (utilizzato a fini di propaganda)" (SCHMITT 2000, 96).

Tornando, dunque, alla concreta ed effettiva affermazione di un governo capace di guidare l'intera collettività che vive in un determinato territorio, di prevalere su ogni altro soggetto interno alla collettività, di difendere la collettività e il territorio dalle forze esterne e quindi di rappresentare unitariamente la stessa collettività verso l'esterno, tutti questi elementi, come noto, sono in vario modo e misura in crisi o comunque sottoposti a forti tensioni, in specie rilevandosi aspetti problematici quando "nuove istituzioni [...] inerenti alle varie forme di *governance* multilivello e alle strutture di integrazione sovranazionale tendono al paradigma tecnocratico ben più che a quello democratico" (RIMOLI 2013, 207). In particolare, il territorio si dematerializza nel mondo digitalizzato; ciascun popolo si decostruisce e si ricostruisce sempre più velocemente a causa dei processi di migrazione; e i poteri dello Stato sono sempre più limitati e condizionati dal basso (comunità territoriali, forze sociali, ecc.), dal lato (rapporti di cooperazione bilaterale) e dall'alto (si pensi alle organizzazioni sovranazionali e internazionali). Di fronte a rischi e pericoli di derive lontane dall'inveramento dei principi democratici, allora, occorre orientarsi verso la ricerca di forme istituzionali e politiche che siano capaci di favorire la capacità deliberativa e decisionale in modo realmente inclusivo e pluralistico, mediante il ricorso a strumenti di confronto, condivisione e cooperazione, evitando di approfondire le cause dei conflitti in base a logiche di dominio e sopraffazione.

## 2. I CONFINI E IL TERRITORIO NELLO SPAZIO EUROPEO: L'AFFERMAZIONE DELLA SOVRANITÀ A RETE

In Europa, in particolare, il processo di costruzione e di evoluzione degli Stati – soprattutto dal XIX secolo – si è profondamente collegato, e in parte scontrato, con il principio di auto-determinazione dei popoli, che ancora connota molte rivendicazioni nazionalistiche che tendono ad affermare la legittimità della logica della sovranità statale solo se identificabile con la singola nazionalità che si fa popolo, che ri-conquista il suo territorio per così dire originario, e si dà il suo proprio governo autonomo da ogni interferenza esterna. Così l'appello all'auto-determinazione dei popoli spinge alla frantumazione dello Stato sovrano da cui ci si intende separare, e quindi produce la costruzione di nuovi confini, che possono diventare – soprattutto come possibile conseguenza di un processo di separazione conflittuale – elementi

di forte separazione tra territori e comunità proprio sui versanti frontalieri. Inoltre, è del tutto evidente il fatto che in Europa, nella seconda metà del XX secolo, si è manifestato un evento unico sul piano planetario, ovvero la creazione di un ordinamento sovranazionale, l'Unione europea, che non solo è territorialmente esteso sino a comprendere la più parte dell'intero continente europeo, ma è anche caratterizzato dalle seguenti e peculiari caratteristiche.

In primo luogo, l'Unione europea è dotata, sulla base di un processo determinato sulla base del diritto pattizio tra gli Stati, di una quota di poteri definibili come sovrani ovvero dotati della capacità di mostrarsi prevalenti su ogni altro potere pubblico o privato che insiste nei medesimi territori, e quindi anche rispetto agli stessi poteri cosiddetti sovrani degli Stati. Ad esempio, le normative dell'Unione possono anche derogare alle norme costituzionali degli stessi Stati. In secondo luogo, l'Unione è strutturata secondo principi di organizzazione e di funzionamento che sono tendenzialmente assimilabili ma non sono affatto coincidenti con quelli che sono propri degli Stati: la tradizionale ripartizione tra i tre poteri – legislativo, esecutivo (cui è subordinata l'amministrazione pubblica) e giurisdizionale – è stata trasformata in molti aspetti. Si pensi all'assenza di una vera e propria amministrazione europea a livello territoriale, e al ruolo strategico e direttivo delle autorità europee rispetto ai poteri (per così dire, originariamente ed esclusivamente) sovrani degli Stati. In terzo luogo, l'Unione, pur non essendo uno Stato, è politicamente rappresentativa del complesso delle collettività nazionali e delle relative istituzioni statali sia nei rapporti interni che in quelli esterni. Si pensi, ad esempio, all'attribuzione di un'apposita cittadinanza europea che si affianca alle permanenti cittadinanze statuali.

Soprattutto, va tenuto conto che, dal punto di vista della distribuzione delle competenze, l'architettura dei rapporti tra Unione europea e Stati membri comporta sempre una costante interrelazione tra l'esercizio dei poteri spettanti all'Unione e dei poteri spettanti agli Stati, secondo una logica di sostanziale compenetrazione funzionale. Una compenetrazione funzionale che, potremmo dire, non consente di determinare la sussistenza di un centro davvero unico che sia dotato di poteri sovrani – nel senso di giuridicamente sovraordinati e dunque cogenti nei confronti di tutti gli altri soggetti presenti nello spazio europeo. Ben diversamente, nella realtà di fatti si tratta di una distribuzione di poteri che si può davvero configurare come una vera e propria dimostrazione della sovranità in rete. E ciò è vero anche nel caso delle competenze esclusive dell'Unione<sup>1</sup> in quanto in questi ambiti l'Unione può conferire – come infatti concretamente avviene nella più parte dei casi – agli Stati la facoltà di rendere esecutivi i suoi stessi atti. Ancor di più, nelle materie di competenza concorrenti<sup>2</sup>, sia l'Unione che gli Stati adottano atti giuridicamente vincolanti, e gli Stati possono

<sup>1</sup> Si tratta delle competenze concernenti le materia dell'unione doganale, della concorrenza per il mercato interno, della politica monetaria nei paesi che adottano l'euro, delle risorse biologiche nella politica comune della pesca, e della politica commerciale comune; vedi art. 3 TFUE.

<sup>2</sup> Si tratta delle competenze concernenti un ampio e rilevante ventaglio di materie, dal mercato interno alle politiche sociali, dalle politiche di coesione all'agricoltura e pesca, dall'ambiente alla protezione dei consumatori, e poi trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà sicurezza e giustizia,

esercitare la propria competenza quando l'Unione non la esercita e abbia deciso di non esercitarla. Ancora, vi sono le materie nelle quali l'Unione esercita competenze dette di sostegno<sup>3</sup>, ovvero provvede a sostenere, coordinare e integrare l'azione degli Stati membri (senza tuttavia richiederne l'armonizzazione delle leggi). Infine, ci sono altri casi di competenze particolari, in cui l'Unione può adottare misure per garantire che gli Stati membri coordinino le loro politiche economiche, sociali e occupazionali.

Su tutta questa architettura, poi, si ergono due principi che condizionano l'esercizio delle competenze della UE (vedi art. 5 TUE) proprio nel senso dell'instaurazione di un processo di esercizio della sovranità a rete: il principio di proporzionalità (secondo cui il contenuto e l'ambito di applicazione dell'azione dell'Unione non può superare quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi del Trattato) e il principio di sussidiarietà (secondo cui nelle competenze non esclusive l'Unione può agire solo se, e nella misura in cui, l'obiettivo di un'azione proposta non può essere raggiunto in maniera soddisfacente da parte degli Stati membri, ma potrebbe essere realizzato in modo migliore a livello dell'Unione). Soprattutto il principio di sussidiarietà, così declinato, implica che l'esercizio dei poteri effettivamente sovrani – in quanto capaci di vincolare giuridicamente i soggetti presenti all'interno dello spazio nazionale e quindi europeo – dipende da una valutazione di comparazione sull'efficienza presuntivamente raggiungibile. Con una valutazione, quindi, non determinabile una volta per tutte, ma continuamente spostabili nei suoi confini.

Tutto ciò, come noto, si è collegato ad una visione funzionalista e non statualista dell'Unione, e soprattutto si è fondato sulla progressiva affermazione delle quattro libertà di circolazione (merci, servizi, capitali e persone). In entrambe queste direzioni, la presenza – sempre più rilevante – prima delle Comunità europee e poi dell'Unione europea, ha comportato la complessiva e progressiva degradazione della materialità dei confini interstatuali, che sono stati resi, a certi fini e per determinate azioni, soltanto formalmente presenti, ma sostanzialmente privi di effettiva idoneità a segnare l'autonoma e distinta potestà di governo dei singoli Stati. Sicché anche i posti di frontiera si sono col tempo quasi dissolti, seppure, come è altrettanto noto, potendo essere ripristinati in breve tempo allorquando emergano situazioni emergenziali di particolare rilievo. Ma anche in questi ultimi casi, come a seguito dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19, il ripristino di rigidi confini materiali non ha impedito di escogitare meccanismi di collaborazione solidaristica, proprio a fini di tutela della salute, meccanismi spesso richiesti e attuati proprio su iniziativa delle comunità collocate sui confini stessi, così riducendo l'impatto della riscoperta della separazione derivante dall'introduzione di rigidi limiti alla circolazione transfrontaliera.

Al contempo, l'Unione europea ha sviluppato un'apposita politica di coesione, che favorisce, tra l'altro, proprio la cooperazione tra gli Stati e tra le relative collet-

---

sanità pubblica, ricerca sviluppo tecnologico e spazio, cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari; vedi art. 4 TFUE.

<sup>3</sup> Sono le seguenti materie: salute, industria, cultura, turismo, istruzione formazione professionale gioventù e sport, protezione civile e cooperazione amministrativa; vedi art. 6 TFUE.

tività territoriali. I programmi Interreg, in particolare, sono la dimostrazione di un obiettivo essenziale dell'Unione: rendere i confini sempre più luoghi di incontro e di collaborazione, di condivisione di strategie e politiche, di azioni pubbliche e di iniziative private. Così riducendo il connotato separatorio dei confini, e accentuandone la capacità di innescare processi di interrelazione efficiente tra persone, comunità e istituzioni che, proprio perché collocate sui versanti del medesimo confine, possono e devono trovare strade comuni per la soluzione di problemi comuni con la messa in campo di strumenti e risorse comuni. È una sfida che nei territori confinanti, e soprattutto nelle istituzioni di confine, trova sempre più accoglienza e disponibilità creando formule di azione a rete che dimostrano nei fatti una sorta di compartecipazione nell'esercizio dei rispettivi poteri sovrani.

Ciò che occorre, in vero, è assicurare che la realizzazione dei progetti finanziati dai programmi non si limiti al raggiungimento di uno specifico obiettivo, ma si traduca in un precipitato solido ed efficace che consenta di accrescere il benessere delle popolazioni confinanti, di fornire cioè strumenti permanentemente validi per ridurre gli svantaggi e i costi della vita di confine e transfrontaliera, e dunque per accrescere le condizioni di benessere personali e sociali.

Infine, va rilevato che, al di là delle specifiche problematiche attinenti alle politiche direttamente connesse alla cosiddetta difesa delle frontiere esterne, l'Unione europea, certo, non ha competenza sulla determinazione né dei confini statuali (e quindi, quando si tratta di confini esterni, degli stessi confini dell'Unione), né di quelli interni agli Stati. Anzi, quando l'Unione è stata interpellata in relazione all'eventuale appello al principio dell'autodeterminazione dei popoli al fine di ritagliare nuove entità statuali all'interno del territorio dell'Unione, l'Unione si è sottratta dall'intervenire, ritenendo che ciò sia tipica ed essenziale competenza degli Stati membri. Peraltro, come abbiamo appena sopra sottolineato, non è vero che i confini tra gli Stati, così come i confini interni ai singoli Stati, siano indifferenti per l'Unione. Nei confronti di entrambi l'Unione agisce con le politiche di coesione, politiche che, a ben vedere, hanno una finalità comune, quella di attenuare i divari tra le comunità tra loro confinanti e di assicurare il pieno sviluppo anche e soprattutto a favore degli ambiti territoriali che si presentano come svantaggiati, più deboli e quindi bisognosi di più attenzione. Insomma, anche da questo punto di vista, il fatto di essere tutti parte del comune spazio europeo consente di essere destinatari di interventi pubblici di sostegno anche e proprio quando la presenza dei confini rappresenta un fattore da considerare ai fini della identificazione delle comunità e quindi dei territori sui quali intervenire in senso prioritario.

### **3. I CONFINI NEI RAPPORTI DI SEPARAZIONE E DI POROSITÀ TRA GLI STATI**

Siamo partiti dalla duplicità della condizione di sovranità concretamente esistente tra gli Stati confinanti – o come sovranità-baluardo o come sovranità a rete – e siamo giunti quindi a rilevare che in Europa il modello ormai prevalente è quello della sovranità a rete. Certo non sono mancate, non mancano e non mancheranno episodi

emergenziali, così come pulsioni politico-istituzionali in senso opposto, sia tra gli Stati che tra le stesse comunità territoriali. Ma si dovrebbe trattare di parziali arretramenti o di isolate deroghe, e non di ri-costruzione di un sistema di rapporti fondati sulla netta distinzione degli ambiti spaziali di sovranità statale.

Del resto, due ulteriori aspetti della contemporaneità spingono l'Europa e dunque gli Stati europei nel senso dell'affermazione della sovranità a rete rispetto alla sovranità-baluardo. Il primo fattore è quello della sempre più evidente globalizzazione delle politiche pubbliche: infatti, l'intensificazione a livello mondiale dei processi di interrelazione dei rapporti umani, economici, sociali e politici, induce, quasi necessariamente, ad affrontare le problematiche più sfidanti mediante processi decisionali che superino i confini interni all'Europa. Si pensi, ad esempio, alle questioni relative all'approvvigionamento dell'energia, alla tutela dell'ambiente, alle infrastrutture per la mobilità e i trasporti, alla produzione alimentare, alla disponibilità dell'acqua. È chiaro che non si può rispondere a queste sfide con strumenti e soluzioni che siano il prodotto delle singole sovranità statuali, ma soltanto utilizzando procedimenti che mettano in comune risorse e opportunità, superando gli ostacoli collegati alla presenza di confini la cui originale determinazione rispondeva ad una possibilità di tutelare gli interessi delle proprie collettività nazionali che adesso non può più trovare adeguata soddisfazione nel mero esercizio della sovranità-baluardo.

Il secondo fattore è quello della digitalizzazione, cui si collega la sempre più prorompente emersione dell'intelligenza artificiale. Di fronte al mondo digitale, alla dematerializzazione, alla virtualizzazione, i confini risultano debolissimi e rendono indispensabile la formulazione di indirizzi regolatori comuni che impediscano atteggiamenti predatori e discriminatori, e che, al contrario, favoriscano la promozione del ricorso a quelle modalità di azione che consentano di valorizzare, in senso inclusivo e comunitario, le forze e le potenzialità presenti nei singoli Stati e nelle singole comunità territoriali.

Sotto entrambi i predetti profili adesso ricordati – la globalizzazione delle politiche pubbliche e la digitalizzazione – è palese l'evoluzione della disciplina giuridica nel campo europeo: le regolazioni nazionali tendono ad assottigliare la loro presenza, riconoscendo prevalenza alle normative poste o comunque da porre, preferibilmente, in sede europea. Ma la strada che si segue, va precisato, non è quella della sostituzione dello Stato-Europa agli Stati membri o, addirittura, la soppressione dei livelli decisionali che operano a livello decentrato, ma, ben diversamente, la costruzione di sistemi di regolazione condivisa tra il livello europeo, quello statale e quello decentrato, in cui, per di più, le autorità di vigilanza poste a livello europeo sono la risultante di quelle presenti a livello nazionale. Si pensi, ad esempio, alla recentissima normativa europea in materia di intelligenza artificiale. Su questo aspetto, non vi è dubbio che l'evoluzione delle tecnologie e la loro applicazione sempre più pervasiva nei rapporti umani e sociali, sollecita l'innovazione del diritto, mediante l'adattamento o l'integrazione delle regole già esistenti nei più diversi ambiti (dal diritto privato al diritto commerciale, dal diritto amministrativo al diritto pubblico) e tra gli ordinamenti nazionali, in specie come nel caso degli ordinamenti che hanno dato vita all'Unione

europea. In tal senso deve senz'altro considerarsi come necessaria l'azione congiunta in sede europea per la disciplina dell'intelligenza artificiale, consentendo così un livello omogeneo di regolazione, da presentare come modello su scala mondiale. E su questo fronte, agli atti europei già adottati in tema di digitalizzazione, come il *Data Governance Act* (Reg. UE 2022/868), il *Digital services Act* (Reg. UE 2022/2065), e il *Digital Markets Act* (Reg. UE 2022/1925), si è poi aggiunto il Regolamento UE 2024/1689, cioè l'*Artificial Intelligence Act*.

Va sottolineato che quest'ultimo Regolamento detta una diversa disciplina su sistemi di intelligenza artificiale a seconda del rispettivo grado di rischio per la libertà e per la sicurezza. In altri termini, non tutto è ammesso, perché vi sono taluni sistemi tecnologici che sono considerati inaccettabili per la garanzia della sicurezza, per la tutela dei diritti e per il mantenimento dei mezzi di sussistenza delle persone. Pertanto, siffatti sistemi tecnologici sin da subito (più precisamente dal febbraio 2025) saranno vietati nell'ambito dell'Unione europea, essendone preclusa l'importazione, la commercializzazione e l'utilizzazione. Viceversa, per quanto riguarda i sistemi ammessi, quelli cioè con rischi limitati o con rischi elevati, il Regolamento europeo prevede, rispettivamente, soltanto obblighi di trasparenza ovvero anche il rispetto di requisiti e l'osservanza di obblighi particolarmente rigorosi, come, ad esempio, la presenza di adeguati sistemi di valutazione e di mitigazione dei rischi, l'alta qualità dei dati che alimentano i sistemi per ridurre al minimo i rischi e i risultati discriminatori, la registrazione delle attività svolte per garantire la tracciabilità dei risultati, la documentazione dettagliata che fornisca tutte le informazioni necessarie sul sistema e sul suo scopo affinché le autorità ne possano valutare la conformità alle regole, la chiarezza e l'adeguatezza delle informazioni fornite agli operatori, e, da ultimo ma non da ultimo, la presenza di opportune misure di sorveglianza umana per ridurre al minimo i rischi. In definitiva, si è inteso adottare un sistema normativo certo complesso e molto articolato, ma nel complesso improntato, nello stesso tempo, a rigore e flessibilità, in modo da consentire che queste regole armonizzate a livello europeo possano essere applicate armonicamente nei singoli ordinamenti nazionali, così definendo un assetto normativo europeo capace di adeguarsi a quella strutturale propensione al superamento dei confini che è propria del fenomeno che si intende regolare, e cioè delle nuove tecnologie dell'intelligenza artificiale.

Insomma, dal punto di vista di un giurista che studia il potere pubblico, l'annosa questione sulla natura propria ed essenziale dei confini – se essi, cioè, siano soltanto strumenti da utilizzare per sancire la divisione tra persone, comunità e istituzioni, ovvero siano anche elementi capaci di identificare gli ambiti spaziali tra loro strutturalmente interconnessi proprio in ragione del comune affacciarsi al medesimo confine – non può che essere risolta procedendo all'analisi della realtà giuridica, cioè dei comportamenti disciplinati dalle regole di diritto. E questa analisi ci conduce a ritenere che la prima ipotesi, quella fondata sulla impermeabilità dei confini, è sempre più spesso superata dalla seconda, quella caratterizzata dalla porosità dei confini.

E ciò risulta confermato anche in un interessante saggio (CRAWFORD 2022) ove si analizzano i confini geografici da quattro punti di vista che, a ben vedere, si collegano

tutti ad una visione porosa dei confini: in costruzione, in movimento, in attraversamento, in frantumi. E tra l'altro, in modo davvero suggestivo, si è descritto un caso davvero emblematico, quello dello spartiacque alpino tra Italia e Austria dove c'è un confine che, in verità, non è fisso, ma "si scioglie e scorre lento verso valle". Insomma, un confine in continuo movimento, come dimostrato dal famosissimo caso del fortuito ritrovamento di *Otzi*, un uomo preistorico di 5.300 anni fa, che si pensava fosse stato ritrovato sul territorio austriaco, ma poi, seguendo l'evoluzione dello spartiacque tra rocce e macigni, è stato collocato a novanta metri a ovest della linea di confine rideterminata proprio per questa occasione. Ma ciò non ha impedito la fruttuosa collaborazione tra le istituzioni italiane e austriache che hanno fattivamente collaborato per consentire la migliore conservazione di *Otzi*. Insomma, può dirsi che proprio la mobilità del confine ha favorito la cooperazione transfrontaliera tra Italia e Austria nell'affrontare questo episodio davvero eccezionale nella riscoperta delle più antiche tracce lasciate dall'uomo su terre che, seppure particolarmente aspre e difficili, risultano poi decisive per identificare con precisione i tratti separativi tra territori, collettività e istituzioni statuali.

E ancora, in un originale contributo di carattere storico (SOTTURA 2021) sono state descritte le origini, spesso neglette o comunque poco conosciute, delle frontiere italiane. Tra l'altro, si ricorda l'estrema variabilità della linea di confine italo-francese, in particolare sul versante ligure e su quello del Piemonte, a dimostrazione che quanto oggi sembra scolpire identità contrapposte, è in realtà solo l'esito – talora anche casuale – di processi evolutivi di cui non conosciamo più neppure le vere ragioni e cause determinanti. Insomma, la mutevolezza delle terre di confine è un fenomeno così profondo e frequente che financo non è facile ricordare le vere cause che hanno determinato i mutevoli processi di apposizione e spostamenti delle linee di frontiera tra le collettività.

#### **4. LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA COME MANIFESTAZIONE DELLA POROSITÀ DEI CONFINI NEL SENSO DELLA SOVRANITÀ A RETE**

La cooperazione transfrontaliera è l'esempio più rilevante della sempre maggiore rilevanza di un fenomeno particolarissimo nell'evoluzione storica dei rapporti tra Stati e le comunità territoriali interne agli Stati, cioè quel fenomeno in cui il confine da elemento di separazione tra identità e poteri, e quindi di frattura quasi insanabile, diventa invece fattore non solo di interrelazione, ma anche di condivisione tra molteplici e differenziate, ma sempre più inevitabilmente collegate complementari, culture e identità, attività pubbliche e private anche in sussidiarietà, politiche e servizi pubblici, diritti e procedure. Dalla separazione alla complementarietà, dalla contrapposizione tra nemici alla solidarietà transfrontaliera tra comunità che si trovano all'interno dello stesso bacino di vita.

Nel campo sanitario, ad esempio, questi rapporti di imbricazione non solo tra istituzioni, ma anche tra comunità e persone, sono resi particolarmente evidenti dalla presenza di una disciplina europea che esalta la garanzia della libertà di scelta in ma-

teria di salute, tutela della salute e diritto alle cure – attraverso due strumenti (Reg. UE 883/2004 e 987/2009 e Dir. UE 2011/24 che ha superato il regime dell'autorizzazione preventiva, introducendo i principi di universalità all'accesso alle prestazioni) che tra loro andrebbero meglio coordinati. La concreta attuazione del diritto europeo alla salute nell'area transfrontaliera esige, ripeto esige, l'interconnessione – se non l'integrazione – di un servizio pubblico (erogato da soggetti sia pubblici che privati) mediante una *governance* multilivello (in senso orizzontale e verticale) per così dire moltiplicata in funzione degli ordinamenti statali e infrastatali coinvolti. La cooperazione che supera i confini richiede specifiche competenze, attenta analisi e capacità di proposta, se si intende svolgere un'attività di ricerca-azione che superi la mera consapevolezza dei problemi, e giunga ad offrire efficaci suggerimenti di policy alle pubbliche istituzioni (SALERNO 2022, 291).

Dal punto di vista del diritto, si possono citare almeno i seguenti profili di interrelazione che sono coinvolti dalla cooperazione transfrontaliera nel senso della sovranità a rete: tra la UE e gli Stati mediante il diritto eurounitario filtrato dagli atti di recepimento nazionali; tra gli Stati con atti di diritto internazionale; tra ciascuno Stato e i rispettivi enti infrastatali, talora dotati di competenze similstatuali, sulla base della rispettiva disciplina costituzionale e della relativa attuazione; tra gli enti infrastatali dei diversi e confinanti ordinamenti statuali nello svolgimento dei rapporti di diritto internazionale; tra il versante istituzionale (nazionale e territoriale) e i soggetti (pubblici e privati) erogatori delle prestazioni di interesse pubblico secondo la rispettiva disciplina nazionale; tra i soggetti erogatori delle prestazioni pubbliche e gli utenti del servizio di interesse pubblico (sia i titolari dei diritti coinvolti, sia i congiunti e familiari) secondo il diritto euro-unitario e i diritti nazionali applicabili (paese in uscita e paese in entrata); tra i soggetti erogatori delle prestazioni circa il rapporto di lavoro del personale (si pensi, ad esempio, alle questioni collegate alla mobilità del personale) o il mondo dell'istruzione e della formazione, o ancora circa l'applicazione della digitalizzazione e della intelligenza artificiale, secondo il diritto euro-unitario e i diritti nazionali applicabili tra i destinatari delle prestazioni circa l'istruzione e la formazione, la conoscenza multi-linguistica, le competenze di accesso ai servizi transfrontalieri, e così via.

Su tutto ciò la politica di coesione europea, i programmi Interreg (come Interreg Alcotra e marittimo, così come, su altro versante dei confini italiani, Interreg Spazio Alpino), le strategie regionali europee come quella di EUSALP, e lo strumento del GECT determinano e possono determinare una forte accelerazione e una decisa propulsione dei processi di interrelazione e di condivisione in senso transfrontaliero tra le persone, le comunità, e le istituzioni che si trovano sui versanti dei confini.

In particolare, va segnalato che l'affermazione della dinamica complessiva della sovranità a rete, nella cooperazione transfrontaliera, diventa ben diversa da quella del riconoscimento statale, in senso discendente, dei diritti civili e sociali, individuali e collettivi (alla salute, all'acqua, alla mobilità, all'istruzione, ecc.), da rivendicare nei confronti delle istituzioni competenti dello Stato di appartenenza. Mediante la

cooperazione transfrontaliera, infatti, si promuove l'attivazione delle persone, delle comunità e delle relative istituzioni regionali, provinciali e locali di entrambi gli Stati, affinché essi interagiscano in senso orizzontale per offrire servizi comuni secondo il principio della solidarietà delle risorse e delle opportunità in relazione ad un ambito spaziale che, pur appartenendo a Stati diversi, diventa punto di riferimento per sfide condivise per il benessere comune del bacino di vita transfrontaliero.

## 5. QUALCHE CONCLUSIONE, CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

Un aspetto conclusivo, in definitiva, va sottolineato: mediante la cooperazione transfrontaliera non si tratta tanto di impiegare le proprie risorse (finanziarie, strumentali e umane) a favore di soggetti stranieri, e quindi di agire semplicemente in senso caritatevole, quanto di costituire reti efficienti e condivise di protezione e promozione dei diritti civili e sociali, nella consapevolezza che negli spazi transfrontalieri non considerare e non superare la debolezza di una parte si traduce inevitabilmente nel mantenere una situazione di divario che può produrre rischi e pericoli per entrambe le parti che vivono sui versanti dei confini. Insomma, l'elaborazione e la diffusione di buone pratiche per entrambe le parti è senz'altro una prospettiva favorevole per il progresso del benessere di tutti.

La cooperazione transfrontaliera dimostra che gli ordinamenti statuali possono confrontarsi come vasi comunicanti, e dunque distinguersi mediante confini che sono dotati di una peculiare porosità. Il territorio transfrontaliero – e quindi il bacino di vita così identificabile – può diventare il riferimento spaziale di relazioni umane e sociali utilmente intrecciate in cui le persone appartenenti a Stati diversi possono condividere vantaggi comuni.

Questo può essere, se vi sarà effettiva volontà soprattutto da parte delle forze capaci di guidare i processi decisionali negli Stati e nelle istituzioni territoriali che si trovano tra loro vicini e confinanti rispetto a bacini di vita naturalmente interconnessi, il destino della nuova territorialità europea e dunque delle potenzialità cooperative nello spazio europeo. E per raggiungere questo obiettivo, in ogni caso, è indispensabile seguire un percorso in cui, innanzitutto, si agisca a livello culturale, modificando l'approccio ideologico rispetto ai confini: da strumenti e obiettivi della lotta politica tra fazioni separate e contrapposte, a strumenti e obiettivi della vera solidarietà politica, economica e sociale tra le persone, tra le comunità, tra i popoli.

## BIBLIOGRAFIA

- CRAWFORD J. (2023), *The Edge of the Plain. How Borders Make and Break Our World*, trad. it. *Maledetti confini*, Torino, Bollati Boringhieri.
- HELLER H. (1927), *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, trad. it. *La Sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1987.

- KELSEN H. (1945), *General Theory of Law and State*, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Etas Libri, 1980.
- SCHMITT C. (1927), *Der Begriff des Politischen*, trad. it. *Il concetto di politico*, in ID., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. MIGLIO, P. SCHIERA, Bologna, Il Mulino, 1972.
- SCHMITT C. (2000), *Antworten in Nürnberg*, trad. it. *Risposte a Norimberga*, a cura di H. QUARITSCH, Roma-Bari, Laterza, 2006, in specie p. 96.
- SMEND R. (1928), *Verfassung und Verfassungsrecht*, trad.it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- SOTTURA M. (2021), *Confini. Storia e segreti delle nostre frontiere*, Milano, Neri Pozza.



## EUROPA, SOVRANITÀ E TERRITORIO: LA STORIA NON È FINITA

Ilenia Massa Pinto\*

### 1. PREMESSE

Il tempo dell'entusiasmo è ormai concluso: l'esaltazione delle (presunte) nuove categorie del diritto pubblico – ritenute più idonee a descrivere un ordinamento postmoderno, poststatale, postnazionale, a geometrie variabili, nel quale il paradigma dello Stato sovrano avrebbe dovuto essere sostituito dal nuovo paradigma istituzionale dello “spazio a rete” di althusiana memoria, “di poliarchia, di arcipelago, di architettura distribuita, di policentrismo” (DE RITA 2002, 82) – si è ormai definitivamente spenta. Le categorie tradizionali del diritto pubblico non solo si sono prese una rivincita, ma hanno mostrato – stanno mostrando, anche nel modo più drammatico – la loro vitalità dovuta alle ragioni profonde che ne avevano giustificato la formazione. Così è stato per la categoria del *territorio*, e per la categoria del territorio considerata in riferimento all'Europa. Il progressivo disallineamento tra sovranità, territorio e istituzioni politiche, in funzione di nuove entità che però non hanno una natura politica, è stato retoricamente perseguito da decenni come un obiettivo foriero di un mondo migliore, se non altro perché unificato in uno spazio contraddistinto da presunti valori comuni, per lo più custoditi da Carte e Corti. Squarciato il velo, tale disallineamento sta mostrando la realtà per *constituire* la quale quelle stesse categorie tradizionali erano state costruite: una realtà che, di per sé, è dis-ordinata, in-certa, in-forme.

Ci era stato detto che all'Europa non serviva un sovrano legato a un territorio, perché “la verità è che il potere sovrano, spostandosi, evapora. Scompare. I poteri sono trasferiti a livelli superiori senza che questi diventino sovrani, e per questo io parlo di trasferimento di funzioni e non di poteri [...] : quel che sta prendendo forma, e che l'Unione europea prefigura alla perfezione, è un nuovo ordine post-hobbiano, post-statale. In esso non esistono più i singoli, identificabili sovrani. Al loro posto esiste una moltitudine di autorità a diversi livelli di aggregazione, a ciascuna delle quali fanno capo diversi interessi degli esseri umani: livelli che posseggono

---

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università di Torino.

competenze ambigue, condivise con altre autorità. Per Hobbes il sovrano era subito riconoscibile: era legato a un territorio, accentrava tutti i poteri. Oggi nessuno è più sovrano. Al suo posto abbiamo un'Unione europea multilivello, composta di più soggettività". E dunque: "perché non tornare all'epoca precedente Hobbes? Il Medioevo aveva un'umanità ben più ricca, e una pluri-identità che oggi può servire da modello. Il Medio Evo è bellissimo: sa avere suoi centri decisionali, senza affidarsi interamente a nessuno" (AMATO 2000).

Ci era stato detto che "l'assenza di un vertice pienamente affidato alla legittimazione democratica diventa *non* un *deficit* ma un tratto peculiare di un mondo diverso rispetto alla concentrazione rappresentativa delle politiche statali: l'Unione si sviluppa attraverso autorità di regolazione che filtrano le politiche locali e regionali con la compatibilità europea, equilibrano i flussi decisionali e arbitrano anche in termini di efficienza, le prevalenze e le priorità delle politiche comuni. Ma la *governance* multilivello non consente di *prevedere* quali saranno di volta in volta le interazioni tra le diverse istanze organizzative, sopranazionali, subnazionali e nazionali, che prenderanno effettivamente corpo in relazione ai centri di interesse. L'invisibilità di un sovrano diventa dunque il segno della sua *effettiva assenza*" (PALOMBELLA 2001, 28).

E tuttavia la realtà, specie a fronte delle drammatiche sfide che abbiamo innanzi, ha ormai dissipato ogni entusiasmo: "mai come ora sta diventando evidente che per concretizzare un'idea di territorio che contribuisca a supportare il processo di integrazione non si può fare a meno del suo autentico significato di "spazio normativo politicamente governato", cioè la classica concezione su cui si è fondata la costruzione dello Stato-nazione e su cui si è altresì fondata la concezione giuridica della cittadinanza come appartenenza ad una comunità politica". La realtà è che "l'UE non è uno spazio normativo politicamente governato e ciò discende, anche, dal non avere assunto il concetto di territorio come autorità politicamente sovrana su uno spazio geografico" (POGGI 2020, 445). In altre parole, "le teorie sulla c.d. geografia funzionale, che pur fotografano perfettamente una realtà di fatto, valgono sul piano descrittivo, ma non riescono a supportare una teoria costituzionale" (*ibidem*, 446).

## 2. TERRITORIO

La parola *territorio* veicola un concetto polisemico, non solo in quanto oggetto di studi in diversi contesti disciplinari, ma anche in quanto oggetto degli stessi studi giuridici (MASSA PINTO 2023, 1211 ss.). Il tema dell'ambiguità semantica della nozione di territorio è stato rilevato da tempo ed è tornato in auge negli ultimi decenni, specie nella letteratura che ha riflettuto sui processi di de-territorializzazione al tempo del predominio della tecnica. Dal punto di vista giuridico paiono di maggiore interesse quelle definizioni di territorio che ne individuano l'elemento essenziale nella *delimitazione* di uno spazio: un territorio è uno spazio *delimitato* (da un qualunque *potere*). È questa, del resto, una definizione che consente di mettere in relazione il concetto di *territorio* con quello di *potere* (LUCIANI 2019). Nell'ambito di questa generica definizione è poi utile distinguere un concetto politico-normativo (di

*territorio*, al singolare) e un concetto fisico-geografico (di *territori*, al plurale): benché strettamente connessi, e nell'esperienza storico-politica reciprocamente necessari, il primo è un concetto artificiale, che rinvia a un'idea astratta, sul presupposto che “è la politica a determinare lo spazio, e non questo a esibire un'intrinseca misura politica” (GALLI 2001, 28); il secondo è un concetto naturale, che rinvia ai luoghi fisici che offrono le consistenze materiali a quell'idea astratta, e nei quali gli uomini e le donne fanno concreta esperienza del loro stare insieme *dentro* (e *dopo* la creazione del)lo spazio politico artificiale evocato dal primo concetto.

In epoca moderna il primo significato corrisponde al concetto fondativo dello stesso potere politico sovrano, e, rispetto alla relazione territorio/potere, evoca in ultima analisi un'identità: il territorio, in questo significato *costitutivo*, è lo spazio politico in cui si esercita il potere sovrano dello Stato, è “l'ambito individuato dall'esercizio del potere” (FARINELLI 2003, 37), e dunque, ancora, è il limite spaziale della validità di un ordinamento giuridico. Nella costruzione kelseniana, che raffigura lo Stato come un ordinamento valido, come un sistema di norme, il territorio non è altro che un elemento del suo contenuto normativo. Come la norma è valida in qualche tempo, così essa è valida in qualche luogo (KELSEN 1985, 225). Questo significato politico-normativo della parola *territorio* sarebbe confermato da una delle sue possibili origini etimologiche: nel Digesto, sotto la rubrica *De significatione verborum*, Pomponio definisce il territorio come l'estensione che ricade sotto la giurisdizione del magistrato ed è qualificato dall'atto di dire giustizia, di esercitare il potere, appunto. Il termine territorio deriverebbe pertanto dal verbo *terrere* (far tremare, intimorire), e, nella forma iterativa, da *territare* (terrorizzare), da cui anche il sostantivo *terror* (per esempio riferito a Giove)<sup>1</sup>. Il territorio è dunque il luogo in cui viene esercitato il potere che atterrisce: è “l'ambito individuato dall'esercizio della pratica del potere, cioè dalla produzione della paura, sicché è nozione che non ha nulla di naturale ma è invece politica” (FARINELLI 2009, 14). La lingua tedesca ha significativamente mantenuto la corrispondenza tra *Gebiet* (territorio) e *Gebieten* (comando).

Il secondo significato della parola *territorio* trova invece corrispondenza in un'altra delle sue possibili origini etimologiche: secondo Varrone il termine *territorio* deriverebbe dall'atto di tritare (*terere*) le zolle con l'aratro e il bue, dunque avrebbe la stessa radice di *terra* (SOMAINI 2013, 18). Secondo questa derivazione, dunque, il *territorium* doveva indicare una superficie di terreno agricolo intensamente coltivata. Qui è l'elemento della fisicità a porsi in primo piano e a qualificare in conseguenza tutti i risvolti giuridici della relazione territorio/potere. Questo secondo significato rinvia infatti alle esperienze concrete, fisiche, vissute sui territori: “la terra reca sul proprio saldo suolo recinzioni e delimitazioni, pietre di confine, mura, case e altri edifici. Qui divengono palesi gli ordinamenti e le localizzazioni della convivenza umana. Famiglia, stirpe, ceppo e ceto, tipi di proprietà e di vicinato, ma anche forme

<sup>1</sup> “*Territorium* est universitas agrorum intra fines cuiusque civitatis: quod ab eo dictum quidam aiunt, quod magistratus eius loci intra eos fines terrendi, id est summovendi ius habent” (*Digesto*, 50, 16, 239).

di potere e di dominio, si fanno qui pubblicamente visibili”. La terra è “contrassegno pubblico dell’ordinamento. Il diritto è terraneo e riferito alla terra [...] . I grandi atti primordiali del diritto restano [...] localizzazioni legate alla terra. Vale a dire: occupazioni di terra, fondazioni di città e fondazioni di colonie” (SCHMITT 1991, 19-20).

Se il primo concetto è l’immagine del dover essere, dell’ordine, dell’unità, dell’*Ordnung*, il secondo è la realtà dell’essere, delle differenze, dell’*Ordnung*, del disordine e della pluralità che necessita di essere ricondotta a unità. Come noto, la teoria schmittiana ha mostrato come i due concetti siano fortemente intrecciati e che infatti il *nomos* è “ordinamento e localizzazione (*Ordnung* und *Ortnung*)” (*ibidem*, 13): la parola *nomos* “è quella che meglio si presta a rendere l’idea del processo fondamentale di unificazione di ordinamento e localizzazione” (*ibidem*, 54).

### 3. CRISI

Il denunciato disallineamento tra sovranità, territorio e istituzioni politiche – rinvenibile anche nell’esperienza del processo d’integrazione europea – può essere sintetizzato nello slogan *soft law for soft spaces*: uno spazio morbido e componibile a seconda delle necessità economiche, e non più un territorio, nella sua accezione politico-normativa (CIOLLI 2020). A mettere in crisi il concetto politico-normativo di territorio come spazio politico artificiale, e a incrinarne gli indeterminati e sempre provvisori confini entro i quali si esercita il potere politico statale, sono stati complessi processi di (neo)costituzionalizzazione e di sovra e internazionalizzazione, per lo più serventi l’idea della universalizzazione dei diritti, da un lato, e il fenomeno della globalizzazione, dall’altro.

Sotto il primo profilo, “[l]a deterritorializzazione è stata accompagnata, sul piano della cultura giuridica, dall’impetuoso sviluppo del neocostituzionalismo”, con il quale “il costituzionalismo ha messo come tra parentesi l’intera questione del potere, cancellando il tema stesso del conflitto. Quello ch’esso ci descrive e ci propone è un mondo interamente pacificato, nel quale i valori sociali di riferimento sono stati recepiti una volta per tutte nelle costituzioni e i conflitti che eventualmente li oppongono non sono risolti dal legislatore e in ragione di una mediazione politica fra interessi contrastanti, ma dal *giudice* e in ragione della sua supposta capacità di far valere le esigenze di giustizia sostanziale e di accertare le correnti profonde della società”. Non solo. In ordinamenti complessi e sempre più interconnessi con altri, “la pretesa è quella di disegnare un sistema di tutela multilivello dei diritti (sul piano nazionale, sovranazionale, internazionale), seguendo un reticolo di tutele e garanzie che, miracolosamente, dovrebbero trovare la propria composizione invece che nel confronto fra i soggetti sociali che recitano sul grande palcoscenico della politica, nella più riservata arena del famoso “dialogo fra le Corti”, dell’interlocuzione fra le autorità giurisdizionali supreme poste a guardia, in ciascuno degli ordinamenti interconnessi, dei rispettivi valori fondamentali, ma liberamente accessibili dagli interessati in una sorta di aperto “mercato” delle tutele, ben diverso da quello che il classico diritto internazionale privato già da tempo conosceva” (LUCIANI 2019, 366). Sotto

il secondo profilo, i fenomeni di globalizzazione che qui interessano sono stati resi possibili attraverso il riferimento a paradigmi tecnico-scientifici che hanno contribuito a legittimare, attraverso il ricorso alla neutralità della ragione, lo spazio dell'indecidibile, sottraendolo alla decisione politica: "Il *proprium* del pensiero utopico della modernità è stato identificato con precisione, cogliendo nella sua razionalità, nella sua interna spinta secolarizzatrice, quel che l'ha distinto dalle utopie antiche [...]. È in quanto si fonda su paradigmi tecnico-scientifici che l'utopia moderna "mira a definire un Ordine sociopolitico *de-localizzato*, universale, "libero" dai vincoli del *tópos*". Il non-luogo utopico, il suo *ouí-tópos*, è tale in ragione dell'universalità dei paradigmi fondativi del modello, universalità che è tutta schiettamente razionale. Nel momento stesso in cui il pensiero politico tocca il mondo della tecnica, il suo aggancio al luogo, al quale è antonomasticamente legato (*pólis!*) si sfilaccia, si indebolisce, si perde. E poiché tutto oppone principalmente, cioè *iuxta propria principia*, la *téchne* e il *tópos*, si crea così una linea di tensione fra politica e tecnica lungo la quale è assai malagevole una *concordia oppositorum*" (LUCIANI 2019, 350). I paradigmi tecnico-scientifici, servendo l'obiettivo della universalizzazione, sono stati l'anello che ha legato i processi di de-territorializzazione a quelli di neo-costituzionalizzazione. L'idea del limite al potere politico come idea centrale del costituzionalismo è stata per lo più intesa nel senso che esisterebbe uno spazio nel quale il potere legislativo sovrano non può *volere* e, dunque, *produrre diritto in base a giudizi di valore*: uno spazio nel quale, in ultima analisi, sembrerebbe applicabile il principio di *causalità* – tipico delle scienze della natura – anziché quello di *imputazione* – tipico della scienza del diritto in quanto scienza sociale – (KELSEN 2021, 109 ss.). Il progressivo sviluppo della scienza e della tecnica ha certo contribuito ad allargare e a legittimare questo spazio dell'indecidibile – come suole dirsi – che è stato sottratto alla ordinaria dinamica conflittuale tra parti portatrici di diverse visioni del mondo, il cui esito dovrebbe essere invece la produzione del diritto nelle forme appropriate attraverso procedure predeterminate. Ecco cosa significa crisi del concetto politico-normativo di territorio dal punto di vista procedurale (la sempre crescente dislocazione al di fuori del circuito politico-rappresentativo delle *forme* per determinare i confini dello spazio politico stesso). *Il presupposto di questo modo di ragionare è che ciò che è possibile è anche lecito, e dunque non può essere limitato/vietato dal potere politico; tutto ciò che non è giustificato con dati scientifici incontrovertibili non può essere imposto dal potere politico.*

E tuttavia le crisi economica, sanitaria, ambientale dell'ultimo ventennio, e oggi anche le guerre, hanno disvelato le retoriche interessate che troppo frettolosamente avevano decretato la fine del territorio come spazio politico. Intanto perché lo spazio politico-normativo non era mai del tutto scomparso: persino la nuova dimensione del mercato rappresentata dal cyberspazio viene riconosciuta come sottoposta al potere degli Stati, se non altro perché lo stesso cyberspazio non è a sua volta così etero e sfuggente, viaggiando lungo ben solidi cavi sottomarini e attraverso centri dati sparsi per tutto il mondo (MANNONI, STAZI 2021, 23), e poi perché, a dispetto di una certa narrazione, il mercato non è affatto autosufficiente rispetto allo Stato e al potere pubblico, nemmeno quello del cyberspazio. Siamo di fronte a fenomeni di vera e

propria balcanizzazione del cyberspazio, conteso tra entità sovrane in conflitto tra loro, che si muovono a colpi di dazi e che perseguono strategie scopertamente egemoniche. Ma gli spazi fisici e politici degli Stati si sono ripresi la rivincita nel modo più drammatico con lo scoppio della guerra in Ucraina, per quel che ci riguarda più direttamente, ma anche della guerra in Medio Oriente: l'idea della formazione di un mondo unificato e pacificato da un diritto globale sganciato dagli spazi materiali – e dunque politici, perché non esistono idee politiche senza uno spazio alle quali riferirle – si è rivelata niente di più che una narrazione, e, aggiungerei, una narrazione interessata. La fuga nella despazializzazione ha mostrato ormai da tempo tutta la sua inconsistenza, ma certamente le guerre le hanno dato il colpo di grazia nel modo più drammatico.

#### 4. ASSENZA

In questo contesto la categoria più esplicativa per inserire un riferimento all'Europa è quella della *assenza*. L'Europa *assente* è una proposizione foriera di ricchissime implicazioni giuridico-costituzionali. L'Europa *assente* è al contempo un'affermazione descrittiva, un giudizio polemico, un concetto costituzionale imprescindibile.

Un'affermazione descrittiva. Di fronte alle attuali sfide epocali di dimensioni planetarie l'Europa non è un soggetto politico che si esprime e che agisce unitariamente. La cronaca che si limita a registrare gli atteggiamenti ufficiali assunti dalle istituzioni europee e dagli Stati membri dell'Unione europea rispetto alle drammatiche vicende del conflitto israelo-palestinese ne costituisce solo l'ultimo sintomo. L'Europa *assente* si fa, allora, anche giudizio polemico: è la presa d'atto di ciò che dovrebbe essere, ma che non è, di ciò che si vorrebbe che fosse, e che invece non è. Sul piano internazionale già la vicenda della guerra in Ucraina aveva dimostrato che l'Europa è assente perché non è in grado di sostenere una posizione politica autonoma nelle relazioni internazionali rispetto a un esasperato atlantismo che continua a ruotare intorno alla retorica delle democrazie sotto attacco da parte di regimi ostili alla libertà e alla democrazia: Ucraina e Israele sono ora accomunate contro Putin e Hamas.

I fatti che abbiamo sotto gli occhi avrebbero dunque squarciato il velo dell'ipocrisia che ha coperto sinora il processo d'integrazione europea. Delle due opposte narrazioni che hanno accompagnato sin dall'inizio tale processo – l'una elevandolo a *mito*, l'altra degradandolo a *complotto* – è quest'ultima a essere uscita infine allo scoperto. Se la storiografia è unanime nell'identificare i primi passi del processo d'integrazione europea in alcuni avvenimenti politici verificatisi alla fine del secondo conflitto mondiale, essa è tuttavia divisa rispetto all'interpretazione di quegli stessi avvenimenti. Infatti i primi passi che hanno condotto agli sviluppi successivi dell'integrazione europea devono essere imputati, secondo una prima narrazione, all'implementazione, al termine del secondo conflitto mondiale, delle diverse ideologie europeiste che, spesso meditate nel clima culturale della resistenza antifascista, nelle carceri e nei confini, si proponevano finanche l'eliminazione degli Stati nazionali,

considerati responsabili di aver trascinato i popoli nel disastro dei totalitarismi prima, e della guerra poi, al fine di realizzare una vera e propria Federazione degli Europei, immaginata come una nuova convivenza sociale fondata su nuovi valori comuni. Ma secondo l'opposta narrazione, quei medesimi primi passi devono essere invece imputati ai calcoli strategici degli stessi Stati nazionali, in quel particolare frangente storico in cui gli obiettivi principali erano rivolti a trarre i maggiori vantaggi nella ricostruzione delle economie nazionali, a scongiurare il risorgere della potenza tedesca, a gestire l'occupazione dell'URSS vittoriosa in Europa e in Asia dopo la rottura dell'alleanza anti-hitleriana, a ricompattare il fronte della Guerra Fredda e, in ultima analisi, a costituire una terza potenza mondiale durante gli anni di quella guerra. Queste opposte narrazioni hanno poi accompagnato sistematicamente la descrizione di tutte le tappe fondamentali del successivo processo d'integrazione europea, anche di quelle che hanno segnato gli ultimi decenni.

E tuttavia lo spazio vuoto dell'assenza che il velo squarciato ha mostrato in tutta la sua drammaticità chiama in causa un concetto costituzionale essenziale: per rendere presente l'Europa, per costituirla in corpo politico, per ri-allineare ciò che è stato dis-allineato, serve un Rappresentante politico, poiché, secondo l'insuperabile insegnamento hobbesiano, è l'unità del Rappresentante, e non l'unità del rappresentato, che fa "uno" il corpo politico. Il rappresentato, infatti, è per definizione dis-unito. Rappresentare politicamente una pluralità non vuol dire però rispecchiare quella realtà come un qualcosa che c'è già: vuol dire, appunto, fare esistere qualcosa che non c'è ancora, ma che in questo suo farsi, rivolto a un modello futuro indicato dal Rappresentante stesso, diventa una realtà dinamica e attuale: che c'è. Ma affinché si metta in moto un circuito politico-rappresentativo virtuoso è indispensabile la presenza di identità collettive europee che "portino" visioni del mondo e programmi politici. Per anni ci si era domandati se l'Europa potesse avere una costituzione: non è forse azzardato sostenere che, in futuro, paradossalmente, potrebbero essere proprio le tragedie a livello planetario (povertà, guerre di aggressione, terrorismo, devastazione dell'ambiente) a mettere in moto un possibile circolo virtuoso che promuova quel conflitto che impone di essere concluso con un accordo intorno a principi fondamentali, tra soggetti collettivi europei, accordo nel quale solo può consistere una costituzione democratica. In quest'ottica, la ricerca, da parte dell'Europa, di risposte unitarie, nello scenario geopolitico, alle grandi emergenze sociali e politiche che l'umanità ha di fronte, potrà porre i presupposti per il formarsi di una costituzione europea.

L'assenza è dunque paradossalmente una condizione tanto drammatica quanto indispensabile: è l'assenza che esige di essere superata. E anche rispetto alle due più pressanti questioni internazionali a fronte delle quali l'Europa è chiamata oggi a essere presente, non si può non partire dall'organizzazione e dalla unificazione in "visioni del mondo" dei diversi atteggiamenti che possono essere assunti: in sintesi, la via breve dello scontro di civiltà o la faticosissima via della comprensione delle ragioni dell'Altro da parte di tutte le parti in causa, nella consapevolezza dell'attuale disordine internazionale e delle sue cause e responsabilità. Ma servono identità collettive eu-

ropee organizzate in grado di “portare” queste visioni. In altri termini: le indefettibili ragioni che avevano mosso la progressiva saldatura della triade sovranità territorio rappresentanza permangono. Non conosciamo altra via, nemmeno per l'Europa.

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO G. (2000), *La Stampa*, 13 luglio.
- CIOLLI I. (2020), *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in *federalismi.it*, n. 31.
- DE RITA G. (2002), *Il regno inerme. Società e crisi delle istituzioni*, Torino, Einaudi.
- FARINELLI F. (2003), *Geografia. Un'introduzione ai modelli del mondo*, Torino, Einaudi.
- FARINELLI F. (2009), *La crisi della ragione cartografica*, Torino, Einaudi.
- GALLI C. (2001), *Spazi politici. Letà moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino.
- KELSEN H. (1985), *Teoria generale delle norme* (1979, postuma), Torino, Einaudi.
- KELSEN H. (2021), *La dottrina pura del diritto* (1960), Torino, Einaudi.
- LUCIANI M. (2019), *Dal cháos all'ordine e ritorno*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2.
- MANNONI S., STAZI G. (2021), *Sovranità.com. Potere pubblico e privato ai tempi del cyberspazio*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- MASSA PINTO I. (2023), *Territorio e potere*, in *Enc. Dir.*, I tematici, V, Milano, Giuffrè.
- PALOMBELLA G. (2001), *Tradizioni, politica e innovazione nel nuovo ordine europeo*, in E. SCODDITI, *La Costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, Dedalo.
- POGGI A.M. (2020), *Dove va l'Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 19.
- SCHMITT C. (1991), *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”* (1950), Milano, Adelphi.
- SOMAINI F. (2013), *Spazi complessi, territorialità plurime. Spunti di riflessione attorno ai concetti di territorio, territorializzazione e territorialità (ed al loro utilizzo in ambito storiografico)*, in *Itinerari di ricerca storica*, XXVII, n. 1.

# **LA DINAMICITÀ DEI CONFINI NELL'UNIONE EUROPEA: NOTE SULLA COOPERAZIONE TERRITORIALE NELLA SUA DECLINAZIONE TRANSFRONTALIERA**

Tanja Cerruti\*

## **1. LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA: CENNI INTRODUTTIVI**

Sin dal suo avvio, il processo di integrazione europea ha costituito fertile terreno di sperimentazione di soluzioni innovative che, coinvolgendo non solo diversi ambiti dell'azione statale, ma anche gli stessi elementi costitutivi degli ordinamenti, si sono rivelate in grado di incidere progressivamente sul modo di intendere tali istituti all'interno delle realtà nazionali, complici le trasformazioni di carattere economico e sociale che stanno interessando il pianeta. A questo proposito particolarmente significativa è la concezione del territorio, accolta dall'Unione europea in una dimensione malleabile, meglio rispondente alla definizione di spazio, che rende conseguentemente più flessibili anche gli elementi che ne sono pertinenze fondamentali, cioè i confini. L'approccio elastico e orientato alla funzionalità che caratterizza il sistema eurounitario ha incoraggiato lo sviluppo di forme di cooperazione fra territori, che si rivelano di particolare interesse quando sono poste in atto in aree attraversate dai confini che dividono politicamente gli Stati.

A queste si rivolgono le brevi note dei paragrafi seguenti che, muovendo da alcune considerazioni sulle sembianze che gli elementi costitutivi dello Stato assumono nell'ordinamento dell'UE, si soffermano sulla cooperazione territoriale per poi prendere in esame uno degli strumenti di cui questa si avvale nella dimensione transfrontaliera, quello dei GECT, e concludere infine con alcune riflessioni sul significato dei confini nel sistema europeo.

## **2. GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DELLO STATO E LA LORO TRASPOSIZIONE NELL'ORDINAMENTO EUROPEO**

Quando si tenta di misurare il livello di integrazione europea ricercando il paragone fra l'attuale sistema dell'Unione e lo schema tipico degli ordinamenti nazionali si

---

\* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Torino.

muove inevitabilmente dalla valutazione dei tre elementi ritenuti tradizionalmente costitutivi dello Stato, popolo, territorio e sovranità, per coglierne analogie e differenze nelle due diverse realtà.

La prima constatazione da svolgere a questo proposito è che nonostante i costanti progressi del processo di integrazione continuano a persistere delle differenze significative fra i caratteri che i tre elementi assumono negli Stati nazionali e quelli che li connotano invece nel contesto europeo, all'interno del quale tale "differenziazione morfologica" non implica però necessariamente una menomata idoneità alla realizzazione del progetto finale.

Per quanto concerne la sovranità, evidenti sono le differenze che separano la sfera di competenze e attribuzioni dell'Unione europea dalle prerogative che rientrano nella sovranità statale, per quanto la stessa partecipazione al processo di integrazione europea sia venuta a incidere progressivamente sull'entità e sulle concrete modalità esplicative di tali prerogative. Sempre più numerosi sono infatti gli ambiti dell'attività statale che vengono demandati alla gestione unionale e di non poca incidenza è il condizionamento dell'Unione su questioni fondamentali nella vita degli Stati. Esempio emblematico ne è il bilancio, che viene oggi quasi "negoziato" nelle sedi europee.

Un ulteriore elemento che incide sulla sovranità statale, non consentendo di considerarla come una prerogativa a tutto tondo, è il fenomeno della globalizzazione, che porta gli Stati a subire inevitabili condizionamenti dalle logiche del sistema nel quale sono inseriti (FERRARA 2023), a partire dal piano economico. Tale condizionamento sprigiona i propri effetti indipendentemente dalla partecipazione a un processo di integrazione regionale, che si potrebbe anzi configurare come uno strumento di "protezione" delle realtà più piccole e un più sicuro canale di partecipazione alle dinamiche di scala mondiale (analogamente POGGI 2020b, 349).

La peculiarità della sovranità europea, che pare più opportuno definire in termini di insieme di attribuzioni, risiede nella sua flessibilità. Il sistema dell'Unione prevede infatti dei grimaldelli che gli Stati possono utilizzare per riappropriarsi almeno in parte di quella sfera decisionale di cui le hanno ceduto ampie porzioni, con conseguente riduzione del *domaine* a essa riservato: dal cruciale art. 4.2 TUE, che, imponendo il rispetto delle identità nazionali, vive in costante tensione con l'art. 2 TUE, che sancisce invece i valori comuni, alle soluzioni previste all'interno delle singole politiche, come la possibilità di ripristinare i controlli ai confini nello spazio Schengen. La tendenza al "recupero" della propria sovranità sembra emergere soprattutto nelle situazioni di crisi, in cui gli Stati si sentono chiamati a garantire i diritti e, in particolare, la sicurezza dei propri cittadini, come di fronte alle calamità naturali o al fenomeno migratorio oppure in quelle realtà i cui regimi tendono a discostarsi, talvolta solo temporaneamente, dalla visione politica comune dell'Unione europea, mettendo addirittura in gioco l'applicazione dell'art. 7 TUE, che disciplina uno degli istituti maggiormente in grado di incidere sul delicato equilibrio fra la dimensione nazionale sovrana e l'appartenenza al sistema unionale.

Benché la sfera di attribuzioni dell'Unione europea sia inferiore a quella riconducibile alla sovranità statale, la dimensione del potere forgiata quasi su misura per tale

realtà ha permesso sinora al sistema non solo di funzionare, ma anche di progredire, di crescere, di portare avanti la gestione comune di diversi ambiti materiali e, inevitabilmente, di incidere sull'esistenza di milioni di persone.

Venendo proprio alla componente personale, anche a questo proposito si possono rilevare analogie e differenze fra il popolo di uno stato nazionale e l'insieme dei cittadini che vivono nell'Unione europea. Pur condividendo già da alcuni decenni la titolarità di una cittadinanza comune e il conseguente accesso ai medesimi diritti, gli abitanti dell'Unione non si riconoscono (ancora?) in quella omogeneità culturale, linguistica, un tempo anche religiosa, che, pur con diverse eccezioni, consente l'identificazione dei popoli nazionali. Anche su questo aspetto le modifiche che hanno interessato e interessano, almeno in alcune aree, le società degli Stati europei portano a domandarsi se non si sia verificata un'ibridazione di quel concetto di popolo nazionale accomunato da lingua, cultura, tradizioni, ma anche dalla soggezione inderogabile (come recita l'art. 2 della Costituzione italiana) a doveri comuni, giustificata dal vincolo di solidarietà che dovrebbe legare gli appartenenti alla stessa comunità (POGGI 2020a, 447). Il fenomeno migratorio, affermatosi, pur con dimensioni diverse, nelle due opposte direttrici dell'entrata e dell'uscita, sta incidendo infatti significativamente sui connotati delle popolazioni degli Stati europei, che si apprestano a diventare sempre più eterogenee e "transitorie", a motivo innanzitutto dell'ingresso di persone provenienti da altri continenti e, in secondo luogo, dei frequenti spostamenti, temporanei o duraturi, dei cittadini verso Stati europei o realtà extraeuropee considerati più attrattivi, per ragioni di studio o di lavoro, inducendo in taluni casi a paventare il fenomeno della c.d. "fuga di cervelli" e il conseguente impoverimento dei paesi di origine. La maggiore flessibilità nella delimitazione del popolo rende meno solida la condivisione dei valori fondanti (DE VERGOTTINI 1998, 215) e ancor più flebile quella percezione dei doveri reciproci che già l'evoluzione della sensibilità sociale sembra aver attenuato, sottoponendola al dominio quasi tirannico dei diritti.

Se quindi alla mancanza di prerogative sovrane in capo all'Unione europea corrisponde una sovranità comunque indebolita anche negli Stati membri e alla carenza di un popolo europeo si affianca (più che contrapporsi) una visione cangiante dei popoli nazionali, il territorio si presta a sua volta a una lettura che coglie nel più flessibile concetto di "spazio europeo" non tanto i limiti di tale diverso assetto, quanto le potenzialità e le risorse, che risultano diverse sì da quelle offerte agli Stati nazionali, ma senz'altro meritevoli di essere valorizzate.

A proposito della dimensione degli Stati non si può non rilevare che anche al loro interno il concetto tradizionale di territorio (inteso come ambito di esercizio del potere statale che può dettare le condizioni del suo utilizzo e accesso), pur rimanendo ancorato ai punti fermi costituiti dalla presenza di confini sicuri e dalla possibilità del controllo dello Stato sugli stessi, viene messo in discussione sia dalla diffusione di uno spazio "parallelo", offerto dalla rete internet – che consente di creare dei luoghi diversi da quelli reali, più refrattari ai tentativi di delimitazione (SCACCIA 2017, 17 ss.) –, sia dal già citato fenomeno migratorio, che allenta in molti casi il legame quasi di sangue che univa il popolo al territorio, sia infine dal verificarsi di eventi di grande

impatto, come i disastri naturali o le pandemie, che prescindono dai confini nazionali e impongono una gestione sovranazionale.

Avendo sostituito al tradizionale elemento del territorio il più malleabile concetto di spazio, accolto oltretutto in una dimensione pluridimensionale e quasi transitoria, che lo porta a variare a seconda delle politiche interessate e del progressivo ingresso (o eventualmente recesso) degli Stati membri che vi partecipano (si pensi, per menzionarne solo alcuni, all'area di libera circolazione nota come spazio Schengen o all'Area euro), l'assetto dell'Unione europea si rivela particolarmente emblematico di questa nuova visione.

Il "territorio" europeo non è tuttavia completamente estraneo alla concezione originaria, che si potrebbe definire "politica", che porta a identificarlo nell'insieme dei territori degli Stati membri e a delimitarlo, al pari di quanto avviene negli Stati nazione, con confini che coincidono con le frontiere che dividono gli Stati membri dai paesi esterni alla UE. Nell'ordinamento europeo i confini sono però presenti anche in una seconda dimensione, per così dire interna, corrispondente alle divisioni che separano gli Stati membri fra di loro, senza costituire il perimetro esterno dell'Unione. Considerate giustamente distinte dalle eventuali suddivisioni politico-amministrative interne agli Stati nazionali (PRESCOTT 1965, 152 ss.), tali frontiere delimitano l'area di esercizio della sovranità dei diversi Stati membri, ma con un'efficacia a tratti ridotta rispetto a quella che permane in capo ai confini esterni dell'Unione.

Nella dimensione europea il territorio presenta quindi fattezze *sui generis*, la più significativa delle quali è la dinamicità, che connota sia, come già accennato, lo stesso modo di intenderlo e utilizzarlo, sia la sua pertinenza fondamentale, cioè i confini o, meglio, le frontiere, divenute teatro, tanto nella dimensione interna quanto in quella esterna, di sperimentazioni e soluzioni che consentono di attribuire loro nuove chiavi di lettura.

### 3. LA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

Il contesto eurounitario, che si caratterizza come già detto per il recepimento di un'idea funzionale del territorio, rivolge da sempre la sua attenzione alle aree geografiche, mirando a incentivarne le potenzialità di sviluppo attraverso appositi programmi di sostegno e favorendo la cooperazione. Se l'idea dell'Europa delle Regioni è infatti presto tramontata e il dialogo fra gli enti territoriali infrastatali e le Istituzioni europee non si è rivelato particolarmente fecondo né nel canale c.d. diretto (cioè all'interno delle Istituzioni europee rappresentative delle Regioni), né attraverso quello indiretto (cioè attraverso il loro coinvolgimento in sede nazionale), sempre solida si è mantenuta la prospettiva della politica di coesione, che si rivolge proprio ai territori.

Prevista dall'Atto unico (ma perseguita sin dagli albori), la coesione economica e sociale ("un coacervo poliedrico di regole, azioni e strumenti mediante il quale la *governance* istituzionale multilivello... opera al fine di perseguire la crescita socioeconomica delle composite aree territoriali dell'UE", SBRESCIA 2017, 161 s.), figura a partire dal Trattato di Maastricht fra le finalità dell'allora Comunità, oggi Unione

europea (attuale art. 3 TUE), che vi attribuisce un “ruolo cardine” (IACOPINO 2017, 3), coltivandone anche una dimensione territoriale che a partire dalle modifiche di Lisbona trova menzione nel Trattato (CIOLLI 2020, 38 s.). Fra i principali obiettivi della politica di coesione è annoverata la cooperazione territoriale europea, concepita “per risolvere i problemi che trascendono i confini nazionali e richiedono una soluzione comune, nonché per sviluppare congiuntamente le potenzialità dei diversi territori” (SCHWARZ 2024). A questo proposito, in riferimento alla coesione l’attuale TFUE elenca, fra le aree oggetto di “un’attenzione particolare”, insieme alle “zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale”, le “regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, *transfrontaliere* e di montagna” (art. 174, comma 3, corsivo aggiunto).

Oggetto di programmazione pluriennale, per il periodo 2021-2027 la cooperazione territoriale è disciplinata dal Regolamento (UE) 2021/1059 che, analogamente a quanto avveniva in passato, l’ha articolata su più livelli. Il primo è quello della cooperazione transfrontaliera (componente “Interreg A”), che viene avviata tra le regioni c.d. NUTS 3 (nomenclatura delle unità territoriali per la statistica) “situate lungo le frontiere terrestri interne ed esterne con paesi terzi o paesi partner, nonché tutte le regioni dell’Unione di livello NUTS 3 che si trovano lungo i confini marittimi separati da una distanza massima di 150 km di mare, fermi restando gli eventuali aggiustamenti...” (art. 4). Tale forma di collaborazione, praticata sin dagli anni Cinquanta del secolo scorso (COLETTI 2022, 522), si prefigge di risolvere problematiche condivise, individuate di comune accordo, e di sfruttare le potenzialità di crescita delle aree frontaliere, “rafforzando nel contempo il processo di cooperazione ai fini dello sviluppo armonioso generale dell’Unione” (SCHWARZ 2024).

Il secondo livello prevede la cooperazione transnazionale (componente “Interreg B”) che si sviluppa su aree più ampie (NUTS2), composte da territori di Stati diversi o attorno a bacini marittimi e coinvolge partner dei programmi di livello nazionale, regionale e locale degli Stati membri e, talvolta, di Stati terzi (fra cui Islanda e Liechtenstein) o coinvolti nella Politica di allargamento e di vicinato o paesi e territori d’oltremare (PTOM), con l’obiettivo di ottenere un più elevato livello di integrazione territoriale. Molti degli investimenti di questo filone sono rivolti al sostegno dell’innovazione e della transizione verde e digitale (SCHWARZ 2024).

Il terzo livello è quello della cooperazione interregionale (componente “Interreg C”), che può coinvolgere l’intero territorio di tutti gli Stati membri dell’UE e dei paesi partner prefiggendosi la creazione di reti volte allo sviluppo di buone pratiche e alla facilitazione dello scambio e del trasferimento delle esperienze delle regioni virtuose (BERIONNI 2012, 731). Tra i fini di questa forma di collaborazione è annoverato quello di “sostenere la costituzione, il funzionamento e l’uso dei gruppi europei di cooperazione territoriale ([d’ora in avanti] GECT)” (art. 3, punto 3), c), iii).

Il quarto livello, aggiunto nell’ultima programmazione, è quello della cooperazione nelle regioni ultraperiferiche (componente “Interreg D”), che persegue il fine di migliorare le sinergie fra tali regioni e i paesi e territori vicini, contemplando ipotesi

di utilizzo congiunto del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e di fondi esterni, come lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI). Per incentivare lo sviluppo sostenibile e le relazioni di buon vicinato il regolamento prevede forme di cooperazione con paesi terzi, partner e con i paesi e Territori d'Oltremare, nonché tra le regioni ultraperiferiche dell'UE e i loro vicini. Le forme di sinergia nell'ambito dell'*Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA) consentono di perseguire, insieme agli obiettivi della politica di coesione, anche quelli della Politica di allargamento e di vicinato benché, a quest'ultimo proposito, a seguito dell'invasione dell'Ucraina molte forme di collaborazione con Russia e Bielorussia siano state sospese.

La cooperazione territoriale può risultare quindi particolarmente innovativa in quelle aree geografiche dell'UE che, sviluppandosi intorno ai confini politici, vengono definite frontaliere e che costituiscono oggetto di specifico interesse da parte dell'Unione. Per richiamare solo alcuni, recenti, interventi, in una Comunicazione del 2017 [COM(2017) 534, 1-3] la Commissione, oltre a riportare i dati sulla percentuale della superficie e della popolazione dell'UE considerata frontaliere, nonché del PIL che vi si produce, definisce le regioni frontaliere “luoghi in cui il processo di integrazione europea dovrebbe essere visto in modo particolarmente positivo: dovrebbe essere possibile svolgere tutte le attività quotidiane (studiare, lavorare, formarsi, prestare assistenza o fare affari) indipendentemente dall'esistenza di confini nazionali”.

A valle di un procedimento istruttorio basato sul dialogo con diversi soggetti coinvolti e una consultazione pubblica, la Commissione mette in luce le problematiche che affliggono tali territori, fra le quali spicca la barriera linguistica (che non potrebbe però essere completamente abbattuta “in quanto l'Europa è costruita sulla diversità e sulla sussidiarietà”, 7) e la difficoltà di accesso a servizi fondamentali come quelli ospedalieri e individua una serie di aree di intervento, dando atto delle buone pratiche già avviate nel settore e delle azioni che vi si potrebbero intraprendere. Le aree concernono il rafforzamento della cooperazione e degli scambi, il processo legislativo e le procedure amministrative, l'accesso a informazioni affidabili e a servizi competenti, il sostegno all'occupazione, la promozione del multilinguismo, il sistema dei trasporti (soprattutto pubblici), la condivisione delle strutture di assistenza sanitaria, il quadro giuridico e finanziario, la raccolta di esperienze di interazione transfrontaliera.

Il documento si conclude invocando un'azione dell'Unione, in cooperazione con gli Stati membri, le regioni e le altre parti interessate, nella consapevolezza che le Regioni frontaliere possono contribuire in misura maggiore al benessere dei cittadini dell'UE, diventando “laboratori viventi dell'integrazione europea, a beneficio dei territori europei e dei loro abitanti” (18).

La Commissione europea torna sul tema nel 2021, con una relazione [COM(2021) 393] che, riprendendo sin dal titolo la definizione di “laboratori dell'integrazione”, prende le mosse dal contesto pandemico per constatare come la chiusura delle frontiere interne all'UE abbia inciso profondamente sul funzionamento di molti servizi

e strutture ubicati nelle regioni di confine, ma anche per ricordare il ruolo importante svolto da alcune strutture transfrontaliere nel coordinamento della crisi. Nella prima parte del documento viene stilato un bilancio (talvolta positivo) dei risultati conseguiti in attuazione delle azioni proposte nel 2017. Nella seconda parte vengono vagliate le possibilità di utilizzo delle iniziative del quadro finanziario pluriennale in corso (2021-2027) per favorire la ripresa delle zone frontaliere, spesso notevolmente colpite sul piano economico dalla crisi, suddividendole in quattro gruppi tematici: “resilienza grazie a una cooperazione istituzionale più profonda; servizi pubblici transfrontalieri più numerosi e migliori; mercati del lavoro transfrontalieri più dinamici; regioni frontaliere per il Green Deal europeo”. Una singolare attenzione è riservata alle zone confinanti con i paesi coinvolti nel processo di preparazione all’adesione.

Nel settembre 2022 il Parlamento approva un’omonima risoluzione nella quale, accogliendo la relazione della Commissione europea, riprende i dati sulle regioni frontaliere dell’Unione ma soprattutto mette in luce le peculiarità che caratterizzano tali zone, dal punto di vista sia delle problematiche che le affliggono, portando spesso, tra le altre cose, allo spopolamento, sia delle azioni che si potrebbero intraprendere per trovare soluzioni o correttivi, in sintonia con quanto già proposto dalla Commissione. Fra le altre cose, si sottolinea l’opportunità di favorire l’insegnamento della lingua dello Stato limitrofo e, in riferimento al sistema dei trasporti, di prestare particolare attenzione a quello ferroviario. Si suggerisce poi di far fronte agli svantaggi strutturali attraverso un sistema di aiuti specifico, destinandovi ad esempio a partire dalle programmazioni successive una percentuale del bilancio della politica di coesione dell’UE e affidandone la gestione ai GECT o a strutture analoghe previste nelle regioni frontaliere.

Fra le più significative difficoltà cui lo sviluppo di forme di cooperazione fra regioni di Stati diversi deve fare fronte vengono però indicati (grazie anche ai risultati di una consultazione pubblica svolta nel 2020) gli ostacoli di carattere giuridico e amministrativo inevitabilmente causati dalla diversità delle legislazioni coinvolte. Per tentare di ovviare a tale problema già nel 2018 la Commissione europea aveva cercato delle soluzioni, proponendo, in una bozza di regolamento, un meccanismo transfrontaliero, da utilizzare su base volontaria, che avrebbe permesso l’applicazione della normativa di uno Stato membro limitrofo. Mirando ad agevolare la progettualità congiunta delle regioni frontaliere dell’UE [COM(2018) 373; GRISOSTOLO 2020], il progetto era stato accolto con favore dal Parlamento europeo, ma poi sospeso per decisione del Consiglio, all’interno del quale gli Stati membri avevano espresso delle perplessità su alcuni aspetti fra cui la natura volontaria, gli oneri amministrativi, il riconoscimento dei meccanismi esistenti e le conseguenze sul piano del diritto costituzionale (SCHWARZ 2024).

Sia la Commissione per lo sviluppo regionale (commissione permanente del Parlamento europeo) sia il Parlamento stesso si sono adoperati però per il superamento dell’impasse. In particolare nel settembre 2023 il Parlamento ha approvato una risoluzione con cui ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta modificata, che tenesse conto delle necessità legate alla mobilità del lavoro, nonché, più in ge-

nerale, alle sfide demografiche, sociali, economiche e ambientali [2022/2194(INL)], a cui ha fatto seguito, nel dicembre dello stesso anno, l'approvazione da parte della Commissione di un nuovo testo che, mantenendo sempre il fine di ridurre gli ostacoli che incontrano le comunità transfrontaliere, ha tenuto in considerazione i rilievi del Consiglio e del Parlamento [COM(2023) 790]. La proposta delinea una procedura semplificata secondo la quale quando, in mancanza di un accordo di cooperazione internazionale, si presentino degli ostacoli di natura amministrativa e giuridica nelle regioni di confine degli Stati membri, questi possono ricorrere allo strumento di facilitazione per affrontarli.

Nel maggio del 2025 la materia è stata in parte disciplinata dal Regolamento (UE) 2025/925 che, perseguendo l'intento di ridurre gli ostacoli transfrontalieri "che impediscono la predisposizione e il funzionamento di qualsiasi infrastruttura necessaria allo svolgimento di attività transfrontaliere pubbliche o private, ovvero di qualsiasi servizio pubblico transfrontaliero che sia prestato in una determinata regione transfrontaliera e che promuova la coesione economica, sociale e territoriale", consente agli Stati membri, solo nelle relazioni con altri Stati membri, di istituire dei "punti di coordinamento transfrontaliero a livello nazionale o regionale" (art. 1).

Venendo invece ai punti di forza della cooperazione territoriale transfrontaliera, gli studi e i documenti europei sono concordi nell'individuare fra i suoi più validi canali di attuazione, le cui potenzialità potrebbero essere anzi ulteriormente sfruttate, lo strumento del GECT.

#### 4. I GECT (GRUPPI EUROPEI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE)

I GECT sono stati istituiti dal Regolamento (CE) 1082/2006, nella cui parte introduttiva sono spiegate le ragioni che hanno portato alla loro previsione. Radicati nella politica di coesione con il richiamo all'art. 159 c. 3 dell'allora TCE, i GECT sono finalizzati a potenziare la cooperazione territoriale per perseguire "lo sviluppo armonioso del territorio della Comunità nel suo insieme e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale" (considerando, punto 1) ovviando alle difficoltà frapposte dalle differenze fra le legislazioni nazionali (punto 2), anche alla luce dell'aumento del numero di frontiere terrestri e marittime della Comunità a seguito dell'allargamento (punto 3) e della scarsa idoneità dimostrata a tal fine dagli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico (punto 4). Inserendosi nel quadro dell'*acquis* del Consiglio d'Europa (punto 5) e affiancando gli strumenti finanziari disciplinati dal coevo regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio (punto 6, poi abrogato dal Reg. 1303/2013), rispondendo altresì al fine di incoraggiare la "realizzazione di azioni di cooperazione territoriale che non prevedono alcun contributo finanziario della Comunità" (punto 7), il nuovo istituto è definito come "uno strumento di cooperazione a livello comunitario che consenta di creare, sul territorio della Comunità, gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati 'gruppi europei di cooperazione territoriale' (GECT)", a partecipazione facoltativa (punto 8). Tali Gruppi possono impegnarsi nell'attuazione di programmi

o progetti di cooperazione territoriale cofinanziati dalla Comunità attraverso i fondi strutturali oppure per la realizzazione di azioni di cooperazione territoriale originate dall'iniziativa dei soli Stati membri e delle loro autorità regionali e locali, cui spetta la responsabilità finanziaria, senza implicare alcun intervento della Comunità (punto 11).

Nel testo originario, questa nuova forma di collaborazione era riservata prevalentemente agli Stati membri (art. 2), dal momento che la partecipazione di "entità di paesi terzi" era possibile solo a date condizioni (punto 16).

Nel 2013 il Regolamento ha subito alcune significative modifiche a opera del Regolamento (UE) 1302/2013, la cui adozione è stata volta, oltre che ad adattare l'atto alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, a "facilitare la creazione e il funzionamento dei GECT", in modo tale che "un più ampio ricorso" a tale strumento "contribuisca a migliorare la cooperazione e la coerenza strategica tra organismi pubblici, senza generare oneri aggiuntivi per le amministrazioni nazionali o dell'Unione" (considerando, punto 1), anche alla luce della prassi invalsa sino ad allora, che ne provava l'utilizzo a fini di cooperazione nell'ambito di politiche diverse da quella di coesione (punto 5).

Come bene emerge sin dalla parte introduttiva dell'atto, una delle principali innovazioni della novella del 2013 è consistita nell'estensione del novero dei partecipanti e nell'apertura ai paesi terzi. Quanto ai primi, è stata sancita l'inclusione delle "imprese pubbliche" di cui alla direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché delle "imprese responsabili dell'operazione dei servizi di interesse economico generale in settori quali l'istruzione e la formazione, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale per quanto riguarda l'ambito sanitario e l'assistenza a lungo termine, la custodia dell'infanzia, l'accesso al mercato del lavoro e il reinserimento nello stesso, l'edilizia popolare come pure l'assistenza ai gruppi vulnerabili e la loro inclusione sociale" (punto 8). Quanto ai secondi, si è ritenuto "opportuno consentire la partecipazione a un GECT di paesi terzi limitrofi a uno Stato membro, ivi comprese le sue regioni ultraperiferiche" (punto 10), ponendosi poi le regole per la realizzazione concreta (punto 15). Un ulteriore ampliamento ha riguardato anche le finalità del GECT, con l'inclusione della "promozione della cooperazione territoriale in generale, compresa la pianificazione strategica e la gestione di problematiche regionali e locali in linea con la politica di coesione e altre politiche dell'Unione", anche in vista di contribuire alla strategia Europa 2020 o all'attuazione di strategie macroregionali, con il supporto di strumenti finanziari ulteriori rispetto a quelli della politica di coesione (punto 19).

Il testo attualmente vigente affida quindi ai GECT l'obiettivo di "facilitare e promuovere in particolare la cooperazione territoriale, compreso uno o più filoni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, tra i suoi membri come stabilito all'art. 3, par. 1, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione" (art. 1), gli assegna la personalità giuridica e, in ciascuno Stato membro, la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di tale Stato. Data la partecipazione di enti infrastatali,

il regolamento impone di tenere in considerazione la loro normativa (art. 2). Possono diventare membri di un GECT: “a) gli Stati membri o le autorità a livello nazionale; b) le autorità regionali; c) le autorità locali; d) le imprese pubbliche [...] o gli organismi di diritto pubblico [...]; e) le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...]; f) gli organismi o le autorità nazionali, regionali o locali o le imprese pubbliche equivalenti a quelle di cui alle lettere d) ed e) di paesi terzi, alle condizioni di cui all’articolo 3-*bis*” e le associazioni di cui fanno parte organismi appartenenti a una o più delle suddette categorie.

Il requisito originario per cui tali membri dovessero essere situati nel territorio di almeno due Stati UE è stato stemperato con la previsione di una serie di eccezioni che, richiedendo la partecipazione necessaria di componenti di un solo Stato UE, confermano l’apertura a paesi terzi limitrofi, comprese le regioni ultraperiferiche, e a Paesi e Territori d’Oltremare (PTOM; art. 3, in combinato disposto con gli artt. 3-*bis* e 4-*bis*).

Il GECT viene regolato da una convenzione conclusa all’unanimità dai suoi membri, che ne prevede funzioni e competenze (art. 8) e dagli statuti (art. 9). I compiti, determinati dalla Convenzione, devono consistere nel l’“agevolazione e [...] promozione della cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione, e il superamento degli ostacoli del mercato interno”, con o senza sostegno finanziario dell’Unione, non potendo interessare “l’esercizio dei poteri conferiti dal diritto pubblico o dei doveri volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera” (art. 7). Alcuni esempi di attività affidate ai GECT comprendono la gestione di infrastrutture di trasporto, di ospedali o di progetti di sviluppo di tipo transfrontaliero e la condivisione di conoscenze e buone pratiche (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/94/gruppi-europei-di-cooperazione-territoriale-gect->).

Gli organi necessari sono l’assemblea, costituita dai rappresentanti dei suoi membri, e il direttore, che lo rappresenta e agisce per suo conto, ma gli statuti possono prevederne altri (art. 10). Dei GECT è istituito un registro che viene gestito dal Comitato europeo delle regioni e conta attualmente oltre ottanta unità, almeno una delle quali non presenta il requisito della contiguità territoriale fra i suoi componenti. Alcuni GECT sono già stati chiusi e lo stesso Regolamento prevede le regole per il loro scioglimento (art. 14).

Nella relazione dell’aprile 2018 sull’applicazione del regolamento GECT [COM 2018(597)], effettuando un primo bilancio dopo le modifiche apportate nel 2013, la Commissione ha constatato che queste avrebbero favorito la diffusione di tale strumento e l’incremento dei partecipanti e degli ambiti di azione. Ricordando che i GECT si suddividono principalmente in transfrontalieri, transnazionali, di rete o per specifiche finalità (come ospedali, parchi naturali, corridoi di trasporto, università) e hanno fra i loro scopi la gestione di risorse ambientali, infrastrutture o progetti comuni, il documento elenca fra le conseguenze benefiche attribuite al loro utilizzo dalla letteratura la “mitiga[zione degli] effetti di separazione delle frontiere interne”,

che sostiene la coesione interna all'Unione e migliora la visibilità delle sue politiche a livello locale, ma auspica comunque il compimento di sforzi ulteriori per accrescerne efficienza ed efficacia. Meno rosea la visione espressa nello stesso periodo dal Parlamento europeo che, nelle sue più generali riflessioni sulla coesione nelle regioni frontaliere, lamenta il non completo sfruttamento delle potenzialità dei GECT, dovuto forse alle remore delle autorità locali e regionali, restie al trasferimento di competenze e poco consapevoli delle proprie prerogative e auspica un rinnovato ricorso a tale strumento, grazie anche a nuove soluzioni per il superamento degli ostacoli che ne riducono l'applicazione (Risoluzione 2018/2054, punto 31).

L'Italia partecipa ad alcune iniziative di questo tipo. Per citare solo pochi casi emblematici, nell'ambito delle forme di cooperazione istituite con la Francia si può menzionare il Programma Alcotra, che interessa determinate aree montane, nell'ambito del quale nel 2013 è stato creato (in seguito a trent'anni di cooperazione fra i due parchi e allo sviluppo di un piano transfrontaliero) il GECT Parco europeo Alpi Marittime Mercantour, che coinvolge il Parco nazionale del Mercantour e il Parco naturale delle Alpi Marittime su entrambi i lati con oltre 30 km di confine tra i due Stati membri coinvolti (Programma Alcotra 2022, 20).

Passando alla frontiera orientale, si può citare l'esempio del GECT istituito nel 2011 fra il Comune di Gorizia e due Comuni sloveni, Nova Gorica (dal quale l'omonimo Comune italiano è stato separato da un Muro, durante gli anni della guerra fredda) e Šempeter-Vrtojba. Nel Preambolo della Convenzione istitutiva si rammenta, fra le altre cose, la consapevolezza delle parti "delle loro responsabilità nel processo d'integrazione europea in un'Europa allargata, per quanto riguarda, in particolare, il percorso di avvicinamento tra i popoli", nonché la loro convinzione della necessità di "dare visibilità politica e di pervenire alla creazione di una area metropolitana transfrontaliera di Gorizia, Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba, che rappresenti il primo passo verso la creazione di una vera e propria "città europea" e a favore di una più forte integrazione territoriale".

Il compito del GECT concerne la promozione e il sostegno della "cooperazione territoriale estesa a tutte le attività connesse allo sviluppo regionale e al rafforzamento della coesione economica e sociale", con particolare riferimento all'obiettivo del coordinamento strategico delle politiche dell'area metropolitana relative a infrastrutture, trasporto (anche pubblico), mobilità, logistica, risorse energetiche e ambientali, pianificazione. Ribadendo l'importanza che sovrintenda alla "implementazione dei programmi di cooperazione territoriale e i progetti cofinanziati dalla UE e da altri meccanismi finanziari", gli si assegnano le funzioni relative alla promozione del benessere dei cittadini dell'area interessata; alla realizzazione di altre azioni specifiche; all'aumento della "consapevolezza del vantaggio competitivo a livello locale e regionale della cooperazione territoriale [...], nonché del ruolo di importanza strategica rispetto alla cooperazione transfrontaliera/transnazionale"; la predisposizione delle risorse umane e finanziarie necessarie; l'adeguata divulgazione di informazioni e dei risultati e delle attività svolte; la difesa degli interessi dei territori coinvolti nel processo decisionale europeo; lo stimolo alla concertazione; la condivisione delle strategie

per la gestione dell'area transfrontaliera, anche grazie alla realizzazione di progetti comuni negli ambiti di competenza; il dialogo sulla pianificazione del tessuto urbano e della tutela dell'ambiente; gli incentivi al turismo e alla diffusione della cultura "come strumento indispensabile per la conoscenza e il rispetto reciproci" (art. 2 Convenzione). Fra i progetti coordinati dal GECT degno di nota è quello che nel periodo 2017-2022 ha portato alla gestione comune di alcuni servizi socio-sanitari attraverso un percorso pilota d'integrazione (CURZOLO-RADOVANOVIC' 2022, 139 ss.).

Nel complesso lo strumento del GECT si dimostra attrattivo anche per altre parti del territorio, come prova il fatto che alcuni mesi fa in seno all'assemblea legislativa della Repubblica di San Marino è stata avanzata la proposta di una legge volta a recepire il relativo Regolamento europeo, con il fine di "rendere più funzionali i rapporti tra San Marino e la Provincia di Rimini considerati i loro stretti legami sociali, economici, culturali e storici, nonché la necessità di elaborare strategie e azioni per la gestione congiunta del territorio in settori di comune interesse", fine già perseguito con la stipula di altri strumenti di cooperazione istituzionale, come la Strategia dell'UE per la Regione adriatico ionica (su tale strumento, fra i molti, D'ETTORRE 2018).

Complessivamente il modello dei GECT, ritenuto discendente diretto della tradizione comunitaria che vede nella cooperazione territoriale *multilevel* il proprio carattere distintivo (MOTTESE 2015, 17), è anche testimone della circolarità che caratterizza l'ambiente giuridico europeo. Come ricordato nello stesso Regolamento istitutivo, tale modello si radica infatti nella normativa del Consiglio d'Europa, con specifico riferimento alla Convenzione di Madrid (CARREA 2017, XVI, 13 ss.), ma ne diviene a propria volta ispiratore, per quanto in particolare concerne l'approvazione del terzo protocollo addizionale (CARREA 2017, 291; ISAZA QUERINI 2014, 9 ss.).

## 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LE MOLTEPLICI FUNZIONI DEI CONFINI DELL'UNIONE EUROPEA

Le brevi riflessioni svolte nei paragrafi precedenti hanno preso le mosse dalla constatazione che la particolare accezione che l'elemento territoriale assume nell'ordinamento dell'Unione europea non comporta una *deminutio* della sua importanza, ma consente piuttosto lo sfruttamento di potenzialità diverse, più difficili da cogliere nella dimensione che esso assume tradizionalmente. Questo diverso modo di intendere il territorio interessa in maniera decisiva una sua pertinenza fondamentale, cioè i confini, che, soprattutto all'interno del perimetro dell'Unione europea, vengono ad assumere molteplici profili di rilevanza.

Il primo risponde alla tradizionale idea del confine come baluardo difensivo dell'incolumità di chi sta all'interno, come barriera che divide l'amico dal nemico. Il secondo è quello funzionale alla delimitazione delle competenze, sia fra gli Stati membri, sia fra questi e l'Unione. Il terzo profilo è quello che vede nei confini una sorta di cartina al tornasole del processo di integrazione europea. Quanto più si riassume il ruolo di quelli interni e si indebolisce la percezione di quelli esterni come

strumento di protezione unitario, tanto più si riduce il senso di appartenenza a una comunità coesa, politicamente integrata e legata da un vincolo di solidarietà.

Come intuito già alla fine dell'Ottocento (GEMMA 1893, 863), però, esiste un quarto profilo, secondo il quale i confini, meglio se intesi nella loro accezione di frontiere, possono diventare motore di integrazione, indipendentemente dalla permanenza di controlli al momento del loro attraversamento. I territori su cui essi insistono costituiscono infatti la sede di continui scambi di lingue, culture, tradizioni, potendo essere paragonati a officine nelle quali vengono forgiate nuove identità che prescindono dalla dimensione nazionale. Di questo prezioso apporto sembra ben consapevole il sistema dell'Unione europea, che riconosce alle regioni frontaliere un "ruolo vitale" nel processo di integrazione [COM(2021) 393, 1] e ne coltiva soprattutto la dimensione funzionale, promuovendo, principalmente ma non esclusivamente nell'ambito delle politiche di coesione territoriale, azioni e iniziative specifiche (fra cui l'istituzione dei GECT), nella consapevolezza che "ciò che l'Europa offre alle sue regioni frontaliere è emblematico del suo impegno per favorire l'integrazione" [COM(2021) 393, 16]<sup>1</sup>.

I dati diffusi dalla stessa UE dimostrano che le potenzialità di tali regioni non sono ancora adeguatamente sviluppate. Gli studi condotti e gli orientamenti politici espressi denotano però la volontà di continuare a elaborare nuove soluzioni per far sì che i cittadini che vivono nelle aree di frontiera possano beneficiare di uno stemperamento degli svantaggi e di una valorizzazione dei relativi vantaggi, acquisendo la consapevolezza di essere radicati in una dimensione giuridica, economica e sociale ulteriore a quella dell'ordinamento statale di riferimento la quale, sviluppandosi a livello sovranazionale, consenta loro di percepire quotidianamente quell'appartenenza (o addirittura futura appartenenza, per le aree di confine fra Stati membri e paesi interessati all'adesione) ad un processo di integrazione europea non solo politico, ma reale e concreto, di cui le aree frontaliere sono non a caso considerate "laboratori viventi".

## RIFERIMENTI NORMATIVI E DOCUMENTAZIONE

COM(2017) 534, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE*, 20.9.2017.

COM(2018) 373, Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, 29.5.2018.

COM(2018) 597, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato delle Regioni sull'applicazione del Regolamento (CE) 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) modificato dal regolamento (UE)

---

<sup>1</sup> Nello stesso punto la Commissione precisa che "Le regioni frontaliere, benché siano spesso geograficamente periferiche e rurali, sono luoghi che presentano un elevato potenziale di crescita economica, incoraggiata dalla diversità linguistica e culturale, da vantaggi competitivi complementari, da una natura incontaminata e da destinazioni turistiche meno frequentate".

1302/2013 per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, 17.8.2018.

COM(2021) 393, Comunicazione della Commissione, *Regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea*, 14.7.2021.

COM(2023) 790, Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero, 12.12.2023.

Regolamento (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

Regolamento (UE) 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi.

Regolamento (UE) 2021/1059 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

Regolamento (UE) 2025/925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 maggio 2025 relativo a uno strumento per lo sviluppo e la crescita delle regioni frontaliere (BRIDGEforEU).

Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 settembre 2018 sul rafforzamento della crescita e della coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (2018/2054[INI]).

Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2022 sulle regioni frontaliere dell'UE: laboratori viventi dell'integrazione europea (2021/2202[INI]).

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 settembre 2023 con raccomandazioni alla Commissione sulla modifica del meccanismo proposto per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (2022/2194[INI]).

European Parliament, Legislative Train 11.2024, *An economy that works for people. Proposal for a regulation on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context*, 20.11.2024.

K. SCHWARZ (2024), *Cooperazione territoriale europea*, in [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/98/cooperazione-territoriale-europea#:~:text=La%20cooperazione%20transfrontaliera%20\(componente%20%22Interreg,confini%20o%20ad%20essi%20adiacenti](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/98/cooperazione-territoriale-europea#:~:text=La%20cooperazione%20transfrontaliera%20(componente%20%22Interreg,confini%20o%20ad%20essi%20adiacenti, aprile), aprile.

Programma di collaborazione territoriale transfrontaliera Interreg VI-A Italia Francia Alcotra 2021-2027, versione approvata dalla Commissione europea il 29.6.2022.

Convenzione per la costituzione del gruppo europeo cooperazione territoriale "Territorio dei comuni: comune di Gorizia (i), Mestna Občina Nova Gorica (slo) e občina Šempeter-Vrtojba (slo)", 8.8.2011.

Segreteria di Stato per gli Affari esteri, gli Affari politici, la cooperazione economica internazionale e la transizione digitale della Repubblica di San Marino, *Relazione al progetto di legge "Recepimento e attuazione del Regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)"*, 26.8.2024.

## BIBLIOGRAFIA

BERIONNI L. (2012), *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, p. 730 ss.

CARREA S. (2017), *Coordinamento e integrazione tra ordinamenti: il caso del GECT. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.

- CIOLLI I. (2020), *Il territorio europeo tra processi federali e spinte neofeudali*, in T. CERRUTI, A. POGGI (a cura di), *Territorio e territori nell'Unione europea*, *federalismi.it*, n. monogr. 31, p. 38 ss.
- COLETTI R. (2022), *La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future*, in *federalismi.it*, 20.
- CURZOLO I., RADOVANOVIC M. (2022), *Costruzione di un network di servizi sanitari transfrontalieri (progetto salute-zdravstvo)*, in R. COLETTI, G. SAPUTELLI (a cura di), *La cooperazione sanitaria transfrontaliera: sfide ed esperienze*, Milano, Giuffr , pp. 139-149.
- D'ETTORRE L. (2018), *Le strategie macroregionali dell'Unione europea: tra cooperazione territoriale europea e multi-level governance*, in *federalismi.it*, 20.
- DE VERGOTTINI G. (1998), *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino.
- FERRARA R. (2023), *La globalizzazione e il diritto pubblico*, in *federalismi.it*, 19, p. 28 ss.
- GEMMA S. (1893), *Confini degli Stati*, in *Il Digesto italiano*, 8, parte I, Torino, Utet.
- GRISOSTOLO F.E. (2020), *Verso una territorialit  del diritto "a geometria variabile" in area europea? Osservazioni sul meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero proposto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it*, 27.
- IACOPINO A. (2017), *Molteplicit , complementariet  e interoperabilit  delle fonti di finanziamento della politica dei trasporti nella Macroregione Adriatico Ionica*, in *federalismi.it*, 15, p. 2.
- ISAZA QUERINI S.P. (2014), *Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013*, in *federalismi.it*, 18.
- MOTTESE E. (2015), *Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale: uno, nessuno e centomila?*, in *Fogli di lavoro per il Diritto Internazionale*, 4.2.
- POGGI A. (2020a), *Dove va l'Europa al tempo del Covid-19: riflessioni in tema di territorio dell'UE*, in *federalismi.it*, 19, p. 447.
- POGGI A. (2020b), *Le dimensioni spaziali dell'eguaglianza*, in *Rivista AIC*, 1, p. 322 ss.
- PRESCOTT J.R.V. (1965), *The geography of frontiers and boundaries*, London, Routledge.
- SBRESCIA V.M. (2017), *Rilanciare le politiche di coesione per superare le disuguaglianze regionali e dare nuova linfa all'integrazione europea. La crisi dell'UE e il ritorno delle sovranit  nazionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, p. 161 ss.
- SCACCIA G. (2017), *Il territorio fra sovranit  statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, p. 17.



## DISINFORMAZIONE ED ECOSISTEMI DIGITALI: DAL PARADIGMA PUNITIVO ALLE ISTITUZIONI DI LIBERTÀ

Corrado Caruso\*

### 1. IN BREVE

L'ascesa della disinformazione digitale induce a interrogarsi sulla idoneità del diritto penale ad arginare questo fenomeno e, per il costituzionalista, a chiedersi se il suo compito possa limitarsi a *giustificare*, alla luce dei molteplici valori costituzionali di cui è costellato l'ordinamento, un intervento repressivo orientato al *contenuto* o al *punto di vista*.

Per rispondere a questa domanda, è necessario prima esplorare le relazioni comunicative che hanno luogo all'interno delle piattaforme digitali, le quali favoriscono un processo comunicativo emozionale che polarizza gli utenti, intrappolati nelle rispettive bolle (par. 2). Il fenomeno della disinformazione, inteso come costante processo volontario di alterazione della corrispondenza tra i fatti e la loro descrizione, trova nell'ecosistema digitale il proprio *habitat* naturale: l'obiettivo non è tanto convincere l'uditorio della bontà di una certa tesi, come nei tradizionali meccanismi di propaganda, quanto assumere il *potere* di determinare la verità (par. 3). Di fronte a queste tendenze, non è opportuno riconoscere un *diritto alla verità* dall'incerto contenuto capace, in una paradossale eterogenesi dei fini, di funzionalizzare la stessa libertà di espressione ai fini del regime politico, ma è invece necessario assumere la verità su fatti di interesse pubblico quale ideale prescrittivo, «bene politico» di rango costituzionale, preconditione della libera dialettica democratica (par. 4).

Simili tendenze sollecitano il costituzionalista a un cambio di approccio metodologico: non è possibile analizzare l'impatto della disinformazione attraverso le antiche lenti dogmatiche della libertà negativa, che esprime un divieto di interferenza dello Stato nella sfera individuale. È necessario invece prendere atto del ruolo che le piattaforme digitali svolgono nella conformazione della autonomia individuale e, di riflesso, della sfera pubblica per evocare la necessaria configurazione delle libertà come *istituzioni*, spazi sociali che richiedono un obbligo positivo di regolazione al fine di

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Bologna.

salvaguardare il contenuto di valore positivizzato dalle fattispecie costituzionali. Le situazioni di libertà connesse all'art. 21 Cost. individuano le coordinate del *discorso pubblico*, uno spazio istituzionale ove hanno luogo interazioni comunicative che, attraverso il conflitto tra opposte visioni del mondo, legittimano sul piano sostanziale i meccanismi procedurali del circuito democratico-rappresentativo. Per svolgere le sue funzioni, il discorso pubblico non può però essere ridotto a un magma indistinto di pulsioni emotive né può venire meno un grado minimo di corrispondenza tra la realtà e le sue, pur ideologicamente diverse, narrazioni. Se questa corrispondenza venisse meno, sarebbe impossibile la stessa reciproca precomprensione tra cittadini e, quindi, la stessa convivenza democratica (par. 5).

Non si tratta di verificare sino a che punto la singola notizia falsa possa essere ricompresa nella sfera di protezione offerta dall'art. 21 Cost. Il diritto penale è perciò inidoneo ad arginare questo fenomeno: non solo per le *eccedenze autoritarie* che i reati di opinione portano con sé, ma anche per la sostanziale *ineffettività* di tale risposta nei confronti dei problemi sollevati dalla sfera pubblica digitale (par. 6).

Si tratta, viceversa, di predisporre un'impalcatura istituzionale che protegga l'apertura dei canali di formazione della sfera pubblica dai processi di privatizzazione e *self-closed fragmentation* realizzati dalle grandi *corporations* del web. Il recente attivismo regolatorio dell'Unione europea deve essere collocato in questa cornice teorica: lungi dal concretizzare un intervento *orientato al contenuto*, e cioè alla selezione contenutistica dei messaggi digitali, la disciplina europea impone procedure e obblighi di trasparenza che incidono sul modello infrastrutturale adottato dalle piattaforme (par. 7). La regolazione sovranazionale ha posto le premesse per una *double-track regulation*, che lascia agli Stati membri la definizione dei contenuti illegali e all'Unione le misure di regolazione delle «infrastrutture» digitali. Questa *istituzionalizzazione procedurale* della sfera pubblica, realizzata soprattutto dal *Digital Services Act*, ha condotto a nuove situazioni soggettive connesse alle dinamiche di governo degli ecosistemi digitali, tra le quali meritano menzione il diritto a un intervento proporzionato nella rimozione dei contenuti emessi in rete o il diritto a non subire sistemi di raccomandazioni basati sul *targeting* (par. 8).

Nonostante si tratti di un primo passo di cui sarà necessario valutare l'efficacia, il saggio saluta con favore l'intervento sovranazionale, che persevera nella strategia di *federalizing process* condotto attraverso i valori del costituzionalismo liberaldemocratico e volto a preservare il discorso pubblico europeo dalle minacce che provengono dall'attuale quadro geopolitico (par. 9).

## 2. I CARATTERI DELLA SFERA PUBBLICA DIGITALE: PARTECIPAZIONE, PRIVATIZZAZIONE E FRAMMENTAZIONE

L'avvento di internet amplifica tendenze in parte note: nella seconda metà del Novecento, l'irrompere del fattore tecnologico e dalla diffusione del sistema radiotelevisivo comporta una privatizzazione della sfera pubblica. Le tecnostutture private hanno sovvertito l'orizzontalità della comunicazione a favore di processi mediatici verticali

e unidirezionali, valorizzando l'intrattenimento a detrimento della informazione con il fine di aumentare gli introiti pubblicitari (HABERMAS 2006).

Gli albori del Web sembrano rafforzare questo processo di disintermediazione e di privatizzazione della sfera pubblica in forme nuove, coerenti con le peculiarità del mezzo di diffusione. Il Web ha favorito la nascita di relazioni sociologiche collocate nella cornice dello scambio di informazioni attraverso apparati tecnologici, dando origine a un sistema di «autocomunicazione di massa» (CASTELLS 2009, XXI), che apparentemente sostituisce le modalità comunicative tradizionali, contraddistinte da verticalità e unidirezionalità della comunicazione. Nella società digitale, emerge un processo di *soggettivazione* che marginalizza i «mediatori dell'interesse generale» (SUNSTEIN 2017, 30) e la selezione specializzata delle notizie e dei fatti di interesse generale a favore di un processo di frammentazione e atomizzazione (HABERMAS 2022, 153 ss.).

Superata la prima fase di sviluppo della rete, e con essa la credenza ottimistica che Internet avrebbe condotto a una sorta di *agorà* globale caratterizzata dall'eguale partecipazione alla sfera pubblica e dalla orizzontalità della informazione, il web è andato sviluppandosi grazie alla intermediazione delle piattaforme digitali: la loro disintermediazione cela in realtà una re-intermediazione, attraverso le loro modalità di funzionamento tecnico, delle comunicazioni in rete. I dati lasciati dall'utente tra le maglie dei fornitori di servizi servono a questo scopo: queste tracce, che per quantità e varietà sono catalogate sotto l'etichetta di *big data*, diventano oggetto di trattamenti automatizzati mediante algoritmi informatici in grado di precostituire l'ecosistema digitale entro cui si trova ad agire l'utente. Le piattaforme non si limitano, dunque, a registrare e a trasmettere ma *processano* dati e informazioni attraverso strumenti di intelligenza artificiale (FLORIDI 2014, IX): lungi, dunque, dall'offrire un servizio passivo di mera intermediazione, esse contribuiscono a ordinare, selezionare e a rendere visibili i contenuti inseriti o trasmessi dagli utenti.

Nella seconda fase di sviluppo del web, le piattaforme digitali, situate in posizione oligopolistica, delineano quindi le infrastrutture economiche, tecniche e giuridiche entro cui si colloca l'azione dell'utente in rete. Il funzionamento tecnico è finalizzato, infatti, alla massimizzazione del profitto di queste grandi *corporations* che accumulano capitali attraverso il trattamento dei dati personali. Le *big tech* incarnano due nuove forme di capitalismo tra loro complementari: il capitalismo informativo (COHEN 2019, 6), retto sul plusvalore economico delle informazioni immesse dall'utente, e quello della sorveglianza, ove il plusvalore è dato non solo dal materiale informativo grezzo ma anche, e soprattutto, dai *behavioral data*, che consentono di prevedere e orientare, attraverso il *targeting*, le scelte dell'utente nell'ecosistema digitale (ZUBOFF 2019, 64 e ss.). Accanto agli aspetti tecnici ed economici vi è poi quello giuridico: nel caso dei *social media*, ad esempio, l'utente intrattiene con le piattaforme digitali un rapporto contrattuale, caratterizzato dallo scambio di dati in cambio del servizio di comunicazione. Al momento della registrazione, l'utente si impegna a rispettare le condizioni generali d'uso unilateralmente delineate dal prestatore del servizio. Tra queste, particolare rilievo assumono gli standard che attengono al contenuto dei

messaggi pubblicati, regole dal contenuto non perfettamente sovrapponibile agli illeciti previsti dall'ordinamento e che assicurano grande discrezionalità alla piattaforma sia sulla scelta di intervenire sia sul tipo di "sanzione" da comminare (CARUSO 2020).

Anche l'idea secondo cui le piattaforme abbiano interesse *solo* allo sfruttamento dei dati e, di conseguenza, delle comunicazioni, è però destinata ad essere superata nella nuova fase che sta vivendo la Rete. Se, nella seconda fase cui si accennava poc'anzi, c'è una distinzione soggettiva tra l'organizzazione finalizzata al profitto delle *corporations* del web e l'impresario politico che immette un certo flusso comunicativo, nel senso che gli attori politici si servono delle piattaforme per costruire consenso attorno ad alcuni temi, questa separazione viene ora meno. Alcuni esempi (Trump con *Truth*, Musk con *X*) mostrano come le modalità tecniche di funzionamento della piattaforma siano ormai al servizio di una certa linea politica: l'impresario politico e i suoi collaboratori definiscono le scelte editoriali della *propria* piattaforma, servendosi della sua struttura per costruire le proprie cause e amplificare il consenso attorno ad esse.

### 3. LA NATURA DELLA DISINFORMAZIONE DIGITALE

Il ruolo giocato dalle piattaforme aiuta a comprendere il fenomeno della disinformazione digitale, che è possibile esplorare senza interrogarsi sui limiti filosofici della teoria della corrispondenza tra descrizione e realtà dei fatti.

Le teorie postmoderne (LYOTARD 2004) hanno messo in discussione la rigida distinzione tra soggetto narrante e oggetto narrato e, dunque, la pretesa di una univoca lettura dei fatti. In base a questi approcci, quanto meno nelle varianti più radicali, non sarebbe possibile definire una verità oggettiva: esisterebbero solo *prospettive soggettive*, visioni del mondo tra loro alternative e influenzate dal contesto e dai valori del soggetto narrante (MCINTYRE 2018, 124 ss.). Queste posizioni hanno certamente contribuito al retroterra culturale della c.d. "post-verità", ma non è necessario contestare i loro assunti per comprendere e valutare le attuali strategie di disinformazione. Con questo termine non si fa riferimento alla errata o discutibile ricostruzione di un certo fatto ma a flussi di informazioni clamorosamente false che assumono una *parvenza di verità* grazie all'enorme capacità diffusiva delle piattaforme digitali. I *mass-media* influenzano i comportamenti, il clima sociale (MCLUHAN 1964) e financo la stessa *percezione* della verità: l'avvento della società di massa segna una mutazione della menzogna politica, intesa come negazione della corrispondenza tra i fatti rilevanti per la *polis* e la loro descrizione. Se «[l]a menzogna politica tradizionale [...] riguardava [...] segreti – dati che non erano mai stati resi pubblici – o [...] intenzioni» di future condotte, le menzogne politiche contemporanee o postmoderne «si occupano efficacemente di cose che non sono affatto dei segreti, ma sono conosciute praticamente da tutti» (ARENDRT 1995, 64).

Queste premesse aiutano a inquadrare la disinformazione digitale. Secondo la definizione offerta dal Gruppo di esperti nominato dalla Commissione europea (COMMISSIONE EUROPEA 2018a) e rilanciato da quest'ultima nella sua comunicazio-

ne sul contrasto delle false informazioni on-line (COMMISSIONE EUROPEA 2018b), la disinformazione consiste nella diffusione di una serie di notizie «rivelat[e]si fals[e] o fuorviant[i] concepit[e], presentat[e] e diffus[e] a scopo di lucro per ingannare intenzionalmente il pubblico, e che [possono] arrecare un pregiudizio pubblico. Il pregiudizio pubblico include minacce ai processi politici democratici e di elaborazione delle politiche e a beni pubblici quali la tutela della salute dei cittadini, dell'ambiente e della sicurezza dell'UE».

Questa definizione sconta una certa vaghezza contenutistica, tanto che il Gruppo di esperti e la Commissione si sono premurati di escludere dal concetto la satira e la parodia, mentre resta incerta la possibilità di includere i fenomeni di *misinformation* e *malinformation*, pure ritenuti, dal report redatto per il Consiglio di Europa, tra i sintomi dell'attuale *information disorder* (WARDLE, DERAKSHAN 2017, 20).

Questa vaghezza definitoria si spiega alla luce della strategia inaugurata dalle istituzioni europee con l'istituzione del Gruppo di esperti<sup>1</sup>, volta a delineare *policies* poi confluite in diverse iniziative legislative (tra cui spicca, come si vedrà tra poco, il *Digital Service Act*). In altri termini, le iniziative dell'Unione non mirano a definire i confini della libertà di espressione o di informazione, a chiarire quali siano i contenuti illegali da perseguire (anzitutto) penalmente (compito che resta nelle mani degli Stati membri); le istituzioni dell'Unione prendono atto, piuttosto, dell'esistenza del fenomeno ed individuano le *best practices* necessarie a ripulire l'ecosistema digitale. Non a caso, nonostante la *misinformation* non fosse stata espressamente inclusa nella definizione originaria, la *infodemia* scoppiata contestualmente al Covid-19 ha portato le istituzioni europee a includere anche la diffusione in buona fede di notizie false (ad esempio, su possibili cure miracolose contro il virus) nella disinformazione idonea ad arrecare pregiudizi pubblici (COMMISSIONE EUROPEA 2020a).

Sono quindi le modalità e le finalità di diffusione a dare pregnanza al concetto di disinformazione. A questo riguardo giocano un ruolo centrale gli strumenti di intelligenza artificiale (si pensi alla creazione di video o immagini finte, c.d. *deep fakes*) e l'architettura algoritmica delle piattaforme: sono gli algoritmi infatti a definire, sulla base delle preferenze disseminate in rete dagli utenti, l'ordine di visualizzazione dei messaggi, privilegiando contenuti personalizzati e sensazionalistici (COMMISSIONE EUROPEA 2018b, 4). Inoltre, i messaggi falsi o di bassa qualità, che spesso rimandano a siti sorgente di oscura gestione, sono collegati a messaggi pubblicitari che “monetizzano” la falsa informazione. Attraverso servizi automatizzati (*bot*) e falsi profili, magari orchestrati su vasta scala (c.d. fabbriche di troll), questi messaggi diventano poi virali, rendendo credibile il contenuto degli stessi (COMMISSIONE EUROPEA 2018b, 6).

In questo senso, nella definizione del fenomeno assumono rilievo, oltre all'oggetto o al contenuto della disinformazione, lo scopo o la finalità soggettiva della diffu-

---

<sup>1</sup> Il primo intervento in materia viene dalle Conclusioni del marzo 2015 dal Consiglio europeo con la richiesta, indirizzata all'Alto rappresentante per la politica estera, di reagire alla disinformazione russa. A seguito di tale indicazione, è stata creata la *East Strategic Communication Task Force*.

sione, il pregiudizio «pubblico» che si vuole arrecare (BIETTI, POLLICINO 2019, 45) e le modalità di diffusione (FATHAIGH, HELBERGER, APPELMAN 2021, 5).

Il fenomeno della disinformazione può essere inteso, allora, come costante processo volontario di alterazione digitale della realtà, finalizzato a incidere sulle dinamiche di governo della sfera pubblica: l'obiettivo non è tanto convincere l'uditorio della bontà di una certa tesi, come nei tradizionali meccanismi di propaganda, quanto assumere il *potere* di determinare la verità attraverso una realtà alternativa che influenzi le scelte delle persone (MCINTYRE 2018, 117). Si avvera, dunque, quanto preconizzato da alcuni teorici del passato pure collocati su opposte posizioni culturali: la tecnologia cessa di essere fattore neutrale per diventare strumento diretto di influenza e controllo delle masse (SCHMITT 1972, 179), l'«*a priori* tecnologico» diviene «*a priori* politico», trasformando «la base del dominio» (MARCUSE 1968, 158 ss.). Le modalità di creazione e diffusione digitale delineano un processo di de-umanizzazione del messaggio, con tecnologie algoritmiche che orientano il comportamento umano e definiscono l'agenda di discussione pubblica. Peraltro, il depauperamento, in termini di risorse e lettori, dei media tradizionali porta il giornalismo a un certo conformismo rispetto alle modalità di funzionamento delle piattaforme digitali: nella selezione delle notizie viene data preminenza ai contenuti sensazionalistici, che meglio si prestano alla viralità digitale, così da abbassare ulteriormente il livello qualitativo della sfera pubblica.

Le cascate informative portano ad atteggiamenti di emulazione in forza dei quali, di fronte alla diffusione massiva di un certo tipo di messaggi, gli utenti cessano di affidarsi alle precedenti convinzioni o informazioni, per seguire il flusso delle notizie diffuse dai propri contatti *on-line* soprattutto se, tra questi, vi è un legame affettivo o comunque una certa omofilia (SUNSTEIN 2017, 149 ss.). Emergono così vere e proprie camere dell'eco (*echo chamber*), che escludono in radice la possibilità di venire a contatto con idee, visioni del mondo o informazioni *alternative*. Queste *filter bubbles*, edificate grazie all'opaco algoritmo che seleziona i messaggi rilevanti per l'utente (PARISIER 2011), favoriscono un processo comunicativo emozionale che polarizza gli utenti, intrappolati nei rispettivi bozzoli informativi. Si rafforza così una identificazione di tipo plebiscitario tra il soggetto da cui origina il flusso disinformativo e il gruppo cui il messaggio è rivolto (NICITA 2021, 99). L'orizzontalità della comunicazione, che pure caratterizzava la Rete degli esordi, viene ad essere smarrita a favore di un conflitto eterodiretto tra opposte, inconciliabili tifoserie che accentuano la *disruption* della sfera pubblica (HABERMAS 2022, 159).

#### 4. LA VERITÀ POLITICA COME BENE COSTITUZIONALE

Non sono mancati i tentativi di relativizzare queste desolanti tendenze (BASSINI, VIGEVANI 2017, 11 ss.; ZANON 2018, 12 ss.). In parte perché, se analizzate in prospettiva storica, la frammentazione e la verticalizzazione della sfera pubblica sono in corso da tempo, almeno da quando la radiotelevisione ha assunto un ruolo centrale nella diffusione dell'informazione. Inoltre, è stato sostenuto come non sia possibile stabi-

lire empiricamente una causalità diretta tra la diffusione della disinformazione e un determinato accadimento politico (BENKLER, FARIS, ROBERTS 2018, 341 ss.). Anche la teoria della camera dell'eco è stata sottoposta a revisione critica: alcuni sociologi della comunicazione hanno evidenziato come, nell'ambito dei *social network*, i c.d. *weak ties* (i «legami deboli», e cioè contatti che operano nei nostri ecosistemi digitali ma a noi affettivamente lontani) contribuiscono a portare alla nostra attenzione messaggi che interrompono l'uniformità contenutistica dell'ecosistema digitale (BARBERÀ 2020, 41). Infine, nonostante il ruolo giocato dagli algoritmi nella costruzione degli ecosistemi digitali, è stato sottolineato il ruolo delle scelte dell'utente nella esclusione di certi contenuti dalla propria sfera di attenzione (MONTI 2019, 822).

Ad alcune di queste obiezioni è però possibile rispondere. In primo luogo, è innegabile l'influenza delle infrastrutture tecnologiche sulla conformazione dell'identità digitale della persona e, dunque, sulla sua consapevole autodeterminazione: l'infosfera pone infatti una reciproca contaminazione tra le scelte della persona e la costruzione dell'ecosistema digitale. Inoltre, per quanto orientate al pluralismo ideologico, le nostre imperfette democrazie si reggono pur sempre «sulla ragionevole presunzione che l'apparenza corrisponda alla realtà» (VIOLANTE 2013, 4; PARUZZO 2022, 40). Il corretto esercizio delle libertà politiche dipende, in fondo, da una certa coincidenza tra i fatti e la loro descrizione: «il diritto dei cittadini di scegliere i propri governanti, la controllabilità del potere politico, la competizione tra i partiti per il potere di governo presuppongono che i singoli possano contare sulla corrispondenza al vero di quanto viene detto e fatto» (VIOLANTE 2013, 4). Non si tratta di riconoscere un diritto soggettivo alla verità dall'incerto contenuto capace, in una paradossale eterogenesi dei fini, di funzionalizzare la stessa libertà di espressione ai fini del regime politico (PACE 2006a, 532 e ss.), ma di assumere la verità su fatti di interesse pubblico quale ideale prescrittivo, «bene politico» (D'AGOSTINI 2017, 8 ss.) di rango costituzionale, preconditione della libera dialettica democratica. Non è dunque necessario dimostrare una diretta causalità tra la massiccia diffusione del falso e un determinato accadimento politico: per giustificare una regolazione (non dei contenuti ma) dei canali di trasmissione della disinformazione è sufficiente il *tentativo* di inquinare la dialettica democratica.

La Costituzione offre le coordinate fondamentali per cogliere la necessità di una risposta istituzionale all'*information disorder*: i contesti materiali, insegna il principio personalista di cui all'art. 2 Cost., influenzano la soggettività e plasmano la personalità. Quando tali contesti traducono un rapporto di subordinazione sociale deve essere attivata l'azione dei pubblici poteri per realizzare il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.). La persona, per dirla con i fautori del personalismo comunitario, «si oppone all'individuo in quanto ella è dominio, scelta, formazione, conquista di sé» (MOUNIER 1955, 58). A volgere l'attenzione al testo dell'art. 21 Cost., tuttavia, si trovano poche indicazioni sulle modalità di governo della sfera pubblica e sulla disciplina dei mezzi di diffusione del pensiero. Nonostante parte della dottrina abbia recentemente rivalutato le scelte compiute dai Costituenti (VIGEVANI 2023, 225), l'attuale formulazione dell'art. 21 Cost. denota una certa

sottovalutazione rispetto ai meccanismi di formazione dell'opinione pubblica. La mancata menzione della libertà di informazione (come situazione soggettiva distinta rispetto al diritto di manifestazione del pensiero), del suo risvolto passivo (il diritto o l'interesse ad essere informato), l'assenza di un richiamo alla necessaria regolazione in senso pluralistico dei mezzi di informazione (se si esclude la scarna previsione sul regime di pubblicità delle fonti di finanziamento della stampa periodica) tradiscono un approccio culturale fortemente legato al periodo liberale, quando i diritti erano essenzialmente concepiti come libertà dallo Stato, dalle interferenze del potere pubblico nella sfera individuale (BARBERA 1975, 53).

##### 5. RIPENSARE IL PARADIGMA TEORICO: DALLE LIBERTÀ NEGATIVE ALLE ISTITUZIONI DI LIBERTÀ

La paratia del diritto soggettivo ben poco può fare di fronte alle dinamiche di funzionamento delle piattaforme digitali. Questi soggetti sono, infatti, veri e propri poteri privati in competizione col potere pubblico (BETZU 2021, 177 ss.), che esprimono ordinamenti giuridici alternativi agli Stati-nazione, fondati sulla coincidenza tra ordinamento (*Ordnung*) e localizzazione territoriale (*Ortung*) (SCHMITT 1991, 25). Il pluralismo giuridico e la differenziazione sociale che caratterizzano la società globale, l'esistenza cioè di una pluralità di organizzazioni private che operano su scala transnazionale secondo regole autonome, funzionali alla soddisfazione dei rispettivi interessi settoriali, hanno sollecitato la teorizzazione delle costituzioni civili o societarie (TEUBNER 2005, 105 ss.), sistemi normativi sorti dall'incontro tra fonti di autonormazione di istituzioni globali private o para-pubbliche e decisioni para-giurisdizionali di soggetti impolitici (quali corpi arbitrali, comitati etici ecc.).

Questa estroflessione del linguaggio e delle categorie del costituzionalismo cela uno slittamento di potere. Le *tech companies* avanzano pretese di sovranità: non solo operano costantemente oltre le frontiere nazionali ma esercitano funzioni tradizionalmente appannaggio della statualità (si pensi non solo al già citato controllo sui contenuti espressivi ma anche alle monete virtuali e, più in generale, alle frontiere artificiali del metaverso). La *lex digitalis*, ispirata all'efficientismo tecnico e modellata sugli interessi delle piattaforme, ha una dimensione teleologica autonoma, potenzialmente antagonista al valore della persona umana e alle modalità di funzionamento dei sistemi democratici. Questa conclusione non implica necessariamente un disinteresse delle piattaforme rispetto all'interesse generale della comunità politica (che i teorici del costituzionalismo sociale tendono a confinare al *sistema politico*, come sottosistema pariordinato e concorrente agli altri insiemi sociali). Ad esempio, all'indomani della pandemia Meta ha istituito un programma di *fact-checking* indipendente, ha aggiornato le proprie condizioni d'uso per escludere dal discorso pubblico *fake news* sui vaccini, fino a istituire un *Board* particolarmente qualificato, indipendente dal management, incaricato di decidere sulla rimozione di contenuti controversi (DOUEK 2024, 385 ss.). Si tratta però di sforzi che non sembrano correggere in profondità le modalità di funzionamento delle piattaforme digitali.

Non è sufficiente opporre a questo scenario il figurino dommatico della libertà di espressione come libertà negativa. Allo stesso modo, è insufficiente il paradigma della efficacia orizzontale dei diritti (c.d. *Drittwirkung*), che non rinuncia all'ancoraggio ai diritti soggettivi e postula comunque una equiordinazione delle pretese in questione, lasciando alle valutazioni *case by case* dei giudici l'individuazione della situazione soggettiva prevalente (BASSINI 2019, 191 ss.; POLLICINO 2021, 203). I contenuti e i confini della libertà sono sempre la variabile di un complessivo assetto istituzionale (AMATO 1974, 277): di fronte a poteri sociali collocati in posizioni dominanti, a strutture che, per dimensioni e capacità di azione, sono dotate di una *vis* conformativa delle situazioni individuali e dei processi collettivi di deliberazione democratica, è inevitabile un'azione complessiva di riequilibrio all'interno delle stesse organizzazioni che ospitano le interazioni comunicative.

Nella progressiva cattura dell'individuo e delle sue prerogative da parte di organizzazioni private orientate allo sfruttamento o comunque alla subordinazione della persona, la libertà diviene sinonimo di un'istanza di liberazione dai rapporti di dominio che innervano la società (BARBERA 1975, 65 ss.; PETTIT 2000, 27 ss.). Il principio personalista illumina i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione, i quali non hanno più soltanto una «funzione soggettivo-individuale di garanzia del cittadino contro lo Stato, ma svolgono anche una funzione oggettivo-istituzionale di integrazione [...] nel sistema sociale, e [...] si qualificano come diritti di partecipazione ai processi della produzione sociale (materiale e culturale)» (MENGONI 1996, 74).

Risulta, quindi, necessario, «utilizzare come peculiari schemi conoscitivi più istituti di libertà che diritti di libertà [...] in un quadro complessivo che veda il cittadino rivendicare [...] “contropoteri” [...] e il potere pubblico correlativamente “promuovere” oltre che “garantire libertà”» (BARBERA 1975, 76). Le istituzioni di libertà prendono atto del rilievo dei contesti, dei nuovi equilibri di potere e degli spazi sociali da cui emergono nuovi diritti o rinnovate minacce verso la persona, richiedendo un obbligo positivo di regolazione al fine di salvaguardare il contenuto di valore positivizzato dalle singole previsioni costituzionali.

Non ha torto chi critica alcune vetuste categorie e presupposti del costituzionalismo liberale: la teoria delle libertà negative presupponeva in fondo una rigida separazione tra Stato e società, non più coerente con l'effervescenza del pluralismo sociale del tempo presente (GOLIA JR. 2022). L'insieme di principi e valori codificati nella nostra Carta fondamentale spingono però a ripensare quel modello, a superare l'individualismo a favore del personalismo e l'astensionismo del potere pubblico a favore dell'interventismo democratico. Il costituzionalismo non mira esclusivamente alla stabilizzazione normativa, non esprime un insieme di valori o regole riflessivi, chiamati appunto a registrare un dato equilibrio sociale; manifesta piuttosto un'esigenza di *trasformazione* politica, di correzione degli squilibri esistenti nei diversi contesti di formazione della personalità (MORRONE 2021, 42).

È necessario dunque orientare l'azione istituzionale verso una adeguata *politica delle libertà* che individui le migliori *policies* in vista dello sviluppo dei valori codificati dalla Costituzione. La politica delle libertà è inevitabile laddove il testo della

Costituzione non sia aggiornato alle evoluzioni sociali e tecnologiche, quando è necessario riallineare, in altri termini, i precetti costituzionali al sistema sociale. Simile dinamica ha in fondo caratterizzato il processo di istituzionalizzazione della libertà di informazione, formula riassuntiva di una serie di principi e situazioni soggettive che mirano a salvaguardare l'obiettività e l'apertura pluralistica della sfera pubblica. Con riguardo al sistema radiotelevisivo, ad esempio, il riconoscimento della libertà di informazione ha richiesto l'inveramento dei noti principi del *pluralismo esterno*, inteso come necessaria presenza di una pluralità di soggetti attivi sul mercato, e del *pluralismo interno*, concepito come pluralità di punti di vista, equidistanza e obiettività all'interno del mezzo (MANETTI 2022, 433 ss.).

L'abbandono di una teoria atomistica della libertà di espressione porta dunque a dare rilievo a tutti quei principi e a quei diritti, pretensivi o oppositivi (libertà di stampa, pluralismo informativo, apertura concorrenziale del mercato dell'informazione, trasparenza nelle fonti di finanziamento dei mass media, diritto di cronaca, valorizzazione di una informazione obiettiva ecc.), che consentono l'inveramento del *discorso pubblico*, di uno spazio istituzionale aperto ad interazioni comunicative che, attraverso il conflitto tra opposte visioni del mondo, legittimano, sul piano sostanziale, i meccanismi procedurali del circuito democratico-rappresentativo (CARUSO 2014, 157 ss.). Nell'ambito di un ordine sociale differenziato, caratterizzato da una pluralità di sottosistemi (LUHMANN 2002, 47 ss.), il discorso pubblico sublima i valori presupposti dall'art. 21 (autonomia, partecipazione, pluralismo) e li protegge dall'azione, teleologicamente orientata, di sottosistemi concorrenti (l'autorità pubblica che agisce in funzione della propria autoconservazione, le comunità culturali che ambiscono alla tutela della propria identità collettiva, le tecnostrutture private orientate alla massimizzazione del profitto).

Per svolgere la funzione di legittimazione democratica ed evitare la sua diluizione a un magma indistinto di pulsioni emotive, il discorso pubblico deve avere un livello qualitativo minimo, che consenta l'autodeterminazione e la reciproca comprensione politica dei partecipanti intorno ad alcuni elementi discorsivi essenziali. Se la teoria della sfera pubblica descrive, sul piano sociologico, le funzioni di intermediazione che questa ha storicamente svolto tra Stato e società, la teoria del discorso pubblico rimanda, sul piano prescrittivo, alle condizioni che l'ordinamento deve soddisfare per salvaguardare la sfera pubblica dai processi di privatizzazione, *self-closed fragmentation* e inquinamento dell'informazione favoriti dalle grandi *corporations* del web.

## 6. CORREGGERE LA DISINFORMAZIONE: *GAME OVER* PER IL DIRITTO PENALE?

In questo scenario, auspicare l'intervento del diritto penale per ripulire l'ecosistema digitale rischia di risultare problematico sotto il profilo della tutela di cui all'art. 21 Cost. e ineffettivo, incapace cioè di arginare il fenomeno della *digital pollution* (GUE-RINI 2020, 202 ss.).

Sotto il primo profilo, vi sono già, nella trama dell'ordinamento italiano, limitazioni penalistiche che colpiscono il *contenuto espressivo*<sup>2</sup> o il *punto di vista*<sup>3</sup>, assecondando una selezione eterodeterminata delle opinioni capace di arretrare la soglia di punibilità sino a incriminare le scelte di valore dell'individuo e, dunque, la sua libertà ideologica. Molte di tali fattispecie sollevano dubbi di compatibilità con la Costituzione. Se, infatti, il discorso pubblico crea le premesse per una identificazione condivisa dei cittadini, esso postula una sostanziale neutralità legislativa, una «astinenza epistemica» e «neutralità valutativa» della autorità pubblica (VISCANTI 2008, 247 ss.) in ordine al *tipo* di opinione in questione. L'art. 21 Cost. richiede l'ammissione, nel discorso pubblico, non solo delle manifestazioni verbali che *meritano* di essere riferite per la loro intrinseca qualità o perché servono un qualche ideale di giustizia, ma anche delle opinioni irriverenti dell'uomo della strada, delle idee politicamente scorrette del dissenziente, della moralità, banale ed esecrabile, dell'intollerante. Per tale ragione possono dirsi di dubbia costituzionalità quelle fattispecie che, difettando di materialità, aprono le porte all'incriminazione ideologica e agli incerti lidi del diritto penale d'autore. Tali considerazioni valgono, almeno in parte, anche per la repressione delle false informazioni (GUERINI 2020, 97 ss.), fattispecie che sono state ritenute in dottrina non contrastanti con l'art. 21 Cost., là ove puniscono il soggettivamente falso idoneo a ledere beni giuridici di rango costituzionale (BARILE 1984; PACE 2006b, 89 e ss.).

Tra queste però non supera il vaglio di costituzionalità il discusso reato di cui all'art. 656 c.p., che punisce a titolo contravvenzionale la diffusione di notizie false, esagerate e tendenziose. Tale norma è stata faticosamente salvata dalla Corte costituzionale grazie a una concezione eticizzante di ordine pubblico, bene giuridico che riproduce «l'ordine istituzionale vigente», diretto alla «preservazione delle strutture giuridiche della convivenza sociale» (Corte cost., sent. n. 19/1962, poi confermata dalle successive sentt. nn. 199/1972, 210/1976)<sup>4</sup>. Come si è cercato di sostenere altrove, non è però sufficiente, al fine di comprimere la libertà di espressione, individuare beni giuridici in astratto idonei a tale scopo. Tale ricerca, piuttosto agevole in un testo costituzionale orientato ad una spiccata poliarchia assiologica, tradisce un errore metodologico fondamentale: la Costituzione non è un prontuario di valori, allineati e auto-evidenti, che l'interprete può selezionare per giustificare, a mo' di *conversation stopper*, la limitazione penalistica di fattispecie libertà. Sarebbe alto il rischio di sovvertire il rapporto tra la *regola* del riconoscimento della libertà e l'*eccezione* della sua limitazione o, per dirla altrimenti, rovesciare la presunzione di illegittimità di misure ispirate a una *ratio* diversa da quella del buon costume, unico limite esplici-

<sup>2</sup> Ad esempio, una limitazione per contenuto sono quelle di cui all'art. 414 c.p. (apologie di delitto e istigazione a delinquere) o all'art. 656 c.p., che punisce la diffusione di notizie false, esagerate e tendenziose.

<sup>3</sup> Si pensi a quanto previsto dall'art. 415 c.p. che punisce l'istigazione all'odio tra classi sociali.

<sup>4</sup> Ad avviso della Corte, le notizie false, esagerate e tendenziose costituiscono «una forma di endiadi» che riguarda «ogni specie di notizie che, in qualche modo, rappresentino la realtà in modo alterato», idonee per ciò stesso a turbare l'ordine pubblico.

tamente ammesso dalla Costituzione (ESPOSITO 1992, 136; ESPOSITO 1962, 194). A maggior ragione di fronte a fattispecie penali che lambiscono la libertà di espressione, il richiamo a «beni di rango costituzionale sempre e comunque opponibili» al diritto soggettivo rischia di «annichilire la libertà di pensiero, dato che la rete degli interessi costituzionalmente rilevanti copre una gran parte dei rapporti giuridici intrecciabili nel nostro ordinamento» (PALADIN 1987, 11; CARUSO 2014).

D'altro canto, l'intervento del diritto penale sarebbe verosimilmente ineffettivo, incapace cioè di ergere una adeguata linea di resistenza nei confronti delle campagne di disinformazione proprio per le caratteristiche, già evidenziate, di tale fenomeno. Dietro alla disinformazione digitale non si nasconde solo una *singola* notizia inattendibile, ma una serie di falsità diffuse capillarmente allo scopo di incidere sui processi di decisione politica. Nella viralità di tale fenomeno, gioca poi un ruolo fondamentale l'elemento tecnico, basato sull'algoritmo e su strumenti di intelligenza artificiale, che rende difficilmente esperibile una imputazione di responsabilità penalistica. Infine, a meno di non immaginare un modello di imputazione per le piattaforme costruito su quello della stampa periodica, comunque difficilmente realizzabile, non va dimenticato che la disinformazione digitale è un fenomeno transnazionale, che spesso sottende pressioni e conflitti geopolitici e, in quanto tale, sfugge dagli argini e dalle paratie erette dagli strumenti giuridici interni.

## 7. LA LOTTA PER LA SOVRANITÀ DIGITALE EUROPEA

Di fronte a imprese che operano in via autoritativa sul piano transnazionale è perciò inevitabile un'azione più ampia, che apra ai valori costituzionali i sistemi autopoietici digitali. Nel contesto europeo, questa sfida richiede un doppio binario che lasci a livello nazionale la determinazione dell'illiceità dei contenuti e all'azione sovranazionale la sfida per la sovranità digitale. È questa in fondo la strategia dell'Unione europea enunciata a più riprese dalla Commissione Von der Leyen<sup>5</sup>: per quanto il concetto di sovranità applicata ai contesti digitali incontri rilevanti incertezze semantiche, rimandando ora alla sovranità *del* digitale, e cioè al potere delle *tech companies* sulla società, ora alla sovranità *sul* digitale, e cioè alla supremazia del potere politico sulle infrastrutture digitali (FINOCCHIARO 2022, 811), è quest'ultima l'accezione da preferire: la sovranità digitale allude all'imposizione di forme di controllo e influenza sulla responsabilità e sul potere organizzativo delle *tech corporations* (FLORIDI 2020, 371).

L'Unione europea ha dunque arricchito l'approccio iniziale fondato su *soft law* (COMMISSIONE EUROPEA 2018b) e autoregolazione, che ha portato alla sottoscrizione, da parte di piattaforme digitali e associazioni di inserzionisti, di un apposito codice (l'*EU Code of Practice on Disinformation* del 2018, di seguito EUCPD), all'istituzione di un osservatorio sui media digitali incaricato di mappare, con l'aiuto di *fact checkers organizations* le strategie di disinformazione online (lo *European Digital*

<sup>5</sup> V. in particolare il discorso sullo Stato dell'Unione (2020).

*Media Observatory*, nel 2020) e all'adozione di un Piano di azione volto a rafforzare la sinergia delle istituzioni europee in vista, in particolare, delle elezioni del Parlamento europeo (l'*Action Plan against Disinformation*, JOIN(2018) 36 final).

Il codice ha impegnato i sottoscrittori ad assumere comportamenti e *policies* che potessero contrastare questo fenomeno. In particolare, esso impegnava le piattaforme a ridurre le entrate provenienti da inserzionisti che perseguono strategie di disinformazione; a incrementare la trasparenza sul finanziamento dei messaggi politici e *issue based*; a intensificare gli sforzi di rimozione di falsi *account*; a investire in strumenti tecnologici che dessero priorità, nelle ricerche o nella esposizione dei messaggi, a informazioni «rilevanti, autentiche, accurate e autorevoli»; ad assicurare maggiore trasparenza sulle ragioni di un eventuale targeting degli utenti da parte del *political advertising* (EUCPD, 3 ss.).

Nonostante il codice abbia dato qualche esito positivo (COMMISSIONE EUROPEA 2020b), la mancata uniformità di alcune definizioni, l'assenza, tra i sottoscrittori, di rilevanti associazioni di inserzionisti e di *fact-checker organizations*, la carenza di criteri e indicatori idonei a misurare la *performance* delle piattaforme digitali, ha indotto la Commissione ad adottare nuove linee guida (*Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*, COM(2021) 262 final) che hanno portato a una versione rafforzata del codice (lo *Strengthened Code of Practice on Disinformation* del 2022). Questo promuove sforzi definitivi (ad esempio in tema di *political and issue based acts*, rinviando alla proposta di regolamento europeo sul *political advertisement*), allarga la platea dei sottoscrittori (coinvolgendo *fact checking organizations* e altre associazioni di inserzionisti) e individua indicatori quantitativi (*Service Level Indicators*) e qualitativi (*Qualitative Reporting Elements*) capaci di guidare la Commissione nel monitoraggio delle azioni intraprese dalle piattaforme (POLLICINO 2023a, 1063).

La novità più importante del codice sta però nel contesto della sua adozione, nei suoi riferimenti al *Digital Service Act* (DSA) entrato in vigore poche settimane dopo (Reg. (UE) 2022/2065 relativo a un mercato unico dei servizi digitali, di modifica della direttiva 2000/31CE (regolamento sui servizi digitali). Con tale regolamento, l'Unione europea ha preso atto dell'insufficienza dell'autoregolazione ed ha sposato una strategia di co-regolazione, volta ad offrire la cornice normativa entro cui collocare i codici di condotta. Si tratta di una prospettiva radicalmente diversa, che ha visto tramontare l'approccio libertario dei primi interventi normativi finalizzati a consentire la nascita e lo sviluppo dei servizi digitali (si pensi alla Dir. 2000/31/CE).

Questa rinnovata strategia, formalmente diretta alla integrazione e allo sviluppo competitivo dei mercati digitali, mira nella sostanza a promuovere diritti e valori riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali e provenienti dalle tradizioni costituzionali comuni, secondo una tendenza che ha portato parte della dottrina a considerare tali riforme espressione di un rinnovato costituzionalismo digitale (DE GREGORIO 2022, 38 ss.; MONTI 2025, 233 ss.). Il primo esempio di tale approccio può essere rinvenuto nel GDPR, cui hanno fatto seguito la direttiva sul diritto d'autore (Dir. (UE) 2019/790) e, più recentemente, il DSA. Accanto ad essi si colloca il *Digital Market Act* (DMA, Reg. (UE) 2022/1925), che qualifica espressamente le

piattaforme digitali come *gatekeepers*, secondo una terminologia che, nel diritto *anti-trust*, sta a indicare detentori di potere di mercato capaci di controllare l'accesso a una data infrastruttura ingenerando dipendenza economica negli altri operatori (TIBERI 2022, 131 ss.). Tale regolamento non mira tanto a disciplinare il discorso pubblico digitale, quanto ad evitare pratiche concorrenziali sleali nei confronti di utenti finali e/o commerciali dalle imprese che, in virtù della posizione oligopolistica, rendono non contendibile la loro situazione di mercato<sup>6</sup>.

## 8. IL *DIGITAL SERVICES ACT* COME PARADIGMA

Se il DMA si preoccupa di ristabilire obblighi di *fairness* e competitività all'interno dei mercati digitali, il DSA tenta di correggere la frammentazione della sfera pubblica, amplificando la trasparenza e tentando di correggere la posizione di subalternità dell'utente. Per la prima volta, infatti, vengono riconosciuti «rischi sistemici» legati ai servizi di intermediazione delle *tech corporations*. Se, per un verso, viene confermata la esenzione di responsabilità in relazione ai contenuti (artt. 4-8, Reg. (UE) 2022/2065), per altro verso il regolamento individua obblighi e procedure volti a mitigare questi rischi sistemici. Alcune soluzioni sono di carattere generale, applicabili a tutte le piattaforme, altre sono rivolte alle *very large online platforms* (VLOP), individuate dalla Commissione sulla base di criteri essenzialmente quantitativi (art. 33 DSA)<sup>7</sup>.

Quanto alle procedure di carattere generale, va ricordato il meccanismo di segnalazione e azione, nel caso di individuazione di un contenuto illegale. Il DSA ripartisce gli oneri della procedura tra utente e piattaforma: individua gli elementi e le informazioni che il primo deve inserire nella richiesta; definisce un ordine di priorità delle segnalazioni, dando precedenza alle richieste provenienti dai «segnalatori attendibili» previamente certificati (artt. 16 e 22 DSA); impone alle seconde un obbligo di motivazione per le eventuali restrizioni specificando il tipo di sanzione applicabile (rimozione del contenuto, disattivazione dell'accesso ecc.) alla luce dei fatti a sostegno della decisione (art. 17 DSA)<sup>8</sup>, così come la predisposizione di un sistema di gestione interno dei reclami; infine, ammette la possibilità di rimettere eventuali controversie a organismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie appositamente certificati, rimedio da affiancare agli ordinari ricorsi giurisdizionali (art. 21 DSA). Il DSA pone le premesse per una *digital process of law*, pensata per disinnescare i conflitti tra utenti e piattaforme ed evitare *chilling effects* su contenuti tutelati dalla libertà di espressione. Individua inoltre una serie di obblighi volti a ridisegnare gli

<sup>6</sup> La qualifica di *gatekeepers* viene data dalla Commissione sulla base di una serie di parametri qualitativi e quantitativi stabiliti dall'art. 1 del DMA.

<sup>7</sup> Il 25 aprile la Commissione ha emesso un comunicato stampa che reca l'elenco delle VLOP: *Digital Services Act: Commission designates first set of Very Large Online Platforms and Search Engines*.

<sup>8</sup> L'art. 23 prevede poi la sospensione dal servizio gli utenti che con frequenza forniscono contenuti manifestamente illegali, così come la sospensione dal potere di segnalazione per i soggetti che, con altrettanta frequenza, presentano segnalazioni manifestamente infondate.

ecosistemi digitali, nel tentativo di limitare il potere di influenza delle piattaforme sull'autodeterminazione individuale. È stato così introdotto l'obbligo di progettare, organizzare e gestire interfacce online in modo da non ingannare e manipolare i destinatari dei servizi, affinché questi prendano «decisioni libere e informate». Alla progettazione e gestione dell'interfaccia sono connessi alcuni obblighi di trasparenza, tra cui la necessità di esplicitare i parametri utilizzati nei sistemi di raccomandazione (con contestuale diritto dell'utente di modificare detti parametri) e di indicare in maniera «inequivocabile» quando un contenuto suggerito sia da considerare pubblicità, oltre ai committenti e ai soggetti sponsorizzati dall'avviso commerciale (artt. 27 e 26 DSA).

Questo quadro generale deve poi essere integrato con le specifiche previsioni dedicate alle VLOP, cui spetta l'individuazione e l'analisi di rischi sistemici (*risk assessment*), tra cui vengono annoverati gli eventuali pericoli ai diritti della persona, ai «processi democratici, [al] dibattito civico e [ai] processi elettorali, nonché [a]lla sicurezza pubblica» anche a causa di «campagne di disinformazione» (art. 34, considerando (82) (83) DSA). Questi rischi devono essere mitigati (*risk mitigation*) attraverso una serie di azioni volte a incidere sulla presentazione e la diffusione dei contenuti, tra cui particolare rilievo assume la necessità di contrassegnare i c.d. *deep fakes* (art. 35 (1), lett. k). Inoltre, in coerenza con quanto previsto dal GDPR, è riconosciuto un vero e proprio diritto a un sistema di raccomandazione non basato sulla profilazione (art. 38 DSA) e ulteriori obblighi di trasparenza sulla pubblicità online (art. 39 DSA). Agli obblighi di *due diligence* previsti dall'art. 41, si affianca poi una vera e propria norma di chiusura che riconosce alla Commissione il potere di imporre o suggerire «misure specifiche, efficaci e proporzionate» quando «circostanze eccezionali comportano una grave minaccia per la sicurezza pubblica o la salute pubblica nell'Unione» (art. 36 DSA)<sup>9</sup>.

Non vi è dubbio che tale assetto pone le premesse per un regime di *responsabilità condizionata* a carico delle piattaforme. A tal fine, il DSA individua anche i soggetti incaricati alla vigilanza e alla comminazione delle sanzioni, delineando un sistema a raggiera: i poteri di vigilanza e sanzione sono perciò affidati agli Stati membri e ai rispettivi coordinatori dei servizi digitali (l'autorità a tale scopo individuata dai singoli Stati) per ciò che concerne il rispetto degli obblighi applicabili alla generalità delle piattaforme. La Commissione è invece titolare esclusiva di tali prerogative in relazione agli obblighi più rilevanti a carico delle VLOP (*risk assessment*, *risk mitigation*, ulteriori oneri di trasparenza per la pubblicità on-line, sistemi di raccomandazione non basati sulla profilazione, art. 56 DSA). Il coordinamento tra questi due livelli è assicurato dal comitato europeo per i servizi digitali, composto dai coordinatori nazionali e presieduto dalla Commissione (art. 61 DSA).

Il DSA non rappresenta un intervento isolato: prima che lo stesso regolamento fosse adottato, l'Unione si è preoccupata di ristabilire un riequilibrio (una sorta di

---

<sup>9</sup> A questa disposizione si aggiunge quanto previsto dall'art. 48, che prevede la possibilità di elaborare appositi protocolli di crisi sottoscritti dalla Commissione e dalle piattaforme.

pluralismo esterno) tra piattaforme digitali e media tradizionali. In effetti, una delle caratteristiche del capitalismo digitale dell'informazione è il progressivo depauperamento della stampa a causa della diffusione dei suoi contenuti, estrapolati dagli utenti e condivisi all'interno delle piattaforme.

Per tale ragione, il regolamento europeo sul diritto d'autore ha previsto una disposizione, ora inserita nell'art. 43-*bis*, l. n. 633/1941, che prevede un equo compenso, a favore delle imprese editoriali e degli autori, per i contenuti giornalistici utilizzati e diffusi dai «prestatori di servizi della società dell'informazione»<sup>10</sup>. Non solo: la necessità di consentire un riequilibrio qualitativo della sfera pubblica europea passa anche dalla *Legge europea per la libertà di media*, che assicura il diritto di ricevere «una pluralità di notizie [...] a beneficio del dibattito pubblico», la libertà editoriale dei media, le modalità di nomina e le garanzie a tutela dell'indipendenza dei vertici del servizio pubblico, obblighi di trasparenza e l'istituzione del comitato europeo per i servizi di media composto dalle autorità garanti dei singoli stati membri (Reg. (UE) 2024/1083).

## 9. VERSO IL DISCORSO PUBBLICO EUROPEO

Simile quadro normativo è destinato ad assumere un'importanza fondamentale per la sfera pubblica digitale e, di conseguenza, per il discorso pubblico europeo. Rispetto al capitalismo dell'informazione, e alla necessaria redistribuzione delle risorse finanziarie che simile accumulazione richiede, ancora molto vi è da fare (GOLIA JR. 2022, 21 ss.).

Non mancano poi incertezze: quanto alla riuscita del DSA, molto dipenderà dal suo *enforcement* sia a livello statale sia a livello europeo. Non vi è dubbio, infatti, che l'obiettivo di uniformare la regolazione dei servizi digitali, indicato nel considerando (4) del regolamento, può essere messo in pericolo dalla stessa scelta del «doppio binario» regolatorio, che lascia alle legislazioni nazionali l'individuazione dei contenuti illegali. L'Unione ha però mostrato di prendere sul serio la propria regolazione, aprendo recentemente due distinti procedimenti sanzionatori nei confronti di *Tik Tok*: il primo in relazione ai sistemi di raccomandazione e di trasparenza sul finanziamento dei messaggi elettorali in vista del primo turno delle elezioni presidenziali rumene<sup>11</sup>; il secondo, più generale, con riferimento alla mancata istituzione, richiesta dal DSA, di un *repository* concernente le informazioni relative ai committenti e al finanziamento degli avvisi pubblicitari<sup>12</sup>.

Le misure adottate, alle quali deve essere aggiunto il regolamento relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica (Reg. (UE) 2024/900), rappresentano un primo passo per una regolazione del discorso pubblico coerente con i valori

---

<sup>10</sup> Cfr. anche il regolamento attuativo dell'AGCOM di cui alla delibera n. 3/23/CONS, che ha stabilito i criteri per la determinazione del compenso.

<sup>11</sup> Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea, 17 dicembre 2024.

<sup>12</sup> Cfr. il comunicato stampa della Commissione europea, 15 maggio 2025.

europei. Di fronte ai nuovi contesti digitali, che conformano i diritti e inquinano il discorso pubblico europeo, le misure europee tentano di limitare la discrezionalità delle piattaforme nella regolazione dei contenuti e nella costruzione dell'ecosistema digitale. Attraverso l'imposizione di nuovi obblighi e l'introduzione di articolate procedure, nuovi diritti vengono riconosciuti e istituzionalizzati (si pensi al diritto a un intervento proporzionato nella rimozione dei contenuti o al diritto a non subire sistemi di raccomandazioni basati sul *targeting*). Questa opera di istituzionalizzazione procedurale della sfera pubblica, fondata sull'azione congiunta di Unione e Stati membri, non solo pone le premesse per una integrazione attraverso i valori (PITRUZZELLA 2023, 107 ss.), ma definisce anche un discorso pubblico europeo orientato ai diritti e al pluralismo, alternativo, nello scenario geopolitico globale, sia ai paradigmi autoritari del modello cinese sia al *laissez faire* dell'approccio statunitense (BRADFORD 2023; MONTI 2025, 83 ss.).

La vicenda delle sanzioni contro Russia Today (MONTI 2023, 21 ss.)<sup>13</sup> dimostra come la posta in gioco, in Europa, sia più ampia della semplice protezione della libertà di espressione dagli abusi del pubblico potere: a rischio, infatti, in un quadro geopolitico minacciato da nuovi e vecchi autoritarismi, è la salvaguarda del discorso pubblico da manipolazioni, interferenze e minacce ibride che incombono sulle condizioni di realizzazione della democrazia europea.

## BIBLIOGRAFIA

- AMATO G. (1977), *Libertà (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Milano, Giuffrè.
- ARENDT H. (1995), *Verità e Politica*, Torino, Bollati Boringhieri.
- BARBERA A. (1975), *Articolo 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli.
- BARBERÀ P. (2020), *Social Media, Echo Chambers, and Political Polarization*, in N. PERSILY, J.A. TUCKER (a cura di), *Social Media and Democracy. The State of the Field, Prospects for Reform*, Cambridge, CUP, pp. 34-55.
- BARILE P. (1984), *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- BASSINI M. (2019), *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, Aracne, 2019.
- BASSINI M., VIGEVANI G. (2017), *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws*, 1, pp. 11-22.
- BENKLER Y., FARIS R., ROBERTS H. (2018), *Network Propaganda: Manipulation, Disinformation, and Radicalization in American Politics*, New York, OUP.
- BETZU M. (2021), *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2, 2021, pp. 166-191.

<sup>13</sup> Il Reg. UE n. 2022/350 ha vietato la diffusione nel territorio degli Stati membri delle trasmissioni di Russia Today e delle notizie rese dall'agenzia di stampa Sputnik, controllate entrambe dal governo russo. Nella pronuncia T-125/22 *RT France v Conseil*, (2022), il Tribunale dell'Unione europea ha salvato la misura restrittiva e ha ricondotto le attività di tali soggetti alla "propaganda di guerra": "le campagne di disinformazione sono tali da rimettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell'arsenale della guerra moderna" (par. 162).

- BIETTI E., POLLICINO O. (2019), *Truth and deception across the Atlantic: a roadmap of disinformation in the US and Europe*, 11, *Italian Journal of Public Law*.
- BRADFORD A. (2023), *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, New York, OUP.
- CARUSO C. (2014), *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, BUP, 2014.
- CARUSO C. (2020), *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*.
- CASTELLS M. (2009), *Comunicazione e potere*, Milano, UBE.
- COHEN J. (2019), *Between Truth and Power. The Legal Construction of Informational Capitalism*, New York, OUP.
- COMMISSIONE EUROPEA-HIGH-LEVEL GROUP ON FAKE NEWS, ONLINE DISINFORMATION (2018a), *A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High-level Group on fake news and online disinformation*.
- COMMISSIONE EUROPEA (2018b), *Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo*. COM(2018) 236 final.
- COMMISSIONE EUROPEA (2020a), *Piano d'azione per la democrazia europea*, COM(2020) 790 final.
- COMMISSIONE EUROPEA (2020b), *Assessment of the Code of Practice on Disinformation. Achievements and areas for further improvement*, SWD (2020) 180 final.
- D'AGOSTINI F. (2017), *Diritti aletici*, in *Biblioteca della libertà*, LII, n. 218, 2017.
- DE GREGORIO G. (2022), *Digital Constitutionalism in Europe. Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*, Cambridge, CUP, 2022.
- DOUEK E. (2024), *The Meta Oversight Board and the Empty Promise of Legitimacy*, in 37 *Harvard Journal of Law & Technology*, 2, 2024, pp. 373-446.
- ESPOSITO C. (1962), *La libertà di manifestazione del pensiero e l'ordine pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- ESPOSITO C. (1992), *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, in C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè.
- FATHAIGH R.O., HELBERGER N., APPELMAN N. (2021), *The Perils of Legally Defining Disinformation*, in *Internet Policy Review*, 10 (4).
- FINOCCHIARO G. (2022), *La sovranità digitale*, in *Diritto pubblico*, 3, pp. 809 ss.
- FLORIDI L. (2014), *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, New York, OUP.
- FLORIDI L. (2020), *The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU*, in *Philosophy & Technology*, 33, pp. 369 ss.
- GOLIA A. jr. (2022), *The Critique of Digital Constitutionalism*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Research Paper*, 13.
- GUERINI T. (2020), *Fake news e diritto penale. La manipolazione digitale del consenso nelle democrazie liberali*, Torino, Giappichelli.
- HABERMAS J. (2006), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza.
- HABERMAS J. (2022), *Reflections and Hypotheses on a Further Structural Transformation of the Political Public Sphere*, in *Theory, Culture & Society*, vol. 39(4), pp. 145-171.
- LYOTARD J. (2004), *La condizione postmoderna: rapporto sul sapere*, Milano, Feltrinelli.
- LUHMANN N. (2002), *I diritti fondamentali come istituzione*, Bari, Dedalo.
- MANETTI M. (2022), *Freedom of Speech and the Regulation of Fake News*, in M. GRAZIADEI, M. TORSSELLO (a cura di), *Italian National Reports to the XXIst International Congress of Comparative Law*, Asunción, ESI, Napoli.

- MARCUSE H. (1968), *L'uomo a una dimensione. L'ideologia della società industriale avanzata*, Torino, Einaudi.
- MCINTYRE L. (2018), *Post-truth*, Cambridge MA, The MIT Press.
- MCLUHAN M. (1964), *Understanding Media: The Extensions of Man*, New York, Mc Graw-Hill.
- MENCONI L. (1996), *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, Giuffrè.
- MONTI M. (2019), *Le Internet platforms: il discorso pubblico e la democrazia*, in *Quaderni costituzionali*.
- MONTI M. (2023), *Il "Sedition Act" europeo? Spunti dalla comparazione sull'esclusione di Russia Today e Sputnik dal mercato dell'informazione unionale*, in *Osservatorio AIC*.
- MONTI M. (2025), *Regolazione del discorso pubblico online e processi costituzionali di integrazione. Una comparazione UE e USA*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.
- MORRONE A. (2021), *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino.
- MOUNIER E. (1955), *Rivoluzione personalista e comunitaria*, Milano, Edizioni di Comunità.
- NICITA A. (2021), *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- PACE A. (2006a), *Mezzi di diffusione e comunicazione di massa*, in A. PACE, M. MANETTI, *Articolo 21, Commentario della Costituzione, Rapporti civili (artt. 13-28)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006.
- PACE A. (2006b), *Delimitazione della garanzia costituzionale: esclusione del 'subiettivamente' falso. Ancora sul fondamento e sui limiti del c.d. diritto di mentire come aspetto del diritto di difendersi in giudizio*, in A. PACE, M. MANETTI, *Articolo 21, Commentario della Costituzione, Rapporti civili (artt. 13-28)*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2006.
- PALADIN L. (1987), *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali*, in *Quaderni costituzionali*.
- PARISIER E. (2011), *The filter bubble: what the Internet is hiding from you*, Londra, Penguin Books.
- PARUZZO F. (2022), *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Napoli, ESI.
- PETTIT P. (2000), *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Milano, Feltrinelli.
- PITRUZZELLA G. (2023), *Identità, linguaggio e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 1, pp. 107-122.
- POLLICINO O. (2021), *Judicial Protection of Fundamental Rights on the Internet. A Road ToP wards Digital Constitutionalism?*, Oxford, Hart, 2021.
- SCHMITT C. (1972), *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino.
- SCHMITT C. (1991), *Il nomos della terra: nel diritto internazionale dello Jus publicum Europaeum*, Milano, Adelphi.
- SUNSTEIN C. (2017), *#republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, Il Mulino.
- TEUBNER G. (2005), *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione: l'emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando.
- TIBERI G. (2022), *L'irresistibile ascesa della sovranità digitale europea*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto e nuove tecnologie*, Napoli, ESI, pp. 131 ss.
- VIGEVANI G.E. (2023), *Informazione e potere*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *I Tematici, V, Potere e costituzione*, Milano, Giuffrè, pp. 225 e ss.
- VIOLANTE L. (2013), *Politica e menzogna*, Torino, Einaudi.
- VISCONTI C. (2008), *Aspetti penalistici del discorso pubblico*, Torino, Giappichelli.

- WARDLE C., DERAKSHAN H. (2017), *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe report DGI(2017)09.
- ZANON N. (2018), *Fake news e diffusione dei social media: abbiamo bisogno di un'Autorità Pubblica della Verità?*, in *MediaLaws*, 1, pp. 12-18.
- ZUBOFF S. (2019), *Il capitalismo della sorveglianza*, Londra, Profile Books.

## PROSPETTIVE COSTITUZIONALI EUROPEE IN TEMA DI GUERRA

Federico Savastano\*

“La difesa comune europea, allora, 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. La definizione realistica di linee di difesa comune è una impellente necessità, se si vuole evitare che il nostro continente, solcato da irresponsabili pulsioni di un sovranismo imbelle, nel XXI secolo viva da soggetto passivo la sorte che, come soggetto attivo, riservò al mondo nei secoli precedenti”.

*Beniamino Caravita, 14 gennaio 2019*

### 1. LA SICUREZZA COME NUOVA PRIORITÀ

Con la guerra ai propri confini e con gli equilibri internazionali globali in costante tensione, l’Unione europea si trova costretta ad accelerare il processo di integrazione sul piano della sicurezza e della difesa. Questo sviluppo non rappresenta solo una risposta immediata a crisi contingenti, ma costituisce un passo inevitabile nell’evoluzione del progetto europeo, un progetto nato con l’obiettivo primario di garantire la pace nel continente. Già con la Dichiarazione Schuman del 1950, si sottolineava come l’integrazione economica avrebbe dovuto servire da strumento per rendere “impensabile e materialmente impossibile” ogni conflitto armato tra le nazioni europee. In questo senso, il richiamo ai valori di pace e cooperazione ha costituito la spina dorsale del disegno europeo sin dalle sue origini.

---

\* Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico, Università “La Sapienza”, Roma.

I temi del PRIN 2017 “*Dove va l’Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*”, di cui il presente scritto è un prodotto, rappresentano simbolicamente la parte più consistente del mio rapporto scientifico con Beniamino Caravita, ideatore e promotore del progetto. Il testo è pertanto necessariamente dedicato alla sua memoria.

La sicurezza, sebbene non esplicitamente affrontata nelle prime fasi del processo di integrazione, è sempre stata una componente implicita e cruciale nell'idea di un'Europa unita. Con la creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) nel 1951 e successivamente con la Comunità Economica Europea (CEE) nel 1957, si mirava a costruire pace e stabilità attraverso la cooperazione economica e industriale. L'idea fondamentale era che la condivisione di risorse strategiche come il carbone e l'acciaio avrebbe impedito a ogni Stato di intraprendere una preparazione bellica senza che gli altri ne fossero consapevoli. In tal modo, la sicurezza europea veniva perseguita indirettamente, attraverso un sistema di interdipendenze economiche che garantiva un controllo reciproco tra le nazioni.

Tuttavia, è con la fine della Guerra Fredda che il tema della sicurezza emerge con maggiore urgenza. Dal 1957 al 1986, il Trattato CEE non subì modifiche significative, e il focus rimase principalmente economico. Con il crollo dell'Unione Sovietica e la riunificazione della Germania, però, si pose con forza la necessità di un salto di qualità nell'integrazione europea: l'Atto Unico europeo del 1986 introdusse così nuove competenze per il mercato unico e iniziò a gettare le basi per i successivi sviluppi istituzionali. Un'evoluzione che si intensificò con Maastricht nel 1992, in cui si formalizzò la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), segnando una tappa significativa nella costruzione di una politica di sicurezza condivisa.

In tale contesto, emerge il richiamo ai valori sanciti dall'art. 2 TUE, che includono rispetto per la dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani. Le crisi globali contemporanee stanno favorendo l'emersione di nuovi valori, quali la resilienza collettiva e la sostenibilità, che potrebbero affiancarsi a questi principi fondanti. Tale prospettiva rappresenta un'opportunità per arricchire l'identità dell'Unione, adeguandola alle sfide del XXI secolo.

Il rapido succedersi degli eventi globali ha accelerato le revisioni dei trattati, portando a quattro importanti modifiche in meno di vent'anni. Questa velocità di adattamento riflette una stretta relazione tra i mutamenti geopolitici globali e l'evoluzione dell'architettura istituzionale europea. In questo contesto, la necessità di una maggiore autonomia strategica è diventata sempre più evidente, soprattutto di fronte alla crescente instabilità internazionale.

L'Unione è quindi nata sulla base di un principio pacifista e, durante un periodo caratterizzato dall'assenza di conflitti bellici tradizionali che la coinvolgessero, direttamente o indirettamente, ha adottato una posizione di neutralità occasionale *de facto* (DE VERGOTTINI 2024).

L'attuale guerra in Ucraina rappresenta un nuovo sconvolgimento dell'ordine mondiale, sollevando interrogativi profondi sull'adeguatezza dell'approccio europeo alla sicurezza e alla difesa. In questo frangente, l'Europa si trova davanti a un bivio: da un lato, la possibilità di rafforzare la propria coesione interna e la capacità di agire come attore globale; dall'altro, il rischio di rimanere prigioniera delle proprie divisioni interne. Da più parti la mancanza di una politica di difesa comune è stata individuata come una delle principali lacune del *federalizing process* europeo (CARAVITA 2019).

Per lungo tempo, la sicurezza è stata considerata un tema accessorio o subordinato alle questioni economiche, per aggirare le note resistenze degli Stati membri. La guerra in Ucraina, con il suo impatto devastante sulle relazioni internazionali, potrebbe rappresentare il catalizzatore di cui l'Europa aveva bisogno per completare questo percorso, ponendola dinanzi alla necessità di risolvere le ambiguità che caratterizzano questo settore di finora mancata integrazione.

La sicurezza non può però essere considerata alla stregua di un qualsiasi obiettivo strategico dell'Unione. Non può, in altre parole, essere semplicemente la nuova priorità che prende il posto dei *mantra* "green" e "digitalizzazione" che hanno guidato l'agenda europea nell'ultimo decennio: essa si pone infatti come un interesse costituzionale europeo da bilanciare con gli altri interessi costituzionalmente tutelati dai Trattati.

Gli interessi costituzionali supremi tutelati dai Trattati europei assumono il nome di valori, e sono espressi nell'art. 2 TUE. Ai sensi dell'art. 3 TUE, invece, l'Unione promuove la pace e, nelle relazioni internazionali, promuove i suoi valori e i suoi interessi, concetto ribadito in modo più articolato nelle disposizioni sulla politica estera (art. 21 TUE in particolare). La scelta di soprassedere alla verifica scrupolosa di alcuni aspetti concernenti lo stato di diritto (come è stato fatto con la concessione dello status di candidato all'Ucraina) potrebbe altresì celare non un sacrificio dei valori comuni, ma uno spostamento dell'asse cui siamo stati finora abituati. Un nuovo assetto in cui i valori tradizionali vengono bilanciati con altri interessi e obiettivi: la pace, la sicurezza, l'integrità.

## 2. SULLE COMPETENZE UE IN MATERIA DI DIFESA

Le competenze dell'Unione europea in materia di difesa si configurano come un ambito complesso e peculiare, in cui il tentativo di individuare gli spazi per una cooperazione integrata deve confrontarsi più che in altri campi con il ruolo predominante della sovranità degli Stati. L'art. 2, par. 4, TFUE conferisce all'Unione la competenza per "definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, che include la progressiva definizione di una politica di difesa comune". Tuttavia, tale competenza è espressamente qualificata come non esclusiva, configurandosi piuttosto come una competenza di natura speciale, che richiede un equilibrio costante tra iniziativa europea e prerogative statali.

In particolare, l'art. 24 TUE stabilisce che l'Unione può adottare decisioni operative vincolanti nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune, mentre è da escludersi l'emanazione di atti legislativi. Questo riflette la natura squisitamente intergovernativa della difesa, un ambito in cui gli Stati membri mantengono il controllo sovrano sulle proprie forze armate e sulle decisioni di sicurezza nazionale. Tale impostazione è rafforzata dalla regola dell'unanimità, richiesta per le decisioni adottate nel quadro della PSDC, che garantisce agli Stati membri un veto effettivo sulle questioni di maggiore rilevanza strategica.

Nonostante il difetto di competenza, le iniziative volte a rafforzare la cooperazione nel settore della difesa si sono intensificate soprattutto dopo Lisbona (VILLANI

2011). Programmi come il Fondo Europeo per la Difesa (EDF) o la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) hanno permesso di creare strumenti concreti per promuovere lo sviluppo congiunto di capacità militari e facilitare l'integrazione industriale nel settore della difesa (GASPARI 2023).

Un aspetto cruciale è rappresentato dalla relazione tra le competenze dell'UE e le organizzazioni internazionali come la NATO. L'art. 42, par. 2, del TUE sancisce che la politica di difesa comune deve essere compatibile con gli impegni assunti nell'ambito della NATO, riconoscendo la priorità dell'Alleanza Atlantica per gli Stati membri che ne fanno parte. Resta fermo tuttavia l'obiettivo di sviluppare una maggiore autonomia strategica, come evidenziato nel concetto di "Bussola Strategica", adottato nel 2022, una roadmap per rafforzare la capacità di azione indipendente dell'Unione (SALMONI 2022).

Come è noto, permangono criticità legate alla frammentazione delle politiche nazionali e alla difficoltà di conciliare interessi strategici talvolta divergenti: il tema è dunque riuscire a rafforzare il coordinamento tra gli Stati membri, senza pregiudicare le loro prerogative sovrane, ma garantendo al contempo un livello di coesione sufficiente per affrontare le minacce globali in maniera efficace e tempestiva (CELLERINO 2022).

Un ulteriore elemento da considerare è il ruolo delle istituzioni europee nella costruzione di una visione strategica comune. L'UE, pur non essendo dotata di competenze legislative dirette nel settore della difesa, può comunque svolgere un'importante funzione di coordinamento e facilitazione tra gli Stati membri, in particolare attraverso il Consiglio e l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. Inoltre, la creazione di sinergie tra i programmi nazionali e le iniziative comunitarie è vista come essenziale per superare l'attuale frammentazione e garantire una maggiore efficienza nell'uso delle risorse. Si sottolinea anche l'importanza di una visione a lungo termine che consenta all'UE di anticipare le sfide future, integrando le politiche di difesa con altre aree strategiche, come la cyber-sicurezza e la resilienza economica (GIURICKOVIC DATO 2023).

### **3. LA CLAUSOLA DI MUTUO SOCCORSO EX ART. 42, PAR. 7, TUE**

L'art. 42, par. 7, TUE rappresenta una disposizione centrale nel quadro della sicurezza e della difesa comune. La sua genesi è il risultato di un lungo processo di negoziazione, volto a bilanciare l'esigenza di una maggiore integrazione nel campo della sicurezza con il rispetto delle specificità nazionali in materia di difesa (ALÌ 2015). Il testo intende rafforzare la sicurezza collettiva, ferma restando la discrezionalità degli Stati membri, che possono definire autonomamente la natura e l'entità della mutua assistenza da prestare. Questo equilibrio è particolarmente evidente nella formulazione aperta della disposizione, che non specifica obblighi puntuali, ma pone un impegno generale di solidarietà e cooperazione.

Il testo stabilisce che "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”.

La disposizione contiene una clausola di solidarietà che impegna gli Stati membri – non l'Unione – a prestare assistenza con tutti i mezzi possibili allo Stato vittima di aggressione armata.

Non c'è prassi che supporti una determinata interpretazione di queste norme. In realtà l'art. 42, par. 7, TUE è stato invocato dalla Francia dopo gli attacchi terroristici di Parigi nel 2015. Il precedente però non è utile, in quanto scaturiva da un attacco terroristico e non da un'aggressione militare. Il governo francese decise – per ragioni politiche e di comunicazione – di attivare la procedura prevista per l'aggressione armata in luogo di quella disposta dall'art. 222 TFUE che si riferisce espressamente alla mutua assistenza in caso di attacchi terroristici. Vi sono differenze importanti tra le due clausole, rintracciabili nel ruolo di coordinamento del Consiglio (previsto dal 222 TFUE, ma non dal 42 TUE) e nella tipologia di assistenza di cui poter godere: esterna, nel caso dell'art. 42, meramente interna allo Stato richiedente nell'art. 222 TFUE.

In assenza di prassi, dunque, sembra che dal testo emerga una clausola di legittima difesa collettiva che, ha chiarito il Consiglio Affari Esteri nel 2015, non richiede un impulso o un ruolo da parte del Consiglio e non riguarda la politica di difesa comune, bensì un obbligo che investe bilateralmente gli Stati membri.

Ma obbligo di fare cosa? È possibile ravvisare un obbligo di intervento militare da parte di tutti gli Stati membri?

Di sicuro non c'è un obbligo generalizzato, dato che la disposizione citata prosegue chiarendo che “ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri”. Da qui discendono dunque due considerazioni: la prima è che ciascun singolo Stato membro mantiene il proprio carattere specifico nelle decisioni di politica estera e quindi dovrà contrattare con lo Stato aggredito il tipo di aiuto che potrà fornirgli. In seconda, ma forse più importante, battuta, qualora uno Stato non abbia – ad esempio – un esercito o abbia un ordinamento che non gli consenta di inviare truppe all'estero, potrà legittimamente evitare di farlo, ma sarà comunque chiamato a rispondere “con tutti i mezzi possibili” alla richiesta operata dallo Stato aggredito *ex art.* 42 par. 7. In altre parole, dovrà comunque concordare con questo il tipo e l'entità degli aiuti che potrà fornirgli.

Ci sono infine i richiami alle altre organizzazioni internazionali di cui dover tener conto.

In primo luogo, il riferimento all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, ovvero a quell'articolo che riconosce il diritto di autotutela individuale o collettiva in caso di attacco militare, fino a quando il Consiglio di Sicurezza ONU non abbia adottato le misure ritenute necessarie per il mantenimento della pace consentirebbe di usare serenamente la formula di “legittima difesa collettiva europea”, in quanto a tale concetto espressamente si riferisce. Esso comporta però l'obbligo di comunicare al Consiglio di Sicurezza le misure intraprese e di interromperle nel momento in cui il Consiglio di Sicurezza dovesse deciderne di altre, diverse o coerenti che siano.

Il riferimento alla NATO in chiusura del par. 7 è significativo: essa resta il fondamento della difesa degli Stati UE che ne sono parte (così recita esplicitamente il Trattato) e il canale privilegiato da utilizzare per la conduzione di eventuali azioni difensive.

La lettura complessiva di queste disposizioni fa emergere un quadro ambiguo in termini di obblighi nei confronti dello Stato europeo che dovesse subire un'aggressione, ma è altresì vero che lascia spazio anche ad interpretazioni estensive e consente di individuare alcuni punti fermi: innanzitutto, un attacco militare nei confronti di uno Stato membro non comporta alcun obbligo formale di intervento da parte del Consiglio; in seconda battuta, gli Stati membri sarebbero tutti tenuti a prestare assistenza allo Stato aggredito, sia ai sensi dell'art. 42, sia ai sensi dell'art. 4, par. 3, che impone una *mutual membership* basata sul principio di leale collaborazione (CASOLARI 2022); infine, la clausola di mutua assistenza esula dalla Politica di difesa e sicurezza comune. Le disposizioni del Trattato ad essa esplicitamente riferite, infatti, soprattutto in termini di forze armate, riguardano esclusivamente ad azioni esterne, in contesti di *peace enforcement* o *peace keeping*.

Resta dunque da capire se la clausola di mutua assistenza comporti o meno l'obbligo di sostegno militare da parte degli Stati membri nei confronti dello Stato aggredito. La dottrina sul punto per la verità non è concorde. La formula "con tutti i mezzi in loro possesso" non dovrebbe lasciar scampo: se essi contemplan l'esistenza di un esercito, allora bisognerebbe metterlo a disposizione. Le cautele e i riferimenti alla preminenza di altre organizzazioni internazionali spingono tuttavia a ritenere che dai Trattati discenda solo un obbligo di mettersi a disposizione dello Stato aggredito concordando con lui le forme di aiuto *possibili*, da definirsi in sede di accordi bilaterali.

Per quanto riguarda invece il coinvolgimento dell'Unione in quanto tale – e non solamente dei suoi Stati membri – vale la pena operare una riflessione ulteriore. Sebbene la clausola non investa il Consiglio e non investa le istituzioni europee, va altresì considerato, al netto delle implicazioni politiche, quanto disposto dall'art. 21, par. 2, lett. a) del TUE, in base al quale "l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità".

Il TUE non contempla "integrità territoriale" tra gli elementi da salvaguardare, ma non sembra un dettaglio dirimente: un'aggressione militare ad uno Stato membro comporterebbe infatti senz'altro un rischio per l'integrità in senso ampio dell'Unione, sicuramente per la sua sicurezza e per i suoi interessi fondamentali. Considerando lo Stato aggredito come parte organica del tutto costituito dall'Unione, allora il rischio sarebbe anche per l'indipendenza e gli stessi valori comuni.

Da ciò possiamo desumerne che, di fronte ad un'aggressione, le istituzioni europee avrebbero l'obbligo di intervenire, appunto, "in tutti i settori delle relazioni internazionali".

La formulazione dell'art. 42, par. 7, lascia dunque spazio a interpretazioni divergenti. Da un lato, esso implica un dovere di assistenza che, tuttavia, non necessaria-

mente include il sostegno militare diretto. Il testo è più vicino a un impegno politico che a un obbligo giuridico vincolante. Questo approccio consente agli Stati membri di adattare il loro contributo in base alle rispettive capacità e alle specificità costituzionali, preservando così una certa flessibilità operativa.

Le disposizioni citate vanno peraltro lette anche alla luce del principio di leale collaborazione, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE: è un elemento centrale nel quadro delle relazioni tra Stati membri, ma, sebbene imponga un dovere reciproco di solidarietà, esso non si traduce in un obbligo formale di intervento armato. Pertanto, il contributo degli Stati membri può assumere forme diverse, che vanno dal supporto logistico all'assistenza diplomatica o economica, a seconda delle circostanze e delle priorità nazionali.

#### 4. LA RISPOSTA EUROPEA ALLA CRISI UCRAINA

La crisi ucraina ha imposto un ripensamento radicale delle politiche di sicurezza e difesa dell'Unione europea, esponendo non solo i limiti strutturali della Politica di Sicurezza e Difesa Comune, ma anche le potenzialità di un'azione concertata tra gli Stati membri di fronte a una minaccia esistenziale.

L'Unione europea ha adottato una serie di misure in risposta all'aggressione della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina, basandosi sulle prerogative previste dal quadro giuridico comunitario e dai Trattati. Tali misure includono l'imposizione di sanzioni economiche, finanziarie e personali. In particolare, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato il congelamento dei beni di individui e entità collegate al governo russo e bielorusso, il divieto di operazioni finanziarie con la Banca Centrale Russa, l'esclusione di banche russe dal sistema SWIFT, nonché restrizioni alle esportazioni di tecnologie avanzate e beni destinati ai settori energetico, siderurgico e militare. Sono stati inoltre vietati l'esportazione e il trasferimento di beni di lusso e altri materiali strategici.

In parallelo, l'UE ha adottato misure di assistenza diretta all'Ucraina, incluse decisioni relative alla fornitura di armamenti letali tramite lo Strumento Europeo per la Pace (EPF), istituito nel 2021, ma attivato in maniera straordinaria per finanziare l'acquisto e il trasferimento di armi a un Paese non membro. Questo meccanismo è stato utilizzato per finanziare la consegna di materiali militari, sulla base di quanto stabilito dalle Decisioni PESC/2022/338 e successive modifiche. Tali interventi sono stati integrati da programmi di protezione temporanea per i rifugiati provenienti dall'Ucraina, nonché da iniziative per la gestione delle frontiere e il coordinamento dell'assistenza umanitaria.

Il processo decisionale seguito per l'adozione delle misure si è svolto principalmente all'interno del Consiglio dell'Unione europea, che ha deliberato in conformità alla regola dell'unanimità prevista dagli artt. 24 e 31 TUE. In alcuni casi, sono stati adottati strumenti procedurali come l'astensione costruttiva (*ex art. 31, par. 1, TUE*), per consentire il raggiungimento di un consenso sufficiente. Le decisioni operative sono state poi coordinate dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, in linea con l'art. 27 TUE.

Per quanto riguarda le sanzioni economiche, la loro base giuridica risiede nei Regolamenti adottati dal Consiglio, ai sensi degli artt. 215 e 29 TFUE. Le misure restrittive, come il congelamento dei beni e le limitazioni commerciali, sono state progressivamente ampliate attraverso emendamenti ai regolamenti esistenti, in modo da includere ulteriori soggetti e settori.

Sebbene l'adozione di queste misure sia stata presentata come una necessità dettata dall'urgenza geopolitica, esse hanno suscitato un dibattito acceso sulla compatibilità di tali scelte con il quadro costituzionale europeo e con i limiti fissati dai Trattati: la mancanza di un bilancio comunitario dedicato a spese di natura militare e l'impiego dello EPF, un meccanismo extra-bilancio, evidenziano la natura straordinaria di queste decisioni, che hanno sollevato interrogativi sulla loro sostenibilità giuridica e politica a lungo termine.

La crisi ucraina ha costituito pertanto un'ulteriore occasione per riavviare il dibattito sulla necessità di riformare il processo decisionale in materia di politica estera e di sicurezza comune, ad esempio a proposito dell'ipotesi di passare alla regola della maggioranza qualificata nelle decisioni strategiche non collegate a implicazioni militari, come previsto dall'art. 31, par. 2, TUE.

La risposta alla guerra scoppiata ai confini europei ha altresì mostrato come l'Unione sia in grado di reagire alle emergenze con rapidità e determinazione, ma ha anche evidenziato le lacune strutturali e istituzionali che limitano la sua capacità di agire come un attore globale pienamente autonomo. Le misure adottate, per quanto innovative, hanno avuto il carattere della straordinarietà, mentre dovrebbero essere consolidate attraverso l'elaborazione di strumenti codificati. In particolare, è necessario – come accennato – un ripensamento del modo in cui si prendono decisioni nel settore della politica estera e di sicurezza, un rafforzamento delle capacità operative e una maggiore integrazione tra le politiche di difesa e quelle economiche e industriali.

Va infine interpretata come atto di risposta all'aggressione russa anche la concessione dello status di candidato ufficiale all'Ucraina, approvata dal Consiglio europeo nel giugno 2022. Essa va ovviamente letta come una reazione europea alla crisi, trattandosi di una decisione assunta in un momento di guerra aperta. Inizialmente, il riconoscimento della *prospettiva europea* è stato accolto come una potenziale svolta nelle politiche di allargamento dell'Unione, precedentemente fondate sul rigoroso rispetto dei criteri di Copenaghen. Sebbene l'Ucraina non soddisfi pienamente tali criteri, l'Unione ha deciso di utilizzare la candidatura come segnale politico di solidarietà e supporto, oltre che come atto strategico. Tuttavia, questa scelta ha sollevato interrogativi sulla coerenza e conformità ai Trattati, evidenziando una tensione tra dinamiche politiche e il rispetto delle regole giuridiche fondamentali su cui si basa l'ordinamento europeo (SAVASTANO 2023, p. 45). Accogliere uno Stato in guerra pone sfide significative, non solo per le implicazioni geopolitiche, ma anche per le potenziali ricadute sul processo decisionale interno all'Unione, esponendola a rischi di frammentazione o paralisi.

## 5. DELL'ADESIONE DI UNO STATO IN GUERRA

L'art. 49 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) stabilisce che qualsiasi Stato europeo che rispetti i valori fondamentali sanciti dall'art. 2 del TUE possa presentare domanda di adesione all'Unione. Tuttavia, l'adesione non è automatica e richiede il soddisfacimento di criteri specifici, noti come criteri di Copenaghen. Tali criteri comprendono la stabilità delle istituzioni democratiche, il funzionamento di un'economia di mercato e la capacità di adottare l'*acquis communautaire*, ossia l'insieme delle norme giuridiche e degli obblighi che derivano dall'appartenenza all'UE. La guerra rappresenta un ostacolo quasi insormontabile per il rispetto di questi requisiti, poiché destabilizza le istituzioni e compromette gravemente l'economia, rendendo difficile la creazione di condizioni minime di stabilità necessarie per l'integrazione.

La richiesta di adesione dell'Ucraina, presentata nel mezzo del conflitto armato con la Russia, rappresenta un caso senza precedenti nella storia dell'Unione europea.

Nonostante la complessità della situazione, l'Unione europea ha deciso di concedere allo Stato ucraino lo status di candidato ufficiale. Questa decisione, sebbene carica di significato politico e simbolico, solleva interrogativi sulla coerenza dei criteri di adesione rispetto ai principi sanciti dai Trattati e alla possibile emersione di nuovi valori, quali solidarietà e resilienza, che potrebbero integrarsi con quelli già previsti dall'art. 2 TUE.

L'assegnazione dello status di candidato all'Ucraina è stata interpretata come un atto di solidarietà e sostegno verso un paese sotto attacco. Tuttavia, questa scelta ha alimentato un dibattito sulla possibile creazione di precedenti per altri Stati che si trovino in situazioni analoghe. Tale decisione appare motivata più da considerazioni politiche che dalla stretta osservanza dei criteri giuridici di adesione. Il caso ucraino evidenzia una tensione tra la rigidità normativa dei Trattati e la necessità di risposte adattive a situazioni eccezionali.

Era davvero ipotizzabile un ingresso accelerato dell'Ucraina nell'Unione?

Partiamo dai criteri standard di adesione, rifacendoci allo schema di Copenaghen, sicuramente più semplice rispetto a quello attuale dei cluster. Già prima dell'accendersi del conflitto, l'ordinamento ucraino presentava diverse criticità in termini di solidità delle istituzioni democratiche e di rispetto dello stato di diritto. Le vicende politiche anche precedenti al 2014 ne erano senz'altro una dimostrazione, così come i report redatti nell'ambito della politica di vicinato.

Stessa cosa a valere per il tessuto economico: sicuramente in crescita, grazie anche al sostegno operato da Bruxelles, ma ancora lontano dalla "capacità di resistere alle pressioni del mercato" e dal rispetto dei parametri finanziari di Maastricht.

Anche la legislazione di dettaglio dei settori materiali dell'*acquis communautaire* non poteva certo dirsi in fase di ravvicinamento alle legislazioni nazionali degli altri Stati membri.

Non si ritiene tuttavia di approfondire ulteriormente questi aspetti, in quanto, evidentemente, l'aggressione russa ha azzerato ogni analisi di merito: l'ordinamento ucraino si trova necessariamente sotto lo stress di una situazione emergenziale che

comporta un allentamento del funzionamento democratico delle istituzioni, che vivono i decorsi tipici dello stato di guerra. Discorso analogo, anzi ancor più serio e grave, riguarda il tessuto economico del paese: riconversioni ad economia di guerra, perdita di settori industriali strategici e ovvie difficoltà dovute al contesto.

Per queste ed altre ragioni – soprattutto politiche – parte della dottrina ha valutato la richiesta del presidente Zelenski di una *fast track procedure* che permettesse un'adesione lampo dell'Ucraina. Alcune interpretazioni hanno suggerito come il rispetto della lettera dei Trattati potesse essere sufficiente a consentirlo, in quanto, in fin dei conti – secondo tale visione – l'art. 49 TUE fa riferimento solo ad un pronunciamento all'unanimità da parte del Consiglio, previa consultazione della Commissione e voto a maggioranza assoluta del Parlamento europeo (KOCHENOV-JANSE 2022). Quindi, per riassumere, se uno Stato chiede e il Consiglio – politicamente – approva, non dovrebbero esserci ostacoli. Tale interpretazione è difficilmente condivisibile se si considera la preconditione posta dall'art. 49, ossia il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE e il richiamo ai “criteri fissati dal Consiglio europeo”, che sono, appunto, i criteri di Copenaghen come rivisti nel 2020 e che pertanto sono ineludibili.

Accogliere un nuovo Stato membro in una situazione di conflitto implica il rischio di trasporre all'interno dell'Unione tensioni geopolitiche e responsabilità legate alla sicurezza collettiva: il dibattito sull'attuazione dell'art. 42, par. 7, assumerebbe contorni estremamente concreti e si configurerebbe il rischio di dover intervenire attivamente in un conflitto in corso, mettendo peraltro alla prova i limiti della solidarietà europea e le capacità operative dell'Unione.

Un altro aspetto critico riguarda la credibilità dell'Unione europea come ordinamento. L'ingresso di uno Stato che non soddisfa pienamente i criteri di adesione potrebbe indebolire la forza normativa dei Trattati e minare la percezione di imparzialità dell'UE nelle sue politiche di allargamento. Peraltro, le conseguenze dell'allentamento dei criteri di adesione possono sfociare in crisi dello stato di diritto che, se diffuse, rischiano di trasformarsi in vere e proprie crisi di sistema per l'intera Unione europea (SAVASTANO 2023).

Cruciale, in questo senso, la necessità di trovare un equilibrio tra solidarietà politica e il rispetto delle regole giuridiche fondamentali dell'Unione.

## 6. SICUREZZA E DIFESA: NUOVE DIRETTRICI DEL *FEDERALIZING PROCESS*?

La crescente rilevanza delle politiche di sicurezza e difesa nell'Unione europea potrebbe rappresentare un catalizzatore decisivo per il processo di federalizzazione europea. Questo fenomeno si inserisce in un quadro storico in cui le crisi internazionali hanno spesso accelerato l'evoluzione istituzionale dell'UE. Ad esempio, il crollo del blocco sovietico e la necessità di gestire la riunificazione della Germania portarono all'Atto Unico Europeo e successivamente al Trattato di Maastricht, entrambi momenti fondamentali nel rafforzamento dell'integrazione europea (DE MICHELIS 1996).

La guerra in Ucraina potrebbe rappresentare un nuovo tassello di questa evoluzione: la minaccia più o meno diretta alla sicurezza del continente pone infatti

nuove priorità, spingendo gli Stati membri a riconoscere l'importanza di una politica comune che superi le tradizionali divisioni nazionali. Questo progresso richiede una maggiore determinazione da parte degli Stati membri a cedere ulteriori porzioni di sovranità in materia di difesa, nonché il superamento di ostacoli quali ad esempio le disparità di capacità militari e tecnologiche tra gli Stati membri, o l'assenza di un quadro finanziario comune.

Sicurezza e difesa si stanno però progressivamente trasformando, su un piano politico, da ambiti tradizionalmente nazionali in settori di crescente integrazione europea. Il successo di questo processo dipenderà dalla capacità di superare le divisioni interne e sviluppare strumenti istituzionali e finanziari adeguati per sostenere una politica comune efficace. La necessità di affrontare sfide globali come la guerra in Ucraina potrebbe fungere da catalizzatore per queste trasformazioni, spingendo l'UE a definire una politica di difesa comune che rappresenti non solo una risposta alle crisi attuali, ma anche un pilastro fondamentale del suo futuro assetto federale. In questo contesto, la convergenza delle politiche di difesa potrebbe riflettere una più ampia evoluzione verso un nuovo paradigma valoriale, capace di bilanciare sicurezza, solidarietà e progresso comune.

La concessione della candidatura ufficiale all'Ucraina ha mostrato un'evidenza e suggerisce qualche considerazione. Lo *status* di candidato comporta il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE da parte dello Stato richiedente; l'Unione europea, ai sensi dell'art. 21, fonda la propria azione in politica estera "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".

Quando l'Unione ha deciso di concedere la *prospettiva europea* ad uno Stato che palesemente non rispettava (e non poteva farlo, peraltro, in ragione del suo stato di guerra) i valori di cui all'art. 2 TUE, richiamati espressamente nell'art. 49 TUE sull'adesione e nel citato art. 21, significa che ha operato una scelta in cui le esigenze di politica internazionale, di sicurezza interna, di difesa dei confini hanno prevalso sul rispetto dei valori espressi nei Trattati.

Se così fosse, il rischio sarebbe quello di sacrificare pilastri che costituiscono il vero nocciolo dell'identità costituzionale europea, come la democrazia e lo stato di diritto, in ragione di esigenze politiche contingenti. In questo modo, l'Unione europea snaturerebbe sé stessa.

Va detto però che i valori comuni sono emanazione degli Stati membri e delle loro esperienze costituzionali. Anche l'esigenza di sicurezza è oggi una priorità che tutti gli Stati membri – con più o meno vigore a seconda del contesto geopolitico – manifestano chiaramente, come è evidente dalle conclusioni dei Consigli europei, in cui i Capi di Stato e di Governo inseriscono questi argomenti sempre come primi punti della loro agenda.

Non si può peraltro non tener conto di come il mantenimento della pace – come è stato sottolineato in apertura – sia stato il vero obiettivo dei Padri fondatori dell'Eu-

ropa unita e il motore nascosto del processo di integrazione. Il mantenimento della pace è, stando all'art. 3 TUE, obiettivo dell'Unione europea, alla pari dei valori dell'art. 2 TUE, che peraltro precede nella disposizione.

I valori sono dunque strumentali al mantenimento della pace così come, allo stesso tempo, la pace ne è prerequisito fondamentale affinché essi possano attuarsi: essa è presupposto per l'implementazione di ogni altro principio fondamentale (CAVAGGION 2023).

Alla luce di queste considerazioni, l'avanzamento dell'integrazione nel campo della sicurezza e il progresso nella definizione di strumenti per la gestione di una forma efficace di difesa comune rappresentano non solo e non tanto un'opportunità per approfondire ulteriormente il *federalizing process*, quanto, in prospettiva, una necessità per garantire l'esistenza stessa dell'Unione europea.

## BIBLIOGRAFIA

- ALÌ A. (2015), *L'attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SidiBlog*, 2, 2015, pp. 48-62.
- CARAVITA B. (2019), *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in *federalismi.it*, fasc. spec. 1, 2019, pp. 1-7.
- CASOLARI F. (2022), *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22 marzo, pp. 1-9.
- CAVAGGION G. (2023), *Nuove e vecchie sfide per i valori europei: tra "promozione dello stile di vita europeo" e difesa delle identità culturali*, in *CSF Research Paper*, ottobre, pp. 1-25.
- CELLERINO C. (2022), *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *AISDUE*, 3, pp. 28-49.
- CIMIOTTA E. (2016), *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, in *European Papers*, 1, pp. 163-175.
- DE MICHELIS G. (1996), *La vera storia di Maastricht*, in *Limes*, 3, pp. 137-144.
- DE VERGOTTINI G. (2024), *Ripudio della guerra e neutralità alla luce dell'articolo 11 Cost.*, in *federalismi.it – paper*, 13 marzo, pp. 1-12.
- GASPARI F. (2023), *Profili costituzionali della difesa comune europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2, pp. 11-29.
- GIURICKOVIC DATO A. (2023), *L'Unione europea di fronte alla crisi ucraina*, in *federalismi.it*, 23, pp. 137-161.
- KOCHENOV D., JANSE R. (2022), *Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU is the 'Special Procedure'*, in *Eu Law Live*, 30 marzo.
- MORRONE A. (2014), *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 23, pp. 1-9.
- NEUWAHL M. (2016), *Cooperation under article 42(7) of the Treaty on European Union in Reaction to the Paris Attacks*, in *European Foreign Affairs Review*, 1, pp. 5-8.
- SALMONI F. (2022), *La difesa comune europea come pilastro della NATO. Un esercito senza Stato per un'Europa senza sovranità*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, pp. 60-109.
- SAVASTANO F. (2023), *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.
- VILLANI U. (2011), *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1, pp. 9-24.

## TERRITORI/O DELL'UNIONE EUROPEA E FENOMENO MIGRATORIO: VERSO UNO SPAZIO CON-DIVISO?

Cristina Bertolino\*

### 1. TERRITORI/O DELL'UNIONE EUROPEA E FENOMENO MIGRATORIO: LA RETORICA DELL'EMERGENZA

È di tutta evidenza come le questioni e i nodi problematici che il tema dell'immigrazione solleva in ambito giuridico, in relazione ai territori degli Stati membri e al territorio dell'Unione europea, siano molti e, al tempo stesso, di assoluto rilievo: anzitutto, la dimensione della libertà personale spesso connessa a, ma, soprattutto, da bilanciare con quella della sicurezza pubblica; la questione, poi, dei confini territoriali, quando non, addirittura, dell'innalzamento di barriere e di muri, ritenuti, secondo alcuni, “segni iconografici” di un potere statale problematico (BROWN 2013); certamente il nodo dei sistemi di *welfare* (FREEMAN 1986; FERRERA 2016), sempre più in difficoltà nel garantire il benessere degli individui e, dunque, la necessità di una loro trasformazione per riuscire a venire incontro non solo ai bisogni dei cittadini, ma a quelli di tutta la popolazione; l'esigenza, imprescindibile, di un dialogo o all'opposto, per alcuni, l'inevitabile ‘scontro’ tra civiltà, culture e identità differenti (HUNTINGTON 1996; *contra* TODOROV 2009). Si potrebbe ovviamente proseguire nell'elenco dei molti profili interessati, anche solo tangenzialmente, dal tema, ma paiono già sufficienti quelli qui soltanto enunciati.

È opportuno poi premettere che il diritto di immigrazione, inteso quale *immigration law*, è un ambito il cui studio ed esame necessitano di un metodo e di uno sguardo forzatamente multidisciplinari e, soprattutto interdisciplinari, intesi sia in senso lato, cioè nel senso che, per padroneggiare pienamente tale settore, occorrerebbe adottare uno sguardo non solo giuridico, ma anche storiografico, economico, geopolitico, antropologico (e via discorrendo); sia in senso più strettamente giuridico, quanto a dire che, rispetto al diritto di immigrazione, sono coinvolti non solo il diritto costituzionale, ma anche quello amministrativo, penale, internazionale e, appunto, europeo; e non solo.

\* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico e costituzionale, Università di Torino.

È dunque evidente come in questa sede non si potrà che dare della questione in esame una lettura limitata, se non anche riduttiva, nella consapevolezza, comunque, che essa meriterebbe analisi più ampie e approfondite.

È inoltre altrettanto certo che, in relazione al fenomeno migratorio, non ci si possa limitare ad utilizzare il solo linguaggio dei diritti umani e dei diritti fondamentali: pur costituendo essi, senza dubbio alcuno, una parte rilevante del tema, non si può infatti riflettere unicamente sull'esistenza o meno di un attuale *immigration right*, perché se si adottassero solo quelle lenti – seppure estremamente ‘raffinate’ nel tempo, grazie anche all’apporto della giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella di Strasburgo – il rischio sarebbe di cadere facilmente nella retorica e nell’utopia, nonché di trascurare profili di altrettanto rilievo e di eguale pregnanza giuridica.

C'è dunque un primo aspetto che è importante evidenziare e che si è convinti sia da premettere quando si guardi al territorio e al fenomeno migratorio: l'immigrazione non si caratterizza per un problema di numeri, vale a dire di quantità di stranieri che attraversano o premono per attraversare, legalmente o no, i confini dell'Europa. Se solo si adotti, anche in piccola misura, lo sguardo interdisciplinare invocato *supra*, si può agevolmente sostenere come nell'Unione europea – e, più in generale, nel continente europeo – non si sta assistendo ad una reale emergenza migratoria, ma ci si trova piuttosto di fronte ad una *retorica dell'emergenza*.

Da sempre, infatti, l'umanità si è spostata alla ricerca di condizioni di vita migliori; nel mondo globalizzato contemporaneo, poi, le migrazioni, anche se talvolta paiono assumere proporzioni e sollevare implicazioni in parte inedite, sono da considerarsi come un fenomeno oramai strutturale (LIVI BACCI 2015, 112 ss.; SCIORTINO 2017). Flussi migratori, più o meno intensi, non sono inconsueti o sconosciuti nel contesto mondiale, né quelli dell'ultimo ventennio appaiono di intensità maggiore rispetto a quelli di altri periodi storici<sup>1</sup> (SOWELL 1981, 101; CALDWELL 2009; SASSEN 1999a; EINAUDI 2007). Siamo certamente di fronte ad una crisi migratoria, ma essa è tale, come si dirà, per le *modalità della sua gestione*, al momento del tutto inefficaci e inefficienti, e per le *incapacità di un suo governo*, soprattutto di *costruire un 'percorso' intorno alle migrazioni*.

Il tema dell'immigrazione continua, tuttavia, ad essere percepito dagli Stati membri dell'Unione europea – perlomeno da alcuni – e dalle istituzioni stesse dell'UE come un'emergenza ‘numerica’: una quantità imponente di individui che premono ai confini dell'Unione.

Esso non si configura tuttavia – da ultimo – come un problema di quantità di migranti<sup>2</sup>, quanto, piuttosto – se si voglia osservarlo bene – come una questione

---

<sup>1</sup> Tra il 1876 e il 1976, con circa 26 milioni di espatri, l'Italia ha originato quello che è stato definito “the largest exodus of people ever recorded from a single nation”.

<sup>2</sup> Secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (cfr. <https://dtm.iom.int/eu-ropelarrivals>), a titolo esemplificativo, in Italia, nel 2023, sono stati registrati circa 157.652 arrivi (con un aumento di circa 50.000 rispetto ai dati del 2022). Il dato, tuttavia, se paragonato ai flussi storici registrati nel 2015-2016, quando il numero di arrivi era persino maggiore, mostra che i picchi migratori non sono inediti né tantomeno insostenibili.

di loro gestione, percezione e distribuzione. Diverse analisi dimostrano infatti che l'Europa non è travolta da flussi migratori ingestibili e che le difficoltà sono più di carattere politico e sociale che non demografico: secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e dell'Eurostat, infatti, i flussi migratori verso l'Europa sono significativi, ma ben lontani dal rappresentare un fenomeno incontrollabile. A titolo esemplificativo, nel 2023, gli arrivi via mare e terra in Europa sono stati circa 380.000, una cifra del tutto modesta rispetto alla popolazione europea, che supera i 450 milioni di abitanti. Allo stesso modo, nei paesi dell'UE, la percentuale di stranieri residenti è mediamente attorno al 10%: dato, questo, del tutto comparabile, se non addirittura inferiore, a quello di altre grandi aree del mondo, come gli Stati Uniti<sup>3</sup>. Inoltre, se gli arrivi irregolari via terra e via mare rappresentano nell'Unione europea una parte significativa e problematica nelle discussioni sui flussi migratori, essi costituiscono solo una parte del totale degli arrivi di stranieri. Secondo i dati più recenti, infatti, il totale dei flussi migratori, nel 2023, è stato di oltre 7 milioni di individui, mentre circa 2,7 milioni di persone hanno lasciato il territorio europeo, portando a un saldo netto di 4,3 milioni di nuovi arrivi. La maggior parte di questi flussi, inoltre, avviene tramite canali regolari, quali visti di studio, di lavoro, o per un ricongiungimento familiare, mentre gli arrivi irregolari rappresentano circa il 10% di essi, sì che diviene ragionevole domandarsi se il dibattito sull'immigrazione irregolare, pur importante, non rischi di sovrastimare il suo impatto rispetto a quella complessiva<sup>4</sup>.

Mentre si ritiene sarebbe dunque gestibile la pressione migratoria sull'Europa, specialmente quando si valutino adeguatamente le sue risorse e capacità economiche, la questione principale risulterebbe essere, anzitutto, la distribuzione disomogenea dei migranti tra i paesi europei. Stati di frontiera, come Italia, Grecia e Spagna, si trovano – come ben noto – a gestire l'impatto iniziale dei flussi migratori, mentre Stati dell'Europa centrale e orientale accolgono percentuali molto più basse di rifugiati e migranti. Questa differente e squilibrata distribuzione genera inoltre problematiche tensioni politiche e istituzionali all'interno dell'Unione europea e finisce con l'alimentare, al tempo stesso, narrazioni di crisi che non riflettono il dato reale complessivo.

Occorre poi avere definitiva consapevolezza che a livello mondiale le condizioni socio-economiche, geopolitiche e climatiche degli ultimi decenni sono, e saranno probabilmente sempre più, le principali cause dello spostamento di milioni di persone da un continente all'altro: si è di fronte a flussi di individui che mettono in crisi i procedimenti e le organizzazioni volti a definire non solo chi chiede protezione e asilo, ma anche chi è alla ricerca di un futuro migliore e si presenta quindi, come mi-

<sup>3</sup> Cfr. ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI, *DTM Europe. Mixed Migration Flows to Europe, Yearly Regional Report (January-December 2023)*, aprile 2024.

<sup>4</sup> Cfr. EUROPEAN IMMIGRATION NETWORK, *Annual Report on Migration and Asylum 2023*, luglio 2024. Si vedano inoltre le recenti statistiche elaborate dalla Commissione europea in relazione alle migrazioni verso l'Unione europea, in [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en).

grante economico. Le due figure – il rifugiato e il migrante – pur distinte dal punto di vista giuridico, sempre più spesso tendono infatti a combaciare quando si prendano in considerazione le motivazioni che conducono a migrare<sup>5</sup> (SASSEN 1999b; HATHAWAY 2005; BETTS 2011; CATALDI 2018, 585 ss.), con la ovvia difficoltà, che ne consegue inevitabilmente, di riuscire a gestire e, ancora più, a programmare adeguatamente il fenomeno migratorio.

Mentre la distinzione tra migranti economici e rifugiati è fondamentale nel diritto internazionale e nelle politiche migratorie, in quanto implica diversi *status* legali e differenti diritti di protezione, la figura stessa dello straniero solleva dunque, intrinsecamente, la dicotomia da cui originano molte delle problematiche accennate *supra*. Chi è lo straniero al quale l'Unione europea si trova a dover far fronte oggi, al tempo delle migrazioni? In una nota analisi semantica della “ospitalità” (BENVENISTE 2001, 64 ss.) è stato opportunamente messo in evidenza come nelle antiche lingue indoeuropee l'ospite (*hospes*) e il nemico (*hostis*) abbiano la medesima radice e come lo straniero abbia in sé una connaturata complessità: ancora oggi ci si interroga infatti, e ci si divide, se lo straniero sia ospite o, piuttosto, nemico. È un individuo che “oggi viene e domani va via”, oppure è colui che “oggi viene e domani rimane” (SIMMEL 1989, 560; RUGGERI 2018, 2)? È, per l'appunto, un migrante economico o un individuo disperato in fuga da persecuzioni? Un soggetto da accogliere ed integrare solo qualora risponda a determinati criteri (quali? Stabiliti da chi? Dai singoli Stati membri, dall'UE o dalla comunità internazionale?) oppure un rifugiato, da accettare a prescindere? Oppure è molto di tutto ciò, non essendo oggi chiaramente decifrabile quale sia il suo *status*?

Non ultimo, la percezione della migrazione come ‘problema numerico’ viene amplificata dai *media* e dalla politica, sovente con tratti retorici, contribuendo così alla instillazione e alla costruzione di una percezione pubblica di numeri ridondanti, più di quanto non siano realmente<sup>6</sup>; andando contemporaneamente a sollecitare paure culturali e identitarie, che creano resistenze nei confronti dell'immigrazione,

---

<sup>5</sup> Secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, e il suo Protocollo del 1967, infatti, il rifugiato è tale in quanto si trova a dover migrare a causa di una persecuzione (o per il fondato timore di persecuzione), per motivi legati alla razza, alla religione, alla nazionalità, all'appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche. Egli ha quindi diritto, in quanto rifugiato, a una specifica protezione internazionale, la quale implica che non possa essere rimandato nel proprio paese di origine (c.d. principio di *non-refoulement* di cui all'art. 33 della Convenzione) e che gli Stati Parte della Convenzione debbano garantire protezione legale, diritto d'asilo (ex art. 14 della Dichiarazione dei diritti umani del 1948), diritti di soggiorno e, in molti casi, assistenza sociale e l'accesso al lavoro. Al contrario, il migrante economico si sposta da un paese ad un altro principalmente per migliorare le proprie condizioni economiche, per cercare un lavoro o per sfuggire ad uno stato di povertà. Egli, tuttavia, essendo considerato migrante “volontario”, non ha diritto alla protezione internazionale sancita dalla Convenzione di Ginevra, anche se lo Stato di destinazione può comunque prevedere politiche migratorie anche nei suoi confronti.

<sup>6</sup> Studi dimostrano che molti cittadini europei sovrastimano la presenza di immigrati nel loro paese. In Italia, ad esempio, gli stranieri costituiscono circa il 9% della popolazione, ma la percezione pubblica è che siano oltre il 25%. Sul punto cfr. l'analisi condotta dall'Istituto Cattaneo, *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, 2018.

indipendentemente dalle cifre e dalle situazioni reali e determinano una percezione diffusa di insicurezza quale inevitabile ‘precipitato’ dell’asserito aumento dei flussi migratori.

Il tema dell’immigrazione è senza dubbio connesso a quello della pubblica sicurezza; quest’ultima è certo volta al controllo dei confini, del territorio statale e dei soggetti in esso presenti, ma si tende talora a disciplinare l’immigrazione secondo una logica solo o prevalentemente securitaria, facendo coincidere totalmente i due settori e agendo sovente, in relazione e quale conseguenza di una percepita situazione di insicurezza e di disagio sociale, con strumenti e interventi normativi di pubblica sicurezza, nonché con la sospensione, nei confronti dello straniero, delle garanzie dello stato di diritto. Come si è già opportunamente sottolineato, il rischio è quindi che, nel tentativo di rispondere ad una “domanda drogata” di sicurezza (FERRAJOLI 2007, 372), si cada in un sistema di “pan-sicurezza” (STERPA 2019, 49) e, più in generale, di messa in discussione della democraticità dell’ordinamento giuridico.

L’Europa, al momento ancora una delle regioni più ricche del mondo, disporrebbe invece delle risorse economiche, istituzionali e sociali per assorbire i flussi migratori attuali, sia perché gli Stati europei stanno affrontando un declino demografico significativo, con bassi tassi di natalità e una popolazione in fase di invecchiamento, rispetto alla quale i migranti hanno contribuito già in questi anni a sostenere i sistemi pensionistici e a compensare la carenza di forza lavoro (BOERI 2017); sia perché alcune esperienze di successo nell’integrazione<sup>7</sup> mostrano che, con politiche adeguate, fondate su un approccio integrato di accesso ai diritti fondamentali (istruzione, sanità, abitazione) e di inclusione economica (supporto alla formazione e all’occupazione), nonché sulla collaborazione tra istituzioni pubbliche, organizzazioni non governative e comunità locali, i migranti possono diventare una risorsa economica e culturale per i territori.

Occorre dunque riconoscere come sino ad ora non si sia stati sufficientemente capaci di una riflessione e di un programma più maturi sulla capacità e sull’opportunità di rendere più accessibile il canale ordinario, ma anche, se del caso, quello straordinario di ingresso, volti ad assorbire le migrazioni verso l’Unione europea. Si tratta invero, più esattamente, di un problema sì di *regolazione del confine europeo*, inteso tuttavia come ‘cornice organizzativa’, come ‘confine legale’.

## 2. IL ‘CORTO CIRCUITO’: L’UNIVERSALE IUS MIGRANDI VS. IL CONTROLLO SOVRANO DEL TERRITORIO

Come si evidenziava in premessa, si sta da tempo assistendo, ad un ‘corto circuito’ nei sistemi politici e giuridici degli Stati contemporanei e, non ultimo, dell’Unione

---

<sup>7</sup> Sul punto cfr., a titolo esemplificativo, l’*UE Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, i rapporti dell’*European Migration Network* il *Migrant Integration Policy Index* sviluppato dal *Migration Policy Group*, che analizza le politiche di integrazione in oltre 50 Stati, tra cui quelli europei; i progetti in tema di migrazioni di Eurocities, rete di metropoli europee che promuove lo scambio di buone pratiche tra amministrazioni locali; il programma e i report di *Intercultural Cities* del Consiglio d’Europa, che raccoglie buone pratiche ed esperienze di politiche di integrazione interculturale a livello locale in tutta Europa.

europea stessa: allo scontro, cioè tra la pretesa di vedere riconosciuto e garantito un universale *ius migrandi* e l'esigenza, propria degli Stati sovrani, di controllare il proprio territorio e le proprie frontiere. In effetti, i flussi migratori ai quali si è assistito nell'ultimo ventennio in Europa hanno determinato la riproposta e la contrapposizione, talora drammatica, di differenti approcci teorici: da un lato, di quanti ritengono che vi sia un incondizionato dovere di accoglienza e di ospitalità dello straniero da parte dello Stato e dell'UE, al quale corrisponderebbe un'universale libertà di movimento degli individui e il loro diritto di accesso nei territori statali; dall'altro, quanti sostengono, al contrario, che gli Stati (e l'Unione europea) abbiano il diritto di respingere gli individui alle proprie 'porte', di affermare la propria sovranità e dominio sul territorio, di regolare l'accesso e la residenza e, dunque, di esercitare il divieto di ingresso per lo straniero.

Tale dicotomia, risalente nel tempo, continua a essere presente oggi nel dibattito pubblico e scientifico, in ragione e a seguito, specialmente, della 'inquietante' lacuna normativa: mentre si è riconosciuto un incondizionato *ius e-migrandi* – il diritto, cioè, di uscire dal territorio nazionale di appartenenza e di muoversi verso altri territori (DE VITTOR 2020, 86 ss.) – non è stato invece riconosciuto ed è stato assai poco disciplinato il corrispondente *ius im-migrandi*, il diritto cioè di ogni individuo di entrare liberamente in qualsiasi paese del pianeta.

Quest'ultimo diritto, teorizzato già nel 1539 da Francisco De Vitoria, si radica profondamente nella tradizione giuridica e filosofica occidentale (BERTOLINO 2020, 54 ss.) ed è stato oggetto di molte teorie in diversi periodi storici (KANT, 1795; FERRAJOLI 2022). La sua identificazione, poi, nel contesto giuridico moderno si è accompagnata con un più pieno riconoscimento di diritti umani universali e in relazione alle trasformazioni politiche, sociali ed economiche determinate dalla globalizzazione. La dicotomia tra i due diritti, tuttavia, risale addirittura alla pace di Augusta del 1555 e fu ribadita nel Trattato di Osnabrück del 1648, parte essenziale della pace di Vestfalia.

Da allora, l'asimmetria tra il 'diritto di uscire' e l'inesistente 'diritto di entrare' non è mai stata sanata, sino a determinare ancora oggi, in ambito internazionale e nazionale, la contrapposizione evidenziata (BARRY, GOODIN 1992, 173; GREBLO 2015, 70). È qui sufficiente ricordare come la Dichiarazione universale dei diritti umani stessa, del 1948, proclami, agli artt. 13-15, che "ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato" e "di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio", così come di "ritornare nel proprio paese"; ancor più, che "ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza" e che nessuno "potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza", riconoscendo così, implicitamente, il diritto di emigrare, di cercare asilo e di stabilirsi liberamente in un altro paese. Non vi è invece indicazione alcuna del corrispondente obbligo degli Stati di garantire tale accesso – che risulta, dunque, privo di limiti e, quindi, assoluto – allo straniero.

Occorrerà attendere la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati, il cui art. 33 sancisce, in negativo, il noto principio di *non refoulement*: il divieto,

dunque, di espulsione e di respingimento nei confronti di chi, rifugiato, rischierebbe – qualora ricondotto nel proprio territorio – la vita o la libertà “a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche”. Nella stessa è peraltro previsto, quale eccezione all’assolutezza del principio, l’ipotesi dell’individuo che possa costituire “un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede”, oppure “una minaccia per la collettività” a motivo di una “condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave”, sembrando in tal modo confermata la supremazia della sicurezza pubblica statale rispetto ad ogni altra esigenza e/o diritto.

Se sin dall’antichità si è guardato con favore alle migrazioni, quale fenomeno naturale e positivo, soprattutto in un contesto di espansione economica, culturale e territoriale, non va tuttavia sottaciuto che l’allora teorizzato *ius migrandi* si fondava per lo più sull’esaltazione del diritto naturale del *singolo individuo* messo a confronto con la sovranità di uno Stato, all’epoca, prettamente coloniale. A partire dall’Ottocento e Novecento, con l’esplosione delle migrazioni di massa, l’esercizio effettivo del diritto di migrare si è venuto invece a scontrare, e si scontra tuttora, con politiche nazionali di controllo delle frontiere e di gestione dei flussi migratori, che originano e che si affermano in un contesto politico, economico e sociale del tutto diverso da quello dei secoli precedenti: si è così dato vita ad una tensione continua tra l’idea di libera circolazione degli individui e, all’opposto, le restrittive politiche statali di migrazione.

Ci si trova dunque di fronte ad una pretesa, tipica del linguaggio dei diritti umani e fondamentali, che rischia di mettere in secondo piano, se non di tralasciare, l’altro linguaggio, ugualmente legittimo, del controllo sovrano del territorio. Detto altrimenti, senza che al momento sia possibile rintracciare nel panorama mondiale un sostituto idoneo o un convincente succedaneo, non si può sostenere, se non in un modello utopico e lontano dalla realtà concreta, l’apertura incondizionata delle frontiere, o addirittura la loro soppressione, in quanto ciò comporterebbe la dissoluzione definitiva degli Stati e dell’Unione europea. D’altro canto, nemmeno la rigida chiusura delle frontiere pare ammissibile e accettabile, dal momento che verrebbero messi in discussione i principi e i valori su cui fondano le odierne democrazie e il sistema umanitario internazionale, individuato e giustamente ‘codificato’ a seguito dei genocidi e delle troppe guerre dei secoli passati.

Appare del tutto corroborata, così, la convinzione che non si possa ricondurre, né tantomeno ridurre, la contrapposizione qui evidenziata ad una netta alternativa tra due pretese rispetto alle quali dover scegliere: nessuna delle due – sta qui il corto circuito – è infatti sostenibile. Né la prima pretesa, basata formalmente su una base cosmopolita di solidarietà – solidarietà su cui peraltro si fonda anche il processo di integrazione europea – in quanto risulta difficilmente realizzabile nel breve periodo e, soprattutto, non lo è in assenza di un governo globale dell’immigrazione; né, tanto meno, la seconda, sovranista (WALZER 2008, 49 ss.), impraticabile in un contesto globale caratterizzato, oramai, dalla continua interdipendenza tra Stati e individui.

Ad esasperare oggi la crisi migratoria e a mettere in crisi lo Stato-Nazione e l’Europa stessa è, piuttosto, l’incapacità medesima degli Stati, e soprattutto dell’Unione

europea, di controllare il proprio territorio – specie la parte che si affaccia sul Mediterraneo – senza la rilevante ricaduta in termini di costi. Non si tratta, invero, di soli costi in termini di spesa pubblica (che certo è, e resta, uno dei ‘convitati di pietra’); non è solo il ‘costo’, tremendo, in termini di vite umane annegate nel Mediterraneo o abbandonate in campi profughi e luoghi chiusi ai confini dell'Europa o all'interno della UE stessa; si tratta soprattutto, per quanto qui può maggiormente rilevare, di un costo in termini di *tenuta dell'Unione europea* e del suo riuscire ad assumere un *ruolo strategico* a livello globale.

### 3. IL TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA QUALE *COMPROMESSO*

Ad ogni modo, prima di riflettere su come sarebbe opportuno che l'Unione europea e i/l suoi/suo territori/o si ponga/no rispetto al tema dei flussi migratori, così da addivenire alla composizione dei due poli del ‘corto circuito’, è opportuno soffermarsi sul concetto di territorio, contraddistinto esso stesso, per la verità, da una accentuata polisemia (CIOLLI 2010, 46 ss.; SCACCIA 2017, 433 ss.; ANTONINI 2017, 519 ss.; SALAZAR 2017, 593 ss.).

Il territorio statale è anzitutto, senza dubbio alcuno, elemento materiale (ROMANO 1902, 114 ss.), organizzabile artificialmente e oggetto della potestà sovrana: spazio e campo di vigenza delle norme statali, elemento che connota indefettibilmente l'ordinamento giuridico statale (BISCARETTI DI RUFFIA 1992, 333 ss.; MANETTI 1994, 1 ss.). Così concepito, esso serve in primo luogo a circoscrivere la sovranità statale (MORRONE 2017, 3 ss.). “Territorio” – sottolineava Tomaso Perassi (1958, 103) – “è la denominazione tecnica di codesto ambito. Territorio non significa estensione di terra: ma ambito di signoria”. Inoltre, è particolarmente significativo che l'insigne giurista negasse la derivazione etimologica di *territorium* da *terra*, collegandolo invece a *terreo* e *territo*. L'elemento territoriale si configurerebbe infatti in forma liscia, geometrica, chiusa, inanimata (SICARDI 2003, 117; GALLI 2001, 15); una concezione in sé ‘muta’ e ‘amorfa’, che inevitabilmente si riflette, al negativo, sull'elemento personale che insiste su di esso, assoggettandolo, tramite appunto un sentimento di terrore, al dominio del potere sovrano.

È questa anche la tesi di Carl Schmitt (1991), il quale ravvisava nella relazione inscindibile e nell'unità tra “*Ortung*” (localizzazione) e “*Ordnung*” (ordinamento) il “*Nomos der Erde*”. È nell'atto materiale dell'occupare e possedere la terra, che lo Stato viene infatti a costituirsi, con la possibilità, correlata e conseguente, di regolare politicamente il proprio spazio, di tracciare confini, di garantire internamente la sicurezza e l'ordine pubblico, respingendo esternamente ciò e/o colui che è ostile e ‘altro’.

Differente, invece, la dottrina di Hans Kelsen (1989, 105), per il quale il territorio è elemento del contenuto normativo dello Stato: una indicazione artificiale e arbitraria, che si modifica con il mutare delle norme e della volontà legislativa. Il territorio, quale elemento costitutivo dello Stato, coinciderebbe così con il contenuto spaziale dell'ordinamento giuridico e costituirebbe l'ambito d'azione in cui si esplica il “dover essere” delle norme. La territorialità sarebbe dunque intesa da Kelsen come

sfera di validità dell'ordinamento statale e, in quanto tale, avulsa dai meri confini geografici.

Siffatte concezioni del territorio, che si affermano definitivamente nell'epoca post-vestfaliana con il sorgere degli Stati nazionali, implicano una prospettiva autoritario-totalitaria di articolazione del pianeta in spazi sostanzialmente chiusi. In quel preciso momento storico si afferma la "territorialità della sovranità" (DONATI 1924, 96 ss.), la quale si esprime e si manifesta su un determinato spazio. Conseguenza di questa visione è allora che il territorio e i suoi confini consentono ineluttabilmente di distinguere l'interno dall'esterno; di designare il "barbaro", lo "straniero", l'"altro" (KRATOCHWIL 1986, 33); nonché di circoscrivere, a livello internazionale, la sfera di sovranità e di responsabilità da quella, invece, di dovuta 'astensione'.

Rilevanti mutamenti globali paiono tuttavia determinare, a giudizio di alcuni Autori, lo sgretolamento della sovranità statale e la perdita di controllo del proprio territorio o, meglio, la difficoltà per gli Stati di dominarne la mutevole e crescente 'dimensione' (CASSESE 2016, 10 ss.; PARAG KHANNA 2016). Tra questi, *in primis*, sono da segnalare il sistema economico oramai su scala mondiale e la partecipazione a organizzazioni sovranazionali, che determinano e accrescono il "dissociarsi" (SCACCIA 2017, 453 ss.) dei luoghi della politica da quelli della formazione più immediata del diritto. In secondo luogo, si configura oramai una dimensione sempre più a-territoriale e virtuale dell'essere e dell'esistere degli individui e dei loro rapporti con l'autorità, che vede dislocate sulla rete internet gran parte delle decisioni che incidono sulla vita delle persone e che ha, al tempo stesso, accresciuto l'interdipendenza e l'integrazione dei popoli, rendendo imprescindibile la costruzione di una sfera pubblica sovranazionale. Lo sviluppo di questa tecnologia si sussegue così rapidamente da rendere particolarmente arduo, per i decisori nazionali, comprendere le problematiche giuridiche che essa pone e, in particolare, affrontare le questioni che si situano nell'"orizzonte giuridico di Internet" (FROSINI 2000). Nel momento stesso in cui la rete internet annulla la distinzione spazio-temporale in relazione ad un'ampia parte del vivere quotidiano, mette infatti in massima 'tensione' gli elementi essenziali (popolo, territorio e sovranità) degli ordinamenti statali.

Sembra tuttavia di poter constatare, nel contempo, un accentuato radicamento dei pubblici poteri e dei cittadini al proprio territorio. Questo radicamento si è manifestato, in particolare, a livello statale, come *supra* si segnalava, con l'intensificarsi dei controlli dei confini nazionali, la formulazione di frontiere territoriali da lungo tempo desuete e l'innalzamento di nuovi muri; a livello infra-statale, poi, con la richiesta di una maggiore autonomia, se non d'indipendenza e di conseguente secessione di 'parti' del territorio statale. Il quale, racchiuso e delimitato nei propri saldi confini, continua ad essere, senza dubbio alcuno, l'elemento fondamentale per gli ordinamenti politici statali di garanzia e, al tempo stesso, limite della propria sovranità.

Frontiere fisse e rigorosi confini, quale ne sia la conformazione, tendono così a mettere in luce due profili: rispetto al territorio interno, attribuiscono rinnovata visibilità e forza alle identità (etniche, linguistiche, culturali, ecc.), contribuendo talvolta

a generare conflitti non facilmente risolvibili: si assiste così – come preoccupante conseguenza – al riaffermarsi giuridico e politico di differenze di *status* che lo Stato pluralista costituzionale avrebbe invece desiderato ‘comporre’ e ‘riconduire’ all’unità dei principi e delle regole. Rispetto poi a quanto risulta essere esterno al territorio nazionale, il rinnovarsi dei confini territoriali contribuisce alla definizione e alla maggiore percezione nei cittadini di identità e comunità, differenti e altre rispetto alla propria, generando il timore di subirne l’invasione o di esserne addirittura sopraffatti. Il confine viene pertanto “assunto a oggetto della politica in quanto dispositivo attraverso il quale ogni società produce i suoi stranieri” (RIGO 2011, 19; BALIBAR 2010, 318).

Se al tempo di Carl Schmitt la crisi del *nomos* proveniva dal mare (1981), oggi il mare – e le rotte marittime dei migranti – sono tornati a mettere in crisi le frontiere degli Stati (VINCENTI 2007; IRTI 2006), in particolare di quelli europei che si affacciano sulle sponde del Mediterraneo. Diffusa è la percezione che gli odierni Stati, multilivello e multiculturali, calati in una società sempre più “liquida” (BAUMAN 2000), assistano inermi alla progressiva perdita di forza del presupposto della coincidenza tra l’ambito della sovranità statale e lo spazio della comunità politica. È infatti consueto il richiamo al “superamento” e alla “metamorfosi” dei confini, oppure il ricorso a metafore nelle quali questi ultimi appaiono “porosi”, “permeabili” o “flessibili”, dotati di caratteristiche incompatibili con la natura e le funzioni attribuite loro tradizionalmente e giuridicamente (FERRARESE 2006; FOUCHER 2007; CANALE 2009). Se il principio di territorialità nasceva con la pretesa di essere un principio di ordine, oggi pare che esso si stia invece trasformando in principio di *dis-ordine*.

In realtà, a ben guardare, non è così.

Le istituzioni dello Stato e dell’Unione europea, la politica e i legami sociali risultano infatti ancora saldamente radicati e ancorati al territorio e quest’ultimo seguita infatti a svolgere la funzione di definizione e di garanzia dello *status* giuridico degli individui, compreso lo straniero. Ciò che è messo in crisi, lo si ribadisce, è piuttosto la capacità di controllo dei/del territori/o e di gestione delle migrazioni. Per quanto, quindi, possa apparire moralmente ingiusto e disumano il respingimento di esseri umani alla frontiera, laddove esso avvenga nel rispetto degli obblighi internazionali ed europei, sarà legittimo, a meno di mettere in discussione il definitivo superamento, giuridico e politico, dello Stato e dell’UE. Una tale ipotesi è tuttavia ancora molto al di là dal concretizzarsi, né si scorgono all’orizzonte valide e realistiche alternative. Il permanere della sovranità degli Stati conduce inoltre a ritenere come non siano attualmente prefigurabili, sebbene probabilmente auspicabili, un governo e una gestione globale delle migrazioni, che riuscirebbero ad imporre una soluzione univoca e unitaria al problema. Si assiste peraltro, al tempo stesso, alla progressiva e inarrestabile interdipendenza degli individui, degli ordinamenti e dei territori, dalla quale sembrano pertanto derivare almeno due ordini di conseguenze. È evidente, da un lato, che nel momento in cui alcuni Stati – come avvenuto in Europa – procedono con il materiale innalzamento di muri e l’incondizionata chiusura delle frontiere, si producono conseguenze negative, immediate e dirette, sui territori confinanti che

non hanno adottato la medesima politica. I flussi migratori vengono infatti ‘dirottati’ sulla base di decisioni unilaterali di questi Stati, andando a ‘stressare’ e a mettere alla prova la sovranità degli altri, con la ulteriore conseguenza di una ‘schizofrenia’ ingovernabile nella gestione delle frontiere. Dall’altro lato, non vi è dubbio che una simile interdipendenza globale determini legittimamente nelle persone crescenti aspettative di uguaglianza universale, di riconoscimento e tutela dei propri diritti, a fronte di una progressiva e inarrestabile disuguaglianza, sia a livello globale che nazionale (BECK 2011).

Riconoscere la tensione tra ‘apertura’ e ‘chiusura’ dei territori, tra ‘inclusione’ ed ‘esclusione’ delle persone, non significa peraltro propendere per una delle due opposte posizioni, quanto cercare di conciliarle nel modo meglio realizzabile. Si tratta piuttosto – a ben vedere – di assicurare anzitutto il governo legale e ordinario del fenomeno migratorio, così che possa corrispondere a indubbi criteri di sicurezza e di economicità, ma anche, al tempo stesso, a quelli dello stato di diritto e della garanzia dei diritti universali. In questo modo l’UE e gli Stati membri, che mantengono la sovranità rispetto ai propri confini, contribuirebbero alla definizione, alla tutela e valorizzazione dei principi costituzionali e produrrebbero, riprodurrebbero e manuterebbero, in modo pieno e altamente significativo, il modello democratico, solidaristico, di uguaglianza e dignità degli individui opportunamente prefigurato nei Trattati e nelle Carte dei diritti europee, nonché nelle Costituzioni nazionali.

Pare allora utile riprendere – con un principio, un approccio e un metodo interdisciplinari – quanto sostenuto rispetto al territorio da Pierre Hassner (1997, 57), condividendone la tesi di ciò che esso dovrebbe ‘farsi’ nella contemporaneità: “territory is a compromise between a mythical aspect and a rational or pragmatic one. It is three things: a piece of land, seen as a sacred heritage; a seat of power; and a functional space. It encompasses the dimensions of identity [...]; of authority (the state as an instrument of political, legal, police and military control over a population defined by its residence); and of administrative bureaucratic or economic efficiency in the management of social mechanisms, particularly of interdependence [...]. The strength of the national territorial state depends upon the combination of these three dimensions”.

Il territorio deve giungere pertanto ad essere esso stesso *compromesso*, implicando, da un lato, l’idea di una *processualità* necessaria del territorio e, dall’altro, che quest’ultimo si contraddistingue per una componente fisica e geografica tangibile, ma che sia reale, in quanto elemento funzionale, sociale e politico, risultato di continui negoziati, che possono (e devono) cambiare nel tempo. “Territory is not, it becomes” (KNIGHT 1982, 517); sono le funzioni dei territori e i significati della sovranità a cambiare, gli Stati e l’Unione europea restando sempre gli attori principali del potere, pur essendo entrambi parti, sempre più, di un’economia politica globale. La definizione formale del territorio, come anche sostenuto da Sack (1986), non spiega dunque solo cosa esso sia, ma suggerisce soprattutto cosa la territorialità possa ‘fare’ in quanto componente del potere. Quanto a dire che essa implica la categorizzazione di persone e beni in base alla loro posizione nello spazio; che si basa sulla comunica-

zione, e particolarmente significativa è proprio quella dei confini e dello spazio. La territorialità comporta infine imporre il controllo sull'accesso all'interno dello spazio e sui beni e le persone che in esso si trovano. L'azione pubblica territoriale risulterebbe quindi l'utile strumento per produrre ordine sociale e per creare e conservare adeguatamente il contesto geografico nel quale agiamo.

#### 4. TERRITORIALIZZAZIONE EUROPEA DELL'AZIONE PUBBLICA PER UNO SPAZIO *CON-DIVISO*

Rispetto al fenomeno migratorio e al diritto dell'immigrazione non esiste tuttavia – e questo è il punto – un territorio propriamente europeo.

Per uscire dalle 'pastoie' del rapporto tra sovranità e territorio, proprie dello Stato-Nazione, si dovrebbe dunque lavorare più proficuamente sul fronte di una maggiore *territorializzazione* europea dell'azione pubblica, perché è anzitutto la politica che deve farsi territorio e spazio. Si dovrebbe allora ragionare e 'narrare' di uno *spazio europeo* non diviso, quanto piuttosto *con-diviso*, capace di essere contenitore di processi e relazioni, in funzione di un compromesso che consenta di giungere in ultimo ad essere pienamente *territorio* europeo; a patto, tuttavia, che si arrivi a intendere questo *compimento* come *compromesso*: come, appunto, il superamento dei particolarismi degli Stati-Nazione nel lodevole tentativo di conseguire una unità più ampia.

Affinché ciò possa realizzarsi, guardando ai tre elementi che contraddistinguono il territorio richiamati, si dovrebbe allora operare sull'elemento funzionale, del controllo e della gestione del territorio, e poi su quello simbolico, dell'identità dell'Unione europea.

Rispetto all'*elemento funzionale*, già nel Consiglio di Tampere del 1999 l'Unione europea si era prefissata quattro ambiziosi obiettivi in tema di immigrazione e asilo. In estrema sintesi: 1) la realizzazione di una maggiore coerenza tra politiche interne ed esterne dell'UE nella cooperazione con i Paesi terzi di origine e transito; 2) la realizzazione di un Sistema europeo comune di asilo; 3) l'attuazione di una vigorosa politica di integrazione dei cittadini di Paesi terzi; 4) la gestione ordinata dei flussi migratori, legali e non (SAVINO 2020).

Se si guarda tuttavia con attenzione a quegli obiettivi desiderabili, anche se la recente riforma del "Patto europeo di immigrazione e asilo" sembra avere compiuto qualche passo in avanti rispetto alla gestione delle frontiere nel senso di una maggiore armonizzazione, si è davvero ancora molto lontani dal raggiungere i fini auspicabili in relazione allo *status* e ai diritti degli asilanti e dei migranti. Anche rispetto alla gestione delle frontiere, questa continua comunque a rappresentare una grande sfida già solo dal punto di vista della definizione degli orientamenti strategici (BORRACETTI 2021; SICCARDI 2023; VITIELLO 2023). Le principali difficoltà derivano inoltre dalla distribuzione irregolare e dalle politiche disorganizzate, mentre un approccio maggiormente razionale e collaborativo potrebbe trasformare la migrazione in un'opportunità piuttosto che nella percezione di una crisi. Essenziale sarebbe allora adottare strategie che favoriscano una migrazione sicura e regolare, l'integrazione socio-economica dei migranti e una migliore collaborazione internazionale per affrontare e risolvere le cause profonde della migrazione.

In tema di immigrazione e asilo, non abbiamo avuto sino ad ora – se bene si osservi – una reale politica comune, equa, efficiente ed efficace, ma una politica settoriale, risultata frammentata, che lascia ampio spazio agli Stati membri e che si caratterizza per la competizione tra differenti modelli nazionali; una politica, in ultimo, che non garantisce l'eguale livello di tutela degli individui sul territorio europeo.

Affinché si arrivi all'efficace territorializzazione dell'azione pubblica europea occorrerebbe invece il superamento dei *limiti* attuali delle competenze dell'Unione come individuate nel Trattato sul suo funzionamento, limiti che costituiscono, a monte, il vero ostacolo per la piena, auspicata e desiderata, armonizzazione.

Rispetto poi all'*elemento simbolico*, occorre anzitutto ricordare come non esista un'originaria identità europea, ma questa sia stata una scelta prima ideale e poi politica, e resti una scelta sempre rinnovabile e rafforzabile ogni giorno, aderendo *in primis* ai valori e alle tradizioni costituzionali comuni europee.

Occorrerebbe allora lavorare, come d'altra parte stanno opportunamente facendo le Corti nazionali (perlomeno alcune) e le Corti europee (di Giustizia e di Strasburgo), nella direzione dei valori e delle tradizioni caratterizzanti il costituzionalismo europeo.

A cominciare dal principio di fraternità e solidarietà, rispetto al quale può qui utilmente richiamarsi la sentenza n. 2018-717/718 QPC del *Conseil constitutionnel* francese, il quale, nello specifico tema di gestione dell'immigrazione, ha assunto la fraternità nel *pantheon* dei principi costituzionali.

Si può inoltre fare un significativo richiamo alla lotta al razzismo e alla xenofobia e quindi, a titolo esemplificativo, alle molte sentenze della Corte costituzionale italiana, nelle quali, pur non utilizzando espressamente il parametro del divieto di discriminazione sulla base della razza, la Corte ha dichiarato incostituzionali leggi regionali che, tra i requisiti per l'accesso a prestazioni o provvidenze sociali, richiedevano una residenza 'qualificata' sul territorio regionale, con una durata temporale definita, a scapito degli stranieri extracomunitari (PEZZINI 2010, 224 ss.).

Se, all'opposto, si insista esclusivamente sul tema, piuttosto 'scivoloso', dell'identità, questa potrebbe risultare meno inclusiva e meno pluralista e, non ultimo, venire strumentalizzata da Stati illiberali, come quelli, ad esempio, dell'area di Visegrad. Occorre invece insistere sulle tradizioni costituzionali comuni perché aventi la finalità, come l'etimologia stessa suggerisce, di *tradere*, di trasmettere nel tempo, ma anche quella di *trans-dare*, di superare una specifica dimensione temporale, di attualizzare la loro portata ed essere portatrici di nuove ragioni di tutela, anche in discontinuità con il passato (POLLICINO 2016, 118). Tradizioni che potrebbero utilmente 'traghetare' da ultimo, proprio in relazione all'elemento simbolico del territorio, l'epoca dello Stato-Nazione, verso un'altra, ancora non definita, ma di cui possono già scorgersi alcuni germi.

Il territorio europeo, e i confini che lo delimitano, dovrebbero allora essere colti anzitutto come luogo *culturalmente formato*, luogo *esistenziale*: in questa prospettiva il territorio non sarebbe meramente oggetto della potestà sovrana, ma piuttosto un elemento di integrazione della comunità, prodotto della sua cultura ed espressione

della sintesi dell'insieme dei valori dell'Unione europea e del suo popolo, riuscendo così un ulteriore e significativo strumento di integrazione (SMEND 1988, 109 ss.). L'Unione europea, se non vorrà essere vaso di terracotta in mezzo a vasi di acciaio, dovrà dunque riuscire a divenire *spazio* e *luogo*, prima, e *territorio*, poi, pienamente e convintamente *con-divisi* in una società e in un mondo che, di necessità, dovranno sempre più fronteggiare sfide globali, tra cui, *in primis*, quella dell'immigrazione.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTONINI L. (2017), *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in AA.Vv., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale, Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene.
- BALIBAR E. (2010), *At the Borders of Citizenship: A Democracy in Translation?*, in *European Journal of Social Theory*, vol. 13, fasc. 3.
- BARRY B., GOODIN R.E. (1992), *Free Movement: Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- BAUMAN Z. (2000), *Liquid modernity*, Polity Press, Cambridge.
- BECK U. (2011), *Diseguaglianza senza confini*, Roma-Bari, Laterza.
- BENVENISTE É. (2001), *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, Torino, Einaudi, II.
- BERTOLINO C. (2020), *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L'accoglienza possibile*, Torino, Giappichelli.
- BETTS A. (a cura di) (2011), *Global Migration Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- BISCARETTI DI RUFFIA P. (1992), voce *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, XLIV.
- BOERI T. (2017), *Populismo e stato sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- BORRACCETTI M. (2021), *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1.
- BROWN W. (2013), *Stati murati, sovranità in declino*, Roma-Bari, Laterza.
- CALDWELL C. (2009), *L'ultima rivoluzione dell'Europa. L'immigrazione, l'islam e l'Occidente*, Milano, Garzanti.
- CANALE D. (2009), *Muri di confine. Trasformazioni dei confini pubblici nell'età della globalizzazione*, in *Ragion Pratica*, 33.
- CASSESE S. (2016), *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino.
- CATALDI G. (2018), *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?*, in AA.Vv., *Migrazioni e diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- CIOLLI I. (2010), *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene.
- DE VITORIA F. (1539), *De indis et de jure belli relectio prior*, ora in E. Nys (a cura di) (1964), *De indis recenter et de jure belli relectiones. Relectiones theologicae XII*, New York, The Classics of International Law, sez. III.
- DE VITTOR F. (2020), *Migrazioni, frontiere e tutela dei diritti dello straniero: il controllo dei confini nella giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto Costituzionale*, 2.
- DONATI D. (1924), *Stato e territorio*, Roma, Athenaeum.
- EINAUDI L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- FERRAJOLI L. (2007), *Principia iuris. Teoria e diritto della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, vol. II.

- FERRAJOLI L. (2022), *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Milano, Feltrinelli.
- FERRARESE M.R. (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza.
- FERRERA M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- FOUCHER M. (2007), *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin.
- FREEMAN G.P. (1986), *Migration and the Political Economy of the Welfare State*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 458.
- FROSINI V. (2000), *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2.
- GALLI C. (2001), *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Bologna, Il Mulino.
- GREBLO E. (2015), *Etica dell'immigrazione. Una introduzione*, Milano, Mimesis.
- HASSNER P. (1997), *Obstinate and obsolete: non-territorial transnational forces versus the European territorial state*, in O. TUNANDER et al. (a cura di), *Geopolitics in the Post-Wall Europe: Security, Territory and Identity*, London, Sage.
- HATHAWAY J.C. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON S.P. (1996), *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, New York, Simon & Schuster.
- IRTI N. (2006), *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza.
- KANT I. (1795), *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, trad. it. R. BORDIGA, *Per la pace perpetua*, Milano, Feltrinelli, 2003.
- KELSEN H. (1989), *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, Giuffrè.
- KHANNA P. (2016), *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Roma, Fazi.
- KNIGHT D. (1982), *Identity and territory: geographical perspectives on nationalism and regionalism*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 72.
- KRATOCHWIL F. (1986), *Of Systems, Boundaries, and Territoriality: an Inquiry into the Formation of the State System*, in *World Politics*, v. 39, fasc. 1.
- LIVI BACCI M. (2015), *Il pianeta stretto*, Bologna, Il Mulino.
- MANETTI M. (1994), *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani.
- MORRONE A. (2017), *Sovranità*, in AA.Vv., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale, Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene.
- PERASSI T. (1958), *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, vol. I.
- PEZZINI B. (2010), *Una questione che interroga l'eguaglianza*, in AA.Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene.
- POLLICINO O. (2016), *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, Giappichelli.
- RIGO E. (2011), *Migrazioni, cittadinanza, democrazia*, in *Parolechiave*, 2.
- ROMANO S. (1902), *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Archivio di Diritto Pubblico*.
- RUGGERI A. (2018), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2.
- SACK R.D. (1986), *Human Territoriality. Its Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.

- SALAZAR C. (2017), *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale, Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene.
- SASSEN S. (1999a), *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Milano, Feltrinelli.
- SASSEN S. (1999b), *Guests and Aliens*, New York, The New York Press.
- SAVINO M. (2020), *La chimera di Tampere*, in *Diritto Pubblico*, 1.
- SCACCIA G. (2017), *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale, Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene.
- SCHMITT C. (1981), *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Koln-Lovenich, Hohenheim Verlag GmbH.
- SCHMITT C. (1991), *Il Nomos della terra nel diritto internazionale dello "ius publicum europaeum"*, Milano, Adelphi.
- SCIORTINO G. (2017), *Rebus immigrazione*, Bologna, Il Mulino.
- SICARDI S. (2003), *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, 1.
- SICCARDI C. (2023), *La riforma del Sistema comune europeo di asilo prospettive e criticità*, in *Diritti Comparati*, 13 novembre.
- SIMMEL G. (1989), *Sociologia*, Milano, Ed. Comunità.
- SMEND R. (1988), *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffré.
- SOWELL T. (1981), *Ethnic America: A History*, New York, Basic Books.
- STERPA A. (2019), *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- TODOROV T. (2009), *La paura dei barbari. Oltre lo scontro delle civiltà*, Milano, Garzanti.
- VINCENTI U. (2007), *Diritto senza identità. La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Roma-Bari, Laterza.
- VITIELLO D. (2023), *L'ultimo atto: il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo è (quasi) legge*, in *Blog Accademia Diritto e Migrazioni*, Editoriale, dicembre.
- WALZER M. (2008), *Sfere di giustizia*, Roma-Bari, Laterza.

## VERSO UN'UNIONE EUROPEA DELLA SALUTE "A PIÙ VELOCITÀ"

Giovanni Boggero\*

### 1. INTRODUZIONE: LA PROGRESSIVA EMERSIONE DI UN DIRITTO EUROPEO ALLE CURE

L'alternarsi di spinte centripete e centrifughe è una delle caratteristiche tipiche di ogni *federalizing process* (FRIEDRICH 1968). Non fa eccezione nemmeno quello europeo che interessa l'evoluzione della garanzia di accesso alle cure mediche. Se è vero che l'emersione di comuni minacce alla salute pubblica – da ultima, la pandemia da Covid-19 – ha “risvegliato” da un certo “torpore” le istituzioni dell'Unione – tanto che il nuovo Reg. (UE) 2021/522 che adotta il c.d. programma *EU4Health* per il periodo 2021-2027 individua una serie nutrita di azioni attraverso le quali gli Stati membri sono chiamati a migliorare la prevenzione e la diffusione di alcune malattie – è altrettanto vero che l'Unione resta vincolata al principio di attribuzione (art. 5 TUE). Pertanto, sulla base di quanto già previsto con il Trattato di Maastricht e, comunque, non in difformità con il compromesso originario risalente al Trattato di Roma, essa esercita un limitato potere di completare e sostenere le politiche sanitarie nazionali, rispettando le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica (art. 168 TFUE). Anche sulla base dell'odierno art. 35 CDFUE non è, quindi, possibile inquadrare quello alla salute come un diritto universale alle prestazioni sanitarie nel territorio dell'Unione, considerato che tale diritto viene pur sempre garantito “alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali”.

La previsione di una tale riserva non significa che il diritto alla salute non abbia progressivamente acquisito anche una dimensione costituzionale europea. Nell'ambito del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (ex-Reg. CE n. 1408/1971) e, poi, anche quale corollario delle libertà fondamentali di prestazione e ricezione di servizi (artt. 56 e 57 TFUE), la Corte di Giustizia CEE (oggi UE) ha riconosciuto il diritto dei cittadini a ottenere il rimborso di cure programmate e non programmate in uno Stato diverso da quello di affiliazione, senza restrizioni ingiustificate (COSTAMAGNA 2012, 135-187). L'assistenza sanitaria transfrontaliera è, quindi, un fenomeno sviluppatosi nel contesto del completamento del mercato interno nel quale il diritto alla salute è concepito,

innanzitutto, sulla falsariga della libertà di prestare e ricevere servizi. Naturalmente, quelli sanitari sono servizi molto particolari – non a caso esclusi dall'applicazione della direttiva n. 2006/123/CE (c.d. *direttiva Bolkestein*) – per l'erogazione dei quali è pur sempre richiesto un filtro nazionale, idoneo a garantire, prima ancora che la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari pubblici di ogni Stato membro, adeguati standard di informazione e di sicurezza per il paziente. Sulla base della giurisprudenza della Corte di Giustizia, non rientrano, però, tra i motivi imperativi di interesse generale meccanismi di autorizzazione preventiva imposti da uno Stato membro quale che sia la cura di cui il paziente intende usufruire all'estero. Al contrario, soltanto prestazioni richiedenti l'utilizzo di apparecchiature costose e sofisticate o che comportino trattamenti rischiosi o, ancora, che richiedano una degenza ospedaliera e, quindi, una qualche programmazione sanitaria, possono tollerare il filtro dell'autorizzazione nazionale, sebbene comunque non lo rendano affatto cogente ai sensi del diritto UE.

Negli scorsi decenni, proprio come per altri settori interessati da una tendenza alla progressiva “integrazione attraverso il diritto” (CAPPELLETTI, SECCOMBE, WEILER, 1986), la Corte di Giustizia UE si è pertanto premurata di assicurare che i pazienti godessero di una serie di garanzie procedurali che circoscrivessero la discrezionalità dello Stato di affiliazione nell'imposizione di limiti irragionevoli alle libertà fondamentali così come protette dai Trattati. Questa giurisprudenza “liberalizzatrice” è stata, infine, parzialmente recepita in una nota direttiva sulla mobilità sanitaria transfrontaliera (2011/24/UE), il cui regime resta parallelo a quello del citato regolamento, ormai abrogato e sostituito dai Reg. (UE) 833/2004 e 987/2009, la cui attuazione non sembra, tuttavia, aver dato piena effettività alla libertà di cura all'estero, visto che, anche sulla base dei dati più recenti, resi disponibili dalla Commissione europea<sup>1</sup>, i flussi di pazienti, per quanto in lieve crescita, restano piuttosto modesti e riconducibili a un fenomeno perlopiù di nicchia, circoscritto in misura prevalente alle aree frontaliere socio-economicamente più integrate (tra Slovacchia e Repubblica ceca, tra Lussemburgo e Germania e tra Italia e Austria/Francia/Germania).

## 2. DA UN LIMITATO DIRITTO EUROPEO ALLE CURE A UN'UNIONE EUROPEA DELLA SALUTE? *NATURA NON FACIT SALTUS*

Allo stato attuale, molte voci invocano, allora, un “salto costituzionale” nel *federalizing process* europeo verso una compiuta “Unione europea della salute” e il riconoscimento di un diritto euro-unitario all'assistenza sanitaria, idoneo a riorientare lungo l'asse della solidarietà un processo di integrazione che, anche in materia di tutela della salute, è stato reso primariamente possibile dal principio di non discriminazione nella sua dimensione preordinata alla garanzia del funzionamento del mercato comune<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Member State Data on Cross-Border Patient Healthcare following Directive 2011/24/EU – Reference Year 2023*, in <https://health.ec.europa.eu/>, 15 May 2025.

<sup>2</sup> VINCETI 2024, 221 e 230, il quale, del resto, mette correttamente in luce come l'asserita torsione “neoliberista” delle politiche sanitarie UE non sia altro che il riflesso delle competenze positivamente

Eppure, benché il costruttivismo europeista non manchi di generare nuove proposte di integrazione federale (DE RUIJTER, HERVEY, PREINSACK 2024; MORANA 2022, 238-239; ZANETTA 2022, 317-323), non da ultimo da realizzare attraverso assai poco realistiche proposte di revisione dei Trattati, un insegnamento che ci proviene, tra gli altri, dalla Scuola storica di Friedrich von Savigny dovrebbe indurci a maggiore cautela, atteso che, anche per i processi costituzionali, *natura non facit saltus*<sup>3</sup>, ossia che emancipare spazi funzionali entro una cornice sovrana con repentini atti di volontà politica è senz'altro astrattamente possibile, ma è tutto fuorché auspicabile quando ciò possa ingenerare rigetto, alienazione o comunque imprevedibili conseguenze inintenzionali, come nuovi dilemmi sociali o problemi di azione collettiva (VON HAYEK 1973, 72-73). In un contesto istituzionale nel quale manca un bilancio comune alimentato da significative risorse proprie, non esiste un unico SSN europeo e i sistemi sanitari degli Stati membri sono oggetto di armonizzazione soltanto indiretta, sembra, invece, opportuno procedere per gradi, nello spirito di una sussidiarietà federale, orientata non tanto verso l'alto da formule decisionistiche, ma governata dal basso dal consenso diffuso dei consociati: sono i cittadini europei a doversi convincere della necessità di affrontare priorità comuni, attenuando e, poi, magari eliminando le numerose differenze che ancora oggi caratterizzano gli spazi sociali nazionali (FERRERA 2018, 571), così come sono sempre i cittadini europei a dover definire i passaggi verso l'edificazione di una nuova comunità sovranazionale, magari attraverso la preliminare sperimentazione di "cooperazioni rafforzate"<sup>4</sup>.

Allo stato attuale, sotto un profilo di politica del diritto costituzionale, prima di elaborare nuove palingenetiche proposte per costruzioni statuali entro le quali far valere un incondizionato diritto sociale alla salute, appare allora assai più utile interrogarsi su quali siano i presupposti per migliorare la qualità degli spazi sanitari che, nell'ambito dell'UE, gli Stati condividono in base a un certo "federalismo funzionale"<sup>5</sup> e che ancora oggi risultano più che perfettibili, non da ultimo per le esigenze che i cittadini stessi manifestano attraverso i canali democratici nazionali o, assai più di

---

iscritte nei Trattati. Sul riduzionismo cui va incontro una certa visione del processo di integrazione v. anche MARTINICO 2023, 17-21.

<sup>3</sup> L'argomento *natura non facit saltus* è stato ampiamente utilizzato nella scienza giuridica ottocentesca da autori che, genuinamente influenzati dalla Scuola storica, ritenevano che, nell'affrontare i problemi del rapporto tra ordine giuridico e ordine politico, non potesse prescindere da una "natura delle cose" ricavata dalla sedimentazione di costumi e dal processo cumulativo svoltosi nel passato. Sullo sviluppo di tali argomentazioni v.: MASSA PINTO 2012, 6-11. Sul graduale allontanamento da tale paradigma vedasi LANZA 2020, 299-315, il quale, tuttavia, mette in luce come Vittorio Emanuele Orlando abbia a suo modo tentato di riconciliare i propri presupposti positivistici con l'appartenenza alla Scuola storica.

<sup>4</sup> Si pensi alla petizione al Parlamento europeo n. 063/2021 che richiede espressamente di percorrere la strada della cooperazione rafforzata tra almeno 9 Stati membri, su cui v. RINOLDI 2022, 281-282.

<sup>5</sup> Sul federalismo funzionale quale esperienza di integrazione federale e intergovernativa a un tempo vedasi il pensiero del federalista europeo e giurista G. Heraud, con riferimento al progetto, poi abbandonato con il fallimento della Comunità europea di difesa, della Comunità politica europea. Cfr. BIFULCO, NATO 2020, 23-24.

frequente, regionali o locali. In particolare, in materia di tutela della salute, occorre domandarsi quali siano i principali problemi per i pazienti derivanti dalla attuale mobilità sanitaria infra-europea e come risolverli *de iure condito*, senza improvvisare “salti” o, meglio sarebbe a dire, senza pericolosi “strappi costituzionali” (SCOTTO 2024, 174).

### 3. I PROBLEMI APERTI DERIVANTI DALLA MOBILITÀ SANITARIA DEI PAZIENTI NELL'UNIONE EUROPEA

Il disincentivo maggiore alla mobilità sanitaria transfrontaliera è oggi costituito dalla procedura basata sull'anticipo della prestazione da parte del paziente e del successivo rimborso da parte dello Stato di affiliazione. Si tratta di un meccanismo che agevola soltanto i pazienti con maggiore disponibilità economica, ma è, allo stato, difficilmente superabile in presenza di sistemi sanitari non interoperabili; anche i regolamenti UE sin qui richiamati consentono, del resto, di accedere senza anticipo, ma con autorizzazione preventiva oppure senza anticipo, ma per cure non programmate. Altri elementi che ostacolano la mobilità, e che possono essere riscontrati non solo in Italia, sono: le asimmetrie informative per i pazienti in ordine a quali operatori rivolgersi (medico, struttura, ecc.), quale sia il costo della prestazione nello Stato di cura (si conosce solo l'entità massima del rimborso, che è pari al costo massimo della prestazione nello Stato di affiliazione), quali prestazioni siano sottoposte ad autorizzazione preventiva (in assenza di un elenco preciso o comunque tassativo). I Punti di Contatto Nazionali (PCN), ed eventualmente quelli introdotti a livello decentrato, appaiono del tutto inadeguati a supplire a tali asimmetrie in un contesto nel quale i sistemi sanitari non sono interoperabili, manca uno scambio regolare di dati sanitari, la rete di assistenza sanitaria online – strumento per garantire anche la continuità delle cure – è stata finora prevista su base puramente volontaria (a una sua implementazione dovrebbe servire ora lo sviluppo della piattaforma *MyHealth@EU*) e il mutuo riconoscimento delle prescrizioni mediche elettroniche, pur previsto dalla direttiva 2011/62/UE, risulta ancora alquanto deficitario.

Altri aspetti di forte criticità che impediscono un rapido sviluppo della mobilità sanitaria sono costituiti dai tempi incerti per ottenere l'autorizzazione e/o il rimborso, dagli oneri amministrativi elevati (l'autorizzazione preventiva, da eccezione, è in molti casi, come ad esempio in Italia, diventata nuovamente la regola) e dal tetto al rimborso: la differenza tra costo della prestazione sostenuta e tariffa nello Stato di affiliazione, infatti, può, ma non deve necessariamente essere corrisposta; lo stesso dicasi per i costi di alloggio e/o di viaggio. Da ultimo, si consideri che: il rimborso non consegue immediatamente all'autorizzazione (POSTERARO 2016, 24-25), il rimborso in caso di intervento urgente a prescindere dal previo necessario rilascio dell'autorizzazione non è previsto, l'entità del rimborso è diverso se ci si cura privatamente e le procedure amministrative di autorizzazione e/o rimborso hanno luogo con una significativa inversione dell'onere della prova tale per cui la dimostrazione che non ci sono liste di attesa insostenibili su tutto il resto del territorio nazionale,

che l'operatore straniero è affidabile e che sono state prodotte traduzioni certificate dei documenti attestanti le cure sanitarie sono perlopiù poste a carico del paziente<sup>6</sup>.

Al di là delle barriere linguistiche e culturali, la soluzione di alcuni degli aspetti qui menzionati presuppone, come si è anticipato, sistemi sanitari digitalizzati e interoperabili, una premessa che richiede una buona dose di armonizzazione positiva, la quale, stante anche il vincolo di cui all'art. 2, par. 5 TFUE, è difficile possa indirettamente realizzarsi con le pur rilevanti, ma comunque circoscritte, azioni di cui al citato Reg. (UE) n. 2021/522 cd. *EU4Health*, ai PNRR nazionali o, più di recente, in forza del nuovo Reg. (UE) n. 327/2025 sul c.d. Spazio europeo dei dati sanitari (EDHS)<sup>7</sup>. Del resto, tale armonizzazione non è ad oggi assicurata nemmeno all'interno di ogni singolo ordinamento statale, ove i servizi sanitari sono erogati a livello decentrato e i dati sulle prestazioni risultano più o meno parcellizzati<sup>8</sup>; altri aspetti (si pensi alle tipologie di rapporto tra pubblico e privato) richiedono, invece, scelte politiche che, proprio per la diversità nel funzionamento dei sistemi sanitari degli Stati membri, non hanno natura *one size fits all* e mal si prestano a essere applicate in maniera uniforme su tutto il territorio dell'Unione.

D'altro canto, una siffatta integrazione non avverrà nemmeno attraverso la sola armonizzazione negativa indotta, eventualmente di nuovo per via pretoria da parte della Corte di Giustizia UE, da un esercizio più sostenuto alle libertà fondamentali (ad es. con l'uniformazione progressiva dei criteri di adeguatezza e tempestività del trattamento sanitario o con l'ampliamento e l'allineamento del *basket of care*) che resta una conseguenza importante, ma comunque collaterale e indiretta, oltretutto molto lenta. Quand'anche raggiunta nel medio-lungo termine, la progressiva digitalizzazione e interoperabilità dei sistemi sanitari degli Stati membri UE, determinerà sì un ricorso maggiore alle cure transfrontaliere, ma pur sempre entro un quadro nel quale i sistemi sanitari degli Stati membri resteranno ancorati a incentivi e logiche ordinamentali piuttosto diversi, la cui complementarietà per il funzionamento del mercato interno certamente esiste, ma non sembra in grado di essere spinta oltre un certo limite, onde evitare reazioni di "chiusura identitaria", specie da parte di alcuni Stati membri<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Alcuni dei profili qui esaminati sono stati precedentemente enucleati in BOGGERO 2022, 41 e ss.

<sup>7</sup> Sul punto vedasi SOTTILE, 2025, 1080-1082. Lo stesso dicasi anche per i nuovi tentativi di regolamentazione di terapie di nuova generazione su cui vedasi SCIALOIA 2024, 13-15 e GROVE-VALDEYRON 2021, 335-347.

<sup>8</sup> Con riguardo all'Italia vedasi di recente: Editorial, *The Italian Health Data System is Broken*, vol. 48, January 2025. Più in generale sul decentramento dei sistemi sanitari in passato: SALTMAN, BANKAUSKAITE, VRANGBAEK 2007.

<sup>9</sup> La tesi qui sostenuta è quindi più realistica di quella prospettata in precedenza: BOGGERO 2018, 410-411, quando si ventilava, pur in maniera dubitativa, la possibilità di uniformazione dei sistemi sanitari attraverso la sola armonizzazione negativa. Cfr. anche GREER 2021, secondo il quale, in materia sanitaria, una federazione come l'UE, fondata sull'integrazione attraverso il diritto, crea diritti fondamentali per alcuni, i cui costi sono sopportati da altri.

#### 4. LO SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE SANITARIA TRANSFRONTALIERA COME STRUMENTO SUSSIDIARIO DI INTEGRAZIONE

L'integrazione dettata dall'esercizio delle libertà fondamentali e dalla collaborazione bilaterale o multilaterale tra Stati membri potrebbe funzionare, invece, anche nell'ottica di una migliore applicazione del diritto euro-unitario, in aree socio-economiche più omogenee (pure a fronte di sistemi sanitari diversi), visto che una limitata competizione e la cooperazione istituzionale producono sollecitazioni all'efficientamento di strutture amministrative e sanitarie obsolete e costituiscono un rimedio alla desertificazione medica, ma sono anche in grado di tenere più facilmente sotto controllo gli equilibri finanziari dei relativi sistemi sanitari. Accanto alla necessaria eliminazione delle perduranti barriere all'esercizio delle libertà fondamentali, le politiche europee della salute improntate alla sussidiarietà non possono allora che svilupparsi sul crinale di una più significativa promozione, da un lato, delle reti di riferimento europee previste dall'art. 12 della direttiva 2011/24/UE e, dall'altro, di nuove forme di integrazione sanitaria nelle aree frontaliere (SCHMIDT, BOBEK, MATHIS-EDENHOFER, SCHWARZ, BACHNER 2022, 1241-1247), dove vive pur sempre circa il 40% della popolazione europea e nelle quali il fenomeno della mobilità sanitaria, come dimostrano gli anzidetti dati raccolti dalla Commissione europea, è davvero rilevante, poiché unisce alla dimensione territoriale di prossimità, ancora prevalente nel rapporto medico-paziente, l'assenza o il minor peso di barriere linguistiche o culturali.

È, del resto, la stessa direttiva 2011/24/UE, innanzitutto al considerando n. 39, a precisare che “i flussi di pazienti tra gli Stati membri sono limitati e dovrebbero rimanere tali in quanto la grande maggioranza dei pazienti nell'Unione riceve assistenza sanitaria nel proprio paese e preferisce in questo modo. Tuttavia, in determinate circostanze, i pazienti possono cercare alcune forme di assistenza sanitaria in un altro Stato membro. Esempi in tal senso sono [...] le cure prestate nelle regioni frontaliere nelle quali la struttura idonea più vicina è situata al di là del confine”. Al considerando n. 51 si aggiunge, inoltre, che “la Commissione dovrebbe incoraggiare la cooperazione tra Stati membri nei settori descritti al Capo IV della presente direttiva e, secondo quanto contemplato dall'art. 168, par. 2, TFUE, prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile ad agevolare e promuovere detta cooperazione. In tale contesto, la Commissione dovrebbe, allora, incoraggiare la cooperazione concernente l'assistenza sanitaria transfrontaliera a livello regionale e locale, in particolare individuando i principali ostacoli alla collaborazione tra i prestatori di assistenza sanitaria nelle regioni di confine, formulando raccomandazioni”. Tale statuizione è poi espressamente sancita all'art. 10, comma 3 della direttiva, ove si stabilisce, forse in maniera fin troppo blanda, che la Commissione UE *incoraggia* gli Stati membri a cooperare nella prestazione di assistenza sanitaria nelle regioni di confine e, in particolare, quelli confinanti a concludere accordi tra loro. In tali accordi risiede, infatti, un prezioso strumento sussidiario per una possibile progressione dei livelli di integrazione tra Stati membri. Non a caso, anche il d.lgs. n. 38/2014 di recepimento in Italia della direttiva 2011/24/UE stabilisce inequivocabilmente che

“l’Italia si impegna a facilitare la cooperazione nella erogazione di assistenza sanitaria transfrontaliera a livello regionale e locale” (art. 11, comma 2).

## 5. IL CASO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA ITALO-FRANCESE: UN BANCO DI PROVA PER UN’UNIONE EUROPEA DELLA SALUTE ANCORA IMMATURA

Eppure, persino in taluni di quei territori in cui il fenomeno della mobilità sanitaria è rilevante perché intercetta bisogni di salute reali e diffusi, stante anche il diverso recepimento della direttiva 2011/24/UE, le soluzioni istituzionali approntate sono talora largamente subottimali e richiedono un rinnovato sforzo politico di armonizzazione, che, tuttavia, proprio nei casi ove maggiori sono le preoccupazioni per i possibili disequilibri finanziari, non pare adeguatamente sostenuto dalla mediazione della Commissione europea, ma che, a seguito dell’approvazione del Reg. (UE) n. 2025/925 *relativo a uno strumento per lo sviluppo e la crescita delle regioni frontaliere* potrà forse trovare nuovo slancio (ROSANÒ 2025).

È questo il caso della cooperazione sanitaria transfrontaliera su un particolare versante del confine italo-francese (quello tra Regione Piemonte e *Région Provence-Alpes-Côte d’Azur*), coltivata per decenni prevalentemente dai pazienti italiani attraverso autorizzazioni in deroga anche per cure programmate (la prima risale a una circolare del 1987 dell’allora Ministro della Salute, Carlo Donat-Cattin) ovvero tramite accordi di massima con la controparte francese<sup>10</sup>, mai scaturiti in intese capaci di dare stabilità alla programmazione sanitaria locale.

Il recente progetto-pilota *ProSanté* nell’ambito del programma Interreg Francia-Italia ALCOTRA (2014-2020), che cercava di consolidare i percorsi sanitari avviati nel tempo tra i pazienti e il personale del distretto Val Susa, Val Sangone dell’ASLTO3 e quelli del *Centre Hospitalier des Escartons* di Briançon, ha prodotto risultati soltanto interlocutori, che, dopo un lungo periodo di stallo, dovuto principalmente al protrarsi della pandemia, hanno reso necessaria la candidatura per un nuovo progetto *ProSatif-Go*, nell’ambito del programma Interreg Francia-Italia ALCOTRA (2021-2027), con ente capofila la Regione Piemonte-Direzione Sanità. Analoghe considerazioni valgono per i progetti realizzati sugli altri versanti del confine italo-francese, finanziati sempre nell’ambito della programmazione Interreg-ALCOTRA, ossia tra il *Centre Hospitalier La Palmosa* di Mentone e l’ASL1 di Imperia e tra gli *Hôpitaux du Pays du Mont-Blanc* e l’Azienda USL Valle d’Aosta. Affinché tali progetti possano avere successo e realizzare spazi di cura autonomi, senza costituire un impiego infruttuoso di denaro pubblico stanziato a partire da fondi FESR e da

<sup>10</sup> Si fa qui riferimento all’*Accord de coopération transfrontalière entre l’Agenzia regionale per i servizi sanitari (Regione Piemonte) e l’Agence régionale de santé Provence Alpes Côte d’Azur* dell’11 aprile 2011, firmato dal Commissario straordinario ARESS Piemonte e dal Direttore dell’ARS, ma verosimilmente mai diventato operativo, dal momento che non si è realizzata la condizione sospensiva di cui all’art. 6 che stabiliva che l’entrata in vigore dovesse avvenire a seguito di “ratifica da parte delle autorità competenti”.

risorse proprie delle Regioni interessate<sup>11</sup>, vanno, tuttavia, soddisfatte alcune condizioni istituzionali – che riguardano Regioni, enti locali, aziende sanitarie e i Governi dei due paesi coinvolti – il cui spirito collaborativo, come dimostrano i numerosi casi aventi ad oggetto altri Stati, è l'“ingrediente” essenziale affinché la cooperazione transfrontaliera possa prosperare (DI FEDERICO-NEGRI 2019, 170-171).

Al proposito, va rammentato che l'Italia è l'unico Stato confinante con la Francia che non dispone di un accordo-quadro che definisca l'ambito di applicazione entro cui la cooperazione sanitaria tra i due ordinamenti può dispiegarsi. Ne hanno, invece, uno, di analogo tenore, la Germania (accordo-quadro stipulato nel 2005, convenzione amministrativa generale nel 2006, entrati in vigore nel 2007), il Belgio (accordo quadro stipulato nel 2005, entrato in vigore nel 2011, convenzione amministrativa generale stipulata nel 2013), la Spagna (accordo-quadro e convenzione amministrativa generale stipulati nel 2008, entrati in vigore nel 2014), il Lussemburgo (accordo-quadro e convenzione amministrativa generale stipulati nel 2016, entrati in vigore nel 2019) e la Svizzera (accordo-quadro e convenzione amministrativa generale stipulati nel 2016, entrati in vigore nel 2019). Tali accordi determinano l'ambito di applicazione materiale, territoriale e personale delle future intese tra strutture sanitarie, introducono disposizioni generali sulla responsabilità medica, istituiscono commissioni miste formate da rappresentanti dei due Stati, incaricate di seguire l'attuazione dell'accordo e di proporre eventuali modifiche, prevedono disposizioni generali sull'entrata in vigore, sulla durata e sulla disdetta dell'accordo medesimo. A ciascun accordo-quadro è poi allegata anche una convenzione amministrativa generale che individua con ulteriore grado di dettaglio le modalità di attuazione del trattato. Tali accordi non prevedono oneri finanziari a carico delle Parti contraenti e tantomeno a carico degli enti decentrati.

In un secondo momento, a tali accordi-quadro ha fatto seguito l'adozione di svariate intese tra strutture sanitarie ed enti decentrati francesi e degli Stati menzionati, tutte ritagliate sui diversi bisogni di salute delle rispettive aree frontaliere. Tra Francia e Germania sono oggi in essere sette intese dedicate prevalentemente alla medicina d'urgenza, ai gravi ustionati, alle prestazioni cardiologiche, all'assistenza ospedaliera a pazienti affetti da epilessia. Così può dirsi anche per le intese adottate tra Francia e Spagna, tra Francia e Lussemburgo e tra Francia e Svizzera, tutte caratterizzate da un elevato grado di settorialità. Tra Francia e Belgio vi sono, invece, undici intese in vigore e, accanto ad alcune di esse, aventi carattere altrettanto settoriale (medicina d'urgenza; rianimazione/terapia intensiva), ve ne sono altre, denominate *conventions de zone organisée*, per l'accesso generalizzato dei pazienti alle cure ambulatoriali e/o

---

<sup>11</sup> Con riguardo al progetto di cui è stato ente capofila la Regione Piemonte vedasi i due o.d.g. n. 78 (*Rafforzamento della Cooperazione Sanitaria Transfrontaliera ed Erogazione dei Fondi Stanziati per il Progetto ProSATIF – Go*) e n. 87/2024 (*Ospedale di Briançon: favorire l'accesso a cure e servizi per i residenti della Valle di Susa mediante lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera in ambito sanitario*), approvati entrambi l'11 dicembre 2024 dal Consiglio regionale, in [www.cr.piemonte.it](http://www.cr.piemonte.it).

ospedaliera (comprehensive anche di una specifica regolamentazione in punto prescrizioni mediche, spese di trasporto sanitario, continuità di cura)<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda il nostro rapporto bilaterale con la Francia, il c.d. Trattato del Quirinale, stipulato tra la Repubblica francese e la Repubblica italiana il 26 novembre 2021 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2023, all'art. 10 (rubricato "cooperazione transfrontaliera") prende atto che "la frontiera terrestre italo-francese costituisce un bacino di vita interconnesso" e impegna le Parti "a facilitare la vita quotidiana degli abitanti di questi territori" (comma 1). In particolare, Francia e Italia sono chiamate a dotare "le collettività frontaliere e gli organismi di cooperazione frontaliere di competenze appropriate per rendere gli scambi e la cooperazione più dinamici" e "rafforzano in particolare la cooperazione transfrontaliera in materia di sanità e d'interventi di soccorso alle persone". La puntuale disciplina di tale cooperazione è demandata a successive determinazioni, da adottarsi su proposta del Comitato di cooperazione frontaliere (art. 10, comma 7). Il Trattato non può, quindi, in alcun modo qualificarsi alla stregua di un surrogato dell'accordo-quadro. Piuttosto, quest'ultimo costituisce ora una modalità di attuazione dell'art. 10 del Trattato del Quirinale stesso. In altre parole, se prima del 2021 l'adozione di un accordo-quadro era una scelta rientrante nella discrezionalità politica delle parti francese e italiana, dopo l'adozione del Trattato del Quirinale si può ragionevolmente sostenere che il rafforzamento della cooperazione sanitaria transfrontaliera sia diventato un obbligo internazionale *ex art.* 117, comma 1 Cost., il cui rispetto può essere invocato da ciascuna di esse (art. 12, comma 1). Per adempiere a quest'obbligo, le Alte Parti contraenti si sono puntualmente impegnate a realizzare le "modifiche regolamentari e a sottoporre ai rispettivi Parlamenti le modifiche legislative necessarie per eliminare gli ostacoli alla cooperazione" (art. 10, comma 2). È lo stesso Programma di Lavoro italo-francese, che declina puntualmente gli obiettivi del Trattato, a stabilire esplicitamente che, nell'ambito dell'attuazione dell'art. 10, "[occorre] avviare i negoziati su un accordo transfrontaliero sulla cooperazione tra istituzioni sanitarie, che preveda, particolarmente in caso di urgenza o crisi, il sostegno e il coordinamento degli interventi di urgenza e di primo soccorso, la continuità nelle cure ospedaliere, l'intervento di professionisti della salute abilitati all'esercizio della professione in caso di mancanza temporanea di professionisti specializzati, la cooperazione con i professionisti della salute pubblica locale, la condivisione di expertise e l'organizzazione di esercitazioni congiunte".

L'attuazione dell'art. 10 del Trattato del Quirinale costituisce, quindi, prima ancora che un vincolo internazionale, un prezioso sprone per l'Italia al fine di recuperare il tempo perduto e allinearsi agli altri Stati membri UE o dello Spazio economico europeo confinanti con la Francia che già dispongono di un accordo-quadro in materia di cooperazione sanitaria transfrontaliera. Del resto, il Trattato conferma che, in assenza di un tale accordo-quadro, gli enti decentrati e le strutture sanitarie interessa-

<sup>12</sup> A quest'ultimo proposito alcuni problemi di sostenibilità si sono verificati sul confine tra Belgio, Paesi Bassi e Germania. Vedasi: E. Martial, 2024.

te non potranno concludere tra loro intese di secondo livello idonee a definire, nella maniera più vantaggiosa per entrambe le parti (FRISCHHUT, LEVAGGI 2024), quali percorsi sanitari comuni istituzionalizzare e a quali condizioni di reciprocità. In base al quadro normativo vigente, infatti, gli enti decentrati coinvolti devono disporre dei poteri necessari per stipulare intese che definiscano le condizioni alle quali le cure (specie quelle programmate) possano essere prestate e che individuino le modalità nonché l'entità e i tempi del rimborso dei relativi costi, allo scopo di garantire la migliore applicazione del diritto UE (cfr. art. 10, comma 2 e, in generale, art. 11, comma 7 del Trattato del Quirinale, su cui anche BARATTA 2022, 170-173).

Per parte italiana, le Regioni e le Province autonome, quantomeno a partire dalla l. cost. n. 3/2001, sono già autorizzate, sia pure nei casi e con le forme disciplinate dall'art. 6, comma 1 e comma 2 della l. n. 131/2003 (c.d. *legge La Loggia*), a concludere accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altro Stato nelle materie di loro competenza (art. 117, comma 9 Cost.). Nel caso di specie, non v'è dubbio che le questioni oggetto di un possibile accordo rientrino nell'ambito delle materie di competenza legislativa delle Regioni italiane al confine francese, dal momento che la migliore organizzazione dei servizi sanitari attraverso l'elaborazione di protocolli comuni italo-francesi rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di tutela della salute ex art. 117, comma 3 Cost. Rispetto a siffatta materia Piemonte e Liguria, ma, stante il "regime omologante" vigente sul punto tra Regioni ordinarie e speciali (SALERNO 2011, 983), anche la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, dovranno attenersi al rispetto dei principi fondamentali fissati con legge dello Stato, oltretutto al rispetto di quelle insopprimibili esigenze di carattere unitario derivanti dall'esercizio della competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. m) Cost. sui livelli essenziali delle prestazioni, nonché, più in generale, alle linee e agli indirizzi di politica estera gravanti sul "potere estero" regionale ex art. 117, comma 2 lett. a) Cost. La stretta osservanza di tali vincoli è garantita dalla circostanza che l'intesa può essere sottoscritta tra la Regione e l'ente territoriale straniero soltanto dopo che i competenti organi della Repubblica abbiano reso parere positivo<sup>13</sup>.

Per parte francese, invece, la questione è più complessa. L'art. R160-3 del *Code de la sécurité sociale* autorizza la conclusione di intese tra organismi di sicurezza sociale e determinate strutture sanitarie di altro Stato membro UE o dello Spazio economico europeo, previa autorizzazione congiunta del Ministro della sicurezza sociale e del Ministro della Sanità o dell'*Agence Régionale de Santé* (ARS) competente, autorità che è comunque istituzionalmente posta sotto il controllo del Ministero della Sanità. Tali intese sono preordinate alla creazione di uno spazio di accesso alle cure in cui i pazienti possano liberamente muoversi senza autorizzazione preventiva. Ai sensi dell'anzidetto R160-3 del *Code de la sécurité sociale*, tali intese possono "prevedere le condizioni di soggiorno in tali strutture [estere] di pazienti beneficiari della copertura delle spese sanitarie ai sensi degli artt. L160-1 e L160-2 o di persone a loro collegate ai sensi dei regolamenti europei che non possono

<sup>13</sup> Cfr. sent. Corte cost. n. 238/2004, con commento, tra gli altri, di AMBROSI 2005, 206 e ss.

ricevere in Francia le cure adeguate al loro stato, nonché le modalità di rimborso delle cure prestate”. La norma detta, quindi, le condizioni per l’adozione di intese tra strutture sanitarie francesi e di un altro Stato membro volte a definire modalità di presa in carico e di rimborso delle cure diverse da quelle vigenti sulla base del diritto UE, così come recepite dagli artt. R160-1 e R160-2 e 4, disposizioni che pure mantengono rilevanza *ratione personae* (cfr. L160-1 e L160-2). Tali modalità, in particolare, consentono al paziente di essere dispensato dall’autorizzazione preventiva per cure ospedaliere (R160-3, alinea n. 2). Si tratta, quindi, di condizioni concernenti accordi che interessino i pazienti francesi all’estero e non anche i pazienti stranieri in Francia. Parallelamente l’art. L6134-1 del *Code de la santé publique* stabilisce che: “Nell’ambito delle missioni loro assegnate e alle condizioni definite dalla normativa, le strutture sanitarie pubbliche o private senza scopo di lucro possono partecipare ad azioni di cooperazione, anche internazionali, con soggetti di diritto pubblico e privato. Per il perseguimento di tali azioni, possono firmare convenzioni, partecipare a gruppi di interesse pubblico, gruppi di interesse economico o gruppi di cooperazione sanitaria o costituire tra loro federazioni mediche inter-ospedaliere. Per le azioni di cooperazione internazionale, le strutture sanitarie pubbliche o private senza scopo di lucro possono anche stipulare convenzioni anche con soggetti di diritto pubblico e privato [di Stato estero], nel rispetto degli impegni internazionali sottoscritti dallo Stato francese”. Risulta da questa norma che, salvo il rispetto degli impegni internazionali contratti dalla Francia, tra cui rientra anche il Trattato del Quirinale, le strutture sanitarie locali francesi sono abilitate a concludere accordi e convenzioni con le omologhe strutture italiane per la realizzazione di finalità dirette a facilitare l’erogazione di cure sanitarie. Senonché, le intese decentrate paiono essere politicamente subordinate da parte francese alla loro previa “standardizzazione” per mezzo di accordi-quadro, ossia di trattati internazionali bilaterali (BEUNARDEAU 2021, 30-33). Su queste basi, le intese decentrate potranno, così, far fronte ai problemi derivanti da un diverso recepimento della normativa europea negli ordinamenti degli Stati membri e, in particolare, alla circostanza che la Francia, diversamente dall’Italia, ha stabilito all’interno de *Code de la sécurité sociale* (da R160-1 a R160-4) un regime uniforme di accesso alle cure in altro Stato membro – a prescindere che si tratti di trattamenti resi ai sensi della direttiva o ai sensi dei regolamenti – e ha sottoposto a obbligo di autorizzazione preventiva soltanto un numero limitato di trattamenti<sup>14</sup>; diverso è il quadro nei due Paesi anche per quanto riguarda le modalità di richiesta dei rimborsi e i tempi di attesa massimi legislativamente previsti, come di recente messo in luce proprio dal rapporto della Commissione sull’applicazione della direttiva 2011/24/UE negli Stati membri.

Un primo passo verso la stipula di un accordo-quadro italo-francese in materia di cooperazione sanitaria transfrontaliera è stato, di recente, compiuto dalla Regione Piemonte con l’adozione del nuovo Piano socio-sanitario 2025-2030 (allegato A

<sup>14</sup> *Arrêté du 27 mai 2014 établissant la liste des soins hors de France nécessitant le recours à des infrastructures ou équipements médicaux hautement spécialisés et coûteux.*

alla deliberazione del Consiglio regionale 22 dicembre 2025 n. 137-27771, ai sensi degli artt. 11 e 12 della l.r. n. 18/2007). In fase emendativa da parte del Consiglio regionale, la bozza di Piano predisposta dalla Giunta è stata, infatti, corredata di un nuovo paragrafo 4.17 rubricato “Sistematizzazione della cooperazione sanitaria transfrontaliera con la Francia”. Per la prima volta, un atto programmatico della Regione definisce formalmente la cooperazione transfrontaliera in materia sanitaria, con particolare riferimento ai rapporti italo-francesi, “una necessità strategica, in grado di garantire un accesso equo e tempestivo alle prestazioni sanitarie per i cittadini delle aree di confine”. A questo proposito, il Piano aggiunge anche che “si rende necessario definire un quadro giuridico che metta a sistema contenuto e condizioni della mobilità sanitaria per la popolazione italo-francese che risiede in prossimità del confine, per dare piena esecuzione all’art. 10 della direttiva 2011/24/UE e alla disciplina introdotta dall’art. 10, comma 2 del Trattato del Quirinale, che individua la cooperazione transfrontaliera in materia di sanità tra le priorità”. Una siffatta cooperazione deve essere intesa, negli auspici della Regione Piemonte, “non solo come un beneficio per i cittadini italiani residenti in prossimità del confine, ma come opportunità per tutto il territorio di riferimento. La cooperazione deve, infatti, essere finalizzata anche all’attrazione di pazienti e professionisti francesi. In tal senso, nell’ottica di realizzare economie di scala, lo scambio tra professionalità e competenze sanitarie italiane e francesi dovrà consentire un miglioramento significativo dell’offerta sanitaria nelle aree interne”. Del pari, anche il paragrafo 4.12, rubricato “Aggregazioni funzionali territoriali e rafforzamento del ruolo dei MMG/PLS”, menziona l’esigenza di promuovere e sostenere “forme strutturate di cooperazione sanitaria transfrontaliera con le Regioni e gli Stati confinanti finalizzate a garantire la continuità assistenziale, l’accessibilità alle cure e la tempestività degli interventi di emergenza-urgenza nei territori di confine”, il che prefigura un possibile ricorso all’istituto del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, sul modello del GECT/EZTS-GO italo-sloveno (BENEDETTI 2023), ma che dovrà necessariamente affrontare, tra gli altri, il tema del riconoscimento delle qualifiche professionali ai sensi della direttiva 2005/36/UE e del d.lgs. n. 206/2007 che l’ha recepita.

Su questo e sugli altri aspetti, la Giunta ha formalmente assunto l’impegno nei confronti del Consiglio ad attivarsi nei confronti dei Ministeri degli Affari Esteri e della Salute, al fine di “promuovere la stipula di un accordo internazionale con la Francia, volto a semplificare le procedure amministrative che costituiscono un significativo ostacolo alla mobilità transfrontaliera dei pazienti e dei professionisti sanitari”. A questo riguardo, da ultimo, va osservato che, nel Comitato di cooperazione frontiera del Trattato del Quirinale, la Francia aveva già trasmesso all’Italia una bozza di accordo-quadro e una bozza di convenzione amministrativa generale in materia di cooperazione sanitaria transfrontaliera nel corso della prima riunione del Comitato tenutasi a Torino il 31 ottobre 2023. In questo modo la Repubblica francese aveva rinnovato un’analogo iniziativa compiuta nel 2005 quando, in vista dell’organizzazione delle XX Olimpiadi invernali di Torino 2006, la stipula dell’accordo-quadro sembrava ormai prossima. Ora, complice l’approvazione del Piano socio-sanitario e

nell'attesa delle Olimpiadi sulle Alpi francesi nel 2030, anche l'Italia, *recte* la Regione Piemonte, sembra aver fatto un passo avanti in direzione di un accordo.

## 6. CONCLUSIONI

Le “cooperazioni rafforzate”, anche quelle non propriamente dette ai sensi del diritto unionale ma di natura bilaterale o multilaterale, rappresentano uno strumento fondamentale per ridurre l'incertezza nell'applicazione del diritto europeo in specifiche aree dell'Unione, garantendone una migliore attuazione. Nel contesto sanitario, tali accordi possono favorire una più efficace programmazione transfrontaliera, migliorando l'accesso alle cure per i pazienti e ottimizzando l'uso delle risorse disponibili. Allo stesso tempo, queste forme di collaborazione possono fungere da veri e propri “laboratori federali” di sperimentazione, nei quali testare soluzioni innovative che, se efficaci, potrebbero essere progressivamente estese su scala europea.

Un'integrazione più profonda in materia sanitaria non può, infatti, prescindere da un approccio graduale e pragmatico, che tenga conto delle specificità territoriali e delle esigenze delle comunità locali. Il federalismo cooperativo “a geometria variabile”, in questo senso, offre un modello flessibile, capace di coniugare l'autonomia degli Stati membri con la necessità di risposte comuni a sfide condivise da parte dell'Unione europea. L'esperienza della cooperazione transfrontaliera, come dimostrato dal caso italo-francese, evidenzia sia le potenzialità di questo approccio sia le criticità ancora irrisolte, legate soprattutto alla mancanza di un quadro normativo stabile e alla carenza di sedi efficaci di coordinamento politico che, tuttavia, anche il recente Reg. (UE) 2025/925 *relativo a uno strumento per lo sviluppo e la crescita delle regioni frontaliere* si propone di superare (SALERNO 2025, 79).

Affinché l'“Unione europea della salute” possa evolvere in modo costituzionalmente sostenibile, è dunque essenziale che il processo di integrazione sia guidato non da una logica puramente *through law*, né da una logica verticistica esclusivamente fondata sull'integrazione *through politics*, bensì da un prioritario coinvolgimento delle comunità territoriali e da un dialogo politico costante tra gli Stati membri, interessato, per dirla ancora in altro modo, dall'obiettivo di non stravolgere gli spazi sociali nazionali, bensì di adattarli con soluzioni *opt-in* e *opt-out*, anche a partire da iniziative transnazionali a base frontaliere (così analogamente già FERRERA 2018, 573). Solo così sembra possibile, in ultima istanza, costruire progressivamente un sistema sanitario europeo che, nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, sappia garantire equità, efficienza e qualità delle cure per tutti i cittadini dell'Unione. In questa prospettiva, le cooperazioni rafforzate, sia bilaterali sia multilaterali, rappresentano un passo necessario verso un'integrazione più matura, capace di tradurre in realtà concreta un'“Unione europea della salute” davvero coesa e solidale.

## BIBLIOGRAFIA

- AMBROSI A. (2005), *Politica estera e "attività internazionale delle Regioni" in una sentenza interpretativa di rigetto sull'art. 6 della legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, nn. 1-2.
- BARATTA R. (2022), *Potenzialità e limiti del "Trattato del Quirinale" tra Italia e Francia*, in *Quad. Cost.*, n. 1.
- BEUNARDEAU A. (2021), *Santé et sécurité sociale: Évolution de la réglementation relative à la santé et à la sécurité sociale en Europe (UE/EEE/Suisse) et influence de la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *www.cleiss.fr*.
- BENEDETTI E. (2023), *La cooperazione transfrontaliera nell'ambito del GECT/EZTS GO tra i Comuni di Nova Gorica, Gorizia e Sempeter-Vrtojba: dal muro della guerra fredda alla capitale europea della cultura*, Napoli.
- BIFULCO R., NATO A. (2020), *The concept of sovereignty in the EU. Past, present and the future*.
- BOGGERO G. (2022), *Aspetti critici nell'applicazione della direttiva 2011/24/UE*, in R. COLLETTI, G. SAPUTELLI (a cura di), *La cooperazione sanitaria transfrontaliera: sfide ed esperienze*, Milano.
- BOGGERO G. (2018), *Gli ostacoli alla mobilità sanitaria transfrontaliera in Italia*, in *Corti Supreme & Salute*, n. 2.
- CAPPELLETTI M., SECCOMBE M., WEILER J.H. (1986), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience: Methods, Tools and Institutions*, Berlin.
- COSTAMAGNA, F. (2012), *I servizi socio-sanitari nel mercato interno*, Torino.
- DI FEDERICO G., NEGRI F. (2019), *Unione europea e Salute*, Padova.
- FERRERA M. (2018), *Si può costruire un'Unione sociale europea?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3.
- FRIEDRICH C.J. (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York.
- FRISCHHUT M., LEVAGGI R. (2024), *With a Little Help from My (Neighbouring) Friend[s]. 'Border Region Patient Mobility' in the European Union: A Policy Analysis*, in *Health Policy*, vol. 146.
- GREER, S.L. (2021), *Health, Federalism and the European Union: lessons from comparative federalism about the European Union*, in *Health Economics, Policy & Law*, vol. 16, Special Issue: *The future of EU health law and policy*, January.
- GROVE-VALDEYRON N. (2021), *De l'espace européen de la santé en ligne à l'espace européen des données de santé: le numérique au service de la construction d'une Union européenne de la santé*, in *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs*, vol. 2.
- LANZA C. (2020), *Tra Ottocento e Novecento: da natura non facit saltus alle mutazioni repentine*, in *La Cultura*, nn. 2-3.
- MARTINICO G. (2023), *Sovranismo giuridico e Unione Europea: una introduzione*, in G. MARTINICO, L. PIERDOMINICI (a cura di), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Roma.
- MARTIAL E. (2024), *Progressi e difficoltà tra Belgio e Germania (e Paesi Bassi) /5 Cooperazione sanitaria*, in *www.nosalpes.eu*, 19 agosto.
- MASSA PINTO I. (2012), *La superbia del legislatore di fronte alla 'natura delle cose'*, Torino.
- MORANA D. (2022), *Verso un diritto eurounitario alle cure? La direttiva sull'assistenza transfrontaliera tra obiettivi ambiziosi e debolezze competenziali dell'Unione*, in *Corti Supreme & Salute*, n. 1.
- POSTERARO N. (2016), *Cure oltre lo Stato: l'effettività del diritto alla salute alla luce del d.lgs. 38/2014*, in *www.federalismi.it – Osservatorio di diritto sanitario*, 23 novembre.

- RINOLDI D.G. (2022), *“In deroga... e in conformità”*: prospettive dell’Unione europea della salute muovendo dall’art. 168 TFUE per andare ben oltre (verso un comparto sanitario federale continentale?), in *Corti Supreme e Salute*, n. 1.
- ROSANÒ A. (2025), *The Remaining of the Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-border Context: Less Than Zero?*, in *www.realaw.blog*, 3 ottobre.
- DE RUIJTER A., HERVEY T., PRAINSACK B. (November 2024), *Solidarity and Trust in European Union Health Governance: Three Ways Forward*, in *Lancet Reg. Health Eur.*, vol. 46.
- SALERNO F. (2011), *Regioni (ruolo nelle relazioni estere)*, in *Enc. del Diritto – Annali*, vol. IV, Milano.
- SALERNO G.M. (2025), *Confini e territorio tra crisi della sovranità e potenzialità cooperative dello spazio europeo*, in R. BOTTEGHI, R. COLETTI, A. RAINAUD, G.M. SALERNO, G. SAPUTELLI, P. WECKEL (a cura di), *Il Trattato del Quirinale: nuovi orizzonti per la cooperazione transfrontaliera italo-francese*, Edizioni CNR, Roma.
- SALTMAN R.B., BANKAUSKAITE V., VRANGBAEK K. (eds.) (2007), *Decentralization in Health Care*, Open University Press.
- SCHMIDT A.E., BOBEK J., MATHIS-EDENHOFER S., SCHWARZ T., BACHNER F. (December 2022), *Cross-Border Healthcare Collaborations in Europe (2007-2017): Moving towards a European Health Union?*, in *Health Policy*, vol. 126.
- SCIALOIA F. (2024), *Verso la costruzione di un quadro regolatorio europeo sulle terapie digitali: sfide e opportunità*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 2.
- SCOTTO M. (2024), *La trappola dell’integrazione? Capire l’Europa degli Stati nazionali*, Soveria Mannelli.
- SOTTILE L. (2025), *Lo Spazio europeo dei dati sanitari come “strumento” di rimozione delle disuguaglianze. Prime riflessioni sul Regolamento (UE) 2025/327*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3.
- VINCETI S.R. (2024), *La tutela della salute nelle democrazie stabilizzate. Uno studio di diritto comparato*, Torino.
- VON HAYEK F.A. (1973), *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, London.
- ZANETTA G.P. (2022), *Dalla sanità transfrontaliera a un diverso ruolo dell’Unione europea in sanità*, in *Corti Supreme & Salute*, n. 1.



# LA FORZA TRASFORMATRICE DEL *NEW EUROPEAN BAUHAUS* E LE NUOVE ESIGENZE DELLA GOVERNANCE URBANA

Anna Silvia Bruno\*

## 1. INTRODUZIONE

Nei giorni 21 e 22 gennaio 2024 si è tenuta a Bruxelles la riunione interparlamentare sul tema “Le politiche urbane dell’Unione europea” in cui le aree urbane sono emerse come i “motori dell’economia europea [...] catalizzatori per la creatività e l’innovazione in tutta l’Unione”<sup>1</sup>. Nell’ambito del dibattito, la politica regionale dell’Unione europea ha dedicato allo sviluppo urbano un ruolo centrale, collocandolo nella sua dimensione ambientale, economica, sociale e culturale in una prospettiva che non avrebbe potuto prescindere da un approccio sistematico di revisione strutturale. Non è un caso, infatti, l’incremento, negli ultimi anni, di partenariati tra i cittadini, la società civile, l’industria e i vari livelli di governo con l’obiettivo di far fronte alle sfide che le città europee sono chiamate ad affrontare – dalle transizioni verdi e digitali, ai cambiamenti demografici; dalla mobilità urbana, all’inclusione di migranti e rifugiati, fino all’impatto del cambiamento climatico – senza perdere di vista gli obiettivi previsti dal *Green Deal* europeo<sup>2</sup>. In questa direzione continua a muoversi la politica di coesione che affida ad alcuni Fondi strategici la realizzazione di piani di lavoro integrati e multilivello non solo dal punto di vista funzionale ed economico, ma anche normativo.

Tuttavia, sembra che, almeno per quanto riguarda la *governance* del clima urbano, i progetti pilota risultino scollegati dai processi governativi tradizionali e subordinati alla pianificazione e alla politica del *business as usual* da tempo criticata, piuttosto che ai principi di democrazia, trasparenza, *rule of law*, uguaglianza, [...] <sup>3</sup>, finendo

---

\* RTT in Diritto pubblico comparato, Università Telematica Pegaso, Napoli.

<sup>1</sup> Documentazione per le Commissioni-Riunioni interparlamentari, *Le politiche europee urbane dell’Unione*, Dossier del 17 gennaio 2024, Dossier n. 64 per il Senato della Repubblica e Dossier n. 38 per la Camera dei Deputati, Bruxelles, 21 e 22 gennaio 2024.

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal>.

<sup>3</sup> *Time to stop business-as-usual at the European Council*, lettera aperta al Presidente C. Michel, <https://corporateeurope.org/en/2019/11/time-stop-business-usual-european-council>.

per avallare le tesi di quegli studiosi che ritengono la sperimentazione una forma di *governance* di per sé insufficiente ad attuare cambiamenti urbani se circoscritta ad operare parallelamente ai processi di pianificazione pubblica tradizionali (*European Commission, European Innovation Council and SMEs Executive Agency (EISMEA), Local Green Deals. A Blueprint for Action, 2023*).

In altri termini, a titolo esemplificativo, iniziative frammentarie e divergenti sui cambiamenti climatici che operano ai margini delle fasi di transizione urbana verso basse emissioni di carbonio, difficilmente attiveranno cambi di paradigma o l'emergere di nuovi protocolli e strategie di gestione, sintomo di un mutamento radicale dei sistemi di *governance* urbana. Allo stesso modo, l'approccio all'alloggio come un bisogno fondamentale o un diritto umano, anziché un investimento, dovrebbe essere attentamente riesaminato attraverso la previsione di *sandbox* per la cura della legislazione immobiliare, al fine di evitare l'aumento sproporzionato dei prezzi delle case e le bolle speculative che minacciano sempre di più le socioeconomie dell'Unione europea.

Un approccio di *governance* multilivello si è rivelato dunque fondamentale per rendere i piani d'azione maggiormente sensibili ai cambiamenti socio-economici, politici e amministrativi e offrire maggiore supporto alle città nella individuazione delle lacune e nella consequenziale creazione di nuove opportunità di cooperazione intorno agli obiettivi prefigurati. Una cooperazione che si articola intorno a strutture di *governance* e gestione flessibili e congiunte in grado di ridurre i costi, supportare l'innovazione e incoraggiare gli *stakeholders* locali a collaborare con la città, ma anche a identificare nuove fonti di finanziamento attraverso accordi che non vogliono essere nuove strategie o politiche, ma un nuovo approccio, sintomatico di un cambiamento giuridico (e non solo) in corso (BUSSONE 2022).

Gli accordi sviluppati dalle città hanno assunto forme diverse nella condivisione di principi chiave comuni, secondo modelli di *best practice* di sostenibilità integrata (ad esempio, Piani d'azione per l'energia e il clima sostenibili-SECAP, piani di resilienza, piani di sviluppo economico sostenibile o piani d'azione per l'economia circolare). Come è stato sottolineato, si tratta di cambiamenti che hanno investito le componenti principali della Costituzione economica: dall'applicazione del diritto della concorrenza per fronteggiare l'impatto negativo delle attività economiche sulla collettività e sulla natura, alla revisione degli obiettivi dello sviluppo economico affinché fossero in linea con una "sostenibilità di più ampio respiro" (CHITI 2021, 134-135); dall'intervento della Commissione nel rimarcare finalità più coerenti con la *ratio* delle politiche sociali, fino al supporto di un modello di crescita industriale di tipo "circolare" e "rigenerativo" (CHITI 2021, 135-136).

L'Unione europea ha voluto richiamare ulteriormente l'attenzione degli Stati membri sul ruolo centrale delle realtà *subnational* attraverso la formulazione di un *Green Deal* locale, quale piano d'azione su misura per accelerare e ampliare la transizione ecologica di una città attraverso strategie esistenti, ad esempio piani di azione per l'energia sostenibile e il clima, piani di economia circolare, piani di resilienza o sviluppo economico, legislazione, incentivi di mercato e finanziari. I *Green Deal*

locali potranno funzionare solo se garantiranno l'intervento delle aziende locali e della società civile al fine di guidare verso la strada per una sussidiarietà più efficiente, sintomo di un approccio *bottom up* e interterritoriale. Da non trascurare, a questo proposito, la portata stessa del principio di sussidiarietà che, nella valutazione della adeguatezza del livello di governo rispetto all'esercizio delle funzioni, non potrà abilitare inefficienze che si ripercuoterebbero sull'esercizio di funzioni da parte dei Comuni stessi (POGGI 2022, 160-161).

L'impressione è, pertanto, che la *governance* standard non sia più sufficiente per ottenere la trasformazione voluta dall'Unione europea, necessitando piuttosto di regolamenti, approcci e strumenti integrati e multidisciplinari per supportare le aree politiche delineate nel *Green Deal* europeo e fornire un'azione congiunta. La *right answer* dovrà necessariamente richiedere una declinazione su più livelli territoriali al fine di poter valutare i molteplici effetti e le differenti ricadute che ricalcano l'importanza del *multilevel decision-making* "tanto sotto il profilo delle relazioni interistituzionali tra livelli di governo, quanto sotto il profilo dei possibili innesti di forme di democrazia partecipativa nell'ambito dei processi democratici rappresentativi" (CECCHETTI 2024, 79).

## 2. LA FORZA TRASFORMATRICE DEL *NEW EUROPEAN BAUHAUS*

La crescente importanza delle città è stata segnalata nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale che ha evidenziato il rapporto di reciprocità tra la politica urbana dell'Unione europea e le implicazioni politiche per il futuro sviluppo delle aree metropolitane (BRUNO 2018). Una considerazione più esplicita del ruolo delle città (e delle Regioni) in relazione alla coesione territoriale e alle disparità territoriali ha continuato ad emergere nei documenti politici dell'Unione europea (Commission of the European Communities, *A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, Brussels, 2004; Commission of the European Communities, *Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the Performance of Cities*, Directorate General Regional Policy, Brussels, 2005) intorno ai primi anni duemila, quando le città hanno costituito i "motori dello sviluppo regionale". Con il Libro verde sulla coesione territoriale e la pubblicazione del Quinto rapporto (Commission of the European Communities, *Investing in Europe's Future*, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Directorate General Regional Policy, Brussels, 2010b), si è iniziato a ragionare in termini di *place based approach* con riferimento a quei programmi rivolti a una dimensione territoriale urbana da sviluppare all'interno di un approccio più ampio che riunisse la dimensione territoriale, sociale ed economica in modo integrato e focalizzato su luoghi di intervento significativi. Il rapporto Barca del 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, è stato senza dubbio uno dei maggiori sostenitori delle strategie basate sul *place based approach* in cui sono stati riconosciuti due aspetti fondamentali: in primo luogo, si è preso atto di quanto il contesto geografico fosse determinante, tutt'altro che neutrale ma composto da una serie di caratteristiche territoriali, socia-

li, normative [...]; in secondo luogo, è stata richiamata l'attenzione sul problema dell'intervento istituzionale attraverso politiche pubbliche adeguate (CARLONI, VAQUERO PIÑEIRO 2015, 884 ss.)<sup>4</sup>.

L'Europa si è impegnata a fronteggiare le sfide della globalizzazione attraverso le proprie iniziative, da quelle sul *place based approach*, agli accordi e ai programmi a supporto della omogeneità, della coesione sociale economica e territoriale; dalle iniziative di *Urban* ed *Urbact* per città maggiormente inclusive che potessero sviluppare progetti di rigenerazione delle aree in difficoltà, agli *strategic framework* per incoraggiare l'integrazione tra i differenti fondi di sviluppo, fino ai piani di azione per contribuire a un'adeguata *governance* urbana incentivando la partecipazione degli abitanti nei processi decisionali locali (ATKINSON 2003).

Il finanziamento dell'iniziativa *New European Bauhaus* (NEB) proviene da *European Funding*, *New Research and Innovation Program Horizon Europe*, *Recovery Fund under Regeneration Wave* o *NextEurope*, oltre che da fondi strutturali e regionali. Rientra in questo quadro anche la missione "città intelligenti", il cui scopo è la creazione di 100 città climaticamente neutre in Europa entro il 2030, sintomo di un nuovo percorso all'insegna dell'innovazione aperta e dei *Living Lab*. Infatti, lo scopo è quello di indirizzare politiche e azioni alla tutela e al benessere dei cittadini in una visione sistemica e trasversale, aperta all'inclusione di utenti e altri agenti nel processo di ricerca e progettazione di prodotti o servizi, per coordinare gli interessi degli agenti coinvolti. L'iniziativa del *New European Bauhaus*, lanciata dalla Commissione Europea nel 2020, collega il *Green Deal* europeo ai nostri spazi abitativi e alle nostre esperienze ed esprime l'ambizione dell'Unione europea di creare luoghi, prodotti e modi di vivere in linea con la transizione verde che supportino la rigenerazione della natura e proteggano la biodiversità (*European Commission Decision C(2024) 2371 of 17 April 2024, Horizon Europe, Work Programme 2023-2025*).

Già con la Dichiarazione di Davos del 2018, firmata dai ministri della cultura degli Stati membri dell'Unione europea, si ponevano le premesse per un nuovo *European Bauhaus* sulla sostenibilità sociale e ambientale (*New European Bauhaus, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, 15.9.2021 COM(2021) 573 final). Nelle intenzioni della Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, si voleva costruire una congiunzione tra due mondi separati: quello della scienza e della tecnologia, da un lato e quello dell'arte e della cultura, dall'altro al fine di dare al *Bauhaus* un'impronta trasversale ai differenti contesti coinvolti. Nello specifico, l'idea era quella di organizzare il *New European Bauhaus* in tre fasi: "Progettazione, Consegna e Diffusione" dove, l'ultima è quella che prevede l'utilizzo di un *hub* per reti e specialisti che operano a livello globale, aperto anche alla partecipazione dei cittadini; inoltre, tra il 2021 e il 2025 sono stati avviati cinque progetti *Bauhaus* in cinque diversi paesi dell'Unione europea, in tema

<sup>4</sup> [http://www.interact-eu.net/news/barca\\_report/7/2647](http://www.interact-eu.net/news/barca_report/7/2647).

di efficienza energetica, demografia, mobilità orientata al futuro o innovazione digitale efficiente in termini di risorse<sup>5</sup>.

L'obiettivo principale del *New European Bauhaus* è stato quello di creare un movimento culturale europeo che promuovesse spazi di vita sostenibili e inclusivi, attraverso il ripensamento di edifici, città, territori (tra cui aree e regioni meno sviluppate, suburbane, rurali, remote o transfrontaliere), in conformità con l'Agenda urbana per l'UE, per una coesione economica, sociale e territoriale. In questo senso, il *New European Bauhaus* è considerato da più parti un'iniziativa interdisciplinare, in grado di interessare architettura, design, arti e scienza nelle politiche dell'Unione europea; al contempo, si rivolge a tutti gli attori, istituzionali e non, presenti sul territorio, per un coinvolgimento attivo dei cittadini, delle organizzazioni di comunità, a supporto di tutte le scale dei progetti, in un approccio dal basso verso l'alto, dalla progettazione, all'implementazione e alla valutazione, attraverso le consultazioni e la partecipazione. Nella prospettiva europea, i soggetti coinvolti hanno ciascuno ruoli e competenze che si intersecano reciprocamente, pertanto, quello del governo sarà sia di fornire infrastrutture fisiche (o virtuali), che quadri legislativi e finanziari, dove il finanziamento privato è sicuramente la nota dolente (soprattutto nel confronto con gli Stati Uniti). Ampliano il quadro anche la selezione degli attori del processo, in ragione delle capacità di azione e di partecipazione, tanto nell'ambito della innovazione tecnologica, quanto in quello sociale della inclusività, con un ruolo chiave dei sindaci, delle imprese, degli ambientalisti, delle comunità locali.

Nell'ambito del *New European Bauhaus*, un ruolo fondamentale è svolto certamente dalla Commissione, affinché incoraggi gli Stati membri nello sviluppo di politiche di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle nuove iniziative, in uno scenario di coordinamento dei vari livelli di *governance* e affinché fornisca assistenza agli Stati nell'attuazione delle politiche chiave (ambientali, industriali, sociali ecc.) anche in termini di supporto nella valutazione dei progetti e nell'assegnazione dei fondi. In questo percorso, la Commissione ha altresì la responsabilità di favorire l'integrazione dei principi del *New European Bauhaus* all'interno del quadro normativo esistente, in linea con gli indicatori dell'Agenda 2030, con l'accordo di Parigi, le politiche in materia di clima, ambiente, biodiversità, energia, il pilastro europeo dei diritti sociali ecc.

### 3. IL NUOVO MUNICIPALISMO E L'URBANISTICA DI PIATTAFORMA

Il ruolo del Comune è stato reinterpretato negli ultimi anni come "l'agente d'avanguardia della *governance* globale" dopo un intenso periodo di economia neoliberista che ha spinto i governi locali a sperimentare anche nuove forme di coproduzione, riconoscendo un ruolo innovativo alle c.d. città cooperative che, soprattutto durante e dopo gli anni segnati dalla epidemia, hanno proposto una nuova visione della realtà urbana secondo un modello declinato sulla partecipazione attiva e sulla colla-

<sup>5</sup> <https://new-european-bauhaus.europa.eu>.

borazione tra cittadini, istituzioni e terzo settore (PROFETI, PAVANI, TUBERTINI 2018; SENNETT 2018). Muovendo da queste tendenze, nel 2017 Barcellona ha ospitato il primo incontro internazionale della rete *Fearless Cities*, per un cosiddetto “nuovo municipalismo” generato da una rete di collaborazione tra quasi 200 città e 40 Stati, con l’obiettivo di avviare un percorso trasformativo delle realtà urbane verso standard più inclusivi (*blog.urbact*). A questo scopo, i “nuovi municipalisti” si caratterizzano per almeno due particolarità: in primo luogo, sfruttano la scala urbana o municipale per raggiungere obiettivi strategici che, e questo è il secondo aspetto, variano a seconda delle differenti realtà rivelandosi pragmatici, funzionali al territorio e, in certa misura, di taglio imprenditoriale, con scelte maggiormente vincolate all’urbanistica e alle tipologie locali.

Il nuovo municipalismo si presenta geograficamente, ideologicamente e socio-culturalmente variegato, caratterizzato da progetti altamente diversificati: accanto ad un “municipalismo autonomista” che mira a costruire una polis che si autodetermina a prescindere dai vincoli e dalle esigenze statali, si colloca un “municipalismo di piattaforma” che lavora dentro e talvolta oltre lo Stato attraverso la mobilitazione della società civile e le tecnologie digitali per stabilire nuove piattaforme cittadine (BLANCO, GOMÀ 2020, 393). In particolare, le piattaforme sono comunemente concepite come nuove architetture e infrastrutture digitali, come interfacce e algoritmi su schermo; sono attori economici che avviano percorsi costruttivi con lo scopo di riposizionare aziende e città all’interno di nuovi mercati, ma anche di creare società di piattaforma. Questo tipo di municipalismo di piattaforma si allontana dagli obiettivi di *governance* basati sui “dati” delle *smart city*, verso la riorganizzazione (di fatto già in corso da parte di aziende di piattaforme come *Deliveroo*), del coordinamento delle infrastrutture urbane, del lavoro, della mobilità e della *governance* con modalità che riterritorializzano lo spazio urbano e rimodellano la cittadinanza. Di conseguenza, l’urbanistica di piattaforma può intendersi come “sviluppo urbano e vita urbana facilitati da un numero crescente di assemblaggi socio-tecnici abilitati digitalmente che generano nuovi tipi di intermediazioni sociali, economiche e politiche” (CAPROTTI, CHANG, JOSS 2022). Questo consente di arrivare alla conclusione per cui *smart city* e urbanistica di piattaforma sono soltanto parzialmente sovrapponibili: nel primo caso, gli attori principali sono le autorità municipali, le aziende tecnologiche e le organizzazioni di ricerca, che lavorano in partnership per ottenere innovazioni specifiche per la città e per i cambiamenti urbani; ciò significa che i servizi proposti dalla *smart city* sono rivolti alla città, dunque ai suoi cittadini, ai visitatori, alle aziende, alle organizzazioni civiche e alle istituzioni pubbliche. Nel secondo caso, l’urbanistica di piattaforma è delineata dagli assemblaggi digitali di aziende tecnologiche, fornitori di beni e servizi, utenti/consumatori che abilitano intermediazioni e transazioni su misura. Gli esempi sono molteplici: da *Uber*, a *Deliveroo*; da *Airbnb*, a *Mobike*, si tratta di servizi offerti all’interno di uno spazio, sebbene non siano delimitati completamente da esso.

Recentemente, sono state segnalate anche piattaforme urbane che, oltre a manifestarsi come accordi spaziali flessibili, si sono territorializzate attraverso una gamma

di entità urbane in rete attraverso l'attivazione di funzioni pubbliche da parte delle autorità locali/urbane. In questo senso, si richiama spesso l'attenzione sul *Commons Transition Plan* finanziato dal Comune di Ghent, in cui la mappatura dei beni comuni in tutta la città ha fornito le basi per una piattaforma per il loro ulteriore sviluppo o sullo *Smart Health TeleRehab* di Singapore (BAUWENS, DAFERMOS, RESTAKIS 2015). Le piattaforme mostrano oggi un'attenzione specifica per la città fino a tentare di ridefinire, talvolta, i modi in cui lo spazio urbano è inteso.

Le trasformazioni in atto sembrano spostare l'attenzione verso una figura municipale come "forma cellulare" di una nuova economia, di una nuova società in cui la partecipazione al processo decisionale deliberativo rappresenta la leva fondamentale a supporto dei mutamenti sociali che, di fatto permeano tutti gli aspetti della costituzione economica.

#### 4. L'ETICA AMBIENTALE NELLE RECENTI TRASFORMAZIONI ECOLOGICHE

L'emergenza ecologica di livello dimensionale globale richiede oggi non solo una maggiore efficacia ed effettività degli istituti utilizzati ma anche un vero e proprio mutamento dei processi decisionali pubblici, degli strumenti, dei metodi e degli stessi modelli di sviluppo economico e sociale, dovendo fronteggiare una situazione di crisi strutturale caratterizzata dalla interconnessione tra le diverse scale spaziali (locale, regionale e globale) con l'obiettivo di rientrare al più presto all'interno delle soglie che costituiscono lo *spazio di sicurezza* per l'umanità (in questo senso, basti pensare al c.d. *Green Deal* inaugurato dalla omonima Comunicazione della Commissione UE COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019 e al cospicuo *corpus* di atti – normativi e non – che ad esso hanno fatto seguito negli anni successivi). Da questa emergenza ecologica globale è stato distinto lo shock ecologico che invece, pur restando inevitabilmente collegato alla prima, è un "evento perturbativo critico" che si manifesta improvvisamente con fenomeni travolgenti e violenti, seppure transitori (CECCHETTI 2024, 68). Si tratta di mutamenti che, di fatto, richiedono continuamente l'intervento delle politiche pubbliche e la sensibilizzazione verso molteplici problematiche, dallo stanziamento dei fondi, agli interventi mirati; dalla necessità di un dialogo costruttivo tra i soggetti coinvolti, a trasformazioni-transizioni sociali, economiche, territoriali immediate.

La questione ecologica, pertanto, è certamente una tra le più urgenti da affrontare con la recente revisione costituzionale e ne è prova il fatto di aver inciso sulla prima parte della Costituzione, e di conseguenza, sui principi fondamentali che rappresentano il nucleo duro della Carta repubblicana il cui contenuto si arricchisce di un nuovo diritto fondamentale. La tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, degli animali diventa il vettore della riforma che, in linea con quanto già previsto dall'art. 9 Cost., attribuisce allo Stato, in tutte le sue articolazioni, funzioni normative e amministrative (CECCHETTI 2024, 71). Una tutela che è chiamata a coordinarsi con le direttive del diritto europeo per la promozione di politiche pubbliche, azioni e strumenti utili a valutare e bilanciare gli interessi coinvolti. Il richiamo

alle generazioni future indica la tempistica delle riforme e il loro essere inter e intra generazionali racchiude la necessità di far fronte a esigenze sincroniche e diacroniche in cui al centro del processo è inserita la tutela della persona umana, nel suo essere e nel suo divenire.

Si tratta di un'impostazione che si sposa con quella dell'etica della terra proposta dal biologo statunitense A. Leopold nel XX secolo, ossia un'etica in grado di spostare "il suo baricentro dall'uomo alla terra, considerata come luogo di reciproche interazioni simbiotiche, un sistema equilibrato in cui ogni membro ha la stessa importanza funzionale di tutti gli altri" (IOVINO 2004, 26). In Europa, grazie soprattutto agli interventi della Corte di Giustizia (CARAVITA, CASSETTI, MORRONE 2016), l'interesse all'ambiente si è visto riconosciuto un rilievo certamente superiore anche rispetto a quello della tutela della concorrenza e del mercato, da sempre considerato preminente nella legislazione comunitaria, il cui limite, tuttavia, è stato spesso quello di essere, per molti versi ottativo, nel senso di riconoscere rilievo fondamentale ad una serie di principi senza prevedere limitazioni delle libertà e del mercato (CASSETTI, BRUNO 2018).

I principi di precauzione, di prevenzione e di correzione alla fonte hanno spesso proposto una riduzione al minimo del danno, senza scongiurare di fatto il rischio di attività estrattive fossili e senza agevolare e legittimare un ruolo più attivo dello Stato, confinato nell'ambito di una prospettiva di prosperità senza crescita. Non a caso, l'approccio europeo è stato ritenuto promotore di uno sviluppo sostenibile in senso debole, in cui anche gli strumenti operativi come la VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e la VAS (Valutazione Ambientale Strategica) hanno abilitato scelte e soluzioni di carattere tecnico scientifico, nella coniugazione di strategie economiche e a basso impatto ambientale che non hanno inciso né sulla discrezionalità politica (che è diventata spesso insindacabile nel fare o non fare un'opera) né sulla priorità delle ragioni economiche della decisione (per cui si è optato per ciò che è economicamente conveniente con il minor sacrificio ambientale). Di conseguenza, se VIA e VAS hanno operato come meccanismi tecnici "politicamente neutrali" perché non hanno inciso sulla discrezionalità politica, anche la partecipazione democratica è risultata residuale. La logica ottativa del diritto ambientale europeo si è riscontrata anche nella adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Aarhus (del 1998) elaborata con lo scopo di consentire un coinvolgimento consapevole della società, complessivamente intesa, nelle decisioni ad impatto ambientale. Di fatto, la partecipazione popolare nelle decisioni in questo ambito è stata scarsamente perseguita sia a livello europeo che statale; così come il "diritto all'informazione" è sembrato difficilmente realizzabile, legato ad una nozione troppo vaga di "informazione ambientale". Almeno in passato, il rischio è stato quello di un contenzioso ambientale ridotto a strumento utile alla prevenzione o riparazione di un danno ambientale ma inefficiente davanti alla condizione attuale di deficit ecologico, ai danni storici all'ecosistema o ai disastri permanenti.

Sembra utile ricordare come, differente dall'approccio ottativo, sia invece quello prescrittivo, tipico di alcuni paesi del Sud del Mondo tra questi Bolivia ed Ecuador,

utilizzato per attuare processi di riforma costituzionale con la previsione di regole e istituzioni a contenuto, appunto, prescrittivo, ossia di comando, controllo, correzione e limitazione delle libertà della società e del mercato con l'obiettivo di attribuire nuovi diritti "conformi" alla natura e di limitare l'impatto di scelte governative piegate al criterio *market oriented*<sup>6</sup>. Un approccio prescrittivo, questo, più facilmente realizzabile nell'ambito di Stati con sovranità non condizionata da processi forti di integrazione sovranazionale come quelli avvenuti in Europa, con ricadute per lo più interne. In questa prospettiva, si è proceduto al riconoscimento costituzionale dei "diritti della natura" per cui la natura è un soggetto giuridico operante attraverso "sostituti istituzionali"; alla subordinazione della c.d. legittima aspettativa degli investimenti e interessi economici al rispetto delle regole costituzionali e dei diritti della natura [...] ; e al principio *in dubio pro-natura* per cui "in caso di dubbio sulla portata delle disposizioni legali in materia ambientale, queste saranno applicate nel senso più favorevole alla protezione della natura; e, in caso di dubbio sull'impatto ambientale di qualsiasi azione o omissione, anche se non esiste evidenza scientifica del danno, lo Stato adotterà misure di protezione efficaci e tempestive" (NARANJO 2018).

## 5. IL PRINCIPIO DI NON REGRESSIONE COME PARAMETRO GUIDA NELLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Uno sviluppo territoriale equilibrato che risponda alle priorità della *green economy* e alle nuove politiche di matrice europea nell'ambito del *PNRR-Next Generation EU* richiede necessariamente un ripensamento delle forme di interazione multilivello tra soggetti istituzionali nazionali e sub nazionali, con la partecipazione degli *stakeholders* come della cittadinanza (il Manifesto di Assisi "Un'economia a misura d'uomo contro la crisi climatica" ne è un esempio), in una articolazione di funzioni e norme (si pensi, ad esempio, alla l. n. 158/2017 che richiede una rapida attuazione in sinergia con la legge n. 221/2015 sulla *green economy*), competenze (di Sindaci e dei Ministeri) e fondi nazionali (come i PON ad esempio) ed europei in cui il territorio è al centro delle politiche del *Recovery Fund*.

All'interno dei processi trasformativi in atto, il *New European Bauhaus* costituisce oggi uno strumento utile alla tutela delle comunità locali nelle zone segnate dalle catastrofi naturali e climatiche in quanto capace di offrire una componente di sicurezza nel perseguimento dei propri obiettivi proponendo nuovi modi di costruire e l'uso di materiali da costruzione innovativi, sostenibili e resilienti, compreso il ripristino post-catastrofe.

Nella normativa europea è inoltre presente il principio del *Do Not Significant Harm*, associato al c.d. diritto alla non regressione dello sviluppo umano e del nucleo essenziale dei diritti: i regolamenti UE nn. 852/2020 e 241/2021 sono infatti intervenuti per chiarire la nozione di eco-sostenibilità quale requisito richiesto per qualsiasi attività economica, chiarendo che è tale se "contribuisce in modo sostanziale al

<sup>6</sup> Focus America Latina, su *federalismi.it*, 1, 2018.

raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali” relativi alla mitigazione dei cambiamenti climatici, all’uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un’economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell’inquinamento [...], senza arrecare “un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali”. Ricordiamo infatti che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea menziona, insieme ai diritti alla dignità, all’educazione, alla non-discriminazione, alla diversità culturale, alla salute, “un livello di protezione dell’ambiente elevato il che implica la non-regressione ambientale (art. 6-1 del Trattato sull’Unione europea che attribuisce alla Carta lo stesso valore giuridico del Trattato)”.

Solo recentemente il principio della non regressione (o principio di *standstill*) ha iniziato a trovare applicazione in materia ambientale – come dimostrano il Piano territoriale della città metropolitana di Milano (2020) o il Piano di governo del territorio per il Comune di Gropello Cairoli-Pavia (2021) – ed è sempre più spesso utilizzato per tutelare diritti ad esso connessi (come il diritto alla salute). In virtù di tale principio, sarebbe fatto divieto, tanto ai legislatori nazionali, quanto alle pubbliche amministrazioni e alla giurisprudenza, far regredire (direttamente o indirettamente) al di sotto di un determinato limite, la soglia giuridica di tutela dei sistemi ecologici già consolidatasi, a livello giurisprudenziale o legislativo, in un determinato ordinamento giuridico. Sono fatte salve quelle esigenze eccezionali e contingenti, particolarmente gravi e di interesse pubblico, che saranno rigorosamente motivate ma per le quali rimarrà comunque l’obbligo inderogabile di non regredire mai al di sotto di un livello adeguato di tutela dell’ambiente: “in sostanza, una volta raggiunto un determinato livello normativo, amministrativo o giurisprudenziale di protezione ambientale, l’ordinamento giuridico che lo ha conseguito potrebbe solo continuare ad elevarlo o, al limite, mantenerlo invariato purché si tratti di un livello elevato” (secondo l’espressione utilizzata, per fare riferimento al diritto UE, negli artt. 3 TUE, 191 TFUE, 37 della Carta UE dei diritti fondamentali).

Il PNRR, con il richiamo al principio di “non arrecare un danno significativo” e al principio di resilienza (in termini socio-ecologici) potrebbe offrire alle iniziative *bottom up* un’occasione unica per accelerare una futura codificazione del principio di non regressione, anche nel suo interfacciarsi con molteplici altri diritti fondamentali.

Il principio di non regressione ambientale manifesta pertanto la sua natura eco-giuridica e diventa parametro di conformità a certe condizioni di stabilità ecologica, vietando, tanto ai legislatori nazionali, quanto alle pubbliche amministrazioni, di abbassare la soglia giuridica di protezione e tutela dei sistemi ecologici già garantita e consolidatasi nel tempo nell’ambito di un determinato ordinamento giuridico (MONTEDURO 2018, 37 ss.). Alla base della logica di tale principio ritroviamo una serie di giustificazioni scientifiche dell’ecologia e delle scienze ambientali che evidenziano come le pressioni umane globali sui sistemi ecologici abbiano ormai superato la capacità massima di carico degli ecosistemi, in un contesto di drammatica accelerazione della crisi ecologica attestato proprio dalle teorie dell’*Anthropocene* e dei *Planetary Boundaries*.

In alcuni casi sarebbe ammissibile la deroga all'applicazione del principio di non regressione ma si tratta di casi limite, ossia qualora "ciò sia assolutamente inevitabile in forza di esigenze eccezionali e contingenti, estremamente gravi o emergenziali, di interesse pubblico, da motivare rigorosamente e da interpretare restrittivamente, e fermo comunque l'obbligo inderogabile, anche in questi casi, di non scendere mai nel breve termine al di sotto di un livello adeguato di tutela dell'ambiente e di tendere appena possibile, nel medio termine, all'elevazione di tale livello riallineandolo quanto meno alla soglia preesistente alla regressione temporanea eccezionalmente disposta; in sostanza, una volta raggiunto un determinato livello normativo, amministrativo o giurisprudenziale di protezione ambientale, l'ordinamento giuridico che lo ha conseguito potrebbe solo continuare ad elevarlo o, al limite, mantenerlo invariato purché si tratti di un livello elevato" (MONTEDURO 2018, 38). Pertanto, si auspica un approccio prescrittivo, anziché meramente ottativo, sia a livello internazionale che nazionale, come, del resto, già attuato in Francia, dove il principio di non regressione è stato introdotto dalla *Loi* n. 2016/1087 dell'8 agosto 2016 intitolata "Pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages" nell'art. L 110-1 del *Code de l'Environnement*. In questo senso, i problemi costituzionali non saranno più soltanto e semplicemente problemi di strutture e funzioni ma "situazioni" costituzionali determinate dalla interazione di soggetti all'interno di spazi di convivenza e decisione, diversificati rispetto al territorio dello Stato (GOLIA 2017, 217 ss.).

## BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON R. (2003), *Addressing urban social exclusion through community involvement in urban regeneration*, in R. IMRIE, M. RACO (eds.), *New Labour, community and urban policy*, Bristol, Bristol University Press, p. 101 ss.
- BAUWENS M., DAFERMOS G., RESTAKIS J. (2015), *Commons Transition: Policy Proposals for an Open Knowledge Society*, Foundation of Peer-to-Peer Alternatives, e-book.
- BLANCO I., GOMÀ R. (2020), *New municipalism*, in A. KOBAYASHI (ed.), *International Encyclopedia of Human Geography*, Oxford, Elsevier, p. 393 ss.
- BRUNO A.S. (2018), *Tra territorio e spazio: la città metropolitana come politica urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- BUSSONE M. (2022), *Ripartiamo da qui. Nessuno si salva da solo. Territori e comunità*, in S. MECCA (a cura di), *Per un'Italia che cresce. Diversità, prossimità e generatività dei territori fra transizioni e disuguaglianze*, Quaderni del CNEL, 18, p. 85 ss.
- CAPROTTI F., CHANG C., JOSS S. (2022), *Beyond the smart city: a typology of platform urbanism*, su *Urban transformations*, 4.
- CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (2016), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CASSETTI L., BRUNO A.S. (2018), *La tutela dell'ambiente tra incertezze globali e valore prescrittivo delle Costituzioni nazionali*, su *federalismi.it*, 1, pp. 1-12.
- CECCHETTI M. (2024), *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *federalismi.it*, 17.
- CHITI E. (2021), *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, p. 130 ss.

- GOLIA A. JR. (2017), *Costituzionalismo sociale (teoria del)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. VII, Aggiornamento, Torino, Utet, p. 217 ss.
- IOVINO S. (2004), *Filosofie dell'ambiente*, Roma, Carocci, p. 26.
- MONTEDURO M. (2018), *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 1, p. 37 ss.
- NARANJO V.M. (2018), *La protección ambiental en Ecuador y la incidencia de la constitución de la naturaleza como sujeto de derechos*, su *federalismi.it*, p. 10 ss.
- POGGI A. (2022), *A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso*, su *federalismi.it*, 20, p. 160 ss.
- PROFETI S., PAVANI G., TUBERTINI C. (2018), *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino.
- SENNETT R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Milano, Feltrinelli.
- VAQUERO PINEIRO M., CARLONI E. (2015), *Le città intelligenti e l'Europa: tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, p. 685 ss.

# NIZZA ARRIVA (INFINE) A LUSSEMBURGO: IL FUTURO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Chiara Amalfitano\*

## 1. PREMESSA

La “richiesta” di modifica dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, presentata dalla Corte di giustizia, *ex art.* 281 TFUE, a fine novembre 2022 (per la sua analisi puntuale si consenta il rinvio a AMALFITANO 2022, 501), e finalizzata a realizzare (anche<sup>1</sup>) il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, ai sensi dell’art. 256, par. 3, TFUE<sup>2</sup>, è stata giustificata dall’esigenza di ridurre il costante aumento del carico di lavoro della Corte e di consentirle di continuare a garantire, entro termini ragionevoli, il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati (art. 19, par. 1, TUE). Essa è stata avallata dalla Commissione europea<sup>3</sup>, che si è di fatto limitata a suggerire che meglio si specificassero (eventualmente anche nei considerando del regolamento di modifica dello Statuto) le materie rispetto a cui si prevede il trasferimento della competenza al Tribunale e cosa si intende per “esclusivamente in una o più materie specifiche” (*v. infra*, § II), potendo la domanda pregiudiziale comprendere anche “questioni di interpretazione di disposizioni del diritto primario, di principi generali del diritto o della Carta” dei diritti fondamentali dell’Unione europea ed essendo auspicabile che in tali casi la competenza resti alla Corte. La proposta di revisione dello Statuto, quindi, con alcuni emendamenti che

---

\* Professore ordinario di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano.

Una versione più estesa del contributo è pubblicata su *Il Diritto dell’Unione europea*, 2024; una versione rielaborata è altresì pubblicata nel *Liber Amicorum* Luigi Daniele. Il contributo è aggiornato a novembre 2024.

<sup>1</sup> La riforma in esame è finalizzata anche ad estendere l’operatività del meccanismo dell’ammissione preventiva delle impugnazioni *ex art.* 58-*bis* Statuto, introdotto nel 2019.

<sup>2</sup> La proposta di regolamento che modifica il protocollo n. 3 allegato al TUE e al TFUE sullo Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, in uno con la relazione esplicativa di accompagnamento, è consultabile all’indirizzo [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande\\_transfert\\_ddp\\_tribunal\\_it.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_it.pdf).

<sup>3</sup> Il parere della Commissione, richiesto *ex art.* 281 TFUE, è stato presentato il 10 marzo 2023 ed è consultabile all’indirizzo <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7321-2023-INIT/it/pdf>.

non ne hanno però mutato la sostanza (v. *infra*, § II e § V), è stata definitivamente approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio ad aprile 2024 ed è entrata in vigore il 1° settembre 2024<sup>4</sup>.

Le novità dello Statuto saranno analizzate – sempre limitatamente alle revisioni concernenti il rinvio pregiudiziale – nelle pagine che seguono (§ II), insieme con le necessarie correlate (e non soltanto: v. § V) modifiche ai regolamenti di procedura di Corte e di Tribunale (v. §§ III-IV. Per un esame dettagliato delle modifiche allo Statuto e delle correlate modifiche ai regolamenti di procedura di Corte di giustizia e Tribunale, v. ORZAN 2024). Seguiranno alcune riflessioni sullo stadio attuale di evoluzione dell'architettura giurisdizionale dell'Unione (per alcune considerazioni v. già CONDINANZI AMALFITANO 2024, 1), a quasi venticinque anni dalle modifiche pattizie che, a Nizza, hanno posto le basi per il trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale (v. § VI).

## 2. IL TRASFERIMENTO DELLA COMPETENZA PREGIUDIZIALE AL TRIBUNALE: LE MODIFICHE ALLO STATUTO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Le “materie specifiche” che, ai sensi del nuovo art. 50-ter, comma 1, Statuto, vengono devolute alla competenza del Tribunale sono “(a) il sistema comune dell’IVA; (b) i diritti di accisa; (c) il codice doganale; (d) la classificazione tariffaria delle merci; (e) la compensazione pecuniaria e l’assistenza dei passeggeri in caso di negato imbarco, di ritardo o cancellazione di servizi di trasporto; (f) il sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra”<sup>5</sup>, a patto che le questioni pregiudiziali rientrino “esclusivamente” in una o più di esse e restando, invece, la competenza alla Corte – seguendo il suggerimento della Commissione – se le domande pregiudiziali “sollevano questioni indipendenti di interpretazione del diritto primario, del diritto internazionale pubblico, dei principi generali del diritto o della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” (art. 50-ter, comma 2, Statuto; alla luce della sua formulazione sollevano alcune criticità interpretative di tale disposizione e del correlato art. 93-bis, par. 3, RP Corte – su cui v. *infra*, § III – SARMIENTO 2024, 16; MASTROIANNI 2024, 25).

Sempre *ex art.* 50-ter, comma 3, Statuto, tutti i rinvii pregiudiziali continueranno ad essere presentati alla Corte che, sulla base del meccanismo del c.d. *guichet unique*, disciplinato nel suo regolamento di procedura, verificherà – alla luce dei criteri testé

<sup>4</sup> V. Reg. 2024/2019, in *GUUE*, L del 12 agosto 2024, il cui art. 2, par. 1, dispone altresì che le domande di pronuncia pregiudiziale sottoposte ai sensi dell’art. 267 TFUE e “che siano pendenti dinanzi alla Corte di giustizia il primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore del presente regolamento [ovvero il 1° ottobre 2024] sono trattate dalla Corte di giustizia”. Per una sintesi delle tappe del processo di riforma v. <https://europeanlitigation.eu/2023/07/18/le-tappe-della-modifica-del-procollo-n-3-sullo-statuto-della-corte-di-giustizia-dellunione-europea/>.

<sup>5</sup> I considerando nn. 6 e 7 del Reg. 2024/2019 indicano i tre criteri (la richiesta della Corte ne individuava un quarto) in base ai quali sono state individuate le materie da trasferire. Per qualche specificazione delle materie v. i considerando nn. 9 e 10.

richiamati – il giudice effettivamente competente a fornire la risposta ai quesiti sollevati dalla giurisdizione nazionale *ex art. 267 TFUE*<sup>6</sup> (v. *infra*, § III).

Si prevede poi, in parziale analogia alle modalità di svolgimento del procedimento pregiudiziale dinanzi alla Corte, che (i) per ogni causa pregiudiziale il Tribunale sia necessariamente assistito da un avvocato generale (art. 49-*bis*, comma 1, Statuto); (ii) le questioni pregiudiziali trasferite al Tribunale siano attribuite a sezioni designate a tale scopo, secondo le modalità previste nel suo regolamento di procedura (art. 50-*ter*, comma 4, Statuto); (iii) tali cause possano anche essere trattate da una sezione intermedia sempre sulla base di quanto definito dal regolamento di procedura del Tribunale (art. 50, comma 2 e 3, Statuto).

Con riguardo in particolare alla figura dell'avvocato generale, relativamente al quale si assiste ad una rivitalizzazione (v. *CONDINANZI AMALFITANO 2024*; *amplius* sul ruolo dell'avvocato generale alla luce della riforma, v. *WILDEMEERSCH 2024*) – sulla cui opportunità (nei termini definiti dalla riforma) ci si può anche interrogare, specie se si considera che le materie trasferite alla competenza del Tribunale sono caratterizzate da giurisprudenza “consistente” – il nuovo art. 49-*bis* Statuto sancisce che i giudici del Tribunale eleggano tra loro, conformemente al regolamento di procedura, i membri chiamati a svolgere, con mandato triennale rinnovabile una sola volta, le funzioni di avvocato generale (comma 2 e 4). Ancora, essa prevede che “[d]urante il periodo in cui tali membri esercitano le funzioni di avvocato generale, [...] non fanno parte del collegio giudicante nelle domande di pronuncia pregiudiziale” (comma 2) e “[p]er ciascuna domanda di pronuncia pregiudiziale, l'avvocato generale è scelto tra i giudici eletti per esercitare tale funzione che appartengono a una sezione diversa da quella alla quale la domanda in questione è stata attribuita” (comma 3) (nel senso che tale “incrocio” assicura maggiore imparzialità del ruolo v. *ALBERTI 2024a*, 12).

Si interviene, infine – anche in questo caso su indicazione del Parlamento europeo, come per i commi 2 e 3 della previsione da ultimo richiamata – modificando l'art. 54, comma 2, Statuto, estendendo ai rinvii pregiudiziali il meccanismo, vigente per i ricorsi diretti, del rinvio obbligatorio della giurisdizione all'organo effettivamente competente. La disposizione oggi, pertanto, prevede che “[q]uando il Tribunale constata di essere incompetente a conoscere di un ricorso o di una domanda di pronuncia pregiudiziale che rientri nella competenza della Corte di giustizia, rinvia tale ricorso o domanda a quest'ultima. Allo stesso modo, quando la Corte di giustizia constata che un ricorso o una domanda di pronuncia pregiudiziale rientra nella competenza del Tribunale, rinvia tale ricorso o domanda a quest'ultimo, che non può in tal caso declinare la propria competenza”.

---

<sup>6</sup> Secondo il considerando n. 15 del Reg. 2024/2019 “[n]ell'interesse della certezza del diritto e di una maggiore trasparenza dei procedimenti giurisdizionali, la Corte di giustizia o il Tribunale dovrebbero motivare brevemente, nella loro decisione su un rinvio pregiudiziale, le ragioni per le quali sono competenti a conoscere di una questione pregiudiziale”.

### 3. *SEGUE*: LE MODIFICHE AL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Le modifiche statutarie, come accennato, hanno implicato modifiche dei regolamenti di procedura di Corte e di Tribunale<sup>7</sup> e altresì aggiornamenti degli atti di *soft law* che entrambi gli organi giurisdizionali sono legittimati ad adottare sulla base delle stesse norme regolamentari (v. rispettivamente art. 208 e art. 243, post riforma) al fine *in primis* di chiarire alle parti e agli interessati ai sensi dell'art. 23 Statuto, nonché alle giurisdizioni nazionali, le modalità pratiche di svolgimento del procedimento dinanzi al giudice dell'Unione<sup>8</sup> e le “regole” da seguire per la redazione dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale<sup>9</sup>.

Con riguardo alle modifiche al regolamento di procedura della Corte<sup>10</sup>, si ricorda innanzitutto che le disposizioni dedicate al riesame (v. artt. 191-195) tornano “operative” (dopo il loro “congelamento” a seguito del “riassorbimento” del Tribunale della funzione pubblica nel Tribunale nel 2016<sup>11</sup>) eccezionalmente ove, a fronte di decisioni pregiudiziali del Tribunale, “sussistano gravi rischi che l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione siano compromesse” (art. 256, par. 3, ult. comma, TFUE; sulle novità nell'impiego del riesame v., in particolare, IGLESIAS 2024). Esse vengono, quindi, integrate da una previsione (art. 193-*bis*) in base alla quale il cancelliere della Corte informa il Tribunale (anche) della mancata richiesta di riesame da parte del primo avvocato generale, scaduto il termine di cui all'art. 62, comma 2, Statuto e il Tribunale, a sua volta, deve informare il giudice del rinvio e gli interessati di cui all'art. 23 Statuto. Tale circostanza – di cui si dovrebbe dare pubblicità anche sul sito internet della Corte – è particolarmente rilevante perché attesta che la decisione del Tribunale ha acquisito carattere definitivo<sup>12</sup>, finendo inevitabilmente tale data per costituire anche il *dies a quo* per la ripresa delle attività processuali davanti al giudice nazionale.

Si è dunque reso necessario inserire una previsione *ad hoc*, in apertura del titolo III del regolamento di procedura, dedicato al rinvio pregiudiziale, per disciplinare il meccanismo del *guichet unique*. Il nuovo art. 93-*bis* conferisce al Presidente della Corte, sentiti il vicepresidente e il primo avvocato generale, la competenza a valutare che la domanda pregiudiziale rientri esclusivamente in una o più delle materie elencate all'art. 50-*ter*, comma 1, Statuto (per alcune considerazioni in proposito,

<sup>7</sup> In *GUUE*, L, rispettivamente 2024/2094 e 2024/2095 del 12 agosto 2024.

<sup>8</sup> Le norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale sono pubblicate in *GUUE*, L, 2024/2097, del 12 agosto 2024; le istruzioni pratiche alle parti, relative alle cause instaurate dinanzi alla Corte in *GUUE*, L, 2024/2173, del 30 agosto 2024.

<sup>9</sup> Le raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale sono pubblicate in *GUUE*, C, 2024/6008 del 9 ottobre 2024.

<sup>10</sup> La proposta originaria di modifica del regolamento di procedura, in uno con la relazione esplicativa è consultabile al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7225-2024-INIT/it/pdf>.

<sup>11</sup> Ad opera del Reg. (UE, Euratom) 2015/2422, in *GUUE*, L 341 del 24 dicembre 2015, che ha modificato lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione disponendo in tre tappe il raddoppio del numero dei giudici del Tribunale.

<sup>12</sup> In questo senso v. la relazione esplicativa della proposta di modifica del regolamento di procedura, *sub* art. 193-*bis*.

nonché, a monte, sulla scelta stessa del meccanismo, v. AMALFITANO 2022; critici su tale meccanismo ALBERTI 2024a, 8, e MASTROIANNI 2024, 21; ne evidenzia invece gli aspetti positivi, in termini di maggior *expertise* della Corte e di celerità, ORZAN 2024, 46): in tal caso, la domanda è trasmessa alla cancelleria del Tribunale (che, a sua volta, ne informa il giudice del rinvio), mentre se la domanda “intercetta” altre materie o le questioni indipendenti menzionate dalla disposizione statutaria da ultimo richiamata viene deferita alla Corte (*i.e.*, alla riunione generale), che potrebbe anche – a fronte di più approfondita verifica – decidere di trasmettere la causa al Tribunale, ritenendo soddisfatto il requisito di cui al citato art. 50-ter, perché esso possa (*rectius*, debba) pronunciarsi (fatte salve le ipotesi di cui *infra*).

Ancora, si introducono due disposizioni finalizzate a disciplinare, rispettivamente, i casi in cui il Tribunale si riconosce incompetente a decidere della domanda pregiudiziale *ex* art. 54, comma 2, Statuto e la rinvia alla Corte (art. 114-*bis*) e i casi di “rinvio” ai sensi dell’art. 256, par. 3, comma 2, TFUE, ovvero quelli in cui il Tribunale ritiene che la domanda pregiudiziale richieda una decisione di principio che potrebbe compromettere l’unità o la coerenza del diritto dell’Unione (art. 114-ter: su tale meccanismo v., in particolare, DÜSTERHAUS 2024). In questo secondo caso, si individuano una serie di accortezze per assicurare che la causa (già da tempo instaurata dinanzi al Tribunale) possa essere trattata celermente, ma altresì perché le parti – anche se la fase scritta dinanzi al Tribunale è già stata chiusa – possano presentare osservazioni complementari sulla questione di principio sollevata alla Corte, che deve comunque statuire nel più breve termine possibile.

Le nuove istruzioni pratiche alle parti relative alle cause instaurate dinanzi alla Corte – che sostituiscono quelle del 2019 (su di esse v. PUGLIA 2024) – non contengono innovazioni specifiche correlate alle modifiche di Statuto e regolamento di procedura in tema di trasferimento della competenza pregiudiziale, mentre diverse novità si rinvencono nelle nuove raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali relative alla presentazione di domande pregiudiziali. In particolare, rispetto alle versioni precedenti esse contengono anche previsioni relative all’esame preliminare cui sono sottoposti i rinvii pregiudiziali (tutti indirizzati e, quindi) ricevuti dalla Corte, al fine di individuare – tramite l’attività del *guichet unique* – l’organo giurisdizionale competente a deciderli (pt. 25-29). Una volta definita la competenza della Corte o del Tribunale, le cause sono trattate in modo sostanzialmente identico e le decisioni del Tribunale hanno (evidentemente) la stessa portata ed efficacia dei quelle della Corte, salva l’ipotesi eccezionale di riesame (pt. 38-39).

#### 4. *SEGUE: E QUELLE AL REGOLAMENTO DI PROCEDURA DEL TRIBUNALE*

Passando alle modifiche apportate al regolamento di procedura del Tribunale<sup>13</sup>, esse si distinguono in modifiche di tipo “strutturale – organizzativo” e modifiche “proce-

<sup>13</sup> La proposta originaria di modifica, in uno – anche in questo caso – con la relazione esplicativa, è consultabile al seguente indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2024-INIT/it/pdf>.

durali”, legate al fatto che occorre disciplinare, anche dinanzi a tale istanza giudiziaria, il procedimento che scaturisce da un rinvio pregiudiziale che, come noto, segue regole diverse da quelle relative al procedimento concernente i ricorsi diretti.

Quanto alla prima tipologia di modifiche, si è reso innanzitutto necessario introdurre regole *ad hoc* sulla elezione (art. 31-*bis*) e designazione (art. 31-*ter*), da parte dei giudici e tra gli stessi (fatta eccezione per il Presidente e il vicepresidente: v. art. 3, par. 3), degli avvocati generali che dovranno assistere il Tribunale in ogni causa pregiudiziale devoluta alla sua competenza (art. 30, par. 2). Ciò significa che, diversamente da quanto sino ad ora accaduto<sup>14</sup>, per ogni causa pregiudiziale essi dovranno essere designati (conformemente a quanto stabilito già dall’art. 49-*bis*, comma 1, Statuto) e poi sentiti nei casi previsti dal regolamento di procedura, anche se non necessariamente presenteranno conclusioni, dal momento che anche ad essi si applica la regola di cui all’art. 20, ult. comma, Statuto, non occorrendo quindi le conclusioni se il Tribunale, sentito l’avvocato generale (designato), ritiene che “la causa non sollevi nuove questioni di diritto”.

Si sono, quindi, “aggiornate” tutte quelle disposizioni che richiedevano un’integrazione in virtù del trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale (a partire dall’art. 1 per inserirvi il riferimento agli interessati *ex art. 23* Statuto) e, di conseguenza, della creazione di una sezione intermedia (che sarà presieduta dal vicepresidente: art. 11, par. 4, e) composta di nove giudici (art. 15-*bis*)<sup>15</sup>, e della designazione di una o più sezioni (con cinque giudici) incaricate del trattamento delle cause pregiudiziali (artt. 25, par. 1, e 26, par. 1)<sup>16</sup>.

L’art. 28 prevede poi, al nuovo par. 1, che “[q]ualora la difficoltà in diritto o l’importanza della causa o circostanze particolari lo giustifichino, una causa può essere rimessa” anche dinanzi alla sezione intermedia, analogamente a quanto accade su richiesta di uno Stato membro o di un’istituzione che è parte del procedimento (v. nuovo art. 50, comma 3, Statuto); ancora, in base al nuovo par. 6, la sezione “specializzata” a cinque, competente sulla causa pregiudiziale, può devolverla a una sezione a tre (i cui giudici sono designati secondo le modalità fissate dal Tribunale) in caso di “insussistenza di difficoltà nelle questioni di diritto sollevate”. La sezione

<sup>14</sup> In base alle regole generali, ancora vigenti rispetto ai ricorsi diretti, un giudice può essere chiamato a svolgere la funzione di avvocato generale qualora “lo esigano la difficoltà in diritto o la complessità in fatto della causa” (art. 30, par. 1, modificato). Dall’entrata in funzione del Tribunale si è ricorsi solo cinque volte a questo strumento, nei primi anni di attività del nuovo giudice.

<sup>15</sup> Il par. 2 del nuovo art. 15-*bis* dispone che le modalità di designazione dei giudici che comporranno siffatta sezione sono decise dal Tribunale, la cui decisione è pubblicata in *GUUE*. Sono di conseguenza modificati anche gli artt. 17, 20 e 23 ed è inserito un nuovo art. 23-*bis* sul *quorum* della sezione intermedia e conseguentemente modificato l’art. 24, par. 3.

<sup>16</sup> Per il periodo transitorio dall’entrata in vigore del Reg. 2024/2019 e fino a settembre 2025 funzionerà una *chambre ad hoc*, presieduta dal vice-presidente del Tribunale e composta da cinque giudici, designati secondo un sistema di rotazione tra i dieci appositamente individuati (al seguente indirizzo <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-10/cp240179it.pdf> v. il comunicato stampa della Corte di giustizia dell’Unione, del 10 ottobre 2024, relativo alla composizione di tale sezione e alla elezione di due giudici che svolgeranno anche funzioni di avvocato generale).

intermedia avrà la funzione di garantire un certo grado di coerenza delle pronunce pregiudiziali che saranno rese dal Tribunale (in questo senso v. il considerando n. 21 del regolamento 2014/2019): in dottrina si è rilevato che sarebbe paradossale devolvere una pregiudiziale, per quanto complessa, alla grande sezione, dal momento che una siffatta scelta sembrerebbe confermare che la decisione dovrebbe essere presa (piuttosto) dalla Corte di giustizia (v. SARMIENTO 2024, 18). In realtà, come già si è avuto modo di sostenere (v. CONDINANZI AMALFITANO 2024, 7), siffatta soluzione evita soprattutto il rischio che una decisione presa (addirittura) dalla grande sezione sia sottoposta (seppur eccezionalmente) a riesame.

Con riguardo, invece, alle modifiche “procedurali”, la scelta è stata quella (senza dubbio più facile e celere) di inserire un titolo (il VI) interamente dedicato al procedimento pregiudiziale (v. artt. 196-242), cui si aggiungono due integrazioni alle disposizioni (artt. 45 e 46, nel titolo II) sul regime linguistico, senza creare un titolo comune a ricorsi diretti e ai rinvii pregiudiziali, come accade nel regolamento di procedura della Corte. Tale soluzione si ritiene che assicuri maggior chiarezza e leggibilità per tutti i soggetti coinvolti nei vari procedimenti, senza implicare modifiche di non poco momento della numerazione del regolamento di procedura che sarebbero invece state necessarie se si fosse seguita la stessa impostazione del regolamento di procedura della Corte, appunto (con un titolo comune alle due tipologie di procedimenti e due titoli dedicati ai procedimenti che scaturiscono rispettivamente dai ricorsi diretti e dai rinvii pregiudiziali)<sup>17</sup>. Non è da escludere che, in un futuro neanche troppo remoto, si intervenga nuovamente sul regolamento di procedura del Tribunale per allinearli, anche dal punto di vista sistematico, a quello della Corte (in questo senso v. DOMENICUCCI 2024, 139; ORZAN 2024, 72), così da assicurare maggior coerenza e specularità: ciò anche se probabilmente una *refonte* di tale regolamento implicherebbe comunque il mantenimento del titolo dedicato ai ricorsi diretti prima di quello sui pregiudiziali (nel regolamento di procedura della Corte, vista la centralità e rilevanza che il rinvio pregiudiziale ha assunto nei decenni, il titolo ad esso dedicato precede invece quello sui procedimenti relativi ai ricorsi diretti).

La scelta operata consente di suddividere i quarantasette articoli del titolo VI, cui si aggiungono, come detto, i due articoli del titolo II sulla lingua, in quattro differenti categorie: (i) articoli sostanzialmente identici a quelli del regolamento di procedura della Corte, con qualche piccolo aggiustamento in considerazione del fatto che la procedura si svolge dinanzi al Tribunale e non dinanzi alla Corte; (ii) articoli corrispondenti a quelli del regolamento di procedura della Corte che si caratterizzano però per alcune “aggiunte” dovute alla assenza di un titolo comune; (iii) nuovi articoli che compensano l’assenza di norme comuni; (iv) articoli idonei a garantire il coordinamento con (e l’attuazione del) l’art. 256, par. 3, TFUE (e disciplinare modalità e limiti temporali del “rinvio” da Tribunale a Corte qualora occorra una decisione di principio per assicurare unità e coerenza del diritto dell’Unione), nonché con (de)

<sup>17</sup> Per il dettaglio delle giustificazioni sottese a siffatta scelta v. la relazione esplicativa alla proposta di modifica del regolamento di procedura del Tribunale.

gli artt. 50 *ter* e 54 Statuto (per una loro più approfondita analisi si consenta il rinvio a AMALFITANO 2024).

Le norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale sono allineate alle modifiche introdotte a livello regolamentare, con lo scopo di fornire indicazioni utili alle parti del procedimento pregiudiziale che si svolgerà dinanzi al “nuovo” giudice (per un esame nel suo complesso del nuovo atto di *soft law* v. BOTTINO 2024).

In relazione a tale seconda categoria di modifiche (v. già AMALFITANO 2024), una prima considerazione riguarda il nuovo art. 226 che, al pari dell'art. 99 del regolamento di procedura della Corte, definisce i tre casi – questione identica già decisa, risposta chiaramente desumibile dalla giurisprudenza, assenza di ragionevoli dubbi sulla risposta da fornire – in cui il Tribunale, su proposta del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, può statuire con ordinanza motivata. Sarà interessante vedere con quale frequenza il Tribunale ricorrerà a questo tipo di decisione, considerando che uno dei criteri impiegati per selezionare le “materie specifiche” da devolvere alla competenza di tale giudice è, come detto, il loro essere caratterizzate da una giurisprudenza “consistente”.

Alla luce della ragione testé richiamata sarà quindi interessante verificare anche la percentuale di cause decise con le conclusioni dell'avvocato generale, dal momento che esso viene sistematicamente designato in ogni procedimento pregiudiziale, ma non è detto che le cause devolute al Tribunale presentino nuove questioni di diritto, tali da richiedere le conclusioni *ex* art. 20, ult. comma, Statuto (si pongono simili dubbi anche WILDEMEERSCH 2024; SARMIENTO 2024): certo, la novità della competenza potrebbe implicare, almeno in un primo periodo, un ricorso più frequente alle conclusioni, con una interpretazione in un certo qual senso lata – e non necessariamente allineata a quella fatta propria dalla Corte di giustizia – della nozione di cui alla disposizione statutaria da ultimo richiamata.

Infine, benché il nuovo art. 213 del regolamento di procedura del Tribunale ricalchi alla lettera l'art. 76 del regolamento di procedura della Corte e preveda, pertanto, la non obbligatorietà della udienza di discussione anche a fronte di una richiesta di uno o più interessati *ex* art. 23 Statuto<sup>18</sup> (e a meno che essa provenga da un soggetto che non ha partecipato alla fase scritta del procedimento), parrebbe ragionevole una applicazione flessibile della disposizione (più in linea con l'art. 106 del regolamento di procedura del Tribunale), idonea ad assicurare comunque l'udienza in caso di richiesta motivata di una o più parti, almeno nei primi tempi in cui il Tribunale sarà chiamato ad esercitare la nuova competenza (nello stesso senso v. ALBERTI 2024b, 45).

---

<sup>18</sup> Ciò nella misura in cui il Tribunale (al pari della Corte) “giudichi, a seguito della lettura delle memorie o delle osservazioni depositate durante la fase scritta del procedimento, di essere sufficientemente edotto per statuire”.

## 5. LE MODIFICHE ALLO STATUTO E AI REGOLAMENTI DI PROCEDURA NON DIRETTAMENTE CORRELATE AL TRASFERIMENTO DI COMPETENZA PREGIUDIZIALE AL TRIBUNALE

Come anticipato, la modifica dello Statuto – e così dei regolamenti di procedura delle due istanze giudiziarie – è stata l’occasione per apportare alcune revisioni ulteriori, quanto alle disposizioni statutarie, rispetto a quelle contenute nella “richiesta” originaria della Corte e, quanto alle previsioni regolamentari (e di conseguenza a quelle di *soft law*), rispetto alle modifiche dello Statuto, in particolare per tener conto dell’esperienza acquisita specie durante la crisi da Covid-19 e cogliere l’occasione del cantiere di riforma aperto, considerando che per qualche tempo non si sarebbe presumibilmente più intervenuti<sup>19</sup> (in senso critico rispetto a modifiche continue degli atti che regolano il processo dinanzi al giudice dell’Unione, su proposta ormai pressoché esclusiva della stessa Corte, con il risultato che esse appaiono spesso instabili v. AMALFITANO, CONDINANZI 2022, 1).

A livello statutario, la modifica concerne l’art. 23 (per una prima analisi delle modifiche apportate v. MAFFEO 2024), rivisitato su sollecitazione del Parlamento europeo, al fine di assicurare, da un lato, una democratizzazione della partecipazione alle cause pregiudiziali (IGLESIAS, SARMIENTO 2024) e, dall’altro lato, una maggior trasparenza e apertura di tale procedimento giudiziario che, come si ricorda nel considerando n. 4 del Regolamento 2024/2019, concerne sempre più questioni di natura costituzionale e relative alla tutela dei diritti fondamentali. L’articolo viene così modificato con specifico riguardo: (i) ai soggetti che possono depositare memorie o osservazioni (l’ordinanza di rinvio pregiudiziale verrà sempre sistematicamente notificata anche a Parlamento europeo, Consiglio e Banca Centrale Europea, anche se non hanno partecipato all’elaborazione dell’atto oggetto di rinvio pregiudiziale interpretativo o di validità, ed essi potranno depositare memorie o osservazioni “qualora ritengano di avere un interesse particolare nelle questioni sollevate dalla domanda di pronuncia pregiudiziale”); e (ii) alla pubblicazione sul sito internet della Corte delle memorie o osservazioni scritte delle parti, entro un termine ragionevole dopo la chiusura della causa e a meno che il soggetto interessato si opponga a tale pubblicazione che, sempre sulla base di quanto si legge nel citato considerando n. 4, “aumenterà la responsabilizzazione e la fiducia nell’Unione e nel diritto europeo” (su tale aspetto della riforma v. DERMINE 2024).

Quest’ultima modifica dell’art. 23 è riprodotta anche nell’art. 96 del regolamento di procedura della Corte e nell’art. 202 del regolamento di procedura del Tribunale, che altresì specificano che l’opposizione “non deve essere motivata [diversamente da quanto aveva suggerito il Parlamento europeo] e non è impugnabile dinanzi alla Corte o al Tribunale, deve essere comunicata alla cancelleria, con atto separato, entro tre mesi” rispettivamente “dalla pronuncia della sentenza o dalla notifica dell’ordinanza che pone fine al procedimento” o “dalla notizia che il che il primo avvocato generale non ha formulato nessuna proposta di riesame o dalla notifica della decisione della

<sup>19</sup> In questo senso v. le relazioni esplicative che accompagnano le proposte di modifica dei due regolamenti di procedura.

Corte di non riesaminare la decisione del Tribunale, o dalla pronuncia della sentenza di riesame”. Entrambe le disposizioni regolamentari prevedono, quindi, che “detta opposizione viene segnalata [sul sito internet della Corte] e la memoria o le osservazioni in questione non sono pubblicate, nemmeno parzialmente. Qualora l’interessato revochi successivamente la sua opposizione alla pubblicazione della sua memoria o delle sue osservazioni, tale memoria o tali osservazioni sono pubblicate sul sito a partire dal momento della revoca di detta opposizione”. Ancora, [q]ualora l’opposizione sia comunicata alla cancelleria dopo la scadenza [del suddetto] termine, le memorie o le osservazioni pubblicate sono rimosse dal sito”.

Non si è affatto convinti che si tratti di prescrizione utile e idonea ad avvicinare l’Unione ai “cittadini”, temendosi anzi che essa possa essere addirittura rischiosa – come rilevato da alcuni Stati membri<sup>20</sup> – perché la consapevolezza della possibile pubblicazione finale delle proprie memorie/osservazioni potrebbe rendere meno efficaci le difese, a meno poi di giungere ad un diniego frequente, per non dire sistematico, della pubblicità delle stesse, specie da parte degli Stati membri, diniego che, in questi termini, frustrerebbe la *ratio* della riforma (rileva tale rischio DERMINE 2024). In ogni caso, sarebbe senz’altro opportuno che la pubblicazione *de qua* avvenisse tenendo conto delle specificità della causa, di eventuali dati confidenziali che lo stesso giudice dell’Unione potrebbe decidere di “omettere” e, comunque, una volta definito il giudizio nazionale, o comunque adottata la decisione a valle della pronuncia pregiudiziale.

A tal proposito, tra l’altro, non può non notarsi che la modifica dell’art. 23 Statuto avrebbe potuto concernere anche (quale declinazione del principio di leale cooperazione *ex* art. 4, par. 3, TUE) l’obbligo per il giudice del rinvio di comunicare alla Corte proprio quest’ultima decisione, ovvero quella che viene adottata dopo la pronuncia pregiudiziale. Oggi, infatti, rispetto a tale comunicazione si rinviene soltanto un “invito rinforzato” nelle raccomandazioni ai giudici nazionali (pt. 37, addirittura più blando di quello di cui al pt. 32 delle raccomandazioni del 2019); invito, peraltro, cui non sempre le giurisdizioni nazionali danno seguito, anche se oggi il sito di *Curia* risulta un poco più completo che in passato *in parte qua*, per quanto – ovviamente – il c.d. *follow up* compaia solo nella lingua del giudice del rinvio, e eventualmente in altra lingua che lo Stato membro in questione renda disponibile.

Passando ad esaminare sinteticamente le modifiche apportate al regolamento di procedura della Corte diverse da quelle correlate al trasferimento della competenza pregiudiziale al Tribunale, si segnala, in particolare, il nuovo art. 78 che consente di partecipare all’udienza di discussione, in determinate circostanze e nel rispetto di specifici parametri tecnici, mediante videoconferenza e il nuovo art. 80-*bis* che (sempre al fine di aumentare la pubblicità e la trasparenza dell’attività del giudice dell’Unione) consente la trasmissione delle udienze (con diritto delle parti e degli

---

<sup>20</sup> V. la dichiarazione congiunta di Austria, Cipro, Francia, Grecia, Italia e Malta, presentata ai rappresentanti permanenti degli Stati membri a Bruxelles, l’8 marzo 2024 (v. doc 7296/24 ADD 1), in sede di discussione della riforma dello Statuto.

interessati *ex art. 23* Statuto di opporsi alla trasmissione e decisione in merito rimessa al Presidente, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale)<sup>21</sup>.

Le stesse revisioni/integrazioni sono apportate al regolamento di procedura del Tribunale (v. rispettivamente artt. 107-*bis* e 110-*bis* per i ricorsi diretti e artt. 216 e 219 per i procedimenti pregiudiziali), di cui si modifica anche, in particolare, l'art. 86 dedicato all'adattamento del ricorso e altri undici articoli, con lo scopo soprattutto di estendere la digitalizzazione dei procedimenti e alleggerire il carico di lavoro della cancelleria, che sarà comunque aumentato con il trasferimento della competenza pregiudiziale (trattasi degli artt. 32, 37, 35, 56-*bis*, 68, 92, 113, 130, 139, 162 e 178).

## 6. QUALCHE RIFLESSIONE CONCLUSIVA E ANCORA NECESSARIAMENTE PROVVISORIA

Tutta la dottrina che ha commentato la riforma in esame, appena entrata in vigore, concorda sul fatto che essa segni un passaggio storico, cruciale, nell'evoluzione dell'architettura giurisdizionale dell'Unione quale delineata a Nizza (per tutti v. SARMIENTO 2023, 16), la cui logica viene peraltro parzialmente abbandonata (in questo senso v., in particolare, BOBEK 2023): ma il legislatore "comunitario" (e la Corte *in primis*, con la sua "richiesta" di revisione dello Statuto *ex art. 281* TFUE) non poteva non tener conto del raddoppio del numero dei giudici del Tribunale – intervenuto ad opera del citato regolamento 2015/2422 – e della conseguente necessità di giustificare siffatta scelta anche da un punto di vista finanziario (v., *inter alia*, AMALFITANO 2022, 516; BOBEK 2023, 1517; SARMIENTO 2023, 8); e potrebbe essere anche verosimile immaginare che il raddoppio dei giudici del Tribunale sia stato realizzato già ipotizzando, fin da subito, un futuro trasferimento di competenze dalla Corte al Tribunale che, dopo l'esito negativo nel 2018 della variazione della competenza sulle infrazioni (si consenta il rinvio a AMALFITANO 2019, 29), ha investito – e non poteva che investire, almeno a trattati invariati – le cause pregiudiziali.

Tutti concordano altresì sul fatto che la riforma rafforzi il ruolo costituzionale della Corte di giustizia (v., *ex multis*, IGLESIAS, SARMIENTO 2024; MASTROIANNI 2024, 6), pur alcuni criticando il "Cortecentrismo" che la caratterizza e il fatto che sarebbe stata preferibile una differente ripartizione di competenze tra i due organi giurisdizionali, riconoscendo al Tribunale il ruolo di corte suprema amministrativa (così VAN DER WOUDE 2021; ALBERTI 2024a, 20), altri ritenendo che si sarebbe potuta manifestare meno sfiducia (seppur magari non voluta) verso siffatto giudice (v. MASTROIANNI 2024, 27), altri, ancora, evidenziando il fatto che la riforma rischi di essere solo un "[s]hort-term palliative, shifting the problem elsewhere, and thereby

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 80-*bis*, par. 4, la Corte stabilirà con propria decisione le modalità di attuazione della trasmissione delle udienze e la decisione sarà pubblicata in *GUUE*. Si ricorda che alcune modifiche e specificazioni sono inserite anche negli artt. 48, 57, 82, 106 e 125, rispettivamente sulle modalità di notifica e sul deposito degli atti processuali, sulla presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, sulla trasmissione degli atti processuali nell'ambito delle cause (che possono essere) sottoposte a procedimento accelerato e sulla trasmissione di documenti a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nei ricorsi diretti.

indeed finding some extra work for the not so busy [General Court]” e che la specializzazione del Tribunale potrebbe in qualche modo richiedere anche quella della Corte, in controtendenza, allora, con il suo ruolo di giudice apicale/constituzionale del sistema (v. BOBEK 2023, 1543).

Senza dubbio, solo la prassi applicativa – e la risposta che “riceveranno” gli interrogativi, le sfide, le lacune, le “incognite note” che la riforma pone (SARMIENTO 2024) – potrà fornire un riscontro fondato al primo e più rilevante dei quesiti, ovvero se questa riforma sia una svolta epocale nel sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione o un “passo nel vuoto” (CONDINANZI, AMALFITANO 2024, 5), pur certo circondato da importanti guarentigie procedurali<sup>22</sup>, che dovrebbero poter evitare, *in primis*, il rischio di incoerenza e non uniformità nelle decisioni di Corte e Tribunale.

In attesa di poter rispondere “a ragion veduta” a siffatto(i) quesito(i) (per interessanti riflessioni sul futuro della riforma e i parametri, specie la qualità delle decisioni che verranno adottate e il mantenimento dell’uniformità del diritto UE, in base ai quali occorrerà valutarne il successo v. BOBEK 2024) – e ciò non potrà avvenire ragionevolmente prima di tre/quattro anni – questo è il tempo per evidenziare le criticità o, in ogni caso, gli interrogativi e le sfide che, come detto, le nuove disposizioni statuarie (come integrate dai regolamenti di procedura di Corte e Tribunale) pongono, sia lato “comunitario” (*i.e.*, atteggiamento della Corte e del Tribunale) sia lato nazionale (*i.e.*, atteggiamento delle giurisdizioni nazionali in dialogo con il giudice del Kirchberg) (v. anche quanto già osservato in AMALFITANO 2022).

Con riferimento alla prospettiva “comunitaria”, ci si chiede in particolare – e occorrerà verificare – come la Corte e il Tribunale, e i giudici al suo interno chiamati a svolgere la funzione di avvocato generale, e il primo avvocato generale in Corte, eserciteranno i (per lo più) nuovi ruoli ad essi affidati dalla riforma. Come opererà in concreto il *guichet unique*? Come verrà interpretata la disposizione sulla riserva di competenza alla Corte? Quali cause saranno considerate avere natura “indipendente”, e quindi anche “orizzontale”, e quali, invece, saranno trasferite al Tribunale? Come gestirà il Tribunale la nuova competenza, specie quando sarà chiamato a risolvere quesiti di validità, già esercitando (secondo regole diverse) un controllo di legittimità nei ricorsi diretti? La sua specializzazione impatterà nel lungo periodo sulla gestione delle cause pregiudiziali? In assenza (comprensibile) di una clausola di “omogeneità interpretativa”, come il Tribunale interpreterà le norme interpretate da decenni dalla Corte di giustizia? Potrà/riuscirà a discostarsi dalla giurisprudenza della Corte senza impattare sulla coerenza e l’unità del diritto dell’Unione? (v. SARMIENTO 2024). In che misura ricorrerà alle ordinanze motivate *ex art.* 226 del suo regolamento di procedura? Farà esso ricorso più frequentemente (di quanto abbia fatto la Corte) alla

---

<sup>22</sup> Si tratta, come visto, delle sezioni specializzate e di quella intermedia al Tribunale, della designazione sistematica dell’avvocato generale (seppur certo molto dipenderà da come tale ruolo sarà interpretato), e quindi del rinvio da Tribunale a Corte, del riesame, ma anche del *guichet unique* e della declinatoria di competenza.

richiesta di chiarimenti alle giurisdizioni del rinvio *ex art.* 212 del suo regolamento di procedura? (IDEM) Con quale frequenza si avranno le conclusioni dell'avvocato generale? Gli avvocati generali in Tribunale, specie in considerazione del fatto che rispetto alle materie "trasferite" si ha una giurisprudenza "consistente", proporranno soluzioni innovative (ammesso che la causa presenti nuove questioni di diritto ed essi debbano quindi presentare le conclusioni) o si atterranno alla giurisprudenza consolidata della Corte? Come funzionerà e quanto si ricorrerà al rinvio della causa dal Tribunale alla Corte e così al riesame delle decisioni del Tribunale? Cosa accadrà nel caso di pregiudiziali dinanzi al Tribunale dove i contestati profili di sostanziale incompatibilità della normativa nazionale con il diritto UE corrispondono a inadempimenti contestati (allo stesso Stato membro da cui proviene il rinvio, ma eventualmente anche ad altro Stato) nell'ambito di procedure di infrazione (magari anche solo ancora pendenti nella fase precontenziosa)? E ancora, superato ormai il pregiudizio rispetto al trasferimento della competenza al Tribunale, davvero si assisterà ad una maggiore omogeneizzazione tra i giudici di Corte e Tribunale, con beneficio alla funzione giudiziaria e al rapporto con i giudici nazionali? (CONDINANZI AMALFITANO 2024). E tale omogeneizzazione, ove si verificasse, sarebbe assolutamente auspicabile? Il Tribunale, giudice del fatto e del diritto, tradizionalmente illustrato come specialmente vocato agli accertamenti fattuali, acquisisce una competenza attraverso la quale sarà chiamato, essenzialmente, a pronunciarsi su profili squisitamente giuridici: ciò renderà i giudici del Tribunale, progressivamente, più inclini ad operare come giudici supremi dell'interpretazione giuridica oppure essi interpreteranno il ruolo di giudici del pregiudiziale con una "genetica" maggiore attenzione alla dimensione fattuale della controversia che pende dinanzi al giudice del rinvio?

Con riferimento alla prospettiva nazionale, ci si chiede *in primis* – e occorrerà vedere – come le giurisdizioni del rinvio intenderanno il "nuovo" dialogo con il giudice dell'Unione, anche certo alla luce di come le cause saranno ripartite tra, e "gestite" da, Corte e Tribunale (*inter alia*, WISSELS, BOEKESTEIN 2024). Tenderanno ad estendere le maglie del quesito pregiudiziale per dialogare direttamente con la Corte o preferiranno interloquire con un giudice specializzato? Aumenteranno i casi di non rinvio da parte delle giurisdizioni di ultima istanza – certo motivati – nelle materie trasferite visto che uno dei criteri del trasferimento è il fatto che già vi è giurisprudenza consolidata? Si potrebbe assistere, in generale, ad una riduzione dei rinvii pregiudiziali nelle materie trasferite in considerazione del fatto che il rischio di riesame (o comunque il mese a disposizione del primo avvocato generale per richiederlo e il mese per la Corte per statuire sulla richiesta) allunga(no) i tempi del procedimento incidentale? Si assisterà ad un incremento di rinvii "ampliati" – per consentire alla Corte di trattenere la causa – in caso di scarsa soddisfazione della decisione del Tribunale, pur in assenza di riesame (o, anche, nei menzionati due mesi di tempo prima che la decisione diventi definitiva)?

Quel che già oggi sembra potersi dire con relativa certezza è che, a fronte del buon funzionamento del nuovo "sistema", si assisterà, come già accaduto per i ricorsi diretti e in quell'ottica dei piccoli passi che caratterizza da sempre il processo di

integrazione europea, ad un'ulteriore estensione della competenza pregiudiziale del Tribunale (v., *inter alia*, AMALFITANO 2022, 545; TIZZANO 2023; IGLESIAS SANCHEZ 2022; TRIDIMAS 2024, 5). Certo occorrerà interrogarsi con attenzione sulle materie da trasferire e sembrerebbe opportuna una valutazione seria della possibilità che si trattasse (anche) di quelle rispetto alle quali si è introdotto il c.d. filtro delle impugnazioni, dal momento che anche rispetto ad esse resta comunque possibile un intervento della Corte quando, come noto, la causa “solleva una questione importante per l'unità, la coerenza o lo sviluppo del diritto dell'Unione” (art. 58-*bis* Statuto) e un controllo “parallelo” al vertice assicurerebbe coerenza alla giurisprudenza, al contempo riducendo il carico di lavoro della Corte (*amplius* su tale possibilità v. già AMALFITANO 2022, 529).

Allo stesso modo, quel che la riforma sembra aver messo in evidenza è che revisioni rilevanti come quella in esame richiedono una maggior condivisione e coinvolgimento di tutti i soggetti (*in primis* i giudici nazionali) che partecipano al dialogo con il giudice dell'Unione (in questo senso v. BOBEK 2023, 1549). Altrove si è già osservato (v. AMALFITANO, CONDINANZI 2022, 30) che la modifica dello Statuto ha natura costituzionale, incidendo sulla “chiave di volta del sistema giurisdizionale” (v. Corte giust., 18 dicembre 2014, parere 2/13, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, pt. 176) che caratterizza, insieme con primato ed effetto diretto, il nocciolo duro dell'ordinamento dell'Unione. Sarebbe stato pertanto preferibile che, per realizzarla, si fosse avuto un pieno coinvolgimento anche delle istanze politiche e parlamentari nazionali e che quindi, per quanto il trattato stesso consenta una modifica delle disposizioni rilevanti dello Statuto *ex art.* 281 TFUE, si fosse proceduto attraverso una revisione più meditata e partecipata *ex art.* 48 TUE, evitando che, almeno in questo caso, la Corte di giustizia mantenesse il quasi monopolio delle proposte normative concernenti il proprio funzionamento.

Di tale criticità sembra aver preso atto il Parlamento europeo che ha richiesto che, tramite il regolamento 2024/2019, si modificasse lo Statuto, con inserimento di un articolo, il 62 *quiquies*, in virtù del quale “[p]rima di presentare una domanda o una proposta di modifica del presente statuto, la Corte di giustizia o, se del caso, la Commissione procede ad ampie consultazioni”. E nel considerando n. 29 si legge la giustificazione di tale integrazione, dal momento che “[l]a consultazione del pubblico e dei portatori di interessi è parte integrante di un processo decisionale ben informato e del miglioramento della qualità del processo legislativo. Prima di adottare una richiesta o una proposta di modifica delle disposizioni del protocollo n. 3 sullo statuto a norma dell'art. 281 TFUE, la Corte di giustizia o la Commissione dovrebbe condurre consultazioni pubbliche in maniera aperta e trasparente, garantendo che le modalità e le scadenze di tali consultazioni pubbliche permettano una partecipazione quanto più ampia possibile. I risultati delle consultazioni del pubblico e dei portatori di interessi dovrebbero essere comunicati senza indugio, a seconda dei casi, alla Commissione o alla Corte di giustizia, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio, e resi pubblici”.

A siffatta consultazione pubblica potrebbe procedersi già nel 2028, se la Corte di giustizia – a fronte della relazione sull’attuazione della riforma, da presentare *ex art. 3* del regolamento 2024-2019 entro il 2 settembre 2028 – ritenesse opportuno proporre anche una modifica dell’elenco delle materie specifiche di cui all’art. 50-ter, comma 1, Statuto.

Qualsiasi sarà il futuro del sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione, dunque, quel che è certo è che esso sarà delineato (almeno in linea di principio: dunque, *rectius*, potrà essere delineato) con il coinvolgimento pieno – ciascuno per la sua parte – di tutti i soggetti che partecipano al suo funzionamento.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBERTI J. (2024a), *Il trasferimento del rinvio pregiudiziale al Tribunale, all'alba della sua entrata in vigore*, in *Quaderni AISDUE*, aprile.
- ALBERTI J. (2024b), *Le udienze dibattimentali nei pregiudiziali italiani, da Lisbona ad oggi*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 17 giugno.
- AMALFITANO C. (2019), *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, p. 29 ss.
- AMALFITANO C. (2022), *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, p. 501 ss.
- AMALFITANO C. (2024), *The Transplant of Procedural Rules from the Court of Justice to the General Court*, in *EU Law Live*, 24 July.
- AMALFITANO C., CONDINANZI M. (2022), *Dalle modifiche istituzionali del 2012 al raddoppio del numero dei giudici del Tribunale dell'Unione: luci e ombre di una riforma (in)compiuta*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1 ss.
- BOBEK M. (2023), *Preliminary Rulings before the General Court: What Judicial Architecture for the European Union?*, in *Common Market Law Review*, p. 1515 ss.
- BOBEK M. (2024), *The Future Will tell. Of course, it will. But on what criteria?*, in *EU Law Live*, 24 September.
- BOTTINO M.-C. (2024), *Le nuove norme pratiche di esecuzione del regolamento di procedura del Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 15 ottobre.
- CONDINANZI M., AMALFITANO C. (2024), *Il Tribunale oltre il pregiudizio: le pregiudiziali al Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 1° settembre.
- DERMINE P. (2024), *Transparency and Openness at the Court of Justice. Towards ex post Publicity of Parties' Observations*, in *EU Law Live*, 19 July.
- DOMENICUCCI D.P. (2024), *Il regolamento di procedura del Tribunale dell'Unione europea: un cantiere in continua evoluzione*, in *Eurojus*, p. 139 ss.
- IGLESIAS SANCHEZ S. (2022), *Preliminary Rulings before the General Court Crossing the last frontier of the reform of the EU judicial system?*, in *EU Law Live*, Weekend Edition, n. 125, 17 December.
- IGLESIAS S., SARMIENTO D. (2024), *A new model for the EU judiciary: decentralising preliminary rulings as a paradoxical move towards the constitutionalisation of the Court of Justice*, in *EU Law Live*, 8 April.
- IGLESIAS S. (2024), *Return of the Réexamen*, in *Eu Law Live*, 4 September.

- MAFFEO A. (2024), *Riforma dell'art. 23 dello Statuto: la montagna ha partorito il topolino?*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 15 ottobre.
- MASTROIANNI R. (2024), *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buio?*, in *Rivista AISDUE*, n. 3.
- ORZAN M. (2024), *Un'ulteriore applicazione della "legge di Hooke" alla Corte di giustizia dell'Unione europea? Riflessioni a margine dell'adozione del regolamento (UE, Euratom) 2024/2019 recante modifica del Protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle modifiche dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 1° settembre.
- PUGLIA M. (2024), *Istruzioni pratiche alle parti relative alle cause proposte dinanzi alla Corte: le principali novità*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 15 ottobre.
- SARMIENTO D. (2023), *Editorial Note: On the Road to a Constitutional Court of the European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, p. VI e ss.
- SARMIENTO D. (2024), *Gaps and "Known Unknowns" in the Transfer of Preliminary References to the General Court*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 1° settembre.
- TIZZANO A. (2023), *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE*, in *BlogDUE*, 11 gennaio.
- TRIDIMAS T. (2024), *Breaking with Tradition: Preliminary Reference Reform and the New Judicial Architecture*, in *EU Law Live*, 26 June.
- VAN DER WOUDE M. (2021), *The Place of the General Court in the Institutional Framework of the Union*, XXIX Congresso FIDE, 4 novembre, <https://eulawlive.com>.
- WILDEMEERSCH J. (2024), *The (new) role of the Advocate General at the General Court*, in *EU Law Live*, 16 July.
- WISSELS C., BOEKESTEIN T. (2024), *The Proof is in the Pudding: Some Thoughts on the 2024 Reform of the Statute of the Court of Justice from a Highest National Court*, in *EU Law Live*, 9 July.

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO  
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

---

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI E., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOLZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI E., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI E., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI E., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggjo*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI E., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SCUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.

102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI E., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.

152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESÌ N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandri e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizzazione legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GIEE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.

194. BRIGUGLIO F., *"Fideiussoribus succurri solet"*, 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.

238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad erudiam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CALANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI F., *Le "clause generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L'homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., «Proxenetes est in tractando». *La professione ingrata del mediatore di commercio (sec. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.

279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. LEGNANI ANNICHINI A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstite in età tardoantica e giustiniana*, 2021.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Έχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρίᾳ*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. MORRONE A., MOCHEGIANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.
315. BONETTI T., *La partecipazione strumentale*, 2022.

316. GUARNIERI E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. CAVINA M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. PACILLI M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. CALCAGNILE M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. MENGOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione Europea*, 2022.
321. TOMER A., *Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. CALETTI G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. MULAZZANI G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. VISCONTI A.C., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. PEDULLÀ A., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'ANGELO G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. DE PETRIS A.L., *Il principio servitus in faciendo consistere nequit e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. MEDICO F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. SANTANGELO A., *Uno studio sui delitti di turbativa. La tutela della concorrenza tra tipicità e proporzionalità dell'intervento penale*, 2023.
330. ALBANESE A., *Quod nullum est nullum producit effectum? I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. PONTORIERO I., VEGLIA M. (a cura di), *«E sarai meco senza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. GUSTAPANE A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. GRAZIADEI M., TIMOTEO M., CARPI A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. SERENI LUCARELLI C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. MAROLDA G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.
336. ARCURI A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, 2024.
337. RASIA C., *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, 2024.
338. HOXHA D., *Masculus facta sum. Indagini storico-giuridiche sulla maschilizzazione fra tardo Medioevo ed Età Moderna*, 2024.
339. MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e costituzione*, 2024.
340. MEZZETTI L. (edited by), *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges*, 2024.
341. PERCHINUNNO F., *La reviviscenza delle norme giuridiche*, 2025.
342. BONI G., GANARIN M., TOMER A., *La lesione dei principi di legalità penale e del giusto processo nell'ordinamento canonico. Quali ripercussioni giuridiche nel diritto italiano?*, 2025.
343. BARONCINI E., CASOLARI E., MANZINI P., TANZI A.M., TELLARINI G., QUARTA A. (edited by), *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, 2025.
344. MOLINARI M., *Studio critico-sistematico del diritto delle persone nella Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano. Libro I (Titoli III-XXVI)*, 2025.
345. MARCHI G., *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, 2025.
346. TONTI N., *Il nuovo pluralismo religioso. Le minoranze confessionali emergenti e la politica ecclesiastica italiana*, 2025.
347. LUPOI M.A., CASTAGNO D. (edited by), *The Yearbook of The Ravenna Summer School on Cross-Border Litigation and International Arbitration 2024 Edition*, 2025.
348. POLACCHINI F., *Le fonti mutanti. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nella dinamica dei poteri normativi del Governo*, 2025.

349. MEZZETTI L. (a cura di), *Diritto processuale costituzionale comparato. Giustizia costituzionale e diritti umani*, 2025.
350. BRESCIANI P.F., *La costituzionalizzazione del potere di punire*, 2026.
351. CARAVITA DI TORITTO B., MORRONE A. (a cura di), *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, 2026.



**ANNO I / N. 1**

*La prassi degli organi costituzionali*

a cura di Augusto Barbera e Tommaso F. Giupponi

**ANNO II / VOL. 1, N. 2**

*Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"*

a cura di Giuseppe Caia, Tommaso F. Giupponi e Andrea Morrone

**ANNO II / VOL. 2, N. 3**

*Nel sessantesimo della Costituzione e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*

a cura di Giuseppe de Vergottini

**ANNO III / N. 4**

*Politiche della sicurezza e autonomie locali*

a cura di Tommaso F. Giupponi

**ANNO IV / N. 5**

*Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*

a cura di Andrea Morrone

**ANNO V / VOL. 1, N. 6**

*La dignità della persona nel prisma delle giurisdizioni*

di Luca Pedullà

**ANNO V / VOL. 2, N. 7**

*L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*

a cura di Tommaso F. Giupponi

**ANNO VI / N. 8**

*Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*

a cura di Corrado Caruso, Francesco Medico e Andrea Morrone

**ANNO VII-VIII / N. 9**

*La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*

a cura di Andrea Morrone e Maria Mocchegiani

**ANNO IX / N. 10**

*Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*

di Luca Pedullà

**ANNO X / N. 11**

*Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*

di Gianluca Marolda

**ANNO X / N. 12**

*Salario minimo legale e Costituzione*

a cura di Francesco Medico e Andrea Morrone

**ANNO XI / N. 13**

*La reviviscenza delle norme giuridiche*

di Francesco Perchinunno

**ANNO XII / N. 14**

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

a cura di Beniamino Caravita di Toritto e Andrea Morrone

Finito di stampare nel mese di aprile 2026  
per i tipi di Bologna University Press