

IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



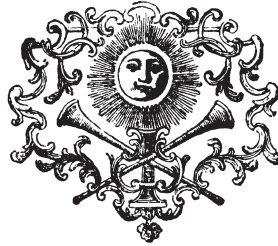
ANNO LXVII, 2025, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa 25 euro, altri paesi 30 euro (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243.
<https://www.thefederalist.eu>

INDICE

<i>Un'Europa divisa è ancora credibile?</i>	p.	3
FEDERICO FABBRINI, <i>La guerra in Ucraina e l'allargamento dell'Unione europea: prospettive e problemi</i>	»	8
SPYRIDON ST. KOGKAS, <i>Europa Terza Potenza: la profonda rilevanza, oggi, dell'idea di Spinelli</i>	»	40
NOTE		
<i>Il federalismo e lo sviluppo economico: una prospettiva teorica</i> (Stefano Chiesa)	»	53
<i>Il caos monetario e la corsa all'oro</i> (Anna Costa)	»	59
TRENT'ANNI FA		
<i>Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria</i> (Francesco Rossolillo)	»	62

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
<https://www.thefederalist.eu>*

Un'Europa divisa è ancora credibile?

Di fronte a una sequenza di eventi che stanno rivoluzionando il panorama delle relazioni internazionali e i rapporti di forza tra aree del mondo, l'Europa si trova impreparata e paralizzata.

Impreparata per l'incapacità degli Stati membri negli ultimi settant'anni di dar vita a un potere politico sovranazionale di carattere federale in grado di garantire una capacità di azione all'Unione. Paralizzata dal timore da parte di molti governi delle conseguenze elettorali che una scelta coraggiosa in direzione di un'Europa politica potrebbe comportare, dall'incapacità di andare al di là di una visione dei rapporti internazionali e delle alleanze ormai superata, dall'apparente inconsapevolezza dell'urgenza di cambiare passo e del rischio di una perdita dei valori di convivenza che in Europa sono nati e si sono affermati.

In un mondo nel quale gli equilibri stanno cambiando e le potenze esterne all'Europa sono impegnate in una lotta per accaparrarsi risorse e sfere di influenza politica, l'incapacità di imboccare la strada di una radicale trasformazione dell'Unione in senso politico e l'atteggiamento attendista e pavido degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione stanno compromettendo seriamente la credibilità dello stesso processo di integrazione europea, con il rischio di portare a una totale sfiducia dell'opinione pubblica che ne segnerebbe la fine.

Le manifestazioni della debolezza dell'Europa, della sua incapacità di affermare le proprie posizioni a livello internazionale e della sua perdita di credibilità sono state in questi ultimi mesi molteplici.

Un esempio ne è l'esclusione degli europei dal vertice in Alaska tra Trump e Putin, che si è tradotto in una legittimazione di Putin come interlocutore e in una totale delegittimazione dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Ma nella stessa direzione va anche il recente accordo sui dazi tra Stati Uniti e Unione europea. Dopo aver tenuto in una fase iniziale un atteggiamento di estrema prudenza di fronte alle minacce di un aumento vertiginoso dei dazi sui prodotti europei da parte dell'amministrazione Trump, evitando, a differenza di Stati come il Cana-

da, di reagire in modo deciso e di minacciare seriamente l'utilizzo di contromisure come il c.d. bazooka o il meccanismo anti-coercizione, l'Unione ha infatti accettato di impegnarsi a non innalzare i dazi nei confronti dei prodotti USA e ad acquistare energia (per 750 miliardi di dollari in tre anni) ed armamenti americani nonché ad incrementare di 600 miliardi di dollari gli investimenti diretti negli Stati Uniti in cambio di un'imposizione di dazi del 15% sui prodotti europei anziché del 30% come minacciato dall'amministrazione Trump.

Si tratta di un compromesso che va in direzione diametralmente opposta rispetto a quella tracciata dal Rapporto Draghi sulla competitività, dal quale emergeva la necessità impellente per l'Europa di acquisire autonomia dalle potenze esterne e di dotarsi di una capacità di pianificazione e di decisione politica, e che metteva in luce la fine dell'illusione di poter dipendere da potenze esterne per difesa, energia e tecnologie in un mondo sempre più dominato dalla competizione tra potenze di dimensione continentale.

Del resto, l'incapacità degli europei, frammentati e divisi, di avere un peso nella presa di decisione a livello internazionale e di tutelare l'interesse dei loro cittadini e delle loro imprese erano emersi chiaramente in occasione della recente decisione assunta dal G7 sulla Global Minimum Tax. Mentre quest'ultima è stata recepita, totalmente o parzialmente, da 55 paesi la maggioranza dei quali europei, nella riunione del G7 di fine giugno gli Stati Uniti hanno ottenuto un'esenzione per le multinazionali la cui capogruppo abbia sede nel loro territorio, trasformando di fatto tale imposta in un boomerang per le imprese aventi sede nel territorio dell'Unione.

L'assenza di peso politico dell'Unione e la sua dipendenza da potenze esterne in molti settori, in particolare la sua sudditanza rispetto agli Stati Uniti, non è tuttavia casuale, bensì è la diretta conseguenza del fatto che l'Europa non è un soggetto politico e non è dotata di un potere autonomo dagli Stati membri. In altre parole, la dipendenza dall'esterno, e in particolare dagli Stati Uniti, è una diretta conseguenza di una dipendenza sul piano interno (dagli Stati membri).

Tale dipendenza risulta evidente soprattutto nei settori tradizionalmente legati al cuore della sovranità statale, come quelli della politica estera e di difesa e della politica economica e fiscale, ma in realtà è di ostacolo anche all'esercizio di quelle politiche che appartengono alla competenza esclusiva dell'Unione, e nelle quali dunque in teoria quest'ultima può agire autonomamente. Per tornare al tema dei dazi, basti pensare all'unione doganale e alla politica commer-

ziale comune. Si tratta di due settori nei quali gli Stati membri non possono intervenire in quanto settori facenti parte delle competenze esclusive europee, e nei quali le decisioni sono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata e dunque in assenza di diritto di veto. Tuttavia, la mancanza di un potere politico europeo in grado di agire autonomamente dagli Stati membri ne condiziona fortemente l'esercizio.

In primo luogo perché la capacità di negoziare accordi sui dazi e accordi commerciali con Stati terzi è fortemente legata a scelte di politica estera, e dunque da decisioni politiche relative al ruolo dell'Europa sullo scenario internazionale. Tali decisioni sono ancora sostanzialmente nelle mani degli Stati membri, dal momento che l'ambito PESC è regolato da meccanismi intergovernativi improntati alla regola dell'unanimità e dunque l'Unione, lungi dal poter elaborare una strategia coerente, si trova condizionata dalle differenti visioni degli Stati membri e dunque impossibilitata a decidere. Così, di fronte alla politica aggressiva di Trump gli Stati membri si sono trovati divisi sull'atteggiamento da tenere nei confronti degli Stati Uniti, con l'Italia favorevole al mantenimento di buone relazioni con gli Stati Uniti ed altri Stati, come la Francia, orientati in senso opposto.

In secondo luogo, perché la dipendenza degli europei da Stati terzi in molti settori indebolisce il loro potere negoziale anche nelle materie che appartengono alla competenza esclusiva dell'Unione. Basti pensare a come la dipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti per quanto riguarda difesa e armamenti, e dunque il pericolo che gli Stati Uniti si disinteressino della difesa degli europei e lascino l'Ucraina nelle mani di Putin abbia contribuito a smorzare i tentativi di rispondere in modo duro alla politica dei dazi di Trump e a far accettare agli europei un compromesso a loro sfavorevole.

Nonostante dunque l'Unione abbia in linea di principio mano libera in materia di politica commerciale, di fatto tale potere è significativamente svuotato.

Ma, come accennato, è soprattutto nei settori che sono posti al cuore della sovranità statale che tale dipendenza rende l'Unione incapace di agire e priva di autonomia. In particolare, è sul problema del finanziamento dell'Unione che occorre concentrarsi, in quanto la disponibilità di risorse finanziarie autonome, e dunque la competenza fiscale, è il presupposto essenziale per l'esercizio di tutte le competenze dell'Unione.

Ora, nonostante molti osservatori abbiano sottolineato a più ri-

prese il carattere cruciale della questione e la necessità che l'Unione divenga autonoma dai suoi Stati membri per quanto riguarda il suo finanziamento, questa consapevolezza sembra assente negli Stati membri e nelle istituzioni dell'Unione, come emerge dal dibattito sulla recente proposta di nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 presentata dalla Commissione. Si tratta di una proposta che contiene alcuni elementi di innovazione rispetto al passato, dal momento che prevede un incremento del bilancio dall'1,1% all'1,6%, nuove priorità, un fondo per la competitività e l'innovazione di 410 miliardi di euro, un fondo di 400 miliardi di euro per aiutare gli Stati in difficoltà finanziabile attraverso l'emissione di debito europeo e nuove risorse proprie. È dunque la spia della consapevolezza della Commissione della necessità di reperire risorse aggiuntive per far fronte alle nuove priorità con le quali gli europei devono confrontarsi.

E tuttavia rischia di essere un buco nell'acqua. Non solo perché l'aumento del bilancio dal punto di vista quantitativo non è in realtà significativo, dal momento che la somma totale include la spesa per il pagamento degli interessi relativi a Next Generation EU, e dunque l'aumento è solo dello 0,04%, ma anche a motivo del fatto che la proposta si colloca nel quadro delle procedure esistenti e dunque per essere approvata richiede l'unanimità in Consiglio e l'approvazione da parte dei Parlamenti degli Stati membri. Ora, al di là del fatto che alcuni Stati hanno già manifestato la propria contrarietà alle proposte, è abbastanza significativo che nessuna istituzione dell'Unione – nemmeno il Parlamento europeo, il grande escluso dalla decisione sulle risorse proprie – abbia sollevato il problema della creazione di una reale autonomia di bilancio dell'Unione, e dunque della necessità di una riforma dei meccanismi esistenti che sottragga la decisione sul finanziamento dell'Unione al consenso unanime degli Stati membri e attribuisca un reale potere fiscale al livello europeo con un pieno coinvolgimento del Parlamento europeo. In mancanza di una simile riforma, infatti, un reale aumento dell'entità delle risorse a disposizione dell'Unione è illusorio e ogni proposta si traduce inevitabilmente in un semplice spostamento di risorse da un settore all'altro.

Ancora una volta, dunque, il coraggio di affrontare i nodi del processo di integrazione e di compiere una scelta di rottura rispetto all'esistente sembra mancare e l'Unione europea sembra avvitarci in un circolo vizioso.

I tempi per invertire questa tendenza non sono tuttavia lunghi, ed è

quindi necessario che almeno un gruppo di Stati, a partire dai “volenterosi” a sostegno di Kiev, prenda l’iniziativa di dar vita a un nucleo di unione politica, che riaffermi la centralità dei valori che in Europa si sono sviluppati e ridoni credibilità al progetto di pace e di democrazia alla base del processo di unificazione europea.

Come ha scritto Giuliano Noci sul Sole 24 Ore (“L’Occidente e le nuove regole per evitare il crollo definitivo”, 24 agosto 2025), “se non batte un colpo ora, il castello crollerà e l’Europa non sarà spettatrice: sarà tra le macerie, a chiedersi come sia stato possibile”.

Il Federalista

La guerra in Ucraina e l'allargamento dell'Unione europea: prospettive e problemi

FEDERICO FABBRINI

I. Introduzione

Le guerre hanno conseguenze geopolitiche¹. Il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l'inizio della massiccia invasione dell'Ucraina da parte della Russia, il Presidente, il Primo Ministro e il Presidente del Parlamento dell'Ucraina hanno congiuntamente presentato all'Unione europea la domanda di adesione dell'Ucraina all'UE². Essa è stata rapidamente seguita dalla domanda di adesione da parte della Moldavia³. La guerra ha anche rivitalizzato il processo di adesione di altri paesi candidati dell'Europa dell'Est e dei Balcani occidentali, che in precedenza era in fase di stallo. L'UE non manifesta più la sua precedente riluttanza rispetto all'ampliamento, con la Presidente della Commissione europea, Ursula van der Leyen, che saluta la prospettiva di un'Unione allargata come “un investimento nella sicurezza [dell'UE]”⁴, e il Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, che dichiara il suo desi-

¹ Questo saggio è una versione abbreviata e tradotta in italiano da Giulia Rossolillo di uno scritto originariamente pubblicato come: F. Fabbrini, *The Impact of the War in Ukraine on the Enlargement of the European Union: 'Securing the Blessings of Liberty' and its Challenges*, *International & Comparative Law Quarterly*, 74 n. 1 (2025), pp. 123-146. Esso riflette la situazione giuridica e politica al 30 settembre 2024.

² Consiglio dell'Unione europea, *Application of Ukraine for membership of the European Union – transmission to Member States' parliaments* (Communication), CM 2003/22, p. 1.

³ Republic of Moldova, *Republican Constitutional Referendum to be Held in Moldova on 20 October 2024* comunicato stampa, 16 maggio 2024), https://www.eeas.europa.eu/delegations/moldova/republic-moldova-statement-high-representative-behalf-european-union-constitutional-referendum-and_en.

⁴ Commissione europea, *Statement by President Ursula von der Leyen on the 2023 enlargement package and the new growth plan for the Western Balkans* (Statement) 23/5641, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/statement_23_5641.

derio di accelerare l'espansione dell'UE verso Est, completando l'intero processo entro il 2030⁵.

L'obiettivo di questo saggio è di esaminare, da una prospettiva di diritto e politica dell'UE, i principali passi compiuti dall'UE in risposta all'aggressione russa dell'Ucraina⁶ nella politica di allargamento e di vicinato. In particolare il saggio offre una panoramica dell'avvio dei negoziati con l'Ucraina e la Moldavia, della concessione dello *status* di candidato alla Georgia e alla Bosnia-Erzegovina, del rilancio del processo di allargamento con Albania, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia, che, assieme alla Turchia, erano già paesi candidati nella lista d'attesa per entrare nell'UE. Il saggio descrive inoltre le altre iniziative dell'UE conseguenti all'aggressione russa volte ad incrementare la cooperazione transnazionale e le collaborazioni, compresa la creazione di una nuova istanza – la Comunità politica europea (CEP) –, per cooperare con un'Europa più ampia prima del completamento del processo di allargamento. Infine, esso analizza gli sforzi dell'UE per approfondire la sua partecipazione ad altri enti europei e transatlantici come il Consiglio d'Europa (CoE) e la NATO, così come la cooperazione con altri Stati europei, compreso l'ex-membro: il Regno Unito.

L'UE ha risposto alla prima guerra su vasta scala sul continente europeo dopo la Seconda Guerra mondiale aprendo il cammino verso l'ingresso nell'UE all'Ucraina e ad altri Stati europei dell'Est e creando o rafforzando altre organizzazioni per la cooperazione transnazionale tra Stati che condividono gli stessi ideali. In risposta alla minaccia militare e agli sforzi di destabilizzazione posti dalla Russia alla sicurezza e all'indipendenza dell'Ucraina e di altri Stati post-sovietici, l'UE ha confermato la sua capacità di attrazione come faro di libertà, democrazia, sicurezza e prosperità ed il progetto di integrazione europea ha dimostrato mantenere il suo dinamismo. La decisione dell'Ucraina di richiedere l'ingresso appena pochi giorni dopo l'inizio dell'aggressione su vasta scala da parte della Russia è la testimonianza del fatto che l'appartenenza all'UE è largamente considerata il miglior modo per preservare la libertà. Con parole

⁵ Commissione europea, *Speech by President Charles Michel*, Bled Strategic Forum, Bled, 28 agosto 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>.

⁶ Si veda: United Nations General Assembly, *Resolution ES-11/1 (2 March 2022)*, UN Doc A/RES/ES-11/1; International Court of Justice, *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation)* (Provisional Measures) [2022] ICJ Rep 211.

conosciute nel mondo intero, il preambolo della Costituzione degli Stati Uniti d'America parla dell'obiettivo di "garantire i benefici della libertà" come di una delle funzioni fondamentali del governo. Prendendo in prestito questa parole retoriche, si potrebbe sostenere che i Trattati dell'UE svolgono una analoga funzione nell'assicurare i benefici della libertà: attraverso il processo di allargamento, la creazione della Comunità politica europea e *partnership* più strette con altre organizzazioni.

Tuttavia, la prospettiva di una UE con 35 o più membri solleva profonde sfide costituzionali, che questo saggio si propone di mettere in luce. Per cominciare, l'esperienza dei precedenti allargamenti ha rivelato che la condizionalità pre-adesione non ha sempre funzionato, in particolare a causa del crescente fenomeno dell'arretramento democratico in diversi nuovi Stati membri come l'Ungheria e la Polonia, noto come "crisi dello Stato di diritto"⁷. C'è inoltre la preoccupazione che i futuri allargamenti possano ulteriormente mettere sotto sforzo le strutture di governo dell'UE, che dipendono pesantemente dall'unanimità nel processo decisionale in seno al Consiglio dell'Unione europea e al Consiglio europeo. Di fatto, se prendere decisioni nell'UE con 27 Stati membri si è rivelato difficile – soprattutto in campi legati alla politica estera e di sicurezza (PESC) e a materie finanziarie – aumentare il numero degli Stati membri fino ipoteticamente a 35 non farà che aggravare queste sfide. In tale contesto c'è una crescente richiesta affinché l'UE adatti la sua struttura istituzionale per essere pronta all'allargamento. Tuttavia, a causa dei veti nazionali, essa non è riuscita finora a fare significativi progressi sulla via della riforma dei Trattati e rimane così impreparata a queste sfide dell'allargamento.

Il saggio è così strutturato: la Sezione II esamina i passaggi fondamentali adottati dall'UE in risposta alla guerra d'aggressione della Russia e a sostegno della libertà dell'Ucraina e degli altri Stati dell'Europa orientale e dei Balcani occidentali, tra cui il rilancio del processo di allargamento, la creazione della Comunità Politica Europea e il rafforzamento delle *partnership* con il Consiglio d'Europa, la NATO e altri paesi europei come il Regno Unito. La Sezione III discute le principali conseguenze per la politica di allargamento legate alla decisione di avviare i negoziati per l'ingresso dell'Ucraina in ri-

⁷ Si veda : W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, Oxford University Press, 2019; A Sajo, *Ruling by Cheating*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

sposta all'aggressione russa e mette in luce la natura dinamica dell'attuale panorama della *governance* europea. La Sezione IV analizza le sfide costituzionali che l'allargamento crea per l'UE e sottolinea la scarsa preparazione sia dei paesi candidati, sia della stessa UE, data la sua incapacità di trovare un accordo sulle riforme tanto necessarie. La Sezione V conclude riflettendo sulle questioni aperte circa il futuro dell'Europa.

II. La risposta dell'UE all'aggressione russa

A. Il rilancio del processo di allargamento.

La guerra in Ucraina ha avuto importanti conseguenze per il processo di allargamento. Com'è noto, dopo l'ingresso della Croazia nel 2013, il processo di allargamento si è arrestato. Sebbene diverse nazioni dei Balcani occidentali avessero formalmente fatto progressi nel percorso di adesione all'UE, nel 2014 l'allora Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, ha annunciato che nessun nuovo Stato sarebbe entrato nell'UE durante il suo mandato⁸. Nel 2019 la decisione di autorizzare i negoziati per l'ingresso dell'Albania e della Macedonia del Nord furono bloccati dalla Francia, con il sostegno della Danimarca e dell'Olanda⁹. La Francia sosteneva che fosse necessaria una riforma del processo di adesione per affrontare meglio le sfide che questi Stati si trovavano ad affrontare, con un maggior pilotaggio politico delle procedure¹⁰. In assenza della necessaria unanimità in seno al Consiglio europeo, la questione è stata rinviata alla Commissione, che ha proposto una nuova metodologia per i negoziati di adesione¹¹. In definitiva, però, non si è verificato alcun progresso e nessun nuovo Stato è stato ammesso nell'UE.

La guerra in Ucraina ha profondamente modificato lo *status quo*, portando a una rivitalizzazione del processo di allargamento. Il 24

⁸ J Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, Strasburgo, 15 luglio 2014, https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.

⁹ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 23/19 del 18 ottobre 2019, par. 5, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/18/european-council-conclusions-17-18-october-2019/>.

¹⁰ Si veda: Governo francese, *Reforming the European Union Accession Process*, novembre 2019, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-non-paper.pdf>.

¹¹ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per I Balcani occidentali*, COM (2020) 5 fin.

giugno 2022 – appena quattro mesi dopo l’inizio dell’aggressione russa – il Consiglio europeo ha concesso all’Ucraina e alla Moldavia lo *status* di paese candidato, riconoscendo anche alla Georgia la possibilità di divenire candidato¹². Il 15 dicembre 2022, il Consiglio europeo ha concesso lo *status* di candidato alla Bosnia-Erzegovina¹³. La Comunicazione della Commissione sulla politica di allargamento dell’8 novembre 2023 ha preso atto del nuovo slancio nell’atteggiamento dell’UE nei confronti dall’allargamento, sottolineandone i benefici per l’UE e cogliendo l’opportunità di far progredire i negoziati per l’adesione degli Stati dei Balcani occidentali e dell’Europa dell’Est¹⁴. Su questa base, il 15 dicembre 2023 il Consiglio europeo ha deciso di aprire i negoziati con l’Ucraina e la Moldavia¹⁵, di concedere lo *status* di candidato alla Georgia¹⁶ ed espresso la sua intenzione sia di aprire i negoziati per l’adesione con la Bosnia-Erzegovina¹⁷, sia di portarli avanti con la Macedonia del Nord¹⁸. Appena tre mesi dopo, in seguito ad una valutazione positiva da parte della Commissione¹⁹, il Consiglio europeo ha deciso di aprire i negoziati di adesione con la Bosnia-Erzegovina²⁰, dando l’impressione che la procedura accelerata per la candidatura dell’Ucraina potrebbe aver avuto un effetto a catena sulla velocità dei progressi dei negoziati con altri paesi candidati.

I negoziati ufficiali per l’adesione dell’Ucraina e della Moldavia sono iniziati il 25 giugno 2024 in occasione della prima conferenza inter-governativa sull’allargamento²¹. Nello stesso giorno, l’Unione europea ha anche pubblicato la sua posizione generale, che includeva il suo quadro

¹² Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 24/22 del 24 giugno 2022, para 10.

¹³ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 34/22 del 15 dicembre 2022, para 30.

¹⁴ Commissione europea, *Comunicazione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla politica di allargamento dell’Unione europea*, COM (2023) 690 fin., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0690>.

¹⁵ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 20/23 del 15 dicembre 2023, par. 15.

¹⁶ *Ibid.*, para 16.

¹⁷ *Ibid.*, para 17.

¹⁸ *Ibid.*, para 18.

¹⁹ Commissione europea, *Commission Proposes to Open EU Accession Negotiations with Bosnia and Herzegovina and Updates on Progress Made by Ukraine and Moldova* (comunicato stampa, 12 marzo 2024), https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-proposes-open-eu-accession-negotiations-bosnia-and-herzegovina-and-updates-progress-made-2024-03-12_en.

²⁰ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 7/24 del 22 marzo 2024, par. 30.

²¹ Consiglio e Consiglio europeo, *L’UE apre i negoziati di adesione con l’Ucraina*, comunicato stampa, 25 giugno 2024, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/06/25/eu-opens-accession-negotiations-with-ukraine/>.

negoziale, che era stato approvato dal Consiglio il 21 giugno 2024²². La posizione generale salutava “il momento storico [...] che segna una pietra miliare nelle relazioni [UE-Ucraina]”²³ e sottolineava come l’adesione dell’Ucraina all’UE avesse un significato particolare alla luce “dell’ingiustificata e non provocata guerra di aggressione da parte della Russia”²⁴. Affermava che i colloqui per l’adesione si sarebbero basati sui criteri di Copenaghen sull’ammissibilità all’adesione all’Unione e sulla nuova metodologia per l’adesione²⁵, mettendo così in chiaro che la discussione sarebbe cominciata dagli aspetti fondamentali relativi alla democrazia, allo Stato di diritto e ai diritti umani e che il continuo rispetto di questi standard “avrebbe determinato il ritmo complessivo dei negoziati”²⁶. Il quadro negoziale specificava ulteriormente i principi, le procedure e la sostanza dei negoziati, affermando che il loro ritmo sarebbe “dipeso dai progressi dell’Ucraina nel soddisfare i requisiti per l’adesione”²⁷, ma che l’Unione sarebbe rimasta aperta a forme di “integrazione accelerata e di introduzione graduale delle singole politiche europee”²⁸. Il quadro negoziale ha anche esplicitato che la Commissione conservava il potere di sospendere i negoziati, subordinatamente ad un voto a maggioranza qualificata inversa del Consiglio, in caso di “una grave e persistente violazione da parte dell’Ucraina dei valori su cui si fonda l’UE”²⁹, ribadendo nel contempo il ruolo del Consiglio di decidere, deliberando all’unanimità, “sulla chiusura provvisoria”³⁰ di ciascuno dei 32 capitoli del negoziato³¹.

B. L’istituzione delle Comunità politica europea.

Riconoscendo il fatto che, nonostante le buone intenzioni e gli sforzi rinnovati, il processo di allargamento potrebbe richiedere anni, l’UE, in risposta alla guerra in Ucraina, ha deciso anche di istituire una nuova istanza: la Comunità Politica Europea (CPE). Il Presidente

²² Si veda: Consiglio e Consiglio Europeo, *General EU Position*, Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union, Doc AD 9/24, Lussemburgo, 25 giugno 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-a-d00009en24.pdf>.

²³ *Ibid.*, para 2.

²⁴ *Ibid.*, para 3.

²⁵ *Ibid.*, para 8.

²⁶ *Ibid.*, para 12.

²⁷ Si veda: Consiglio e Consiglio Europeo, *Negotiating Framework*, Doc AD 9/24, Lussemburgo, 25 giugno 2024, para 2.

²⁸ *Ibid.*, para 13.

²⁹ *Ibid.*, para 16.

³⁰ *Ibid.*, para 49.

³¹ *Ibid.*, Annex II.

Emmanuel Macron ha lanciato l'idea il 9 maggio 2022³² in occasione dell'evento conclusivo della Conferenza sul Futuro dell'Europa³³. Secondo il Presidente Macron, “Cette organisation européenne nouvelle permettrait aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes et en particulier de nos jeunesses”³⁴.

La Comunità Politica Europea dovrebbe servire come più largo *forum* che collega l'UE a Stati che, come l'Ucraina, cercano di aderirvi, ma anche a Stati come il Regno Unito, che non ne fanno più parte. Come ha affermato il Presidente Macron, entrare nella Comunità Politica Europea “ne préjugerait pas d'adhésions futures à l'Union européenne, forcément, comme elle ne serait pas non plus fermée à ceux qui ont quitté cette dernière”³⁵.

Il Consiglio ha prontamente sostenuto il progetto della Comunità Politica Europea il 23-24 giugno 2022, nella stessa riunione in cui ha concesso all'Ucraina lo *status* di candidato all'adesione all'UE e l'Unione ha svolto un ruolo di primo piano nell'organizzare questa nuova istanza. La prima riunione della Comunità Politica Europea è stata tenuta a Praga, nella Repubblica Ceca – lo Stato membro dell'UE che deteneva in quel momento la presidenza del Consiglio – il 6 ottobre 2022. La seconda riunione ha avuto luogo a Chisinau, in Moldavia, il 1° giugno 2023. La terza si è svolta a Granada, in Spagna, nell'ottobre 2023, anche questa volta sotto l'egida della Presidenza a rotazione del Consiglio. La quarta è stata ospitata dal Regno Unito, un ex-membro dell'UE, nel luglio 2024 e la quinta a Budapest, in Ungheria, nel novembre 2024. Alla prima riunione della CPE nell'ottobre 2022 hanno partecipato 44 Stati europei³⁶ – tutti i 27 Stati membri e i leader delle

³² Si veda: E Macron, *Closing Event: Speech by Emmanuel Macron, President of the French Republic*, Conferenza on the Future of Europe, Strasburgo, 9 maggio 2022, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/video/conference-on-the-future-of-europe-closing-event-speech-by-emmanuel-macron-president-of-the-french-republic_1224701.

³³ Si veda Sezione IV(C).

³⁴ Questa nuova organizzazione europea permetterebbe alle nazioni europee democratiche che aderiscono al nostro nucleo di valori di trovare un nuovo spazio di cooperazione politica, di sicurezza, in materia energetica, dei trasporti, degli investimenti, delle infrastrutture, della circolazione delle persone e in particolare dei nostri giovani.

³⁵ Non pregiudicherebbe futuri ingressi nell'Unione europea, necessariamente, così come non sarebbe nemmeno chiusa nei confronti di quelli che l'hanno lasciata.

³⁶ Si veda: Consiglio e Consiglio Europeo, *Riunione della Comunità politica europea*, 6 ottobre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/10/06/>.

istituzioni europee, più il Regno Unito, l'Ucraina e 15 altri Stati europei; alle riunioni successive hanno partecipato 45 Stati (Andorra e Monaco si sono aggiunti, la Turchia era assente)³⁷. Essenzialmente, gli Stati membri della Comunità Politica Europea rispecchiano quasi esattamente gli Stati membri del Consiglio d'Europa, con piccole eccezioni come il Kosovo, che fa parte della Comunità Politica Europea ma non del Consiglio d'Europa, e San Marino, che è parte del Consiglio d'Europa e non della Comunità Politica Europea. Poiché, in assenza di un documento istitutivo, la partecipazione alle riunioni è essenzialmente il fattore determinante per l'appartenenza alla Comunità Politica Europea, c'è una certa ambiguità per quanto riguarda l'appartenenza della Turchia, che ha partecipato alla prima riunione, ma non alle successive.

Allo stadio attuale, la Comunità Politica Europea rimane una istanza informale ed è più un *forum* che un'organizzazione³⁸. Come ha sottolineato Bruno de Witte, il *summit* di fondazione “non ha adottato alcun documento scritto formale, a parte i comunicati stampa dei vari partecipanti, né ha creato un segretariato o un altro organo della Comunità Politica Europea³⁹. Da questo punto di vista “la Comunità Politica Europea non è un'organizzazione, né una struttura e nemmeno un processo”⁴⁰. Tuttavia l'uso del termine “Comunità” per definire la Comunità Politica Europea non è privo di significato: l'Unione europea è nata dalla Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio e dalla Comunità economica europea, e inoltre, nel 1954 è stata negoziata una Comunità politica in connessione con Comunità europea di Difesa, che alla fine fallì. Pertanto, sebbene i risultati concreti della Comunità Politica Europea siano limitati, questa istanza ha potenzialità. Potrebbe servire non solo come anticamera per l'adesione all'UE – certamente il principale motivo di questa iniziativa, nato dalla consapevolezza che l'allargamento richiederà un certo tempo –⁴¹, ma potrebbe anche diventare una piattaforma per incrementare la cooperazione tra l'UE e un'Europa più ampia, dall'Ucraina al Regno Unito.

³⁷ Si veda: Consiglio e Consiglio europeo, *Riunione della Comunità politica europea*, 1 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2023/06/01/>.

³⁸ Si veda anche: L. Lonardo, *The European Political Community: A Nebulous Answer to the Strategic Question of How to Unite Europe*, European Papers, 2023, p. 755.

³⁹ B. De Witte, *The European Political Community and the Future of the EU*, in corso di pubblicazione.

⁴⁰ *Ibid.*.

⁴¹ Si veda anche: R. Petrov e C. Hillion, *Accession through War – Ukraine's Road to the EU*, Common Market Law Review, 2022, p. 1289.

C. Il rinnovo della cooperazione dell'UE con il Consiglio d'Europa, la NATO e altri Stati.

Infine, la guerra in Ucraina ha spinto l'UE a rafforzare la sua partecipazione in altre organizzazioni regionali, tra cui il Consiglio d'Europa e la NATO, e ad approfondire la cooperazione bilaterale con Stati che condividono gli stessi ideali, tra cui il Regno Unito, la Svizzera⁴² e la Norvegia⁴³.

In primo luogo, l'UE ha rafforzato la sua collaborazione con il Consiglio d'Europa. Originariamente creato nel 1949, esso è stata la prima istanza per la cooperazione pan-europea nel dopoguerra. Il Consiglio d'Europa si concentra sulla protezione dei diritti fondamentali, sulla promozione della democrazia e dello Stato di diritto, ed offre un quadro istituzionale alla Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU)⁴⁴ e alla sua Corte, la Corte europea dei diritti dell'uomo, che, a partire dall'approvazione del Protocollo n. 11 alla CEDU nel 1998, agisce come tribunale di ultima istanza per i ricorsi in materia di diritti umani contro qualsiasi Stato membro⁴⁵. Il Consiglio d'Europa ha un'amplissima copertura del continente europeo, con 46 Stati membri: tutti i 27 membri dell'UE e 19 altri. Anche la Russia ne faceva parte, ma, dopo la sua aggressione dell'Ucraina, il Consiglio d'Europa ha deciso di espellerla⁴⁶. L'uscita di uno Stato membro era avvenuta una sola volta in passato, quando la Grecia uscì temporaneamente dal Consiglio d'Europa e dalla Corte negli anni Sessanta durante il periodo della dittatura militare in seguito al colpo di

⁴² Si veda ad es.: Consiglio, *UE-Svizzera: il Consiglio adotta il mandato per i negoziati sulle future relazioni*, comunicato stampa, 12 marzo 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/03/12/eu-switzerland-council-adopts-mandate-for-negotiations-on-future-relationship/>; Mission of Switzerland to the EU, *Federal Council Approves Parameters for EU Negotiating Mandate*, comunicato stampa, 21 giugno 2023, <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/en/home/news/news.html/content/eda/en/meta/news/2023/6/21/9591> (che richiede la riapertura dei negoziati con l'UE per un accordo quadro istituzionale).

⁴³ Si veda ad es.: Servizio per l'Azione Esterna dell'UE, *Security and Defense: EU and Norway Sign New Partnership*, comunicato stampa, 28 maggio 2024), https://www.eeas.europa.eu/eeas/security-and-defence-eu-and-norway-sign-new-partnership_en.

⁴⁴ Si veda: *Convenzione europea dei diritti dell'uomo 1950*. Si veda anche: S. Schmahel e M. Breuer (eds), *The Council of Europe: Its Law & Policies*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁴⁵ Si veda: F. Fabbrini, *Fundamental Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

⁴⁶ Consiglio d'Europa, *The Russian Federation is Excluded from the Council of Europe*, Council of Europe Newsroom, Strasburgo, 16 marzo 2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>.

Stato del 1967, ma vi rientrò nel 1974 con il ritorno della democrazia⁴⁷.

Date le somiglianze e la parziale sovrapposizione tra UE e Consiglio d'Europa, a partire dai dagli anni Novanta del Novecento sono stati fatti molti tentativi di legare istituzionalmente le due organizzazioni e di aumentare la coerenza del sistema europeo di protezione dei diritti umani⁴⁸. L'articolo 6(2) del Trattato dell'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, stabilisce che "l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"⁴⁹, mentre l'articolo 59 CEDU, come modificato dal Protocollo n. 14 della CEDU, entrato in vigore nel 2010, afferma che l'UE "può aderire alla presente Convenzione"⁵⁰. Tuttavia, i tentativi di adesione dell'UE sono falliti: dapprima nel 1996⁵¹ e, più recentemente, nel 2013, la Corte di Giustizia europea ha invalidato la bozza di trattato negoziata dall'UE per accedere alla Convenzione europea⁵². Nel tanto discusso parere 2/2013⁵³, la Corte di giustizia ha sostenuto, tra l'altro, che la bozza dell'accordo di adesione interferiva negativamente con la procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e dava alla Corte Europea dei diritti dell'uomo una giurisdizione sugli affari esteri maggiore di quella attribuita alla Corte di giustizia dall'articolo 24 TEU – una posizione che sembrava chiudere la porta all'adesione dell'UE alla Convenzione europea. In risposta all'aggressione russa all'Ucraina, tuttavia, nel gennaio 2023 l'UE ha riaffermato il suo sostegno "al Consiglio d'Europa, alla Corte europea dei diritti dell'uomo e al sistema della Convenzione sui diritti dell'uomo come principali strumenti per la tutela dei diritti umani

⁴⁷ Si veda: F. Cowell, *Council of Europe Expulsion and the European Convention on Human Rights: The Foundations of Involuntary Treaty Withdrawal*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2025, p. 147.

⁴⁸ Si veda anche: F. Fabbrini e J. Larik, *The Past, Present and Future of the Relations between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights*, *Yearbook of European Law*, 2016, p. 1.

⁴⁹ Trattato sull'Unione europea.

⁵⁰ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁵¹ Corte di giustizia, parere 2/94, *Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

⁵² Corte di giustizia, parere 2/13.

⁵³ Si veda: V. Kosta, N. Skoutaris, e V. Tzevelekos (eds), *The EU Accession to the ECHR*, Oxford, Hart, 2014.

in Europa”⁵⁴ ed ha intensificato i suoi sforzi per aderire al CEDU⁵⁵.

In secondo luogo, l’UE ha anche intensificato la sua cooperazione con la NATO. Come alleanza militare difensiva, creata nel 1949 da Stati Uniti, Canada e 10 Stati europei occidentali all’indomani della Seconda Guerra mondiale, la NATO si è progressivamente espansa durante la Guerra fredda, incorporando la Germania Ovest nel 1955 e infine includendo la maggior parte dell’Europa centro-orientale dopo la caduta del muro di Berlino⁵⁶. In seguito all’aggressione russa dell’Ucraina, la Finlandia e la Svezia – due Stati membri dell’UE che storicamente avevano abbracciato il principio di neutralità – hanno presentato insieme la domanda di aderire alla NATO e sono state accolte nell’alleanza rispettivamente nel 2023 e nel 2024⁵⁷. L’ingresso di Finlandia e Svezia è altamente significativo, non solo perché ha portato il numero degli Stati membri della NATO a 32, ma anche perché ha ridotto il numero degli Stati membri dell’UE non membri della NATO a solo quattro Stati relativamente piccoli, cioè Austria, Cipro, Irlanda e Malta.

Sulla base di questa realtà, l’UE stessa ha rafforzato il suo partenariato istituzionale con la NATO, che, come esplicitamente riconosciuto nella articolo 42(7) TEU, rimane “per gli Stati che ne fanno parte [...] il fondamento della loro difesa collettiva e l’istanza di attuazione della stessa”⁵⁸. Nel gennaio 2023 i leader delle due organizzazioni hanno rilasciato una dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO – la terza della loro storia⁵⁹ – in cui hanno riaffermato

⁵⁴ Si veda: Consiglio, *Conclusioni sulle priorità dell’UE relative alla cooperazione con il Consiglio d’Europa nel periodo 2023-2024*, comunicato stampa, 30 gennaio 2023, para 16, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/30/conclusions-on-eu-priorities-for-cooperation-with-the-council-of-europe-2023-2024/>.

⁵⁵ Si veda anche: Servizio per l’Azione esterna dell’UE, *Major Progress on the Path to EU Accession to the ECHR: Negotiations Concluded at Technical Level in Strasbourg*, comunicato stampa, 31 marzo 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/council-europe/major-progress-path-eu-accession-echr-negotiations-concluded-technical-level-strasbourg_en?s=51.

⁵⁶ Si veda: W. Jacoby, *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from the Menu in Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁵⁷ Si veda: C. Bildt, *NATO’s Nordic Expansion*, Foreign Affairs, 26 aprile 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2022-04-26/natos-nordic-expansion>.

⁵⁸ Trattato sull’Unione europea.

⁵⁹ Si veda: *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization*, Varsavia, 8 luglio 2016, <https://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dnat/documents/eu-texts; Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization>, Bruxelles, 10 luglio 2018, <https://www.>

la loro “*partnership* strategica”⁶⁰ e si sono impegnati a portarla “ad un livello superiore”⁶¹, rafforzando la cooperazione su aspetti quali “la crescente competizione geostrategica, le questioni di resilienza, la protezione delle infrastrutture critiche, le tecnologie emergenti e di rottura, lo spazio, le implicazioni dei cambiamenti climatici per la sicurezza, nonché la manipolazione delle informazioni e le ingerenze da parte di attori stranieri”⁶². In effetti, l’UE è sempre più un partner istituzionale chiave della NATO in una pluralità di compiti legati alla guerra e al post-conflitto⁶³.

In terzo luogo, in risposta alla guerra in Ucraina, l’Unione ha ricostruito i suoi rapporti con il Regno Unito. Dopo il referendum sulla *Brexit* del giugno 2016⁶⁴ e complessi negoziati, il Regno Unito è uscito dall’UE nel gennaio 2020 in conformità ai termini di un Accordo di recesso⁶⁵. Successivamente, l’UE e il Regno Unito hanno negoziato un Accordo di commercio e cooperazione che regola le reciproche relazioni, entrato in vigore provvisoriamente nel gennaio 2021 e definitivamente nel maggio 2021⁶⁶. Su insistenza del governo britannico guidato da Boris Johnson, tuttavia, quest’ultimo accordo ha stabilito l’ossatura di un accordo di libero scambio tra le parti con movimenti di beni limitati, una minima cooperazione in giustizia ed affari interni, e nessuna *partnership* in materia di difesa e sicurezza. In effetti, il Regno Unito ha perseguito una *Brexit* sovranista e la sua “preoccupazione per la sovranità, che dominava il suo linguaggio, le sue richieste e le sue azioni, ha drammaticamente ristretto quello che il Regno Unito avrebbe potuto concordare e che l’UE avrebbe potuto offrire”⁶⁷.

consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/.

⁶⁰ Si veda: Consiglio e Consiglio europeo, *Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO*, comunicato stampa, 10 gennaio 2023, para 9, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>.

⁶¹ *Ibid.*, para 12.

⁶² *Ibid.*.

⁶³ Si veda: P. Mariani e D. Genini, *EU and NATO: The Legal Foundation of an Extraordinary Partnership*, Eurojus, n. 4/2023, pp. 187-209, rivista.eurojus.it/eu-and-na-to-the-legal-foundation-of-an-extraordinary-partnership/.

⁶⁴ Si veda: F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford, Oxford University Press, vol 1, 2017.

⁶⁵ *Accordo di recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica*, 2019/C 384 I/0. Si veda anche: F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit. Vol. II. The Withdrawal Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

⁶⁶ F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit. Vol. IV. The Protocol on Ireland/Northern Ireland*, Oxford, Oxford University Press, 2024.

⁶⁷ B. Laffan, *Sovereignty* in: F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit. Vol.*

Con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, tuttavia, si è verificato un importante riavvicinamento tra l'UE e il Regno Unito, dovuto, in parte, al cambiamento della guida del governo inglese. In particolare, nell'autunno del 2022, il Regno Unito ha chiesto di entrare nella Cooperazione strutturata permanente (PESCO) sulla mobilità militare come paese terzo, richiesta che il Consiglio ha prontamente accolto⁶⁸. Inoltre, nel febbraio 2023, l'allora Primo Ministro Rishi Sunak si fece mediatore di un accordo con l'UE per mettere a punto il Protocollo sull'Irlanda/Irlanda del Nord, allegato all'Accordo di recesso⁶⁹, portando all'approvazione del *Windsor Framework*⁷⁰. Stabilendo un confine nel Mare d'Irlanda, il protocollo aveva causato forti tensioni nell'Irlanda del Nord⁷¹. Attraverso modifiche tecniche volte a ridurre l'impatto burocratico dei controlli doganali nel Mare d'Irlanda, il *Windsor Framework* ha contribuito a ricostruire la fiducia tra UE e Regno Unito⁷². E i dividendi di una relazione UE-Regno Unito più positiva si sono rapidamente riversati in altre aree, portando, tra gli altri, ad accordi sui servizi finanziari⁷³, ricerca e spazio⁷⁴ e commercio⁷⁵. Per di più, dopo la schiacciante vittoria del partito la-

III. *The Framework of New EU-UK Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 240, 250; Si veda anche: P. Syrpis e C. Gammage, *Sovereignty Fictions in the United Kingdom's Trade Agenda*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2022, p. 563.

⁶⁸ Consiglio, *PESCO: Il Regno Unito sarà invitato a partecipare al progetto "Mobilità militare"*, comunicato stampa, 15 novembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/15/pesco-the-uk-will-be-invited-to-participate-in-military-mobility-project/>.

⁶⁹ *Protocollo sull'Irlanda/Irlanda del Nord*, GU L 29 del 31.1.2020, p. 102. Si veda anche: F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit. Vol. IV, op. cit.* (nota 66).

⁷⁰ Commission and Government of the United Kingdom, *Windsor Political Declaration by the European Commission and the Government of the United Kingdom*, Windsor, 27 febbraio 2023, https://commission.europa.eu/publications/windsor-political-declaration-european-commission-and-government-united-kingdom_en.

⁷¹ Si veda: D. Schiek, *Brexit and the Implementation of the Withdrawal Agreement*, in: F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit. Vol. II, op. cit.* in nota 65, p. 49.

⁷² Si veda anche: European Affairs Committee and Sub-Committee on the Protocol on Ireland/Northern Ireland, *The Windsor Framework* (HL 2022–23, 237).

⁷³ Si veda: Commission and UK Government, *Draft Memorandum of Understanding Establishing a Framework for Financial Services Regulatory Cooperation between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 17 maggio 2023, https://finance.ec.europa.eu/document/download/7410cb0a-8cab-4009-9a55-3975bd026752_en?filename=230627-memorandum-understanding-financial-services-eu-uk_en.pdf.

⁷⁴ Commissione europea, *Relazioni UE-Regno Unito: la Commissione e il Regno Unito trovano un accordo politico sulla partecipazione del Regno Unito a Orizzonte Europa e Copernicus*, comunicato stampa, 7 settembre 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/11/15/eu-uk-relations-council-gives-the-go-ahead-to-uk-participation-in-the-horizon-europe-and-copernicus-programmes/>.

⁷⁵ Commissione europea, *La Commissione propone una proroga "una tantum" delle*

burista nelle elezioni generali il 4 luglio 2024 in Gran Bretagna, sono iniziate discussioni per fare buon uso della revisione quinquennale dell'attuazione dell'Accordo commerciale e di cooperazione prevista per il 2026 al fine di ampliare la cooperazione UE-Regno Unito a nuovi settori – come ad esempio tramite un trattato di sicurezza *ad hoc* – sul presupposto che le democrazie basate sullo Stato di diritto debbano agire insieme per fronteggiare il ritorno della guerra sul continente europeo⁷⁶.

III. Le conseguenze della risposta dell'UE

La risposta dell'UE alla guerra in Ucraina nel campo dell'allargamento e delle relazioni esterne rivela il dinamismo del progetto di integrazione europea. In modo ancor più significativo, il rilancio della politica di allargamento dell'UE “come investimento geopolitico strategico”⁷⁷ conferma come l'appartenenza all'UE sia una garanzia di libertà, pace, sicurezza e prosperità. Stando così le cose, una delle più importanti conseguenze dell'aggressione russa all'Ucraina è stata di aprire le porte dell'UE fino a nove nuovi Stati dei Balcani occidentali e dell'Europa centro-orientale, ponendo così le basi per una Unione europea ancor più ampia. Come sottolineato dal Ministro degli Esteri ucraino Dmytro Kuleba, “l'Ucraina ha agito come una vera e propria locomotiva per Moldavia, Georgia e paesi dei Balcani occidentali e come catalizzatore per il processo storico dell'espansione dell'Unione europea fino ai suoi confini politici naturali”⁷⁸. Quando ci fu il voto della *Brexit* nel 2016, molti erano preoccupati che esso segnasse la fine dell'integrazione europea e che altri Stati avrebbero seguito il Regno Unito nel lasciare l'UE. Invece, otto anni dopo, l'UE è più viva che mai e si incammina verso una nuova espansione a Est – per molti aspetti più significativa dell'allargamento del 2004 con il quale dieci paesi entrarono nell'UE⁷⁹.

attuali norme di origine per i veicoli elettrici e le batterie nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito, comunicato stampa, 6 dicembre, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_6369.

⁷⁶ Si veda inoltre: F. Fabbrini, *Review and Reform Options for Deepening EU-UK Cooperation in a Renewing Europe*, in: F. Fabbrini (a cura di), *The Law & Politics of Brexit. Vol. V. The Trade and Cooperation Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 2024. 235.

⁷⁷ Consiglio europeo, *The Granada Declaration*, comunicato stampa, 6 ottobre 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>.

⁷⁸ D. Kuleba, *Ukraine's EU Accession Brings Added Value and Serves Historic Justice*, Fondation Robert Schuman Newsletter No 1073, 24 giugno 2024), <https://www.robert-schuman.eu/en/the-letter/1073>.

⁷⁹ Si veda: M. Cremona (a cura di), *The Enlargement of the European Union*, Oxford,

In particolare, l'avvio del processo di adesione dell'Ucraina, con il conferimento dello *status* di candidato nel giugno 2022, e l'inizio ufficiale dei negoziati di adesione nel giugno 2024, è uno sviluppo storico epocale. L'Ucraina è un paese in guerra e non ci sono precedenti di una simile situazione in alcuno dei sette cicli di allargamento dell'UE (1973, 1981, 1984, 1995, 2004, 2007 e 2013). Il solo esempio possibile potrebbe essere Cipro, isola divisa dal 1974, con la parte settentrionale del suo territorio sotto l'occupazione illegale dei militari turchi che costituisce uno Stato riconosciuto internazionalmente dalla sola Turchia. Tuttavia il conflitto cipriota è rimasto congelato per decenni, e, sebbene il Segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, nel 2004, avesse mediato un piano per riunificare l'isola, il piano è stato respinto a maggioranza nella Repubblica di Cipro, nonostante il sostegno dei residenti della Repubblica Turca della Cipro settentrionale. Cipro è entrata divisa nell'UE nel 2004, con l'efficacia del diritto dell'UE sospesa per il suo territorio al di sopra della Linea verde, cioè sotto controllo turco⁸⁰. Tuttavia, a differenza dell'Ucraina, a Cipro non vi sono stati conflitti per decenni. Inoltre, Cipro pone sfide geografiche e geopolitiche minime rispetto a quelle poste dall'Ucraina. Di conseguenza, la decisione dell'UE di offrire una prospettiva di adesione all'Ucraina e di avviare i negoziati d'adesione rivela l'ambizione delle istituzioni dell'UE di sfruttare l'allargamento come importante strumento geopolitico.

Nello stesso tempo, in seguito all'aggressione russa dell'Ucraina, la dinamica d'integrazione europea ha coesistito con una fase di sperimentalismo istituzionale nel più ampio panorama della cooperazione regionale. L'UE ha promosso la creazione della Comunità Politica Europea, concepita per unire l'UE a 27 con gli altri paesi dell'Europa allargata. Nonostante questa istanza rimanga sotto-istituzionalizzata, essa possiede il potenziale sia di assistere i paesi candidati durante il processo di adesione, sia di collegare l'UE con altri Stati europei. Oltre a creare la Comunità Politica Europea, l'UE ha approfondito la cooperazione con altre organizzazioni regionali e transatlantiche come il Consiglio d'Europa e la NATO. Il Consiglio d'Europa e la NATO stessi sono stati rivitalizzati dalla guerra, il che porta a pensare che l'aggressione russa abbia contribuito a rafforzare i legami che unisco-

Oxford University Press, 2003.

⁸⁰ Si veda: N. Skoutaris, *The Application of the *acquis communautaire* in the Areas Not under the Effective Control of the Republic of Cyprus: The Green Line Regulation*, *Common Market Law Review*, 2008, p. 727.

no tutti gli Stati europei ed ha ricordato a tutti che *l'union fait la force*, l'unione fa la forza.

Prima dell'invasione dell'Ucraina, il Consiglio d'Europa stava riscontrando difficoltà. Stati come la Russia e il Regno Unito avevano criticato la Corte europea dei Diritti umani per aver limitato la sovranità nazionale imponendo sentenze considerate come ingerenze negli affari interni degli Stati. Per affrontare il problema, sono stati compiuti diversi sforzi diplomatici tendenti a limitare i poteri della Corte europea dei diritti dell'uomo⁸¹, processo iniziato con la Dichiarazione di Brighton e concluso con l'approvazione dei Protocolli n. 15 e 16 alla Convenzione, che hanno introdotto il principio di sussidiarietà, un margine di valutazione nel preambolo della Convenzione e incluso un sistema di rinvio pregiudiziale che consente ai tribunali nazionali di richiedere pareri consultivi alla Corte europea dei diritti umani. Nonostante questo difficile periodo, in seguito alla palese violazione del diritto internazionale da parte della Russia, i membri del Consiglio d'Europa si sono uniti attorno all'organizzazione, rafforzandone l'obiettivo di promuovere la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. In particolare, ad un importante vertice svoltosi a Reykjavik, i capi di Stato e di governo dei 46 Stati membri del Consiglio d'Europa hanno riaffermato la loro unità attorno ai comuni valori della libertà e della democrazia⁸². In quello che ha rappresentato solo il quarto vertice dei Capi di Stato e di governo dalla creazione del Consiglio d'Europa, le Parti contraenti della CEDU hanno anche adottato una dichiarazione che esprime il sostegno incrollabile ai principi costituzionali liberali e ribadisce "l'impegno nei confronti della Convenzione come pietra angolare della tutela dei diritti umani da parte del Consiglio d'Europa"⁸³.

Analogamente, negli anni recenti la NATO è stata oggetto di crescente riflessione. Essa aveva avuto un ruolo nella cosiddetta "guerra del terrore" con la sua disposizione fondamentale, l'Articolo V, che sancisce un impegno di difesa reciproca da parte di tutti i membri, attivato per la prima volta in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001. Tuttavia, a causa dei ricorrenti disaccordi tra i suoi membri⁸⁴, nel 2019

⁸¹ Si veda: J. Christoffersen e M. Rask Madsen (a cura di), *The European Court of Human Rights between Law & Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

⁸² Consiglio d'Europa, *Reykjavik Declaration*, Reykjavik Summit, 16-7 maggio 2023, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>.

⁸³ *Ibid.*, Appendice IV.

⁸⁴ Si veda: F. Fazio, *Collective Defense in NATO*, Dublin European Law Institute

il Presidente francese Emmanuel Macron arrivò a dichiarare l'alleanza come “morta cerebralmente”⁸⁵, e nonostante gli sforzi diplomatici di ridefinirne lo scopo⁸⁶, il suo ruolo era divenuto meno chiaro nel periodo in cui la Russia sembrava più un partner che una minaccia. La aggressione russa all'Ucraina, tuttavia, ha rappresentato un punto di svolta. Il ritorno della guerra in Europa ha rivitalizzato la NATO, che è rapidamente divenuta il principale quadro istituzionale nel coordinamento dell'assistenza militare all'Ucraina, compresi materiale bellico e *intelligence*. Inoltre, l'invasione russa, che veniva spesso presentata dalla propaganda del regime come il tentativo di prevenire l'accerchiamento della Russia da parte della NATO tramite la sua espansione, ha prodotto esattamente l'effetto opposto, spingendo la Finlandia e la Svezia ad aderire all'alleanza⁸⁷.

Il rafforzamento della cooperazione transnazionale in Europa tramite molteplici istanze ha prodotto interazioni tra questi sforzi, ad esempio tra l'ampliamento della NATO e l'allargamento dell'UE. In particolare, mentre l'UE ha concesso all'Ucraino lo *status* di candidato, anche il vertice NATO di Vilnius l'11 luglio 2023 ha affermato che il futuro dell'Ucraina è nell'alleanza, “quando gli alleati saranno d'accordo e le condizioni saranno soddisfatte”⁸⁸. Nello stesso vertice, la Turchia ha acconsentito a togliere il veto all'adesione della Svezia alla NATO, grazie alle assicurazioni politiche fornite dal Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, sul fatto l'EU avrebbe rivitalizzato i suoi legami con Turchia, la cui richiesta di adesione è rimasta in sospeso da decenni⁸⁹. Di conseguenza, nel novembre 2023, la Commissione e l'Alto Rappresentante per gli Affari esteri hanno pubblicato un comunicato congiunto sui rapporti politici, economici e commerciali UE-Turchia, che suggerisce un percorso per potenziare l'unione doganale tra UE e Turchia⁹⁰. Così, sembra che la guerra in

Working Paper 2/2024.

⁸⁵ Si veda: *Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-Dead*, The Economist, 7 Novembre 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

⁸⁶ Si veda: T. Tardy, *NATO 2023: United for a New Era*, NATO Defense College, Policy Brief No 23, 25 November 2020, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1509>.

⁸⁷ Si veda: C. Bildt, *NATO's Nordic Expansion*, *op. cit.* in nota 57.

⁸⁸ North Atlantic Treaty Organization, *Vilnius Summit Communiqué*, comunicato stampa, 11 luglio 2023, para 11, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

⁸⁹ Si veda: M. Stevis-Gridneff, *Will Turkey Become a Member of the EU Now?*, The New York Times, 11 luglio 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/11/world/europe/turkey-eu-membership.html>.

⁹⁰ Commissione e Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza, *Comu-*

Ucraina abbia avuto profonde conseguenze per la cooperazione transnazionale in tutto il continente, attraverso diverse forme di messa in comune della sovranità.

IV. Le sfide per l'allargamento dell'UE

Tuttavia, le prospettive della cooperazione europea transnazionale in generale e l'allargamento dell'UE in particolare si scontrano con una serie di ostacoli importanti. Non si può sottovalutare il fatto che non solo l'entrata della Svezia nella NATO è stata inutilmente ritardata con ragioni pretestuose dalla Turchia e dall'Ungheria, ma anche l'apertura dei negoziati per l'adesione dell'Ucraina nel dicembre 2023 è diventata una commedia politica: poiché l'Ungheria era contraria alla decisione e tecnicamente aveva il diritto di porre il veto, il Consiglio europeo ha potuto approvare l'apertura dei negoziati di adesione dell'Ucraina⁹¹ solo dopo che il Primo Ministro Victor Orban ha convenientemente lasciato la sala della riunione al momento del voto, permettendo agli altri 26 Capi di Stato e di governo dare il via libera al processo⁹². Secondo le regole sull'allargamento dell'UE, la progressione dei negoziati per ciascun capitolo dell'adesione richiede l'unanimità dei 27 Stati membri – che devono anche approvare unanimemente il trattato finale di adesione – il che significa che, in ultima analisi, dal punto di vista politico, l'adesione di un nuovo Stato membro all'UE “non è affatto una cosa scontata”⁹³. Inoltre, da un punto di vista giuridico, l'allargamento si scontra con una serie di difficoltà, come la preparazione dei paesi candidati, la preparazione dell'UE e lo stallo nelle riforme dell'UE.

A. La preparazione dei paesi candidati.

L'articolo 49 TEU proclama che: “Ogni Stato europeo che rispetti

nicazione congiunta al Consiglio europeo. Stato delle relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia, JOIN (2023) 0050 final.

⁹¹ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 20/23, *op. cit.* in nota 15, para 15.

⁹² Si veda: P. Jacqué *et al.*, *Accession Talks with Ukraine: How the EU Managed to Avoid a Hungarian Veto*, *Le Monde*, 15 dicembre 2023, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/12/15/the-european-union-opens-accession-talks-with-ukraine_6346150_4.html.

⁹³ S. Fabbrini, *From Multi-Speed to Multi-Tier: Making Europe Fit for Herself*, in G. von Sydow e V. Kreilinger (a cura di), *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*, Swedish Institute for European Political Studies, 2023, p. 69, a p. 76, <https://sieps.se/en/publications/2023/fit-for-35-reforming-the-politics-and-institutions-of-the-eu-for-an-enlarged-union/>.

i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione"⁹⁴. I valori indicati nell'articolo 2 sono "rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, eguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi i diritti di persone appartenenti a minoranze"⁹⁵. A partire dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, l'adesione di nuovi membri è disciplinata dai c.d. criteri di Copenaghen: "L'adesione richiede che il paese candidato abbia raggiunto la stabilità di istituzioni che garantiscano democrazia, Stato di diritto, diritti umani e rispetto e protezione delle minoranze, l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, nonché la capacità di far fronte alla pressione della concorrenza e alle forze di mercato all'interno dell'Unione. L'adesione presuppone la capacità del candidato di assumersi gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE."⁹⁶ Riassumendo, vi sono criteri che uno Stato candidato deve soddisfare: primo, il rispetto dello Stato di diritto e istituzioni democratiche stabili che assicurino la tutela dei diritti fondamentali; secondo, un'economia di mercato funzionante; terzo, la conformità con l'*acquis* dell'UE (ossia i diritti e gli obblighi comuni che costituiscono il *corpus* del diritto dell'UE). Esiste un quarto criterio che richiede che l'UE abbia la capacità interna di assorbire nuovi Stati membri (discusso sotto nella Sezione IVB).

Stando così le cose, – e lasciando da parte il fatto che il sostegno all'adesione all'UE è basso nella maggioranza dei paesi candidati – nessuno dei paesi candidati, attualmente, soddisfa i criteri di Copenaghen ed è pronto ad entrare nell'UE⁹⁷. Per esempio la Macedonia del Nord sta vivendo un rigurgito nazionalista e si è rifiutata di riconoscere la minoranza bulgara, come richiesto dall'UE⁹⁸; la Serbia non si è allineata con alcuna delle misure della PESC, coltivando invece relazioni con la Cina e con la Russia; e la Georgia ha recentemente approvato una legge, ispirata dalla Russia e osteggiata dall'UE e dagli USA, che richiede a qualsiasi organizzazione che riceva finanziamenti dall'estero di registrarsi come

⁹⁴ TUE, art 49.

⁹⁵ *Ibid.*, art 2.

⁹⁶ Parlamento europeo, *Estratto delle conclusioni della Presidenza, Relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale*, Copenaghen, 21–22 giugno 1993, para A(iii).

⁹⁷ D. Bechev, *Can EU Enlargement Work?*, Carnegie Europe, 20 giugno 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work?lang=en>.

⁹⁸ K. Kolozova, *Freins nationalistes et impensés géopolitiques: le cas spécifique de la Macédoine du Nord*, Fondation Robert Schuman, Schuman Papers n. 748, 6 maggio 2024, <https://www.robert-schuman.eu/questions-d-europe/748-freins-nationalistes-et-impensés-geopolitiques-le-cas-specifique-de-la-macedoine-du-nord>.

agente straniero e di essere soggetta a controlli governativi pervasivi⁹⁹. Ancor più importante è che l'Ucraina si trova ad affrontare grandi sfide nella sua preparazione all'ingresso nell'UE¹⁰⁰. Il paese soffre di corruzione sistemica, come dimostra l'arresto per corruzione del Presidente della Corte suprema¹⁰¹; ha ratificato lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale solo nell'estate del 2024; la legge marziale, introdotta in risposta alla guerra di aggressione da parte della Russia, ha portato alla sospensione a tempo indeterminato delle elezioni, la forma più elementare di responsabilità democratica¹⁰²; e ci si chiede se un paese ipernazionalista che emerge da una lotta all'ultimo sangue possa essere adatto ad entrare nell'UE, un'organizzazione sovranazionale concepita per domare il nazionalismo¹⁰³.

La Commissione ha apertamente riconosciuto questi problemi: nella sua comunicazione sull'allargamento del novembre 2023, ha segnalato i problemi sistemici affrontati dai paesi candidati¹⁰⁴; da "instabilità, politica, tensioni, debole funzionamento delle istituzioni democratiche e giudiziarie in Montenegro"¹⁰⁵ – probabilmente lo Stato candidato più avanzato – al completo disaccordo con l'approccio all'UE della Turchia¹⁰⁶ – Stato con il quale le trattative sono "a un punto morto"¹⁰⁷. Di fatto, l'esempio della Turchia serve da monito in tema di allargamento, in quanto questo paese è stato candidato per decenni, ma pochi progressi sono stati fatti nei negoziati per l'ingresso nell'UE. Mentre gli sviluppi della politica interna turca – in particolare

⁹⁹ I. Nechepurenko, *Georgia's Ruling Party Secures a Contentious Law on Foreign Influence*, The New York Times, 28 maggio 2024, <https://www.nytimes.com/2024/05/28/world/europe/georgia-foreign-agents-law-passes.html>.

¹⁰⁰ R. Petrov, *Bumpy Road of Ukraine towards the EU Membership in Time of War: "Accession through War" v "Gradual Integration"*, European Papers, 8 (2023), p. 1057, <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/bumpy-road-ukraine-towards-eu-membership-time-war>.

¹⁰¹ Si veda: D. Victor, *The Chief of Ukraine's Supreme Court Has Been Detained and Accused of Taking a \$2.7 Million Bribe*, The New York Times, New York City, 16 maggio 2023, <https://www.nytimes.com/2023/05/16/world/europe/ukraine-supreme-court-chief-bribery.html>.

¹⁰² Si veda: *Volodymyr Zelensky's Presidential Term Expires on May 20th*, The Economist, 16 maggio 2024, <https://www.economist.com/leaders/2024/05/16/volodymyr-zelenskys-presidential-term-expires-on-may-20th>.

¹⁰³ Si veda: S.A. Bellezza, *Identità Ucraina: Storia del Movimento Nazionale dal 1800 a Oggi*, Bari, Laterza, 2024.

¹⁰⁴ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, ..., op. cit.* in nota 14.

¹⁰⁵ *Ibid.* 17.

¹⁰⁶ *Ibid.* 22.

¹⁰⁷ *Ibid.* 21.

l'ascesa del governo autoritario nel 2016 – hanno praticamente chiuso la porta all'adesione, l'UE non ha affrontato seriamente la questione, scegliendo invece di congelare i negoziati. Questo stato di incertezza non ha portato alcun miglioramento, anzi ha solo causato un aumento della frustrazione in Turchia.

Nonostante questa consapevolezza, le lezioni, in particolare quelle derivanti dal fallimento dell'adesione della Turchia, apparentemente non sono state imparate. In effetti, nell'ultimo pacchetto di allargamento, le azioni della Commissione non sono in linea con le sue precedenti dichiarazioni. Nonostante il riconoscimento dei loro problemi strutturali, la Commissione ha raccomandato di accelerare l'allargamento e di aprire i negoziati con l'Ucraina e la Moldavia, purché continuino i loro sforzi di riforma¹⁰⁸, e, per quanto riguarda la Georgia, a condizione che il paese adotti parecchie ulteriori misure¹⁰⁹. Nonostante le dichiarazioni ufficiali secondo cui l'allargamento sarà basato “sui meriti propri” dei paesi candidati¹¹⁰, questa decisione di aprire i negoziati prima che i candidati abbiano pienamente soddisfatto i criteri richiesti manda il messaggio sbagliato che l'adesione sia in gran parte determinata da priorità politiche.

Inoltre, la Commissione ha anche indebolito i meccanismi interni di imposizione e condizionalità dello Stato di diritto, che sarebbero stati utili nel processo di allargamento. In particolare, nel settembre 2023, la Commissione ha completato il Meccanismo di cooperazione e verifica (CVM) post-adesione con la Romania e la Bulgaria¹¹¹, uno speciale procedimento di sorveglianza rafforzata che era stato messo in atto nei confronti dei due Stati membri, entrati nel 2007, che tuttora soffrono di gravi problemi di corruzione. Questa brusca decisione non era motivata da alcun reale miglioramento nel contrasto della corruzione nei due Stati interessati. Ed è stata seguita, nel maggio 2024, dalla decisione di porre fine alla procedura prevista dall'articolo 7 TUE – una forma di sanzione per la persistente violazione dei valori dall'UE – nei confronti della Polonia¹¹², iniziata nel 2017 in seguito alle riforme

¹⁰⁸ *Ibid.* Conclusioni, para 14 (Ukraina) e para 15 (Moldavia).

¹⁰⁹ *Ibid.*, Conclusioni, para 16.

¹¹⁰ Si veda, per es.: Consiglio e Consiglio europeo, *General EU position, op. cit.* in nota 22, para 2.

¹¹¹ Commissione europea, *Rule of Law: Commission Formally Closes the Cooperation and Verification Mechanism for Bulgaria and Romania*, comunicato stampa, 15 settembre 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4456.

¹¹² Commissione europea, *Commission Intends to Close Article 7(1) TEU Procedure for Poland*, comunicato stampa, 6 maggio 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461.

giudiziarie polacche, che ledono l'indipendenza del potere giudiziario¹¹³. Anche in questo caso, non si era verificato in Polonia alcun vero cambiamento giuridico, salvo l'elezione di un governo pro-europeo. Il tentativo del nuovo governo di annullare le azioni del suo predecessore, tuttavia, è stato bloccato dal Presidente polacco e dai tribunali.

Così oltre ad indebolire i meccanismi di imposizione dello Stato di diritto all'interno dell'UE¹¹⁴, la Commissione sembra anche aver opportunisticamente ignorato gravi insufficienze nella preparazione dei paesi candidati, il che non fa ben sperare né per i negoziati di adesione, né per il futuro dell'UE.

B. La preparazione dell'UE.

Oltre alla preparazione dei paesi candidati all'adesione, secondo i criteri di Copenaghen un quarto fattore che influisce sull'allargamento è la preparazione dell'UE stessa: "La capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, pur mantenendo lo slancio dell'integrazione europea è anche un'importante considerazione nell'interesse generale sia dell'Unione, sia dei paesi candidati"¹¹⁵. Ai tempi dell'allargamento del 2004, la Commissione aveva già riconosciuto che un fattore critico nella gestione dell'adesione di nuovi Stati membri era "la capacità di assorbimento [dell'Unione], o meglio la sua capacità di integrazione"¹¹⁶. La Commissione ha definito questo "concetto funzionale"¹¹⁷ come la capacità dell'UE di "accogliere nuovi membri ad un certo momento o in un certo periodo, senza mettere in pericolo gli obiettivi politici e strategici fissati dai Trattati"¹¹⁸. La Commissione ha messo in relazione questa capacità di assorbimento con il funzionamento delle istituzioni, l'attuazione delle politiche europee e il finanziamento del bilancio dell'UE, ma sottolineando anche l'importanza di mantenere il sostegno dell'opinione pubblica per il processo di allargamento.

¹¹³ Commissione europea, *Proposta motivata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea sullo Stato di diritto in Polonia: proposta di dichiarazione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia*, COM (2017) 835 final.

¹¹⁴ Si veda: K.L. Scheppele, *The Treaties without a Guardian: The European Commission and the Rule of Law*, Columbia Journal of European Law, 2023, p. 93.

¹¹⁵ *Estratto delle conclusioni della Presidenza, Relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale*, Copenaghen, 21–22 giugno 1993, para A (iii).

¹¹⁶ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri*, COM (2006) 649 final, 17.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Secondo questi standard, la prospettiva di un allargamento in ipotesi fino a nove nuovi Stati membri crea grosse sfide per l'UE. In particolare, la possibile adesione dell'Ucraina pone un rompicapo. Il paese è attualmente in guerra, con un quinto del suo territorio occupato dal nemico. Prima della guerra aveva una popolazione di 41 milioni di abitanti e quindi diventerebbe il quinto Stato membro più grande per popolazione, oltre che il più grande per superficie; tuttavia, con PIL *pro capite* relativamente basso, di circa 4.500 dollari¹¹⁹, l'Ucraina sarebbe il paese più povero dell'UE e diventerebbe il principale beneficiario dei fondi strutturali agricoli e la sua adesione avrebbe un massiccio impatto sul funzionamento dell'UE¹²⁰. Di fatto, quando si prende in considerazione anche il costo potenziale della ricostruzione post-bellica, le prime stime hanno concluso che l'adesione dell'Ucraina avrebbe significative conseguenze sul bilancio dell'UE e, mentre alcuni analisti hanno definito “gestibili” questi costi¹²¹, altri hanno sottolineato che aggiungere nove nuovi Stati membri dell'UE trasformerebbe la maggior parte degli attuali membri in contributori netti del bilancio dell'UE¹²².

Nel marzo del 2024, la Commissione ha pubblicato una comunicazione sulle riforme e sulla revisione delle politiche pre-allargamento¹²³, in cui esplora “le implicazioni di una più ampia UE in quattro aree principali: valori, politiche, bilancio e *governance*”¹²⁴. In questo documento, che indica anche la possibilità di una integrazione parziale dei paesi candidati nelle politiche dell'UE ancor prima della loro adesione, la Commissione ha chiaramente riaffermato l'importanza di salvaguardare i valori della democrazia e dello Stato di diritto nel

¹¹⁹ Banca mondiale, *GDP Per Capita (Current US\$) - Ukraine*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=UA>.

¹²⁰ Si veda: S. Blockmans, *The Impact of Ukrainian Membership on the EU's Institutions and Internal Balance of Power*, International Centre for Defense and Security, 9 novembre 2023, <https://icds.ee/en/the-impact-of-ukrainian-membership-on-the-eus-institutions-and-internal-balance-of-power/>.

¹²¹ M. Emerson, *The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves*, International Centre for Defense and Security, 25 settembre 2023, <https://icds.ee/en/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget-and-the-importance-of-control-valves/>.

¹²² L. O'Carroll, *Adding Nine Countries to EU to Cost Existing Members More than €250 Billion*, The Guardian, 4 ottobre 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/04/adding-nine-countries-eu-cost-existing-members>.

¹²³ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento*, COM (2024) 146 final.

¹²⁴ *Ibid.* 2.

processo di allargamento¹²⁵ ed ha apertamente delineato le conseguenze dell'allargamento sul funzionamento e sul finanziamento dell'UE. La Commissione ha riconosciuto che l'adesione di nuovi Stati membri più poveri “metterà sotto pressione il futuro bilancio a lungo termine”¹²⁶, e di conseguenza ha affermato che “i futuri programmi di spesa dell'UE dovrebbero essere sviluppati avendo in mente il futuro allargamento”¹²⁷. Inoltre, a proposito della *governance* dell'UE; la Commissione ha sottolineato come “un'Unione allargata a 30+ Stati membri solleva interrogativi immediati sulla composizione delle istituzioni UE”¹²⁸ e “inevitabilmente comporterà più lavoro per le istituzioni in numerose aree”¹²⁹.

Tuttavia, la Commissione è stata estremamente cauta nel delineare i cambiamenti istituzionali e costituzionali necessari per preparare l'UE all'allargamento¹³⁰. Ciò riflette anche le ambiguità del Consiglio europeo: nella dichiarazione di Granada dell'ottobre 2023 – rilasciata in occasione del terzo vertice della Comunità Politica Europea – il Consiglio europeo aveva affermato che “guardando avanti alla prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, bisogna che sia l'UE, sia i futuri Stati membri siano pronti. [...] L'Unione deve predisporre le fondamenta interne e le riforme necessarie”¹³¹, una dichiarazione ripetuta letteralmente nelle conclusioni del dicembre 2023¹³². Tuttavia, il Consiglio europeo si è riferito solo genericamente alla “capacità di agire” dell'UE senza chiarire quali riforme del funzionamento e del finanziamento dell'UE sarebbero necessarie per raggiungere questo obiettivo e, nel marzo 2024, si è limitato a ricordare che “bisogna che il lavoro proceda in parallelo su entrambi i binari per assicurare che sia i futuri Stati membri, sia l'UE siano pronti al momento dell'adesione”¹³³. Nel giugno 2024 la Presidenza belga del Consiglio dell'UE ha pubblicato un rapporto sullo stato di avanzamento sul futuro dell'Europa¹³⁴, che

¹²⁵ *Ibid.* 4.

¹²⁶ *Ibid.* 18.

¹²⁷ *Ibid.*.

¹²⁸ *Ibid.* 20.

¹²⁹ *Ibid.*.

¹³⁰ Commissione europea, *Commission Prepares for Pre-Enlargement Reforms and Policy Reviews*, comunicato stampa, 20 marzo 2024, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/commission-prepares-pre-enlargement-reforms-and-policy-reviews-2024-03-20_en.

¹³¹ Consiglio europeo, *The Granada Declaration*, *op. cit.* in nota 76.

¹³² Consiglio europeo, *Conclusions*, *op. cit.* in nota 15, para 13.

¹³³ Consiglio europeo, *Conclusions*, *op. cit.* in nota 20, para 29.

¹³⁴ Consiglio dell'Unione europea, *Il futuro dell'Europa. Relazione della Presidenza sullo stato dei lavori*, Doc 10411/24, 10 giugno 2024.

riassumeva lo stato delle discussioni sulle riforme dell'UE a livello degli Stati membri e riconfermava l'obiettivo di lavorare su quattro aree prioritarie – cioè valori, politiche bilancio e *governance* – con un tabella di marcia provvisoria¹³⁵.

Tuttavia, nelle sue conclusioni del 27 giugno 2024, il Consiglio europeo ha ampiamente aggirato la questione delle riforme dell'UE¹³⁶, concentrandosi invece sulle nuove nomine a ruoli chiave – Antonio Costa come Presidente del Consiglio europeo, Ursula von der Leyen come prossima Presidente della Commissione e Kaja Kallas come nuovo Alto Rappresentante¹³⁷ – ed approvando la nuova Agenda strategica 2024-2929 dell'UE¹³⁸, che chiede un'Europa libera e democratica, forte e sicura, prospera e competitiva. Al vertice, il Consiglio europeo ha sottolineato ancora una volta “la necessità di predisporre le basi interne e le riforme per soddisfare le ambizioni a lungo termine dell'Unione e di affrontare questioni fondamentali in relazione alle sue priorità, alle sue politiche, nonché alla sua capacità di agire”¹³⁹, ed ha ripetuto che il lavoro sulle riforme dovrebbe “progredire parallelamente al processo di allargamento”¹⁴⁰. In termini sostanziali, tuttavia, il Consiglio europeo ha semplicemente ribadito le quattro aree su cui dovrebbero concentrarsi le riforme – ancora una volta valori, politiche, bilancio e *governance*¹⁴¹ – indicando che avrebbe valutato i progressi [dopo un anno] nel giugno 2025 e dato ulteriori indicazioni a seconda delle necessità”¹⁴².

Questo stato di cose è altamente problematico. Come sottolineato da Sylvie Goulard, allargare l'UE senza riformarla profondamente rischia di compromettere l'intero progetto di integrazione perché l'Unione crescerebbe fino al punto di “esplodere”¹⁴³. Difatti, come la guerra in Ucraina ha messo in evidenza, la struttura costituzionale dell'UE soffre di numerose carenze sostanziali ed istituzionali che, in ultima analisi, le impediscono di essere all'altezza delle attuali sfide geopolitiche. Allo stato delle cose, l'UE da sola non può garantire i benefici della libertà all'Ucraina garantendone la sicurezza contro la

¹³⁵ *Ibid.*, Allegato.

¹³⁶ Consiglio europeo, *Conclusioni*, EUCO 15/24 del 27 giugno 2024.

¹³⁷ *Ibid.*, Sezione VI.

¹³⁸ *Ibid.*, Allegato.

¹³⁹ *Ibid.*, para 48.

¹⁴⁰ *Ibid.*, para 49.

¹⁴¹ *Ibid.*, para 50.

¹⁴² *Ibid.*, para 51.

¹⁴³ S. Goulard, *L'Europe Enfla Si Bien qu'Elle Creva: De 27 à 36 États?*, Parigi, Editions Tallandier, 2024.

Russia, perché non ha la capacità fiscale e la forza militare per scongiurare un'aggressione esterna. Se l'Ucraina e probabilmente altri otto paesi dell'Europa orientale e dei Balcani occidentali aderissero all'UE a trattati costanti, la capacità di un'UE a 35 membri di fornire sicurezza e prosperità diminuirebbe ulteriormente, dato l'ostacolo delle decisioni all'unanimità. Di conseguenza, sono necessarie riforme costituzionali del sistema di governo dell'UE per evitare di fare dell'adesione all'UE una vuota promessa, ed occorre preparare adeguatamente l'UE all'allargamento.

C. *La stasi delle riforme costituzionali dell'UE.*

Il dibattito sulle riforme costituzionali dell'UE sta andando avanti da diversi anni, almeno a partire dal referendum sulla *Brexit*¹⁴⁴. Un forte motore è stata la Conferenza sul Futuro dell'Europa, originariamente proposta nel marzo 2019 dal Presidente francese, Emmanuel Macron, come una via per rilanciare il progetto dell'integrazione europea dopo il ritiro del Regno Unito¹⁴⁵. Dopo i ritardi dovuti alla pandemia da Covid-19, la Conferenza è iniziata il 9 maggio 2021 e si è conclusa un anno dopo, il 9 maggio 2022, quando la guerra in Ucraina era già in pieno svolgimento¹⁴⁶. La conferenza è stata organizzata come un esercizio dal basso incentrato sui cittadini, concepito per raccogliere i loro contributi su questioni chiave che l'Europa si trova a fronteggiare. Questo innovativo processo di partecipazione si è svolto attraverso una struttura a molti livelli. Il nucleo della Conferenza era rappresentato da quattro panel, ciascuno formato da 200 cittadini europei, scelti a caso per rappresentare la realtà sociodemografica dell'UE, che si sono incontrati sia di persona, sia a distanza, per diversi mesi. Il contributo di queste assemblee dei cittadini, insieme a quanto emerso da analoghi processi nazionali, è stato poi riportato alla plenaria della Conferenza per la discussione. Alla fine la plenaria ha approvato 49 proposte con una lista di 326 dettagliate raccomandazioni, che sono state presentate al Comitato esecutivo e pubblicate in un rapporto finale reso pubblico nella Giornata dell'Europa del 2022¹⁴⁷.

¹⁴⁴ F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

¹⁴⁵ E. Macron, *Pour une Renaissance Européenne*, Élysée, 4 marzo 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>.

¹⁴⁶ Si veda anche: *Conférence on the Future of Europe*, <https://future.europa.eu/>.

¹⁴⁷ Conferenza sul Futuro dell'Europa, *Report on the Final Outcome*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1>

Il rapporto finale della Conferenza ha esplicitamente identificato una serie di carenze nell'attuale struttura costituzionale dell'UE e sostenuto la necessità di diverse modifiche sostanziali dei Trattati europei, nonché riforme istituzionali. La Conferenza ha chiesto, in particolare, il rafforzamento dei poteri dell'UE, con l'ampliamento delle sue competenze, tra gli altri, nei campi della salute, dell'energia, della tecnologia digitale, della migrazione e degli affari esteri. Inoltre, la Conferenza ha richiesto una revisione del sistema decisionale dell'UE, compreso il superamento dell'ostacolo rappresentato dalla regola dell'unanimità, particolarmente nei campi degli affari esteri e della difesa, e un chiarimento dei ruoli delle istituzioni europee. Infine, ha sottolineato l'importanza di dotare l'UE dei mezzi finanziari per sostenere le sue azioni, anche riproducendo il modello di finanziamento del *Next Generation EU* al di là della pandemia da Covid-19. Allo stesso tempo, la Conferenza ha chiesto "la riapertura della discussione sulla costituzione [dell'UE]"¹⁴⁸ sulla base del presupposto che una costituzione renderebbe le regole "più precise, oltre a coinvolgere i cittadini e a definire le regole del processo decisionale"¹⁴⁹. L'esito della conferenza è stato quindi un appello per un'Unione europea più forte e più unita.

Diversi decisori politici hanno immediatamente accolto con favore l'ambizioso risultato della Conferenza. Sia il Presidente Macron, sia il Primo Ministro Mario Draghi hanno approvato l'idea di emendare i Trattati¹⁵⁰, e la Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha dichiarato il sostegno a questa prospettiva¹⁵¹. La reazione più importante è però venuta dal Parlamento europeo, che ha chiesto che fosse dato pieno seguito alla Conferenza, compresa la modifica dei Trattati¹⁵². In una risoluzione approvata nel novembre 2023, il Parlamento ha approvato una lista dettagliata di emendamenti ai Trattati riguardanti sia le competenze sostanziali, sia i meccanismi

language-en.

¹⁴⁸ *Ibid.*, Proposta 39, Raccomandazione 7.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ M. Draghi, *Speech at the European Parliament*, Strasburgo, 3 maggio 2022, <https://www.governo.it/en/articolo/prime-minister-mario-draghi-s-address-european-parliament/19748>, traduzione inglese ufficiale.

¹⁵¹ Commissione europea *Speech by President Ursula Von der Leyen at the Closing Event, Conference on the Future of Europe*, Strasburgo, 9 maggio 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_2944.

¹⁵² Parlamento europeo, *Risoluzione P9_TA (2022) 0141 del 4 maggio 2022 sul seguito da dare alle Conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_IT.html.

istituzionali del processo decisionale e ha chiesto la convocazione di una Convenzione ai sensi dell'48(3) TEU per esaminarli¹⁵³. Inoltre, in un'altra risoluzione adottata nel febbraio 2024, il Parlamento ha chiesto l'approfondimento dell'integrazione dell'UE in vista dei futuri allargamenti¹⁵⁴, affermando che "allargamento ed approfondimento devo procedere parallelamente"¹⁵⁵, ma mettendo in chiaro che "riforme pre-allargamento sono necessarie per garantire l'efficiente funzionamento dell'UE allargata e la sua capacità di assorbire nuovi membri"¹⁵⁶.

Tuttavia, l'entusiasmo per le modifiche costituzionali generato dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa ha incontrato opposizione in altri ambienti. In un *non-paper* congiunto reso noto il giorno della conclusione della Conferenza, 13 Stati membri dell'Europa settentrionale ed orientale hanno chiaramente indicato che essi "non sostenevano avventati e prematuri tentativi di avviare un processo di modifica dei Trattati"¹⁵⁷. Le visioni dell'UE come sistema politico, che richiede una maggior federalizzazione, sono politicamente ed istituzionalmente contestate da opposte visioni dell'UE come mercato o come autocrazia, che spingono in direzioni molto diverse¹⁵⁸. In particolare, il Primo Ministro Victor Orban, che ha recentemente creato in seno al PE un nuovo gruppo parlamentare di estrema destra, chiamato *Patrioti per l'Europa* – ora, dopo le elezioni europee del 2024, il terzo gruppo per numero in Parlamento – ha sistematicamente richiesto la rinazionalizzazione di competenze dall'UE agli Stati membri. Di conseguenza, l'attuazione dei risultati della Conferenza si è arenata: dopo due anni, le sue proposte più innovative restano in sospeso e la richiesta del Parlamento di convocare una convenzione per la revisione dei Trattati non è stata nemmeno presa in considerazione da parte del Consiglio europeo.

¹⁵³ Parlamento europeo, *Risoluzione P9_TA (2023) 0427 del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*, para 1, <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4216/oj/eng>.

¹⁵⁴ Parlamento europeo, *Risoluzione P9_TA (2024) 0120 del 29 febbraio 2024 sull'approfondimento dell'integrazione dell'UE in vista del future allargamento*.

¹⁵⁵ *Ibid.*, para K.

¹⁵⁶ *Ibid.*, para U.

¹⁵⁷ *Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the Outcome of and Follow-up to the Conference on the Future of Europe*, 9 maggio 2022, www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf.

¹⁵⁸ F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, *op. cit.* in nota 144, cap. 4.

Davanti agli ostacoli all'emendamento dei Trattati¹⁵⁹, varie opzioni costituzionali alternative sono recentemente entrate al centro del dibattito su come prepararsi ad un'UE allargata. In particolare, è stato ripetutamente preso in considerazione l'uso della clausole *passerella* per cambiare le regole decisionali, in particolar nella PESC¹⁶⁰. Le clausole *passerella* permettono di passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'UE senza emendare i Trattati. L'articolo 48(7) TEU stabilisce che quando i Trattati dell'Unione prevedono che “il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso”¹⁶¹. Inoltre, specifiche clausole *passerella* sono sparse nei Trattati per politiche specifiche¹⁶². Basandosi su questo, il 4 maggio 2023, nove Stati membri – Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Slovenia (tutti, tranne quest'ultima, dell'Europa occidentale) – hanno rilasciato una dichiarazione congiunta lanciando il “Gruppo degli amici del voto a maggioranza qualificata nella PESC”¹⁶³. A ciò ha fatto seguito, l'11 luglio 2023, una risoluzione di supporto del PE, che richiedeva di ricorrere quanto prima possibile alle clausole *passerella*¹⁶⁴.

Tuttavia, la strategia di utilizzare le clausole *passerella* ha i suoi ostacoli. Attivare una clausola *passerella* richiederebbe comunque l'unanimità del Consiglio europeo, che non è scontata, data la posizione recalcitrante di diversi Stati membri. Inoltre, l'articolo 48(7) TEU autorizza il Parlamento di un singolo Stato membro a bloccare l'uso di una clausola *passerella*, anche se approvata dai Capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo, entro sei mesi dall'approvazione. Da ulti-

¹⁵⁹ Si veda anche: D. Hodson e I. Maher, *The Transformation of EU Treaty Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

¹⁶⁰ Si veda: R. Wessel e V. Szép, European Parliament Constitutional Affairs Committee, *The Implementation of Article 31 of the TEU and the Use of Qualified Majority Voting*, 24 November 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOI_STU\(2022\)739139](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOI_STU(2022)739139).

¹⁶¹ Trattato sull'Unione europea.

¹⁶² Si veda: *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*: art 81(3) (misure concernenti la legislazione sulla famiglia); art 153(2) (misure in materia di occupazione e sicurezza sociale); art 192(2) (misure riguardanti la politica ambientale); art 312(2) (misure riguardanti il Quadro Finanziario Pluriennale).

¹⁶³ Federal Foreign Office of Germany, *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*, comunicato stampa, 4 maggio 2023, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2595304-2595304>.

¹⁶⁴ Parlamento europeo, *Risoluzione P9_TA (2023) 0269 dell'11 luglio 2023 sull'attuazione delle “clausole passerella” nei trattati dell'UE*.

mo, la stessa disposizione vieta esplicitamente di applicare le clausole *passerella* “a decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa”. Non si può quindi negare che una clausola *passerella* abbia solo un effetto limitato. La struttura della governance dell’UE soffre di una serie di carenze, e il rafforzamento e l’efficacia dell’UE richiedono adattamenti che possono essere realizzati solo attraverso opportune modifiche dei Trattati. Per esempio, un ruolo più importante del Parlamento europeo nelle questioni di bilancio e fiscali è un’esigenza democratica, specialmente dopo l’adozione del *Next Generation EU*, ma ciò può essere ottenuto solo attraverso la revisione di diverse disposizioni dei Trattati¹⁶⁵.

Tuttavia, date queste sfide, i decisori politici hanno sempre più cercato opzioni alternative per progredire nell’integrazione europea. In particolare, nel settembre 2023, un gruppo di esperti nominati congiuntamente dai governi francese e tedesco ha proposto una serie di raccomandazioni per riformare ed allargare l’UE nel ventunesimo secolo¹⁶⁶. Il loro rapporto ha delineato sei opzioni per le riforme, tra cui l’approvazione di un trattato di riforma supplementare tra gli Stati volenterosi se si arrivasse a un punto morto nella modifica dei Trattati¹⁶⁷. Esistono infatti precedenti di avanguardie di Stati membri che hanno concluso tra di loro accordi intergovernativi separati e sempre più l’integrazione differenziata è diventata una caratteristica dell’UE contemporanea¹⁶⁸. In questa linea, una proposta sarebbe di adottare un *Political Compact* per far avanzare l’integrazione, superando il veto degli Stati membri ostili¹⁶⁹. Diversamente, l’articolo 49 TEU afferma che adattamenti istituzionali dell’UE e del suo funzionamento possono essere ottenuti nel quadro dei nuovi trattati di adesione: mentre questa disposizione è stata tradizionalmente interpretata come riferita ai cambiamenti minimali delle istituzioni che derivano

¹⁶⁵ F. Fabbrini, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration after Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford, Oxford University Press, 2022, p. 141.

¹⁶⁶ Si veda: O. Costa *et al.*, *Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform: Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Parigi-Berlino, 18 settembre 2023, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 35 ss..

¹⁶⁸ Si veda: F. Schimmelfenning e T. Winzen, *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

¹⁶⁹ Si veda inoltre: F. Fabbrini, *Possible Avenues towards Further Political Integration: A Political Compact for a More Democratic and Effective Union*, European Parliament Constitutional Affairs Committee, maggio 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU\(2020\)651849_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)651849_EN.pdf).

necessariamente dall'adesione un nuovo Stato membro, una lettura più ambiziosa di essa sarebbe di legare l'allargamento e le più ampie riforme in un unico accordo¹⁷⁰. Tuttavia questa strada ritarderebbe le riforme fino a quando non avverrà l'allargamento e non è detto che ciò sia fattibile, per cui non si può escludere che una cooperazione transnazionale attraverso istanze come la Comunità Politica Europea si rivelino di fatto la principale strada per andare avanti.

V. Conclusione

Questo saggio ha esaminato l'impatto della guerra in Ucraina sull'allargamento dell'UE e sulla cooperazione transnazionale in Europa. Ha spiegato come, in risposta all'aggressione della Russia contro l'Ucraina, l'UE ha rilanciato il suo processo di allargamento – in particolare aprendo con l'Ucraina i negoziati per l'adesione –, ha promosso la creazione di una nuova Comunità Politica Europea ed approfondito i suoi legami con entrambe le due organizzazioni regionali, il Consiglio d'Europa e la NATO, e con altri Stati. Come il saggio ha spiegato, il ritorno della guerra su larga scala sul continente europeo per la prima volta dopo la fine della Seconda Guerra mondiale in ultima analisi ha contribuito a riaffermare il ruolo dell'UE come faro di libertà, di pace, di sicurezza e di prosperità. La richiesta di adesione all'UE dell'Ucraina solo pochi giorni dopo l'invasione russa ha dimostrato che gli Stati che non sono membri dell'UE vedono l'appartenenza all'UE come la via migliore per assicurare la propria libertà. Inoltre, al di fuori dell'UE la guerra in Ucraina ha rappresentato un innesco per ringiovanire organizzazioni come il Consiglio d'Europa e la NATO e per lanciare una nuova istanza (la Comunità Politica Europea) e per rafforzare l'integrazione tra queste entità, tutte ispirate dalla fiducia nei benefici della cooperazione transnazionale.

Tuttavia, come è stato sottolineato, incombono numerose sfide sia sull'integrazione regionale in generale, sia specificamente sull'allargamento dell'UE. In particolare, per quanto riguarda l'adesione dell'Ucraina e degli altri otto paesi dei Balcani occidentali e dell'Europa orientale, ci sono problemi sia con la preparazione dei paesi candidati, sia con la disponibilità dell'UE stessa: mentre i paesi candidati

¹⁷⁰ Si veda anche: B. de Witte, *Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Change?*, European Parliament Constitutional Affairs Committee, marzo 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL_IDA\(2019\)608872_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608872/IPOL_IDA(2019)608872_EN.pdf).

sono attualmente ben lontani dal soddisfare i criteri di Copenaghen, alla stessa UE manca attualmente la capacità di assorbire ed integrare nuovi membri. Ciò è il risultato dello stallo nelle riforme istituzionali, che nonostante siano richieste da molte istituzioni, tra cui la Conferenza sul futuro dell'Europa e il Parlamento europeo, sono state finora bloccate da un certo numero di Stati membri recalcitranti. Rimane quindi incerto se l'UE possa realmente ampliarsi a 35 o più membri, e, se lo facesse, se sopravviverebbe alla propria espansione. Possono così emergere strade alternative, come la Comunità Politica Europea, che potrebbero rivelarsi necessarie per far avanzare l'integrazione regionale nel breve periodo, offrendo nel contempo l'opportunità ad un ex-membro, come il Regno Unito, di riconnettersi con l'UE. In conclusione, se la guerra in Ucraina ha riaffermato il "ruolo messianico" dell'UE¹⁷¹ e il dinamismo del progetto europeo, potrebbe essere necessaria della creatività per plasmare il futuro dell'Europa negli anni a venire.

¹⁷¹ J.H.H. Weiler, *The Political and Legal Culture of European Integration*, *International Journal of Constitutional Law*, 2011, p. 678.

Europa Terza Potenza

La profonda rilevanza, oggi, dell'idea di Spinelli

SPYRIDON ST. KOGKAS

Introduzione.

Dobbiamo accettare l'idea che l'attuale minaccia per l'unificazione europea da parte dell'emergere del nuovo bipolarismo imperialista tra USA e Russia-Cina (il blocco orientale più compatto dal punto di vista geopolitico, militare, energetico ed economico) sia dovuta ad una crisi del tentativo dell'Unione europea di affermarsi a livello globale come forza regolatrice dell'ordine nato dal crollo del blocco socialista orientale.

Questo assunto deve diventare il punto di partenza per una analisi approfondita delle cause strategiche di questa situazione e per una valutazione realistica di come affrontare la crisi in vista di un futuro recupero dell'Europa sullo scacchiere globale in termini di indipendenza dai due blocchi di superpotenze.

L'analisi delle cause è un compito politico di primo piano per ogni europeo, compito che deve spingere il nostro lavoro fino a giungere alla completa dissezione dell'anatomia di questa crisi geopolitica, della crisi esistenziale del progetto dell'Unione europea. Tale lavoro non può esaurirsi nell'ambito di un articolo, né riguardare un tipico lavoro di ricerca accademica. È indispensabile che divenga un dibattito pubblico all'interno delle forze federaliste e pro-europee per alimentare una serie di conclusioni pratiche che portino ad azioni adeguate alle nuove situazioni, sostenendo interventi che mettano fine alla crisi e al suo sfruttamento come opportunità strategica per accelerare l'unificazione federale dell'Europa.

Oggi l'Unione europea, specialmente dopo la guerra in Ucraina e la rielezione di Trump alla Casa Bianca, deve rendersi conto che tutte le teorie che sostenevano un presunto processo lineare e presumibilmente armonioso del suo progetto sono già state buttate nella pattumiera della storia.

Oggi l'Europa sembra trovarsi di fronte allo scenario di un arretra-

mento anche maggiore rispetto al punto in cui si trovava alla fine della Seconda Guerra mondiale: al completo screditamento di tutto ciò che è accaduto negli ultimi sessantacinque anni e soprattutto alla conferma dell'idea dello Stato nazionale come opzione preferibile all'Unione europea per i popoli del nostro continente. Ciò, non solo a livello di opinione pubblica, ma anche di ampia coscienza popolare, è il segno di una sconfitta ideologica dell'idea federalista, una sconfitta che riguarda tutti coloro che guidano e hanno guidato l'UE soprattutto negli ultimi tre decenni. Pertanto, oggi non basta limitarsi a condannare il nazionalismo, ma occorre individuare con coraggio quali processi hanno spinto la società europea verso le forze che esprimono il desiderio di dissolvere l'UE in nome della sovranità nazionale.

Il fallimento dell'integrazione geopolitica, sociale e culturale dell'edificio europeo, il rifiuto di condurre una lotta politica per togliere spazio alle ideologie che, nonostante le loro differenze, animano l'idea e la pratica dello Stato nazionale, sono la causa della rivitalizzazione del polo antifederalista e delle forze estremiste. Senza l'indifferenza, la mancanza di coraggio e di visione e soprattutto senza l'attaccamento fanatico delle classiche famiglie politiche europee al sistema intergovernativo e alla cooperazione attraverso un meccanismo amministrativo interno all'UE, dipendente da queste famiglie per il controllo del processo di costruzione dell'Unione europea, non ci sarebbero la disillusione popolare quasi generalizzata, l'allontanamento e, in definitiva, il conservatorismo dei cittadini europei.

In assenza di questo punto di partenza nel nostro approccio ermeneutico, non possiamo che rimanere impantanati nelle analisi dell'ascesa dell'estrema destra come spettatori passivi e stupiti. Rimarremo emotivamente scioccati dalla portata delle nostre obiezioni, senza però cercare l'errore nelle nostre interpretazioni ed azioni?

L'abbandono dell'idea dell'Europa come Terza Potenza mondiale, immaginata da Altiero Spinelli nel contesto del dopoguerra sulla base della sua importanza geopolitica di lungo termine nell'equilibrio delle potenze globali durante ed oltre la Guerra fredda, è stato un grave errore strategico dell'intera *leadership* politica ed intellettuale dell'Unione europea. L'abbandono di tale idea-prospettiva è stato mascherato dando vita ad una nuova mitologia piena di illusioni e autocompiacimenti: il mito dell'unificazione economica e dell'ampliamento territoriale senza le fondamenta di uno Stato federale. Nel giubilo per la caduta del blocco orientale, i leader politici europei hanno dato priorità al loro sogno di creare e integrare nuovi mercati, basato sull'utopia regolamentatrice del

loro coordinamento senza la sconfitta politica definitiva delle strutture statali nazionali, senza la creazione di nuovi poteri democratici a livello di istituzioni europee per i cittadini, senza la predisposizione di sicurezza militare ed energetica per questi cittadini e senza il loro coinvolgimento nei nuovi cicli di sviluppo grazie a successivi salti tecnologici portati dall'*information technology*.

Era logico che tale illusione celebrativa durasse a lungo. Limitarsi al rapporto tra politiche monetarie e bancarie, pienamente adatto alla gestione di una globalizzazione di tipo borsistico, in ultima analisi determinata dalle specifiche politiche di imprese, organizzazioni ed *élites*, ovviamente non aveva nulla a che fare con un piano di sviluppo unitario dell'Unione europea basato su di un'entità politica al cui centro stesse il popolo federale delle sue diverse nazioni. Nessuno ha voluto rovinare questo sogno pericoloso che l'economia e l'allargamento stesso funzionando bene.

Tutti gli esponenti del modello intergovernativo celebravano l'equilibrio ideale tra Stato nazionale e confederazione in un mercato globale che pensava di vivere la fine della storia. Le forze che hanno guidato l'Unione in questo periodo hanno adottato decisioni che hanno catalizzato la crisi attuale: disintegrazione delle strutture sociali, accettazione senza strategia dell'ingresso e dell'accoglienza dei rifugiati nel mondo del lavoro; creazione dell'unione economico-monetaria con esperimenti che hanno portato ad una nuova polarizzazione Nord-Sud, culminata nel periodo della crisi dei PIGS; abbandono di qualsiasi strategia politica per il Medio Oriente quando le forze estremiste erano ancora limitate; accordi economici con Russia e Cina basati su azioni frammentarie al servizio degli interessi tedeschi, che alla fine non hanno portato alcun vantaggio di lungo termine all'economia dell'Unione; accordi commerciali di corto respiro con il Sud globale; assenza di qualsiasi iniziativa politica di portata globale; celebrazione dello sviluppo economico e certezza che il modello del *soft economic power* avrebbe salvaguardato il processo di unificazione, che un giorno, in un futuro indefinito, si sarebbe concretizzato sul piano politico.

L'idea dell'Europa terza potenza di Altiero Spinelli ha stabilito l'ordine di priorità di intenti che consente l'unità d'azione. Non si può fare il contrario.

Il pragmatismo del leader federalista non è scaturito da alcuna ossessione teorica attraverso un qualsiasi schema analitico, non ha voluto confermare alcun preconcetto accademico o ideologico. Si basava sui principi della scienza geopolitica e della politica come equilibrio

di forze. Non derivava né dall'esperienza della Rivoluzione americana, né da qualsiasi altro precedente tentativo di costruire un impero o una grande zona geopolitica nel corso della storia dei conflitti politici tra grandi spazi continentali. Spinelli in sostanza sviluppa una versione sorprendente della riflessione chiaramente avanzata fin dalla fine dell'Ottocento dal grande Luigi Einaudi circa la necessità degli Stati Uniti d'Europa come la sola risposta realistica al ciclico riproporsi di conflitti globali tra le grandi potenze, conflitti che costituiscono un pericolo esistenziale per l'umanità. Il fatto che Spinelli sottolinei il fatto che siano necessari gli Stati Uniti d'Europa per avere una Terza Potenza mondiale rispecchia quindi una profonda dinamica realista definita dall'analisi del carattere delle grandi potenze emerse alla fine della Seconda Guerra mondiale. I vincitori hanno definito per l'Europa un'unica scelta per il suo futuro storico: o la Federazione o il suo ciclico ritorno al ruolo di campo di battaglia della lotta per l'egemonia mondiale, con il suo esito in termini di dipendenza, schiavitù e distruzione. Per dirla con chiarezza, o Terza Potenza, o l'eterna schiava-vittima delle potenze mondiali.

Per Spinelli l'idea di Terza potenza non riguarda quindi un grande progetto che può realizzarsi gradualmente con tempi normali in una ideale condizione di assenza di interventi e influenze esterni. E non si tratta nemmeno di un'idea basata su un qualche tipo di odio irrazionale nei confronti dell'idea di nazione o di Stato. Spinelli riconosce che lo Stato nazionale, come strumento storicamente utile, è finito con le macerie della guerra. Le dimensioni geopolitiche dei vincitori, indipendentemente dalla forma o dal valore simbolico assunto dalle figure politiche che li amministrano, non lasciano spazio a illusioni sul perché l'Europa non potrà vivere attraverso gli Stati nazionali se non come luogo di ritrovo di nani politici e burattini in un mondo in evoluzione. In sostanza: mantenere la sopravvivenza degli Stati nazionali costituirà la strategia politica e diplomatica dei due o quant'altri gruppi di superpotenze si trovino fuori e contro l'Europa.

L'importanza della Terza potenza risponde alla logica di una rivoluzione politica di lunga durata a livello geopolitico, sociale e culturale di vaste aree. Attraverso l'analisi degli interessi storici stabili della geopolitica europea nel quadro dell'ordine mondiale, egli ritiene che, in assenza della forza dell'imminenza di una Federazione mondiale, la minaccia di estinzione o di sottomissione dell'Europa sia l'unica costante della politica internazionale nell'era dell'imperialismo. Questo significa che Altiero Spinelli vede che anche l'idea stessa di federalismo

mondiale e di democrazia non può essere tutelata in assenza di una roccaforte geopolitica, di uno spazio che esprima equilibrio nel tempo, costituisca con la sua innovazione federale unitaria un potente esempio globale per le relazioni internazionali, basato non sul liberalismo classico, né sul pragmatismo/realismo classico, ma sulla loro sintesi e sul loro superamento all'interno di una Federazione europea.

La Terza potenza, l'Europa unita, federale, sovrana e democratica, per Spinelli, è destinata geopoliticamente a costituire l'alternativa culturale agli imperialisti dell'Occidente e dell'Oriente, servendo così la pace mondiale kantiana non come utopia emotiva, ma come potenza continentale organizzata per costituire una forza deterrente in ogni guerra che minacci la libertà e l'esistenza dell'umanità.

Riflessioni su un pragmatismo federalista.

Nessuna coalizione di forze, per quanto sfavorevole possa sembrare, possiede una forza che la renda definitiva e permanente. Ciò significa che al suo interno devono esistere forze governate da teorie di adattamento alla realtà che consentono loro di orientarla verso i propri interessi, che possono essere divergenti da quelli di altre forze. Il pragmatismo, quindi, non può mai essere una teoria completamente priva di idealismo, perché la tendenza soggettiva al predominio sulle altre potenze per sostenere i propri ideali è la causa dello sfruttamento strettamente realistico della situazione data.

Attualmente l'idea federalista, a livello mondiale, non è sostenuta da alcuna potenza come valore globale nell'ordine internazionale. Il fatto che ci siano paesi che funzionano internamente in modo federale non implica alcunché per la loro strategia diplomatica e politica internazionale. La sfida più scottante per l'Unione europea oggi è di intervenire nella situazione internazionale come soggetto che al proprio interno funziona in modo federale e all'esterno difende la prospettiva di un ordine federale mondiale come l'unico sviluppo realistico per la sopravvivenza della società umana.

Questa è una posizione assiomatica che riguarda una scelta strategica nel modo di affrontare le relazioni internazionali nel ventunesimo secolo. A questo punto, la questione dell'autonomia strategica dell'Unione europea si scontra con condizioni di natura politica e non con la mancanza di proposte corrette su come raggiungere tale autonomia. In due parole, c'è la soluzione al problema, ma non la decisione di risolverlo. Il rapporto Draghi e gli altri che si sono susseguiti hanno confermato la verità di questa constatazione.

Ma perché la realtà si ostina a ricordarci questa enorme differenza tra conoscenza e volontà?

Il pragmatismo qui consiste nell'identificare chi faccia politica in termini di autonomia strategica all'interno dell'Europa. Chi fa politica in termini di accelerazione dell'unificazione federale? E chi si occupa dei cambiamenti che tutti i saggi nei loro rapporti indicano come fattibili e necessari da attuare oggi?

Le istituzioni, gli organi dell'Unione europea non sono progettati per attuare una rivoluzione interna delle istituzioni europee in senso federale e al tempo stesso sembra che non possano nemmeno spingere gli Stati membri ad un coordinamento che produca questi cambiamenti. Quindi, ci sono un vuoto di potere dal punto di vista costituzionale, l'assenza di un centro "giacobino", e l'assenza di un popolo europeo cosciente come soggetto responsabile di agire in modo da ottenere lo Stato che gli spetta, cioè la federazione dell'Europa, gli Stati Uniti d'Europa.

Questo è anche un vuoto politico non riempito. Nella storia politica, particolarmente nei momenti di crisi, la rivoluzione all'interno delle istituzioni è portata avanti da una minoranza politica, da un centro, da una *élite* all'interno delle istituzioni, oppure è imposta da un'alleanza tra l'*élite* politica e un soggetto sociale maggioritario che agisce e preme per il cambiamento. Quando questi soggetti rivoluzionari non esistono, è improbabile che emerga un cambiamento politico definito in base ai reali bisogni della situazione. Anche se guardiamo ai problemi della scelta federale attraverso il prisma degli Stati membri, scopriremo che essi si muoveranno in situazioni di emergenza per cercare soluzioni di emergenza, cioè in uno stato di guerra o di rivoluzione o di coesistenza di entrambi.

In una zona grigia tra queste situazioni, è necessario un accordo tra forze degli Stati membri principali, cioè dei governi in carica nei principali Stati membri di una confederazione, per cercare, attraverso la cooperazione tra di loro e con il sostegno dei loro popoli, di innescare la graduale formazione di un primo nucleo storico di una piattaforma rivoluzionaria che eserciterà una pressione sulle forze meno forti e moderate dei rimanenti Stati. Lì, si dovrà valutare anche l'opposizione degli Stati membri rimasti intrappolati in una posizione intermedia a causa della dipendenza da forze esterne all'Unione europea o perché svolgono il ruolo di sabotatori dell'unità a favore di terzi, o perché non sono in grado, pur essendo in pericolo, di mettere il loro sistema politico nazionale in condizione di accettare la cessione della loro sovranità.

Una logica debolezza di fronte al timore di una dissoluzione, di disordini sociali interni o di una crisi politica estrema.

Al punto a cui siamo, la velocità degli sviluppi a livello mondiale non ci permette di pensare con i sogni. Il soggetto del popolo federale non si forma dall'oggi al domani. Tuttavia, la questione di un'avanguardia federale, formata da una coalizione eterogenea di forze che si rendano conto della necessità immediata di spingere l'Unione europea ad imporre a se stessa la trasformazione, anche solo in modo elementare, in uno Stato federale può essere considerata immediatamente come obiettivo politico, di individuare cioè chi prenderà queste decisioni di portata storica.

Non prendiamoci in giro.

Chiedere a questa Unione europea, formatasi in modo transnazionale, burocratico, confederale, di passare all'approvazione di cambiamenti destinati a scuotere le fondamenta non è niente più di un appello di valore storico. Tuttavia manca – così come il soggetto – la *leadership* in grado di far sì che questo avvenga.

In questo caso, le questioni dell'autonomia militare, del rilancio tecnologico e degli investimenti, dello sviluppo sociale ed economico restano problemi in cerca di soluzioni, mentre il tempo è già trascorso giocando contro l'Europa.

E' proprio qui che entra in gioco la contraddizione creata dallo Stato nazionale, dagli amministratori del potere interno. Per loro c'è solo il tempo per muoversi nell'immediatezza, per mostrare risultati, per presentare soluzioni, per presentare narrazioni ai cittadini dei loro paesi, e, soprattutto, per dare la sensazione che esista una classe dirigente che si impegna a gestire la situazione specifica in modi specifici, da parte di specifiche persone.

Non può esserci pragmatismo nell'utilizzo di una strategia che è costretta a dispiegarsi in una emergenza internazionale quando nessuna forza del sistema istituzionale si percepisce come entità che deve offrire soluzioni, narrazioni e personalità specifiche che guidino questo processo di adattamento del sistema istituzionale all'evoluzione della realtà.

Così, di fronte al vuoto di *leadership* politica federale europea, i popoli dell'Unione europea sono abbandonati all'egemonia politica dei populistici dei loro Stati.

Esaminiamo gli scenari esistenti.

La linea pianificata e coordinata di Trump-Putin di realizzare un spazio europeo formato da un mosaico di Stati nazionali che porterà l'Unione europea al collasso, alla disintegrazione o al graduale declino,

è evidente. Questo processo si realizzerà attraverso il rifiuto interno di un numero sempre maggiore di Stati membri a consentire ad imboccare qualsiasi percorso che assomigli anche solo vagamente a un avanzamento in direzione federale. Se si aggiunge che Francia e Germania sono interessate al loro interno da ricorrenti crisi di governo a causa del crescente consenso verso l'estrema destra anti-europea, il quadro generale tende al peggio.

L'elemento di base della posizione di queste forze non è il rifiuto pubblico dell'Unione europea, non è certo la condanna del valore dell'Europa come idea, ma è un repubblicanesimo populista che può usare e sa usare la retorica democratica sulla base della contrapposizione tra lo Stato nazionale, dotato di una presunta possibilità di controllo democratico, e una burocrazia lontana, estranea e oscura, basata su un direttorio corrotto.

Ma esiste una base di confronto democratico con queste forze eterogenee degli Stati nazionali? Esiste una minima linea d'attacco da parte delle famiglie europee dell'arco democratico a sostegno di un fronte europeo informale all'interno di ogni paese su una serie di questioni chiave? No, questo accordo non esiste e nessuna forza sembra volerlo, se non nelle dichiarazioni che tutti condividono durante le elezioni europee.

Esiste un impegno da parte degli organi dell'Unione europea nei confronti della società civile degli Stati membri per lanciare una campagna coordinata in difesa della democrazia europea contro le narrazioni del nazionalismo? No, non c'è alcun impegno e nemmeno un'offerta sistematica alla società civile di progetti che permettano alle forze sociali di diventare un motore a sostegno del progetto federale europeo.

Ci si sta preparando a contrastare il comune comportamento autoritario degli imperialisti statunitensi e russo/cinesi attraverso un nuovo appello politico alla mobilitazione di tutti i cittadini democratici contro questa internazionale del sistema di potere totalitario e filo-totalitario? No, questa volontà a livello istituzionale non c'è.

Per quanto riguarda l'autonomia strategica, l'assenza di un'industria europea della difesa consente il tragico gioco del commercio delle armi apertamente giocato dagli Stati membri dell'Unione europea, non solo da parte di quelli filorussi, ma anche, ad esempio, di quelli come la Spagna e la Francia che armano la Turchia, nonostante i suoi rapporti con la Russia e la sua retorica minacciosa nei confronti di uno Stato membro dell'Unione europea come la Grecia.

La questione dell'autonomia della difesa, derivante dalla richiesta di una strategia di un minimo di difesa europea, con forze armate, in-

dustria, e *leadership* militare indipendenti dagli Stati membri, è più complessa del congelamento o del rilancio della NATO.

Il punto principale è chiedersi se la situazione può essere affrontata con decisioni assunte nella prospettiva di una Federazione sovrana nei propri territori, responsabile della difesa dei suoi cittadini e della protezione della sua cultura istituzionale.

L'idea della Terza potenza non è un'idea facile, legata al mondo degli slogan. Riguarda l'articolazione di tutti gli affari esteri e della presenza internazionale dell'Europa rispetto al fronte politico interno dei suoi Stati membri. Per tale motivo, ogni sconfitta della costruzione europea sul fronte degli Stati membri allontana e rende difficile mettere in atto le decisioni riguardanti qualsiasi presenza internazionale indipendente dell'UE.

Il rafforzamento di questa idea non può quindi avvenire con slogan generici che invitano i cittadini a fare pressione sui loro governi affinché divengano più decisi nel richiedere immediatamente le riforme istituzionali che sblocchino il carro dell'unificazione.

La necessità di costruire un fronte politico in tutti gli Stati membri contro le forze della dissoluzione deve essere affrontata innanzitutto a livello di decisioni centrali delle istituzioni dell'UE che obblighino le famiglie politiche del Parlamento europeo a redigere proposte legislative di natura straordinaria rivolte ai rispettivi Parlamenti nazionali in merito all'approvazione di misure dirette di sostegno militare e finanziario del braccio difensivo dell'Unione.

Il nodo del consenso alla riforma dei Trattati deve essere quindi affrontato attraverso un sforzo coordinato delle istituzioni, delle famiglie politiche e della società civile al fine di creare un fronte istituzionale e sociale riconoscibile in tutto il continente che lavori per la riforma dei Trattati, per un riarmo difensivo straordinario dell'UE e per la definizione immediata di un insieme di decisioni politiche nello scenario politico internazionale che sia caratterizzato da una posizione saldamente maggioritaria e non unanime contro gli Stati Uniti come forza destabilizzatrice dell'equilibrio globale e dell'unità democratica del mondo libero: protestando energicamente contro le interferenze nell'Antartico e in Medio Oriente; rafforzando le istituzioni europee contro qualsiasi intervento o interferenza degli USA nei suoi affari interni con sanzioni proporzionate e crescenti; avanzando una proposta europea sugli impegni della NATO nel nuovo panorama globale; cessando ogni cooperazione economica con ogni paese nel mondo che sostenga la politica militare di USA, Russia e Cina entro i confini dello spazio geopolitico

dell'EU nei mari e per terra; dando una risposta diplomatica commerciale a livello mondiale alla guerra tariffaria di Trump in particolare nei confronti dell'America Latina, del Canada, dell'Africa; impostando un processo di riavvicinamento strategico alla Gran Bretagna sul piano commerciale, tecnologico e militare.

È fattibile tutto questo? Sì e no. Al punto in cui siamo, nessuna di queste azioni richieste dalla realtà mondiale appare facilmente realizzabile. Ma senza un profondo e rigoroso dibattito su quale insieme di azioni permetterebbe la realizzazione almeno parziale del rapporto Draghi, non emergerà mai una ragione politica per farlo. Il rapporto Draghi non è collegato ad un ampio e democratico processo di elaborazione. In Europa non lavoriamo per la formazione di un'opinione comune a sostegno del pragmatismo orientato al federalismo delle proposte di Draghi e, per questo motivo, ciò che è realmente fattibile secondo la metodologia di verifica delle proposte di Draghi, rimane impossibile, perché non costruiamo i meccanismi di una sorta di lobby civile europea attorno a queste proposte. Abbiamo bisogno di questo coinvolgimento tra industriali, scienziati, cittadini, comunità accademica e, naturalmente, esperti ed operatori militari.

Tutto questo si distacca dal dibattito accademico e riguarda il campo della politica, che, in tutt'Europa, deve d'ora in poi essere caratterizzato dal dibattito sull'accelerazione dell'unificazione europea verso la federazione. Pertanto tutte le misure, le proposte e le linee d'attacco sopraelencate riguardano soprattutto come può essere creata in seno alla vita politica di tutti gli Stati membri la cinghia di trasmissione rappresentata dalla necessità esistenziale della riforma istituzionale, in modo da riqualificare l'intero dibattito pubblico europeo in tutti i paesi attorno all'idea che mobiliti chiaramente due campi: quello delle forze democratiche europee e quello delle forze della sovranità nazionale.

Se non si tenta di far accettare la richiesta di legittimare le decisioni di abbandonare parte della sovranità di tutti a favore della creazione di uno Stato federale europeo, non verranno mobilitati né le basi e i gruppi giovanili delle famiglie politiche dell'arco democratico, né la parte attualmente emarginata della società civile ancora filo-europea, né, soprattutto, verranno smascherate le forze ipocrite, i guardiani nascosti o aperti della sovranità nazionale parcellizzata, che nei fatti desiderano avere il destino di Meloni, Orban, Le Pen e AfD,

Qualcuno potrebbe dire: “Stai chiedendo la polarizzazione europea?” “Vuoi una guerra civile politica all'interno delle nostre società?” “Naturalmente no” è la risposta. Tutto il contrario: proprio perché non

vogliamo che le forze istigate da Washington e Mosca portino disastri politici e sociali nelle società europee, vogliamo definire il processo che porti le nostre democrazie a riflettere sulla criticità del momento in cui ci troviamo e portare ad un'ampia presa di coscienza popolare dei problemi del futuro attraverso le istituzioni ed i principi e le regole costituzionali dei paesi membri.

L'idea dell'Europa Terza potenza non può procedere con desideri illusori. Non può evitare i grandi shock della storia, non può non intaccare in modo rivoluzionario il modo con cui le strutture dell'Unione hanno funzionato fin ad oggi.

La correlazione tra potenza e crisi di sopravvivenza dell'unificazione europea fa nascere una nuova *raison*, una *raison d'Etat* dell'Europa federale-Terza potenza, e ciò, di per se stesso, non può non fare a meno di costringere a riconoscere che giunge al centro dello sviluppo storico in modo asimmetrico, non nel modo e con i tempi che vorremmo, ma attraverso una straordinaria *realpolitik* federale.

La dimensione culturale della Terza potenza.

L'attualità dell'idea di Spinelli di Europa come Terza potenza non deriva da alcuna tradizione, da alcuna religiosità ideologica, da alcun bisogno ideologico di far riferimento ad una autorità. Deriva da quanto rimane di contraddittorio nella storia, dal processo incompiuto che gli oppositori inconsapevolmente portano alla luce più e più volte.

Questo realismo atemporale di Spinelli è contemporaneamente la sua idea platonica più importante: il tempo politico della storia non può essere rinnovato se non si forma lo Stato degli Stati Uniti d'Europa, e questo pragmatismo è contemporaneamente l'unica idea che offra la minima speranza non solo ai cittadini dell'Unione europea, ma anche ad ogni cittadino del mondo. Su questa base l'idea di Spinelli entra anche nel campo dell'autonomia culturale dell'eredità umanistica e democratica europea.

La libertà, la continua creazione di spazi per lo sviluppo dell'individualità e della persona di fronte a tutte le tirannie, l'incessante tentativo di creare relazioni di equilibrio tra legge e libertà sono l'identità della singolarità europea.

Il fatto che la posizione geopolitica richieda l'inclusione di spiegazioni del significato culturale dell'unificazione europea è più di una questione culturale. Riguarda il rapporto della politica con il significato di un destino comune, che dopo la Seconda Guerra mondiale dipende dal prevalere della *pax europaea*,

Il tema di una *pax eurpaea* è ciò che un'Europa federalista potrebbe portare alla politica mondiale del disordine e del caos. Il contributo di un nuovo diritto internazionale basato sull'eguaglianza e sul reciproco rispetto globali non è solo una questione di rilevanza politica. E' allo stesso tempo la *leadership* culturale ed etica che l'Europa assumerebbe mostrando che solamente la realizzazione di un modello federalista migliore di qualsiasi modello del passato, non la ripetizione del modello degli USA o di qualsiasi altro modello, potrebbe portare la società globale del nostro secolo più vicina ad un nuovo salto evolutivo per la crescita e la prosperità dell'umanità. E' così che l'Europa Terza potenza, che ha bilanciato il mondo nei fatti, dimostra la fine del nazionalismo e di tutti i meccanismi che gli ruotano intorno grazie a una nuova struttura funzionale nella quale l'unica sfida per la cittadinanza è il rafforzamento della democrazia sussidiaria e partecipativa nell'economia, nella società, nella scienza e nella cultura.

Il senso etico di ripristinare un ordine che non ripeta il ciclo di distruzione, ma permetta la sintesi delle componenti intellettuale e materiale della civiltà allontanando ogni rischio di estinzione è ciò che motiva la differenza europea. La differenza non è superiorità, ma è una manifestazione materiale del rifiuto della civiltà democratica europea di accettare la condanna della dignità umana all'infinito spargimento di sangue del potere.

L'idea federale pone questa differenza come dimensione universale del bisogno planetario di una potenza globale che non voglia dominare ed espandersi alle spese degli altri, ma mantenga sempre, con il suo potere multidimensionale, l'equilibrio delle forze a favore della possibilità di adottare il federalismo come mezzo di raggiungere la democrazia mondiale delle democrazie.

Ancora una volta, il realismo ci ricorda che il punto centrale della difesa della possibilità di qualsiasi principio normativo sta nelle mani di principi non-normativi. L'Europa Terza potenza non è una costruzione legale, né un concetto filosofico, non è un culto dello Stato, né una nuova identità imperialista. La costante geopolitica dell'Europa, il fatto che essa sia in qualche modo condannata ad trovarsi in mezzo tra i vasti imperi terrestri che tendono ad espandersi dall'Asia e la potenza atlantica ha obbligato il destino della politica europea ad essere il motivo di come e quando finirà la dipendenza del destino dell'umanità dalle superpotenze del versante atlantico e asiatico. Finché il problema dell'unità europea realizzata in uno Stato indipendente rimarrà irrisolto, la crisi della politica internazionale continuerà ad aggravarsi e porterà il mon-

do sull'orlo del dolore e dei disastri a causa dello sfruttamento cieco e monopolizzato dei problemi planetari da parte delle due potenze geopolitiche. Questa è una costante geopolitica, gli Stati Uniti d'Europa sono il parametro cruciale per vincolare questa costante geopolitica ad un nuovo equilibrio di forze, guadagnando tempo per una nuova transizione verso un sistema planetario di cooperazione.

Pensate per un attimo alla genesi dei concetti della retorica dell'imperialismo dalla Prima Guerra mondiale ad oggi: un infinito mondo metafisico, ideologico, immaginario di astrazioni basate sull'interpretazione del mondo senza l'Europa-Stato-federale, senza l'Europa Terza potenza. All'opposto, la Federazione europea è intrecciata con il solo principio normativo che controlla ogni immaginazione normativa e il potere: la geopolitica della libertà, della pace, della logica del futuro.

Note

IL FEDERALISMO E LO SVILUPPO ECONOMICO: UNA PROSPETTIVA TEORICA

Introduzione.

Per federalismo si intende la forma istituzionale in cui competenze, risorse fiscali e responsabilità siano distribuite in modo stabile e razionale tra livello centrale e livelli inferiori. Questa visione non implica un unico modello possibile, ma apre a molteplici concezioni su come e quanto centralizzare le funzioni pubbliche. In questo articolo analizzerò quelle che ritengo le principali teorie economiche del federalismo — Musgrave, Oates e Tiebout — per mostrare come, pur con sfumature diverse, esse convergano sulla necessità di una forma di federalismo. Verranno inoltre discussi i potenziali vantaggi economici derivanti da una federazione europea compiuta.

Vantaggi economici del federalismo.

Il federalismo europeo implica una struttura istituzionale in cui l'Unione europea non sia solo un coordinamento tra Stati, ma assuma vere funzioni di governo sovranazionale: poteri fiscali autonomi, capacità di spesa autonoma e centralizzata e strumenti di stabilizzazione macroeconomica. Diversamente dal semplice intergovernamentalismo, esso pone l'Europa come livello di governo veramente autonomo, in linea con il principio di sussidiarietà.

L'idea di una federazione europea non è una questione meramente ideologica, ma è supportata da un ragionamento razionale dal punto di vista economico, per via dei vantaggi che potrebbe portare.

Il Trattato di Roma del 1957 fissava l'obiettivo di costruire un mercato unico europeo per beni, servizi, capitali e persone. La libertà di commercio tra Stati membri consente di accedere a prodotti migliori,

potenzialmente a costi inferiori, di reperire manodopera più qualificata e di investire in modo più efficiente. Nel tempo, l'Unione europea ha raggiunto risultati significativi in questo ambito anche in assenza di una vera federazione.

Per creare un vero mercato unico è tuttavia inevitabile affrontare il tema della moneta unica. In un mercato, ogni agente economico cerca di massimizzare i rendimenti riducendo al minimo i rischi. Pre-metto che il rischio zero non esiste: si può per esempio acquistare un prodotto difettoso o investire in un'impresa poco redditizia. Questi però sono rischi dovuti all'attività imprenditoriale, che sono impossibili da eliminare. Il commercio internazionale introduce ulteriori incertezze, tra cui il rischio di cambio. Acquistare o vendere in una valuta diversa comporta costi di conversione e l'esposizione a variazioni dei tassi di cambio.

Prima dell'introduzione dell'euro, questo rischio era concreto: bastava una fluttuazione valutaria per rendere svantaggioso un contratto già firmato. Per esempio: se a gennaio compro caramelle tedesche a 2000 lire italiane per unità, e il tasso di cambio è 2000 lire = 1 Marco tedesco, un'improvvisa svalutazione a febbraio (1 Marco = 3000 lire) fa aumentare il prezzo di importazione effettivo del 50%.

L'euro ha eliminato questi rischi per le transazioni interne alla zona euro, abbattendo i costi legati all'incertezza valutaria e garantendo maggiore stabilità alle imprese e agli investitori.

Un altro dei principali benefici economici di una federazione risiede nella sua capacità di stabilizzare l'economia. Gli Stati possono contrastare le crisi temporanee attraverso due strumenti fondamentali: la politica monetaria – mediante operazioni di mercato aperto e modifiche ai tassi d'interesse – e la politica fiscale, tramite trasferimenti e misure di spesa pubblica mirate. Con la cessione della politica monetaria alla Banca centrale europea (BCE), i paesi dell'Eurozona hanno rinunciato a un importante strumento di intervento di breve termine. La BCE può reagire efficacemente a shock comuni, ma risponde con più difficoltà a crisi che colpiscono solo specifiche aree dell'Unione. Strumenti per rendere più mirata la politica monetaria esistono – come il reinvestimento selettivo dei titoli di Stato nei programmi di acquisto – ma hanno le loro grandi limitazioni. In assenza di una risposta monetaria mirata, la leva fiscale potrebbe colmare il vuoto, fornendo risorse temporanee alle aree colpite da crisi asimmetriche. Tuttavia, l'Unione europea non dispone di una vera capacità fiscale centralizzata. Il bilancio europeo è limitato in dimensioni,

dipende ancora in larga parte da contributi nazionali e non ha autonomia fiscale piena. Inoltre, l'UE non possiede una stabile capacità di indebitamento, uno degli strumenti più utilizzati dagli Stati per fronteggiare shock economici.

Un'eccezione si è verificata con la pandemia da COVID-19, quando l'UE ha introdotto il programma *Next Generation EU* (NGEU), finanziato con debito europeo. Questo meccanismo è stato approvato in via straordinaria e all'unanimità dagli Stati membri, ma ha messo in luce i limiti di un'emissione priva di solide basi fiscali. Secondo un rapporto del *think tank* Bruegel, i titoli emessi nel contesto del NGEU sono stati percepiti dai mercati come simili a quelli di organismi sovranazionali – come il Fondo Monetario Internazionale – piuttosto che come equivalenti ai titoli di Stato nazionali¹. Di conseguenza, il loro rendimento è più elevato, riflettendo un rischio percepito maggiore. È ragionevole pensare che, a parità di condizioni, un debito emesso dalla Federazione europea sarebbe meno costoso, in quanto potrebbe essere percepito come più sicuro. Uno Stato, prima di andare in bancarotta, può per esempio alzare le tasse per raccogliere risorse in maniera emergenziale e ripagare i debiti. L'UE non può farlo e anche se i garanti ultimi del debito sono sempre gli Stati membri, i mercati non la considerano una garanzia sufficiente per chiedere interessi più bassi.

Un altro aspetto cruciale è la capacità di affrontare problematiche che superano i confini nazionali. Immaginiamo due Paesi confinanti separati da un fiume inquinato da entrambe le parti. Se uno decidesse, unilateralmente, di sostenere i costi della bonifica, ne deriverebbe un'inefficienza: anche l'altro trarrebbe beneficio senza partecipare alla spesa. Un governo federale condiviso tra i due Stati permetterebbe di gestire centralmente il problema, ripartendo in modo equo i costi e prevenendo comportamenti opportunistici legati a esternalità positive.

Un esempio reale riguarda le politiche ambientali, come quelle volte alla riduzione delle emissioni di CO₂. Se solo l'Italia adottasse misure restrittive, i benefici ricadrebbero su tutta l'Europa, mentre i costi peserebbero esclusivamente sui cittadini italiani. In questi casi, una gestione centralizzata delle politiche ambientali a livello europeo appare non solo più equa, ma anche più efficace.

¹ Grégory Claeys, Conor McCaffrey e Lennard Welslau, *The rising cost of European Union borrowing and what to do about it*, Bruegel Policy Brief n. 12/23 (mag. 2023), <https://www.bruegel.org/policy-brief/rising-cost-european-union-borrowing-and-what-do-about-it>.

Teorie del federalismo economico.

Leggendo la prima parte dell'articolo, qualcuno potrebbe osservare che manca un aspetto fondamentale: la capacità di ridurre le disuguaglianze territoriali attraverso trasferimenti tra aree più e meno sviluppate. Questo è un punto centrale per molte teorie del federalismo economico. Di seguito viene presentata una sintesi di quelle che ritengo le principali teorie e delle loro differenze.

Richard Musgrave, economista americano, distingue tre funzioni fondamentali del settore pubblico: allocazione, redistribuzione e stabilizzazione². L'allocazione riguarda l'erogazione di beni e servizi pubblici come sanità, istruzione, sicurezza e trasporti; la redistribuzione mira a correggere squilibri nella distribuzione del reddito, per esempio attraverso sussidi o pensioni; la stabilizzazione ha l'obiettivo di mantenere l'economia in equilibrio, intervenendo in caso di crisi o recessioni. Secondo Musgrave, redistribuzione e stabilizzazione richiedono un livello centrale di governo, perché i governi locali non hanno strumenti sufficienti e rischiano di perdere risorse se redistribuiscono troppo. Ad esempio, uno Stato con tasse elevate potrebbe vedere emigrare i propri cittadini più ricchi verso Stati a fiscalità più leggera. Anche se Musgrave non utilizza direttamente il termine "federalismo", la sua visione è chiaramente compatibile con un modello federale. Wallace Oates, economista americano, parte dai principi di Musgrave per formulare il teorema del decentramento, secondo cui ogni funzione pubblica dovrebbe essere attribuita al livello di governo più basso che possa esercitarla in modo efficiente³.

Il decentramento funziona quando si verificano alcune condizioni. Innanzitutto, quando le preferenze delle comunità locali sono eterogenee: per esempio esistono cittadini che preferiscono una tassazione meno alta ma meno servizi e cittadini che preferiscono una tassazione più alta ma più servizi; in secondo luogo, quando le esternalità sono contenute (vedasi l'esempio del fiume condiviso tra due Stati). In terzo luogo, quando non si perdono economie di scala e dunque la spesa in volumi più piccoli non è causa di inefficienze.

Anche Oates, però, riconosce che redistribuzione e stabilizzazione richiedono coordinamento centrale. Charles Tiebout, economista statunitense, propone invece una visione differente. Nel suo modello fede-

² Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 1959.

³ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

rale, la concorrenza tra giurisdizioni favorisce l'efficienza: i cittadini scelgono dove vivere in base al mix di tasse e servizi offerti, comportandosi come consumatori in un mercato⁴. Questo meccanismo, noto come *voting with their feet*, genera incentivi per i governi locali a essere più responsabili e attenti ai bisogni dei cittadini.

Un esempio può chiarire l'idea: se l'Italia adottasse politiche più di sinistra e la Francia politiche più di destra, ogni cittadino potrebbe decidere di spostarsi verso lo Stato che meglio rispecchia le proprie preferenze.

Per semplificare, possiamo dire che le prime due visioni si avvicinano a una prospettiva più solidale, mentre la terza riflette un approccio più individualista. Si potrebbe dire che le prime danno maggiore spazio all'intervento pubblico, mentre la terza valorizza la concorrenza e il *laissez-faire*. Ovviamente, entrambe le impostazioni presentano dei limiti. Una redistribuzione troppo strutturale rischia di generare *moral hazard*, disincentivando gli Stati meno dinamici a innovarsi e a cambiare modello di sviluppo. Dall'altra parte, ignorare del tutto il tema delle disuguaglianze territoriali significa rinunciare a uno strumento per ridistribuire il reddito.

Entrambe le visioni tuttavia presuppongono l'esistenza di una cornice istituzionale federale solida e sono compatibili con un progetto di Europa federale. La differenza sta semmai nel passo ulteriore che propone la prima visione.

È proprio per questo che, nel dibattito politico e culturale, credo sia strategico focalizzarsi su ciò che unisce, non solo noi federalisti, ma anche l'opinione pubblica più ampia. Perdere l'occasione di costruire un'Europa federale per via di disaccordi su temi secondari rispetto alla questione istituzionale sarebbe un fallimento per tutti: il mercato unico, un'unione monetaria completa e un'economia solida di fronte alle crisi sono fondamentali e potrebbero facilitare lo sviluppo dell'economia e della società.

Il nostro obiettivo dev'essere quello di costruire un consenso il più largo possibile, e questo è molto più difficile se si spingono posizioni troppo divisive. La buona notizia per gli affamati di dibattiti non istituzionali? Una volta fatta la federazione, ci sarà un Parlamento europeo dove potremo confrontarci apertamente anche su questi temi. Fino ad allora, dovremmo concentrarci su ciò che ci unisce.

⁴ Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, *Journal of Political Economy*, 64 n. 5 (1956).

Conclusione.

Una maggiore integrazione istituzionale può rappresentare non solo un ideale politico, ma anche una scelta razionale e strategica dal punto di vista economico. Le teorie di Musgrave, Oates e Tiebout offrono prospettive diverse, ma convergono sulla necessità di una divisione funzionale delle competenze tra livelli di governo. In un contesto come quello europeo, caratterizzato da interdipendenze economiche, sfide globali e crisi asimmetriche, l'attuale assetto intergovernativo appare sempre più inadeguato.

Un'Europa federale, dotata di poteri fiscali autonomi e di una vera capacità di stabilizzazione macroeconomica, potrebbe rafforzare il mercato interno, ridurre le inefficienze sistemiche, affrontare sfide comuni come la transizione ecologica, e aumentare la resilienza complessiva dell'Unione. Non si tratta di omogeneizzare tutto, ma di garantire che le funzioni che richiedono coordinamento siano gestite a livello federale, mentre le decisioni più vicine ai cittadini restino a livello locale.

La nostra attività di federalisti deve tenere in conto delle divisioni presenti al nostro interno nell'assetto politico europeo e nell'opinione pubblica; dobbiamo concentrare le nostre energie sull'aspetto istituzionale, in quanto è il tema su cui è più facile costruire un consenso che vada oltre le divisioni partitiche.

Stefano Chiesa

IL CAOS MONETARIO E LA CORSA ALL'ORO

Il 15 agosto 1971 Richard Nixon metteva fine, con la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro, al sistema monetario internazionale, creato a Bretton Woods nel 1944. Tale sistema dalla fine della seconda guerra mondiale era stato dominato dal dollaro sia come moneta di riserva sia come moneta guida del commercio mondiale. In particolare, si trattava di un sistema fondato su alcuni cardini principali. In primo luogo, la convertibilità del dollaro in oro al prezzo di 35 dollari per oncia, cioè la possibilità da parte delle banche centrali di ottenere la conversione in oro, avendo quindi la moneta americana un valore intrinseco. In secondo luogo, i rapporti di cambio semifissi tra il valore del dollaro e il valore di ciascuna valuta ad esso collegata. Infine, l'istituzione del Fondo monetario Internazionale e della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS, *World bank*) per la concessione di prestiti. Alla base di tali regole vi era il fatto che gli USA erano i veri vincitori della guerra e il paese più potente al mondo ed avevano quindi un potere decisionale enorme.

La fine di Bretton Woods ha decretato dunque nel giro di pochi anni la fine dei cambi fissi e l'avvento dei cambi fluttuanti, che come si sa, creano enormi situazioni di incertezza soprattutto per quanto riguarda la possibilità di programmare soprattutto nel commercio internazionale. L'economia americana ha continuato a dominare, scaricando sul mondo e sull'Europa i suoi problemi sia con le svalutazioni competitive, sia con le rivalutazioni opportune. A peggiorare la situazione vi è stato l'intervento delle attività speculative soprattutto sui paesi e le monete più deboli, che ha creato gravi momenti di freno allo sviluppo e all'occupazione.

Nel 1973, in piena crisi monetaria per molti paesi, scoppia la crisi petrolifera, con i paesi produttori che si riappropriano dei loro pozzi e, dopo un periodo di blocco delle vendite, fanno aumentare alle stelle il prezzo del greggio (del 70% se solo si considera il periodo dal 1973 al 1974). Ciò aggrava i costi produttivi di molti dei paesi del mondo, in particolare dei paesi europei, ma non appesantisce quello degli USA,

perché i paesi petroliferi cominciano a vendere petrolio in dollari determinando enormi riserve di petrodollari, e reinvestendo in titoli del Tesoro americano.

Fino all'avvento dell'Euro l'Europa è stata vittima colpevole della politica economica e monetaria statunitense. In effetti la necessità di una moneta per il mercato unico era nell'aria da tempo. Nel 1992 con il trattato di Maastricht si perveniva alla decisione irrevocabile di creare la moneta europea che però sarebbe entrata in vigore nel 2002. L'euro era diventata un'alternativa credibile. Anni più tardi essa è diventata la seconda moneta più utilizzata al mondo, ma resta tre volte meno importante del dollaro, almeno fino ad ora. Il dollaro continua a contare su circa il 90% delle transazioni sul mercato dei cambi, e sul 54% delle contrattazioni commerciali.

Oggi il dollaro e l'economia americana dominano ancora parte del sistema mondiale, ma non più come prima, sia per l'avvento dell'euro, sia per il sempre maggior peso del renminbi nell'area cinese.

Recentemente questo dominio si è però ulteriormente affievolito per due principali motivi: il grande debito americano (circa 2.400 miliardi di dollari) e la politica schizofrenica di Trump, che tra l'altro, ha recentemente dichiarato di voler aumentare il debito americano, notizia che ha determinato una certa sfiducia in questa moneta ed un deciso indirizzo verso un bene rifugio qual è l'oro.

Un deciso cambiamento è avvenuto nella politica di investimenti mondiali. Come ha scritto Eric Albert¹ “gli attori dei mercati finanziari adottano un'attitudine molto inusuale: essi vendono nello stesso tempo delle azioni americane, dei *bond* del Tesoro americano e dei dollari. Questo non è normale. Infatti d'abitudine quando le borse crollano, gli investitori ripiegano sui *bonds* del Tesoro americano, considerato come l'attivo più sicuro al mondo, il valore di rifugio per eccellenza”.

L'oro, sia come riserva delle banche centrali, che spingono perché ci sia un valore sicuro cui far riferimento, sia come bene di rifugio personale, ha in effetti ormai superato l'Euro al secondo posto nei beni di riserva delle banche centrali, anche per le grandi turbolenze mondiali che creano incertezza e fanno cercare un attivo più sicuro rispetto alle varie divise.

Il suo costo ha ormai oltrepassato la soglia dei 3.000 dollari l'oncia, e da almeno tre anni ogni anno gli acquisti di oro da parte delle banche centrali superano ormai le 1.000 tonnellate. Le riserve nel metallo

¹ Eric Albert, *Domination du roi dollar: chronique de huit décennies d'une mort annoncée*, Le Monde, 7 maggio 2025.

prezioso stanno così raggiungendo un livello storico. E le guerre in atto non fanno che aumentare le incertezze e indirizzare banche e privati verso le riserve auree.

Così l'esposizione delle banche centrali rispetto al dollaro è diminuita. Ma ciononostante è chiaro che senza una moneta alternativa al dollaro esso rimarrà moneta di scambio e di liquidità, poiché l'oro non potrà avere questa natura.

Come ha notato lo storico economico Barry Eichengreen², “non si tratta tanto dei meriti dell'oro come attivo di riserva, quanto dei limiti delle altre possibilità”.

La situazione di instabilità derivante dal comportamento del governo americano e di Trump pone tuttavia un ulteriore problema: quello della sicurezza dei depositi esteri di oro negli Stati Uniti. Come ha scritto Gillian Tett³, “nelle scorse settimane i politici in Germania e in Italia hanno chiesto il rimpatrio delle loro barre d'oro, stimate in 245 miliardi di dollari”. E così hanno cominciato a fare altri Paesi.

Ricordiamo che l'Italia possiede 2451 tonnellate d'oro, terzo Paese a livello mondiale, dopo USA e Germania. E 1061,5 tonnellate, circa un terzo del totale, sono ancora depositate nel *caveau* americano ed equivalgono a circa 130 miliardi di dollari.

Nel frattempo, i responsabili cinesi hanno cominciato a chiedere l'aumento dell'uso del renminbi nel commercio, sviluppando il *Cross-Border Interbank Payment System* (Cips) per sfidare il sistema di pagamento interbancario *Swift interbank payment Sistem* controllato dagli USA.

Per l'euro è un'altra delle occasioni mancate per affermarsi come moneta internazionale insieme al dollaro, occasione mancata che mette in evidenza la mancanza di una vera unità politica anche a questo proposito. Come ha dichiarato il Governatore della Banca d'Italia, Fabio Panetta, a una recente assemblea dell'Associazione Bancaria alla Bocconi⁴, un primo passo nella giusta direzione potrebbe essere l'emissione di un titolo comunitario, senza il quale sarà impossibile realizzare quegli investimenti di cui l'Europa ha un disperato bisogno.

Anna Costa

² Barry Eichengreen, *How gold became the world's refuge from uncertainty*, Financial Times, 13 giugno 2025.

³ Gillian Tett, *Gold glitters as mistrust spreads*, Financial Times, 26 giugno 2025.

⁴ Fabio Panetta, *Back to the future: forward-looking considerations on monetary policy normalization*, <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/lezione-del-governatore-fabio-panetta-all-universit-bocconi/>.

Trent'anni fa

TESTO DI RIFLESSIONE SULLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DEL 1996 E SUL PASSAGGIO ALLA TERZA FASE DELL'UNIONE MONETARIA*

I problemi sul tappeto.

Il dibattito politico europeo è condizionato oggi da due elementi di fatto, che pongono una serie di complessi problemi. Si tratta da un lato della spinta all'allargamento dell'Unione e dei rischi che esso comporta per la sua sopravvivenza in assenza di un rafforzamento delle sue istituzioni; e, dall'altro, dell'imminenza di due scadenze cruciali previste dal Trattato di Maastricht: la Conferenza intergovernativa per il riesame di alcune clausole del Trattato, la cui convocazione dovrà avvenire nel corso dell'anno 1996, e la decisione, da prendersi non oltre il 31 dicembre dello stesso anno, circa l'opportunità di dare inizio alla terza fase dell'Unione monetaria prima della data ultimativa comunque fissata dal Trattato per il 10 gennaio 1999.

La complessità dei problemi che dovranno essere affrontati nei prossimi anni divide i politici e disorienta gli osservatori. Si deve però notare che essa dipende dalla debolezza della volontà politica dei primi e dall'insufficiente mobilitazione dell'opinione pubblica. Problemi di analoga complessità sono stati risolti rapidamente in occasione dell'unificazione tedesca grazie alla presenza di un potere deciso ad affrontarli e sostenuto da un forte consenso. Ma oggi in Europa non esiste nessuno

* Testo presentato al Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti (UEF) tenutosi a Bruxelles l'8-9 aprile 1995, pubblicato su *Il Federalista*, 37, n. 1 (1995), p. 63, nella rubrica *I problemi dell'azione*.

che abbia il potere e la volontà di tagliare con un colpo di spada i nodi che ostacolano l'avanzata del processo. Diventa quindi necessario tentare di portare un po' di chiarezza nel groviglio dei problemi sul tappeto e avanzare proposte di soluzione, nella consapevolezza che soltanto in questo modo si potrà dare un contributo alla maturazione della volontà politica che oggi manca o è debole e alla crescita nell'opinione pubblica di un consenso che oggi è soffocato dalla irresolutezza della classe politica e dalla insufficiente conoscenza da parte dei cittadini della natura della posta in gioco.

In via preliminare deve comunque essere sottolineato che la spinta all'allargamento corrisponde alla vocazione profonda dell'Unione e non può né deve essere fermata. Il senso storico della stessa rivoluzione del 1989 dipenderà dalla capacità dell'Unione di attrarre nella propria orbita gli Stati dell'Europa centro-orientale che bussano alla sua porta. Se ciò non accadrà, essi saranno vittime delle spinte destabilizzanti del nazionalismo. D'altra parte, l'allargamento dell'Unione verso sud sarebbe decisivo per portare stabilità in un'area sconvolta da devastanti conflitti. Basti ricordare l'esempio recente del travagliato accordo di libero scambio con la Turchia, che ha fatto balenare all'orizzonte la possibilità di avviare a soluzione, attraverso l'ingresso di Cipro nell'Unione, un problema che né l'ONU né gli Stati Uniti avevano saputo risolvere in passato. Bisogna ricordare del resto che, se l'Unione tentasse di sottrarsi alle proprie responsabilità soltanto mantenendo la sua attuale composizione, e senza dotarsi degli strumenti necessari per governare sé stessa e per essere efficacemente presente in Europa e nel mondo come forza di pace e di progresso, essa sarebbe a sua volta sopraffatta dalle forze della disgregazione. La verità è che il suo cammino non si può fermare perché l'attuale contesto internazionale non glielo consente. Essa deve scegliere tra avanzare e retrocedere. Se quindi, prima dell'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, poteva avere un senso cercare di bloccare l'allargamento per alcuni anni in attesa della riforma istituzionale affidata alla Conferenza intergovernativa del 1996, oggi un ripiegamento dell'Unione su sé stessa al solo scopo di preservare lo *status quo* non ne avrebbe più alcuno. Si tratta al contrario di favorire l'allargamento e di impedire in pari tempo che esso porti l'Unione alla dissoluzione trasformandola in una grande area di libero scambio. Questo risultato può essere ottenuto soltanto mediante il rafforzamento dell'Unione. Ed è questo un punto sul quale, con l'eccezione del governo di John Major, esiste in Europa un largo, se pur vago, consenso.

Unione monetaria e Unione politica.

La spinta all'Unione monetaria e quella alla riforma delle istituzioni dell'Unione hanno avuto origini diverse. La prima è stata motivata essenzialmente dall'esigenza di eliminare l'ultimo e più grave ostacolo al funzionamento del mercato unico; la seconda dai pericoli insiti nell'allargamento e dall'esigenza di farvi fronte per non condannare l'esperienza comunitaria al fallimento. Esse sono però strettamente connesse tra di loro. E il loro legame ha portato alcuni, sia nel campo degli amici dell'Europa che in quello dei suoi nemici, ad affermare che la creazione di un vero e proprio governo europeo è una condizione dell'Unione monetaria. Costoro sostengono, peraltro con ragione, che la moneta è uno degli strumenti essenziali dell'esercizio della sovranità. Ne discenderebbe che non vi può essere moneta unica senza Unione politica, sicché la creazione di questa dovrebbe comunque accompagnare o precedere quella dell'Unione monetaria.

Che la moneta sia uno strumento politico di importanza primaria è un dato di fatto. Ed è un dato di fatto che, nel caso dell'Europa, Unione monetaria e Unione politica sono strettamente connesse. Ma il loro legame non deve essere interpretato in modo meccanico. Nel mondo industrializzato si riconosce oggi sempre più largamente la necessità dell'indipendenza delle banche centrali, anche se nell'ambito di un quadro di riferimento politico-istituzionale. E questa consapevolezza è il riflesso dell'*autonomia relativa* che oggi la politica monetaria possiede rispetto alla politica economica e all'insieme delle altre politiche. Da ciò consegue che un'Unione monetaria *potrebbe funzionare per alcuni anni anche in assenza di un'Unione politica*, se pure a prezzo di tensioni e di contraddizioni.

A ciò si aggiunga che l'Unione monetaria, sganciata, o parzialmente sganciata, dall'Unione politica, è oggi più facile da realizzare di quanto non lo sia l'Unione politica stessa. Essa è prevista dal Trattato di Maastricht, che disciplina le procedure per la sua realizzazione, prescindendo dalla condizione dell'unanimità. Ciò del resto è il riflesso del fatto che la rinuncia alla sovranità monetaria è oggi percepita in alcuni paesi come meno traumatica sia della rinuncia alla sovranità militare che di una riforma delle istituzioni europee che comporti una radicale redistribuzione del potere europeo tra Consiglio, Parlamento e Commissione in senso democratico e federale.

Resta il fatto che *la moneta, in ultima istanza, è uno strumento della politica*. E' quindi vero che l'Unione monetaria europea non potrà sopravvivere a lungo senza un governo europeo.

Ciò significa che l'Unione monetaria, in assenza di un'Unione politica, provocherebbe, a medio termine, contraddizioni e squilibri tra i suoi membri e tra questi e gli Stati situati nel suo contorno. Le esigenze del suo funzionamento porrebbero con forza il problema di una politica di bilancio, di una politica regionale e di una politica di solidarietà nei confronti degli Stati esclusi, che non potrebbe essere realizzata che da un vero e proprio governo europeo. In questo modo essa rafforzerebbe lo schieramento europeo e indebolirebbe lo schieramento nazionalista, modificherebbe i comportamenti diffusi, orienterebbe le aspettative degli operatori economici e dei cittadini verso l'approfondimento e l'accelerazione del processo di unificazione non solo economica, ma anche politica, rafforzerebbe il Parlamento europeo e la Commissione e tenderebbe a spostare il confronto tra i partiti dal contesto nazionale a quello europeo. Si deve ricordare a questo proposito che la nascita dell'Europa politica non sarà soltanto un fatto istituzionale. Essa sarà segnata dalla nascita di una nuova *legittimità europea*, che sarà bensì legata in parte alla riforma delle istituzioni, ma che dipenderà anche dal radicamento nelle coscienze dell'idea di cittadinanza europea e dai contenuti che questa andrà assumendo. Ciò significa che, in presenza di un'Unione monetaria, un assetto istituzionale imperfetto, che al limite potrebbe non essere molto diverso dall'attuale, sarebbe profondamente modificato nel suo funzionamento quotidiano dal fatto di divenire gradualmente uno dei luoghi privilegiati del confronto tra le forze politiche e un punto di riferimento importante del consenso dei cittadini. Questa tendenza non si sostituirebbe alla riforma delle istituzioni, che rimarrebbe per sempre il punto d'arrivo del processo. Ma questa sarebbe fortemente accelerata dall'evoluzione spontanea degli orientamenti della classe politica e dei comportamenti diffusi.

Il legame tra Unione monetaria e Unione politica (al quale si aggiunge la coincidenza temporale delle Conferenze intergovernative che dovranno decidere sull'una e sull'altra) impongono dunque di considerarle nel contesto di un unico processo. D'altra parte il governo tedesco si è detto chiaramente contrario a realizzare un'Unione monetaria che non preveda un rafforzamento in senso democratico delle istituzioni dell'Unione. Di fatto quindi è impossibile isolare l'obiettivo dell'Unione monetaria e mettere tra parentesi l'Unione politica. *Le due devono essere considerate come obiettivi congiunti.*

Resta il fatto che, se il risultato dei grandi appuntamenti che attendono l'Unione europea nei prossimi anni fosse soltanto la creazione

di un'Unione monetaria accompagnata da riforme istituzionali insufficienti, questo dovrebbe essere considerato comunque un importantissimo passo avanti. Un'Unione monetaria con questi limiti introdurrebbe nel processo un *fattore di irreversibilità*, creando istituzioni, come il sistema europeo di banche centrali, e una rete di rapporti di interdipendenza che non si potrebbero sopprimere senza una crisi di dimensioni catastrofiche. Essa richiederebbe certo una prosecuzione, anzi un'intensificazione, della lotta per la creazione di un governo democratico europeo, ma consentirebbe di portarla avanti su di una base più solida e ne migliorerebbe fortemente le prospettive di successo.

Il minimo politico-istituzionale.

Indipendentemente dal legame che esiste tra Unione monetaria e Unione politica, è un fatto che nel dibattito politico europeo prevale l'opinione che l'allargamento dell'Unione richieda comunque qualche forma di rafforzamento delle istituzioni. La maggioranza degli uomini di governo europei è cosciente dell'importanza decisiva che ha per tutti la prosecuzione dell'esperienza comunitaria ed è favorevole ad una riforma che la renda possibile, quale che sia la disponibilità di ciascuno di essi a consentire cessioni di sovranità. Da queste posizioni si differenziano soltanto alcuni governi, e in primo luogo quello britannico, che si propone esplicitamente di sfruttare l'allargamento per annacquare l'Unione e trasformarla in un'area di libero scambio. Peraltro le formule che sono state proposte per rafforzare le istituzioni dell'Unione sono innumerevoli e in contrasto l'una con l'altra. Esse si dividono sostanzialmente in due gruppi. Alcune si prefiggono lo scopo di rafforzare la capacità di agire dell'Unione razionalizzando le istituzioni esistenti, cioè *rimanendo nell'ottica intergovernativa*. Altre quello di trasformare le istituzioni attuali dell'Unione in senso *democratico e federale*.

Prima di entrare nel merito di queste proposte bisogna denunciare la diffusa filosofia secondo la quale *il carattere esclusivo della contrapposizione tra confederazione e federazione* nelle Unioni di Stati è superata ed è frutto di un approccio dottrinario. Secondo questo orientamento il modello «comunitario» configurerebbe una terza via che non si lascerebbe inquadrare in nessuno dei due termini della contrapposizione. Ma questa terza via non esiste. Nell'opposizione tra federazione e confederazione, che è stata del resto al cuore del dibattito che ha accompagnato la nascita degli Stati Uniti d'America, è in gioco l'idea di *sovranità*, che nella federazione viene trasferita ad una

nuova entità statale (e così garantisce, imponendo la regola del diritto nei rapporti tra gli Stati membri, la loro indipendenza, sottraendoli ai condizionamenti che nascono dai rapporti di potere tra Stati sovrani), mentre nella confederazione rimane una prerogativa degli Stati che la compongono. Coloro che definiscono dottrinarmente l'opposizione federazione-confederazione sono in realtà soltanto difensori dello *status quo*, che vogliono mettere in ombra il fatto che *la fondazione di una federazione è un atto radicale di rottura*, e comporta conseguentemente una mobilitazione straordinaria di energie. Identificando nel modello «comunitario» una terza via, essi tentano di sottrarsi alla scelta del trasferimento della sovranità, cioè dell'adozione di una nuova legittimità.

Va da sé che ciò non comporta la negazione della specificità del modello comunitario, né della presenza, nelle istituzioni dell'Unione, di elementi potenzialmente federali. Ma si deve sottolineare con forza che l'unificazione europea, fino a che non sarà giunta al suo esito federale, è destinata a rimanere *un processo di transizione*, le cui configurazioni istituzionali sono provvisorie e instabili. L'attuale struttura istituzionale dell'Unione è una di queste configurazioni, e la presenza in essa di elementi federali è indubbiamente il segno della sua *vocazione federale*. Ma deve essere chiaro che si tratta di una *vocazione non realizzata*, in quanto la sovranità appartiene tuttora inequivocabilmente agli Stati membri, anche se si tratta di una *sovranità in crisi* in quanto è la prerogativa di poteri ormai incapaci di tutelare la sicurezza dei cittadini e di promuoverne il benessere, e quindi di legare stabilmente a sé il loro consenso.

La sfida dell'allargamento impone all'Unione europea di dotarsi di istituzioni che la rendano democratica e capace di agire. Ora, molte delle proposte che sono state avanzate nel dibattito europeo si fondano sull'illusione — o vogliono dare l'illusione — che *questi obiettivi siano raggiungibili senza sacrificare la sovranità degli Stati*. E' il caso, per quanto riguarda il requisito della democraticità, della proposta di rafforzare il controllo dei parlamenti nazionali sulla politica dell'Unione. Questa proposta in realtà non è che la mascheratura democratica della volontà dei poteri nazionali di non cedere la loro sovranità. Un governo democratico dell'Europa deve esprimere una volontà politica *che si è formata a livello europeo* e che ha per oggetto l'interesse del popolo europeo. Se al contrario le decisioni prese a livello europeo sono soltanto il risultato di un *compromesso tra volontà che si sono formate a livello nazionale* e che rappresentano interessi

nazionali, per loro natura diversi, esse rimangono soltanto accordi diplomatici, che in quanto tali non hanno nulla di democratico. A ciò si deve aggiungere che, se le divergenti volontà nazionali si formassero e solidificassero attraverso il canale di un dibattito e di un voto parlamentari, il compromesso ne risulterebbe ulteriormente ostacolato, perché i rappresentanti degli interessi nazionali sarebbero legati, nelle sedi decisionali, da una sorta di mandato imperativo, che impedirebbe loro di sacrificare l'interesse nazionale a breve termine in nome dell'interesse europeo a lungo termine anche nei casi in cui questo sarebbe possibile con le procedure discrete della diplomazia. Va da sé che queste considerazioni non sminuiscono il ruolo che possono giocare, in alcuni momenti nodali del processo costituente dell'Unione, riunioni interparlamentari (le «Assise»), nelle quali siano presenti insieme parlamentari nazionali e parlamentari europei, e nel cui quadro i parlamentari nazionali avrebbero la funzione decisiva di coinvolgere nel processo costituente le forze politiche nazionali e, per il loro tramite, i cittadini.

Altre proposte vengono avanzate con l'obiettivo di rafforzare la *capacità di agire* dell'Unione, per impedire che essa, con l'allargamento, venga diluita in un'entità del tutto incapace di prendere decisioni, ma senza sacrificare per questo la sovranità degli Stati. E' così che si è parlato di un nuovo Trattato dell'Eliseo, di un rafforzamento dell'Eurocorpo, di limitare il numero dei membri della Commissione facendo ruotare i Commissari dei piccoli paesi, di modificare in favore dei grandi Stati la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, di modificare la composizione della «troika» in modo che in essa sia sempre presente il rappresentante di un grande Stato, di realizzare una maggiore proporzionalità, in seno al Parlamento europeo, delle rappresentanze nazionali rispetto alla popolazione, ecc. Tutte queste proposte di fatto mirano a modificare i meccanismi decisionali dell'Unione in modo da consentire la formazione, all'interno dell'Europa allargata, di un *direttorio* formato dagli Stati più importanti, che abbiano di fatto il potere di decidere in nome di tutti. Ora, è evidente che questa soluzione sarebbe, oltre che antidemocratica, del tutto inefficiente. In Europa esiste già un direttorio, anche se informale: ed è stata proprio la sua palese incapacità di decidere, apparsa in modo drammaticamente esemplare in occasione della tragedia della ex Jugoslavia, che ha generato la richiesta di riforma delle istituzioni dell'Unione. Pretendere di riproporre, nel contesto di un'Europa che si avvia ad avere dai venti ai trenta membri, una formula così spettacolarmente fallita

nel contesto dell'Europa a Dodici significa chiudere gli occhi davanti all'evidenza.

A ciò si aggiunge che la formalizzazione del modello del direttorio è condannata ad un fallimento pressoché certo per la prevedibile *resistenza dei piccoli Stati*, che mai si rassegnerebbero ad una situazione di dipendenza istituzionalizzata. Del resto è impensabile che l'Europa si costruisca con metodi autoritari, e non attraverso la libera maturazione di un'idea più avanzata del bene comune.

La verità è che, a medio termine, al di là del progresso, importante ma provvisorio, costituito dalla creazione dell'Unione monetaria, che rafforzerebbe comunque il processo anche in presenza di istituzioni politiche di natura intergovernativa, la sola risposta istituzionale effettiva alla sfida dell'allargamento sarebbe *la creazione di un vero e proprio embrione di Stato federale*, che realizzi insieme l'uguaglianza democratica tra tutti i cittadini dell'Unione e quella tra i suoi Stati membri. I requisiti istituzionali minimi che consentirebbero di qualificare come federale una riforma delle istituzioni dell'Unione sono in sostanza quelli che consentirebbero di *redistribuire il potere europeo già esistente tra gli organi dell'Unione*, superando l'attuale cumulo nelle mani del Consiglio della maggior parte delle funzioni esecutive e della maggior parte di quelle legislative. Si tratterebbe in sostanza di realizzare la codecisione legislativa in tutte le materie di competenza dell'Unione tra un Parlamento europeo che rappresenti i cittadini europei in proporzione al loro numero ed un Consiglio che rappresenti gli Stati su base paritetica o fortemente ponderata in favore dei piccoli paesi, e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo, responsabile di fronte al Parlamento.

In questo quadro, l'estensione del voto a maggioranza, del controllo parlamentare e della competenza della Commissione alla politica estera e di sicurezza potrebbe essere realizzata in un secondo tempo, al termine di un periodo transitorio. A questo proposito si devono fare due osservazioni. La prima è che i principali strumenti di politica estera (e di sicurezza) dell'Unione federale europea sarebbero *l'apertura al resto del mondo della sua politica commerciale e la sua vocazione all'allargamento* e comunque alla creazione di legami organici di associazione e di collaborazione. La politica estera e di sicurezza in senso stretto tenderebbe a seguire gli orientamenti tracciati dalla politica commerciale e di collaborazione economica e sarebbe quindi guidata dal comune interesse europeo anche se per un periodo transitorio essa dovesse rimanere sotto il controllo degli Stati. La seconda è che la carica simbolica

di cui sono investite la politica estera e di sicurezza, soprattutto in Stati come la Francia e la Gran Bretagna che dispongono dell'armamento nucleare, fanno di questa competenza il punto di riferimento privilegiato di quanto resta del sentimento nazionale e della retorica nazionalistica che l'accompagna. Quella dell'immediata attribuzione ad istituzioni federali europee della competenza della politica estera e di sicurezza come condizione *sine qua non* dell'accettazione di qualsiasi riforma delle istituzioni dell'Unione sarebbe quindi una richiesta estremistica, pregiudizievole al successo della battaglia per la creazione di un primo nucleo federale.

Il nucleo federale.

Quali che siano le posizioni circa i requisiti minimi che dovranno presentare le istituzioni dell'Unione per far fronte alla sfida dell'allargamento, è diffusa ovunque la consapevolezza che la loro riforma non potrà coinvolgere nella stessa misura tutti gli Stati membri e i paesi candidati ma che, all'interno dell'Unione, dovrà emergere un «*nucleo duro*», cioè un gruppo ristretto di Stati ai quali spetterà il compito di fare da battistrada.

Prima di procedere nell'analisi, deve essere sottolineato che nel dibattito politico, soprattutto in Francia, l'espressione «nucleo duro» viene spesso usata in un significato equivoco, che tenta di renderne la nozione compatibile con il mantenimento del metodo intergovernativo. In questo senso il nucleo duro dovrebbe essere costituito soltanto da un gruppo di paesi (ruotanti attorno al perno franco-tedesco) che, mantenendosi tra di loro in rapporti di concertazione particolarmente stretta, prenderebbero decisioni comuni che poi imporrebbero al resto dell'Unione, avvalendosi se del caso di nuove regole sulla determinazione delle maggioranze in seno al Consiglio. Si tratta del «direttorio» di cui si è già parlato e che (a parte l'effetto di stabilizzazione che potrebbe avere a breve termine per il fatto di agire come l'espressione politica dell'Unione monetaria) non modificherebbe sostanzialmente la situazione attuale.

In realtà l'idea del «nucleo duro» ha un senso soltanto se si fonda sulla consapevolezza che una riforma istituzionale capace di far fronte alla sfida dell'allargamento *deve avere necessariamente un carattere federale*, e che questa riforma sarebbe destinata a coinvolgere, in un primo tempo, soltanto una parte dei membri dell'Unione. E ciò perché, da un lato, alcuni governi, e in primo luogo la Gran Bretagna, non sarebbero disposti, pur avendone in ipotesi i requisiti, ad entrare

oggi in un'Unione di natura federale, e perché, dall'altro, non potendo l'Unione politica nascere che sul terreno dell'Unione monetaria, la composizione dei due raggruppamenti dovrebbe *in una certa misura* coincidere, talché non potrebbero accedere all'Unione politica gli Stati, a cominciare dai paesi candidati dell'Europa centro-orientale, che non avessero i requisiti obiettivi necessari per accedere all'Unione monetaria. L'Unione politica nascerebbe quindi escludendo due distinte categorie di Stati: quelli *che non vorranno* e quelli che, pur volendo, *non potranno* aderirvi.

Peraltro il fatto che il nucleo federale non potrebbe che nascere sul terreno dell'Unione monetaria non significa che esso dovrebbe necessariamente essere composto da *tutti* gli Stati che ne faranno parte. E' anzi prevedibile che soltanto una parte degli Stati membri dell'Unione monetaria entrerebbero nel nucleo federale. Nulla vieterebbe quindi che la stessa Gran Bretagna aderisse all'Unione monetaria pur continuando a mantenere un atteggiamento rigorosamente contrario a qualsiasi cessione di sovranità. E' invece difficile immaginare che istituzioni genuinamente federali possano essere create *in un quadro più vasto* di quello dell'Unione monetaria, giacché gli Stati esclusi da quest'ultima disporrebbero di fatto del potere di vanificare, attraverso una politica monetaria indipendente, qualsiasi decisione in materia di politica economica presa dal governo federale.

Comunque sia di ciò, l'Unione monetaria e l'Unione politica devono essere pensate come un *processo*, che parta dal nucleo ristretto dei paesi politicamente ed economicamente più avanzati per estendersi gradualmente all'insieme dell'Unione. Bisogna peraltro constatare che non mancano nel dibattito voci che, pur auspicando soluzioni di tipo federale, e riconoscendo che costringere l'intera Unione a procedere alla velocità del paese più lento porterebbe il processo alla paralisi, rifiutano ogni formula del genere «Europa a due velocità» o «Europa a cerchi concentrici», sostenendo che esse porterebbero alla divisione definitiva dell'Unione in due gruppi di paesi aventi diversa dignità. Ma la presenza nel dibattito di posizioni incoerenti non rende meno decisivo né meno urgente il problema della creazione del nucleo federale.

La strada da percorrere.

Rimane il problema delle *strategie* da seguire per giungere alla formazione del nucleo federale. Questo infatti risponde ad un'esigenza obiettiva ed urgente. Ma fino ad oggi la sua necessità è stata compresa, oltre che dai federalisti e da alcune isolate, per quanto importanti,

personalità politiche francesi, soltanto dai parlamentari tedeschi del gruppo CDU/CSU che hanno elaborato l'ormai famoso documento reso pubblico il 1° settembre 1994. Per il resto le reazioni sono state in genere confuse ed incerte. Non si è ancora manifestata, nei paesi che hanno la vocazione obiettiva di costituire il nucleo federale, una chiara volontà di realizzarlo.

Come sempre accade di fronte alle scelte storiche decisive, anche in questo caso la mancanza o la debolezza della volontà politica si nascondono dietro pretese difficoltà obiettive che impedirebbero la realizzazione del progetto. Nei confronti della proposta della creazione di un nucleo federale nell'ambito dell'Unione la difficoltà che si fa valere è costituita dal fatto che *esso sarebbe incompatibile con i Trattati attualmente in vigore* e quindi non potrebbe essere realizzato senza violarli o senza apportarvi le profonde modificazioni necessarie per rendere le istituzioni e le competenze del nucleo federale compatibili con le istituzioni e le competenze dell'Unione. La prima di queste alternative sarebbe inaccettabile per il rispetto che è dovuto ai Trattati, e comunque irrealizzabile perché gli stessi Stati in possesso dei requisiti necessari per costituire il nucleo federale non sarebbero disposti, per realizzare questo obiettivo, a pagare il prezzo della loro denuncia. La seconda sarebbe impraticabile perché dovrebbe essere realizzata con il consenso unanime di tutti i membri dell'Unione, a norma dell'art. N del Trattato di Maastricht e dell'art. 236 del Trattato CEE, e quindi anche dai governi degli Stati che sarebbero esclusi dal nucleo federale; e questi, a cominciare dalla Gran Bretagna, rifiuterebbero un assetto che li confinerebbe in una posizione periferica, e quindi negherebbero il loro consenso.

Questo modo di affrontare il problema presuppone una concezione del diritto, e nel caso specifico dei Trattati istitutivi dell'Unione, come un insieme di norme astratte e pietrificate anziché come una realtà vivente, che l'evolvere dei rapporti politici, economici e sociali, e l'intervento della volontà umana, trasformano incessantemente per adattarla al mutare delle circostanze. Ed è un dato di fatto che, se esistesse già in alcuni paesi la volontà determinata di creare un nucleo federale all'interno dell'Unione, le forme giuridiche per realizzare questo obiettivo e per porre su nuove basi i rapporti con i paesi inizialmente esclusi sarebbero facilmente trovate, così come esse sono state facilmente trovate in tutti i tornanti decisivi del processo di integrazione europea, quando si è realmente manifestata la volontà di realizzare degli avanzamenti.

Ma oggi, se è vero che quello del nucleo federale è un problema

ineludibile, che il momento nel quale esso dovrà essere affrontato si approssima e che sta quindi per manifestarsi una reale opportunità storica, è anche vero che la volontà politica dei governi, con la parziale eccezione di quello tedesco, è ancora debole e confusa. Ed è questa, e solo questa, la ragione per la quale sia la strada della rottura che quella dell'accordo appaiono così difficili da percorrere. Il problema è quindi quello di rafforzare la volontà politica là dove essa è insufficiente e di favorirne la nascita là dove essa non esiste ancora. E per questo è necessario entrare nel dibattito sulla procedura da seguire e prendere in esame più in profondità il problema della percorribilità di quelle che sembrano essere le sole due strade pensabili per giungere alla creazione del nucleo federale, non già valutandole sulla base della volontà politica esistente oggi e del grado attuale di maturazione dell'opinione pubblica, ma sapendo che queste, sempre che agli uomini politici e ai cittadini siano presentate soluzioni obiettivamente ragionevoli, *maturano nel corso del processo* sotto l'incalzare dei problemi; e che liquidarle entrambe pregiudizialmente come impossibili significherebbe semplicemente rinunciare alla creazione del nucleo federale, e quindi *accettare che il futuro dell'Unione venga deciso dai paesi contrari* a qualunque sua evoluzione in senso democratico e sopranazionale, cioè che il convoglio continui a marciare alla velocità del vagone più lento, nell'attesa — illusoria e suicida sullo sfondo della minacciosa rinascita del nazionalismo — che la volontà europea maturi lentamente in tutti i membri dell'Unione fino a portarli a decidere all'unanimità, in un futuro lontano e indeterminato, e a prezzo di chissà quali terribili prove, la creazione di una Federazione europea a venti o a venticinque.

Veniamo quindi all'esame delle due strade. La prima è quella della stipula di un nuovo Trattato che abbia come suo contenuto esclusivo la creazione di un nucleo federale tra gli Stati che hanno la volontà di realizzarlo, *rimandando ad un momento successivo il problema di regolare i suoi rapporti con il resto dell'Unione*. Questa linea di condotta comporterebbe la denuncia, esplicita o implicita, dei Trattati in vigore, con particolare riferimento alla procedura prevista dall'art. N del Trattato di Maastricht e dall'art. 236 del Trattato CEE. La seconda è quella dell'*inserzione della costituzione del nucleo federale nel contesto di un Trattato più ampio*, stipulato con il consenso di tutti i membri dell'Unione a norma dell'art. N del Trattato di Maastricht e dell'art. 236 del Trattato CEE, che disciplini, mediante i necessari adattamenti, i rapporti tra il nucleo federale e gli Stati membri che ne rimarrebbero

esclusi, nonché gli strumenti e le forme del successivo allargamento del nucleo federale.

Deve essere sottolineato, e si tornerà brevemente su questo punto in conclusione, che i due approcci non sono alternativi, ma compatibili. L'obiettivo del nucleo federale potrà essere raggiunto soltanto se l'intransigenza nel tenere fermo il risultato da perseguire sarà accompagnata dalla massima disponibilità a trovare accomodamenti soddisfacenti con i paesi che rimarranno, quantomeno in un primo tempo, esclusi dal progetto. Ma è essenziale che in prima istanza la proposta del nucleo federale *eviti qualsiasi accento che possa far pensare all'intenzione di introdurre in Europa un elemento permanente di divisione*. La creazione del nucleo federale deve cioè essere presentata per quello che è, cioè come il solo modo possibile per dare inizio ad un processo destinato ad estendersi rapidamente al di là dei suoi confini iniziali, fino ad abbracciare l'intera Europa.

In particolare, la proposta iniziale, pur dichiarando chiaramente non negoziabile il carattere federale del «nucleo duro», dovrebbe avere tre requisiti: a) il nucleo federale dovrebbe essere presentato come parte di un accordo più ampio, che regoli fin dall'inizio i rapporti tra le sue istituzioni e quelle dell'Unione, e la ripartizione delle competenze tra i due ambiti, in modo da garantire agli altri Stati la continuità del godimento dei diritti loro derivanti dall'appartenenza all'Unione; b) i paesi del nucleo federale dovrebbero impegnarsi ad aiutare concretamente quelli tra i paesi esclusi che avessero la volontà di entrarvi a realizzare le politiche necessarie per far convergere i principali indicatori delle loro economie con quelli delle economie dei paesi del nucleo federale; c) dovrebbe essere fissato un calendario di riunioni intergovernative nelle quali la posizione dei paesi inizialmente esclusi sarebbe riesaminata periodicamente in vista di una loro futura adesione.

Mentre un approccio che scontasse fin dall'inizio una rottura spingerebbe nel campo avverso tutti gli incerti e coloro che considerano il rigoroso rispetto formale delle procedure in vigore come una priorità assoluta, una proposta di questo genere sarebbe verosimilmente accettata dalla parte non pregiudizialmente contraria dell'opinione pubblica non solo nei paesi che avranno la possibilità e la volontà di far parte del nucleo federale fin dall'inizio, ma anche in quelli che in un primo tempo vorranno o dovranno rimanerne esclusi. Essa costituirebbe quindi un importante fattore di maturazione delle coscienze, che renderebbe più facile il cammino del progetto e ne accelererebbe l'esito

positivo. Ed essa non escluderebbe, ma al contrario farebbe nascere, o comunque rafforzerebbe, nel corso del negoziato, la volontà dei paesi favorevoli di giungere, in caso di necessità, alla rottura: ma questa determinazione emergerebbe al termine di una trattativa iniziata su posizioni di apertura, e apparirebbe chiaramente come il risultato della rigidità della controparte. E ne conseguirebbe in ultima istanza che alcuni degli Stati che, pur avendo i requisiti necessari per far parte del nucleo federale, vi si opponessero per motivi politici, posti di fronte alla fermezza dei governi favorevoli e acquisita quindi la consapevolezza di non essere in grado di fermare il processo sfruttando le loro divisioni, troverebbero più conveniente entrarvi fin dall'inizio anziché rimanerne esclusi.

Francesco Rossolillo

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANNA COSTA, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Segretaria del gruppo di Pavia dell'Associazione europea degli Insegnanti.

FEDERICO FABBRINI, Professore ordinario di diritto dell'Unione europea presso la Dublin City University e Direttore Fondatore del Brexit Institute.

SPYRIDON ST. KOGKAS, membro della Sezione di Atene dell'UEF-Grecia-EEvOE.

STEFANO CHIESA, membro della Sezione di Milano del Movimento federalista europeo.

