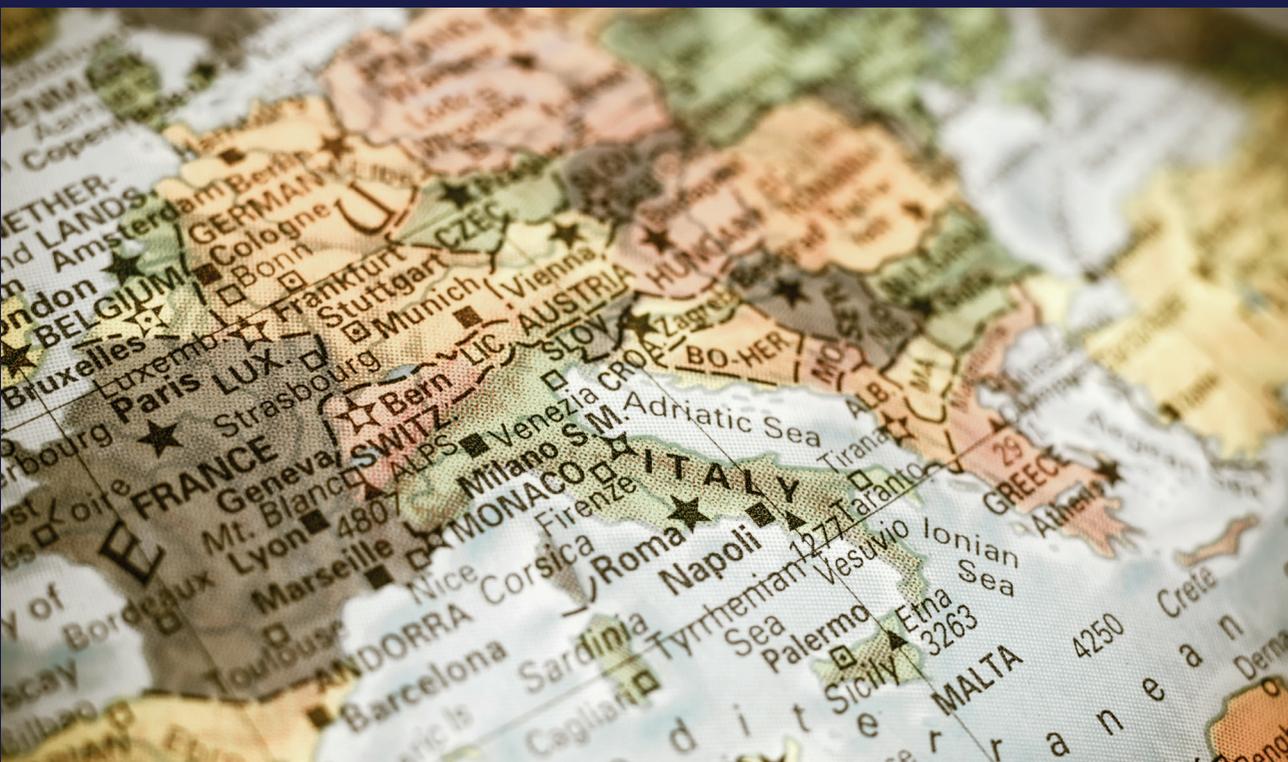


Quo vadis Europa?

Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi
Una riflessione multidisciplinare



a cura di

Lorenzo Federico Pace



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE



Edizioni **Efestò**

L'arte del buono e del giusto



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DEL MOLISE

Quo vadis Europa?

Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi
Una riflessione multidisciplinare

a cura di
Lorenzo Federico Pace



Edizioni **Efestò**

Quo vadis Europa?

Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi
Una riflessione multidisciplinare.



COPYRIGHT 2023, EDIZIONI EFESTO ©



Libreria Efesto - Via Corrado Segre, 11 (Roma)
06.5593548 - info@edizioniefesto.it
www.edizioniefesto.it

*A norma di legge è vietata la riproduzione,
anche parziale, del presente volume
o di parte di esso con qualsiasi mezzo*

Collana: *L'arte del buono e del giusto*

Curatore: *Lorenzo Federico Pace*

ISBN 978-88-3381-487-2

luglio 2023

Impaginazione e stampa:

Libreria Efesto | **edizioniefesto.it**

Volume pubblicato con fondi della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Indice

INTRODUZIONE

Luca Brunese – <i>Prefazione</i>	11
Giovanni Cerchia – <i>Le contraddizioni di un continente</i>	13
Stefania Giova – <i>La nascita di un progetto</i>	15
Lorenzo F. Pace – <i>Quo vadis Europa?</i> <i>Il significato di un titolo, il significato di un progetto</i>	17

INTERVENTO INTRODUTTIVO

Ugo Villani, <i>Il cammino europeo tra crisi e sviluppi</i>	23
---	----

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE CAUSATE DALLA GUERRA

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE PER LA DEMOCRAZIA EUROPEA

Lorenzo F. Pace, <i>Federazione, Confederazione, Organizzazione sovranazionale?</i> <i>L'Unione europea e la sua natura giuridica</i>	55
Gregory Alegi, <i>Un'Unione più completa: l'esperienza USA come modello per l'UE</i> <i>e il timore di un Atlantico più largo</i>	61
Fabio Serricchio, <i>Quale assetto per la "nuova" Europa?</i>	73

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DELLO STATO DI DIRITTO E DEL FUTURO ALLARGAMENTO DELL'UNIONE

Mario Carta, <i>Stato di diritto, primato del diritto dell'UE e processo di allargamento</i> <i>dell'UE: un trittico in via di composizione?</i>	89
Maria Rosaria Mauro, <i>Le diverse applicazioni del principio di condizionalità</i> <i>nella prassi dell'UE</i>	115
Filomena Pietrovito - Alberto Pozzolo, <i>Allargare l'Europa e allargare l'Euro:</i> <i>quali benefici e quali rischi?</i>	137

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Matteo Napolitano, <i>Piccola antologia dell'instabilità internazionale</i>	159
Giuliano Resce, <i>Disuguaglianze tra territori e politiche di coesione</i>	171

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE NASCENTI DA ALTRE CRISI: L'ECONOMIA, LE MIGRAZIONI E LA SALUTE

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DELL'ECONOMIA

Gian Luigi Tosato, <i>Riflessioni sulla riforma della governance economica della UE</i>	185
Gianluca Contaldi, <i>Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU</i>	193
Ruggiero Dipace, <i>Sviluppo economico, semplificazioni e liberalizzazioni amministrative</i>	221
Maria Antonia Ciocia, <i>Il deposito cauzionale per la circolarità nell'economia</i>	245

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DELLE MIGRAZIONI

Francesco Cherubini, <i>L'immigrazione irregolare nell'Unione europea</i>	263
Giuseppe Morgese, <i>I percorsi legali di ingresso nell'UE tra iniziative in corso e prospettive future</i>	287
Carlo Lallo - Cecilia Tomassini, <i>Le demografie europee tra migrazioni e crescita naturale</i>	301

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE IN MATERIA DI SALUTE PUBBLICA

Alessandro Cioffi, <i>Amministrazione europea e interesse generale</i>	323
Soraya Espino Garcia, <i>La risposta dell'Unione europea alla pandemia del Covid-19: analisi delle principali azioni per coordinare la lotta contro la pandemia e i suoi effetti</i>	329
Mariangela D'Ambrosio, <i>Salute europea e disuguaglianze sociali: l'approccio sociologico in tempo pandemico</i>	339

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DELLA CRISI DEL CAMBIAMENTO AMBIENTALE E DELLA SOSTENIBILITÀ

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DAL CAMBIAMENTO E DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Celeste Pesce, <i>Il Green deal europeo e la neutralità climatica entro il 2050</i>	359
Idiano D'Adamo, <i>Analisi dei Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda 2030 in Europa: valutazioni ed implicazioni economiche</i>	373

Notizie sugli autori	381
----------------------	-----

INTRODUZIONE

Luca Brunese*

Prefazione

Il volume è il risultato di un progetto finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel quadro della “Conferenza sul futuro dell’Europa”, i cui risultati sono stati presentati nell’ultima edizione della *Summer School* di Scienze politiche.

Tratta delle sfide a cui l’Unione europea è stata esposta nel periodo ribattezzato della “permacrisi”, periodo cioè in cui si sono succedute numerose e inattese difficoltà causate dalla guerra, dai problemi economico-finanziari, dalle migrazioni, dalla pandemia, dal cambiamento climatico.

Questi sono temi che non solo interessano l’Unione europea come organizzazione ma che hanno dirette ripercussioni sulla nostra Università.

Basti pensare, per quanto riguarda la pandemia del Covid-19, agli impegni che sono stati profusi dalla nostra Università al fine di superare le “inimmaginabili” problematiche da questa derivanti. Ma così come la guerra in Ucraina, a fronte della quale l’Università del Molise, ad esempio, si è resa disponibile a ricevere studenti ucraini.

I temi trattati nel volume rappresentano bene anche una delle peculiarità dell’Università del Molise. Cioè un’Università strettamente collegata al “territorio” ma che si inserisce in un contesto europeo ed internazionale. Basti pensare ai numerosi progetti ed accordi con Università europee ed internazionali che permettono, tanto agli studenti quanto ai docenti, la circolazione delle idee e del sapere in una dimensione continentale.

Inoltre il progetto “*Quo Vadis Europa?*” permette di sottolineare un altro aspetto importante dell’attività universitaria, e non solo dell’Università del Molise: la multidisciplinarietà. Il volume affronta le singole “sfide” dell’Unione europea organizzando, per ciascuna di esse, un “colloquio” tra economisti, giuristi, storici e sociologi. Tale dimensione del sapere, quella

* Rettore dell’Università degli Studi del Molise.

di affrontare singoli temi da prospettive differenti, è divenuto un elemento centrale in un mondo in cui la specializzazione della conoscenza è a volte estrema.

Infine il fatto che il progetto alla base di questo volume sia stato finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri permette di sottolineare un altro aspetto importante dell'attuale vita delle Università: la possibilità di accedere a finanziamenti legati alle procedure PNRR, che stanno caratterizzando in maniera importante la vita accademica di questo decennio.

Giovanni Cerchia*

Le contraddizioni di un continente

La Summer School può essere ormai considerata una delle più avvincenti e consolidate tradizioni dei corsi di studio in Scienze politiche del nostro Ateneo, un'occasione importante di approfondimento, scambio internazionale e diffusione territoriale delle ricerche.

Il presente volume raccoglie i più importanti contributi del nostro appuntamento del 2022, al quale ho avuto il piacere di partecipare, prendendo parte alla tavola rotonda sulle sfide che il periodo delle crisi pone all'Unione europea: un tema tanto più scottante nel cuore di una guerra che ha rimesso in discussione temi e punti di riferimento che pensavano acquisiti per sempre. L'Europa - nome di una mitica principessa fenicia rapita da un dio e trasportata nell'Ellade, attraversando lo spazio comune del Mediterraneo - è in primo luogo un'idea di civiltà che ambisce (nonostante tutte le contraddizioni, gli errori e gli orrori che l'anno comunque segnata) a darsi un fondamento sul dialogo, sull'incontro e sul meticciato, contro ogni visione di omogeneità etnica o razziale, ortodossia religiosa e istituzionale, pericolose derive che hanno prodotto immani sofferenze. Il conflitto che dal febbraio 2022 agita il cuore dell'Europa scuote quindi le sue prospettive di fondo, mettendo in discussione la nostra capacità di far fare nuovi e decisivi passi in avanti al progetto di una casa comune costruita sul diritto, sulla comprensione reciproca e sul rifiuto della violenza come strumento di soluzione di contrasti e prospettive divergenti.

Il sogno federalista è stato ed è il più maturo e ambizioso tentativo di andare in questa direzione, dopo i disastri della prima metà del Novecento e i rischi dei decenni successivi. Un lungo percorso è stato compiuto e un senso di comune appartenenza è stato via via costruito, soprattutto dalla

* Direttore del Dipartimento di economia, Professore ordinario di storia contemporanea, Università degli Studi del Molise.

generazioni più giovani, anche grazie alle Università e ai suoi programmi di studio e di collaborazione continentale. Non di meno, i fatti davanti ai nostri occhi dimostrano per l'ennesima volta che un'integrazione meramente economica, azzoppata da un'architettura istituzionale figlia delle miopi resistenze sovrane dei singoli stati (i limiti ancora posti all'iniziativa dell'unico organo effettivamente eletto dai popoli, le maggioranze qualificate, l'unanimità sulle questioni di fondo, la mancanza di una costituzione che segni il perimetro dei valori comuni e intangibili, l'incapacità di darsi una politica estera comune), tratteggiano il ruolo di un'Europa divenuta di certo un gigante produttivo e commerciale, ma che resta amputata sul terreno della politica: un nano che potrebbe essere un gigante se solo decidesse di crescere e di giocare una funzione di riequilibrio, di più equa distribuzione delle risorse e delle opportunità, di garante di una crescita sostenibile, ma soprattutto di pacificazione e di ricostruzione di ordine mondiale multilaterale. Potremmo farlo proprio perché siamo l'Europa che ha scatenato due guerre mondiali e ne conserviamo memoria, ne conosciamo tutti i rischi.

Insomma, la storia non è terminata e dobbiamo affrontare nuove sfide, senza alcuna vera certezza di successo. Possiamo però contare sulla nostra volontà e sulla nostra caparbia insistenza a ricordare ciò che è stato e ci ha condotto fino all'oggi. Un compito al quale anche la nostra *Summer school* ha dato un contributo, gettando semi e sollevando questioni che, speriamo, possano aiutarci a riflettere e ad agire per il meglio.

Stefania Giova*

La nascita di un progetto

La *Summer School* di Scienze politiche da oltre dieci anni rappresenta il fiore all'occhiello dei Dipartimenti di economia e di giurisprudenza del nostro Ateneo.

Il tema dell'edizione 2022 è stato “*Quo vadis Europa? Le sfide dell'Unione europea nel tempo delle crisi*”, con l'obiettivo d'incoraggiare una riflessione interdisciplinare sulle possibili soluzioni alle sfide con le quali l'Unione europea è chiamata a misurarsi nell'attuale momento, caratterizzato da tante difficoltà; da ultime la pandemia da Covid-19 e lo scoppio della guerra in Ucraina.

Il progetto ha preso spunto da una brillante idea del professore Lorenzo Pace di rispondere – coordinandosi con me e lavorando insieme anche durante i finesettimana – a una *call* bandita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri su temi relativi alla Convenzione sul futuro dell'Europa.

Quando abbiamo avuto notizia dell'esito positivo, di comune accordo abbiamo deciso di destinare il finanziamento alla nuova edizione della *Summer School*, individuando il Comitato scientifico nonché i temi dai quali non si sarebbe potuto prescindere. Il programma definitivo, così ricco ed elaborato, è stato quindi frutto corale dell'impegno del Comitato.

Una delle particolarità di tale edizione della Scuola – che già per natura e tradizione ha la vocazione alla multidisciplinarietà – è che ha visto molto più marcata questa caratteristica: ad ogni sessione hanno partecipato economisti, giuristi, sociologi, storici.

Come si vedrà nel volume – che ne raccoglie gli atti – la conferenza è iniziata con la *lectio magistralis* del professore Villani, che abbiamo ringraziato

* Professoressa ordinaria di diritto privato, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, Direttore del Dipartimento di economia (2018-2022), Università degli Studi del Molise.

calorosamente per la presenza, alla stessa è seguita una tavola rotonda alla quale hanno partecipato molti illustri colleghi del nostro Ateneo e di altre Università italiane ed europee. Nei giorni successivi si sono tenute differenti giornate tematiche.

Gli studenti che hanno partecipato all'iniziativa sono stati numerosi come mai prima e di questo siamo stati particolarmente contenti. Probabilmente la scelta di programmarla in *Summer*, in estate – proprio a luglio – quando sono più liberi dagli impegni accademici è risultata vincente.

Lorenzo F. Pace*

Quo vadis Europa?

Il significato di un titolo, il significato di un progetto

SOMMARIO: 1. Il significato di un titolo. – 2. Il significato di un progetto.

1. Il titolo del presente volume, “*Quo Vadis Europa?*”, è stato “provocatoriamente” scelto per uno specifico motivo. “*Quo Vadis Europa?*” costituisce infatti il titolo di un noto intervento dell’allora Ministro degli esteri tedesco, Joschka Fischer, tenutosi il 12 maggio 2000 a Berlino presso l’Università *Von Humboldt*. In tale intervento si sosteneva la necessità di un “cambio di passo” del processo d’integrazione europea e, tra l’altro, il superamento della natura di Unione di Stati dell’Unione europea per procedere verso la costituzione di una Federazione.

Tale conferenza era stata organizzata da Ingolf Pernice, professore di diritto costituzionale dell’Università *Von Humboldt*, noto sostenitore della ricostruzione dell’Unione europea secondo il paradigma “costituzionale-statale”. Cioè l’idea che l’Unione europea non costituisce un’Unione di Stati (o meglio un’Organizzazione sovranazionale) bensì un ente *sui generis* che può essere analizzata secondo le categorie del diritto costituzionale statale.

L’intervento di Joschka Fischer si inseriva in un contesto accademico in cui si sosteneva la necessità di modificare i Trattati - ormai incapaci di gestire un’Unione così complessa - modificando la stessa natura dell’Unione. Non è un caso che nel 2004 il “Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa” cercava di rappresentare questo cambiamento. Ed infatti in esso, cioè nel contesto di un Trattato, erano “inseriti” principi tipicamente statuali: la presenza di una “*Supremacy Clause*”, l’esistenza di atti definiti “legislativi”, etc.

La sorte del Trattato che istituisce una “Costituzione per l’Europa” è noto. Esso non è mai entrato in vigore per via dei *referenda* negativi in Francia ed in Olanda. Il (necessario) Trattato di riforma dell’Unione ha

* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi del Molise.

preso poi la “forma” del Trattato di Lisbona (2007) che ha recepito buona parte dei contenuti del “Trattato costituzionale” eliminando, però, gli aspetti quali quelli della *Supremacy clause* e dell’idea di atti “legislativi”.

Paradossalmente, dopo pochi anni, nel 2009 iniziava un lungo periodo di crisi, che dura ancora oggi, e che ha prodotto delle sfide per l’Unione europea risolte anche con rilevanti modifiche istituzionali. Le crisi sono quella dell’eurozona (2009-2013), della *Brexit* (2016-2019), del Covid-19 (2020-2023), la guerra in Ucraina (2021-...).

La modalità con cui l’Unione europea e gli Stati membri hanno risposto a tali crisi hanno dimostrato, nei fatti, come l’Unione non costituisca un ente *sui generis* che poteva essere analizzato secondo le categorie del diritto costituzionale statale.

Per questo motivo il presente volume utilizza “provocatoriamente” il titolo dell’intervento di Joschka Fischer di ormai 23 anni fa: “*Quo vadis Europa?*”. Diversamente da quanto sostenuto allora, lo sviluppo del processo d’integrazione europea non ha portato alla nascita di una Federazione. Le numerose crisi degli ultimi anni, e le risposte dell’Unione e degli Stati membri, hanno confermato, diversamente, che l’Unione continua a costituire un’Organizzazione sovranazionale.

2. Passiamo a chiarire il significato del progetto “*Quo vadis Europa?*” i cui risultati sono contenuti nel presente volume.

L’obiettivo del volume è proprio quello d’individuare le sfide che l’Unione europea ha dovuto affrontare negli ultimi vent’anni e valutare in quale modo tali sfide sono state (almeno temporaneamente) vinte. Tali riflessioni sono fondate non su generiche teorie sulla natura giuridica dell’Unione. Esse, diversamente, riflettono su come l’Unione europea si è “comportata sul campo” in ciascuno dei settori oggetto di analisi.

La particolarità del presente progetto – come è ricordato nel titolo – è la sua natura multidisciplinare. Ciascuno dei temi oggetto di riflessione è infatti affrontato da economisti, giuristi, sociologi, storici.

Il volume è organizzato, dopo l’intervento introduttivo di Ugo Villani – “Il cammino europeo tra crisi e sviluppi” – in tre sezioni che individuano le sfide all’Unione: la prima, la guerra; la seconda, l’economia, le migrazioni e la salute; la terza, il cambiamento ambientale e la sostenibilità.

La prima sezione, relativa alle sfide causate dalla guerra, è declinata in tre distinti temi. Il primo riguarda le sfide per la democrazia europea. Ne discutono, oltre al sottoscritto con il contributo “Federazione, Confederazione, Organizzazione sovranazionale? L’Unione europea e la sua natura giuridica”, uno storico ed un sociologo. Gregory Alegy con il contributo “Un’Unione

più completa: l'esperienza USA come modello per l'UE e il timore di un Atlantico più largo"; Fabio Serricchio con il contributo "Quale assetto per la "nuova" Europa?".

Il secondo tema è quello delle sfide dello Stato di diritto e del futuro allargamento dell'Unione. Introduce il tema Mario Carta, giurista studioso di diritto dell'Unione europea, con "Stato di diritto, primato del diritto dell'UE e processo di allargamento dell'UE: un trittico in via di composizione?". Segue Maria Rosaria Mauro, giurista, con un contributo dal titolo "Le diverse applicazioni del principio di condizionalità nella prassi dell'UE". Concludono due economisti, Filomena Pietrovito e Alberto Pozzolo, con il contributo "Allargare l'Europa e allargare l'Euro: quali benefici e quali rischi?".

Il terzo tema è quello della sfida dei diritti fondamentali. Qui intervengono uno storico delle relazioni internazionali, Matteo Napolitano, con il contributo "Piccola antologia dell'instabilità internazionale". Conclude un economista, Giuliano Resce, con "Disuguaglianze tra territorio e politica di coesione".

Nella seconda sezione sono affrontate le sfide nascenti da "altre" crisi: quella economica, le migrazioni e la salute.

Per quanto riguarda le sfide derivanti dalle crisi economico-finanziarie inizia Gian Luigi Tosato, giurista studioso di diritto dell'Unione europea, con "Riflessioni sulla riforma della *Governance* economica della UE". Prosegue Gianluca Contaldi, anch'egli giurista studioso di diritto dell'Unione europea, con "Su taluni problemi strutturali del programma *Next Generation EU*". Ruggiero Dipace, giurista, partecipa con un contributo dal titolo "Sviluppo economico, semplificazioni e liberalizzazione amministrativa". Termina Maria Antonia Ciocia, giurista, con "Il deposito cauzionale per la circolarità dell'economia".

Per quanto riguarda le migrazioni, Francesco Cherubini, giurista, partecipa con il contributo "L'immigrazione irregolare nell'Unione europea"; prosegue Giuseppe Morgese, anch'egli giurista, con "I percorsi legali d'ingresso nell'Unione europea tra iniziative in corso e prospettive future". Chiudono due demografi, Carlo Lallo e Cecilia Tomassini, con un contributo su "Le demografie europee tra migrazioni e crescita naturale".

Riguardo alle sfide relative alla salute pubblica, Alessandro Cioffi, giurista, partecipa con un contributo su "Amministrazione europea e interesse generale"; prosegue Soraya Espino Garcia, studiosa di diritto dell'Unione europea, con una riflessione su "La risposta dell'Unione europea alla pandemia del Covid-19: analisi delle principali azioni per coordinare la lotta contro la pandemia e i suoi effetti". Conclude la sociologa Mariangela D'Ambrosio con una riflessione su "Salute europea e disuguaglianze sociali: l'approccio sociologico in campo pandemico".

La terza sezione del volume affronta le sfide dell'Unione Europea collegate alla crisi del cambiamento ambientale ed alla sostenibilità.

Celeste Pesce, giurista, affronta il tema "Il *Green deal* europeo e la neutralità climatica entro il 2050". Conclude l'economista Idiano D'Adamo con "Analisi dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) dell'Agenda 2030 in Europa: valutazioni ed implicazioni economiche".

**INTERVENTO
INTRODUTTIVO**

Ugo Villani*

Il cammino europeo tra crisi e sviluppi

SOMMARIO: 1. Le battute d'arresto e i momenti critici nell'integrazione europea e il loro impatto sociale. – 2. La crisi finanziaria del 2009. – 3. La crisi migratoria del 2015. – 4. *Segue*: tendenze intergovernative nella politica di asilo e immigrazione. – 5. *Segue*: l'accoglienza degli sfollati ucraini e il suo carattere eccezionale. – 6. La risposta alla crisi da Covid-19. – 7. La reazione alla guerra in Ucraina. – 8. Gli sviluppi in materia di PSDC e i rischi di appiattimento sulla NATO. – 9. Valutazioni sull'azione complessiva dell'Unione. – 10. La trasformazione in una Unione di valori: limiti e sviluppi degli strumenti di loro garanzia. – 11. La proiezione esterna dei valori europei e rischi di una tutela selettiva e politicizzata.

1. Il cammino che ha condotto alla progressiva costruzione dell'odierna Unione europea è stato spesso tortuoso, accidentato, non privo di battute d'arresto e di fasi critiche. Questi caratteri sono riconoscibili sin dai primi anni di vita delle Comunità europee. Basti ricordare, anzitutto, il fallimento del Trattato di Parigi del 27 maggio 1952, istitutivo della CED (Comunità europea di difesa), alla quale avrebbe fatto seguito una Comunità politica europea. Com'è noto, la decisione del Parlamento francese del 30 agosto 1954 di rinviare *sine die* la discussione sul Trattato ne determinò il definitivo abbandono. Peraltro, come più volte si sarebbe ripetuto nelle vicende successive, a questo insuccesso fece seguito il rilancio della Conferenza di Messina del 1° e 2 giugno 1955; questa, fondandosi più sulla costruzione di un mercato comune che su obiettivi politici, condusse all'istituzione della CEE e dell'Euratom.

Numerose sono state le ulteriori situazioni di *impasse* alle quali, peraltro, hanno fatto sempre seguito iniziative di rilancio. Può ricordarsi la crisi consistente nella politica francese della “sedia vuota” del 1965, la quale fu superata con il c.d. compromesso di Lussemburgo del 28 e 29 gennaio 1966 e, ancor più, la vicenda del progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (c.d. Trattato Spinelli). Esso, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, avrebbe determinato un salto di qualità nell'integrazione

* Professore emerito di diritto internazionale Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

europea, ma non entrò mai in vigore per l'opposizione di alcuni Stati membri, destando un clima di profonda delusione. Tuttavia il processo di revisione dei Trattati ebbe un rilancio con l'Atto unico europeo del 17 e del 28 febbraio 1986, dai contenuti ben più modesti rispetto al suddetto progetto, che ebbe però il merito di rimettere in moto il "cantiere" delle riforme.

Clamoroso fu il fallimento della c.d. Costituzione europea, cioè il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa solennemente firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Esso era il risultato di un intenso negoziato svoltosi, anzitutto, in una "Convenzione" composta dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, della Commissione, del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, che aveva operato con un metodo partecipativo, trasparente, aperto, come mai era accaduto in passato. Sebbene ratificato da numerosi Stati membri, tra cui l'Italia, il Trattato incontrò una bocciatura nel referendum francese del 29 maggio e in quello olandese del 1° giugno 2005 e fu infine abbandonato. Tale epilogo del progetto apparve davvero drammatico, specie a quanti lo avevano caricato di una grande (forse eccessiva) enfasi politica. Ma anche in questo caso il percorso dell'integrazione europea, dopo la brusca interruzione, riprese con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, il quale, frutto del tradizionale metodo della conferenza diplomatica, pur "volando più basso" rispetto alla Costituzione europea (eloquente fu la soppressione sistematica di tutti i simboli europei in essa presenti, dalla bandiera, al motto, all'inno, alla giornata dell'Europa), in sostanza ricomprende in larga parte il suo contenuto.

Un aspetto delle ricorrenti fasi critiche che hanno accompagnato il cammino dell'Unione consiste in ciò, che esse sono state percepite dai governanti, da esponenti del mondo politico, economico e produttivo, da movimenti europeisti, da "addetti ai lavori", da *élites* culturali, provocando ampie discussioni e approfondite riflessioni. Però non hanno realmente coinvolto le società degli Stati europei, se non, forse, quando, occasionalmente, sono state chiamate a pronunciarsi con un referendum; peraltro anche in questi casi non sempre il dibattito politico si è concentrato propriamente sui temi europei oggetto del voto (si ricordi il fantasma del *plombier polonais* agitato in vista del referendum francese sulla Costituzione europea).

Sotto questo profilo ci sembra che le crisi che hanno colpito l'Unione europea negli ultimi anni presentino un carattere differente. Ci riferiamo alla crisi, finanziaria, economica, sociale che si è abbattuta sull'Europa dal 2009; a quelle migratorie, che forse hanno toccato la loro punta più drammatica nel 2015 e nel 2022, con i milioni di sfollati ucraini, e che sembrano nuovamente deflagrare all'inizio del 2023; alla crisi sanitaria da Covid 19, ben presto degenerata in una crisi senza precedenti del tessuto economico

e sociale, che l'Europa (come, d'altra parte, il resto del mondo) ha vissuto dall'inizio del 2020; alla guerra in Ucraina, con i foschi scenari di crisi energetica, alimentare, ambientale. Queste crisi hanno colpito direttamente la vita quotidiana dei cittadini europei, l'occupazione, l'iniziativa economica, l'effettivo godimento dei diritti, specie di quelli sociali, il senso di sicurezza.

2. Quanto detto vale, anzitutto, per la crisi finanziaria, innescata dal fallimento della banca Lehman Brothers negli Stati Uniti il 15 settembre 2008, propagata "per contagio" in Europa, dove si trascinò, grosso modo, sino al 2013. Essa rivelò l'inadeguatezza del sistema e degli strumenti concepiti dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 (anche perché non pensati per crisi provenienti dall'esterno) e si tradusse ben presto in una crisi del debito sovrano di vari Stati aventi economie più deboli, a cominciare dalla Grecia, compresa, poi, nei c.d. PIIGS, determinando una vasta crisi economica e sociale.

La risposta dell'Unione europea si è concretizzata in un nuovo e rafforzato Patto di stabilità e crescita e in più stringenti vincoli per gli Stati membri, in specie appartenenti alla zona dell'euro, riguardo alle loro politiche economiche, ivi compresa la "regola aurea" del pareggio di bilancio, prescritta dal Trattato di Bruxelles del 2 marzo 2012 sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) e inserita nell'art. 81, co. 1, della Costituzione italiana con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012. Un altro importante strumento impiegato è il Meccanismo europeo di stabilità (MES, c.d. fondo salva Stati), istituito con il Trattato di Bruxelles del 2 febbraio 2012 al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri mediante prestiti subordinati a un rigoroso meccanismo di condizionalità, il quale costituisce una vera organizzazione internazionale autonoma e distinta rispetto all'Unione europea. In essa – com'è stato osservato da S. Cafaro – la Commissione non riveste il ruolo sopranazionale che le è proprio, ma piuttosto quello di garante degli Stati che hanno prestato risorse in via bilaterale agli Stati più indebitati, in particolare alla Grecia.

In larga misura lo strumentario messo in campo per fronteggiare la crisi è, quindi, estraneo al diritto dell'Unione europea, malgrado taluni rinvii a quest'ultimo contenuti, in specie, nel *Fiscal Compact*; né hanno avuto successo i ripetuti tentativi della Commissione di integrare il MES nel sistema dell'Unione. L'unico collegamento si è ridotto alla modifica dell'art. 136 TFUE mediante la decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, che ha aggiunto il par. 3, il quale consente

agli Stati membri la cui moneta è l'euro di istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, nel quale la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria è soggetta a una rigorosa condizionalità. La Corte di giustizia, malgrado i dubbi sollevati sulla compatibilità con il diritto dell'Unione sia del *Fiscal Compact* che del MES, riguardo a quest'ultimo ha dichiarato che esso non viola il diritto dell'Unione, anche perché rientra nella materia della politica economica, non in quella monetaria, di competenza esclusiva dell'Unione (sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*). Tuttavia non vi è dubbio che i Trattati in questione determinano una emarginazione sia del Parlamento europeo che della Corte di giustizia (salve le competenze a essa conferite dagli stessi Trattati): delle istituzioni, dunque, deputate a svolgere un controllo, l'una di natura politica e democratica, l'altra di natura giudiziaria, con una conseguente compressione del diritto a una tutela giudiziaria effettiva riconosciuto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La stessa Commissione, come si è rilevato, finisce per vedere in qualche misura snaturato il suo ruolo.

Per quanto riguarda il MES, la Corte di giustizia, nella sentenza del 20 settembre 2016, cause da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising e altri*, ha bensì negato la propria competenza a giudicare la legittimità degli atti emanati o conclusi dalle istituzioni europee nel quadro di tale organizzazione, nella specie, il protocollo d'intesa del 26 aprile 2013 con Cipro ai fini di un'assistenza finanziaria contenente, tra l'altro, misure restrittive dei diritti dei titolari di depositi bancari presso banche cipriote, da questi ritenute lesive del diritto di proprietà garantito dall'art. 17, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali. Essa, infatti, ha dichiarato che tali atti non erano imputabili all'Unione; peraltro, ha affermato la propria competenza a pronunciarsi sulla responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea e della Banca centrale europea in caso di violazione della Carta, in quanto le istituzioni europee sono tenute a rispettare i diritti in essa riconosciuti anche quando operano al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Va segnalato che, malgrado l'importanza di tale affermazione di principio, la Corte ha poi escluso che il Protocollo in questione determinasse una violazione del suddetto art. 17, par. 1, della Carta.

Le misure di austerità imposte agli Stati in applicazione del principio di una rigorosa condizionalità hanno avuto un impatto estremamente negativo, talvolta (come in Grecia) devastante sui diritti sociali dei cittadini, determinando – come è stato giustamente sottolineato da R. Cafari Panico – un affievolimento dei diritti nella crisi economica e sociale (ma, è da ritenere, anche politica) dell'Unione europea. Questa crisi – come abbiamo anticipato – dunque non ha riguardato solo i governi o gli

“addetti ai lavori”, ma ha colpito seriamente la vita quotidiana dei cittadini europei, provocando in essi un diffuso sentimento di sfiducia, di delusione, se non di aperta ostilità nei confronti dell’Unione europea.

3. Nel 2015 l’eccezionale pressione dei flussi migratori provenienti dal Mediterraneo verso la Grecia e l’Italia ha indotto l’Unione europea a istituire un meccanismo di ricollocazione obbligatoria di carattere temporaneo a favore di tali Stati. Esso è contenuto nella decisione 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, presa ai sensi dell’art. 78, par. 3, TFUE, il quale dichiara che, qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un flusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dei suddetti Stati.

Il programma di ricollocazione, sebbene obbligatorio, si è risolto in un sostanziale fallimento, anche a causa di ritardi e carenze degli stessi Stati beneficiari, ma principalmente per l’assoluta mancanza di collaborazione di vari Stati membri, in specie di quelli appartenenti al gruppo di Visegrad. Esso, tuttavia, ha un importante valore simbolico di quel principio di solidarietà del quale costituisce attuazione.

La decisione in parola è stata impugnata dalla Slovacchia e dall’Ungheria, ma la Corte di giustizia, con sentenza del 6 settembre 2017, cause C-643/15 e C-675/15, ha respinto il loro ricorso. Successivamente la mancata esecuzione di tale programma da parte dell’Ungheria, della Repubblica ceca e della Polonia ha provocato l’apertura di una procedura d’infrazione della Commissione, a seguito della quale la Corte di giustizia, con sentenza del 2 aprile 2020, cause C-715/17, C-718/17 e C-719/17, ha dichiarato l’inadempimento di tali Stati.

La vicenda è di estremo interesse per il ruolo che, giustamente, la Corte di giustizia riconosce al principio di solidarietà, il quale, ai sensi dell’art. 80 TFUE (e già dell’art. 67, par. 2, TFUE), governa le politiche dell’Unione relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione, e a quello, che ne costituisce un corollario, della equa ripartizione della responsabilità, anche finanziaria, tra gli Stati membri. La decisione 2015/1601, infatti, rappresenta un’applicazione del principio di solidarietà, come la stessa dichiara esplicitamente; e la Corte di giustizia, nella citata sentenza del 6 settembre 2017, ha affermato che il Consiglio, nell’adottare la decisione impugnata, era effettivamente tenuto a dare attuazione al suddetto principio, il quale, dunque, sembra imporre al Consiglio un obbligo positivo di assumere le misure necessarie nel caso di una situazione di emergenza.

Emerge così la posizione fondamentale che il principio di solidarietà (e di equa ripartizione della responsabilità) occupa nella politica europea in esame, accanto agli altri, consistenti nella equità della stessa politica nei confronti dei cittadini extraeuropei (art. 67, par. 1, TFUE), nell'attribuzione di uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessiti di protezione internazionale, nel rispetto del non respingimento (art. 78, par. 1, TFUE e articoli 18 e 19 della Carta dei diritti fondamentali). Oltre ai principi specificamente relativi alle politiche di asilo e di immigrazione va da sé che, anche in tali materie, le istituzioni europee devono rispettare il diritto dell'Unione. Ciò assume un particolare rilievo con riguardo ai diritti umani fondamentali, che sotto diversi profili rischiano di essere pregiudicati nelle materie considerate, specie nel contrasto all'immigrazione illegale (che, pure, costituisce un obiettivo della politica comune dell'immigrazione ai sensi dell'art. 79, par. 1, TFUE). In proposito va ribadito che i diritti fondamentali – come risulta da tutti gli atti internazionali o nazionali in materia – non sono una benevola “concessione” alle “persone per bene”, ma appartengono a tutti e ognuno, ivi compresi gli immigrati clandestini, irregolari, o persino delinquenti.

Come si è già notato, al principio di solidarietà è riconosciuto dalla Corte di giustizia una funzione basilare ai fini dell'adozione della decisione sul meccanismo temporaneo di ricollocazione obbligatoria. Ma va sottolineato che esso dovrebbe informare l'intera legislazione “a regime” dell'asilo e dell'immigrazione, non solo le misure temporanee per fronteggiare situazioni eccezionali di emergenza.

4. Anche in materia di asilo e immigrazione può constatarsi una tendenza degli Stati membri a sfuggire al quadro giuridico e istituzionale dell'Unione europea, utilizzando strumenti e tecniche intergovernative che talvolta escludono il Parlamento europeo, o ne riducono il peso decisionale, e la competenza della Corte di giustizia, che sarebbe invece essenziale specialmente per verificare il rispetto dei diritti umani dei cittadini di Paesi terzi.

Una manifestazione del metodo intergovernativo è chiaramente rinvenibile, anzitutto, nella decisione (sia pure di carattere informale) del Consiglio europeo di indurre (ma, di fatto, d'impegnare) il Consiglio a stabilire all'unanimità modifiche del sistema comune europeo di asilo (CEAS), attualmente contenuto essenzialmente nel regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013 (c.d. Dublino III). Sin dalle conclusioni del 15 dicembre 2016 del Consiglio europeo, considerato che “dai costanti sforzi profusi nei mesi scorsi ai fini della revisione del sistema europeo comune di asilo sono emerse alcune aree di convergenza, mentre in altre

si rende necessario proseguire i lavori (...), il Consiglio è invitato a portare avanti il processo con l'obiettivo di giungere a un consenso sulla politica dell'UE in materia di asilo nel corso della presidenza entrante”.

A parte il riferimento, alquanto utopistico, ai tempi, cioè il semestre della presidenza entrante (al contrario, anche l'attuale Presidenza del Consiglio, la Svezia, sin dall'inizio del suo mandato, il 4 gennaio 2023, ha escluso la possibilità di un nuovo patto sull'immigrazione prima del 2024), ciò che si è realmente deciso è la necessità che ogni revisione del sistema europeo comune di asilo sia definita mediante un “consenso”, in altri termini all'unanimità. È appena il caso di ricordare che, invece, la normativa relativa a un sistema europeo comune di asilo, in base all'art. 78, par. 2, TFUE, dovrebbe essere adottata con la procedura legislativa ordinaria, cioè con la “codecisione” tra il Parlamento europeo e il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

Elementi intergovernativi nella gestione dei flussi migratori risultano anche da accordi e “intese” (dall'incerto valore giuridico) tra Stati membri che implicano una loro cooperazione bilaterale per il trasferimento del richiedente asilo (o altre forme di protezione internazionale). Frequenti sono anche le intese, che coinvolgono più Stati membri, sulla redistribuzione di migranti sbarcati nel porto di uno Stato membro, come nel caso di quelli scesi a Malta il 9 gennaio 2019, dopo diciannove giorni in mare a bordo delle due navi di organizzazioni non governative, la *Sea Watch* e la *Sea Eye*, e trasferiti fra otto Stati membri. Può inoltre ricordarsi la dichiarazione comune di intenti, adottata a Malta il 23 settembre 2019 da Germania, Francia, Italia e Malta, su un meccanismo temporaneo di solidarietà per la redistribuzione dei migranti provenienti via mare, a suo tempo molto pubblicizzata, ma risoltasi in un sostanziale insuccesso.

Le conseguenze della tendenza in parola consistono anzitutto in uno “scivolamento” dal sistema normativo obbligatorio, fondato sulla solidarietà, prefigurato dai Trattati europei, a uno di carattere sostanzialmente volontaristico, in quanto convenuto consensualmente tra Stati membri o rimesso alla loro unilaterale disponibilità. Come vedremo, anche i più recenti sviluppi della politica dell'Unione in materia, quali risultano, per esempio, dalla dichiarazione del Consiglio del 10 giugno 2022, mostrano una netta tendenza a preferire forme di cooperazione volontaria tra gli Stati membri.

Un'altra conseguenza è la difficoltà di raggiungere una revisione del sistema di Dublino III, in specie della competenza dello Stato di primo arrivo del richiedente protezione ad esaminare la sua domanda, a causa di una sorta di (illegittimo) diritto di veto arbitrariamente ideato dal Consiglio europeo. Il richiesto consenso nel Consiglio, inoltre, finisce per ridurre il ruolo del

Parlamento europeo (e del principio democratico che in esso si esprime al livello più significativo), in quanto il baricentro della procedura di revisione del sistema di Dublino III tende a spostarsi nel consenso in seno al Consiglio, quindi al livello dei governi nazionali.

La ricerca di strumenti di gestione dell'asilo e dell'immigrazione all'esterno del sistema dell'Unione europea, poi, determina, evidentemente, una totale esclusione delle competenze del Parlamento europeo, in una materia pur così politicamente sensibile, così come della Corte di giustizia, il cui controllo sul rispetto dei diritti umani – come si è già rilevato – sarebbe invero indispensabile.

Purtroppo lo stesso giudice europeo si è, talvolta, autoescluso da tale controllo e, più in generale, dal suo compito istituzionale di assicurare “il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati”, come recita l'art. 19, par. 1, co. 1, TUE. Ciò è accaduto, in particolare, riguardo alla “Dichiarazione UE-Turchia” del 18 marzo 2016, la quale prevede che tutti i migranti irregolari che giungano in Grecia dalla Turchia siano rinviiati in Turchia e che, per ogni siriano rinviiato in Turchia, quest'ultima insedi un altro siriano in uno Stato membro dell'Unione europea. È stato denunciato da più parti, comprese numerose organizzazioni non governative, che tale sistema (che contempla una serie di svantaggi, anche economici, per la Turchia) rischia di provocare espulsioni collettive, respingimenti verso la Turchia in violazione del principio di *non-refoulement*, di discriminazioni tra richiedenti asilo (o altra protezione internazionale) a favore dei soli siriani, assenza di qualsiasi considerazione della condizione individuale o familiare dei migranti, presunzione che la Turchia sia un Paese sicuro sotto il profilo del rispetto dei diritti umani, in specie dei migranti.

Ebbene, essendo stato impugnato tale atto da alcuni privati che ne chiedevano l'annullamento, il Tribunale dell'Unione, con ordinanza del 28 febbraio 2017, cause T-192/16, T-193/16 e T-257/16, si è dichiarato incompetente in quanto la Dichiarazione sarebbe estranea al diritto dell'Unione europea, poiché non potrebbe qualificarsi come un accordo internazionale dell'Unione. Sebbene il giudizio del Tribunale sia stato confermato dalla Corte di giustizia con ordinanza del 12 settembre 2018, cause da C-208/17 P a C-210/17 P, esso lascia alquanto perplessi, ove si consideri che la “Dichiarazione” è stata adottata in una riunione del Consiglio europeo con il Primo Ministro turco, con la partecipazione del Presidente del Consiglio europeo e di quello della Commissione. In ogni caso, esso è stato sottratto, dagli stessi giudici dell'Unione, al controllo sulla sua compatibilità con il diritto dell'Unione.

L'uso di strumenti estranei al sistema europeo a opera di singoli Stati ha confermato il rischio di una pericolosa e inaccettabile deriva nel rispetto dei diritti umani fondamentali garantiti dal diritto dell'Unione (nonché da quello degli Stati in questione). Esempio di tale deriva è il Memorandum d'intesa tra la Libia e l'Italia del 2 febbraio 2017, sottoscritto dal Presidente del Consiglio Paolo Gentiloni e dal (sedicente!) capo del governo libico Fayez al-Sarraj, il quale si risolve in un'assistenza (anche finanziaria) dell'Italia ai guardiacoste libici e in una sostanziale corresponsabilità nelle gravi violazioni dei diritti umani che vengono perpetrati in territorio libico. Tale collaborazione, per di più approvata dai Paesi dell'Unione e dalla Commissione, è stata severamente condannata dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, il quale, in un comunicato del 14 novembre 2017, ha dichiarato che la sofferenza dei migranti detenuti in Libia è un "oltraggio alla coscienza dell'umanità".

5. Uno spirito di grande apertura e solidarietà ha caratterizzato la risposta dell'Unione europea, sollecitata anche dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, alla fuga di civili dall'Ucraina a seguito dell'aggressione della Russia il 24 febbraio 2022. Questa ha provocato un esodo massiccio di sfollati anzitutto nei Paesi europei più vicini all'Ucraina, come la Polonia, la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania (oltre che in Moldavia). L'Unione europea ha reagito applicando immediatamente per la prima volta la direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Tale direttiva, adottata a seguito delle drammatiche esperienze dei conflitti in Jugoslavia e in Kosovo, è espressamente volta a prevedere un sistema di solidarietà tra gli Stati membri e istituisce una procedura di carattere eccezionale che garantisce una tutela immediata e temporanea, saltando le consuete procedure amministrative, agli sfollati, definiti come i cittadini di Paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro Paese o regione di origine o che sono stati evacuati e il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso, tra i quali, in particolare, le persone fuggite da zone di conflitto armato.

Come si è accennato, la direttiva non era stata mai applicata, tanto che si era anche prospettata la sua abrogazione. Invero non erano mancate talune richieste di attivare la protezione temporanea, con riferimento, per esempio, alla situazione in Siria, in alcuni Paesi africani mediterranei, in Afghanistan, ma evidentemente non vi era sufficiente intesa o volontà

politica nel Consiglio. È questo, infatti, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati, con decisione adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Nel caso degli sfollati ucraini, invece, il Consiglio ha preso la decisione di esecuzione in tempi rapidi – decisione (UE) 2022/382 del 4 marzo 2022 – e con voto unanime ed essa è entrata in vigore lo stesso giorno della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (L. 71), avvenuta in pari data.

Malgrado alcuni rilievi che possono muoversi riguardo alla individuazione (ritenuta alquanto restrittiva) delle persone qualificabili come “sfollati” dall'Ucraina, non vi è dubbio che la concessione della protezione temporanea rappresenti un evento quasi epocale, anche perché attua in maniera coerente e autentica una solidarietà anzitutto verso gli ucraini, ma anche tra gli Stati membri. La concessione della protezione temporanea comporta una vasta gamma di diritti per gli sfollati ucraini, come il diritto al lavoro, al soggiorno, all'alloggio, all'assistenza sanitaria, all'istruzione scolastica. Inoltre, come ha cura di rammentare la citata decisione (UE) 2022/382 del 4 marzo 2022, i cittadini ucraini, ai sensi del regolamento (UE) 2017/850 del 17 maggio 2017 (ribadito dal regolamento (UE) di codificazione 2018/1806 del 14 novembre 2018), sono esenti dall'obbligo di visto per l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea, per cui hanno diritto, dopo essere stati ammessi nel territorio, di circolare liberamente all'interno dell'Unione. Pertanto “essi possono scegliere lo Stato membro in cui intendono godere dei diritti connessi alla protezione temporanea e raggiungere i familiari e gli amici attraverso le importanti reti delle diaspore attualmente esistenti in tutta l'Unione” (punto 16 del preambolo della decisione del Consiglio del 4 marzo 2022).

Non può non destare un vivo compiacimento la decisione assunta a favore degli sfollati ucraini. Essa, infatti, rappresenta uno sviluppo e un progresso eccezionali nella politica migratoria dell'Unione europea, in considerazione dello spirito solidaristico e umanitario che la anima e della forte e coesa volontà degli Stati membri della quale dà prova.

Resta tutto da vedere, peraltro, se tale atteggiamento assunto dinanzi all'aggressione subita dall'Ucraina possa segnare una svolta nella politica migratoria dell'Unione, con una seria ripresa del dibattito sulle proposte del 23 settembre 2020 della Commissione (nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo). Come è stato osservato (G. Morgese), il modello realizzatosi per i cittadini ucraini potrebbe anche suggerire di valorizzare la libertà di movimento dei beneficiari di protezione internazionale, accordata agli sfollati ucraini, che si risolve in una scelta dello Stato dove collocarsi, in luogo delle “compartimentazioni” derivanti dal sistema di Dublino III. Invero la

stessa decisione (UE) 2022/382, al punto 16 sopra ricordato, dopo avere constatato che gli sfollati ucraini possono scegliere lo Stato membro nel quale insediarsi, dichiara che “ciò faciliterà nella pratica l’equilibrio degli sforzi tra Stati membri, riducendo quindi la pressione sui sistemi nazionali”. Realisticamente, sembra molto più verosimile che lo spirito di accoglienza manifestato nei confronti dei cittadini ucraini resti un episodio del tutto eccezionale. In esso la solidarietà emersa tra gli Stati membri è dovuta, per un verso, al sostegno a un Paese vittima di un’aggressione, ma, per altro verso, anche a un mutato atteggiamento dei Paesi dell’Europa orientale (il gruppo di Visegrad), solitamente arroccati su posizioni restrittive e alquanto individualistiche di fronte alle pressioni migratorie, che invece, in questa emergenza, erano i più esposti a inimmaginabili esodi di massa e, per tale ragione, inclini a trovare soluzioni comuni e solidali.

Sul piano generale, invero, modesti o inconsistenti sono gli sviluppi della politica europea in materia di asilo e immigrazione. Il Consiglio, nella composizione dei ministri competenti in materia di migrazione (di regola quelli degli affari interni), il 10 giugno 2022 ha adottato una dichiarazione su un meccanismo volontario di solidarietà, il quale rappresenterebbe un primo passo nella graduale attuazione del proposto Patto europeo sulla migrazione e asilo. Sebbene pubblicizzato dai media (e... dai ministri partecipanti) come un importante avanzamento strategico della politica europea ispirata ai principi di solidarietà e di responsabilità, il meccanismo è del tutto volontario e, in definitiva, si limita a rimarcare che esso è diretto a fornire ai Paesi membri più colpiti dai flussi migratori nel Mediterraneo e più sotto pressione un’assistenza, da parte degli altri Stati membri, offrendo ricollocamenti (indicati come metodo preferito di solidarietà) e contributi finanziari. Ma la stessa dichiarazione non mette in alcun modo in discussione il doveroso rispetto del diritto dell’Unione, in particolare il regolamento 604/2013 (c.d. Dublino III). L’estrema debolezza del meccanismo, anche da un punto di vista politico, è confermata dall’osservazione che esso è stato recepito in una dichiarazione del 22 giugno successivo, sottoscritta solo da diciotto Stati membri (oltre che da tre Stati associati al sistema Schengen, Norvegia, Liechtenstein, Svizzera).

In definitiva, pur con tutto il compiacimento per lo spirito di accoglienza dell’Unione verso gli sfollati ucraini, non può non destare una profonda amarezza la sua chiusura di fronte ai tanti fuggitivi da altri scenari di guerra e di violenza, se non, addirittura, un atteggiamento di sostegno e di colpevole complicità con Paesi terzi dai quali partono flussi migratori (come la Libia), nei quali la guerra, la devastazione, l’anarchia sono state portate da Paesi europei, come il Regno Unito, la Francia e l’Italia. Alle discriminazioni tra

“fuggiaschi”, che per vero sono state rilevate anche tra gli sfollati ucraini nella ricordata decisione di esecuzione del 4 marzo 2022, se ne aggiungono, così, altre ben più gravi e massicce. Basti ricordare l’atteggiamento di contrasto alle c.d. “strumentalizzazioni” dei migranti a fini politici da parte della Bielorussia, per “destabilizzare” Paesi membri (qualificate come attacchi ibridi!), concretizzotesi in un complesso di misure previste nella proposta di regolamento della Commissione del 14 dicembre 2021. Si tratta di misure largamente corrispondenti a quelle già adottate con la legislazione “emergenziale” dalla Lituania e condannate dalla Corte di giustizia con la sentenza del 30 giugno 2022, causa C-72/22 PPU. E l’immagine di una Europa fortezza, chiusa in se stessa e preoccupata principalmente di controllare e di difendere le proprie frontiere esterne, terrestri e marittime, emerge dalle conclusioni del Consiglio europeo del 9 e 10 febbraio 2023, nelle quali, tra l’altro, si prevede un rafforzamento dell’azione esterna intensificando la cooperazione con i Paesi di origine e di transito al fine di prevenire le partenze irregolari e aumentare e rendere più rapidi i rimpatri e le riammissioni.

6. Un forte impulso all’approfondimento dell’integrazione europea è venuto dalle sfide poste dalla più grave crisi sanitaria che dal secondo dopoguerra si è abbattuta sull’Europa (e sul mondo): la pandemia Covid-19. Essa, con la sua estrema violenza e il suo rapido contagio transfrontaliero, anzitutto ha mostrato l’evidente impotenza dei singoli Stati a combatterla; inoltre ha provocato un impatto devastante sul tessuto economico e sociale dell’Unione e dei suoi Stati membri.

La risposta alla pandemia delle istituzioni europee ha rivelato la loro determinazione e capacità di reagire in maniera pronta ed efficace, con uno spirito di coesione e di solidarietà quale, forse, non era mai emerso in precedenza. Questo fenomeno è ancor più significativo se si considera che, ai sensi dell’art. 168 TFUE, la sanità pubblica è materia che rientra nella competenza dei singoli Stati membri, mentre l’Unione ha compiti molto modesti di completamento delle politiche nazionali, di promozione della cooperazione tra gli Stati membri, nonché il potere di adottare misure d’incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si propagano oltre frontiera, con esclusione di qualsiasi armonizzazione normativa (art. 4, par. 2, *l*, TFUE). Pertanto, sul piano strettamente sanitario, l’azione più rilevante dell’Unione europea è consistita nella conduzione da parte della Commissione, insieme a una squadra negoziale congiunta rappresentativa degli Stati membri, di trattative con le società multinazionali farmaceutiche per l’acquisto di vaccini.

L'azione più incisiva dell'Unione, fondata su basi giuridiche diverse, si è realizzata nei settori economici e sociali gravemente colpiti dalla pandemia.

In un primo momento gli Stati membri si sono mossi in ordine sparso. Per di più, alcuni hanno sottovalutato, con colpevole superficialità, la gravità della situazione. Ma progressivamente si è fatta strada, anzitutto nelle istituzioni sopranazionali (a cominciare dalla Commissione), la necessità di una condotta coordinata e coesa per fronteggiare una crisi dalla quale nessuno Stato poteva illudersi di salvarsi ripiegandosi su posizioni nazionalistiche o "autarchiche".

Pertanto è stata messa in campo una vasta gamma di iniziative per sostenere le economie più gravemente pregiudicate dalle conseguenze del Covid-19. Così, da un lato, sono state effettuate imponenti operazioni finanziarie, con l'acquisto di titoli di Stato e un sensibile aumento del credito da parte della BCE e significativi impegni della BEI, ed è stata sospesa l'applicazione del Patto di stabilità. Dall'altro, sono stati adottati strumenti innovativi, commisurati alla gravità e alla imprevedibilità della crisi. Particolarmente importante è lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza a seguito del Covid-19 (SURE), il quale prevede un sostegno agli ammortizzatori sociali degli Stati membri, istituito con il regolamento (UE) 2020/672 del 19 maggio 2020. Quest'ultimo è stato emanato sulla base dell'art. 122 TFUE, che consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere un'assistenza finanziaria a uno Stato membro minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Anche il MES è stato sottoposto a una rilevante innovazione consistente nell'apertura di una linea di credito svincolata dalla rigorosa (e screditata) condizionalità e subordinata alla sola condizione – ben comprensibile e giustificata – che i fondi siano utilizzati per il finanziamento dei costi, diretti o indiretti, dell'assistenza sanitaria, delle cure e della prevenzione connessi alla crisi del Covid-19.

Il risultato più importante dell'azione europea volta a combattere la crisi innescata dalla pandemia, sia dal punto di vista della sua entità finanziaria che per il profondo significato politico, è rappresentato dall'approvazione da parte del Consiglio europeo del fondo *Next Generation EU*, sulla base di una proposta della Commissione ufficializzata il 27 maggio 2020. Tale proposta prevedeva l'istituzione di un fondo di rilancio dell'economia europea (denominata dalla stessa Commissione *Recovery Fund*), collegato a un quadro finanziario pluriennale 2021-2027 riveduto e ampliato. La grande novità politica consiste nel fatto che tale fondo è finanziato mediante emissioni debitorie dirette da parte dell'Unione. Si è realizzato così, per la

prima volta, una mutualizzazione comune del debito e ha trovato concreta attuazione quel principio di solidarietà divenuto una vera necessità storica per salvare l'Europa da una crisi che, se non affrontata con misure forti, efficaci, condivise, appariva suscettibile di smantellare sia la coesione economica del mercato interno che la coesione sociale dell'Unione europea.

Come si è detto, il piano della Commissione, sia pure con alcune variazioni, è stato approvato dal Consiglio europeo svoltosi dal 17 al 21 luglio 2020 quando, alle 5,32, i suoi componenti hanno adottato le conclusioni, frutto di un estenuante negoziato e del più lungo Consiglio della storia europea e, probabilmente, tra i più complessi e decisivi. In esso i Capi di Stato o di governo hanno raggiunto un accordo con il quale è stata approvata sia l'istituzione del Fondo, costituito da 390 miliardi di euro a fondo perduto e da 360 di prestiti, che un ambizioso quadro finanziario pluriennale 2021-2027 di 1.074 miliardi di euro.

L'accordo politico nel Consiglio si è concretizzato in vari regolamenti. Va ricordato, in particolare, il regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dopo la crisi Covid-19, basato sul menzionato art. 122 TFUE, quindi in considerazione di una situazione eccezionale. Una differente base giuridica ha il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Esso (al pari del regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021, che istituisce uno strumento di sostegno tecnico e che richiama anche l'art. 197, par. 2, TFUE, concernente la cooperazione amministrativa) è fondato sull'art. 175, co. 3, TFUE, il quale consente al Parlamento europeo e al Consiglio, deliberando con la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, di adottare azioni specifiche che si rivelassero necessarie per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, rafforzando la sua coesione economica, sociale e territoriale.

Come è stato osservato, in particolare da G. Contaldi, l'abbandono della disposizione dell'art. 122 TFUE, preordinata a fronteggiare una situazione di carattere eccezionale, per così dire "patologica", a favore di una norma, quale l'art. 175, co. 3, TFUE, che si colloca nel contesto "fisiologico" delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale, segna un deciso distacco dalla logica emergenziale propria della crisi pandemica (come già di quella finanziaria precedente) e propone un nuovo modello di "normalità" nel quadro di un profondo rinnovamento delle strutture e degli strumenti economici e organizzativi.

In questa ottica di “normalità” la *Next Generation EU* potrebbe spogliarsi della sua originaria connotazione di eccezionalità emergenziale e porsi come modello per nuove e più intense esperienze di integrazione quale un’autentica unione fiscale, con un potere impositivo, di indebitamento e di spesa dell’Unione europea, nella quale la Commissione potrebbe diventare il maggiore emittente sopranazionale di debito in Europa (E. Triggiani). Anche prescindendo da eventuali, più ambiziosi sviluppi, i quali, come è stato sottolineato da G. L. Tosato, richiederebbero modifiche dei Trattati europei, strumenti analoghi a quello creato per fronteggiare la crisi pandemica potrebbero utilizzarsi, sulla base dell’art. 122, par. 2, TFUE, per intervenire con un’assistenza finanziaria allo Stato, o agli Stati membri interessati, al verificarsi di nuovi eventi eccezionali, come una guerra, una crisi energetica, o alimentare, che il singolo Stato non sia in grado di contrastare.

In definitiva, la vicenda del Covid-19 mostra che, quando l’Unione europea riesce a dare una risposta coesa e solidale a una crisi pur di estrema gravità, tale risposta appare suscettibile non solo di contrastare efficacemente le sue conseguenze, ma anche di promuovere nuovi strumenti di cooperazione che realizzano una più stretta integrazione a un salto di qualità nel cammino dell’Unione europea.

Va sottolineato che per il raggiungimento di risultati forse insperati è stata decisiva la volontà politica degli Stati membri, benché affiancati dalle istituzioni più propriamente comunitarie, a cominciare dalla Commissione. Determinanti, infatti, sono state le conclusioni approvate il 21 luglio 2020 dal Consiglio europeo. Esse, per quanto estremamente apprezzabili quali attuazione concreta di quello spirito di solidarietà che è alla base del progetto europeo, tuttavia, nella complessità e nell’ampiezza del sistema prefigurato, finiscono per comprimere le competenze delle altre istituzioni europee, quali la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio. Sebbene tali conclusioni non manchino di fare salvo il rispetto del ruolo delle diverse istituzioni, esse, di fatto, le vincolano ad adottare i conseguenti provvedimenti richiesti dalla loro attuazione, e in maniera tempestiva, pena il fallimento del sistema disegnato dallo stesso Consiglio europeo. Trova così conferma l’osservazione che il ritorno al classico metodo intergovernativo, di stampo internazionalistico, risulta decisivo, se non ineludibile, quando l’Unione si trovi dinanzi a crisi particolarmente gravi e potenzialmente esiziali per la costruzione europea.

7. La presente, drammatica crisi innescata dall’invasione dell’Ucraina da parte della Russia il 24 febbraio 2022 ha incontrato una reazione immediata, unitaria ed estremamente energica dell’Unione europea (molto meno

concordi gli Stati membri sono apparsi rispetto ai successivi, gravi problemi emersi, specie nell'approvvigionamento energetico).

Il Consiglio europeo, già a poche ore dall'invasione, ha condannato con la massima fermezza l'aggressione della Russia e ha chiesto il ritiro delle sue forze armate. Inoltre ha preannunciato una vasta gamma di sanzioni e di misure restrittive destinate a produrre enormi e gravi conseguenze per la Russia nei settori finanziario, energetico, dei trasporti, dei beni a duplice uso, nel controllo e nel finanziamento delle esportazioni, nella politica, nonché ulteriori inserimenti di persone fisiche e giuridiche di nazionalità russa negli elenchi di soggetti colpiti da misure restrittive e nuovi criteri di inserimento, assicurando che il Consiglio avrebbe adottato senza indugio le proposte della Commissione e dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Le prime misure sono state immediatamente adottate con la decisione (PESC) 2022/329 del Consiglio del 25 febbraio 2022 e il corrispondente regolamento (UE) 2022/330 del Consiglio del 25 febbraio 2022 e pochi giorni dopo con la decisione (PESC) 2022/346 del Consiglio del 1° marzo 2022 e il regolamento (UE) 2022/345 del Consiglio in pari data, nonché con la decisione (PESC) 2022/351 e il regolamento (UE) 2022/350, anch'essi del 1° marzo 2022.

Tecnicamente la rapida approvazione delle decisioni (PESC) e dei regolamenti (UE) è stata agevolata dal fatto che essi si inseriscono in un quadro di preesistenti sanzioni contro la Russia a seguito dell'annessione della Crimea nel 2014 e tuttora in vigore. Non c'è dubbio, tuttavia, che le misure dell'Unione europea conseguenti all'aggressione all'Ucraina esprimano una decisa e condivisa volontà politica sia degli Stati membri che delle sue istituzioni, a cominciare dalla Commissione. Le sanzioni contro la Russia e le misure restrittive nei confronti di suoi organi, enti e cittadini, infatti, si sono costantemente ampliate e aggravate, in un continuo crescendo di severità e rigore.

A esse ben presto si sono affiancate misure di carattere militare consistenti nella fornitura alle forze armate ucraine di materiali e armamenti concepiti per l'uso letale della forza. Ci riferiamo alla decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio del 28 febbraio 2022, la quale ha utilizzato lo strumento europeo per la pace (EPF), istituito con la decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021, il quale, tra l'altro, permette di finanziare le azioni volte a rafforzare le capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare e della difesa (resta un mistero come uno strumento del genere possa denominarsi "per la pace"!). Anche il sostegno militare si è costantemente intensificato. L'Unione europea, con la decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio del

17 ottobre 2022, ha istituito una propria missione di assistenza militare all'Ucraina (EUMAM Ucraina) diretta alla formazione delle forze armate ucraine, operando nel territorio degli Stati membri "finché il Consiglio non decida altrimenti".

Non è possibile, in questa sede, un esame delle misure di varia natura messe in campo dall'Unione europea in risposta all'aggressione russa dell'Ucraina. Va comunque sottolineato che esse devono essere valutate non solo alla luce del diritto dell'Unione europea, ma anche, e soprattutto, del diritto internazionale, al cui rispetto l'Unione è ovviamente tenuta. Sotto questo profilo differenti possono essere le conclusioni a seconda del tipo di misura e dei suoi destinatari.

Così, le sanzioni nei confronti della Russia appaiono, in principio, giustificate quali contromisure che sia gli Stati che le organizzazioni internazionali possono prendere in conseguenza di un illecito che – come certamente è l'aggressione della Russia – costituisce, per un verso, la violazione di una norma imperativa del diritto internazionale generale (*ius cogens*) e, per altro verso, di un obbligo *erga omnes*.

Anche le decisioni con le quali l'Unione europea ha fornito un sostegno militare all'Ucraina appaiono lecite alla stregua del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite. Infatti la fornitura di armi e della formazione militare all'Ucraina sono espressamente dirette a rafforzare le capacità delle forze armate ucraine di difendere l'integrità territoriale e la sovranità del proprio Stato e proteggere la popolazione civile dall'aggressione militare in corso (in questo senso si vedano l'art. 1, par. 2, della decisione 2022/338 e l'art. 1, par. 2, della decisione 2022/1968). L'azione dell'Unione, pertanto, rappresenta una forma di legittima difesa collettiva, consentita sia dall'art. 51 della Carta che dalla corrispondente norma di diritto internazionale generale.

Occorre tuttavia sottolineare che, per quanto lecite, le iniziative di natura militare intraprese dall'Unione europea (e dai suoi Stati membri) sono incompatibili con lo *status* di neutralità e comportano un suo coinvolgimento (come dei suddetti Stati) nel conflitto con la Russia, diventando parte belligerante, come tale esposta anche ad azioni belliche da parte della Russia. In secondo luogo la condotta dell'Unione (e degli Stati membri) è lecita finché resti nei limiti di un'azione di difesa, volta, cioè, a respingere l'aggressione armata della Russia. Ove si trasformasse in una guerra preordinata a "sconfiggere" la Russia, e l'azione militare dell'Ucraina, con le armi fornite dall'Unione, si rivolgesse al territorio russo, essa sarebbe illecita. La guerra, intesa come uso massiccio della forza armata accompagnato dall'*animus bellandi*, dall'intento, cioè, di "debellare" il nemico,

infatti è sempre vietata dall'odierno diritto internazionale e dalla Carta delle Nazioni Unite. Occorre, quindi, guardarsi dalle pericolose tendenze, serpeggianti nelle dichiarazioni di alcuni governi e autorità europee, a cominciare dalla Presidente della Commissione Von der Leyen, dalle quali trapelano, in maniera neppure troppo velata, progetti di "sconfiggere" e di "schiacciare" la Russia. Ipotesi del genere vanno decisamente respinte e condannate.

Le misure restrittive stabilite contro individui consistono, solitamente, nel divieto d'ingresso nel territorio degli Stati membri dell'Unione, nel congelamento dei beni e dei capitali appartenenti alle persone iscritte in appositi elenchi, nel divieto di mettere a loro disposizione beni e risorse finanziarie. Ma esistono anche misure di altro genere, come il divieto per media e canali televisivi e di radiotrasmissione di diffondere informazioni nell'Unione europea o verso la stessa, in quanto i soggetti in questione svolgerebbero attività di propaganda e di giustificazione dell'aggressione russa. È questo il caso della citata decisione (PESC) 2022/351 e del regolamento (UE) 2022/350. Tali atti sono stati impugnati dalla *RT France*, una società televisiva con sede in Francia, il cui capitale sociale è detenuto da un'associazione russa, ma il ricorso è stato respinto dal Tribunale con sentenza del 27 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France c. Consiglio*.

Una valutazione unitaria delle misure restrittive individuali non è possibile, anzitutto in considerazione del loro differente contenuto, che può anche configurarle come atti di ritorsione (per esempio il divieto d'ingresso), in quanto tali inimici, ma sicuramente leciti.

Ci sembra tuttavia che, a prescindere dalla conformità al diritto dell'Unione – tema sul quale si concentra prevalentemente la dottrina, raggiungendo solitamente conclusioni affermative sul punto –, esse sollevino molte perplessità alla luce del diritto internazionale. In via preliminare va sottolineato che le misure restrittive individuali sono presentate, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, come provvedimenti non aventi finalità punitive, sanzionatorie, ma piuttosto dissuasive nei confronti dei destinatari e di pressione sulla Russia, affinché gli uni e l'altra recedano dalla loro condotta, indirettamente o direttamente causa della permanente aggressione all'Ucraina. È certo, peraltro, che esse presuppongono che la condotta in questione sia giuridicamente imputata a tali individui e che provocano un pregiudizio per il loro diritti (anche fondamentali).

Sotto il primo aspetto – l'imputazione della condotta che è causa delle misure restrittive – seri dubbi si pongono quando queste sono dirette contro individui che siano organi della Federazione russa. In base al diritto internazionale, infatti, tale condotta va imputata alla stessa Russia, la quale ne è

ovviamente responsabile. Una ulteriore imputazione all'individuo-organo è prevista solo nel caso di commissione di crimini internazionali, quali il genocidio e i più gravi crimini di guerra e contro l'umanità. In queste ipotesi alla responsabilità internazionale dello Stato si aggiunge quella penale dell'individuo. Ma anche quest'ultima viene in rilievo ai fini dell'esercizio della giurisdizione penale, di giudici nazionali ed eventualmente internazionali (e nei limiti delle norme sulla immunità della giurisdizione) non dell'adozione di misure a seguito di un "giudizio" di un organo politico qual è il Consiglio dell'Unione.

Anche le misure restrittive contro individui o enti privati non si sottraggono all'obiezione di provenire da un organo politico che, nella sostanza, emette un "giudizio" sulla condotta dei destinatari e commina una misura che, quale che sia la sua qualificazione secondo il diritto dell'Unione, dal punto di vista del destinatario rappresenta una lesione dei suoi diritti. Va considerato che le misure adottate colpiscono una gamma estremamente vasta e diversificata di soggetti, dai c.d. oligarchi, ai giornalisti, sino alla ... madre del responsabile del gruppo di mercenari Wagner schierati in Ucraina, misure annullate dal Tribunale con la sentenza dell'8 marzo 2023, causa T-212/22, *Prigozhina c. Consiglio*. Esse, inoltre, incidono pesantemente sui loro diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, quali il diritto di proprietà (art. 17), il diritto di impresa (art. 16), il diritto di essere ascoltati, di accedere al fascicolo che li riguarda, di ricevere una motivazione, nel quadro del diritto a una buona amministrazione (art. 41), la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa (art. 48) e persino la libertà di espressione e d'informazione (art. 11), pur considerata unanimemente un fondamento irrinunciabile di una società democratica, ma che, quando dissente dalla narrazione ufficiale dell'Unione europea, è bollata come propaganda. È vero che, come ha ricordato anche il Tribunale dell'Unione nella menzionata sentenza del 27 luglio 2022, *RT France c. Consiglio*, l'art. 52, par. 1, della Carta consente limitazioni (ma non soppressioni!) dei diritti ivi contemplati, ma la vastità e la gravità delle misure restrittive decretate in maniera continua e crescente dall'Unione non può non destare preoccupazione.

8. L'aggressione russa all'Ucraina ha dato all'Unione un rinnovato impulso anche verso la creazione di una difesa comune europea. Numerose sono le iniziative e le dichiarazioni assunte in specie dal Consiglio europeo, il quale già nelle conclusioni del 16 e 17 dicembre 2021 aveva espresso il proposito dell'Unione di assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza e nel settore della difesa, di perseguire una linea d'azione

strategica e di rafforzare la propria capacità di agire in modo autonomo. Tali propositi sono stati più volte ribaditi dopo il 24 febbraio 2022, per esempio nella importante dichiarazione di Versailles adottata nella riunione informale dei Capi di Stato o di governo dei giorni 10 e 11 marzo 2022. Una realizzazione di tali intenzioni, oltre al ricordato EPF istituito con la decisione (PESC) del 22 marzo 2021, è la bussola strategica per la sicurezza e la difesa, formalmente approvata dal Consiglio dell'Unione il 21 marzo 2022. Essa è stata forse caricata di aspirazioni troppo ambiziose, se si considera che si prevede che entro il 2025 dovrebbe essere pienamente operativa una capacità di dispiegamento rapido di una forza militare costituita da 5000 uomini, certamente inadeguata rispetto allo scenario... apocalittico, di tensioni, sfide e minacce provenienti da ogni parte del mondo, che emerge dal documento del Consiglio.

Sebbene anche negli sviluppi della PSDC si sostenga la pretesa autonomia strategica dell'Unione, il nuovo mantra che dovrebbe essere il *fil rouge* delle politiche europee, essa, nella realtà, appare alquanto illusoria. In tutte le dichiarazioni e gli atti in materia, compresa la bussola strategica, è costante l'affermazione che le relazioni transatlantiche e la cooperazione UE-NATO sono elementi essenziali per la sicurezza degli Stati membri dell'Unione e che un'Unione europea più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa contribuirà positivamente alla sicurezza globale e transatlantica ed è complementare alla NATO, che resta il fondamento della difesa collettiva per i suoi membri (come, del resto, dichiara già l'art. 42, par. 2, co. 2, e par. 7, co. 2, TUE). Lo stretto rapporto con la NATO è solennemente riaffermato nella recente Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO del 10 gennaio 2023. In essa, tra l'altro, le due organizzazioni dichiarano che la NATO rimane il fondamento della difesa collettiva per i suoi alleati ed è essenziale per la sicurezza euro-atlantica e riconoscono "il valore di una difesa europea più forte e più capace, che contribuisca positivamente alla sicurezza globale e transatlantica e sia complementare alla NATO e interoperabile con essa". La Dichiarazione si conclude con l'invito agli alleati in seno alla NATO che non sono membri dell'UE a partecipare il più possibile alle iniziative di quest'ultima e agli Stati membri dell'UE che non fanno parte della NATO a partecipare il più possibile alle sue iniziative.

Viene così a prefigurarsi una sorta di immedesimazione dell'Unione, almeno riguardo alla PSDC, nella NATO e viceversa. Sebbene le dichiarazioni dell'Unione facciano salvo il principio della propria autonomia decisionale, la complementarità dell'Unione alla NATO non può non destare preoccupazione.

In primo luogo, dati i diversi rapporti di forza militare e politica, nei fatti è prevedibile che la complementarità dell'Unione si traduca in subordinazione alla NATO e, in definitiva, agli Stati Uniti. L'appiattimento dell'Unione europea sulle posizioni espresse dal Presidente statunitense Biden e dal Segretario generale della NATO Stoltenberg nella guerra in Ucraina e l'assenza di qualsiasi autonoma iniziativa di pace non fanno certo presagire un suo ruolo indipendente per il futuro. In secondo luogo, in assenza, nei Trattati europei, di una prescrizione analoga al ripudio della guerra, consacrato nell'art. 11 della Costituzione italiana, non può escludersi l'eventualità che l'Unione europea sia coinvolta in operazioni, o vere guerre di aggressione, non certo infrequenti nella prassi della NATO (basti ricordare l'aggressione alla Repubblica federale di Jugoslavia, nella primavera del 1999). Il rischio di una involuzione dell'Unione europea, schiacciata, nella sua politica di difesa, sulla NATO, è accresciuto dal programma che emerge dal nuovo Concetto strategico della NATO adottato a Madrid il 30 giugno 2022. In esso la NATO individua vecchi e nuovi nemici, minacce di ogni genere, dalla terra, dallo spazio, dal cyberspazio, contrapposizioni insanabili tra le democrazie occidentali e, potrebbe dirsi, il resto del mondo! In questo fosco scenario l'unico rimedio che la NATO riesce a mettere in campo è il continuo incremento di forze armate e di spese militari.

Se poi dietro il sempre più stretto rapporto tra l'Unione e la NATO e, più in generale, dietro le iniziative in materia di difesa, si celasse l'intenzione di minacciare o usare la forza per affermare nel mondo i suoi valori e i suoi interessi, occorrerebbe ricordare che, per quanto riguarda il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, essa è subordinata alle Nazioni Unite e al suo ordinamento, non già alla NATO; e che solo le Nazioni Unite, e per esse il Consiglio di sicurezza, possono utilizzare o autorizzare interventi militari e solo per mantenere o ristabilire la pace, non certo per fare guerre.

9. L'analisi svolta nelle pagine precedenti fornisce, a nostro avviso, un quadro di luci e ombre, di momenti di forte coesione tra gli Stati e i cittadini europei, ma anche di visioni e interessi nazionalistici ed egoistici; di forte integrazione nelle istituzioni e nei metodi più propriamente comunitari e, per converso, di ripresa della logica e del metodo intergovernativo; di coerenza dell'azione europea con i propri fondamenti e i propri valori, ma rivelando pure le proprie contraddizioni.

Quel che, tuttavia, può dirsi con certezza è che, dopo ogni crisi o caduta, l'Unione europea si è rialzata riprendendo un cammino che, generalmente, ha condotto a traguardi apprezzabili in termini di approfondimento e di sviluppo della sua integrazione.

Una valutazione delle risposte che l'Unione ha dato alle sue ricorrenti crisi può farsi, ovviamente, da diversi punti di vista. Riteniamo, peraltro, che debba privilegiarsi, quale angolo di osservazione dell'azione dell'Unione europea, la sua conformità allo spirito solidaristico, il quale, ci sembra, rappresenta una cartina di tornasole alla stregua della quale apprezzare la coerenza e il progresso nel processo di sviluppo dell'esperienza europea. La solidarietà, infatti, non è solo un fondamento delle politiche dell'Unione nelle materie nelle quali essa è espressamente menzionata, come l'asilo e l'immigrazione, la politica economica, quella dell'energia ecc. Essa è al centro della costruzione europea sin dal suo atto fondativo, la Dichiarazione del 9 maggio 1950 del ministro degli esteri francese Robert Schuman: "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto".

Declinata in molteplici varianti e materie e riferita a soggetti diversi, la solidarietà permea di sé l'intera Unione europea e il suo ordinamento. Già nel Preambolo del TUE gli Stati membri si dichiarano desiderosi di intensificare la solidarietà tra i loro popoli. Essa ritorna a più riprese nell'art. 3 TUE, che stabilisce gli obiettivi dell'Unione: il par. 3 dichiara che l'Unione promuove la solidarietà tra le generazioni (co. 2) e tra gli Stati membri (co. 3) e, nelle relazioni con il resto del mondo, il par. 5 prevede che l'Unione contribuisca alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli. Anche l'art. 2 TUE, che enuncia i valori sui quali l'Unione si fonda, dichiara che essi sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, tra l'altro, dalla solidarietà. La Carta dei diritti fondamentali, nel Preambolo, menziona anche la solidarietà tra i valori indivisibili e universali sui quali l'Unione si fonda e dedica alla solidarietà il titolo IV (articoli 27-38).

Sebbene non sia espressamente richiamato, uno spirito solidaristico emerge persino dal riferimento all'economia di mercato, che pure, a prima vista, sembrerebbe dominato dal profitto, dall'interesse individuale, se non egoistico. Invece l'art. 3, par. 3, co. 1, TUE dichiara che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato, tra l'altro, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. Anche il mercato, quindi, non è destinato a essere regolato soltanto dalle pure (e talvolta ciniche) leggi economiche, ma è chiamato a svolgere una funzione costruttiva nel raggiungimento del bene comune, del quale la piena occupazione e il progresso sociale costituiscono elementi indefettibili.

Questa visione della solidarietà emerge nettamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Può ricordarsi, di recente, la sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, che nel confermare la sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ha dichiarato

che “lo spirito di solidarietà tra gli Stati membri, menzionati nella disposizione sopra citata (l’art. 194, par. 1, TFUE), costituisce un’espressione specifica, nel settore dell’energia, del principio di solidarietà, il quale a sua volta costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell’Unione”. Essa ha aggiunto, ribadendo le conclusioni affermate nella sentenza impugnata dal Tribunale, che “il principio di solidarietà è sotteso all’intero sistema giuridico dell’Unione (...) ed è strettamente connesso al principio di leale cooperazione, sancito dall’art. 4, par. 3, TUE, in virtù del quale l’Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai Trattati”.

Ora, sotto il profilo della solidarietà, il cammino dell’Unione è alquanto discontinuo. Se, da un lato, nella crisi da Covid-19 l’Unione ha raggiunto, con il *Next Generation EU*, risultati di alto profilo ed incoraggianti anche in vista di possibili sviluppi, dall’altro, non può dirsi che essa abbia ricevuto una coerente attuazione in materia di asilo e immigrazione (che pure, ai sensi dell’art. 80 TFUE, dovrebbero essere governati dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità), né, tanto meno, nella crisi finanziaria del 2009, nella quale, al contrario, l’azione dell’Unione è parsa dominata dallo spirito (o meglio, dall’interesse) delle banche.

Come si è accennato, nelle fasi critiche il metodo comunitario e quello intergovernativo si alternano e si intrecciano. Sovente è quest’ultimo che risulta decisivo per sbloccare situazioni di stallo, specie nell’ambito del Consiglio europeo, e gli Stati tornano i protagonisti, gli “*Herren der Verträge*”. I risultati concreti sono talvolta estremamente positivi, come nell’istituzione del *Next Generation EU*, e probabilmente non sarebbero stati mai raggiunti senza una determinata e concorde volontà politica dei governi degli Stati membri. Per altro verso, tuttavia, il prevalere del metodo intergovernativo può comportare una emarginazione delle istituzioni propriamente comunitarie e – ciò che più conta – una riduzione del principio democratico, incarnato essenzialmente dal Parlamento europeo, e del controllo giudiziario. E può persino condurre a preoccupanti situazioni di stallo, come nell’auspicata, ma tuttora bloccata, riforma del sistema di Dublino III.

Il fenomeno assume caratteri ancor più preoccupanti quando gli Stati, o persino istituzioni europee, ricorrono a strumenti giuridici e a meccanismi estranei al diritto dell’Unione, come nella crisi finanziaria del 2009 e nelle emergenze migratorie. In questi casi i processi decisionali vengono a collocarsi in sedi lontane dalle istituzioni e dai cittadini europei, spesso opache e incontrollabili, in contrasto con i principi di prossimità e di trasparenza.

10. Le ricorrenti battute d'arresto non hanno impedito che la costruzione europea venisse a evolversi, non solo in senso "quantitativo", con il conferimento di sempre più numerose materie alla competenza dell'Unione e l'ampliamento della sua *membership*, ma anche e soprattutto in senso "qualitativo", subendo quasi una mutazione genetica della sua identità. Essa, infatti, nata come entità essenzialmente economica e commerciale, basata sul nucleo fondamentale del mercato comune, si è progressivamente trasformata in una Unione di più vasta ed elevata natura: un'Unione di valori, consacrati nell'art. 2 TUE, consistenti nel rispetto della dignità umana, nella libertà, nella democrazia, nell'uguaglianza, nello Stato di diritto e nel rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; valori sui quali l'Unione si fonda e che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

Il rispetto di tali valori e l'impegno a promuoverli sono condizioni indispensabili per l'ammissione di nuovi membri (art. 49 TUE); per altro verso, la loro osservanza da parte degli Stati membri è soggetta a un procedimento di controllo e di sanzioni regolato dall'art. 7 TUE. Esso può condurre alla constatazione da parte del Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, di una violazione grave e persistente dei suddetti valori a opera di uno Stato membro, alla quale può seguire la sospensione di alcuni diritti di tale Stato. Lo stesso art. 7, par. 1, contempla una difesa "più avanzata" dei valori in discorso, stabilendo la possibilità di constatare che esiste un evidente rischio di una loro violazione grave.

Detto procedimento non è stato mai applicato, anzitutto per la difficoltà di raggiungere le maggioranze molto ampie richieste (o addirittura l'unanimità) nelle istituzioni competenti; le quali, per una scelta che non ci sembra condivisibile, sono quelle politiche, mentre un ruolo del tutto marginale ed eventuale ha la Corte di giustizia. Ma forse è anche l'estrema gravità della procedura (l'ex Presidente della Commissione Barroso la definì l'opzione nucleare) che ha indotto tali istituzioni a esercitare un certo *self-restraint*, per evitare contraccolpi e reazioni politiche indesiderate.

A difesa di uno dei valori fondamentali, lo Stato di diritto, da qualche anno si è impegnata anche la Corte di giustizia, la quale ha affermato la propria competenza a sindacare che gli Stati membri dispongono dei rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva – e quindi, anzitutto, indipendente – nell'ambito del diritto dell'Unione. Inoltre, sul piano normativo, l'Unione ha adottato il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio

dell'Unione legato alle violazioni dello Stato di diritto, che ha già trovato applicazione nei confronti dell'Ungheria, con decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022.

11. I valori di cui all'art. 2 TUE hanno anche una proiezione esterna. L'Unione europea, infatti, ai sensi dell'art. 3, par. 5, TUE, nelle relazioni con il resto del mondo afferma e promuove i suoi valori (nonché i suoi interessi). A tale norma fa eco, in apertura delle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, l'art. 21, TUE, il quale, sia pure con un linguaggio non del tutto corrispondente a quello impiegato nei citati articoli 2 e 3, par. 5, TUE, ribadisce che "l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale".

L'intento dell'Unione protesa a "esportare", mediante una benefica contaminazione, i propri valori più profondi evoca l'immagine di una "*normative power*", che si fa portatrice, appunto, di tali valori, idonei, in qualche misura, ad affermarsi a livello universale. Si tratta di valori che, per loro stessa natura, possono essere sostenuti e condivisi attraverso il dialogo con Paesi di differenti culture e tradizioni, mediante una cooperazione allo sviluppo orientata alla loro promozione, presentando, inoltre, l'Unione come un modello culturale credibile; il che richiede una rigorosa coerenza nel loro rispetto all'interno della stessa Unione e una loro difesa all'esterno di carattere obiettivo, uniforme e non selettivo.

In concreto, peraltro, l'azione esterna dell'Unione assume spesso una connotazione fortemente politica, se non politicizzata, talvolta "di parte", spesso consistente in azioni "punitive", piuttosto che di confronto e di persuasione. Ovviamente non è possibile, in questa sede, neppure accennare alle molteplici decisioni prese nei confronti di Stati, enti o persone straniere al fine di salvaguardare i valori violati, in specie relativi al rispetto dei diritti umani, ma, com'è naturale, anche i propri interessi fondamentali e la propria sicurezza, nonché la pace, la prevenzione dei conflitti, la sicurezza internazionale. Ci limitiamo a ricordare che le iniziative prese dall'Unione europea si fondano, generalmente, sull'art. 29 TUE, il quale prevede che il Consiglio, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Tali decisioni possono

contenere misure sia contro Stati che nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statali. Alla decisione PESC fa seguito un atto ulteriore, solitamente un regolamento, ai sensi dell'art. 215 TFUE, il quale ha la funzione di garantire l'applicazione uniforme all'interno degli Stati membri delle misure contemplate dalla suddetta decisione. Nella prassi le misure contro Stati terzi sono generalmente denominate sanzioni, quelle a carico di persone o di entità non statali misure restrittive (in conformità del titolo IV della parte quinta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Si noti che la forte connotazione politica delle misure in esame risulta già dalla procedura prevista per la loro adozione. Questa, infatti, non è la procedura ordinaria, consistente nella codecisione del Consiglio e del Parlamento europeo, ma è concentrata nel primo, cioè nell'istituzione dominata dai governi e dalle loro valutazioni e dai loro interessi. Ai sensi dell'art. 215 TFUE, infatti, sia le sanzioni contro Stati terzi che le misure restrittive verso persone o entità non statali sono deliberate da Consiglio a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, mentre il Parlamento europeo ne è solo informato.

L'azione dell'Unione volta a promuovere i suoi valori nel resto del mondo, oltre che in varie decisioni relative a determinati Stati o situazioni, si è concretizzata in una normativa di carattere generale che istituisce un regime globale di sanzioni contro gravi violazioni e abusi dei diritti umani. Essa è costituita dalla decisione (PESC) 2020/1999 del Consiglio del 7 dicembre 2020, adottata in base al ricordato art. 29 TUE allo scopo di perseguire gli obiettivi di politica estera e di sicurezza comune di cui all'art. 21 TUE, nonché dal regolamento (UE) 2020/1998 del Consiglio, anch'esso del 7 dicembre 2020, fondata sul predetto art. 215 TFUE.

Le misure previste da tale regime (palesamente ispirato al *Magnitsky Act* del 2012 e al *Global Magnitsky Act* del 2016 statunitensi) sono mirate nei confronti di persone fisiche o giuridiche, entità o organismi che possono comprendere soggetti statali, altri soggetti che esercitino un controllo o un'autorità effettivi su un territorio e altri soggetti non statali in caso di gravi violazioni e abusi dei diritti umani nel mondo. Un elenco estremamente ampio di tali violazioni e abusi va dal genocidio, ai crimini contro l'umanità, ad altre violazioni particolarmente gravi, come la tortura, sino a violazioni o abusi, certo deprecabili, ma di ben minore gravità, come arresti o detenzioni arbitrarie, violazioni o abusi dei diritti di riunione pacifica e di associazione, della libertà di opinione e di espressione, della libertà di religione o di credo. La decisione di colpire dei soggetti con le consuete, gravi misure restrittive (divieto di ingresso o transito nel territorio degli Stati membri,

congelamento di tutti i fondi e le risorse economiche, divieto di mettere a loro disposizione alcun fondo o risorsa economica) è presa dal Consiglio all'unanimità su proposta di uno Stato membro o dell'Alto rappresentante.

Anche rispetto a tale regime, che pure è stato salutato come un notevole progresso nella protezione dei diritti umani a livello mondiale, sono lecite varie riserve. Colpisce, anzitutto, l'ampiezza dei diritti contemplati, le cui violazioni o abusi non sempre appaiono tali da giustificare misure extraterritoriali di estrema severità. In secondo luogo desta preoccupazione la definizione, vaga e potenzialmente larghissima, delle persone suscettibili di essere sanzionate, che non sono solo quelle responsabili delle violazioni o degli abusi ma anche coloro che forniscono sostegno di vario genere o "che sono altrimenti coinvolte in tali atti", o "che sono associate" ai responsabili o ai sostenitori o a quelli altrimenti coinvolti. Giornalisti, opinionisti, politologi, giuristi possono agevolmente ricadere in tale regime se ritenuti autori di disinformazione o di propaganda; il che appare contraddittorio con il rispetto delle libertà di pensiero e di espressione che pure il regime intende tutelare. Infine – ed è questo, a nostro parere, un vizio di fondo di tutta l'azione esterna dell'Unione di promozione dei suoi valori – la decisione è interamente nelle mani dei governi che deliberano nel Consiglio. Pur se le misure restrittive sono rappresentate anch'esse non come "punitive", ma come dissuasive per affermare i valori europei, per coloro che ne sono colpiti non c'è dubbio che siano avvertite come pesantemente "afflittive"; e che per di più, esse presuppongono un "giudizio" sulla violazione o l'abuso di un diritto fondamentale. Come abbiamo osservato riguardo alle misure individuali conseguenti all'aggressione della Russia all'Ucraina (par. 7), un "giudizio", seguito da misure restrittive, dovrebbe rientrare nelle competenze di un giudice (e con tutte le garanzie di un processo), non certo di un organo politico intergovernativo.

L'inidoneità di un organo siffatto a svolgere funzioni di giudizio e di garanzia dei diritti umani risulta palesemente dalla prassi in materia, nella quale l'Unione europea, in specie il Consiglio, mostra di muoversi a senso unico e con grave... strabismo. Al Consiglio sfuggono sovente gravi violazioni a opera di Paesi occidentali o di altri Stati che, per ragioni politiche o economiche, sono considerati vicini (o utili) all'Unione; e si tratta, talvolta, di violazioni massicce dei diritti dei dissidenti, o di minoranze, o uccisioni mirate, e, per fare un esempio clamoroso, della sorte di un giornalista come Julian Assange, da anni vittima di persecuzioni e sottoposto al rischio sempre più verosimile di una estradizione negli Stati Uniti (e alla conseguente pena di reclusione praticamente a vita), del quale l'Unione mostra di disinteressarsi assolutamente. Insomma, l'azione dell'Unione a

tutela (apparentemente) dei propri valori più nobili può risolversi in un atteggiamento di parte e autoreferenziale.

L'azione esterna dell'Unione europea non è esente, dunque, da riserve e preoccupazioni. Se a una politica "eurocentrica", nella quale l'Unione rischia di identificare i propri valori (e interessi) con quelli globali del mondo intero e di ritenere non già di promuoverli, ma di imporli, si aggiunge una politica di sicurezza e di difesa comune sempre più appiattita e, spesso, subalterna a quella della NATO (e, quindi, degli Stati Uniti), il timore che essa possa snaturarsi e cadere in tentazioni "imperialiste" non può escludersi. Per scongiurare questo pericolo è necessario l'impegno di tutti, delle istituzioni europee, di quelle nazionali e locali, dei cittadini europei; un impegno a livello politico, civile, culturale, educativo, affinché l'Unione, sulla scena internazionale, sia sempre disponibile al dialogo e al confronto pacifico e rispettoso delle altrui culture e civiltà, che operi nell'osservanza rigorosa del diritto internazionale, in particolare del divieto anche della sola minaccia della forza e dell'obbligo di soluzione pacifica delle controversie, nonché del sistema generale e delle competenze delle Nazioni Unite. Qualunque sviluppo del processo d'integrazione europea richiede che l'Unione si mantenga costantemente fedele al suo progetto originario, che, come emerge già dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, è anzitutto un progetto di pace. Ed è questa, in primo luogo, che l'Unione europea deve incoraggiare e promuovere all'esterno, nella consapevolezza che solo nella pace possono realizzarsi quei valori che costituiscono la sua essenza e la sua identità.

ABSTRACT

The European progress between crisis and developments

In the process of the European integration there have been various rests and critical moments. In the recent years they have produced a social impact on the life of European citizens. This article examines particularly the financial crisis of 2009; the recurrent migratory crisis, especially the one of 2015 and the mass influx of displaced persons from Ukraine because of the Russian aggression of 2022; the answer of the European Union to the social and economic effects of the Covid-19 pandemic; its reaction to the war in Ukraine.

The author tries to give an evaluation of the attitude of the Union, which shows light and shade. He points out that sometimes the Union has correctly applied the basic principle of solidarity, for instance in the crisis of Covid-19, whereas in other matters, such as asylum and immigration, national and selfish interests of single States often prevail. Finally the author considers the external projection of the European values enshrined in Article 2 TEU and expresses some critical observations concerning the conformity with international law of the European action, particularly of sanctions and restrictive measures adopted by the Council.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
CAUSATE DALLA GUERRA

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
PER LA DEMOCRAZIA EUROPEA

Lorenzo F. Pace*

*Federazione, Confederazione, Organizzazione sovranazionale?
L'Unione europea e la sua natura giuridica*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Ex facto oritur ius*: il “motivo di fatto” della nascita del processo d’integrazione e dell’Unione europea. – 3. Che tipo di ente giuridico è l’Unione europea: una Federazione, una Confederazione, un’Organizzazione sovranazionale? – 4. Conclusioni: l’Unione europea come nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente.

1. Come chiarito nell’introduzione, il presente volume ha quale obiettivo quello di meglio comprendere non solo “cosa sia” giuridicamente l’Unione europea bensì anche le modalità con cui l’Unione ha risposto (e risponde) alle numerose crisi iniziate dal 2009. Per tale motivo appare necessario, dopo il contributo introduttivo del professor Ugo Villani, approfondire il problema della natura giuridica dell’Unione.

Tale obiettivo non ha una mera finalità speculativa, bensì la risposta a tale domanda è rilevante per poter “prevedere” le future possibili linee di sviluppo dell’Unione europea e del processo di integrazione. Solo una ricostruzione che sia aderente alla realtà dell’Unione europea permette, infatti, di individuare correttamente le future “tendenze” del processo d’integrazione.

2. Al fine di rispondere alla domanda posta – “che cosa sia l’Unione europea dal punto di vista giuridico” –, è necessario individuare il “motivo di fatto” che ha determinato l’inizio del processo d’integrazione europea nel 1950 con la cd. dichiarazione Schuman.

Rinviando ad altro mio scritto su questo aspetto¹, in estrema sintesi il “motivo di fatto” dell’inizio del processo d’integrazione europea è stata la nascita della “contraddizione tra Stato e mercato”. Con questo intendiamo il momento in cui, in conseguenza dello sviluppo dei mercati raggiunto alla

* Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi del Molise.

¹ L.F. PACE, *Introduzione al diritto dell’Unione europea – natura e ordinamento giuridico*, Wolters Kluwer, 2023.

fine del XIX secolo, i mercati erano divenuti di “dimensione internazionale” mentre gli Stati erano rimasti di “dimensione locale”.

Questa situazione determinava dei “conflitti di sovranità”. Cioè il fatto che alcuni Stati in Europa tentassero di estendere la propria sovranità territoriale aldilà delle proprie frontiere nel territorio di differenti Stati. Questo determinava la violazione del “principio della sovranità” intesa come inesistenza di un'autorità superiore a quella dello Stato stesso. Ciò a sua volta, determinava l'inizio dei conflitti bellici della prima e seconda guerra mondiale – periodo definito anche della “seconda guerra europea dei trent'anni” –.

Da parte loro la prima e seconda guerra mondiale dimostravano l'irrisolvibile crisi della forma “Stato nazionale” sul continente europeo ed il “fallimento politico” del continente stesso. In particolare, la seconda guerra mondiale era risolta non tramite l'azione di uno degli Stati del continente europeo o della zona dell'Eurasia. Il conflitto europeo era risolto, in buona sostanza, attraverso l'intervento di uno Stato di un continente distinto: gli Stati Uniti d'America.

Questo dimostrava conseguentemente, come sopra ricordato, l'irrisolvibile crisi dello Stato nazionale sul continente europeo. In altri termini i singoli popoli europei non potevano essere organizzati tramite differenti, autonomi enti statali nazionali tra loro indipendenti. Tale forma di organizzazione determinava, infatti, l'instabilità politica dei singoli Stati e quindi dell'intero continente europeo.

Tale situazione di *empasse* causata dalla crisi della forma “Stato nazionale” era risolta dagli Stati stessi tramite l'instituzione di un'organizzazione che permettesse la cooperazione degli Stati tra di loro. Ed infatti il processo d'integrazione europea consisteva (e consiste), tra l'altro, nell'attribuzione da parte degli Stati all'Unione, per mezzo dei Trattati, di competenze che, in buona sostanza, se esercitate singolarmente a livello nazionale avrebbero determinato il già citato “conflitto di sovranità”. Non è un caso che le prime competenze attribuite alla Comunità economica europea dal Trattato CEE (1957) fossero sostanzialmente competenze in materia economica; cioè esattamente il settore, quello economico, che aveva determinato la nascita del “conflitto tra Stato e mercato”.

3. Al fine di far meglio comprendere cosa sia l'Unione europea dal punto di vista giuridico si organizzerà qui il confronto tra tre forme di organizzazione: la Federazione, la Confederazione e l'Organizzazione sovranazionale.

In primo luogo l'Unione europea non è certamente una Federazione in quanto, come noto, la Federazione costituisce una forma di Stato, e lo Stato presuppone l'esistenza di un unico popolo. Ebbene gli artt. 1 c. 2 e 3

c. 1 TUE fanno riferimento non ad un unico “popolo europeo” bensì ai “popoli europei”.

Da parte sua la Corte di giustizia ha espressamente escluso che l'Unione costituisca uno Stato ai sensi del diritto internazionale².

L'idea che l'Unione europea possa essere una forma di Federazione o comunque un ente *sui generis* ad esso somigliante, viene da lontano. Essa è conseguenza di come il processo di integrazione europea era stato “letto” negli Stati Uniti già negli anni '60. Tale impostazione si sviluppava infatti nel Università di Michigan grazie alle intuizioni sempre stimolanti di Eric Stein. Egli era colui che introduceva l'idea di configurare l'Unione europea (o meglio, l'allora Comunità economica europea) secondo il paradigma “statale-costituzionale. Egli sosteneva che il Trattato istitutivo della CEE costituiva una Costituzione, in buona sostanza, sul modello statale.

In secondo luogo, è da rigettare anche l'idea che l'Unione possa costituire una Confederazione. Infatti la Confederazione è un ente di diritto internazionale la cui finalità principale è quella della tutela militare comune degli Stati membri. Gli esempi più noti di Confederazione sono quelli della Confederazione americana (1777-1789, istituita dagli “*Articles of Confederation and Perpetual Union*” del 1777)³, la Confederazione tedesca (1815-1866, *Deutscher Bund* istituito dal “*Deutsche Bundesakte*” nel 1815) e la Confederazione svizzera (1815-1848, *Schweizerische Eidgenossenschaft* istituita dal “*Bundesvertrag*” del 1815 conseguenza, come la “Confederazione tedesca”, del Congresso di Vienna).

In particolare la Confederazione americana era istituita dagli Stati, tra l'altro: “*for their common defense, the security of their Liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them*” (art. III). Tale obiettivo è espresso, *mutatis mutandis*, anche nell'atto istitutivo la “Confederazione tedesca”, cioè, tra l'altro, il “mantenere la sicurezza esterna ed interna della Germania e l'indipendenza e l'invulnerabilità dei singoli Stati tedeschi” (art. 2)⁴.

Peraltro la Confederazione è un tipo di ente di cui non si rinvencono esempi nel mondo attuale. In particolare la Confederazione ha costituito l'organizzazione “di passaggio” di Stati autonomi verso la forma di Stato

² Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, *Adesione CEDU*, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454., par. 156.

³ Sul punto v. D.G. SMITH, *An Analysis of Two Federal Structures: The Articles of Confederation and the Constitution*, in *San Diego L. Rev.*, 1997, p. 249.

⁴ Nel testo originale: “Der Zweck desselben ist Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten” (art. 2).

federale: così è stato, ad esempio, tanto per gli Stati Uniti quanto per la Germania.

L'Unione europea non costituisce una Confederazione in quanto la sua finalità non è quella della tutela militare comune degli Stati membri. Come visto precedentemente, la sua finalità è quella di organizzare il rapporto tra gli Stati all' "interno" del continente europeo al fine di evitare il cd. "conflitto di sovranità".

Che l'Unione non sia una Confederazione è dimostrato *a contrario* dal Trattato che istituiva la Comunità europea di difesa (CED), Trattato come noto mai entrato in vigore per la mancata ratifica da parte della Francia. Il Trattato istituiva una "Communauté européenne de défense, de caractère supranational" (art. 1 TCED) al pari del Trattato CECA, comunità a "caractère supranationale" (art. 9, c. 6 TCECA). Non è un caso – e ciò conferma quanto sopra riferito per quanto riguarda quelli che erano gli obiettivi sostanziali delle Confederazioni – che il Trattato CED prevedeva espressamente che la sua eventuale modifica avrebbe richiesto anche la modifica della natura giuridica dell'ente. La CED, in questo caso, sarebbe dovuta divenire o una Confederazione o uno Stato federale (art. 8 TCED)⁵. La CED, come la CECA, non era una Confederazione, ma lo sarebbe potuta divenire se gli Stati avessero voluto. Scelta mai effettuata negli ultimi sessant'anni anche in considerazione del ruolo svolto dalla NATO come forma di generale protezione militare del continente europeo *at large* da parte di un'Organizzazione internazionale sotto l'egida degli Stati Uniti d'America.

A parere di chi scrive, così come da parte della dottrina⁶, l'Unione costituisce un'Organizzazione sovranazionale.

La Corte di giustizia ha individuato nella sua giurisprudenza le caratteristiche della natura giuridica dell'Unione. Secondo la Corte: "I Trattati

⁵ Sugli aspetti dell'integrazione prima dei Trattati, v. G. ROSSOLILLO (ed.), *L'integrazione europea prima dei Trattati di Roma*, Soveria Mannelli, 2019.

⁶ V.F. CAPOTORTI, *Supranational organizations*, in R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1983, 264; V., anche se con profili differenti, L.S. Rossi, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. VELLANO (ed.), *Il futuro delle organizzazioni*.

Che l'Unione sia un'organizzazione internazionale, tra i tanti v. G. TESAURO., *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Padova, 2020, p. 1; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea – sistema istituzionale*, V. ed., Milano, 2014, p. 47; G. GAJA, A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2014, p. 6; P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 20; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2016, p. 1; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, V ed., Bari, 2020, p. 8; v. K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, London, 2005, p. 11.

fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi⁷.

In altre parole l'Unione è ente istituito da un Trattato il quale "dà vita" ad un ordinamento giuridico; il Trattato, inoltre, attribuisce all'Unione determinate competenze in forza delle quali i singoli Stati membri limitano le proprie competenze sovrane; il Trattato inoltre istituisce un quadro isituazionale; infine il Trattato è formulato in tal modo da costituire un "ordinamento intersoggettivo", cioè sono soggetti dell'ordinamento giuridico dell'Unione non solo gli Stati ma anche i singoli.

La definizione della natura giuridica dell'Unione formulata dalla Corte di giustizia permette di comprendere, però, solo alcune delle caratteristiche di tale ente giuridico.

Più di recente la Corte di giustizia ha sviluppato il concetto di "quadro costituzionale" dell'Unione europea. Con questo la Corte ha voluto elencare gli elementi del suo ordinamento giuridico essenziali per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione stessa (art. 3 c. 1 TUE) e che, sotto altro aspetto, individuavano le caratteristiche che distinguono l'Unione europea da altre Organizzazioni. Gli elementi che compongono il "quadro costituzionale" sono: la ragion d'essere dell'Unione, i valori comuni, il nucleo sovranazionale, le norme essenziali per raggiungere gli obiettivi dell'Unione, le norme di esercizio delle competenze normative.

Tra tali caratteristiche – al fine di definire l'Unione come Organizzazione sovranazionale – acquistano particolare importanza quelle relative al cd. "nucleo sovranazionale", cioè: il principio di autonomia, il principio dell'effetto diretto e del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto degli Stati membri; la Corte di giustizia e la tutela giurisdizionale.

Queste sono gli elementi che hanno da sempre caratterizzato gli enti che hanno costituito il processo d'integrazione europea: la CECA, la CED, la CEE, e i suoi sviluppi fino alla nascita dell'UE.

Richiamando l'idea di un Maestro del diritto, Francesco Capotorti, si può affermare che tali caratteristiche qualificano l'Unione europea come un'"Organizzazione sovranazionale".

Inoltre tra tali caratteristiche in particolare il principio di autonomia permette di concludere che il diritto dell'Unione europea non è né diritto

⁷ Parere della Corte in seduta plenaria del 18 dicembre 2014, *Adesione CEDU*, parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, par. 157.

pubblico internazionale, né diritto pubblico interno. In altri termini il diritto dell'Unione europea costituisce diritto dell'Unione *sic et simpliciter*⁸.

4. La definizione strettamente giuridica dell'Unione europea quale Organizzazione sovranazionale non permette però di comprendere appieno la sua funzione storico-politica nel contesto del continente europeo.

Una riflessione che tenga presente la millenaria storia del continente europeo e delle modalità con cui i suoi popoli si sono organizzati nel corso dei secoli permette meglio di individuare il ruolo che l'Unione europea svolge nell'attuale fase storica.

In particolare, come visto precedentemente, un'impostazione storico-diacronica ha permesso di comprendere come l'Unione europea costituisca la soluzione della crisi dello Stato nazionale secondo le modalità volute dagli Stati stessi.

Tale impostazione "storica" permette però anche di comprendere, guardando indietro, come l'Unione europea costituisca la nuova forma di organizzazione politico-istituzionale del continente in cui, in quanto organizzazione istituita da un Trattato, gli Stati membri continuano a svolgere un ruolo fondamentale per la sua esistenza e per il suo successo.

In altri termini, un'approfondita riflessione sui caratteri dell'Unione nel contesto della storia europea permette di concludere che essa costituisce l'ultima – in termini di tempo – forma di organizzazione politico-istituzionale del continente europeo e dei suoi popoli (art. 1 c. 2 TUE) con la finalità, tra l'altro, di garantirne la stabilità politica. Sotto questo aspetto, l'Unione europea presenta una finalità non molto differente, *mutatis mutandis*, rispetto a quella degli altri grandi "ordinamenti giuridici continentali" che si sono succeduti nel corso della storia europea, come ad esempio l'Impero romano, l'Impero carolingio e il Sacro romano impero; a loro volta forme di organizzazioni politico-istituzionali europee di dimensione continentale.

⁸ In questo senso, K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, London, 2005, p. 12. V. sentenza della Corte del 9 febbraio 1982, *Polydor Limited e RSO Records Inc. contro Harlequin Records Shops Limited e Simons Records Limited*, causa 270/80, ECLI:EU:C:1982:43, par. 14-28; parere 1/91 del 14 dicembre 1991, *progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, ECLI:EU:C:1991:490, par. 13-21.

Gregory Alegi*

*Un'Unione più completa: l'esperienza USA come modello per l'UE
e il timore di un Atlantico più largo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *A More Perfect Union*: da confederazione a stato federale. – 3. Commercio interstatale. – 4. Relazioni internazionali. – 5. La difesa comune – 6. Se l'Atlantico si allarga – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*. Se le sfide politiche, economiche e culturali rendono l'interrogativo sul futuro dell'Unione Europea di difficile risposta già nell'ambito della stessa Europa, in qualsiasi senso lo si voglia declinare, affrontare la questione da un'ottica statunitense può apparire velleitario, inutile o addirittura anti-europeo. In effetti, pur costituendo l'area "occidentale" o "euro-atlantica" un complesso con radici comuni, elevato grado di affinità in senso lato e continuo reciproco scambio intellettuale ed economico, tra UE e USA vi sono oggi differenze innegabili e dinamiche di competizione che rendono il confronto difficile, quando non addirittura forzato. Se a ciò si aggiunge la distanza tra prospettiva storica e politica, diventa subito evidente la futilità di ogni tentativo di estrapolazione meccanica del futuro di un soggetto dal passato di un altro.

Per quanto ragionevoli, queste osservazioni non equivalgono però a certificare l'inutilità totale della lettura dell'esperienza di repubblica federale fatta in America del Nord a partire da circa 250 anni fa.¹ Nello straordinario esperimento politico lanciato alla fine del XVIII secolo si possono in effetti identificare diversi importanti snodi che hanno via via rafforzato e rilanciato l'iniziale alleanza di scopo, ampliandone non tanto la dimensione spaziale o economica quanto l'ambizione politica e la rilevanza sulla scena internazionale. Ciò fu evidenziato sin dalle fasi iniziali della storia americana con il cambio di paradigma istituzionale costituito dal

* Professore a contratto di Storia e politica degli Stati Uniti, Università LUISS Guido Carli.

¹ Nell'evidente impossibilità di dare conto in questa sede dell'intera storia e politica degli Stati Uniti, rimandiamo ai manuali generali, agli studi di volta in volta citati e al nostro "Il sistema politico degli Stati Uniti (1787-2021)", in G. CERCHIA e G. PARDINI (a cura di), *Storia dei sistemi politici del XXI secolo*, Padova, Wolters Kluwer, 2022, pp. 329-378.

passaggio dalla Confederazione agli Stati Uniti, con annesso abbandono degli iniziali Articoli di Confederazione per la nuova Costituzione. Nella misura in cui questo pose le basi, con diversi gradi di consapevolezza, per il superamento visione iniziale dei Padri Fondatori, si può immaginare di rintracciare in esso anche il senso dell'interrogarsi da Oltreoceano sul futuro dell'Unione Europea, in termini di sfide e priorità.

Inquadrato da tale passaggio, questo lavoro si articola in tre paragrafi sulle aree fondamentali che la Costituzione degli Stati Uniti assegna alla competenza federale (commercio tra gli stati dell'Unione e internazionale; relazioni internazionali; difesa), seguiti da un corollario sul cosiddetto "allargamento dell'Atlantico". Da tali analisi si giunge a identificare politica estera e difesa comune quali acceleratori dell'unità politica dell'UE.

2. *A more perfect Union. Da confederazione a Stato federale.* Il 15 novembre 1777 tredici colonie britanniche del Nord America, dichiaratesi indipendenti dalla madrepatria sedici mesi prima, approvarono gli Articoli di Confederazione, dando vita all'entità che battezzarono Stati Uniti d'America.² Come indicava l'articolo III, si trattava di una «solida lega di amicizia l'uno con l'altro, per la loro difesa comune, la sicurezza delle loro libertà, e il loro reciproco e generale benessere»: sostanzialmente un'alleanza di scopo contro la Gran Bretagna, con la quale le ex colonie, autodefinitesi "stati", erano di fatto in guerra dal 19 aprile 1775. Pur riconoscendo reciprocamente una serie di diritti ai rispettivi cittadini, gli stati aderenti mantenevano tutte le prerogative non espressamente delegate agli «Stati Uniti in Congresso riuniti» (art. II). In particolare, gli stati mantenevano il potere di nominare e sostituire gli ufficiali fino al grado di colonnello (art. VII) e le spese di guerra votate dagli «Stati Uniti in Congresso riuniti» dovevano essere prima ripartite tra gli stati sulla base del valore delle loro terre ed edifici e quindi approvate dalle singole assemblee legislative (art. VIII). La Confederazione sarebbe stata presieduta, su base annuale, dal presidente del Congresso, il quale a sua volta si sarebbe però riunito solo periodicamente, lasciando la gestione corrente a un Comitato degli Stati (artt. IX e X).

² Articles of Confederation, 1° marzo 1781, in Miscellaneous Papers of the Continental Congress, 1774-1789; Records of the Continental and Confederation Congresses and the Constitutional Convention, RG360, National Archives, Washington, DC.; online www.archives.gov/milestone-documents/articles-of-confederation.

Per la loro farraginosa procedura di approvazione, che richiedeva il voto delle assemblee legislative di ciascuno stato, gli Articoli furono ratificati solo il 1° marzo 1781, appena sei mesi prima che la vittoria sulle forze britanniche nella battaglia di Yorktown concludesse di fatto le ostilità. A quella data, gli svantaggi della salvaguardia delle prerogative statali erano palesi a tutti. Da comandante delle forze armate, George Washington aveva dovuto preoccuparsi quasi più della gestione dei rapporti con gli stati – sempre restii a sostenere le spese di guerra e alimentare le casse della Confederazione – che di guidare le forze sul campo di battaglia. L'assenza di un forte vertice istituzionale indeboliva la posizione rispetto alle potenze europee, alle quali l'assetto monarchico garantiva, se non equità, almeno stabilità.

Maturò quindi molto rapidamente la consapevolezza della necessità di una radicale revisione degli Articoli, per la quale nel 1787 fu convocata a Philadelphia un'apposita Convenzione, che comprendendo la delicatezza del proprio ruolo lavorò letteralmente a porte e finestre chiuse. Nell'elencarne gli scopi, il preambolo dava conto dell'ampliamento prospettico intervenuto con la nuova Costituzione: «formare un'Unione più perfetta, stabilire la Giustizia, assicurare la Tranquillità interna, provvedere alla difesa comune, promuovere il Benessere generale e garantire le Benedizioni della Libertà a noi e alla nostra Posterità».³ Per valutare il senso del passaggio dalla Confederazione all'Unione, è opportuno soffermarsi sul primo punto dell'elenco e comprendere come il termine “perfetto” (*perfect*) non sia utilizzato come parola inglese, a indicare una maggior qualità della Costituzione rispetto agli Articoli, quanto come participio passato del *perficere* latino per esprimere appunto la maggior ampiezza e completezza del disegno.

Gli articoli successivi concretizzavano la visione in istituzioni federali permanenti per l'esecutivo (con mandato di quattro anni rinnovabili all'infinito, salvo la prassi dei due mandati istituita da Washington e comunque fino al vincolo rigido introdotto nel 1951 con il XXI emendamento), il legislativo (bicamerale, con mandati di due e sei anni, allocazione dei seggi sulla base della popolazione in quella bassa e fissa per stato in quella alta) e il giudiziario (con supremazia della Costituzione sulle leggi degli stati, gestita tramite una Corte federale suprema sulle altre, irremovibilità dei giudici a tutela della loro indipendenza). La decisione più importante ai fini della costruzione di uno stato federale fu probabilmente quella di eleggere il presidente tramite voto popolare, ancorché indirettamente.

³ Il testo della Costituzione del 1787 è di universale reperibilità. Il documento è esposto a Washington; la trascrizione in www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript.

La necessità di concentrare i voti su pochi candidati a livello nazionale si tradusse infatti nella nascita di partiti altrettanto nazionali, depotenziando gradualmente quelli nei singoli stati o almeno costringendoli ad accordarsi su base nazionale.

3. *Commercio interstatale*. Riprendendo l'art. IV degli Articoli, la libertà di commercio tra gli stati dell'Unione, sancita dall'art. I sez. 8, era la caratteristica meno controversa e innovativa della Costituzione. Come in altri contesti storici, la rimozione degli ostacoli burocratici e delle imposizioni doganali permetteva di conseguire numerosi scopi, dai minori costi all'accesso a un mercato di dimensioni maggiori, dalla mobilità delle persone alla riduzione del rischio di guerre interne.

Dalla *commerce clause* sono derivati nei decenni importanti corollari, come la possibilità di legiferare sulla concorrenza e il mercato (a partire dallo Sherman Act, 1890), la competenza federale sulla distribuzione per via postale e persino la potestà di normare il trasporto aereo nazionale (a lungo attestata proprio al Dipartimento del Commercio), con effetti perlopiù positivi. La costruzione di un mercato unico federale non ha però eliminato la possibilità degli stati di regolamentare in modo diverso molti aspetti della vita economica, creando una competizione interna con effetti spesso contrastanti. L'imposizione di limiti ambientali molto rigorosi per l'immatricolazione delle auto da parte della California ha avuto così la conseguenza positiva di costringere i costruttori non solo statunitensi ad adeguare la propria produzione per mantenere l'accesso a uno dei mercati più ampi e ricchi degli USA, con ciò scavalcando un Congresso quasi sempre più timido. Al contrario, il diritto societario statale particolarmente favorevole induce oggi molte aziende a spostare la sede legale in Delaware, così come altri stati limitano i diritti sindacali per indurre le aziende a spostarvi la produzione.

Si tratta di un percorso non dissimile da quello che ha portato dal Mercato Comune all'UE, con una analoga valenza politica. Si può pertanto dire che l'eventuale lezione statunitense è stata già appresa.

4. *Relazioni internazionali*. La percezione delle tredici ex colonie di avere interessi comuni, in particolare nell'espandersi verso i territori ancora non colonizzati, e di altrettanto comuni minacce, dalla libertà dei commerci alla ripresa d'interesse europeo verso le Americhe, facilitò senza dubbio la decisione di attribuire sin dall'inizio agli Stati Uniti la competenza esclusiva nelle relazioni internazionali. Il divieto di intraprendere singolarmente relazioni internazionali, imposto senza particolari difficoltà ai firmatari

degli Articoli (art. VI), fu quindi interamente recepito nella Costituzione (art. I, sez. 10). Tale impostazione si travasò per intero in una visione condivisa del rapporto tra gli Stati Uniti e il mondo, a partire dall'avviso di non ingerenza contenuto nella dichiarazione Monroe (1823) – in verità piuttosto temerario se rapportato alle forze disponibili, e di fatto insostenibile senza l'apporto britannico in chiave antifrancese. Le modalità con le quali il continente fu riempito di nuovi stati, ritagliati dal North West Territory o dai possedimenti acquisiti da Francia e Spagna, non intaccarono in alcun modo la situazione iniziale, perché neanche questi erano in precedenza entità autonome con proprie relazioni internazionali. L'unica parziale eccezione si può rinvenire nel caso del Texas, che nel suo breve periodo di autonomia (1845-49) tentò di allacciare relazioni con la Gran Bretagna⁴. La pacifica accettazione di una politica estera centralizzata non fu messa in discussione neppure dalla secessione che nel 1860-61 diede vita alla nuova e illegale organizzazione degli Stati Confederati d'America (CSA). Benché caratterizzata dalla forte riaffermazione della sovranità degli stati membri, in materia di relazioni internazionali la Costituzione CSA riprendeva l'architettura e persino le parole di quella USA, compresi il divieto dei singoli stati di aderire ad altre organizzazioni o di imporre propri dazi al commercio estero⁵.

Tale competenza esclusiva, nata per tutelare e rinforzare la credibilità dei giovani e fragili Stati Uniti sulla scena internazionale, è al contrario del tutto assente dalla costruzione europea. Se si eccettua la sfera del commercio, gli stati membri mantengono intatte le prerogative nei rapporti internazionali, tanto nel senso organizzativo-formale quanto in quello sostanziale. Il ruolo di rappresentanza del ministro degli Esteri del paese cui è affidata la presidenza di turno del Consiglio dell'UE sottolinea sia l'assenza di prospettive politiche di lungo periodo sia la perdurante competenza intergovernativa, non scalfita neppure dalla creazione, nel 1998, della figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune. La loro coesistenza diarchica contribuisce, piuttosto, a perpetuare

⁴ Se fosse andata in porto, l'iniziativa, volta ad accelerare la decisione USA sull'ammissione del nuovo stato, avrebbe violato la dottrina Monroe di vent'anni prima. Per la sua indubbia strumentalità, l'azione non ebbe effetti concreti sul piano delle relazioni internazionali e decaddo comunque all'atto dell'ammissione del Texas. Cfr. F. MERK, *Slavery and the Annexation of Texas*, New York, Knopf, 1972, p. 200; J.S.D. Eisenhower, *So far from God: The U.S. War with Mexico 1846-1848*, New York, Random House, 1987 e, in versione romanizzata, G. VIDAL, *Empire*, New York, Random House, 1987, p. 399.

⁵ Constitution of the Confederate States, 11 marzo 1861, Art. I, sez. 10. Testo completo in https://avalon.law.yale.edu/19th_century/csa_csa.asp

lo scetticismo sintetizzato dalla celebre battuta di Kissinger sull'assenza di un "numero di telefono dell'Europa".

5. *Difesa comune.* Pur identificando nel presidente il capo delle forze armate (allora limitate a marina, esercito e, con qualche forzatura, guardia costiera), nel 1787 i Padri Fondatori non assegnarono al governo federale la preminenza nella difesa della nazione, del commercio e dei suoi interessi. La diffidenza verso le forze armate permanenti, associate alla funzione repressiva di ordine pubblico svolta sotto la monarchia, era palpabile nel divieto costituzionale di requisizione di alloggi (III emendamento) e nella protezione del diritto collettivo di possedere armi per formare «una ben organizzata Milizia, necessaria alla sicurezza di un libero Stato» (II emendamento).⁶ Saldandosi con la protezione naturale offerta agli USA dalla propria insularità continentale, questo pregiudizio contribuì a mantenere la dimensione statale e volontaria delle forze terrestri, con problemi di qualità del comando, coordinamento e addestramento tattico più volte evidenziati negli scontri con nemici esterni.

La necessità di difendere l'Unione contro la secessione armata, che integrava l'ipotesi di tradimento prevista dalla Costituzione (Art. III, sez. 3), e le ambizioni globali trainate dalla visione del commercio marittimo, trainò la prima forte espansione dei poteri federali e del ruolo del presidente anche nella sua qualità di comandante in capo, tanto nei riguardi dei cittadini quanto del Congresso e delle forze armate. In particolare, il primato della politica rivendicato da Lincoln portò a uno scontro tanto duro con i vertici militari da indurre i Democratici a candidare alle presidenziali del 1864 il generale George McClellan, rimosso dal comando proprio da Lincoln.⁷ Analoghe dinamiche centripete si ebbero con le due guerre mondiali, la Guerra fredda e quella contro il terrorismo. Persino la dipendenza della Guardia Nazionale dai governatori dei singoli stati, erede delle tradizioni della milizia della guerra d'indipendenza, è affievolita dalla standardizzazione di armamenti e addestramento a cura del Dipartimento della Difesa, sotto il cui controllo i reparti sono stati ampiamente impiegati nell'ultimo quarto di secolo. Né si può trascurare il moltiplicarsi delle organizzazioni federali di difesa e sicurezza, da ultimo con competenza sui

⁶ A. R. AMAR, *The Bill of Rights*, New Haven, Yale UP, 1998, pp. 46-63. Il testo del II Emendamento fu recepito senza alcuna modifica nella Costituzione CSA all'art. 1, Sez. 9, punto 13.

⁷ Sulla guerra cfr. R. LURAGHI, *Storia della guerra civile americana*, Milano, Rizzoli, 1985 (1.a ed., 1961).

trasporti (Transportation Security Administration, creata nel 2001) e lo spazio (US Space Force, 2019).

Per quanto riguarda la difesa comune, l'esperienza UE differisce in modo marcato da quella USA, non ultimo perché alla base della costruzione europea si poneva l'obiettivo di superare i conflitti nazionali (ed in particolare franco-tedeschi) dai quali nella prima metà del XX secolo erano scaturiti entrambi i conflitti mondiali. Nonostante questo, il fallito tentativo della Comunità Europea di Difesa (1952) sta a ricordare come la riflessione su questo tema fosse presente già alle origini dell'europeismo. Dopo un lungo torpore, facilitato anche dalle conseguenze della caduta del Muro di Berlino, negli anni recenti il dibattito sulla difesa comune ha assunto maggior rilievo, anche per l'invasione russa dell'Ucraina. La risposta europea ha infatti evidenziato come pur disponendo i singoli paesi di considerevoli forze militari e di notevole livello tecnologico, la politica di sicurezza UE resti caratterizzata dalla dimensione intergovernativa, incaricata di mediare sugli interessi nazionali e dinamiche prevalenti, con particolare riguardo per gli aspetti industriali. Più che limitare la capacità di risposta in termini operativi, ciò induce ad affrontare le sfide più ampie attraverso la NATO, che al contrario dispone delle strutture e procedure per l'impiego unitario delle risorse da chiunque fornite. Tale meccanismo, invocato per motivi diversi nella lunga crisi balcanica degli anni Novanta, in quella libica del 2011 e nell'attuale guerra in Ucraina, si è dimostrato militarmente inefficiente e – dal punto di vista europeo – politicamente dannoso, concedendo agli Stati Uniti la possibilità di mantenere influenza iniziativa ben oltre quanto strettamente necessario all'interno della comune appartenenza all'area politico-culturale occidentale.

Il quadro non è sostanzialmente mutato con il proliferare di agenzie e iniziative in qualche modo riconducibili all'ambito della difesa e sicurezza, per motivi che vanno dal mandato circoscritto al compito di stimolo e supporto (European Defence Agency, creata nel 2004) o addirittura di gestione tecnico-amministrativa di programmi volontariamente posti sotto la sua giurisdizione (OCCAR, operativa dal 2001)⁸. Lo stesso Comitato militare dell'Unione europea (EUMC, istituito il 22 gennaio 2001 e costituito dai capi di stato maggiore della difesa dei Paesi membri)

⁸ Creata nel 2004 con riferimento agli articoli 42 e 45 del Trattato dell'Unione, l'EDA opera oggi in base alla decisione del Consiglio (CFSP) 2015/1835, che modifica la precedente azione congiunta 2004/551/CFSP. La Convenzione per la l'Organizzazione Congiunta per la Collaborazione in materia d'Armamento (OCCAR) fu firmata da Regno Unito, Germania, Francia, Italia e il 9 settembre 1998, entrando in vigore il 28 gennaio 2001.

è essenzialmente un organo di consulenza militare per il Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), con ulteriori competenze limitate agli aspetti di pianificazione ed esecuzione di specifiche missioni e operazioni⁹. Saldandosi con la subordinazione, innanzi tutto culturale, alla politica economica e industriale, tutto ciò si traduce in un solco tra la preparazione militare, che grazie agli oltre 70 anni di NATO risulta nel complesso adeguata, e la direzione politica, ferma a un modello intergovernativo che rallenta o impedisce l'individuazione degli interessi unitari di sicurezza comuni e l'adozione di decisioni efficaci.

6. *Se l'Atlantico si allarga*. La conquista dell'indipendenza politica non recise i legami tra Stati Uniti e Gran Bretagna, dal campo economico (con un flusso di investimenti che trainò la crescita della giovane repubblica, ma anche come mercato di riferimento), a quello politico, a partire dalla sostanziale convergenza d'interessi nell'escludere le potenze europee dall'America Latina. Il rapporto sopravvisse ai mutamenti economici, come il passaggio dal cotone americano a quello egiziano a seguito della Guerra civile o la trasformazione degli USA da debitore a creditore netto a seguito della Prima guerra mondiale, e si rinsaldò nell'alleanza contro il nazismo, evolvendosi negli anni prima nella cosiddetta *special relationship* e poi nell'alleanza informale dei *five eyes*, che comprende il Regno Unito, USA, Australia, Canada e Nuova Zelanda – in pratica le ex colonie anglosassoni legate all'ex dominatore dal comune retaggio. Persino il ruolo degli Stati Uniti nel negoziare e garantire gli accordi anglo-irlandesi del 1998 conferma la perdurante forza del legame con l'ex madrepatria.

In una prospettiva europea, è innegabile come tra le principali sfide ideali e concrete che l'UE debba affrontare nell'immaginare e progettare il proprio futuro vi sia la relazione con gli Stati Uniti, nella cui costruzione convergono e coesistono con andamento altalenante i fattori di collaborazione e competizione legati alla comune matrice culturale occidentale, alla differenza dei sistemi sociali e alla divergenza degli obiettivi politico-economici¹⁰. Con qualche forzatura, le risposte si possono raccogliere attorno alle polarità collaborativa (come l'attuale) e competitiva (affrancarsi dalla presunta tutela statunitense, con o senza un partner sostitutivo di riferimento), a ciascuna

⁹ Creato dal Consiglio con decisione 2001/79/PESC.

¹⁰ Un interessante confronto giornalistico, dal punto di vista statunitense, è T.R. REID, *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, Londra, Penguin, 2004.

delle quali si collegano prospettive e tradizioni¹¹. Al dibattito si accompagna, di volta in volta con anticipazione o terrore, l'assunto che il rafforzamento dell'Unione Europea implichi necessariamente l'allentamento del rapporto con gli Stati Uniti.

Per una valutazione equilibrata, è utile ricordare come l'Atlantico potrebbe allargarsi non solo per effetto del come desiderio di autonomia politico-strategica europeo (nel senso franco-napoleonico del termine) ma anche dalla tendenza isolazionista statunitense che si snoda dalla dottrina Washington al dividendo della pace di George H.W. Bush fino al bullismo filo-putiniano di Trump¹². In questo senso, il rafforzamento dell'UE potrebbe costituire una forma di assicurazione verso eventuali virate della politica estera USA, in senso isolazionista o più pragmaticamente per l'attuazione del *Pivot to the East* annunciato dal presidente Barack W. Obama. Ulteriore corollario di tale riflessione riguarda le modalità più efficaci per assicurare la difesa collettiva dell'UE in caso di abbandono da parte degli Stati Uniti. In particolare, le minacce di attacco atomico fatte a più riprese dalla Russia dal marzo 2022 impongono di valutare la necessità di un deterrente atomico UE, svincolata dunque tanto dagli umori statunitensi (tanto nella versione indipendente quanto di "doppia chiave") quanto di quelli di NATO (compreso cioè il Regno Unito, politicamente fuori dell'Europa) o Francia (che dalla *Force de frappe* di De Gaulle ha ereditato il ruolo di unica potenza atomica UE, anche in campo energetico).

7. *Conclusioni.* Come tutte le analogie storiche, anche quella tra la traiettoria di espansione in senso geografico e completamento politico degli Stati Uniti e l'analogo processo UE presenta limiti che vanno rispettati per non sfociare in forzatura o insostenibilità. Nonostante questo, l'esperienza statunitense offre spunti di risposta alla domanda sul futuro dell'UE. Sotto il profilo politico, appare largamente esaurito il potenziale di ulteriore integrazione per via tecnico-economica rappresentato dalla *commerce clause*,

¹¹ Se in questa sede è impossibile dare conto completo del dibattito e delle posizioni, tra le opere divulgative si possono utilmente vedere il classico J.J. SERVAN-SCHREIBER, *La sfida americana*, Milano, Etas Kompass, 1968, e G. MAMMARELLA, *Europa e Stati Uniti dopo la guerra fredda*, Bologna, Mulino, 2010; per l'Italia S. Romano, *Lo scambio ineguale. Italia e Stati Uniti da Wilson a Clinton*, Bari, Laterza, 1995; M. Teodori, *Benedetti americani*, Milano, Mondadori, 2002; Id., *Maledetti americani*, Milano, Mondadori, 2003.

¹² Sui rapporti Trump-Russia cfr almeno M. ISIKOFF e D. CORN, *Russian Roulette The Inside Story of Putin's War on America and the Election of Donald Trump*, Twelve, 2018, C. Ungar, *House of Trump, House of Putin*, New York, Random House, 2018 e B. BROWDER, *Red Notice: A True Story of High Finance, Murder, and One Man's Fight for Justice*, 2015.

dal reciproco riconoscimento dei diritti dei cittadini e dalla libera circolazione dei beni. Ciò non significa sminuirne il valore, quanto sottolineare che l'avvenuta assuefazione ne confina l'attrattività agli Stati attualmente fuori dell'UE.

Appare più utile la prospettiva di una elezione diretta della Commissione Europea, presidenza compresa. È infatti di tutta evidenza come l'elezione del(la) presidente da parte del Parlamento e la ratifica parlamentare dei Commissari non abbiano inciso in modo significativo sulla percezione di scarsa rappresentatività delle istituzioni europee, soprattutto perché le candidature continuano a nascere a valle di accordi extraparlamentari tra i diversi governi, con il duplice obbiettivo di creare rapporti di forza al vertice e rispondere a esigenze politiche interne ai paesi membri. In questo senso, l'elezione diretta potrebbe stimolare la nascita di partiti transnazionali (e dunque pienamente europei) e stimolare la *accountability*, non diversamente da quanto avvenuto negli Stati Uniti con l'elezione (quasi) diretta del presidente e l'ulteriore rinforzo di quella diretta dei senatori introdotta nel 1913 (XVII emendamento).

L'indicazione centrale offerta dalla storia USA è però quella riguardante la necessità di parlare agli interlocutori internazionali con una sola voce, tanto nell'indispensabile fase diplomatica quanto nell'eventualità di uno scontro di qualsivoglia genere. È evidente come per gli Stati Uniti la costruzione di una competenza federale in tali ambiti fu resa assai più facile dalla mancanza di precedenti competenze delle ex colonie, che non trasferivano un'autorità che non avevano mai posseduto ma piuttosto la creavano ex novo per riempire un vuoto. Altrettanto evidente è come la cultura strategica e della difesa comune sia una differenza più significativa tra gli Stati Uniti e l'UE, come Robert Kagan sintetizzò efficacemente nel 2002 con la frase "Gli americani vengono da Marte, gli europei da Venere"¹³.

Nel caso dell'UE, la creazione di una voce unica impedirebbe a concorrenti e avversari la strategie del carciofo o sfruttamento di singoli membri come testa di ponte o cavallo di Troia. In quest'ottica, uno strumento militare comune si porrebbe come garanzia autonoma di sicurezza, senza delega o richiesta di appoggio di altri Paesi, inevitabilmente portatori di altri

¹³ R. KAGAN, "Power and Weakness", *Policy Review*, n. 113 (ora online www.hoover.org/research/power-and-weakness); ID., *Of Paradise and Power, America and Europe in the New World Order*. New York, Knopf, 2003. Fuori degli USA lo slogan di Kagan, che riprendeva il titolo di un fortunato libro sui rapporti di coppia, fu spesso contestato. A titolo d'esempio cfr L. UCNIK, "Americans are from Mars, Europeans are from Venus: An Answer to Robert Kagan", *Arena Journal & Magazine*, 21 (2003), pp. 127-150 e F. MINI, "Le rivincite di Venere", *Limes*, n. 1 (2007).

interessi, come d'altronde identificato da Sun Tzu, Tucidide, Machiavelli e altri maestri del pensiero strategico¹⁴. Come mostra l'esperienza statunitense, il graduale rafforzamento operativo trascinerrebbe la crescita culturale e politico della competenza federale e delle istituzioni preposte a gestirla. Ad un livello basso, quale il pattugliamento delle acque del Mediterraneo, non corrisponde infatti la stessa necessità di visione strategica e integrazione politica che si porrebbe con una difesa aerea in prontezza ventiquattro ore al giorno, 365 giorni l'anno, o ancor più con un deterrente nucleare. Senza nascondersi la complessità della definizione di una *governance* appropriata, è altrettanto chiaro che la necessità di costruirla sarebbe un potente acceleratore del passaggio verso «un'Unione più perfetta» in grado di assicurare ai propri cittadini il godimento dei diritti e dello standard di vita che costituiscono il successo più evidente del progetto europeo.

ABSTRACT

A More Perfect Union: Can the US Experience serve as model for EU development?

The paper draws on the US experience to derive lessons for the future of the EU. In order to identify trends and patterns applicable to Europe's own evolution from common market to political unit specifically, the paper examines the gradual expansion of federal power in US history, including the constitutionally-sanctioned areas of commerce, foreign relations and defense. The author posits that commerce is no longer the engine of EU strength and advocates for centralized foreign relations and common defense, arguing that their difficult challenges would drive political unity.

¹⁴ Sun Tzu, per esempio, apre il proprio trattato scrivendo «L'impugnare le armi, la guerra cioè, diviene per uno Stato il maggiore dei compiti ch'esso possa assumersi. È un affare di Stato, il Grande Compito per eccellenza! Su questo terreno si generano ugualmente la vita o la morte. Questa è la Via che conduce all'annientamento o alla sopravvivenza.» SUN TZU (trad. R. PADOAN), *L'arte della guerra*, Milano, Sugar, 1980, p. 47. Sul rapporto guerra-stato intervengono molti dei pensatori descritti in P. PARET, C.A. GRAIG e F. GILBERT (a cura di), *Makers of Modern Strategy*, Princeton, Princeton UP, 1986; C. JEAN, *Studi strategici*, Milano, Angeli, 1990; Giampiero Giacomello e Gianmarco Badiale, *Manuale di studi strategici*. Milano, Vita e pensiero, 2016.

Fabio Serricchio*

Quale assetto per la “nuova” Europa?

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'Europa e le continue sfide. – 2. L'evoluzione della *polity* europea: gli inizi. – 3. Gli anni dell'euroentusiasmo. – 4. Verso Maastricht. – 5. Il grande allargamento. – 6. Lo *shock* economico e le nuove crisi. – 7. Le teorie sull'integrazione europea e l'Europa oggi.

1. Il sistema politico europeo ha conosciuto un'evoluzione lunga settanta anni. Nel suo cammino si sono avvicendati appuntamenti e date importanti, anche se nell'ultimo periodo le sfide sembrano essersi intensificate.

Affrontato il lungo e duro divorzio post-Brexit, quando sembrava superata, non senza fatica, la vicenda Covid, esplose (nel bel mezzo della complicata guerra Russo-Ucraina) il “Qatargate”, indicato dai media anche come “Maroccogate”, cioè uno scandalo politico di corruzione e riciclaggio di denaro, scoppiato al Parlamento europeo nel dicembre 2022.

Al momento di chiudere questo articolo le vicende del Qatargate sono appena agli inizi, ma è palese che si tratti di uno scandalo di ampia portata, dagli sviluppi e dalle implicazioni incerte. Dunque un'ulteriore e durissima prova per un sistema politico tutto sommato giovane, alle prese peraltro con la crisi energetica seguita all'invasione russa dell'Ucraina e alla conseguenziale guerra, i cui sviluppi appaiono al momento imprevedibili¹.

Il 2020 costituisce, probabilmente, un vero spartiacque. Inaugurato dalla presidenza Croata, l'ultimo Stato – in ordine di tempo – a associarsi all'Europa unita, il 2020 è proseguito con una serie eccezionale di eventi che hanno messo a dura prova l'esistenza stessa dell'Europa unita.

Il 30 gennaio, a nome dell'intera Ue, il Consiglio adotta la decisione sulla conclusione dell'accordo per il recesso del Regno Unito dall'Unione europea., dopo il voto favorevole del Parlamento europeo del 29 gennaio e alla firma dell'accordo di recesso da parte dell'UE e del Regno Unito, del 24 gennaio: per la prima volta dalla sua istituzione l'Europa unita vede minate la sua integrità territoriale, anche se c'è il precedente della 1982,

* Professore associato di scienza politica, Università degli Studi del Molise.

¹ Questo capitolo è stato completato nei primi giorni del mese di marzo del 2023.

quando un referendum sancì la fuoriuscita della Groenlandia, territorio danese, dall'Europa unita. Con una coincidenza piuttosto singolare, nello stesso 30 gennaio 2020 l'Ue annuncia di voler stanziare dieci milioni di euro a favore della ricerca sul nuovo coronavirus, finanziandola con il programma Horizon 2020.

Nel marzo successivo i Ministri delle finanze della Ue raggiungono un accordo che consente l'attivazione della clausola per attenuare le rigide regole di bilancio, consentendo agli Stati membri di adottare misure per affrontare la pandemia di coronavirus (Covid-19), superando di fatto il dogma dell'austerità, il paradigma economico-finanziario che ha dominato in Europa nell'ultimo decennio.

Sempre a marzo 2020 si verificano altri eventi di portata storica: il 26 Parlamento e Consiglio europeo si svolgono in videoconferenza per rispettare le rigorose precauzioni sanitarie. I leader della Ue discutono della risposta europea alla pandemia di Covid-19 ma anche di allargamento, i negoziati di adesione con l'Albania e la Macedonia del Nord. Nonostante tutto l'Europa guarda al futuro.

2. L'architettura politica e istituzionale della Ue ha dovuto trovare un modo conveniente per dare offire rappresentanza ai diversi interessi in campo: quelli degli Stati membri e dei cittadini, insieme con le esigenze dell'integrazione economica per cui è nata. E, nel farlo, ha dovuto tenere conto degli equilibri tra Stati grandi e piccoli, dell'Europa settentrionale e meridionale. Poi, dal 2004 (anno del grande allargamento, definito anche "big bang") anche dei paesi orientali.

Questo processo di adattamento ha fatto sì che il percorso non sia stato del tutto lineare. Di sicuro l'attuale Ue non è frutto di un compiuto progetto istituzionale.

Del resto, l'esigenza di una cooperazione tra i paesi europei non nasce nel dopoguerra ma, almeno fin dall'Ottocento. Tra le due guerre mondiali, poi, si fa strada l'idea che l'integrazione dell'Europa occidentale potesse aiutare a prevenire ulteriori conflitti: negli anni Venti, infatti, vedono la luce alcuni movimenti come l'Unione paneuropea e l'Associazione per la cooperazione europea. Tuttavia è solo nel secondo dopoguerra che l'idea di un'Europa unita torna decisamente in agenda, almeno nel dibattito pubblico.

In quegli anni – con il Trattato di Bruxelles siglato nel 1948 – nasceva anche il primo embrione della NATO, in grado di assicurare la protezione militare all'Europa occidentale. In questo scenario, se il ruolo degli Stati Uniti nel sostenere l'integrazione Europea fu decisivo, in quanto la stabilità degli stati democratici liberali europei era ritenuta indispensabile – in

chiave anti-sovietica – per il nuovo ordine internazionale e, per di più, era necessaria per la collocazione dei cospicui aiuti previsti dal piano Marshall, le idee sulla direzione che l'Europa unita avrebbe dovuto prendere in futuro non concordavano. In quel periodo nasce anche il Consiglio d'Europa (un organismo privo di poteri effettivi ma sicuramente importante, soprattutto per il ruolo propulsivo e preparatorio) e fu siglata la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La dichiarazione di Schumann, ispirata da Jean Monnet, pronunciata il 9 maggio 1950, con la quale il ministro degli esteri francese proponeva la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio segna, simbolicamente, l'inizio del processo di integrazione europea. Non è un caso se la festa dell'Europa si celebra il 9 maggio.

In seguito i sei Paesi fondatori rafforzarono la cooperazione economica promuovendo la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), arrivando a siglare, il 25 marzo del 1957 i Trattati di Roma. Nasceva un assetto istituzionale che, grosso modo, avrebbe retto le sorti dell'Europa unita almeno fino alle innovazioni, non certo rivoluzionarie, introdotte dal Trattato Costituzionale e trasferite poi nel Trattato di Lisbona. Gran parte delle istituzioni della CECA, infatti, sono state poi "trasferite" nella CEE. L'Alta Autorità prevista nel Trattato di Parigi, per molti aspetti l'istituzione titolare del potere esecutivo e comunque sicuramente il cuore dei processi amministrativi, nel Trattato di Roma cambia denominazione e diventa la Commissione della CEE. Perde un po' di prerogative ma nel corso degli anni successivi ne acquista di nuove. La CEE, inoltre, ha un Parlamento che sostituisce l'Assemblea della CECA: un Parlamento che solo dal 1979 sarebbe stato eletto direttamente e che era quindi composto – come l'Assemblea – da rappresentanti dei parlamenti nazionali degli stati membri.

Una delle novità della CEE è invece la creazione del Consiglio dei ministri, un'istituzione politica (laddove la Commissione era maggiormente tecnica) che avrebbe raggruppato i governi degli allora sei stati membri. Il Trattato di Roma, infine, istituiva la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), un'istituzione giudiziaria che, tra le sue prerogative, aveva quella di garantire che gli Stati membri, le istituzioni europee e i cittadini rispettassero il trattato stesso.

Non è difficile scorgere, ancora oggi, nell'assetto istituzionale Ue, i tratti originari.

Se sul piano economico i primi passi verso l'integrazione erano stati compiuti in maniera decisa, non altrettanto può dirsi, però, per i progetti di integrazione delle politiche della difesa e estera.

3. I primi anni di vita dell'Europa unita sono caratterizzati da indubbi successi e danno ragione alla visione funzionalista di Monnet, secondo la quale le "conquiste" avrebbero indotto nuove pressioni per una ancora maggiore integrazione. È il classico meccanismo dello *spillover*.

Nel complesso, per il continente europeo è un periodo decisamente felice: sono gli anni della ricostruzione con gli indici macroeconomici in crescita, accompagnati da profonde trasformazioni sociali.

Si manifestano, tuttavia, i primi segnali di dissenso per il progetto di integrazione europea: la Francia di De Gaulle, nel 1963, impedisce l'ingresso del Regno Unito nella CEE e innesca la famosa "crisi della sedia vuota", con la decisione di boicottare le riunioni del Consiglio dei ministri, bloccando di fatto l'attività della CEE. La decisione di De Gaulle fu una reazione alle proposte "sovrnazionaliste" avanzate dalla Commissione della CEE, presieduta da Walter Hallstein, nel 1965, che introducevano modifiche alla politica agricola comune, finanziata con risorse proprie, rafforzamento del Parlamento europeo e della Commissione e l'estensione del ricorso a votazioni a maggioranza qualificata (e non più all'unanimità) in seno al Consiglio dei ministri.

Emerge quella dialettica tra sovranazionalismo e intergovernativismo che avrebbe segnato tutta l'evoluzione futura del processo di integrazione europea.

Ma c'è anche l'economia: con la fine del boom economico, le agende dei governi europei cambiano. Svalutazioni monetarie e *deficit-spending* (misure in contrasto con i principi dell'integrazione europea) sono largamente usati dai governi europei, alle prese con i tentativi di mantenere i livelli di benessere raggiunti dopo la seconda guerra mondiale e minacciati anche dalla crisi petrolifera.

Nonostante tutto l'Europa unita guarda avanti. Gli anni '70 conoscono infatti il primo allargamento.

Ad entrare nella Comunità Europea è, con Danimarca e Irlanda, anche il Regno Unito. Anche i poteri del Parlamento sono accresciuti, soprattutto nella complessa procedura di adozione del bilancio comunitario. Nel 1972 muove i primi passi anche la moneta unica europea: i sei stati membri trovano un accordo per far fluttuare le loro valute solo entro alcuni parametri stabiliti. Questo meccanismo, conosciuto come il "serpente monetario", costituisce il primo tentativo di arrivare ad una soluzione autonoma rispetto agli Stati Uniti che avevano abbandonato il sistema di Bretton Woods.

Si arriva così all'Atto Unico Europeo (1987), che emenda i Trattati di Roma. Gli anni successivi sono indicati come quelli dell'Europeizzazione, la fase speculare all'integrazione europea", in cui l'Europa entra nei sistemi nazionali e li cambia.

L'AUE modificava le norme che disciplinavano il funzionamento delle istituzioni europee, ampliando i poteri dell'allora Comunità europea in diversi ambiti d'azione.

Per facilitare la creazione del mercato unico entro il 1993, l'AUE estendeva, nel Consiglio, l'uso delle decisioni a maggioranza qualificata anziché all'unanimità. Questo semplificava il processo decisionale.

L'AUE, inoltre, ha istituito il Consiglio europeo, formalizzato così le conferenze o vertici dei capi di Stato e di governo, anche solo con il Trattato di Lisbona (2009) diventa a tutti gli effetti una Istituzione dell'Unione europea solo con il Trattato di Lisbona.

Gli anni '80 sono caratterizzati da altri rilevanti eventi: l'impero comunista mostra le prime crepe mentre Grecia, Spagna e Portogallo (ex regimi fascisti) entrano in Europa. L'espansione della Comunità ai Paesi dell'Europa meridionale (più poveri) rende ancora più necessario ripensare e attuare i programmi di aiuto alle regioni: nel 1988 si attua una riforma dei Fondi Strutturali, che segna l'avvio della moderna politica di coesione e sviluppo. Il 9 novembre 1989, poi, crolla il muro di Berlino e si aprono così i nuovi scenari internazionali.

4. Il Consiglio europeo di Roma (dicembre 1990) istituisce due conferenze intergovernative (CIG), una dedicata all'Unione Economica e Monetaria, l'altra per affrontare il tema dell'unione politica. Sono gli atti preliminari che conducono al vertice di Maastricht (dicembre 1991) e all'omonimo Trattato, firmato il 7 febbraio del 1992, entrato in vigore il 1° novembre del 1993.

Un vero punto di svolta nell'integrazione europea: con Maastricht nasce anche l'Unione politica europea (e non più solo economica). L'Unione europea è fondata sulle Comunità europee (primo pilastro), integrate da due altri ambiti di cooperazione (secondo e terzo pilastro), la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la giustizia e affari interni (GAI): cambia l'assetto istituzionale dell'Unione europea e cambiano anche le modalità con cui le decisioni vengono assunte.

Benché il Trattato di Maastricht contenga numerose innovazioni, il suo contenuto più rilevante riguarda l'avvio di quel processo che nel giro di dieci anni avrebbe portato l'UE a dotarsi di una moneta unica.

Nel giugno del 1992 i cittadini danesi, chiamati ad esprimersi sulla moneta unica e sull'europeizzazione del settore della giustizia e affari interni, votarono per una rinegoziazione degli impegni danesi nei confronti dell'Europa unita e degli altri membri. Insomma, il più importante traguardo ottenuto, veniva raggiunto senza il consenso unanime. Con un analogo referendum,

organizzato sempre nel 1992, la Francia ratificò il Trattato di Maastricht, ma il via libera da parte degli elettori arrivò con un margine piuttosto risicato. Si conclude la fase del “*permissive consensus*”, un consenso dato per scontato, che però veniva a mancare proprio quando l’Europa unita si trasformava in uno stabile sistema di *governance*. Molto probabilmente in quegli anni nasce l’euroscetticismo, fenomeno complesso e multidimensionale, che ha caratterizzato molte vicende europee negli anni più recenti, che ha interessato anche cittadini, tra cui gli italiani, un tempo ferventi europeisti.

Nel 2002 l’euro inizia a circolare, divenendo la moneta correntemente utilizzata in tutti gli scambi quotidiani in diciannove stati membri.

5. Mentre si completava l’unione economica e monetaria, l’Europa unita si poneva il problema dei Paesi che, dopo il crollo del muro di Berlino, si erano liberati del totalitarismo sovietico.

Nel Consiglio europeo di Copenaghen, svoltosi il 22 giugno del 1993, vengono stabiliti i criteri da soddisfare per entrare a far parte dell’Europa unita: stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze, l’esistenza di una economia di mercato funzionante nonché la capacità di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all’interno dell’Unione. I Paesi candidati devono anche essere capaci di assumersi gli obblighi di tale appartenenza. Undici anni dopo, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia entrano effettivamente nella Ue, seguiti, nel 2007 da Romania e Bulgaria. Nel 2013 – si tratta per il momento dell’ultimo ingresso in ordine di tempo – sarebbe entrata anche la Croazia. L’Unione europea raggiunge così i 28 Stati membri (27 dopo la Brexit) e coincide, in larga parte, con l’Europa geografica. Per il futuro sono in agenda nuove adesioni: oltre alla Turchia, il cui dossier sembra però essere al momento congelato, i paesi della regione balcanica che si sono proposti come futuri membri dell’Unione Europea sono Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia. In Serbia e Montenegro i negoziati sono attualmente in corso, Macedonia del Nord ed Albania invece hanno ricevuto la veste di candidato ufficiale solo a marzo 2020. Gli altri sono, al momento, solo potenziali candidati.

L’allargamento a est dell’Europa è sempre stato considerato un successo politico, perché avrebbe consentito, nelle intenzioni, una certa stabilizzazione democratica nei nuovi Stati membri. Ma se l’Europa unita ha costituito una sorta di ancoraggio democratico per quei Paesi il giudizio

sulla qualità della democrazia (un concetto caro ai politologi) in molti di quei sistemi politici deve al momento essere sospeso.

Peraltro, dopo un grande entusiasmo iniziale, i cittadini dell'est Europa mostrano da un po' di tempo segni crescenti di sfiducia e di insoddisfazione verso il progetto di integrazione europea, come rilevano anche i tassi di partecipazione alle elezioni europee e le indagini Eurobarometro, un'inchiesta campionaria, finanziata dalla Commissione europea e, recentemente, anche dal Parlamento europeo, che a cadenza biennale, dal 1970, "ascolta" l'opinione pubblica.

Di sicuro il grande allargamento impone all'Europa un adeguamento dei Trattati e delle norme che regolano il suo assetto istituzionale e il suo funzionamento.

Si arriva così (dopo un percorso accidentato) al Trattato di Lisbona cui gli irlandesi, in prima battuta, si oppongono, salvo rivedere la propria decisione in un secondo referendum.

6. L'Europa ha appena il tempo di riprendersi dallo shock della faticosa ratifica del Trattato di Lisbona che nuove difficoltà si affacciano sul suo percorso: la crisi finanziaria e poi economica. Quindi la crisi dei flussi migratori, che scoppia nel 2015, quindi la Brexit (2016) e, infine, la pandemia da Covid-19 (2019) con nuova, conseguente, pesante recessione. Il sostegno popolare è ai minimi termini, alle elezioni europee del 2009 l'affluenza alle urne è ad uno dei livelli più bassi mai registrati (42,9%). La crisi avviata dal fallimento della banca americana Lehman Brothers innesca una crisi finanziaria (e successivamente economica) che colpisce l'intero mondo occidentale. La risposta dell'Europa c'è, ma non è univoca: in particolare la vicenda greca fa riemergere la netta divisione tra gli Stati nel nord, rigoristi, contrari ad ogni proposito di politiche fiscali comuni e quelli del sud, maggiormente possibilisti, che si spingono a proporre misure di condivisione del debito come gli *eurobonds*. Se il *Whatever it takes* pronunciato da Mario Draghi, presidente della Banca Centrale Europea (BCE) il 26 luglio del 2012, nel momento più drammatico della crisi del debito sovrano, resterà nella storia, con tutta evidenza la crisi – e la vicenda greca – ha fatto vacillare un principio cardine dell'Unione europea: la solidarietà tra gli Stati. La risposta dell'Europa, però, non è stata banale, nonostante le divisioni. Il 29 giugno 2012, a Bruxelles il Consiglio UE dei capi di Stato e di governo prese la decisione di dar vita a un meccanismo di vigilanza unico, sotto la leadership della Bce. Era la premessa per l'Unione bancaria europea. Venne decisa inoltre la creazione di un nuovo fondo di stabilità europeo che intervenisse direttamente nella ricapitalizzazione delle banche in difficoltà, il padre dell'attuale Mes.

Le divisioni si acuiscono con la crisi dei flussi migratori, aggravatasi nel 2015 che, insieme con le dissociazioni sulle scelte politiche da adottare e quali istituzioni coinvolgere (nazionali? sovranazionali? intergovernative?) fa emergere pericolosi distinguo anche sui valori e sui principi che avrebbero dovuto essere patrimonio comune delle moderne democrazie liberali. Fratture che dividono gli Stati e che corrono anche all'interno degli Stati. Peraltro la libera circolazione delle persone (oltre che delle merci) è uno dei capisaldi dell'Unione europea che, fin dal 1985, con l'accordo di Schengen, ha reso effettivo. Nel passato in rarissime occasioni gli Stati, avendone facoltà, hanno sospeso gli accordi di Schengen, ripristinando i controlli alle frontiere, mentre tra la fine del 2015 e i primi mesi del 2016, lo hanno fatto Germania, Svezia, Austria, Danimarca, Francia e Polonia, rendendo anche evidente un vuoto normativo: a chi spettano i controlli alle frontiere?

Il 2016 rischia di essere l'*annus horribilis* per l'Unione europea, poiché dopo la crisi dei migranti deve fronteggiare la questione Brexit, vale a dire la possibile fuoriuscita di un suo Stato membro.

Nel frattempo le elezioni europee, svoltesi tra il 23 e il 26 maggio del 2019, oltre a far registrare un significativo aumento dell'affluenza alle urne, hanno respinto l'assalto degli euroscettici. I gruppi una volta egemoni nel Parlamento europeo – Partito Popolare (PPE), Socialisti e Democratici (S&D) – hanno perso la maggioranza (congiunta) dei seggi ma rimangono ancora le prime due formazioni nel PE. I partiti “euroscettici” o ostili all'Unione Europea hanno riscosso un notevole successo ma inferiore alle attese.

Tuttavia la novità degli ultimi anni è proprio il successo di partiti sovranisti, euroscettici, collocati per lo più sul versante di destra dello spettro politico-ideologico. Dunque una delle particolarità del sistema partitico europeo è la doppia linea di demarcazione: accanto alla tradizionale articolazione destra-sinistra, coesiste quella tra europeisti (o *mainstream*) e anti-europeisti.

La formazione della Commissione europea e le successive nomine (Presidente del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo) hanno escluso le formazioni euroscettiche. Tuttavia l'accantonamento (definitivo?) del sistema degli Spitzenkandidaten (dal tedesco, “candidati di punta”), soprattutto per l'opposizione francese (e ungherese), che era stato – invece – utilizzato con successo per la prima volta nel 2014, ha rimesso in agenda il tema del rapporto tra elettori e vertici europei. L'indicazione preliminare dei candidati di punta aveva infatti l'obiettivo di conferire maggiore legittimazione democratica al processo di nomina della Commissione europea che, in ogni caso, resta saldamente ancorata all'esito delle elezioni europee.

La legittimazione popolare del sistema politico europeo resta, tuttavia, un punto dolente.

7. L'evoluzione della *polity* europea, passata in rassegna nelle pagine precedenti, è stata analizzata e spiegata da diverse angolazioni. I politologi la esaminano considerando essenzialmente tre dimensioni: quella territoriale (allargamento geografico), l'ambito dell'autorità (vale a dire le aree di cui l'Europa si occupa) e il livello delle autorità (cioè il grado in cui l'autorità viene trasferita dallo Stato all'entità sovranazionale).

Ora, non c'è dubbio che almeno a partire dall'Atto unico Europeo (1987) l'Europa si sia sensibilmente trasformata in uno stabile sistema di *governance*, evolvendo poi verso un vero e proprio sistema politico. Tuttavia il dibattito su cosa sia oggi l'Europa è aperto, mentre l'Europa oscilla tra intergovernativismo e sovranazionalismo.

L'assetto attuale della Ue – come spiegato – non è stato stravolto dal Trattato di Lisbona.

La disputa principale sulla natura dell'Unione europea riguarda soprattutto il ruolo dello Stato. Gli autori, infatti, dibattono per lo più sulla circostanza che l'UE sia un sistema intergovernativo o assuma le caratteristiche proprie di un sistema sovranazionale. Il ruolo determinante degli Stati, secondo Magnette è piuttosto evidente se osserviamo le tre istituzioni che rappresentano il cuore del processo decisionale: il Consiglio Europeo, formato dai capi di governo e di Stato che è sicuramente il vertice politico dell'Unione Europea; il Consiglio dei Ministri, che assume le decisioni per così dire quotidiane, cioè quelle che riguardano la vita dell'Unione Europea, che prevede la partecipazione dei ministri nazionali; il comitato dei rappresentanti permanenti cioè il COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti) che è l'istituzione che di fatto prepara le decisioni di due consigli ed è composto da alti funzionari di nomina nazionale. Ma il ruolo degli Stati membri è decisivo, secondo la visione intergovernativista, anche nella Commissione europea. In realtà è l'istituzione sovranazionale per eccellenza ma, soprattutto nella fase di formazione della Commissione stessa, il ruolo degli Stati membri e segnatamente dei governi di questi, è piuttosto decisivo. Infine il Parlamento Europeo, dove il ruolo delle dinamiche nazionali nella sua elezione sono di tutta evidenza.

Tuttavia gli stati cooperano e nel farlo cedono inevitabilmente quote di sovranità. La domanda, quindi, va nella direzione di chiedersi cosa produca questa convergenza? La prima spiegazione assegna alle pressioni esterne un ruolo decisivo. Seguendo questa interpretazione, la fase di formazione dell'Europa unita è stata favorita dalle pressioni degli Stati Uniti d'America,

desiderosi di dialogare con un attore che parlasse con una voce unica; anche il Trattato di Maastricht fu in qualche modo un prodotto delle dinamiche internazionali e, segnatamente, del crollo del muro di Berlino. I fatti dell'11 settembre 2001, vale a dire l'attentato alle torri gemelle, hanno poi condotto a nuove iniziative nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune oltre che negli affari interni.

Tuttavia gli Stati accettano di cooperare anche perché si diffondono le idee o, se si preferisce, alcuni valori: in questa prospettiva la nascita dell'Europa e la firma del Trattato di Roma sanciscono l'affermazione di una visione comune, tra i diversi governi, di un'economia di mercato che sia però attenta al sociale; viceversa la nascita dell'euro è in qualche misura il prodotto di un approccio monetarista, all'epoca dominante. Un'ulteriore spiegazione del perché gli stati accettano di cooperare assegna alla presenza ed al ruolo delle istituzioni comunitarie un posto di primo piano.

È interessante notare come molti illustri studiosi abbiano paragonato l'Unione europea ad alcuni sistemi federali e confederali: ad esempio Fritz Sharpf la paragona alla Germania, Jean Blondel propone un intelligente e interessante paragone con la Svizzera, Alberta Sbragia scorge numerose similitudini con gli Stati Uniti d'America e così via. Lo stesso Nugent esterna le sue preferenze in questa direzione, ma – in definitiva – il federalismo appare più come una prospettiva cui tendere che non uno strumento utile per la sua comprensione.

Secondo Simon Hix, tuttavia, l'Unione europea è soprattutto (e prima di tutto) un sistema politico. La definizione di sistema politico è stata concettualizzata principalmente da Gabriel Almond nel 1956 e da David Easton nel 1957, tra i primi a sviluppare un *framework* teorico compiuto. Secondo il loro punto di vista un sistema politico dovrebbe avere almeno quattro caratteristiche chiave: – la prima è uno stabile e ben definito set di istituzioni capaci di prendere decisioni collettive, insieme con le regole che consentano di governare le relazioni tra le istituzioni e all'interno delle istituzioni stesse; – la seconda caratteristica è la partecipazione, attraverso la quale i cittadini cercano di realizzare i loro desideri politici attraverso il sistema politico direttamente, oppure attraverso una serie di organizzazioni intermedie come i partiti politici o i gruppi di interesse; – la terza caratteristica fondamentale è che queste decisioni collettive, assunte all'interno del sistema politico, abbiano un significativo impatto sulla distribuzione delle risorse economiche e sulla allocazione imperativa dei valori all'interno dell'intero sistema politico; – la quarta caratteristica è che ci siano delle interazioni continue tra questi output politici e le politiche pubbliche (vale a dire le decisioni), le nuove domande che vengono immesse nel sistema le decisioni e così via.

Secondo Hix l'Unione Europea possiede tutte queste caratteristiche, a partire proprio dal grado di stabilità istituzionale, sicuramente superiore a qualsiasi altra organizzazione internazionale. In secondo luogo, poiché le istituzioni dell'Unione Europea hanno ormai il potere di governare, un numero crescente di gruppi cerca di indirizzare domande e pressioni nei confronti del sistema. Dalle corporazioni individuali alle associazioni imprenditoriali, dai sindacati alle associazioni ambientaliste ai gruppi di consumatori, ai partiti politici. I gruppi con la maggiore organizzazione e istituzionalizzazione nell'Unione Europea sono sicuramente i governi degli Stati membri. Tuttavia gli stati membri non hanno il monopolio delle domande politiche e dunque le domande si formano in un network piuttosto complesso di gruppi pubblici e privati tra di loro in competizione che cercano di influenzare il processo politico all'interno dell'Unione Europea per far prevalere i propri interessi. In terzo luogo, le decisioni assunte all'interno dell'Unione Europea sono rilevanti ed hanno effetti anche al di fuori dell'Unione Europea. Le decisioni, ormai, abbracciano diversi ambiti, includendo la regolazione del mercato, le politiche sociali, l'ambiente, l'agricoltura, le politiche regionali e così via. Peraltro, le norme approvate a livello sovranazionale hanno la supremazia sulle leggi nazionali. E benché il bilancio dell'Unione Europea possa sembrare relativamente ridotto soprattutto se lo parliamo al bilancio dei governi nazionali, molti stati membri ricevono almeno il 5% del loro prodotto interno lordo dal bilancio comunitario. La politica monetaria, poi, ha un impatto indiretto sulla distribuzione del potere e delle risorse tra gli individui i gruppi e le nazioni in Europa. Certo, per molti l'Unione Europea resta ancora un sistema politico *sui generis* e in effetti le specificazioni sono diverse. Alcuni autori, tra cui Fabbri, sostengono la visione di un sistema consociativo altri, con maggior successo, considerano l'Unione Europea come un sistema politico composito o di *compound democracy*. In definitiva, però, non c'è dubbio che le decisioni assunte a livello di Unione Europea abbiano un impatto rilevante, assecondando il concetto di Easton di "allocazione autoritativa di valori", elemento essenziale per un sistema politico. Questo, dunque, lo stato attuale.

Ma il futuro? Tra la proposta di un leader europeista convinto come Macron (che parla di "circoli d'avanguardia", cioè geometria variabile per permettere agli Stati membri di avanzare più rapidamente progetti condivisi) e di un altro fedele all'idea di Europa unita come Draghi (che apre ad un federalismo pragmatico), la strada più plausibile sembra quella di un'Europa a più velocità. La necessità di un attore globale capace di dialogare alla pari con Cina e Usa (e Russia) è evidente.

Dalla convenzione sul futuro dell'Europa della primavera del 2022 è arrivata anche la proposta per un rafforzamento della democrazia europea che tuttavia non scioglie tutti i nodi presenti. Certo è che i segnali provenienti dalla risposta alla Pandemia (Next Eu generation, condivisione del debito, maggior grado di solidarietà europea) e dalla Guerra in Ucraina (nuova unità d'intenti e di valori e un «rinnovato» impegno per la difesa europea) sembrano prefigurare un futuro meno plumbeo. Se si tratti solo di apparenza o di una sostanziosa promessa, lo diranno gli eventi futuri.

Bibliografia

- G. ALMOND, *Comparative Political Systems*, in «Journal of Politics», XVIII, 1956, pp. 391-409.
- J. BLONDEL, *Il modello svizzero, un futuro per l'Europa?*, in «Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica», XXVIII 1998, 203-227.
- M. BRUNAZZO e V. DELLA SALA, *La politica dell'Unione europea*, Mondadori, Milano, 2020.
- J.S. BULMER, *The Governance of the European Union: A New Institutionalist Approach*, in «Journal of Public Policy», XIII, n. 4, 1993, pp. 351-380.
- M. CHANG, *Economic and Monetary Union*, Palgrave, London, 2016.
- K.W. DEUTSCH, *Nationalism and Social Communication. An inquiry into the foundations of nationality*, Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York, 1953.
- K. DYSON e K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, 1996.
- D. EASTON, *A system analysis of political life*, John Wiley & Sons, New York, 1965.
- A. ETZIONI, *Unificazione politica*, ETAS, Milano, 1969.
- S. FABBRINI, (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- S. FABBRINI, *Compound Democracy*, Oxford University Press, 2007.
- A. GEDDES, *Britain and the European Union*, Palgrave, London, 2013.
- E.B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Stanford University Press, 1958.
- S. HIX, *The political System of the European Union*, Macmillan Press, 2011.
- L. HOOGHE e G. MARKS, *Multi-level governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Lahnham, 2001.
- G. LASCHI, *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche*, Carocci, Roma, 2001.
- L.N. LINDBERG e S.A. SCHEINGOLD, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1970.
- F. LONGO, *Unione Europea e scienza politica. Teorie a confronto*, Giuffrè, Milano, 2016.

- P. MAGNETTE, *What is the European Union: Nature and Prospects*, Macmillan, 2005.
- G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea, 1996-2013*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
- A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London, 1999.
- A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- N. NUGENT, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- T. PADOA-SCHIOPPA, *La lunga via per l'euro*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- D. PASQUINUCCI, *Le radici storiche dell'euroscetticismo italiano*, in *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea* (a cura di D. Pasquinucci e L. Verzichelli), Il Mulino, Bologna, 2016.
- P. PIERSON, *The path to European Integration: a historical institutional analysis*, in «Comparative Political Studies», XXIX, n. 2, 1996, pp. 123-163.
- K. REIF e H. SCHMITT, *Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results*, in «European Journal of Political Research», 1980, pp. 3-45.
- W. SANDHOLTZ e A. STONE SWEET, *European Integration and Supranational Governance*, in «Journal of European Public Policy», 1997, n. 3, pp. 297-317.
- F. SCHARPF, *Governing in Europe: effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- P. SCHMITTER, *A revised theory of regional integration*, in Lindberg L. e Scheingold S. (a cura di), *Regional Integration Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- F. SERRICCHIO, *Perché gli italiani diventano euroscettici*, Plus, Pisa, 2011.
- F. SERRICCHIO, *Il sistema politico europeo*, in Cerchia G, Pardini, G, a cura di (2022), *Storia dei sistemi politici nell'età contemporanea*, Wolters Kluwer – CEDAM.
- A. VARSORI, *La Cenerentola d'Europa? L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 a oggi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.
- K. WALTZ, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, 1979.

ABSTRACT

Il sistema politico europeo ha conosciuto un'evoluzione lunga settanta anni. Nel suo cammino si sono avvicinati appuntamenti e date importanti, anche se nell'ultimo periodo le sfide sembrano essersi intensificate.

Affrontato il lungo e duro divorzio post-Brexit, quando sembrava superata, non senza fatica, la vicenda Covid, esplose (nel mezzo della complicata guerra Russo-Ucraina) il "Qatargate", uno scandalo politico di corruzione e riciclaggio di denaro, scoppiato al Parlamento europeo nel dicembre 2022.

Il futuro appare incerto, ma la necessità di un attore globale capace di dialogare alla pari con Cina e Usa (e Russia) è evidente.

Dalla convenzione sul futuro dell'Europa della primavera del 2022 è arrivata anche la proposta per un rafforzamento della democrazia europea che però non scioglie tutti i nodi presenti. I segnali provenienti dalla risposta alla Pandemia (Next Eu generation, condivisione del debito, maggior grado di solidarietà europea) e dalla Guerra in Ucraina (nuova unità d'intenti e di valori e un «rinnovato» impegno per la difesa europea) sembrano prefigurare un futuro meno plumbeo.

The European political system has undergone a seventy-year evolution. Important appointments and dates have followed one another along the way, even if in the last period the challenges seem to have intensified.

Having faced the long and hard post-Brexit divorce, when the Covid affair seemed to be overcome, not without difficulty, the "Qatargate" explodes (in the midst of the complicated Russian-Ukraine war), a political scandal of corruption and money laundering, which erupted in the European Parliament in December 2022.

The future appears uncertain, but the need for a global actor capable of dialogue on an equal footing with China and the USA (and Russia) is evident.

The proposal for a strengthening of European democracy also came from the convention on the future of Europe in spring 2022, which however does not resolve all the present knots. The signals coming from the response to the Pandemic (Next Eu generation, debt sharing, greater degree of European solidarity) and from the War in Ukraine (new unity of purpose and values and a "renewed" commitment to defence) seem to prefigure a less gloomy future.

KEYWORDS: European Union, Governance, European Integration, Institutional framework.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
CAUSATE DALLA GUERRA

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
DELLO STATO DI DIRITTO E DEL FUTURO
ALLARGAMENTO DELL'UNIONE

Mario Carta *

*Stato di diritto, primato del diritto dell'UE
e processo di allargamento dell'UE: un trittico in via di composizione?*

SOMMARIO: 1. Cenni sulla funzione svolta dallo Stato di diritto nel processo di allargamento. – 2. Il principio dello Stato di diritto quale elemento trasversale e comune ai criteri di Copenaghen nella giurisprudenza della CGUE. – 3. Lo Stato di diritto quale espressione del limite alla capacità di assorbimento dell'Unione europea. – 4. L'affermazione del primato degli art. 2 e 19 TUE e le Corti Costituzionali: un contrasto inevitabile? – 5. Quo vadis Europa: l'adesione dell'Ucraina e la politica di allargamento.

1. Il principio dello Stato di diritto nell'Unione europea, grazie in primo luogo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, è ormai in grado di influenzare e, in alcuni casi, condizionare fortemente l'evoluzione giuridica di ampi settori del processo di integrazione europea. La sua valenza sostanziale ed allo stesso tempo operativa, capace di includere anche i diritti fondamentali e di fornire loro una tutela non solo quali diritti individuali ma in occasione di violazioni di natura sistemica, lo rendono un principio ben lontano dall'assumere una mera valenza simbolica, come un'affrettata lettura dell'art. 2 TUE sembrava poter suggerire. Uno degli ambiti, non troppo esplorati, ove il principio dello Stato di diritto svolge un ruolo sempre più significativo, è in relazione alle prospettive del processo di allargamento dell'Unione: quelle che riguardano i Balcani Occidentali¹, nonché quelle che interessano alcuni paesi del Partenariato orientale, in primis Ucraina e Moldova e, a seguire, la Georgia. Tale ruolo sembra trovare anche di recente un'autorevole conferma nella Comunicazione sulla politica

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza.

¹ In dottrina vedi B. NASCIMBENE, *La procedura di adesione all'Unione europea*, in M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002, p. 3 ss; E. DE RIDDE, D. KOCHENOV, *Democratic Conditionality in Eastern Enlargement: Ambitious Window Dressing*, in *European Foreign Affairs Review*, 2011, pp. 1-17. Vedi anche A. RIZZO, *L'Unione europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 445 ss.

di allargamento dell'UE del 2020 quando la Commissione, dopo averlo considerato tra gli elementi fondamentali per l'adesione, ha riconosciuto che "Lo Stato di diritto è un aspetto fondamentale della trasformazione democratica e il principale parametro di riferimento rispetto al quale l'UE valuta i progressi dei paesi dell'allargamento verso l'adesione"².

Le brevi riflessioni che seguono si propongono di verificare se rispetto alla tesi che lega le difficoltà del processo di allargamento³, in primis nei Balcani occidentali ma che interessano inevitabilmente anche l'adesione dell'Ucraina, alla frammentazione o addirittura disintegrazione dell'Unione europea⁴, possa aver luogo una lettura differente delle ragioni che sono alla base della evidente prudenza che caratterizza, in generale, la fase attuale del processo di allargamento dell'UE.

In particolare la rilevanza, se non pervasività, che il rule of law ha ormai acquisito nel processo di integrazione europea sembra richiedere un mutamento di prospettiva tale da condurre ad un ripensamento del modo

² Bruxelles, 6.10.2020 COM(2020) 660 final COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, Comunicazione 2020 sulla politica di allargamento dell'UE, p. 5.

³ In realtà le criticità legate all'allargamento nei riguardi dei paesi dell'Europa centro-orientale sono state colte da vari autori. Per tutti vedi G. TESAURO, *L'Unione europea come Comunità di diritto* (*The European Union as a Community of law*), in *Lo Stato*, fasc. 5, 2015, pp. 123-148, "Un elemento critico, strutturale del processo di integrazione è stato di sicuro il contestuale ampliamento dell'Unione con dieci nuovi Stati, alcuni dei quali con un pregreso politico ed istituzionale oggettivamente diverso da quello dell'Europa della Comunità e poi dell'Unione. Questa aveva vissuto e superato con sufficiente facilità l'adesione di due o al massimo tre Stati alla volta. L'ingresso contestuale di dieci nuovi Stati, tuttavia, non è stato solo un'eccezione è stato un evento idoneo ad alimentare radicali alterazioni dell'assetto raggiunto. Ci vorranno ancora molti anni per realizzare di nuovo un adeguato tasso di complessiva omogeneità sociale, economica e politica ma anzitutto culturale; e soprattutto pur nei limiti inevitabili dello stare insieme con regole comuni, un tasso uniforme di indipendenza dei singoli Stati membri che sola può evitare il rischio di tentazioni egemoniche, di tanto in tanto inevitabilmente presenti", p. 140.

⁴ In tal senso vedi ad esempio S. ECONOMIDES, *From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans*, in *Dahrendorf Forum IV* Working Paper No. 17 20 March 2020, pp. 1-21, secondo cui "in sum, internally driven enlargement resistance in the 2020s is the product of multiple processes of fragmentation and disintegration which differ quite substantially in nature from the enlargement fatigue debates following the accession of the CEE countries almost 20 years ago. These processes result from the questioning of the future of integration itself and not merely from the question of administration and decision-making processes. In this context massive constraints are put on the policy agenda and the prospect of enlargement is not a central issue for the EU", p. 6.

di intendere i criteri di Copenaghen, ed offrire una nuova chiave di lettura delle criticità che attraversano oggi il processo di allargamento⁵.

In particolare se tradizionalmente lo Stato di diritto è stata concepito prevalentemente all'interno del criterio politico elaborato dal Consiglio europeo del 1993, accanto a quello economico e giuridico, la questione che oggi si pone è se tale collocazione corrisponda realmente al ruolo svolto dal rule of law nelle recenti fasi di allargamento e, elemento ancor più significativo, a quello che sarà chiamato a svolgere nelle future adesioni. In effetti considerare il principio dello Stato di diritto esclusivamente nell'ambito del criterio politico, assieme a democrazia e diritti umani e protezione delle minoranze, potrebbe rappresentare una lettura eccessivamente riduttiva della funzione realmente svolta dal principio. Appare, quindi, necessario verificare se esso non costituisca un elemento capace di interessare trasversalmente anche gli altri criteri di Copenaghen⁶. Non solo quelli economico e giuridico ma anche un quarto criterio, meno trascurato nella prassi di quanto si possa in realtà ritenere, anch'esso contemplato tra i criteri di Copenaghen: la capacità dell'Unione di assorbire nuovi Stati membri⁷, senza pregiudicare il ritmo del processo di integrazione europea⁸. Come noto in base a tale criterio ogni prospettiva di allargamento dipende in maniera imprescindibile dalla capacità dell'UE non solo di preparare i Paesi richiedenti all'adesione, ma di continuare ad assicurare il proprio sviluppo, preservare il suo funzionamento e la sua coesione una volta che i nuovi Stati membri hanno aderito. Secondo la definizione della Commissione la capacità di assorbimento o di integrazione è la "capacità dell'UE di assorbire nuovi membri, in un determinato momento o periodo, senza compromettere gli obiettivi politici e strategici stabiliti dai trattati"⁹. E' una concezione del criterio, dunque, prevalentemente funzionale che considera in primo luogo l'impatto dei diversi ampliamenti sulla necessità di riformare le istituzioni, al fine di migliorare l'efficacia del

⁵ Sui criteri in generale vedi C. HILLION, *The Copenhagen Criteria and Their Progeny* (March 6, 2014) in C. HILLION (ed.), *EU enlargement* (Oxford, Hart Publishing, 2004), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2405368>.

⁶ Sulla tutela dello Stato di diritto sia consentito il rinvio a M. CARTA, *Unione europea e tutela dello Stato di diritto negli Stati membri*, Bari, 2020.

⁷ Commissione e Parlamento hanno sempre preferito l'utilizzo del termine integrazione a quello di assorbimento.

⁸ COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri, Bruxelles, 8.11.2006 COM(2006) 649 definitivo.

⁹ *Ibidem*, p. 16.

processo decisionale nell'UE¹⁰. Lo Stato di diritto, secondo questa prospettiva, rileva principalmente dal punto di vista delle strutture necessarie a garantire il funzionamento delle istituzioni, in relazione alla loro capacità amministrativa e giudiziaria.

Ebbene anche il c.d. quarto criterio non sembra sfuggire alla rilevanza assunta dallo Stato di diritto principio che, anzi, contribuisce a connotarne in maniera più dettagliata il contenuto, sino a poterne essere considerato una delle componenti essenziali, come si vedrà in seguito.

La nozione di Stato di diritto che entra in gioco in questo caso, quale parametro di valutazione, ed in fondo condizionalità *ex post* volta a definire la c.d. capacità di assorbimento, non differisce nella sostanza dalla nozione di Stato di diritto che ogni Stato si impegna, *ex ante*, a rispettare e a promuovere nel fare domanda di adesione¹¹. Entrambe le prospettive sono accomunate dalla circostanza che tale principio ha assunto un significato autonomo nell'ambito del diritto UE, sia rispetto agli ordinamenti degli stati membri, sia al diritto internazionale che rispetto ad altri valori con i quali spesso si accompagna nel processo di allargamento, ad esempio la democrazia; una distinzione che contribuisce ad una maggior chiarezza ed efficacia dello stesso principio nella fase dello screening pre-adesione¹².

Ed invece il mutato contesto giuridico ed istituzionale nel cui ambito opera il principio a far emergere la differente funzione che lo Stato di diritto è chiamato a svolgere. In particolare occorre distinguere le implicazioni che sono riconducibili all'agire del principio in relazione alla dimensione interna del processo di integrazione europea, quale criterio di assorbimento e valutazione e condizionalità *ex post* appunto, dalla dimensione

¹⁰ Il Consiglio europeo del dicembre 2006 riprende il riferimento della comunicazione al quarto criterio quando afferma che “La capacità dell’Unione di mantenere inalterato il ritmo dell’integrazione europea di pari passo con il suo ampliamento si articola in tre componenti principali: le istituzioni, le politiche comuni e il bilancio. Occorre che l’UE garantisca la continuità e l’efficienza di funzionamento delle istituzioni, il conseguimento degli obiettivi stabiliti dalle politiche comuni e la formazione di un bilancio commisurato ai suoi scopi e alle risorse finanziarie di cui dispone» (v. p. 20).

¹¹ In base all’articolo 49 del TUE, par. 1: “Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all’articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell’Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all’unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo”.

¹² E’ questo dato che consente di declinare il tema oggetto del presente contributo anche invertendo i termini presenti nel titolo.

esterna del processo di allargamento, e quindi in primis i “tradizionali” tre criteri di Copenaghen: nel primo caso verranno in rilievo quei profili che interessano più specificamente la dimensione costituzionale, e non solo istituzionale, del processo di integrazione europea. Nella seconda ipotesi saranno gli aspetti di matrice più strettamente internazionalistica, dato il carattere essenzialmente intergovernativo delle procedure negoziali¹³, a venire in rilievo ed interessare il rule of law. A questi diversi ambiti di applicazione corrisponde non casualmente una differente capacità dell'UE nel tutelare lo Stato di diritto ed i valori, espressa dal c.d. Dilemma di Copenaghen¹⁴, secondo il quale alla efficacia dell'azione delle istituzioni dell'Unione nel far rispettare i valori su cui si fonda l'UE, quando si tratta di valutare l'adesione di un nuovo paese ex art. 49 TUE, corrisponderebbero evidenti difficoltà e incertezze nell'avvalersi di strumenti efficaci di tutela per verificare che tale rispetto permanga, una volta che il paese è divenuto membro della UE¹⁵.

Se tale dilemma mette in luce in maniera realistica le difficoltà attuali delle istituzioni europee nel garantire il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, come testimoniato dalle carenze evidenziate dalle procedure ex art. 7 TUE aperte nei riguardi di Polonia e Ungheria, le ragioni che sono alla base di un simile deficit di tutela vanno ricercate altrove. A tal proposito non ci si può sottrarre

¹³ Ad esempio l'art. 49 TUE che prevede che “l'accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente che stabilisce le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati sia sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali” accanto alla regola dell'unanimità per l'ingresso dell'UE, conferma la natura tipicamente internazionalistica del processo di adesione nel quale agisce, in questo caso, il principio dello Stato di diritto.

¹⁴ Sul punto vedi D.V. KOCHENOV; A.DIMITROYS, *Solving the Copenhagen Dilemma: The Repubblica Decision of the European Court of Justice*, in *VerfBlog*, 2021/4/28, <https://verfassungsblog.de/solving-the-copenhagen-dilemma>., dove la difficoltà, se non incapacità, della UE di intervenire nei confronti di Stati che sono già membri della UE è ricondotta alla necessità di rispettare all'interno della UE il principio delle competenze di attribuzione che impedisce, dunque, di intervenire in relazione alla violazione di tutti i valori di cui all'art. 2 TUE.

¹⁵ Tra le ragioni di tale squilibrio vi sarebbe il fatto che la condizionalità ex ante, quale elemento propulsivo che sostiene il processo di allargamento, a prescindere della diversa valutazione che di essa è fornita, è destinata a perdere la propria capacità “persuasiva” una volta che lo Stato terzo è diventato Stato membro. L'Unione infatti non potrebbe più avvalersi dell'argomento incentivante costituito dalla prospettiva di ingresso nella UE del paese “sub judge”, dovendo entrare in gioco necessariamente altri meccanismi di tutela questa volta a carattere interno. Per una valutazione critica del processo di allargamento, considerato un errore, vedi I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 449 ss.

dall'osservare la differente natura che assume la violazione del principio del rule of law a seconda che intervenga in relazione a quella che abbiamo definito la dimensione interna del processo di integrazione, o relativamente alla dimensione esterna e quindi internazionale dello stesso. Le difficoltà maggiori nel contrastare la violazione “interna”, rispetto a quella esterna, in realtà possono allora considerarsi il riflesso della natura costituzionale, o sistemica o strutturale, della violazione consumata che interessa in primo luogo la reciproca fiducia¹⁶. E' in relazione ad essa, infatti, che dovranno essere “testati”, in occasione dell'ingresso di un nuovo Stato, i meccanismi di cooperazione giudiziaria e di mutuo riconoscimento che si basano sulla reciproca fiducia, ad esempio in campo civile e penale, verificandone la loro tenuta, e quindi la capacità di assorbimento, rispetto a nuove adesioni. Il rilievo centrale della reciproca fiducia quale principio costituzionale che poggia sul rispetto del principio dello Stato di diritto, nel caratterizzare la capacità di assorbimento della UE, è foriero di implicazioni tali da mutare la portata del c.d. quarto criterio in questione. Proprio la sua dimensione costituzionale impone, infatti, di interpretarlo quale limite¹⁷ alla capacità di integrare nuovi Stati membri, con il superamento della logica meramente funzionale evidenziata in precedenza dalla Commissione, che lo ha sino ad ora connotato. Un limite che, come vedremo, in questo caso è rappresentato dalla tenuta della presunzione, pressoché assoluta, che gli Stati rispettino i valori di cui all'art. 2 TUE, anche dinanzi ai processi di backsliding del rule of law presenti nei loro ordinamenti¹⁸.

¹⁶ Sulla natura costituzionale di tale principio vedi il parere della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2014, relativo all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454. In dottrina vedi H. LABAYLE, *Faut-il faire confiance à la confiance mutuelle?* in *Liber amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 476.

¹⁷ A. SUPLOT, *La sovranità del limite*, Sesto San Giovanni, 2020. Sul tema della natura giuridica dell'Unione europea che inevitabilmente è evocato dalla dimensione costituzionale del processo di integrazione vedi L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021 o anche, più di recente, L.F. PACE, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Milano 2023.

¹⁸ Sulla portata costituzionale dell'allargamento vedi J.H.H. WEILER, “la decisione sull'allargamento è stata l'unica e la più rilevante decisione costituzionale adottata negli ultimi dieci anni e probabilmente anche di più. Nel bene e nel male il cambiamento nel numero degli stati membri nell'ampiezza della popolazione, nella sua geografia e topografia e la sua miscela culturale e politica si realizzano in una scala di magnitudine tale da rendere la nuova Europa una comunità politica molto diversa indipendentemente dalla struttura costituzionale che verrà adottata”, in J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 617.

2. È noto che la complessa procedura di adesione di ciascun Stato candidato implica la realizzazione di un articolato e non breve iter di riforme istituzionali, legislative ed amministrative che comprendono, come già anticipato, il rispetto integrale dei c.d. criteri di Copenaghen¹⁹. Tali criteri, formalizzati per la prima volta in modo sistematico in vista del quinto allargamento rivolto ai paesi dell'Europa centro-orientale, richiedono che il Paese-candidato per entrare a pieno titolo nell'UE, sia dotato di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto²⁰, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze. Il rule of law, pertanto, è oggetto di scrutinio in quanto collocato tra i criteri politici che i paesi candidati devono rispettare congiuntamente agli altri sopra enunciati, in primis democrazia e diritti umani.

Accanto al criterio politico occorre, tuttavia, da una parte che il paese candidato disponga di un'economia di mercato funzionante e capace di rispondere alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato all'interno dell'Unione, elementi che rappresentano il criterio economico, e dall'altra che sia in grado di assumersi gli obblighi derivanti da tale appartenenza, inclusa l'adesione agli obiettivi di un'unione politica, economica e monetaria, adeguando la propria legislazione nazionale all'*acquis communautaire* quale vincolo per gli stati membri dell'UE, requisiti che integrano il criterio giuridico o funzionale²¹. Tale ripartizione se posta in relazione alla progressiva pervasività che lo stato di diritto ha assunto rispetto all'intero processo di integrazione europea, non solo dunque quale criterio politico, risulta eccessivamente schematica. Dalla recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE in materia, in effetti, emerge che i giudici di Lussemburgo hanno considerato lo Stato di diritto in maniera trasversale, con un ambito di applicazione che interessa l'insieme dei criteri di Copenaghen. Nelle sentenze del 16 febbraio 2022 con le quali sono stati rigettati integralmente i ricorsi presentati da Ungheria e Polonia avverso il Regolamento n. 2020/20922 ("Regolamento condizionalità")²², i giudici

¹⁹ A loro volta sono declinati in modo specifico ed integrati negli accordi conclusi tra l'UE e gli Stati potenziali candidati ed in vari altri documenti, soprattutto della Commissione.

²⁰ È interessante notare che nella versione italiana dei criteri di Copenaghen non compare la locuzione "Stato di diritto" ma quella di "principio di legalità". Il punto sarà approfondito più avanti.

²¹ Questi criteri disegnano un modello politico, economico e giuridico proprio dell'Unione stessa e dei suoi Stati membri, al quale lo Stato candidato è tenuto a conformarsi, che va ben oltre le procedure e i ruoli istituzionali previsti dai trattati, come è stato giustamente osservato.

²² Corte di giustizia, 16 febbraio 2022, cause C-156/21 e C-157/21, rispettivamente Ungheria c. Parlamento e Consiglio e Polonia c. Parlamento e Consiglio, ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98. In dottrina vedi tra gli altri B. NASCIBENE, *Stato di diritto, bilancio e*

del Kirchberg hanno chiarito, ancora una volta, che gli Stati sono tenuti al rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, in quanto esso "costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati a tale Stato membro"²³. E' infatti la stessa appartenenza all'Unione europea che si fonda sul riconoscimento e la condivisione dei valori elencati all'art. 2 TUE e "tale premessa fa parte delle caratteristiche specifiche ed essenziali del diritto dell'Unione, attinenti alla sua stessa natura, che risultano dall'autonomia di cui gode detto diritto nei confronti dei diritti degli Stati membri nonché del diritto internazionale"²⁴, evidenziando la natura trasversale che lo Stato di diritto assume rispetto ai diversi settori del processo di integrazione europea. Peraltro dallo stesso esame dei criteri di Copenaghen singolarmente considerati emerge quanto essi siano fortemente condizionati nella loro applicazione dal principio dello Stato di diritto, il cui rispetto rappresenta un requisito oramai inerente tali criteri.

Per quanto riguarda il criterio economico tale stretto rapporto è stato riaffermato di recente dal Regolamento n. 2020/20922 ("Regolamento condizionalità") che si prefigge di disciplinare le "norme necessarie per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni di principi dello Stato di diritto"²⁵. L'art. 4 chiarisce che deve trattarsi di violazioni che "compromettono" o che "rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari" della stessa Unione. Allo stesso modo la Corte di Giustizia, sempre nelle sentenze sul regolamento sulla condizionalità, ha riconosciuto che "il valore comune all'Unione e agli Stati membri, costituito dallo Stato di diritto, [...] è idoneo a fondare un meccanismo di condizionalità rientrante nella nozione di "regole finanziarie" ai sensi dell'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE"²⁶. Peraltro ciò caratterizza anche il contenuto della recente sentenza del Tribunale Sped Pro c. Commissione²⁷, dove il Tribunale dell'Unione ha esaminato l'impatto

Corte di giustizia, in *Eurojus* Fascicolo n. 2, 2022, pp. 114-136; J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *rivista.eurojus.it*, fascicolo n. 2, 2022, pp. 25-45.

²³ Punto 144 della sentenza polacca.

²⁴ Punto 143 della sentenza polacca.

²⁵ Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in GUUE L 433 del 22 dicembre 2020, p. 1.

²⁶ Punto 146 della sentenza polacca.

²⁷ Sentenza del Tribunale 9 febbraio 2022, causa T-791/19, Sped-Pro/Commissione. ECLI:EU:T:2022:67.

delle carenze sistemiche o generalizzate dello Stato di diritto in uno Stato membro sul diritto della concorrenza, e sui rapporti tra la Commissione, le autorità nazionali della concorrenza ed i giudici nazionali²⁸, giungendo ad annullare una decisione della Commissione in quanto non aveva preso in considerazione tali carenze²⁹. In particolare è l'indipendenza del potere giudiziario, concretizzazione dello Stato di diritto, ad assicurare anche nei procedimenti sanzionatori antitrust una tutela minima dei diritti fondamentali. Non solo. La pronuncia sottolinea la trasversalità del rule of law quando afferma che i valori comuni dell'Unione europea, che sono alla base della fiducia reciproca tra gli Stati membri e, dunque, del riconoscimento reciproco e della leale cooperazione, valgono non solo nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia³⁰, ma anche nei rapporti tra la Commissione, le autorità nazionali di concorrenza e i giudici nazionali nel contesto dell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE e, pertanto, il loro rispetto è un fattore rilevante ai fini della determinazione dell'autorità garante della concorrenza posta nella posizione migliore per esaminare una denuncia³¹. Analogamente la distinzione tra criterio economico e *acquis communautaire*, quando si tratta del rispetto dello Stato di diritto, diventa sfumata e perde gran parte del suo significato per i giudici di Lussemburgo nella sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România»³² dove il funzionamento del mercato interno e dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia sono assimilati proprio in ragione del fatto che entrambi “poggiano sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri che le loro decisioni e le loro pratiche amministrative e giudiziarie rispettano pienamente lo Stato di diritto, condizione che implica l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, dotato di mezzi sufficienti, tra l'altro, per contrastare la corruzione”³³. E' la stessa logica d'altronde che è presente nella decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006,

²⁸ R. MAZZOCCHI, *E lo Stato di diritto incontrò la concorrenza: riflessioni sulla sentenza Sped-Pro* in rivista.eurojus.it, fascicolo n. 3, 2022; L. TERMINIELLO, *La sentenza Sped-Pro c. Commissione: sull'importanza del rispetto dello Stato di diritto per la tenuta del sistema di applicazione delle regole antitrust dell'Unione*, in BlogDUE.

²⁹ M. BERNATT, *Rule of Law Crisis, Judiciary and Competition Law*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 46 n. 4 (2019), pp. 345-362.

³⁰ Punti 84 e 85 della sentenza del Tribunale, cit.

³¹ Punto 92 della sentenza del Tribunale, cit.

³² Sentenza del 18 maggio 2021, C-83/19, C127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a. ECLI:EU:C:2021:393.

³³ Sentenza del 18 maggio 2021, cit. punto 159.

che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania³⁴ per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione³⁵ ove i considerando da 1 a 3 sono formulati nel senso di legare indissolubilmente lo Stato di diritto³⁶ e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il mercato interno, in quanto essi “poggiano sulla certezza reciproca che le decisioni e le pratiche amministrative e giudiziarie di tutti gli Stati membri rispettano pienamente lo stato di diritto”³⁷.

³⁴ Analogo ordine di considerazione vale per la decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006 riguardante la Bulgaria.

³⁵ GU 2006, L 354, p. 56.

³⁶ Secondo tali considerando: 1) L'Unione europea è fondata sullo stato di diritto, un principio comune a tutti gli Stati membri, (2) Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il mercato interno istituiti dal trattato sull'Unione europea e dal trattato che istituisce la Comunità europea poggiano sulla certezza reciproca che le decisioni e le pratiche amministrative e giudiziarie di tutti gli Stati membri rispettano pienamente lo stato di diritto, e, infine, che (3) Questa condizione presuppone l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, dotato di mezzi sufficienti, tra l'altro, per contrastare la corruzione.

³⁷ Considerando n. 2 Il meccanismo è stato oggetto di interpretazione da parte della Corte di Giustizia nella sentenza del 21 dicembre del 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, Eurobox Promotion (ECLI:EU:C:2021:1034), all'esito del rinvio pregiudiziale reso sulla natura, gli effetti giuridici e la obbligatorietà per la Romania della Decisione 2006/928/CE che istituisce un Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, per quanto riguarda il rispetto dello Stato di diritto ed in particolare della indipendenza dei giudici, di cui all'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. I giudici del Kirchberg hanno modo di chiarire i rapporti, stretti, tra Stato di diritto, reciproca fiducia e giustizia nel contesto delle procedure di adesione: “Ebbene, l'articolo 49 TUE, che prevede la possibilità per ogni Stato europeo di chiedere di diventare membro dell'Unione, precisa che quest'ultima riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni attualmente previsti dall'articolo 2 TUE, che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli. In particolare, dall'articolo 2 TUE risulta che l'Unione si fonda su valori, quali lo Stato di diritto, che sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, in particolare, dalla giustizia. Va rilevato, al riguardo, che la fiducia reciproca tra gli Stati membri e, segnatamente, i loro giudici si basa sulla premessa fondamentale secondo cui gli Stati membri condividono una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, come precisato nel suddetto articolo (sentenza del 18 maggio 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a., C83/19, C127/19, C195/19, C291/19, C355/19 e C397/19, EU:C:2021:393, punto 160 e giurisprudenza ivi citata). Pertanto, il rispetto dei valori di cui all'articolo 2 TUE costituisce una condizione preliminare all'adesione all'Unione di qualsiasi Stato europeo che chieda di diventare membro dell'Unione. È in tale contesto che l'MCV è stato istituito dalla decisione 2006/928 al fine di garantire il rispetto del valore dello Stato di diritto in Romania” (punti 160-161).

L'individuazione in maniera più dettagliata della nozione di Stato di diritto, quale criterio trasversale a quello economico, giuridico e politico ha prodotto due importanti conseguenze nei rapporti con i paesi candidati all'adesione: da una parte lo ha portato ad assumere una propria autonomia quale ulteriore *benchmark* per gli Stati candidati, soprattutto rispetto alla contigua nozione di democrazia dalla quale in precedenza non era distinto. Dal punto di vista operativo, invece, ha condotto alla previsione in concreto di alcuni nuovi capitoli dell'*acquis*, che sono stati portati da 31 a 35, tra i quali spicca l'inclusione di quelli relativi al potere giudiziario e alla tutela dei diritti fondamentali (capitolo 23), nonché alla giustizia, libertà e sicurezza (capitolo 24)³⁸. Entrambe le novità, emerse dopo il quinto allargamento, hanno reso lo screening pre-adesione più severo rispetto all'allargamento nei confronti dei paesi dell'Europa centro orientale, ove la verifica della Commissione in relazione a tali profili si era svolto in modo non particolarmente accurato ed approfondito, limitandosi prevalentemente alla generica osservanza del principio della separazione dei poteri³⁹. Se dal punto di vista contenutistico la sfida è costituita dalla capacità e adeguatezza dei due nuovi capitoli a garantire il rispetto di una nozione così ampia ed in continua evoluzione di *rule of law* nella UE, a livello metodologico, invece, i riflessi della loro esplicita previsione sono già presenti nelle modalità di svolgimento dei negoziati. In effetti essi sono stati considerati e posti al centro della strategia di pre-adesione al punto tale da rappresentare gli unici due capitoli ad essere aperti per primi⁴⁰, restare tali durante lo svolgimento del negoziato, per essere eventualmente chiusi solo successivamente, in caso di loro soddisfacimento ed alla fine dell'intero processo negoziale. L'impostazione descritta è sostenuta dal Consiglio, dal Consiglio europeo e dalla Commissione che con la comunicazione "*Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*" hanno approvato una nuova metodologia per l'allargamento⁴¹. Tale approccio prevede un maggiore controllo

³⁸ COM(2010) 660 fin. del 15 novembre 2010. Vedi sul punto T. CERRUTI, *Lo stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, pp. 137-166, 2019, in particolare pp. 145-146 e 150-151 dove viene ricostruito il percorso che ha indotto la Commissione, nei suoi documenti programmatici a riconoscere allo Stato di diritto, progressivamente e a partire dal 2007, una importanza sempre più accentuata.

³⁹ Gli attuali fenomeni di *backsliding of the rule of law* relativi a Polonia, Ungheria e da ultimo Romania, appaiono assai significativi sulla efficacia dimostrata in questo settore dai meccanismi di condizionalità *ex ante* così articolati, potendo essere interpretati anche quale espressione del ruolo limitato che il *rule of law* ha ricoperto in relazione al quinto allargamento.

⁴⁰ Tale soluzione è stata prospettata in prima battuta in un noto "non paper" francese del 2019 che ha molto influenzato l'allargamento dei Balcani, di fatto bloccandolo.

⁴¹ Bruxelles, 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

degli Stati membri sull'intero processo di adesione, prevedendosi in situazioni di stallo o regresso grave o prolungato nell'attuazione delle riforme e nel rispetto dei requisiti, che i negoziati possano essere sospesi, i capitoli dell'acquis già chiusi riaperti, i finanziamenti dell'Unione rivisti al ribasso e vantaggi quali l'accesso al mercato interno sospesi o limitati con criteri oggettivi e condizioni positive e negative rigorose. In buona sostanza sono stati introdotti meccanismi di congelamento o reversibilità di ogni fase del negoziato in caso di loro mancato avanzamento, o addirittura regresso, rilevati dalla Commissione nei riguardi degli Stati candidati⁴². La metodologia descritta, che induce a configurare i negoziati come un processo aperto, il cui esito non può essere garantito in anticipo, caratterizzando oggi il processo di adesione rivolto agli Stati dei Balcani occidentali, rappresenta un cambiamento di prospettiva significativo rispetto al quinto allargamento, potendosi ritenere a buon titolo una delle ragioni a fondamento della maggiore cautela con la quale si procede all'allargamento nei riguardi di questa area del continente europeo. Emblematico può essere in tal senso lo sviluppo del processo di allargamento nei riguardi del Montenegro. Nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni⁴³ del 2020 sulla politica di allargamento dell'UE, dopo aver richiamato la necessità di garantire un equilibrio globale fra i progressi compiuti nei capitoli sullo Stato di diritto e quelli compiuti in tutti i capitoli dei negoziati di adesione, la Commissione ha infatti ritenuto limitati i progressi del Montenegro per quanto riguarda il sistema giudiziario e i diritti fondamentali (capitolo 23) e in materia di giustizia, libertà e sicurezza (capitolo 24)⁴⁴. Nonostante l'apertura dell'ultimo capitolo dei negoziati nel giugno 2020, la Comunicazione prevede che "il criterio prioritario per compiere globalmente ulteriori progressi in sede di negoziati di adesione, e prima di procedere verso la chiusura provvisoria di altri capitoli, rimane la conformità con i parametri intermedi relativi allo Stato di diritto stabiliti nei capitoli 23 e 24". Dunque nonostante i progressi compiuti nella riforma del proprio quadro giuridico e istituzionale, il Montenegro potrà passare alla successiva fase del processo di adesione

⁴² Nella consapevolezza che una volta che un Paese diventa membro dell'UE non ci sono meccanismi adeguati per affrontare il successivo regresso degli standard democratici e dello stato di diritto.

⁴³ Bruxelles, 6.10.2020 COM(2020) 660 final COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Comunicazione 2020 sulla politica di allargamento dell'UE, vedi in particolare p. 24.

⁴⁴ In relazione al capitolo 24 la Commissione registra "alcuni progressi".

solo se rispetterà i requisiti imposti dai due capitoli, c.d. *fundamentals*, a prescindere dalla chiusura o meno dei negoziati sui rimanenti capitoli. A tal fine sarà necessario rimediare alle carenze nei settori fondamentali della libertà di espressione e dei media e della lotta alla corruzione, con l'adozione dei provvedimenti in grado di "fugare le preoccupazioni in merito alle ingerenze politiche e alle mancate nomine nelle istituzioni indipendenti fondamentali e nel settore giudiziario, senza annullare i risultati già ottenuti attraverso la riforma giudiziaria", valutazione questa sostanzialmente ribadita nei riguardi del Montenegro anche nella comunicazione sulla politica di allargamento del 2021⁴⁵. Il meccanismo descritto riconosce il rule of law quale condizione ultima e limite per la chiusura dei negoziati di adesione, con un approccio più rigoroso rispetto al passato, con conseguenze, come si è detto, tangibili sui tempi per l'allargamento nei Balcani occidentali, rendendoli sicuramente più lunghi rispetto soprattutto alla tempistica che ha caratterizzato il quinto allargamento⁴⁶. D'altronde il fatto che i criteri possano assumere un contenuto più ampio e subire delle modifiche nelle varie tappe del processo di integrazione, non può destare stupore. Si tratta infatti di criteri che rappresentano una nozione in continua evoluzione, non limitandosi a quelli fissati nel Consiglio europeo di Copenaghen: l'art. 49 TUE evoca semplicemente i criteri definiti dal Consiglio europeo, chiamando così in causa anche i Consigli europei

⁴⁵ Strasburgo, 19.10.2021 COM(2021) 644 final COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE ove viene precisato che "in Montenegro le riforme giudiziarie fondamentali sono in fase di stallo e occorre un impegno politico risoluto a tutti i livelli di governo, parlamento e magistratura per uscire da tale situazione e avanzare verso il rispetto dei parametri provvisori per lo Stato di diritto", p. 7.

⁴⁶ La Macedonia del Nord è candidata dal 2005, il Montenegro dal 2010, la Serbia dal 2012, l'Albania dal 2014, il Kosovo ha firmato un accordo di stabilizzazione e associazione nel 2016, la Bosnia-Erzegovina ha presentato domanda nel 2016. Di questi solo Serbia e Montenegro, i cd. frontrunners, hanno avviato i negoziati di adesione rispettivamente nel 2014 e nel 2012 (la Turchia nell'ottobre 2005) e in maniera forse eccessivamente ottimistica è stato previsto un orizzonte temporale per il loro ingresso nel 2025, mentre Albania e Repubblica di Macedonia del Nord hanno ottenuto solo dal marzo 2020 la possibilità di avviare i negoziati, ma ancora non è stata concordata una data per l'apertura di tale fase. Peraltro le aspettative di quei paesi, come noto, sono state deluse nel Consiglio europeo del 24 giugno 2022 che invece ha dato il via al riconoscimento della Ucraina e la Moldova quali paesi candidati. Si trattava in particolare della possibilità di eliminare il veto bulgaro e sbloccare i negoziati di adesione per Albania e Macedonia del Nord; rimuovere i visti per i cittadini kosovari; concedere lo status di candidato alla Bosnia-Erzegovina.

successivi a quello di Copenaghen⁴⁷ ai fini della loro definizione. In tal modo con il riconoscimento dello Stato di diritto quale componente essenziale per la definizione dei criteri economici e giuridici relativi all'adesione, e non solo politici, sono state così poste verosimilmente le premesse per la costituzione di ulteriori *benchmarks*, per un controllo più penetrante nei riguardi dei paesi candidati all'adesione.

3. Il quarto criterio, relativo alla capacità dell'Unione di assorbire nuovi Stati membri⁴⁸, rappresenta dunque un requisito la cui verifica è richiesta non già, come gli altri, nei confronti dello Stato terzo, ma dell'Unione stessa. Pertanto potrebbe ben verificarsi il caso di uno Stato candidato che soddisfi i tre criteri di Copenaghen, senza però poter realizzare l'adesione, richiedendo quest'ultima anche una verifica sulla tenuta e sul funzionamento dell'Unione all'esito dei vari allargamenti.

Al criterio in questione è stata riconosciuta anche in passato una qualche rilevanza. È stato preso in considerazione in occasione dei negoziati con la Turchia⁴⁹, e al momento dell'adesione di Spagna, Portogallo e Grecia⁵⁰ nella valutazione circa l'impatto, sul processo di integrazione europea, derivante dall'ingresso di regimi dittatoriali o autocratici influenzandone la tempistica di adesione, pur non essendo il criterio ancora espressamente "codificato" nel diritto UE.

Inoltre è inerente al Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV) previsto per Bulgaria e Romania⁵¹, potendolo ritenere alla base della previsione

⁴⁷ Ad esempio alcuni dei Consigli che hanno perfezionato tali criteri sono quelli di Madrid, Essen, Lussemburgo o, per la specifica area dei Balcani, il Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 dove è stata espressa la determinazione a sostenere pienamente la prospettiva europea dei Balcani occidentali, ribadita in occasione della riunione del Consiglio europeo del dicembre 2006, quando i leader dell'UE hanno affermato che il futuro dei Balcani occidentali è nell'Unione europea.

⁴⁸ Commissione e Parlamento europeo preferiscono il termine integrazione a quello di assorbimento.

⁴⁹ Vedi in tal senso ad esempio M. PUGLIA, *Art. 49 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 333 ss.

⁵⁰ Vedi C. HILLION in *op. cit.* p. 4 e ss. dove viene ricostruito il contesto che ha consentito alla politica di condizionalità, incluso il rispetto dei diritti umani e la democrazia, di materializzarsi nella CEE, momento individuato in occasione dell'ingresso di questi tre paesi accomunati, con alcune differenze, da esperienze di regimi dittatoriali o autocratici e dall'esigenze di riforme istituzionali tali da assicurare il rispetto ed il mantenimento di democrazie rappresentative e rispettose dei diritti umani.

⁵¹ Decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro

delle clausole di salvaguardia di cui agli art. 37 e 38 dell'Atto di adesione⁵², che autorizzano la Commissione ad adottare misure appropriate o di sospensione temporanea degli strumenti di cooperazione nel caso, rispettivamente, di rischio imminente di grave pregiudizio al funzionamento del mercato interno, dovuto alla inottemperanza agli impegni presi nell'ambito dei negoziati di adesione, nonché in caso di carenze gravi, o di rischio imminente di carenze gravi, relativamente al recepimento, all'attuazione o all'applicazione degli atti di diritto derivato in materia di reciproco riconoscimento in campo civile e penale. Le clausole esprimono da una parte la necessità che nel processo di allargamento sia osservato uno standard più elevato di tutela dello Stato di diritto, con la peculiarità in questo caso di meccanismi "sanzionatori" previsti nei riguardi di Stati già membri della UE, peraltro mai applicati, dall'altra mirano a preservare la capacità di assorbimento nei confronti di Stati, come la Bulgaria e la Romania, con evidenti ritardi e carenze per quanto riguarda il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia, la prevenzione e il contrasto della corruzione e la lotta alla criminalità organizzata⁵³.

La indeterminatezza della nozione, tuttavia, lo espone al rischio di un uso eccessivamente discrezionale da parte degli Stati, che possono invocare il rispetto per impedire l'allargamento verso paesi non graditi, pur trattandosi di Stati in linea con gli altri criteri di Copenaghen⁵⁴. Di qui la necessità di circoscriverne meglio il contenuto, al di là del generico richiamo operato dalla Commissione nella sua Comunicazione del 2006, con l'inevitabile conseguenza di elevare così in maniera rilevante "l'asticella" per l'ingresso di nuovi Stati membri.

Un contributo nel senso di definirne con maggior dettaglio la portata è fornito dal principio di non regressione che la Corte di Giustizia, svolgendo

la corruzione e decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata.

⁵² Si tratta dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2005, L 157, p. 203), entrato in vigore il 1° gennaio 2007.

⁵³ Sul meccanismo vedi A. ROSANO, *Not another EU Report!*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), n. 17, 28 maggio 2022 *Quaderni AISDUE*.

⁵⁴ Sull'eccessiva indeterminatezza dei criteri di adesione, in specie di quelli politici, vedi M. IADICICCO, *Outside&inside the European Union. Politica di allargamento, condizionalità e crisi dello Stato di diritto dentro l'Unione europea*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI, A. PÉREZ MIRAS, E.C. RAFFIOTTA, S. ROMBOLI, G.M. TERUEL LOZANO (a cura di), *Europa società aperta. Problemi attuali e prospettive future*, Napoli 2022, pp. 51 e ss. in particolare p. 58 e ss.

quasi un ruolo di supplenza nel rimediare alle mancanze delle altre istituzioni nella politica di allargamento, ha di recente enunciato nel caso *Republika*⁵⁵ relativo a Malta. Quella che è stata definita una “clausola di non regressione” può considerarsi, in effetti, la proiezione giurisdizionale del criterio dell’assorbimento, connotandolo così in termini di principio piuttosto che di semplice criterio. In buona sostanza per impedire riforme sulla giustizia aventi quale obiettivo di minare l’indipendenza dei giudici, consentendo nei loro confronti l’ingerenza del potere esecutivo ed in particolare del Primo ministro (maltese in questo caso), i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che “uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell’articolo 19 TUE”⁵⁶, e che tale articolo “deve essere interpretato nel senso che osta a disposizioni nazionali nell’ambito dell’organizzazione della giustizia tali da costituire una regressione, nello Stato membro interessato, della tutela del valore dello Stato di diritto, in particolare delle garanzie di indipendenza dei giudici”⁵⁷, attraverso modifiche di natura anche costituzionale. Gli Stati membri, pertanto, non possono introdurre nel proprio ordinamento riforme legislative che contraddicono i valori che hanno accettato di rispettare al momento del loro ingresso nella UE. La formulazione della clausola è stata completata, con una opportuna parziale correzione di rotta, con la sentenza della Corte di Giustizia UE del 16 febbraio 2022, che ha rigettato integralmente i ricorsi presentati da Ungheria e Polonia avverso il Regolamento n. 2020/20922 (“Regolamento condizionalità”) dove è stata precisata la natura continuativa dell’obbligo per gli Stati di rispettare i valori contenuti nell’art. 2 TUE, senza il quale non potrebbe sussistere tra di essi la reciproca fiducia, e che rispettare tali valori proprio in quanto «costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall’applicazione dei trattati a tale Stato membro», «non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all’Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione»⁵⁸, rendendosi necessario il loro rispetto anche successivamente all’adesione. Ciò sempre in considerazione del fatto che la reciproca fiducia tra gli Stati membri si fonda “sull’impegno di ciascuno degli Stati membri a conformarsi agli

⁵⁵ Sentenza del 20 aprile 2021, *Republika c. Il-Prim ministru*, causa C-896/19, ECLI: EU:C:2021:311.

⁵⁶ Punto 62.

⁵⁷ Punti 64-65.

⁵⁸ Punto 144 della sentenza polacca.

obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione a rispettare, in modo continuativo [...] i valori contenuti nell'art. 2 TUE"⁵⁹. La natura continuativa dell'obbligo di osservare i valori di cui all'art 2 TUE è riaffermata pur in presenza di identità nazionali distinte, che l'Unione rispetta, dovendosi considerare che gli Stati membri "aderiscono a una nozione di «Stato di diritto» che condividono, quale valore comune alle loro proprie tradizioni costituzionali, e che si sono impegnati a rispettare in modo continuativo"⁶⁰.

La sentenza opportunamente evita in tal modo il consolidarsi un'interpretazione statica e, in definitiva, un modello di integrazione negativa legata ad una lettura del principio di non regressione che cristallizza lo standard di tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE al momento dell'ingresso di ciascuno Stato nella UE, evento questo a volte assai risalente negli anni. La precisazione consente, invece, di leggere tale principio in una prospettiva dinamica di tutela dei valori in continua evoluzione, ai quali occorre adeguarsi e che occorre garantire anche successivamente all'adesione, nel diverso significato che essi possono assumere nel corso delle varie fasi del processo di integrazione, proprio al fine di garantire quella reciproca fiducia tra gli Stati nel rispetto di tali valori. A tal proposito è interessante notare che nella versione italiana dei criteri di Copenaghen non compare la locuzione "Stato di diritto" ma quella di "principio di legalità", laddove nelle conclusioni della Presidenza⁶¹ il Consiglio europeo afferma che "l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze"⁶². La scelta non è di natura puramente lessicale ma rispecchia la concezione meramente formale che il diritto "comunitario" assegnava all'epoca al *rule of law*, coincidente essenzialmente con il principio di legalità, secondo la nota formula della sentenza *Les Verts*⁶³. Ciò evidenzia ancora una volta la necessità di interpretare i criteri in senso "evolutivo", quale nozione aperta agli sviluppi del processo di integrazione europea poiché ancorarli a quanto stabilito al momento dell'adesione, secondo il principio di non regressione, potrebbe avallarne una loro interpretazione riduttiva, come in questo

⁵⁹ Punto 174 della sentenza polacca.

⁶⁰ Punto 266 della sentenza polacca.

⁶¹ Conclusioni della Presidenza - Copenaghen, 21-22 giugno 1993 SN/180/1/93.

⁶² Punto 7 iii.

⁶³ Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, causa 294/83, *Parti écologiste "Les Verts"*, ECLI:EU:C:1986:166.

caso, dove da una concezione formale di Stato di diritto si è giunti invece ad una concezione dello stesso in senso sostanziale, grazie all'inclusione dei diritti fondamentali tra le componenti dello Stato di diritto operata dalla giurisprudenza di Lussemburgo nonché presente nei documenti delle istituzioni europee.

In definitiva la lettura della capacità di assorbimento nel prisma dei valori di cui all'art. 2 TUE, una volta riconosciuto lo Stato di diritto quale elemento essenziale del quarto criterio, lo rende un requisito ormai da prendere sul serio nel valutare i requisiti dei paesi candidati, soprattutto per la funzione svolta dal rispetto del *rule of law* riguardo ai meccanismi di cooperazione che si basano sulla reciproca fiducia⁶⁴.

La capacità dell'UE di continuare ad assicurare al proprio interno la presunzione pressoché assoluta, salvo casi eccezionali, circa il reciproco rispetto da parte degli Stati membri dei principi dello Stato di diritto anche in occasione dell'ingresso di un nuovo Stato membro, rappresenterà dunque la misura della capacità di assorbimento della UE. Scongiorare l'adesione di uno Stato che non soddisfi i requisiti e i capitoli dello screening relativi al *rule of law*, mira in definitiva ad evitare che sia messa a rischio la presunzione assoluta, salvo circostanze eccezionali, che fonda i meccanismi della reciproca fiducia, in primis il mutuo riconoscimento. Tale esigenza se posta in relazione al contenuto della nozione attuale di Stato di diritto nell'Unione europea, acquista una connotazione specifica: poiché la concretizzazione più significativa del *rule of law* nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE è rappresentata dalla indipendenza dei giudici

⁶⁴ Pur in mancanza nei Trattati di una definizione sia di stato di diritto che di reciproca fiducia la Corte di giustizia, sin dal parere 2/13, ha sottolineato il ruolo fondativo della reciproca fiducia: "In secondo luogo, occorre ricordare che il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri riveste, nel diritto dell'Unione, un'importanza fondamentale, dato che consente la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne. Orbene, tale principio impone a ciascuno di detti Stati, segnatamente per quanto riguarda lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, di ritenere, tranne in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettano il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo (v., in tal senso, sentenze N.S. e a., C-411/10 e C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, punti da 78 a 80, nonché Melloni, ECLI:EU:C:2013:107, punti 37 e 63). 192. Allorché attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono quindi essere tenuti, in forza di quest'ultimo, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, sicché risulta ad essi preclusa non soltanto la possibilità di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, salvo casi eccezionali, quella di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione", (punti 191-192).

quale espressione della tutela giurisdizionale effettiva, il funzionamento dei meccanismi di cooperazione basati sulla reciproca fiducia dovranno essere “testati” o valutati in previsione dell’ingresso di nuovi Stati con riferimento a tale requisito, nonché all’esistenza negli ordinamenti interni di rimedi giurisdizionali effettivi di cui all’art. 19 TUE.

La carenza di reali garanzie di indipendenza del potere giudiziario nel nuovo Stato membro, secondo i parametri previsti dal diritto dell’Unione, potendo rappresentare un ostacolo alla presunzione che tutti gli Stati rispettano i principi dello Stato di diritto imposti dalla reciproca fiducia, segnerà così il limite della capacità di assorbimento della UE di nuovi candidati, per quanto riguarda il rule of law. Un limite che non solo non potrà più arretrare o regredire rispetto agli impegni assunti dallo Stato al momento dell’ingresso, ma che dovrà rimodularsi in ragione della evoluzione che la nozione di rule of law assume nel diritto UE.

4. La progressiva affermazione dello Stato di diritto nella sua accezione sostanziale e quale principio giuridico di natura vincolante⁶⁵, nella dimensione sia interna che esterna del processo di integrazione europea, una volta posto in relazione al primato del diritto dell’UE negli ordinamenti interni ha suscitato la reazione delle Corti Costituzionali appartenenti a Stati membri protagonisti delle ultime fasi di allargamento, in particolare di Polonia e Romania⁶⁶.

I motivi del confronto, a volte aspro, con i giudici del Kirchberg secondo alcuni autori possono in parte ricondursi al c.d. *judicial activism* della Corte di Giustizia che, superando alcune incertezze interpretative, ha riconosciuto agli art. 2 e 19 TUE la natura di obblighi di risultato⁶⁷, sgombrando così il campo da interpretazioni volte ad affievolire la portata di tali disposizioni. Nelle sentenze che sanciscono la legittimità del “Regolamento condizionalità” la Corte di giustizia ha stabilito, infatti, che gli Stati dispongono di identità nazionali distinte⁶⁸ e di una certa discrezionalità

⁶⁵ Vedi L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi.it*, n. 19, 17 giugno 2020, p. iv ss.

⁶⁶ F. DONATI, *Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE, IV (2022)*, *aisdue.eu Sezione "Articoli"*, n. 2, 2022 *Quaderni AISDUE*; D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, 2022.

⁶⁷ Corte di giustizia, 16 febbraio 2022, cause C-156/21 e C-157/21, rispettivamente Ungheria c. Parlamento e Consiglio e Polonia c. Parlamento e Consiglio, rispettivamente ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98.

⁶⁸ DI FEDERICO, *L'identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 2 TUE*, Napoli, 2017.

per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ma che lo Stato di diritto costituisce un "obbligo di risultato" il cui raggiungimento non può "variare da uno Stato membro all'altro"⁶⁹, in quanto gli Stati membri "aderiscono a una nozione di Stato di diritto che condividono, quale valore comune alle loro stesse tradizioni costituzionali"⁷⁰.

Inoltre, al fine di rendere effettiva la portata del principio del primato negli ordinamenti nazionali, la Corte, ha chiarito che lo Stato di diritto costituisce un "obbligo di risultato chiaro e preciso e non accompagnato da alcuna condizione con riferimento all'indipendenza che deve caratterizzare i giudici chiamati a interpretare e ad applicare il diritto dell'Unione"; pertanto "il giudice del rinvio è altresì tenuto a garantire, nell'ambito delle proprie competenze la piena efficacia di tale disposizione disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione nazionale contraria a quest'ultima". Dunque "in caso di accertata violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE o della decisione 2006/928, il principio del primato del diritto dell'Unione esige che il giudice del rinvio disapplichì le disposizioni in questione, siano esse di origine legislativa o costituzionale"⁷¹.

In realtà, come noto, non si tratta di un'affermazione inedita da parte dei giudici di Lussemburgo che già in altre occasioni avevano sostenuto il primato del diritto UE nei riguardi della normativa di rango costituzionale degli Stati membri, anche di recente. Tuttavia, in questo caso, è la perentoria presa di posizione delle Corti costituzionali diretta a contestare apertamente il principio del primato del diritto dell'UE a rappresentare l'elemento di maggior novità nel rapporto tra Corti Costituzionali e giudici del Kirchberg. Non sembra estranea a questa reazione l'interpretazione che i giudici di Lussemburgo hanno fornito della nozione di Stato di diritto e dell'indipendenza dei giudici, intesa in senso ampio e di natura sostanziale, tale da incidere sulle competenze ritenute riservate agli Stati membri come l'amministrazione della giustizia. Sia il Tribunale costituzionale della Polonia⁷² che quello della Romania hanno rivendicato con forza la superiorità della costituzione nazionale nei confronti del diritto dell'Unione europea, non riconoscendo la competenza della Corte di giustizia a decidere

⁶⁹ V. punto 265 della sentenza polacca e punto 233 della sentenza ungherese.

⁷⁰ Punto 266 della sentenza polacca e punto 234 della sentenza ungherese.

⁷¹ Sentenza del 18 maggio 2021, cause riunite C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții., paragrafi 250 e 251.

⁷² Sentenza 7 ottobre 2021 (K 3/21) della Corte costituzionale polacca. Per una disamina delle conseguenze di tale pronuncia, anche estreme, vedi P. MANZINI, *Verso un recesso de facto della Polonia dall'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 2021.

su questioni che attengono al rispetto, negli Stati membri, del principio di tutela giurisdizionale effettiva da parte di giudici indipendenti e imparziali, sancito dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Di contro la Corte di giustizia, nella sentenza *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* del 18 maggio 2021, ha confermato la sua costante giurisprudenza secondo cui gli effetti del primato del diritto dell'Unione s'impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi. In senso specularmente contrario, invece, la Corte costituzionale rumena (*Curtea Constituțională*) con sentenza dell'8 giugno del 2021 n. 390⁷³ ha, tra l'altro, stabilito che i giudici nazionali non possono sindacare la validità e l'efficacia di norme interne, sotto il profilo della compatibilità con il diritto dell'Unione, laddove tali norme, come nel caso di specie, siano passate indenni dal controllo di costituzionalità. Riaffermando una posizione antinomica secondo cui è il diritto costituzionale interno a prevalere sul diritto dell'Unione europea, la *Curtea Constituțională* ha ritenuto che la decisione della Corte di giustizia non potesse produrre alcun effetto nel territorio della Romania e, dunque, i giudici rumeni dovessero continuare a rispettare le riforme dell'ordinamento giudiziario anche qualora, secondo la Corte di giustizia, presentassero profili di contrasto con il diritto dell'Unione. È opportuno ricordare che, in Romania, l'inosservanza da parte dei giudici delle decisioni della Corte costituzionale comporta l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

La codificazione nel Trattato di Lisbona dell'art. 4.2 TUE⁷⁴ ha fornito ulteriori argomenti a sostegno di tale impostazione⁷⁵; in effetti sebbene né l'art. 2 né l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, impongano agli Stati membri un preciso modello costituzionale che disciplini le relazioni

⁷³ *Curtea Constituțională*, sentenza 8 giugno 2021, n. 390, in ccr.ro/wp-content/uploads/2021/10/Decizie_380_2021.pdf.

⁷⁴ V.K. LENAERTS, *National Identity, The Equality of Member States before the Treaties and the Primacy of Eu Law*, in *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, <https://www.cortecostituzionale.it>, 2022, p. 9; G. PITRUZZELLA, *L'integrazione tramite il valore dello "Stato di diritto"*, in *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, <https://www.cortecostituzionale.it>, 2022, p. 125; L.S. ROSSI, *Regole dell'Unione europea ed eccezioni nazionali: la questione "identitaria"*, in *Identità nazionale degli Stati membri, primato del diritto dell'Unione europea, Stato di diritto e indipendenza dei giudici nazionali*, <https://www.cortecostituzionale.it>, 2022, p. 63.

⁷⁵ L.D. SPIEKER, *Framing and managing constitutional identity conflicts: How to stabilize the modus vivendi between the Court of Justice and national constitutional courts*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 361.

e l'interazione tra i diversi poteri statali, rispettando l'Unione, ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, la violazione dell'obbligo, previsto all'articolo 4, paragrafo 2, seconda frase, TUE, di rispettare le funzioni essenziali degli Stati membri, è un argomento che è stato sovente sollevato in giudizio per contestare l'applicazione dei principi dello Stato di diritto in settori ritenuti rientranti nella competenza esclusiva degli Stati membri, come l'amministrazione della giustizia⁷⁶.

Se rapportato al tema al centro di questo intervento ed alla politica di allargamento, il contrasto in atto può considerarsi un'ulteriore manifestazione del sostanziale fallimento del percorso di condizionalità *ex post* disegnato dal Meccanismo di Cooperazione e Verifica (MCV), quando la Romania è divenuto membro dell'Unione europea dal 1° gennaio 2007 in forza del Trattato di adesione sottoscritto il 25 aprile 2005. Nel corso dei negoziati di adesione emersero, infatti, problemi strutturali nella lotta alla corruzione e nel settore della giustizia, tali da sollevare seri dubbi sul rispetto da parte della Romania di quei valori, sanciti dall'art. 2 TUE, che costituiscono il presupposto per l'adesione all'Unione europea e per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei trattati.

Ciò nonostante, considerato l'impegno del governo rumeno a superare le carenze riscontrate, la Commissione con la decisione n. 2006/928 ha fissato una serie di parametri ritenuti necessari per assicurare gli impegni presi nell'ambito dei negoziati di adesione e, per garantirne l'osservanza, ha istituito il Meccanismo di Cooperazione e Verifica. Nel preambolo delle due decisioni è esplicitato il riferimento al fatto che l'Unione europea è fondata sullo Stato di diritto e che lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ed il mercato interno riposano sulla certezza che le decisioni e le pratiche amministrative degli Stati membri rispettino pienamente tale valore. Il presupposto è l'esistenza, in tutti gli Stati membri, di un sistema giudiziario e amministrativo imparziale, indipendente ed efficace, munito dei mezzi necessari a contrastare la corruzione. Il MCV fu introdotto, in definitiva, con lo scopo di spingere Bulgaria e Romania ad attuare i cambiamenti necessari ad assicurare il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia, la prevenzione e il contrasto della corruzione e la lotta alla criminalità organizzata, con un approccio più "operativo" nel considerare la tutela dello Stato di diritto.

La Commissione, nell'esercizio del potere di verifica previsto dalla decisione 2006/928, ha tuttavia evidenziato le forti criticità derivanti dalle

⁷⁶ Vedi ad esempio punto 264 della sentenza polacca e punto 232 della sentenza ungherese.

modifiche legislative volte a limitare l'indipendenza della magistratura, adottate a partire dal 2017 dalla maggioranza di governo, auspicando una revoca o modifica delle stesse, con scarso successo e con un giudizio complessivo sul MCV quale strumento inefficace nel correggere le iniziative condotte dal governo, non conformi ai principi dello Stato di diritto e all'indipendenza della magistratura. La circostanza che nei riguardi dell'adesione della Croazia il meccanismo dell'MCV non è stato replicato appare sintomatico del suo mal funzionamento.

5. La domanda dell'Ucraina ed il suo riconoscimento quale paese candidato si inserisce in una prospettiva di allargamento dell'Unione nei Balcani occidentali problematica con Stati che da diversi anni, come abbiano visto, chiedono di farvi ingresso e che scontano un approccio più rigoroso nella interpretazione del requisito della condizionalità⁷⁷. In particolare l'impostazione oggi prevalente, per quel che attiene il tema dell'allargamento, spinge verso la richiesta nei confronti degli Stati interessati a entrare nella UE di adeguarsi agli standard dell'Unione ben prima del loro ingresso⁷⁸.

Il riconoscimento dello status di paese candidato all'Ucraina e Moldova sembra invece segnare il ritorno ad una impostazione più tradizionale, in forza della quale non si richiede necessariamente una valutazione rigorosa dello Stato di diritto, e in generale della condizionalità, nella fase precedente l'attribuzione dello status di paese candidato, impostazione questa che ha caratterizzato le varie fasi dell'allargamento sino al quinto incluso. Per l'Ucraina tale fase, trattandosi in realtà di una *fast-track procedure*, è stato di fatto omessa con una verifica assai blanda dei principi dello Stato di diritto prima dell'adesione, a differenza di quanto accade nel caso dei Balcani occidentali. È stato sottolineato che al fine di bilanciare tale celebrità, proprio in considerazione della specialità della situazione ucraina,

⁷⁷ R. TORRESAN, *Una seconda vita per il criterio di Copenaghen "perduto"? La c.d. capacità di assorbimento e l'identità dell'Unione europea davanti all'eventuale adesione dell'Ucraina*, in *Blog DUE*, 11 maggio 2022.

⁷⁸ Il Consiglio europeo del dicembre 2005 nelle sue conclusioni ha definito la strategia per consentire l'allargamento (dopo il quinto ed escluso il processo di adesione di Bulgaria e Romania), fondandosi sul rispetto di tre principi: il consolidamento degli impegni assunti nei confronti dei paesi coinvolti nel processo, l'applicazione di condizioni eque e rigorose e una migliore comunicazione con i cittadini sulle questioni inerenti all'allargamento. Tale impostazione costituisce un cambio di paradigma rispetto al passato dove per la prima volta "la capacità dell'UE di accogliere nuovi membri, pur continuando a dare impulso all'integrazione, sarà sempre più importante col passare del tempo", ponendo così le basi per la strategia di allargamento più rigorosa nei riguardi dei paesi dei Balcani, vedi p. 3 e ss.

potrebbe essere prevista la possibilità di sospendere i negoziati, nel caso di mancato raggiungimento degli standard in materia di tutela dello stato di diritto, o l'attivazione di periodi transitori e relative sanzioni in grado di assicurare la conformità dell'Ucraina al rule of law, iniziative tutte azionabili anche dopo il riconoscimento dello status di paese candidato⁷⁹. A queste condizioni l'eventuale adesione potrebbe essere realizzata senza arrecare pregiudizi a un ordinamento, quale quello dell'Unione, contraddistinto da un delicato sistema di equilibri istituzionali e non solo. Se ciò indubbiamente può rappresentare una soluzione praticabile per il futuro, allo stato attuale la lettura dei criteri di Copenaghen nel prisma dello stato di diritto, con una accezione sostanziale e operativa allo stesso tempo, soprattutto per quanto riguarda l'indipendenza dei giudici, dovrebbe garantire che anche nei confronti dell'Ucraina lo screening da svolgersi prima della firma del trattato di adesione possa rivelarsi adeguato.

Occorre considerare, infatti, che il rispetto del criterio dell'assorbimento, assieme agli altri, è stato ribadito anche nel Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022 che ha deciso di concedere lo status di paese candidato all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova, precisandosi che i progressi di ciascun paese verso l'Unione europea dipenderanno dai rispettivi meriti nel soddisfare i criteri di Copenaghen, tenendo conto della capacità dell'UE di assorbire nuovi membri (al punto 14). Il criterio dell'assorbimento, *rectius* principio, preso sul serio e con un contenuto più definito rappresenta dunque quel limite che non può essere superato nel corso dei negoziati e che assicura la conformità dell'Ucraina al rule of law, in mancanza della quale non è scontata la firma dell'accordo di adesione, attesa la natura aperta del processo di adesione. In questa opera di vigilanza un ruolo importante, forse sottovalutato, può essere svolto dal Parlamento europeo. In effetti in base al suo regolamento, nel capitolo 5, dedicato alle questioni costituzionali, è previsto al par. 5 dell'art. 87, sui Trattati di adesione, che “allorché i

⁷⁹ Vedi D.V. KOCHENOV, “Failure to complete adaptation by the end of the agreed-upon transitions should trigger suspension clauses and clearly formulated penalties, which would make part of the Treaty of Accession” o ancora “The rebuilding and a truly unprecedented inflow of capital will coincide with the the application of the post-accession transitional periods used by Ukraine to take EU law on board”, in *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It. The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, in *verfassungsblog.de*, 21 March 2022.

E' un meccanismo che ricorda molto da vicino quello attuato dal MCV nei riguardi di Romania e Bulgaria, al fine di porre rimedio alle carenze constatate dalla Commissione prima di tale adesione nei suddetti settori. Contra vedi F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022.

negoziati sull'adesione sono conclusi, ma prima della firma di un accordo, il progetto di accordo è sottoposto al Parlamento, per approvazione, a norma dell'articolo 105. In conformità dell'articolo 49 del trattato sull'Unione europea, l'approvazione del Parlamento richiede i voti favorevoli della maggioranza dei membri che lo compongono". Il riconoscimento della necessità della approvazione del testo dell'accordo da parte del Parlamento europeo anche prima della firma, e non solo in occasione della presentazione della domanda di adesione, che emerge dal regolamento interno assicura un controllo costante e continuo da parte dell'Assemblea sullo svolgimento dei negoziati e sul rispetto delle condizioni di adesione nel corso degli stessi⁸⁰. Peraltro ben prima della conclusione dei negoziati, ed in ogni loro fase, il Parlamento europeo può svolgere una significativa azione di controllo per verificare il rispetto dello Stato di diritto nel paese candidato sia attraverso la commissione (parlamentare) competente ad esaminare la richiesta di uno Stato europeo di diventare membro dell'Unione europea, che può chiedere alla Commissione e al Consiglio di "fornirle regolarmente informazioni esaurienti sull'andamento dei negoziati sull'adesione, se necessario in forma riservata"⁸¹, sia direttamente potendo adottare "raccomandazioni e chiedere che esse siano tenute in considerazione prima della conclusione di un trattato di adesione di uno Stato richiedente all'Unione europea"⁸², sulla base di una relazione della stessa commissione competente. In tal modo l'attribuzione di un potere di veto, anche prima della firma del testo finale dell'accordo, consente di verificare sino a che punto le raccomandazioni formulate dal PE nel corso dei negoziati siano state rispettate, rafforzandone così l'efficacia. Il meccanismo disegnato consentirebbe al Parlamento, quindi, di verificare il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE e quindi dello Stato di diritto, da parte dell'Ucraina anche dopo la valutazione positiva della sua domanda di adesione, eventualmente correggendone i ritardi o le carenze tramite

⁸⁰ Sebbene l'approvazione da parte del Parlamento europeo prima della firma dell'accordo non sia espressamente contemplata dall'art. 49 TUE, e parte della dottrina riconosca il potere di approvazione solo in relazione alle domanda di ammissione, ciò appare in linea con l'obbligo di informazione nei suoi confronti già attivo dalla fase preliminare di approvazione della domanda d'adesione e con il potere di adottare raccomandazioni durante i negoziati, che è finalizzato proprio a evitare che gli stessi conducano ad un esito non in linea con le condizioni di ammissibilità della domanda di adesione. In tal senso vedi G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO, vol. I, III ed. Napoli 2021 p. 36.

⁸¹ Par. 3 dell'art. 87.

⁸² Par. 4 dell'art. 87.

l'adozione di raccomandazioni mirate, con la prospettiva, quale *extrema ratio* e nel caso non venissero soddisfatte, di una mancata approvazione del testo finale dell'accordo di adesione.

D'altronde applicare una rigorosa condizionalità nel caso dell'Ucraina significherebbe implicitamente non riconoscere il contesto nel quale è maturata la richiesta di adesione, e cioè la guerra di aggressione della Russia nei confronti di quel paese⁸³: Non può essere ignorata la circostanza che il riconoscimento dello status di paese candidato possa configurarsi come una delle risposte della UE alla guerra di aggressione russa che, quindi, fa parte di una strategia di inclusione più ampia e che comprende altre iniziative che sono state adottate dalle istituzioni europee nell'occasione, proprio in considerazione dell'eccezionalità della situazione.

Ne rappresenta solo uno degli esempi l'attivazione per la prima volta della Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea⁸⁴ ove nella proposta della Commissione, tra i principali motivi utilizzati per proporre l'attivazione, viene evocata “la natura straordinaria ed eccezionale dell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia”, mentre il Consiglio ha richiamato l'“aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia”, sottolineando “la grave violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite”⁸⁵.

In definitiva occorre favorire una lettura della capacità di assorbimento della UE, e più in generale dei criteri di Copenaghen, nel prisma dei valori di cui all'art. 2 TUE e del rispetto dello Stato di diritto che sia in grado di assicurare un giusto punto di equilibrio tra l'esigenza, rappresentata a più livelli, di proseguire nel processo di allargamento da una parte, e la necessità per l'Unione di continuare ad assicurare al proprio interno la presunzione, quasi assoluta, che gli Stati membri rispettino, salvo casi eccezionali, i principi dello Stato di diritto imposti proprio dalla reciproca fiducia, dall'altra.

⁸³ R. PETROV, C. HILLION, ‘Guest Editorial: “Accession through war” – Ukraine’s road to the EU’, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1289-1300.

⁸⁴ M. INELI-CIGER, *5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (eumigrationlawblog.eu), 7 marzo 2022.

⁸⁵ Preambolo, paragrafi 3 e 4.

Maria Rosaria Mauro *

*Le diverse applicazioni del principio di condizionalità
nella prassi dell'UE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive: il principio di condizionalità. – 2. La condizionalità “politica” dell'UE: l'applicazione del principio nei confronti di Stati terzi. – 3. La condizionalità nel processo di integrazione europea. – 4. Condizionalità e *rule of law*. 5. Considerazioni conclusive.

1. Il principio di condizionalità ha trovato applicazione a livello internazionale, originariamente, in riferimento all'attività finanziaria svolta dalle cosiddette “Istituzioni di Bretton Woods” ovvero il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS)¹. In questo ambito, la condizionalità è stata intesa in chiave prettamente economica, nel senso che in virtù di suddetto principio l'erogazione di finanziamenti da parte di tali Organizzazioni è subordinata alla condizione che lo Stato beneficiario attui una serie di riforme con programmi di aggiustamento strutturale e di stabilizzazione economica².

In tale contesto, quindi, la regola è stata pensata con lo scopo di agevolare le riforme di natura economica considerate necessarie affinché il Paese destinatario del supporto finanziario possa restituire il finanziamento

* Professoressa ordinaria di diritto internazionale, Università degli Studi del Molise.

¹ Nell'ambito della Conferenza di Bretton Woods, che si è svolta tra il 1° e il 22 luglio 1944 al fine di definire l'ordine economico post-bellico, sono stati aperti alla firma gli statuti (*Articles of Agreement*) sia del FMI sia della BIRS. V. al riguardo M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*. Napoli, 2019, 11 ss.

² Secondo la definizione tradizionale del termine, «Le mot conditionnalité se rapporte aux politiques économiques que le Fond souhaite voir suivre par les pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du Fond conformément aux objectifs et aux dispositions du Statut» (cfr. J. GOLD, *La conditionnalité*, IMF Pamphlet Series, n. 31, Washington DC, 1979, 2). Sebbene già nel 1968 il FMI abbia stabilito alcuni principi guida concernenti l'utilizzo delle risorse finanziarie, solo nel 1979 è stata adottata dal Consiglio esecutivo dell'Organizzazione la decisione contenente le *Linee guida sulla condizionalità* (cfr. la decisione del Consiglio esecutivo n. 6056-(79/138), *Guidelines on Conditionality*, del 2 marzo 1979). Tale decisione è stata successivamente più volte modificata, soprattutto in considerazione delle critiche nei confronti della politica di condizionalità.

ottenuto e, allo stesso tempo, avviare una strategia di crescita e stabilità. Come è noto, la condizionalità così interpretata è stato oggetto, soprattutto negli ultimi anni, di numerose critiche, sia in quanto spesso le misure da attuare solo formalmente sono concordate tra lo Stato destinatario dell'intervento finanziario e l'organizzazione internazionale, essendo di fatto imposte al primo e rappresentando, di conseguenza, una significativa ingerenza nella sfera di sovranità di tale Stato³, sia in quanto di frequente le misure applicate si sono rivelate inadeguate al raggiungimento degli obiettivi previsti o, addirittura, dannose a tal fine.

Nella prassi dell'Unione europea (UE), la regola della condizionalità è stata accolta, invece, con un'accezione più ampia e multiforme, che ha comportato un'estensione nel suo contenuto nel corso degli anni e un'applicazione in contesti diversi.

2. Nell'ambito del diritto dell'UE, il principio di condizionalità ha sia una dimensione economica sia una dimensione politica. In tale seconda accezione il principio è stato applicato sia in riferimento a Stati terzi sia in relazione a Stati esterni all'Unione poi divenuti membri dell'Organizzazione.

L'applicazione nei confronti di Stati non membri si è avuta a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, quando l'UE ha iniziato a concedere specifiche agevolazioni in materia commerciale a tali Stati subordinatamente al rispetto, da parte loro, dei diritti umani, dello Stato di diritto, dei principi democratici e della tutela dell'ambiente. In tal modo, la condizionalità è divenuta un mezzo essenziale per l'UE per promuovere i suoi valori fondanti in altre aree del globo, in piena armonia con quanto stabilito nell'art. 21 del Trattato sull'UE (TUE).

Tale tipo di condizionalità ha trovato applicazione essenzialmente attraverso due strumenti: il sistema di preferenze generalizzate e gli accordi internazionali commerciali, in particolare, i cosiddetti "accordi di libero scambio di nuova generazione" (*free trade agreements* - FTAs).

La Comunità economica europea (CEE) è stato il primo attore ad applicare a livello internazionale un trattamento tariffario preferenziale ai Paesi in

³ Sul tema della condizionalità applicata dal FMI e dalla BIRS v., in particolare, E. DENTERS, *Law and Policy of IMF Conditionality*, The Hague, 1996; O. ELGAR, *Reform of IMF Conditionality: a Proposal for Self-imposed Conditionality*, in *Journal of International Economic Law*, 2005, 509-549; W. MAYER, A. MOURMOURAS, *IMF Conditionality: an Approach Based on the Theory of Special Interest Politics*, in *The Review of International Organizations*, 2008, n. 2, pp. 105-121; A. DREHER, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L. YUEH (ed.), *The Law and Economics of Globalisation - New Challenges for a World in Flux*, Cheltenham-Northampton, 2009, 161-192.

via di sviluppo (PVS) nel contesto del sistema di preferenze generalizzate⁴, a partire dal 1971⁵.

Attraverso tale sistema, l'UE ha cercato di indurre gli Stati terzi beneficiari a garantire il rispetto di accordi internazionali in materia di diritti umani e per la tutela della ambiente. Ad esempio, a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, l'UE ha iniziato a includere nel proprio sistema di preferenze generalizzate il riferimento a disposizioni in materia di lavoro, optando inizialmente per un meccanismo sanzionatorio e prevedendo poi incentivi speciali per gli Stati che aderiscono ai *core labour standards* dell'OIL.

Nel 2005, tale sistema è stato ampliato, divenendo il c.d. "Sistema SPG+", sulla base del quale sono concesse preferenze tariffarie aggiuntive a un numero limitato di Paesi che ratificano e attuano convenzioni in materia di sviluppo sostenibile e *good governance*⁶.

La concessione del regime di preferenze è subordinata dall'UE, pertanto, alla tutela dei diritti umani fondamentali e alla promozione di uno sviluppo sostenibile⁷.

⁴ Tale sistema sarebbe, in via di principio, incompatibile con il trattamento della nazione più favorita prevista dall'art. I dell'Accordo generale sulle tariffe e commercio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT). Tuttavia, nel 1971, per dare seguito alle raccomandazioni della II sessione della Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development* - UNCTAD), tenuta a Nuova Delhi tra il 31 gennaio e il 29 marzo 1968, sono state adottate due decisioni in ambito GATT, sulla base delle quali è stata resa possibile l'istituzione di preferenze commerciali a beneficio dei soli PVS. Infatti, conformemente all'art. XXV, par. 5, GATT, una prima decisione del 25 giugno 1971 ha previsto una deroga all'art. I dell'Accordo, concernente il trattamento della nazione più favorita, per consentire ai Paesi sviluppati di attuare un sistema generalizzato di preferenze, senza reciprocità né discriminazione, a favore dei Paesi beneficiari che si «eleggono» tali (secondo un principio di autoelezione che è ancora applicato). Poi, una seconda decisione del 26 novembre 1971, intitolata "Negozianti commerciali fra i PVS", ha autorizzato tali Paesi a concludere accordi preferenziali fra loro in deroga all'art. I GATT.

⁵ Cfr. il regolamento (CEE) n. 1314/71 del Consiglio, che attua un sistema di preferenze generalizzate in favore dei PVS per taluni prodotti dei capitoli 1-24 della tariffa doganale comune, del 21 giugno 1971.

⁶ Si tratta del regime di incentivazione con tariffe ancora più basse per i Paesi che ratificano e attuano 27 convenzioni internazionali specifiche ("convenzioni pertinenti") relative ai diritti umani e del lavoro, all'ambiente e alla *good governance*. Cfr. il regolamento (CE) n. 980/2005 del Consiglio, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate, del 27 giugno 2005.

⁷ Con il regolamento UE n. 978/2012 del 25 ottobre 2012, in vigore dal 1° gennaio 2014, l'UE si è dotata di un nuovo sistema di preferenze generalizzate per il periodo 2014-2023. Secondo quanto stabilito, l'UE può sospendere temporaneamente le tariffe agevolate in una serie di ipotesi, ad esempio nel caso di violazioni gravi e sistematiche dei principi contenuti

Un altro strumento utilizzato dall'UE per la promozione dei diritti umani e della tutela della ambiente sono gli FTAs di nuova generazione. L'utilizzo di tale meccanismo di condizionalità è stato formalmente riconosciuto, nel 1995, nella comunicazione COM(95)216 def. della Commissione europea sull'inclusione del rispetto dei principi democratici e dei diritti umani negli accordi tra la Comunità e Stati terzi⁸.

L'Organizzazione conclude gli FTAs nell'ambito della sua competenza esclusiva in materia di politica commerciale, disciplinata dall'art. 207 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), la cui portata è stata estesa nel corso degli anni, consentendo all'Unione di adattarsi ai cambiamenti nelle relazioni economico-commerciali e, soprattutto, di seguire le novità gradualmente introdotte nel regime multilaterale degli scambi. A seguito delle modifiche apportate dai Trattati di Amsterdam del 17 giugno 1997, Nizza del 26 febbraio 2001 e, da ultimo, Lisbona del 13 dicembre 2007, l'oggetto della politica commerciale dell'UE è stato progressivamente ampliato, venendo inclusi nel tempo i servizi, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e, infine, gli investimenti esteri diretti⁹.

nelle "convenzioni pertinenti" (art. 19, par. 1, lett. *a*). Con tale regolamento si è avuta una riduzione significativa dei Paesi beneficiari del sistema delle preferenze generalizzate (da 177 a 90), essendo stata introdotta la decadenza del beneficio per quei Paesi che la Banca mondiale abbia classificato per tre anni consecutivi come Paesi a reddito alto o medio-alto. Perciò, l'ammissibilità dei benefici si ha, essenzialmente, per i PVS maggiormente bisognosi delle preferenze, che non hanno finora potuto sfruttare al meglio l'accesso preferenziale al mercato dell'UE per la presenza nel sistema di Stati con economie emergenti che hanno raggiunto un buon livello di integrazione nel commercio internazionale e hanno avuto un più facile accesso al mercato europeo, coprendo fino al 40% delle esportazioni preferenziali totali verso l'UE. Sono esclusi dal sistema, inoltre, anche i Paesi che già beneficiano di trattamenti preferenziali sulla base di accordi di libero scambio con l'UE o di accordi «autonomi» con l'area (accordi in genere provvisori, in attesa della conclusione di accordi più ampi a lungo termine con l'UE). Le nuove regole adottate sono finalizzate a rendere il sistema più trasparente e prevedibile per gli Stati beneficiari.

⁸ Cfr. la comunicazione della Commissione sul richiamo al rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo negli accordi tra la Comunità e i Paesi terzi, COM(95) 216 def., del 23 maggio 1995.

⁹ Secondo l'art. 207, par. 1, TFUE: «La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione».

Gli accordi di libero scambio di nuova generazione conclusi dall'UE includono, in genere, norme volte a salvaguardare i cosiddetti "*non-economic values*" ovvero aspetti di natura non economica, apparentemente al di fuori dell'ambito di applicazione specifica del trattato negoziato ma la cui rilevanza è stata ritenuta da tale Organizzazione così fondamentale da richiedere sempre più una tutela di certe materie anche nell'ambito di accordi commerciali. Si tratta, in particolare, delle clausole relative ai diritti umani, tra cui quelli sociali, e all'ambiente. Tali clausole vengono inserite negli accordi dall'UE per promuovere riforme politiche nei Paesi terzi con la finalità di garantire il rispetto dello Stato di diritto, dei principi democratici, dei diritti umani, nonché dell'ambiente.

In tale contesto, la regola della condizionalità può essere applicata dall'Unione secondo due diverse modalità: attraverso l'inclusione di clausole che prevedono la possibile sospensione da parte dell'UE dell'accordo commerciale qualora lo Stato terzo non rispetti determinati standard di protezione dei diritti umani e di attuazione dei principi democratici (la c.d. "condizionalità negativa"); la previsione di un graduale ampliamento dei benefici derivanti dall'accordo per il Paese terzo sulla base del rispetto da parte di quest'ultimo dei livelli di protezione dei diritti umani e delle riforme politiche stabiliti dall'UE (la c.d. "condizionalità positiva")¹⁰.

Per la prima volta, l'UE ha incluso un riferimento all'ambiente e alle questioni sociali nell'accordo di libero scambio con il Sudafrica, firmato nel 1999¹¹. Subito dopo, un ulteriore fondamentale rinvio alle norme in materia di tutela dell'ambiente e del lavoro è stato inserito nell'Accordo di Cotonou del 2000, concluso dall'UE con i Paesi ACP (dell'Africa, dei

¹⁰ Su tale argomento, v. G. D'AGNONE, *La condizionalità economica nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2015, 655-656.

¹¹ Cfr., rispettivamente, l'art. 84 e l'art. 86 dell'accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da un lato, e la Repubblica sudafricana, dall'altro, dell'11 ottobre 1999. Un primo collegamento tra cooperazione economico-commerciale e tutela dei diritti umani e della democrazia si trova già, in realtà, nell'art. 1 dell'accordo quadro di cooperazione commerciale ed economica tra la CEE e la Repubblica argentina del 2 aprile 1990, intitolato "Basi democratiche della cooperazione", secondo il quale: «1. La cooperazione tra la Comunità e l'Argentina, nonché tutte le disposizioni del presente accordo, si basano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo cui si ispirano le politiche interne ed internazionali della Comunità e dell'Argentina. 2. Il rafforzamento della democrazia e l'integrazione regionale rappresentano i principi fondamentali del presente accordo, nonché una preoccupazione condivisa dalle due parti. Per garantire l'attuazione dell'accordo è necessario incoraggiare lo sviluppo economico e sociale mediante la cooperazione nei settori commerciale, economico, agricolo, industriale e tecnologico».

Caraibi e del Pacifico)¹². Da allora, clausole di questo tipo sono divenute una costante negli FTAs dell'UE.

Dall'accordo di libero scambio con la Repubblica di Corea del 2010, l'UE ha poi iniziato a includere le norme in materia di lavoro e quelle relative all'ambiente in un capo apposito del trattato, intitolato "Commercio e sviluppo sostenibile". Secondo l'UE, tali capi rappresentano uno strumento essenziale per assicurare una politica commerciale "basata su valori"¹³.

Per quanto riguarda, nello specifico, il tema del lavoro, tali capi richiedono alle parti di rispettare i *core labour standards* dell'OIL, attuare le protezioni del lavoro esistenti e creare meccanismi che coinvolgano la società civile nel monitoraggio del rispetto delle regole. Perciò, a livello di norme di natura sostanziale, questi accordi prevedono, in genere, impegni in relazione alle otto convenzioni fondamentali dell'OIL incluse nella Dichiarazione del 18 giugno 1998 sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro¹⁴. Per l'ambiente, invece, vi è, in genere, l'impegno comune ad attuare tutti gli accordi multilaterali in materia di ambiente sottoscritti da ciascun partner commerciale.

A livello istituzionale, i capi in tema di "Commercio e sviluppo sostenibile" contengono, normalmente, la creazione di un "comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile" composto da rappresentanti delle due parti contraenti, che ha il compito di vigilare sull'attuazione del relativo capo. Viene anche previsto un meccanismo di coinvolgimento della società civile in ciascuno dei partner commerciali, che riunisce rappresentanti delle imprese, dei sindacati,

¹² Cfr., rispettivamente, l'art. 49 e l'art. 50 dell'Accordo di Cotonou, del 23 giugno 2000. In vista dell'estinzione di tale Trattato, il 15 aprile 2021 è stato parafato un nuovo accordo di partenariato contenente il futuro quadro giuridico per le relazioni dell'UE con i 79 Paesi ACP. In tale nuovo Accordo tra i settori prioritari sono inclusi democrazia e diritti umani; migrazione e mobilità; sviluppo e crescita economica sostenibili; cambiamenti climatici; sviluppo umano e sociale; pace e sicurezza.

¹³ Cfr. Commissione europea, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, ottobre 2015, 19 ss.

¹⁴ Si tratta della Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (Convenzione n. 87 del 9 luglio 1948); della Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (Convenzione n. 98 del 1° luglio 1949); della Convenzione sul lavoro forzato e obbligatorio (Convenzione n. 29 del 28 giugno 1930); della Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (Convenzione n. 105 del 25 giugno 1957); della Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione fra manodopera maschile e manodopera femminile per un lavoro di valore uguale (Convenzione n. 100 del 29 giugno 1951); la Convenzione sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni (Convenzione n. 111 del 25 giugno 1958); della Convenzione sull'età minima (Convenzione n. 138 del 26 giugno 1973); della Convenzione relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile (Convenzione n. 182 del 17 giugno 1999).

delle organizzazioni non governative e, occasionalmente, il mondo accademico in gruppi consultivi nazionali sullo sviluppo sostenibile. Inoltre, è contemplato un forum della società civile, che dovrebbe ulteriormente favorire l'internazionalizzazione del dialogo tra i gruppi consultivi nazionali sullo sviluppo sostenibile e/o altri attori della società civile dell'UE e dei suoi partner commerciali. Questi capi prevedono, altresì, un meccanismo di risoluzione delle controversie apposito, differente dal meccanismo ordinario e generale di risoluzione delle controversie indicato nell'accordo commerciale. La soluzione delle controversie relative al capo "Commercio e sviluppo sostenibile", infatti, si basa su consultazioni governative e, qualora necessario, l'istituzione di un gruppo di esperti. Perciò, nessuna delle due parti contraenti può avviare un'azione che comporterebbe la sospensione delle preferenze commerciali contro l'altra parte. Ciò significa che non vi è alcun potere sanzionatorio riservato alle parti dell'accordo¹⁵. Tale caratteristica distingue gli FTAs conclusi dall'UE da altri trattati e, in particolare, da quelli statunitensi. Infatti, questi ultimi prevedono l'applicazione ai reclami concernenti queste specifiche materie della stessa procedura di risoluzione delle controversie applicata per le altre disposizioni dell'accordo, essendo possibile, pertanto, l'adozione di sanzioni di natura finanziaria e/o commerciale in caso di accertamento delle violazioni¹⁶.

Tuttavia, in altre circostanze, l'UE ha seguito una strada diversa, facendo pressione sull'altra parte contraente, una volta terminata la negoziazione dell'accordo, affinché tale parte ratificasse determinate convenzioni internazionali prima della ratifica dell'accordo di libero scambio a opera dell'Unione. Ciò è accaduto, ad esempio, in riferimento all'accordo con il Vietnam del 2019¹⁷.

¹⁵ Si distingue dalla generalità degli FTAs dell'UE l'accordo di partenariato economico firmato con i Paesi del *Caribbean Forum* (CARIFORUM) il 15 ottobre 2008, che sottopone i capi in materia di ambiente (capo 4) e aspetti sociali (capo 5) al meccanismo normale di risoluzione delle controversie, ma esclude l'applicazione di sanzioni commerciali a tal fine. Peraltro, questo Accordo include anche disposizioni in materia di lavoro e ambiente nel capo sugli investimenti, al quale il meccanismo sanzionatorio si applica pienamente.

¹⁶ V. al riguardo A. MARX, F. EBERT, N. HACHEZ, J. WOUTERS, *Dispute Settlement in the Trade and Sustainable Development Chapters of EU Trade Agreements*, Leuven, 2017. L'OIL ha definito "condizionale" l'approccio degli Stati Uniti, nel senso che il rispetto delle norme in materia di lavoro viene collegato alle conseguenze economiche che derivano da eventuali violazioni. Invece, l'approccio seguito dall'UE sarebbe di natura "promozionale" (*best effort clause*) poiché, senza stabilire alcun collegamento tra tale rispetto e le eventuali conseguenze economiche, si predispone un quadro per il dialogo, la cooperazione e/o il monitoraggio.

¹⁷ Infatti, il 14 giugno 2019, il Vietnam ha ratificato la Convenzione OIL n. 98 sulla negoziazione collettiva. Cfr. al riguardo Commissione europea, *Relazione della Commissione al*

Va aggiunto anche che il *Panel*, istituito nell'ambito del tradizionale sistema di risoluzione delle controversie previsto dall'accordo di associazione tra l'UE e l'Ucraina del 21 marzo 2014, ha considerato il capo sulla sostenibilità ivi incluso nel contesto generale del Trattato¹⁸. Infatti, secondo il *Panel*, sebbene molte disposizioni presenti nel capo sembrassero avere un carattere promozionale o programmatico, tuttavia, tale capo forniva un "contesto" pertinente per valutare la legalità di una restrizione commerciale¹⁹.

Inoltre, a distanza di poco tempo, nella controversia in materia di lavoro fondata sull'accordo di libero scambio tra l'UE e la Repubblica di Corea (ratificato nel 2015), il *Panel* istituito ha affermato che il carattere promozionale degli impegni contenuti nel capo "Commercio e sviluppo sostenibile" non privava gli stessi di efficacia vincolante²⁰. Di conseguenza, non sembra potersi individuare una differenza sostanziale nella natura giuridica dei capi su "Commercio e sviluppo sostenibile" rispetto agli altri capi contenuti negli FTAs e soggetti al sistema ordinario di risoluzione delle controversie.

3. Nell'ambito dell'UE, la condizionalità ha trovato applicazione anche su un piano che potrebbe essere definito "interno", nel senso che ha interessato Stati membri o anche Stati terzi però, in questo secondo caso, in vista della loro integrazione nel sistema dell'Unione. Infatti, una prima applicazione "interna" della condizionalità si è avuta in riferimento all'allargamento dell'Unione stessa. Successivamente, tuttavia, la condizionalità ha avuto rilevanza sul piano interno anche sotto altri aspetti, venendo il principio interpretato in una dimensione di natura macroeconomica durante la crisi del 2008-2010 e, molto di recente, venendo esso applicato nuovamente in chiave anche politica quale strumento per garantire il rispetto dello Stato di diritto.

Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione degli accordi commerciali dell'UE 1° gennaio 2019 - 31 dicembre 2019, COM(2020) 705 Final, del 12 novembre 2020, 32.

¹⁸ Cfr. il *Final Report of the Arbitration Panel Established Pursuant to Article 307 of the Association Agreement between Ukraine, of the One Part, and the European Union and its Member States, of the Other Part, Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union*, 11 dicembre 2020, consultabile nel sito https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/december/tradoc_159181.pdf, par. 241 ss.

¹⁹ *Ibidem*, paragrafi 250-252.

²⁰ Cfr. il *Report of the Panel of Experts Proceeding Constituted Under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement*, 20 gennaio 2021, consultabile nel sito https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159358.pdf, par. 259 ss., il particolare par. 277.

La condizionalità, quindi, è stata originariamente applicata dall'UE a livello "interno" allo scopo di favorire l'instaurazione di regimi democratici e rispettosi dei diritti umani nei Paesi dell'Europa orientale, dopo il crollo dei regimi comunisti, in vista della adesione da parte di tali Stati all'Organizzazione.

Nel processo di allargamento, la condizionalità ha avuto un'applicazione *ex post*, nel senso che solo una volta conseguiti i requisiti necessari ovvero rispettate determinate condizioni, lo Stato candidato, poteva ottenere lo *status* di Membro dell'UE. In tale processo, vari strumenti sono stati adoperati, quali gli aiuti condizionati, i controlli periodici, i programmi di riforma per consentire la conformità dell'ordinamento nazionale ai principi e alle regole dell'Unione e, infine, i rapporti annuali della Commissione sui singoli Paesi candidati.

È innegabile che, in tale specifico ambito, la condizionalità sia stata adoperata in modo efficace sia per sostenere l'avviamento del percorso di democratizzazione in determinati Stati sia, più in generale, per consolidare il processo di integrazione europea. Pertanto, il suddetto meccanismo ha rappresentato una regola essenziale per la promozione dei principi e valori che costituiscono il nocciolo duro del progetto politico europeo.

Successivamente, l'UE ha fatto ricorso, sul piano interno, anche a una condizionalità di tipo strettamente economico, molto simile a quella abitualmente applicata dalle istituzioni finanziarie internazionali (IFI), prevedendo l'attuazione di riforme di natura macroeconomica come condizione affinché lo Stato membro interessato potesse beneficiare del supporto finanziario dell'Organizzazione. Ciò è accaduto in occasione della crisi economico-finanziaria del 2008-2010.

Una delle prime manifestazioni di tale crisi è stata il suo grave impatto sulla bilancia dei pagamenti di tre Paesi membri non appartenenti all'area euro, la Lettonia, la Romania e l'Ungheria. Tale circostanza ha indotto l'UE a intervenire nei confronti dei suddetti Stati²¹, insieme al FMI, con azioni che hanno riguardato essenzialmente gli aspetti monetari.

In seguito, all'inizio del 2010, si è innescata una nuova fase della crisi, che ha interessato il debito sovrano di Stati appartenenti all'Eurozona e, in particolare, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna e Irlanda. Nell'area euro, la portata del fenomeno si è amplificata, dal momento che, non potendo la Banca centrale europea (BCE) fungere da "prestatore di ultima istanza" ed emettere moneta in quantità illimitata per fare fronte al valore nominale

²¹ Cfr. al riguardo G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di diritti comparati*, 2021, 159.

del debito, la capacità di reazione dell'UE è stata ridotta; pertanto, gli Stati partecipanti all'euro si sono trovati particolarmente esposti agli attacchi speculativi sui loro debiti sovrani, in una situazione già grave per la crisi dei sistemi bancari e per il generale rallentamento dell'economia²².

In realtà, il diritto dell'UE non ha previsto, originariamente, meccanismi di intervento in caso di insostenibilità del debito sovrano di uno Stato membro, non venendo contemplate ipotesi di crisi e, quindi, le eventuali misure da adottare. Infatti, si è ritenuto a lungo che ogni Membro dovesse essere considerato il solo responsabile delle proprie politiche economiche e di bilancio; pertanto, in caso di allontanamento dalle regole convenute, lo Stato interessato avrebbe dovuto sopportarne le conseguenze. Un tale orientamento risulta anche dal TFUE, il cui art. 125, par. 1 esclude in modo chiaro la possibilità che l'Unione o i suoi Membri possano rispondere dei debiti di un altro Stato membro.

Tuttavia, l'aggravarsi della situazione economico-finanziaria della Grecia, che ha dovuto affrontare un problema grave di sostenibilità e solvibilità del debito pubblico insieme alla crisi del sistema bancario nazionale, ha indotto l'UE ad adottare misure *ad hoc* per impedire ricadute negative sull'euro e sulle finanze pubbliche degli altri Membri. Peraltro, dopo essere state adottate misure di sostegno nei confronti di tale Stato di carattere eccezionale, mediante un sistema di prestiti bilaterali coordinati dai singoli Paesi dell'Eurozona, si è ritenuto opportuno affrontare il problema del debito sovrano ricorrendo a una strategia più organica, che ha comportato la creazione di due strumenti temporanei di assistenza per gli Stati membri della area euro in condizioni finanziarie particolarmente gravi. Il Consiglio ha, infatti, istituito in primo luogo il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)²³, fondandosi sull'art. 122, par. 2, TFUE, in virtù del quale tale Istituzione, su proposta della Commissione, può «concedere

²² La crisi ha messo in evidenza alcuni importanti limiti dell'unione economica e monetaria (UEM), quali la mancanza di coordinamento fra le politiche fiscali dei Membri, l'esistenza di sistemi bancari ancora legati alla vigilanza nazionale, l'esistenza di una politica monetaria che non consente alla BCE di fungere da prestatore di ultima istanza, l'assenza di un'effettiva realizzazione del mercato unico. Perciò, per contrastare la crisi in atto e prevedere nuove possibili crisi, diverse misure sono state adottate sia dall'UE sia dai suoi Membri e nuove competenze attribuite alla BCE, in particolare nell'ottica della creazione di un'unione bancaria.

²³ Cfr. il regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, dell'11 maggio 2010. Il meccanismo è stato attivato per l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia, a titolo di finanziamento ponte. Nonostante la creazione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), i il MESF è ancora operativo per situazioni eccezionali.

a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato», qualora il suddetto Stato membro «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». Successivamente è stato creato il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)²⁴, costituito sulla base dell'Accordo quadro tra gli Stati membri dell'eurozona e il FESF, concluso il 7 giugno 2010.

Perciò, la prima concreta attuazione della condizionalità economica nell'Eurozona si è avuta, nel 2010, nei confronti della Grecia²⁵.

Tuttavia, l'UE ha avvertito anche l'esigenza di rendere permanente l'operatività dei meccanismi di sostegno indicati e prevedere una soluzione giuridico-istituzionale in grado di affrontare meglio i problemi di instabilità sistemica. Pertanto, al fine di evitare ulteriori interventi sulla base dell'art. 122 TFUE, il Consiglio europeo ha approvato, con la procedura di revisione semplificata, la modifica dell'art. 136 TFUE e inserito un terzo paragrafo in tale articolo²⁶. A seguito di questa revisione, è stato possibile istituire il Meccanismo europeo di stabilità (MES), i cui interventi sono rigidamente subordinati al rispetto della condizionalità.

Il Trattato istitutivo del MES è stato firmato, il 2 febbraio 2012, dagli Stati della zona euro²⁷. L'istituzione del MES si colloca nell'ambito di una riforma più ampia della *governance* economica europea, che ha richiesto l'adesione degli Stati contraenti al c.d. "*Fiscal Compact*"²⁸. L'entrata in vigore

²⁴ Il FESF è stato istituito dagli Stati membri della zona euro come strumento temporaneo di sostegno finanziario per i Paesi dell'Eurozona colpiti dalla crisi del 2010. Tale strumento è stato attivato per l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia. Dalla creazione del MES, il FESF non fornisce più assistenza finanziaria.

²⁵ V. sul tema A. BARAGGIA, *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019, 41.

²⁶ Cfr. la decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, che modifica l'articolo 136 del TFUE relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, del 25 marzo 2011. Secondo tale paragrafo: «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

²⁷ Anche il MES, dunque, è stato istituito sulla base di un accordo internazionale concluso al di fuori del quadro istituzionale dell'UE, sebbene collegato ai Trattati grazie al rinvio appositamente introdotto nell'art. 136 TFUE. Il ricorso all'accordo internazionale quale strumento per costituire il MES, inoltre non vincolante per tutti gli Stati membri, è stato duramente contestato, facendo sorgere la questione della compatibilità del Meccanismo con i Trattati dell'UE.

²⁸ Si tratta del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM, sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri (tutti i Membri dell'epoca a eccezione

del Trattato istitutivo del MES era inizialmente prevista per la metà del 2013; peraltro, l'aggravarsi delle tensioni sui mercati finanziari e della crisi dei debiti sovrani ha indotto il Consiglio europeo di Bruxelles del 9 dicembre 2011 ad anticipare l'avvio dell'operatività del Meccanismo al mese di luglio 2012. Tuttavia, tale decisione è stata poi temporaneamente sospesa, in attesa che la Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) si esprimesse circa la legittimità del Meccanismo alla luce dell'ordinamento tedesco. Nella sua decisione del 12 settembre 2012, tale Corte ha imposto che fossero apportate alcune modifiche al MES²⁹.

L'istituzione del MES esprime l'accettazione di una condizionalità di natura economica da parte dell'UE³⁰, simile a quella applicata dalle IFI. Infatti, il terzo paragrafo dell'art. 136 TFUE prevede l'applicazione di una rigorosa condizionalità di tal genere a fronte di qualsiasi forma di assistenza finanziaria.

Nel caso della Grecia, che ha beneficiato di tre pacchetti di salvataggio (*bail-out*), rispettivamente nel 2010, 2011 e 2015, si è assistito a un crescendo della rigidità delle riforme concordate (di fatto, imposte) allo scopo di controllare le scelte di spesa pubblica del Governo greco. Tali misure hanno interessato numerosi settori dell'economia nazionale, tra cui il mercato del lavoro, il sistema pensionistico e l'amministrazione statale, comportando effetti destabilizzanti sulla società greca e creando, di conseguenza, un clima di grave tensione politica che ha, infine, portato a un referendum sull'opportunità del ricorso all'assistenza fornita nel quadro del MES³¹.

del Regno Unito e della Repubblica Ceca). La partecipazione al *Fiscal Compact* rappresenta per gli Stati membri la condizione per potere beneficiare dell'assistenza finanziaria del MES. Tale collegamento deriva dall'esigenza di assicurare la possibilità di ricorrere agli strumenti di gestione dell'emergenza finanziaria solo agli Stati che hanno tentato di prevenire la crisi adottando i comportamenti virtuosi previsti dal *Fiscal Compact* e sottoponendosi alle misure correttive decise dalla Commissione.

²⁹ Cfr. *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12, consultabile in lingua inglese nel sito https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html.

³⁰ Sulla condizionalità economica nel contesto dell'Unione europea v. A. BARAGLIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

³¹ Il 5 luglio 2015 è stato organizzato in Grecia un referendum consultivo relativamente all'approvazione del piano proposto dai creditori internazionali per conto della Commissione europea, della BCE e del FMI come condizione per ottenere un nuovo programma di supporto finanziario. Il referendum ha bocciato l'accordo, con una prevalenza dei *no* (pari al 61,31% dei voti contro il restante 38,69% dei voti a favore).

Peraltro, la stessa Corte di giustizia dell'UE (CGUE) ha riconosciuto l'esigenza di subordinare il sostegno finanziario dell'UE a una rigorosa applicazione della condizionalità, in maniera analoga a quanto fatto dalla Corte costituzionale federale tedesca³². Infatti, proprio fondandosi sul ruolo chiave della condizionalità, nella famosa sentenza *Pringle* del 2012³³, la CGUE ha riconosciuto la legittimità del ricorso alla procedura semplificata per la modifica dell'art. 136 TFUE, attraverso cui si è potuto inserire il riferimento alla condizionalità, e la compatibilità del Trattato istitutivo del MES con il diritto dell'UE³⁴. In tale occasione, la Corte ha, altresì, legittimato un'interpretazione della condizionalità basata non solo su aspetti quantitativi ma anche qualitativi, in virtù della quale sono imposti allo Stato beneficiario finanche i settori in cui intervenire per risanare le finanze pubbliche³⁵.

Va poi ricordata pure la sentenza *Gauweiler* del 2015³⁶, pronunciata a seguito del rinvio pregiudiziale a opera della *Bundesverfassungsgericht* avente a oggetto la questione della legittimità del programma *Outright Monetary Transactions* (Operazioni definitive monetarie, c.d. "programma OMT") rispetto ai Trattati. Secondo la Corte costituzionale federale tedesca, il programma OMT costituiva un atto *ultra vires*, interessando la politica economica e, quindi, una materia non rientrante nelle competenze di natura strettamente monetaria della BCE; peraltro, tale Corte sosteneva l'illegittimità dell'intervento della BCE in quanto in contrasto con il divieto

³² Su tale tema cfr. A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18/2012, consultabile nel sito https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?artid=20806; C. PINELLI, *Are Courts Engaged in a 'Dialogue' on Financial Matters?*, in M. Belov (ed.), *Judicial Dialogue*, The Hague, 2019, 11-126.

³³ CGUE, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e altri*, consultabile nel sito <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130381&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13753033>. V. al riguardo P. CRAIG, *Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, 3-11.

³⁴ Secondo la Corte: «la rigorosa condizionalità cui è subordinato qualsiasi sostegno alla stabilità fornito dal MES mira a garantire il rispetto, da parte del MES e degli Stati membri beneficiari, delle misure adottate dall'Unione in particolare nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, le quali, dal canto loro, mirano segnatamente a garantire il perseguimento di una politica di bilancio virtuosa da parte degli Stati membri». (CGUE, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e altri*, cit., par. 143).

³⁵ V. al riguardo C. PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 30.

³⁶ CGUE, 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Peter Gauweiler e a. c. Deutscher Bundestag*, consultabile nel sito <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&T,F&num=C-62/14>.

di finanziamento monetario previsto dall'art. 123 TFUE. Al contrario, la CGUE ha ritenuto il programma OMT rientrare nell'ambito delle competenze della BCE e, soprattutto, ha considerato legittimo tale programma rispetto al divieto di assistenza finanziaria contenuto nell'art. 123 TFUE proprio grazie alla condizionalità insita nel programma OMT. Infatti, il divieto di cui all'art. 123 TFUE dovrebbe evitare fenomeni di *moral hazard*, guidando gli Stati membri verso politiche di risanamento delle finanze pubbliche senza ricorrere a strumenti di finanziamento monetario del debito e a un accesso privilegiato al mercato finanziario per finanziare il deficit. Pertanto, si è riconosciuto alla condizionalità un ruolo fondamentale per giustificare la legittimità delle misure adottate.

Va anche aggiunto, però, che l'accettazione nel contesto dell'UE della nozione di condizionalità tradizionalmente proposta dalle IFI ha rivelato, in realtà, le difficoltà del processo di integrazione europea riguardo a temi fondamentali e comportato la sostituzione di una logica di parità tra i Membri con meccanismi di imposizione e controllo tipici di altri contesti³⁷.

4. Di recente, infine, la condizionalità è stata accolta dall'UE nuovamente in ambito interno in una versione che coniuga la dimensione politica con quella economica o, meglio, finanziaria. Ciò è accaduto con l'adozione del regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione³⁸.

Con l'intento di impedire che la spesa dell'Unione potesse andare a beneficio di Stati responsabili di avere violato la *rule of law*, nel 2018 la Commissione europea ha proposto l'adozione di un regolamento "sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri"³⁹.

La proposta di regolamento ha avuto origine, come è noto, dal timore di una possibile violazione dei valori fondanti dell'Unione indicati nell'art. 2 TUE

³⁷ Cfr. al riguardo C. JOERGES, *Comments on the Draft Treaty on the Democratisation of the Governance of the Euro Area*, in *European Papers*, 2018, 76, secondo cui: «the praxis of conditionality [is] irreconcilable with the foundational values of the European project. Europe is not to transform the principles of equality, mutual respect and cooperation in-to command-and-control relationship».

³⁸ Cfr. il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

³⁹ Cfr. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri, COM(2018) 324 final, del 2 maggio 2018.

e, in particolare, della *rule of law*⁴⁰ in alcuni Paesi membri quali la Polonia e l'Ungheria, in cui da tempo si sta assistendo a un graduale smantellamento delle garanzie costituzionali e legislative volte a garantire l'indipendenza della magistratura e la tutela giurisdizionale dei diritti⁴¹.

Il regolamento in oggetto, pertanto, avrebbe dovuto bloccare l'erogazione di fondi da parte dell'UE nei confronti dei Membri in cui il rispetto dello Stato di diritto era messo fortemente in discussione⁴². Il rispetto dello Stato di diritto è uno dei presupposti su cui si fonda il processo di integrazione europea⁴³; esso rappresenta una condizione imprescindibile per l'esistenza stessa dell'Unione in quanto comunità di diritto. La necessità di applicare la condizionalità quale strumento per la tutela di tale principio è derivata da due circostanze: in primo luogo, l'inefficacia degli strumenti ordinari già contemplati dai Trattati per proteggere il suddetto valore⁴⁴; inoltre, il fatto

⁴⁰ Secondo tale articolo: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

⁴¹ Su tale tema cfr. S. BARTOLE, *I casi di Ungheria e Polonia. L'organizzazione del potere giudiziario tra Consiglio d'Europa e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali - Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2018, 295-312; M. TABOROWSKI, *The European Commission Launches Art. 7 TEU Proceedings Against Poland for Breach of Rule of Law*, in *Quaderni costituzionali - Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2018, 238-241; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, 2020, 166-210. E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021.

⁴² Secondo l'art. 4, par. 1, della proposta di regolamento: «Possono essere adottate una o più delle seguenti opportune misure: (a) quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in gestione diretta o indiretta a norma dell'articolo 62, lettere a) e c), del regolamento finanziario, e il beneficiario è un soggetto pubblico: (1) sospensione dei pagamenti o dell'esecuzione dell'impegno giuridico o risoluzione dell'impegno giuridico a norma dell'articolo [131, paragrafo 3], del regolamento finanziario; (2) divieto di sottoscrivere nuovi impegni giuridici; (b) quando la Commissione esegue il bilancio dell'Unione in regime di gestione concorrente ai sensi [dell'articolo 62, lettera b)], del regolamento finanziario: (1) sospensione dell'approvazione di uno o più programmi o di una loro modifica; (2) sospensione degli impegni; (3) riduzione degli impegni, anche attraverso rettifiche finanziarie o storni verso altri programmi di spesa; (4) riduzione dei prefinanziamenti; (5) interruzione dei termini di pagamento; (6) sospensione dei pagamenti».

⁴³ V. al riguardo A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, in *Common Market Law Review*, 2014, 59-60.

⁴⁴ Si tratta, in particolare, della procedura di infrazione sulla base dell'art. 258 TFUE e della procedura indicata nell'art. 7, par. 1, TUE.

che proprio la Polonia e l'Ungheria siano tra i maggiori beneficiari dei fondi dell'Unione. Perciò, le Istituzioni europee hanno maturato la consapevolezza che fosse necessario predisporre un sistema per impedire che il bilancio dell'UE potesse essere utilizzato a sostegno di regimi illiberali.

Nella proposta originaria, invero, era previsto che la condizionalità venisse applicata non in relazione a una qualsiasi «carenza generalizzata riguardante lo Stato di diritto», ma soltanto qualora una tale carenza potesse compromettere o rischiare di compromettere «i principi di una sana gestione finanziaria o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»⁴⁵. In tale contesto, in particolare, venivano considerate carenze generalizzate «(a) le minacce all'indipendenza della magistratura; (b) l'omessa prevenzione, rettifica e sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità incaricate dell'applicazione della legge, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro buon funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; (c) il ridimensionamento della disponibilità e dell'efficacia delle vie di ricorso, ad esempio attraverso norme procedurali restrittive, la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazione della legge»⁴⁶.

In ogni caso, nella proposta della Commissione l'applicazione della regola della condizionalità era prevista non solo in relazione al principio della buona gestione finanziaria ma in una prospettiva più ampia di tutela dello Stato di diritto. Perciò, la condizionalità era stata intesa quale strumento di persuasione per indurre gli Stati membri al pieno rispetto dei valori fondanti dell'Unione, imponendo loro di rispettare tali valori, attraverso modifiche

⁴⁵ Cfr. l'art. 3, par. 1, della proposta di regolamento, in cui si faceva riferimento, in particolare, ai seguenti aspetti: «(a) il corretto funzionamento delle autorità di tale Stato membro che eseguono il bilancio dell'Unione, in particolare nel contesto delle procedure di aggiudicazione degli appalti o di concessione delle sovvenzioni, nonché nell'esercizio del monitoraggio e del controllo; (b) il corretto funzionamento dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale nella repressione delle frodi, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione; (c) l'effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità di cui alle lettere a) e b); (d) la prevenzione e la repressione delle frodi, della corruzione o di altre violazioni del diritto dell'Unione che riguardano l'esecuzione del bilancio dell'Unione, nonché l'imposizione di sanzioni effettive e dissuasive ai beneficiari da parte degli organi giurisdizionali nazionali o delle autorità amministrative; (e) il recupero dei fondi indebitamente versati; (f) l'effettiva e tempestiva collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e con la Procura europea nelle loro indagini o azioni penali conformemente ai rispettivi atti giuridici e al principio di leale cooperazione».

⁴⁶ Cfr. l'art. 3, par. 2, della proposta di regolamento.

nel proprio ordinamento giuridico, quale condizione per beneficiare dei fondi europei. Quindi, la proposta di regolamento è stata concepita proprio come uno strumento di reazione a disposizione dell'UE per contrastare la crisi dello Stato di diritto in alcuni Stati membri.

Il 16 dicembre 2020, in armonia con le Conclusioni del Consiglio europeo dell'10-11 dicembre 2020, il regolamento n. 2020/2092 è stato, infine, adottato con l'istituzione di un "regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione".

Contrariamente a quanto accade in riferimento al MES, in cui la condizionalità è interpretata essenzialmente sulla base di variabili di carattere economico, il regolamento in questione richiama parametri di altra natura, potendo avere ricadute sugli equilibri istituzionali e politici del Paese membro sottoposto alle misure di sospensione.

Tuttavia, rispetto alla proposta originaria avanzata dalla Commissione, nel regolamento approvato vi sono alcune significative differenze che, in parte, limitano l'incidenza della regola della condizionalità.

In via generale, il regolamento prevede un meccanismo che sembrerebbe essere meno efficace nel contrastare le derive illiberali di certi Stati membri e la crisi dello Stato di diritto⁴⁷. Ciò si spiega anche con l'esigenza di fare fronte alle complessità insite nei processi decisionali dell'UE e, in particolare, all'applicazione del metodo intergovernativo. In realtà, singole modifiche introdotte nel testo finale del regolamento rivelano che tale Atto è frutto di un compromesso tra due diverse posizioni: quella più ambiziosa del Parlamento europeo e quella più restrittiva del Consiglio⁴⁸. Di conseguenza, mentre originariamente lo scopo del regolamento avrebbe dovuto essere tutelare il principio dello Stato di diritto attraverso la protezione del bilancio dell'UE, alla fine lo scopo dell'Atto è divenuto proteggere il bilancio dell'UE attraverso la tutela dello Stato di diritto.

Ad esempio, contrariamente a quanto inizialmente proposto dalla Commissione, nel titolo del regolamento non vi è più alcun riferimento alle "carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri", poiché si è ritenuto che tale termine non garantisse la certezza del diritto.

⁴⁷ Cfr. in argomento C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali - Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2021, 215.

⁴⁸ Tuttavia, cfr. al riguardo anche A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Review*, 2022, 131-156, secondo cui gli emendamenti adottati durante il processo legislativo non possono essere visti semplicemente come un compromesso annacquato, essendo stati tali cambiamenti fondamentali per garantire la legalità del nuovo strumento.

Invece, si introduce un collegamento tra un regime generale di condizionalità e la protezione del bilancio dell'Unione e dei suoi interessi finanziari. In particolare, «violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione» comportano l'adozione di «opportune misure»⁴⁹.

Perciò, mentre originariamente il riferimento era alle carenze generalizzate dei principi dello Stato di diritto, nel regolamento approvato l'attenzione è posta sull'esistenza di un collegamento tra la violazione di uno di questi principi e il suo impatto negativo sugli interessi finanziari europei. Ciò significa che, sebbene venga chiaramente affermato che «il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria»⁵⁰, il mancato rispetto della *rule of law* non è sanzionato in quanto tale, ma solo qualora ciò determini un danno al bilancio dell'UE e la Commissione non ritenga che «altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione le consentano di proteggere più efficacemente il bilancio dell'Unione»⁵¹.

Inoltre, nell'art. 5, par. 3, si specifica che «Le misure adottate sono proporzionate», dovendo perciò essere «determinate alla luce dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sulla sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o sui suoi interessi finanziari» e solo in seconda battuta si afferma che «La natura, la durata, la gravità e la portata delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sono tenute in debita considerazione». Una tale formulazione ancora una volta conferma che l'obiettivo principale del regolamento adottato è tutelare la sana gestione finanziaria del bilancio dell'UE e gli interessi finanziari dell'Organizzazione attraverso la protezione dello Stato di diritto.

⁴⁹ Cfr. l'art. 4, par. 1, del regolamento. L'art. 3 del regolamento specifica che: «Ai fini del presente regolamento, possono essere indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto: a) le minacce all'indipendenza della magistratura; b) l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche, incluse le autorità di contrasto, la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane a scapito del loro corretto funzionamento o il fatto di non garantire l'assenza di conflitti di interesse; c) la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso, per esempio attraverso norme procedurali restrittive e la mancata esecuzione delle sentenze o la limitazione dell'efficacia delle indagini, delle azioni penali o delle sanzioni per violazioni del diritto».

⁵⁰ Cfr. il considerando 7 del regolamento n. 2020/2092.

⁵¹ Cfr. l'art. 4 e l'art. 6, par. 1 del regolamento n. 2020/2092.

Va, altresì, aggiunto che l'applicazione stessa del regolamento risulta essere limitata da vari fattori. Ad esempio, per quanto riguarda la procedura, non è più contemplata la regola della maggioranza qualificata invertita, che avrebbe consentito una maggiore autonomia alla Commissione, dal momento che la proposta di decisione di attuazione per attivare la condizionalità deve essere ora approvata dal Consiglio, dopo che vi è stata un'interlocuzione con lo Stato membro interessato; il Consiglio, inoltre, può modificare la proposta a maggioranza qualificata⁵².

Inoltre, su pressione del Consiglio, è stato inserito il cosiddetto “freno di emergenza”, in virtù del quale su richiesta dello Stato membro interessato può intervenire il Consiglio europeo, richiesta che ritarda l'adozione delle necessarie misure⁵³.

Pertanto, mentre nella proposta originaria del 2018 il regolamento era stato concepito quale strumento di tutela dello Stato di diritto – per quanto limitatamente alle violazioni dello stesso che avrebbero potuto rappresentare un rischio, anche solo potenziale, per il bilancio dell'Unione, l'Atto approvato nel dicembre 2020 appare il risultato di un approccio rigorosamente formalistico⁵⁴, principalmente finalizzato a contrastare eventuali fenomeni corruttivi⁵⁵.

Quindi, ancora una volta, nell'irrisolta contrapposizione tra l'anima “economica” e l'anima “politica” dell'Unione, sembrerebbe prevalere la prima, poiché per il Consiglio l'applicazione del regolamento si giustifica in funzione più dell'esigenza di tutelare il bilancio dell'Unione che del bisogno di assicurare lo Stato di diritto.

⁵² Cfr. l'art. 6 del regolamento n. 2020/2092, in particolare il par. 11.

⁵³ Cfr. il considerando 26 del regolamento, secondo cui «La procedura di adozione e revoca delle misure dovrebbe rispettare i principi di obiettività, non discriminazione e parità di trattamento degli Stati membri e dovrebbe essere condotta secondo un approccio imparziale e basato su elementi di prova. Qualora, in via eccezionale, lo Stato membro interessato ritenga che sussistano gravi violazioni di detti principi, esso può chiedere al presidente del Consiglio europeo di rinviare la questione alla successiva riunione del Consiglio europeo. In tali circostanze eccezionali, è opportuno non adottare decisioni relative alle misure fino a quando il Consiglio europeo non abbia discusso tale questione. Di norma tale procedura richiede non più di tre mesi a partire dal momento in cui la Commissione presenta la sua proposta al Consiglio».

⁵⁴ V. al riguardo C. PINELLI, *Common Values, Rule of Law Conditionality and the State of Democracy in Europe*, in *Liber amicorum* Besselink, Amsterdam, 2021, 51-67.

⁵⁵ Cfr. al riguardo A. DIMITROVS, H. DROSTE, *Conditionality Mechanism: What's In It?*, in *Verfassungsblog*, 30 dicembre 2020, consultabile nel sito <https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/>.

Nel febbraio 2022, la CGUE si è pronunciata sui due ricorsi per annullamento presentati dall'Ungheria e dalla Polonia contro il suddetto regolamento⁵⁶. I due Stati avevano sollevato la questione della compatibilità di tale regolamento con la procedura *ex art. 7 TUE*, sostenendo anche l'incompetenza delle istituzioni dell'UE a definire il contenuto dello Stato di diritto in virtù dello stesso e l'erroneità della base giuridica indicata dalla Commissione per l'adozione dell'Atto. Tuttavia, la Corte ha dichiarato legittimo il regolamento, respingendo gli undici motivi invocati dalla Polonia e i nove dall'Ungheria.

In tale contesto, è particolarmente rilevante quanto affermato dalla Corte riguardo al «meccanismo di condizionalità». Nelle sentenze, emerge l'idea che l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune agli Stati membri si fonda sul rispetto da parte di tali Stati dei valori comuni, tra cui lo Stato di diritto. Tale rispetto rappresenta la condizione per il godimento dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati a uno Stato membro; di conseguenza, l'Unione deve potere tutelare i suddetti valori, che gli Stati devono garantire anche dopo avere aderito all'Organizzazione⁵⁷. Secondo la Corte, il bilancio dell'Unione costituisce uno dei principali strumenti per applicare il principio di solidarietà tra Stati membri, sulla base della fiducia reciproca tra di essi nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte in bilancio⁵⁸. Quindi, secondo la Corte, un «meccanismo di condizionalità» orizzontale, quale quello introdotto dal regolamento 2020/2092, che subordina l'erogazione di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte dello Stato membro dei principi dello Stato di diritto, rientra nella competenza dell'UE di approvare regole finanziarie relative all'esecuzione del bilancio dell'Unione, dal momento che la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione e i suoi interessi finanziari possono essere gravemente intaccati da violazioni dei principi dello Stato di diritto commesse in uno Stato membro⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. CGUE, 16 febbraio 2022, C-156/21 *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*.

⁵⁷ CGUE, 16 febbraio 2022, C-156/21 *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 125 ss.; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 143 ss.

⁵⁸ CGUE, 16 febbraio 2022, C-156/21 *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, in particolare punto 129 ss.; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 147 ss.

⁵⁹ In particolare, secondo la Corte «un meccanismo di condizionalità può rientrare nella nozione di “regole finanziarie” di cui all'articolo 322, paragrafo 1, lettera a), TFUE anche allorché esso istituisce, ai fini del beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione, una condizionalità orizzontale che è connessa al rispetto da parte di uno Stato membro del valore dello Stato di diritto, contenuto nell'articolo 2 TUE, e che si riferisce all'esecuzione del bilancio dell'Unione» (CGUE, 16 febbraio 2022, *Ungheria*

Le due sentenze hanno chiarito aspetti relativi al funzionamento del nuovo meccanismo di condizionalità e consentito alla Commissione europea di pubblicare, rapidamente, le linee guida sull'applicazione del regolamento⁶⁰, così come concordato in occasione del Consiglio europeo del dicembre 2020. In tale ambito, si era subordinata l'adozione delle linee guida necessarie per la concreta attuazione del regolamento alla previa emanazione di una pronuncia della CGUE sulla legalità dello stesso⁶¹. Le linee guida chiariscono i seguenti aspetti: le condizioni per l'adozione di misure, inclusi la procedura e il processo di valutazione; la proporzionalità delle misure da proporre al Consiglio; la tutela dei diritti dei destinatari finali o dei beneficiari; il rapporto tra il regolamento e le altre procedure di salvaguardia del bilancio.

5. Da quanto osservato nei paragrafi precedenti, si evince che la condizionalità è stata applicata dall'UE in ambiti diversi; la diversità del contesto ha indotto l'Organizzazione a declinare in vari modi tale principio. È altresì evidente che l'efficacia del meccanismo non è stata sempre costante, variando pure in funzione del significato attribuito alla regola.

Come si è osservato, l'UE ha accolto il principio di condizionalità sia in chiave economica sia in chiave politica; inoltre, si può parlare di una condizionalità "esterna" e di una condizionalità "interna".

La prima si è rivelata e continua a dimostrarsi particolarmente efficace, consentendo all'UE di esportare in altre aree del globo i propri principi e valori.

Per quanto riguarda la condizionalità "interna", poi, essa ha trovato piena applicazione sia in riferimento al processo di allargamento dell'UE sia quando si è temuto per gli effetti destabilizzanti della crisi economico-finanziaria del 2008-2010; al contrario, per quanto riguarda l'esigenza di tutelare la *rule of law*, tale regola ha trovato un'applicazione parziale. In particolare, la concezione di condizionalità legata allo Stato di diritto contenuta nell'originaria proposta della Commissione del 2018 ha subito

c. Parlamento e Consiglio, cit., punto 133; 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, cit. punto 151). Per un commento di tali sentenze cfr. B. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in www.rivista.eurojus.it, 2022, n. 2, 114 ss.

⁶⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione, Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, 2022/C 123/02, del 18 marzo 2022.

⁶¹ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL, par. 2, lett. c). V. in argomento A. ALEMANNI, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020.

una trasformazione nel regolamento approvato in via definitiva nel 2020; infatti, mentre inizialmente tale principio era stato inteso come possibile strumento di tutela dello Stato di diritto, nel testo finale del regolamento la sua portata appare ridotta, probabilmente poiché è stato necessario accettare una soluzione di compromesso per il timore del veto minacciato da Ungheria e Polonia sull'approvazione del bilancio pluriennale dell'Unione⁶². Dunque, il regolamento n. 2020/2092 dimostra che, pur avendo l'Unione chiaramente percepito come le vicende interne di certi Membri possano costituire un pericolo per un valore fondamentale quale lo Stato di diritto, tuttavia, tale Organizzazione non è riuscita a reagire pienamente per contrastare questo rischio, dovendo fare i conti con altre variabili e, in particolare, con la sua anima intergovernativa.

In definitiva, mentre tale anima ha comportato il successo dell'applicazione della condizionalità in riferimento al processo di allargamento e alla reazione alla crisi del debito sovrano nell'area euro, per quanto riguarda l'applicazione della condizionalità per la tutela dello Stato di diritto la dimensione intergovernativa sembrerebbe avere limitato l'efficacia delle misure predisposte nell'ambito del regolamento n. 2020/2092.

Tale circostanza potrebbe essere intesa come una prova della sempre prevalente anima economica del processo di integrazione europea rispetto a quella politica, poiché il principio di sana gestione finanziaria sembrerebbe avere una rilevanza pari – o addirittura superiore – a quella dei valori di cui all'art. 2 TUE⁶³. In tal senso, il regolamento n. 2020/2092 rivela chiaramente le contraddizioni e le difficoltà del processo di integrazione europea.

⁶² Infatti, conformemente alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, mediante una procedura legislativa speciale, il Consiglio adotta all'unanimità il regolamento sul quadro finanziario pluriennale, previa approvazione del Parlamento.

⁶³ Cfr. al riguardo C. PINELLI, *Common values*, cit., 4.

Filomena Pietrovito - Alberto Pozzolo *

Allargare l'Europa e allargare l'Euro: quali benefici e quali rischi?

SOMMARIO. 1. Introduzione – 2. Le basi teoriche: vantaggi comparati e aree monetarie ottimali. – 3. L'impatto economico dell'adesione all'Unione europea e all'euro. – 4. Il ruolo delle istituzioni. 5. Il dibattito recente sull'allargamento dell'Unione europea e dell'area dell'euro. – 6. Conclusioni.

1. A 66 anni dalla firma del Trattato di Roma, con cui veniva creata la Comunità economica europea, e a 24 anni dall'introduzione dell'euro e dalla creazione dell'unione monetaria, in molti paesi europei l'esistenza di una dimensione continentale nel quadro politico, istituzionale ed economico è un fatto che viene dato quasi per scontato. Nonostante la battuta d'arresto segnata dall'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea (UE) in seguito al referendum del 2016, quella dell'integrazione tra i paesi del nostro continente è una storia di successo, caratterizzata da una collaborazione crescente tra i paesi fondatori e da un progressivo allargamento dei confini verso nuovi paesi. Il dibattito sul ruolo dell'Europa e sui rapporti tra istituzioni comunitarie e autorità nazionali è sempre vivace, con posizioni e visioni anche fortemente contrastanti. Ma questo non è un degno di debolezza, quanto la conferma dell'importanza dell'Europa nella vita di tutti, tutti i giorni.

Tra i temi oggetto di discussione, ampio spazio trova quello dell'estensione dei confini dell'Unione, con l'ammissione di nuovi paesi. Il processo di allargamento aveva già subito una forte accelerazione nel 2004, con l'ammissione dei paesi dell'Europa centrale e orientale dopo la caduta dell'Unione sovietica e della sua sfera di influenza. Si è poi rivolto ai paesi della penisola balcanica, in seguito alla disgregazione dello stato jugoslavo. Il tema sta oggi ridiventando oggetto di discussione in seguito all'invasione russa dell'Ucraina e alla richiesta di adesione di più paesi di quell'area geografica.

È un bene allargare i confini dell'UE? Quali sono i benefici e i possibili rischi? È opportuno estendere anche l'area dell'euro? In questo breve saggio,

* Professore associato di politica economica, Università degli Studi del Molise.

** Professore ordinario di economia politica, Università degli Studi Roma Tre.

che riassume i temi di una lezione tenuta nel 2022 alla Scuola estiva di Scienze politiche dell'Università degli Studi del Molise, cercheremo di dare una prima risposta a queste domande. Focalizzeremo l'attenzione soprattutto sugli aspetti economici, ma non dimenticheremo che questi sono sia causa sia effetto di mutamenti nelle condizioni politiche, istituzionali e culturali.

In estrema sintesi, la nostra conclusione è che nel lungo periodo non vi è dubbio che i benefici dell'allargamento sono ben superiori ai costi. Ma il processo di transizione deve tuttavia tenere conto di una serie di vincoli e criticità che, nel breve periodo, potrebbero minare lo stesso processo di integrazione. La nostra raccomandazione è di procedere con determinazione, ma anche con giudizio.

2. Nel contesto delle teorie riguardanti il commercio internazionale, la teoria dei vantaggi comparati è stata sviluppata dall'economista David Ricardo nel XVIII secolo. La teoria, basandosi sul concetto di costo opportunità, sostiene che ogni paese dovrebbe specializzarsi nella produzione di beni in cui ha vantaggi comparati, ovvero in cui è più efficiente rispetto ad altri paesi, e poi scambiare questi beni con gli altri paesi. In questo modo, ogni paese può ottenere un maggiore benessere economico rispetto al tentativo di produrre in autarchia tutti i beni di cui ha bisogno.

La teoria dei vantaggi comparati è spesso usata come base per l'argomentazione a favore del commercio internazionale e della globalizzazione. Se si considera dunque il commercio come una produzione indiretta, più efficiente di quella diretta, l'integrazione commerciale aumenta il benessere delle nazioni, almeno quando i mercati sono sufficientemente concorrenziali e la mobilità dei fattori sufficientemente elevata¹.

Ulteriori vantaggi in termini di aumento del commercio internazionale e dell'efficienza economica dei paesi possono derivare dalla adozione di una valuta comune (come l'euro in Europa). I guadagni di efficienza sono di natura microeconomica e possono dipendere sia dall'eliminazione del rischio derivante dall'incertezza sui movimenti futuri dei tassi di cambio sia dall'eliminazione dei costi di transazione associati al cambio di monete nazionali. I guadagni di benessere derivanti dalla riduzione dell'incertezza

¹ Come è noto, la tesi che maggiore integrazione commerciale determini sempre un aumento del benessere è ampiamente criticata, ad esempio perché non tiene conto dell'effetto del potere di mercato delle imprese, dei costi ambientali e sociali e delle disuguaglianze economiche tra i paesi. Nella maggioranza dei casi, questi aspetti attengono tuttavia più alla redistribuzione dell'aumento di benessere generato dal commercio, che alla sua effettiva creazione.

sono riconducibili a più elevati livelli di investimento, che determinano un aumento dei ricavi futuri delle imprese e una maggiore crescita economica. Di converso, i guadagni derivanti dall'eliminazione dei costi di transazione si distinguono in diretti – quantificabili nelle commissioni di cambio – e indiretti – riscontrabili in una maggiore trasparenza nei prezzi, a vantaggio della concorrenza e dei consumatori. Entrambi i meccanismi, inoltre, agiscono positivamente sull'intensità degli scambi commerciali².

In questo contesto, un'area valutaria ottimale (AVO) è definita come un gruppo di paesi sovrani che rinunciano alle rispettive valute nazionali, a favore dell'adozione di una singola valuta (che coincide con la fissazione irrevocabile dei loro rispettivi tassi di cambio)³. La singola valuta, o valute i cui cambi bilaterali sono fissati, possono fluttuare solo all'unisono rispetto alle valute del resto del mondo⁴.

La teoria delle AVO ha come obiettivo principale il confronto tra i costi e i benefici derivanti dall'appartenenza a un'area valutaria comune e rappresenta la base teorica fondamentale per comprendere le ragioni alla base della scelta tra un regime di tassi di cambio fissi e un regime di cambi flessibili. Il principale vantaggio dei regimi di tasso di cambio fisso consiste nella loro maggiore prevedibilità. Le barriere commerciali e valutarie possono distorcere i prezzi e rendere difficile per le imprese comparare i costi di produzione in paesi diversi, il che può rappresentare a sua volta un ostacolo al commercio internazionale. L'adozione di una valuta comune tende a eliminare queste barriere, rendendo più facile per le imprese comparare i costi di produzione e quindi aumentare il commercio. Inoltre, l'adozione di una valuta comune può ridurre i costi di transazione per le imprese, poiché non devono più preoccuparsi di cambiare valuta ogni volta che fanno affari con un altro paese dell'area valutaria. Eliminando l'incertezza dei tassi di cambio nominali, si stabilizzano dunque le aspettative degli agenti economici, si riducono i costi delle transazioni, si riduce la richiesta di protezione delle importazioni e quindi si può produrre un effetto

² Si veda P. DE GRAUWE, *Economia dell'Unione monetaria*, Il Mulino – Bologna (2016).

³ La teoria delle aree valutarie ottimali si fa comunemente risalire al lavoro dell'economista premio Nobel canadese R.A. MUNDELL, "A theory of optimum currency areas." *The American Economic Review* 51.4 (1961): 657-665, e ai contributi di R.I. MCKINNON, "Optimum currency areas." *The American Economic Review* 53.4 (1963): 717-725 e P. KENEN, R. MUNDRELL, A.K. SWOBODA, "The theory of optimum currency areas: an eclectic view." *International economic integration: Monetary, fiscal and factor mobility issues* (1969): 59-77.

⁴ Si veda, in particolare, F.P. MONGELLI, 'New' Views on the Optimum Currency Area Theory: What is Emu Telling Us? (April 2002). Accessibile da SSRN: <https://ssrn.com/abstract=357400>.

positivo sul commercio, sugli investimenti e sull'integrazione finanziaria⁵. Inoltre, fissare una valuta a bassa inflazione può aiutare a contrastare le pressioni inflazionistiche interne. Il tasso di cambio fisso può, infine, servire come strumento di impegno a non perseguire politiche macroeconomiche troppo espansive.

D'altro canto, il principale svantaggio della fissazione dei cambi risiede nella perdita di un importante strumento di politica economica, ossia la fluttuazione del tasso di cambio nominale. Ad esempio, un paese con un tasso di cambio reale sopravvalutato e/o che si trova di fronte a un elevato livello di disoccupazione non può svalutare la propria valuta. Nel decidere di adottare una moneta comune, un paese non solo non è più in grado di modificare il prezzo della propria moneta, attraverso svalutazioni e rivalutazioni, ma perde anche la capacità di attuare una politica monetaria indipendente, di determinare la quantità di moneta in circolazione e di variare il tasso di interesse a breve termine, a scopo di stabilizzazione della produzione e dell'occupazione. In tal senso, nel decidere di adottare una moneta comune, i paesi dell'unione monetaria hanno rinunciato a una parte ancora maggiore della loro sovranità rispetto a quanto richieda l'adozione di un sistema di cambi fissi⁶.

Il problema principale che viene preso in considerazione quando si tratta di capire i vantaggi derivanti da un'area di cambi fissi o un'unione monetaria riguarda la possibilità che si verifichino *shock* asimmetrici nelle variabili esogene dei paesi coinvolti. Relativamente alla capacità dei paesi di assorbire tali *shock*, si consideri un semplice modello della domanda e dell'offerta aggregata. Uno *shock* di natura permanente causato, ad esempio, da una variazione delle preferenze dei consumatori induce i paesi a fronteggiare un problema di aggiustamento necessario a recuperare la propria posizione competitiva: in un paese diminuisce la produzione e aumenta la disoccupazione; nell'altro, all'opposto, aumenta la produzione e diminuisce la disoccupazione. In assenza di un'unione monetaria tra due paesi si avrebbe un deprezzamento/apprezzamento del cambio per assorbire lo *shock* e la disoccupazione. In presenza di un'area valutaria tra i due paesi, i meccanismi automatici di aggiustamento necessari a riassorbire gli *shocks* e a rendere sostenibile l'unione monetaria risiedono, secondo De Grauwe (2016), nella simmetria degli *shocks*, nella flessibilità del mercato del lavoro e nell'integrazione delle economie dei paesi coinvolti, sia in

⁵ Si veda, V. KUOKSTIS, M. Asali, S. Algirda, S.A. Spurga. "Labor market flexibility and exchange rate regimes." *European Journal of Political Economy* 75 (2022).

⁶ P.R. KRUGMAN, M. Obstfeld. *Economia internazionale*. Vol. 2. Pearson Italia Spa, 2007.

termini di apertura commerciale, sia in termini di spostamento di fattori produttivi. La flessibilità è da intendersi in una duplice accezione: come flessibilità salariale e in termini di mobilità dei lavoratori. La flessibilità salariale, ossia la capacità dei salari reali o nominali di adattarsi rapidamente agli *shock* macroeconomici, dipende dalla regolamentazione del mercato del lavoro e dalle istituzioni (si pensi, ad esempio, alle unioni sindacali, alla legislazione sulla protezione dei lavoratori e al cuneo fiscale). In un'area valutaria ottimale la flessibilità salariale, in presenza dello *shock* descritto in precedenza, comporterebbe una riduzione salariale nel paese colpito dallo *shock* recessivo, con conseguente aumento della competitività della produzione, e un aumento salariale nel paese colpito dallo *shock* espansivo, con conseguente riduzione della competitività dei prodotti. Al contrario, la mobilità del lavoro eliminerebbe la necessità di un adeguamento salariale e gli *shock* verrebbero riassorbiti automaticamente nei paesi interessati attraverso lo spostamento dei lavoratori da un paese all'altro, come avviene ad esempio comunemente tra gli stati degli Stati Uniti d'America. Secondo De Grauwe, infatti, i paesi dovrebbero avere sufficiente flessibilità nei mercati del lavoro per adattarsi agli *shock* asimmetrici una volta che si trovano in un'unione monetaria, poiché tale flessibilità costituisce un sostituto valido per la svalutazione della moneta nominale. Un recente lavoro empirico stima la relazione tra la flessibilità del mercato del lavoro e il regime dei tassi di cambio, confermando che i paesi con mercati del lavoro maggiormente flessibili hanno maggiore probabilità di ricorrere a sistemi di cambio fissi poiché la flessibilità del mercato del lavoro riduce gli svantaggi della fissazione dei cambi (Kuokstis et al., 2022).

La flessibilità del mercato del lavoro è diventato uno dei principi guida nell'integrazione monetaria in quanto riduce la necessità di aggiustamenti del tasso di cambio nominale⁷. In alternativa, se i prezzi nominali e i salari sono rigidi, si rendono necessari aggiustamenti del tasso di cambio e la perdita di controllo diretto sullo strumento del tasso di cambio nominale rappresenta un costo. In teoria, quindi se i salari sono flessibili e/o la mobilità di lavoro tra i due paesi è sufficientemente elevata il problema dell'aggiustamento di fronte a *shock* asimmetrici che colpiscono i due paesi scompare automaticamente.

In sintesi, in presenza di un'unione monetaria, l'aggiustamento verso l'equilibrio è possibile soltanto attraverso la variazione dei salari e dei prezzi o, se questi non sono flessibili, con uno spostamento dei fattori produttivi.

⁷ Si veda, ad esempio, C.A.E. GOODHART, "The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas." *European Journal of Political Economy* 14.3 (1998): 407-432.

Pertanto, un'area monetaria è ottimale se: (i) gli *shock* asimmetrici sono rari o assenti; (ii) i prezzi e i salari sono molto flessibili; oppure (iii) esiste una forte mobilità dei fattori tra le economie dei vari paesi.

Il grado di integrazione economica può essere valutato sia in termini di integrazione dei mercati dei prodotti, ossia dell'intensità degli scambi fra i paesi coinvolti, sia di integrazione del mercato dei fattori, ossia della libertà di migrazione di flussi di capitali e lavoratori. "Un alto grado di integrazione economica fra un paese e un'area a tassi di cambio fissi amplifica il guadagno di efficienza monetaria per il paese quando quest'ultimo fissa il tasso di cambio rispetto alle monete di quell'area. Più intensi sono gli scambi e i movimenti dei fattori, maggiore è il guadagno derivante dal tasso di cambio fisso" (Krugman e Obstfeld, 2007, p. 382). Questa osservazione implica il criterio di Mundell secondo cui i paesi con *shock* simili dovrebbero formare un'unione se i benefici, ad esempio, dell'aumento del commercio, superano i costi legati all'impossibilità di adattare la politica monetaria agli *shock*⁸. Relativamente all'esperienza europea, c'è scarsa evidenza empirica del fatto che i mercati dei prodotti e dei fattori siano sufficientemente integrati da renderla un'area ottimale.

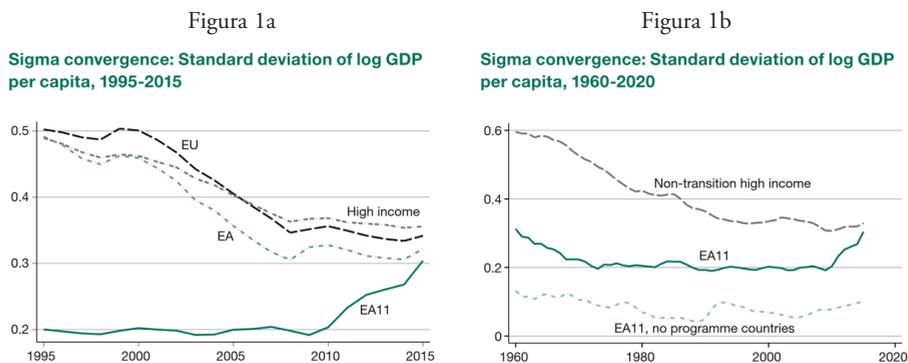
3. Accanto al dibattito sulle condizioni necessarie affinché i paesi possano trovare conveniente costituire un'unione monetaria stabile, analizzato nella Sezione 2, esiste da sempre in Europa un ampio dibattito sulla convergenza del Pil all'interno dell'area, un obiettivo sancito dai paesi fondatori nel Trattato di Roma del 1957. Per rispondere alla domanda se sia opportuno allargare l'Europa e allargare l'Euro è quindi interessante verificare qual è stato l'impatto sulla crescita del Pil dell'adesione alle diverse istituzioni europee nel corso dei decenni.

L'analisi economica ha definito due principali concetti di convergenza sulla base dell'andamento del Pil reale⁹. Il primo, noto come *convergenza sigma*, si verifica quando si riduce nel tempo la dispersione dei livelli di reddito pro-capite all'interno di uno specifico gruppo di paesi.

⁸ Un approfondimento è proposto da V.V. CHARI, A. DAVIS, P.J. KEHOE. "Rethinking optimal currency areas." *Journal of Monetary Economics* 111 (2020): 80-94.

⁹ Il tema è ampiamente discusso in L. COUTINHO, A. TURRINI. "Real convergence across the Euro Area: what role do macroeconomic imbalances play?." *Intereconomics* 55.5 (2020): 301-311; P. BISCIARI, D. ESSERS, E. VINCENT. "Does the EU convergence machine still work?." *Economic Review* 1 (2020): 23-64.

Figura 1 – La convergenza sigma nell'area dell'Euro



Fonte: Coutinho e Turrini (2020)

La figura 1a, tratta da Coutinho e Turrini (2020), mostra che tra il 1960 e la metà degli anni Novanta si è verificato un processo di *convergenza sigma* tra i paesi che hanno inizialmente aderito all'UE, con una riduzione nei redditi pro-capite. La figura 1b mostra che il processo di *convergenza sigma* è stato marcato tra tutti i paesi dell'UE tra il 1995 e il 2007, prima dell'inizio della crisi finanziaria globale, che si è però arrestato negli anni successivi. Ma tra gli 11 paesi che per primi hanno aderito all'area dell'euro, la dispersione dei redditi pro-capite dopo la crisi finanziaria è addirittura aumentata.

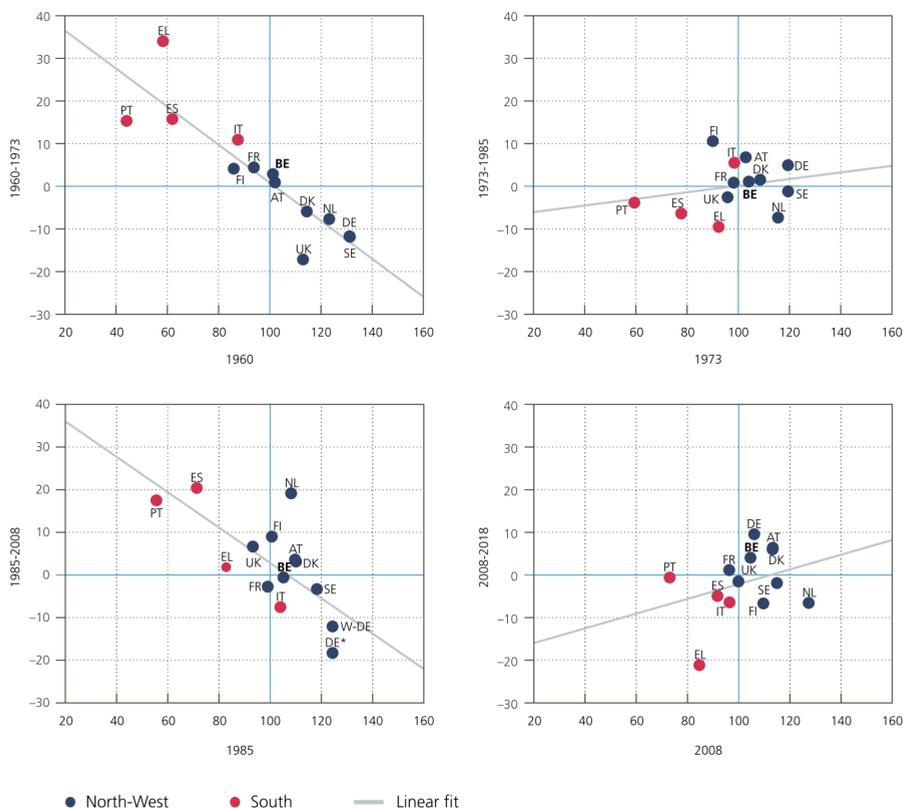
Il secondo concetto di convergenza, noto come *convergenza beta*, si basa sulle previsioni dei modelli di crescita neoclassica e si verifica quando le economie a più basso reddito crescono con maggiore rapidità rispetto a quelle con redditi più alti riducendo, di conseguenza, il divario rispetto a questi ultimi, intervenendo sul loro potenziale di crescita. Questo concetto, noto come convergenza beta *non-condizionale* (o assoluta), presuppone che tutti i paesi convergano verso il medesimo stato stazionario, indipendentemente dalle loro differenze strutturali. La convergenza beta *condizionale* implica la stessa relazione tra il livello iniziale del reddito e il suo tasso di crescita, ma condizionatamente alle caratteristiche individuali dei paesi. Pertanto, da un punto di vista empirico, nel caso della convergenza beta *non-condizionale* si riscontra una relazione negativa tra il tasso di crescita del Pil reale e il suo livello iniziale, la convergenza *condizionale* è invece verificata se i tassi di crescita differiscono tra paesi non

solo in relazione al loro iniziale livello di reddito, ma anche a causa di altri fattori (tra i quali la letteratura ha messo in evidenza il grado di apertura commerciale, il grado di sviluppo del capitale umano, il tasso di crescita della popolazione, il grado di sviluppo del sistema finanziario). Un'ampia letteratura ha analizzato il fenomeno della convergenza tra i paesi dell'UE, con risultati differenti che dipendono dal campione di analisi e dal periodo. In generale, la letteratura e i dati trovano riscontro del fenomeno della convergenza del Pil pro-capite nel lungo periodo, grazie al fenomeno del *catching up* dei paesi con più bassi livelli di reddito: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna, se si considerano i periodi più lontani, e dell'Europa dell'Est, più recentemente.

La teoria neoclassica della crescita, applicata al processo di integrazione europea, prevede che l'integrazione economico-finanziaria – attuata con la rimozione di barriere alla circolazione di beni, servizi, capitali e lavoratori – avrebbe dovuto favorire gli afflussi di capitali verso i paesi della zona Euro con livelli di reddito inferiore alla media e, di conseguenza, guadagni di produttività e fenomeni di *catching-up* a vantaggio di questi paesi. Se da un lato questi paesi sono stati interessati da afflussi di capitali provenienti da altre parti della zona euro, gli investimenti si sono realizzati principalmente nella forma di acquisti di titoli di debito pubblico e di fondi bancari, e meno come investimenti diretti esteri.

Se si osserva il gruppo di paesi appartenenti all'UE15, i periodi di convergenza si sono alternati a periodi di divergenza (Figura 2). L'asse delle ordinate riporta la variazione del Pil pro-capite nel sotto-periodo indicato e l'asse delle ascisse il livello iniziale del Pil pro-capite. La forte convergenza osservata dalla fine degli anni '60 fino a metà degli anni '70 è stata guidata dai paesi del sud dell'Europa che hanno raggiunto il livello dei paesi del Nord-Ovest; Spagna, Italia, Grecia e Portogallo avevano tutti redditi al di sotto della media dell'UE all'inizio del periodo, ma hanno registrato una crescita in media sensibilmente più veloce rispetto ai loro omologhi più ricchi. Il successivo periodo di convergenza, dalla metà degli anni '80 fino alla crisi, è stato supportato da una forte crescita in Spagna e Portogallo; la Grecia non è riuscita a tenere il passo con loro, mentre l'Italia ha addirittura registrato una crescita al di sotto della media e ha visto il suo posizionamento relativo deteriorarsi. Come mostra l'ultimo grafico a dispersione della Figura 1, le crisi finanziarie globali e del debito sovran europeo hanno avuto proprio questo effetto su tutti i paesi del Sud, in particolare in Grecia, dove i redditi pro-capite sono diminuiti di oltre 20 punti percentuali rispetto alla media dell'UE nel periodo 2008-2018 (Bisciari et al., 2020).

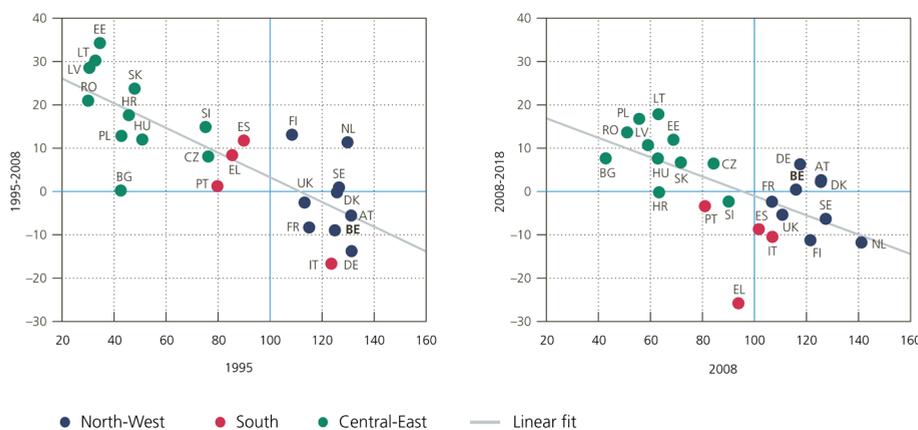
Figura 2 – Convergenza tra i paesi europei



Fonte: Bisciari et al. (2020)

L'accesso da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale ha contribuito a sostenere la convergenza. Come si vede dalla Figura 3 infatti, la maggior parte dei paesi di questa area si trova nella parte superiore sinistra della figura: la maggior parte di questi paesi inizialmente più poveri è riuscita a crescere significativamente più velocemente della media dell'UE, soprattutto nel decennio antecedente la crisi. In particolare, i paesi baltici e la Romania hanno registrato una forte crescita e quindi sono riusciti a migliorare significativamente la loro posizione rispetto alla media dell'UE-28. Tra il 1995 e il 2018, questi ultimi paesi hanno più che raddoppiato i loro redditi pro capite rispetto alla media dell'UE.

Figura 3 – Convergenza con i paesi del centro Europa



Fonte: Bisciari et al. (2020)

Un'analisi per gruppi di paesi relativamente al periodo 1999-2014 mostra che la convergenza nei redditi pro-capite si è verificata in tutta l'area dell'euro, ma non tra i membri dell'UE-11 (ossia, i membri fondatori che includono la Grecia, ma escludono il Lussemburgo), come mostrato nella Figura 4. Negli anni successivi alla crisi, i modelli divergenti sono diventati prevalenti. La figura mostra che sia gli Stati membri dell'UE che non fanno parte dell'area dell'euro sia quelli che hanno adottato l'euro dopo il 2002 hanno ottenuto risultati migliori rispetto al resto dei paesi UE, ovvero gli Euro-12 che hanno adottato l'euro prima del 2002. La maggiore convergenza è stata osservata in Estonia, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia e in altri PECO, e questa convergenza è stata influenzata positivamente dalla crescita della produttività in questi paesi. Se consideriamo solo gli UE-12, ci sono invece alcune evidenze di divergenza, poiché alcune economie con redditi relativamente bassi hanno mantenuto (Spagna e Portogallo) o persino aumentato (Grecia) il divario di reddito rispetto alla media. Inoltre, l'Italia (un paese inizialmente con il reddito più alto) ha ottenuto i risultati peggiori (Coutinho e Turrini, 2020)¹⁰.

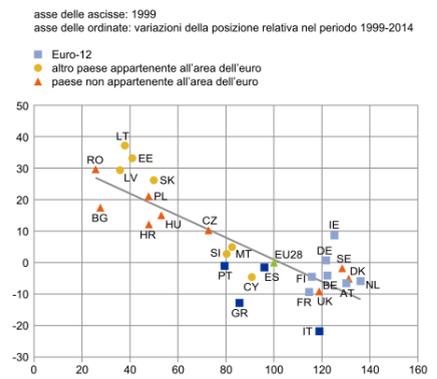
¹⁰ Si veda, inoltre, "Real convergence in the euro area: evidence, theory and policy implication", ECB Economic Bulletin, Issue 5, 2015. Accessibile da https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eb201505_article01.en.pdf

Figura 4 – Convergenza reale nella zona Euro

Figura 4a

Crescita del PIL pro capite rispetto agli UE-28

(PIL pro capite in SPA; UE-28 = 100)

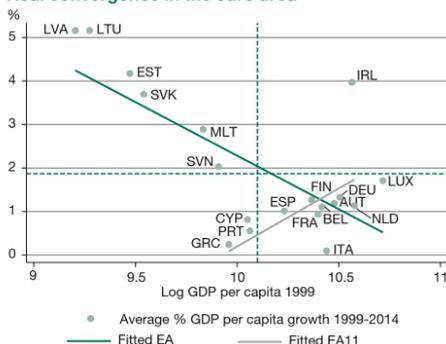


Fonte: Commissione europea ed elaborazioni della BCE.
Nota: il Lussemburgo è stato escluso poiché i calcoli del suo PIL pro capite sono distorti dal numero elevato di lavoratori transfrontalieri. I quadrati blu rappresentano gli Euro-12 in fase di catching up che non hanno registrato alcuna convergenza nel periodo considerato (Grecia, Spagna e Portogallo) e l'Italia, il paese degli Euro-12 con la divergenza più ampia.

Fonte: Banca Centrale Europea, (2015)

Figura 4b

Real convergence in the euro area



Source: Penn World Tables 9.1.

Fonte: Coutinho e Turrini (2020)

Prima della crisi alcuni paesi (Grecia e Spagna) guardavano al futuro con grande ottimismo, creando aspettative che intensificarono l'espansione economica. Questo è dovuto allo spostamento di risorse verso settori ad alta produttività come i settori *non tradable* (servizi), comprese le costruzioni. Al contrario, in altri paesi (Italia) la crescita si mantenne per anni a livelli molto bassi e prevalse una visione pessimistica del futuro. In aggiunta, i tassi di crescita della produttività erano bassi anche nei settori manifatturieri, non solo nei servizi e nelle costruzioni.

I fattori alla base della scarsa convergenza registrata per i paesi EU-12 che hanno adottato l'Euro nel 1999 o nel 2001 sono imputabili soltanto in parte alla crisi economico-finanziaria (Banca Centrale Europea, 2015). La prima causa individuata dalla letteratura risiede nelle condizioni istituzionali sfavorevoli all'innovazione e alla crescita della produttività di alcuni paesi, che avrebbero ulteriormente acuito l'impatto della crisi finanziaria. La seconda causa è riscontrabile nelle rigidità strutturali riguardanti sia il mercato del lavoro sia quello dei beni e servizi, che hanno rallentato il processo di riallocazione dei fattori produttivi dai settori maggiormente

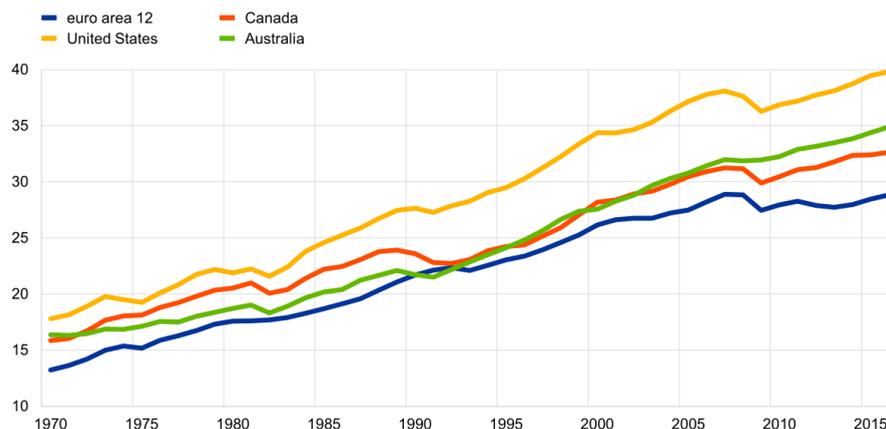
colpiti dalla crisi a quelli meno colpiti. Il terzo fattore ha riguardato la notevole espansione del credito al settore privato nel periodo antecedente la crisi, come conseguenza dei bassi tassi di interesse reali, concentrandosi principalmente nei settori *non tradable* e a bassa produttività. Il risultato delle tre concause è stato un basso tasso di crescita della produttività del lavoro in alcune economie in fase di *catching-up*. La crescita per i paesi della zona Euro è imputabile pertanto principalmente ai PECO.

Tuttavia, l'analisi del fenomeno della convergenza richiede un'estensione del periodo oggetto di analisi in quanto, un *focus* sul periodo successivo all'adozione dell'euro potrebbe non essere sufficiente. Per questo motivo, la Figura 5 mostra che la scarsa *performance* dei 12 paesi che avevano adottato l'Euro nel 2002 rispetto alle economie mature come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia non è iniziato solo dopo il 2010, ma aveva in realtà già avuto inizio negli anni '90. Ciò suggerisce che è necessario un approccio di lungo termine al fenomeno della convergenza¹¹ (Del Hoyo et al., 2017).

Figura 5 – Il Pil nell'area dell'Euro dal 1970

GDP per capita of the EA12 vis-à-vis selected major developed economies

(GDP at constant prices per capita in PPS levels)



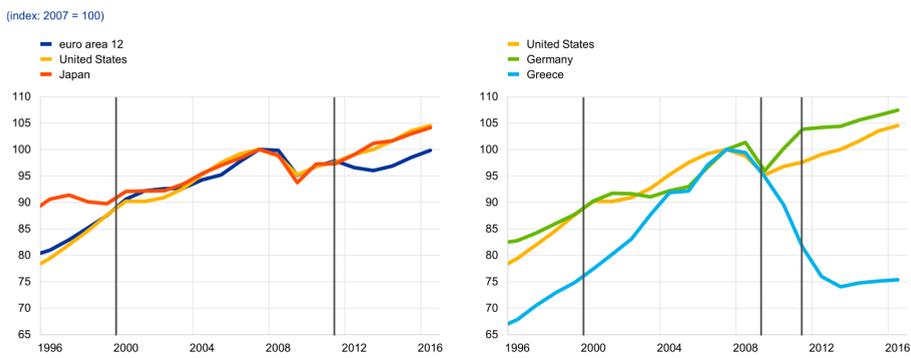
Fonte: Del Hoyo et al. (2017)

¹¹ G.L. DIAZ DEL HOYO, F.F. Heinz, S. Muzikarova “Real convergence in the euro area: a long-term perspective.” European Central Bank Occasional paper series, n. 203 (2017). Accessibile da: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3082205.

Inoltre, confrontare le *performance* dell'area dell'euro con le principali economie mondiali risulta particolarmente utile per la comprensione del fenomeno in oggetto. Come mostrato in Figura 6, dai primi anni 2000 fino all'inizio della crisi dell'area dell'euro, il PIL per abitante dell'area dell'euro si è mosso all'unisono con quello degli Stati Uniti e del Giappone. Tuttavia, dal 2011 l'area dell'euro ha avuto performance peggiori delle altre due economie. Le prestazioni individuali dei paesi dell'area dell'euro sono molto differenziate, con la Germania che ha avuto performance migliori anche degli Stati Uniti e paesi come la Grecia all'estremo opposto. Il recupero da parte di questi ultimi paesi contribuirebbe quindi al recupero dell'intera area dell'euro.

Figura 6 – Il Pil nell'area dell'Euro (dal 1996)

Real GDP per capita in selected economies



Fonte: Del Hoyo et al. (2017)

4. Ampia parte della letteratura economica individua nella qualità delle istituzioni (l'assetto normativo, il diritto societario, il livello di corruzione, l'efficienza della pubblica amministrazione) le cause principali della crescita economica¹². Comunale e Mongelli (2018), dal cui lavoro è tratta

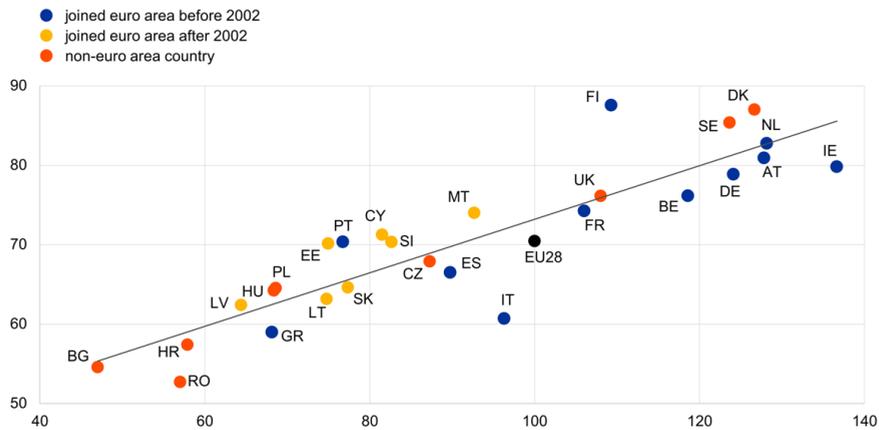
¹² Si vedano ad esempio, D. ACEMOGLU, (2007) "Modeling Inefficient Institutions." In *Advances in Economic Theory, Proceedings of World Congress 2005*, R. BLUNDELL, W. NEWKEY, T. PERSSON (editors). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 341-380; D. ACEMOGLU, S. JOHNSON, J.A. ROBINSON (2005) "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth." In *Handbook of Economic Growth*, F. AGHION, S.N. DURLAUF (editors). Amsterdam: North-Holland, pp. 384-473; D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON (2006) *Economic*

la figura 7, confermano che le riforme istituzionali hanno sostenuto la crescita economica anche nei paesi dell'UE-28, e soprattutto in quelli dove il livello iniziale era inferiore, come quelli periferici e di più recente accessione¹³.

Figura 7 – Assetto istituzionale e crescita del Pil nei paesi dell'UE-28 dal 2008 al 2015

GDP per capita relative to the EU28 in 2015 and Worldwide Governance Indicator ranking in 2008

(index: EU28 = 100; ranking; x-axis: GDP per capita relative to EU28 (2015); y-axis: Worldwide Governance Indicator rank (2008))



Fonte: Del Hoyo et al. (2017)

Riconoscere il ruolo delle istituzioni nel garantire più elevati tassi di crescita economica nel lungo periodo ha delle implicazioni fondamentali per il dibattito sull'opportunità di allargare UE e l'area dell'euro. L'Unione di oggi è molto di più di una semplice area economica: è un gruppo di paesi che hanno deciso di far leva su comuni basi culturali – e sulla condivisione

Origins of Dictatorship and Democracy. New York: Cambridge University Press; J.M. DIAMOND, (1997) Guns, Germs and Steel: The Fate of Human Societies. New York: W. W. Norton; S.L. PARENTE, E.C. Prescott. Barriers to riches. MIT press, 2002.

¹³ Parallelamente, M. COMUNALE, F.P. Mongelli. "Who did it? A European detective story was it real, financial, monetary and/or institutional: Tracking growth in the Euro area with a theoretical tool." (2020). Accessibile da: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3527822 mostrano che l'impatto negativo sulla crescita dei paesi periferici di un elevato rapporto tra il debito pubblico e il Pil, oggetto di ampie discussioni in ambito europeo, è limitato al breve periodo.

di valori che da queste basi discende – per sviluppare un comune assetto istituzionale, giuridico, sociale ed economico. Le istituzioni europee rappresentano oggi in molti campi delle *best-practices* a livello mondiale. Si pensi ad esempio alla normativa sulla tutela della privacy individuale o alle azioni per combattere il riscaldamento globale. Come ha recentemente sottolineato Panetta (2022), le innovazioni socialmente desiderabili non sono soltanto quelle tecnologiche, ma anche quelle istituzionali¹⁴. Poiché i paesi candidati all'adesione viene richiesto un adeguamento dell'assetto istituzionale per allinearli a quello dell'UE, la semplice volontà di aderire all'Europa e le riforme che ne conseguono per ottenere l'adesione forniscono di per sé incentivi cruciali, che possono favorire sia più elevati tassi di crescita economica sia una maggiore capacità di resistenza agli *shock* esogeni, come il Covid-19, i recenti eventi bellici, la crisi ambientale.

Le istituzioni europee non sono però soltanto un riferimento per i paesi che si candidano all'adesione, ma devono anche essere continuamente aggiornate e innovate, per aggiornarle e renderle sempre più in grado rispondere alle sfide di un mondo in continua evoluzione. Non soltanto sono importanti le istituzioni, ma anche la loro capacità di migliorarsi e adattarsi alle mutate condizioni esterne. Tra gli aspetti cruciali che sono stati oggetto di dibattito negli ultimi anni è quello della revisione dei parametri di Maastricht e del successivo Patto di Stabilità e Crescita. Inizialmente pensati per evitare preventivamente che politiche fiscali nazionali poco accorte minassero la stabilità dell'unione monetaria, i vincoli imposti si sono successivamente rivelati troppo rigidi per consentire un'adeguata reazione a *shock* esterni come la crisi finanziaria del 2007-2008. In questo dibattito, l'epidemia di Covid-19 ha rappresentato uno spartiacque. All'inizio del 2020, Jacques Delors aveva avvertito che la diffusione del Coronavirus stava mettendo a nudo i rischi della mancanza di solidarietà europea¹⁵. Per fortuna, a differenza di quanto avvenuto dopo la crisi finanziaria e la successiva crisi del debito sovrano del 2011-2012, la reazione è stata diversa. Le regole europee sono state sospese per permettere una risposta fiscale forte e comune ai danni economici causati dalla pandemia, nella comune consapevolezza che questi interventi erano nell'interesse di tutti i paesi europei.

La reazione all'invasione russa dell'Ucraina ha rappresentato un ulteriore passo in avanti verso una maggiore condivisione degli obiettivi a

¹⁴ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220701-254252d76e.en.html>.

¹⁵ <https://www.delorscentre.eu/en/about/news/detail/content/coronavirus-pandemic-infects-europe-with-germ-of-division>.

livello europeo, con implicazioni assai rilevanti anche per il processo di allargamento. La Dichiarazione dell'11 marzo 2023 a Versailles dei leaders europei e il riconoscimento delle domande di adesione all'Unione da parte dell'Ucraina, della Georgia e della Moldavia hanno confermato che l'Europa desidera farsi carico della responsabilità di essere un punto di riferimento per questi e altri paesi confinanti, in una dimensione che va ben oltre quella strettamente economica.

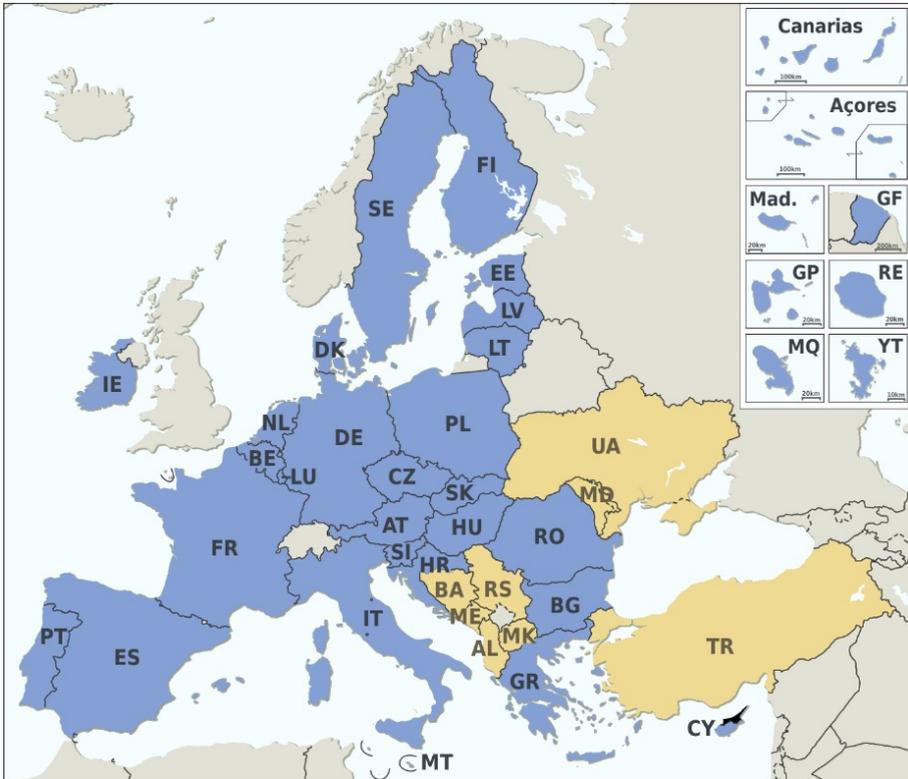
La capacità di adattare l'assetto istituzionale per meglio raggiungere obiettivi comuni è una dimostrazione di grande forza dell'Europa.

5. A partire dal Trattato di Roma del 1957, il processo di rafforzamento e allargamento dell'UE è stato lento ma continuo (con la sola battuta d'arresto dell'uscita del Regno Unito in seguito al referendum del 2016, peraltro ancora oggetto di profonde discussioni sulla sua opportunità anche in quel paese). Anche l'allargamento dell'area dell'euro, dal primo nucleo di 11 paesi nel 1999, è proceduto con successo negli anni successivi fino agli attuali 20 paesi.

I benefici del processo di allargamento sono già stati elencati nei paragrafi precedenti. Il tema di questa sezione è il dibattito in corso sulle prospettive di ulteriore allargamento. Allo stato attuale, i paesi candidati all'adesione all'UE sono sette, in prevalenza dall'area balcanica (Figura 8): la Turchia, a cui è stato riconosciuto lo status di paese candidato già nel 1999; l'Albania, che ha presentato domanda nel 2009 ed ha ottenuto lo status di candidato nel 2014; la Macedonia del Nord, candidata dal 2005; il Montenegro, candidato dal 2009; la Serbia, che ha presentato domanda nel 2009 e ha avuto lo status di candidato nel 2014; l'Ucraina e la Moldavia, che hanno ottenuto lo status di candidati nel 2022. Il Consiglio europeo si è inoltre dichiarato pronto a concedere lo status di candidato alla Georgia una volta che saranno state affrontate le priorità specificate nel parere sulla domanda di adesione.

In occasione della riunione nella quale ha concesso lo status di candidato alla Moldavia e all'Ucraina, il Consiglio europeo ha espresso il suo pieno e inequivocabile impegno a favore dell'adesione all'UE dei paesi dei Balcani occidentali. In quella sede, è stata ribadita con forza l'importanza degli aspetti istituzionali perché la richiesta di adesione possa essere accettata. In particolare, il Consiglio ha sottolineato che l'ingresso nell'UE richiede che nei singoli paesi sia rispettata la *rule of law*, sia garantita l'indipendenza della magistratura, sia messa in atto un'efficace lotta alla corruzione, vengano garantiti i diritti e la parità di trattamento delle minoranze. L'obiettivo è di uniformare l'assetto istituzionale dei potenziali nuovi membri a quei valori condivisi che sono alla base dell'UE.

Figura 8 – Unione europea e paesi candidati all'adesione



Le condizioni richieste dal Consiglio europeo fanno riferimento alle medesime caratteristiche istituzionali che la letteratura economica citata in precedenza e l'evidenza empirica della Figura 7 hanno mostrato avere un effetto positivo sul tasso di crescita dell'economia. Da questo punto di vista, per i paesi che hanno presentato domanda l'opportunità dell'allargamento è una conseguenza automatica dei benefici che derivano dal raggiungimento delle condizioni necessarie perché possano essere accolti. Per i paesi che già fanno parte dell'UE, i benefici sono prevalentemente di natura economica (oltre che, ragionevolmente, geopolitica) e discendono dalla maggiore integrazione commerciale, come si è argomentato nel paragrafo 2¹⁶.

¹⁶ Alle considerazioni sull'impatto strettamente economico dell'allargamento se ne possono aggiungere altre di natura geopolitica, con particolare riferimento alla capacità

L'allargamento dell'Unione, in particolare verso Est, pare quindi una strategia vincente, sia per i paesi candidati sia per gli attuali membri. Un'analisi più articolata, evidenzia tuttavia il rischio che l'allargamento possa portare a un rallentamento del processo di integrazione tra i paesi che già sono membri dell'Unione. Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, a partire dalla reazione all'epidemia di Covid-19, l'Europa ha accelerato il processo di integrazione, condividendo strategie di mutualizzazione dei rischi sulle quali in passato era stato difficile trovare consenso. Ciò è stato possibile perché i paesi membri dell'Unione possedevano un sufficiente grado di omogeneità economica, politica e istituzionale per poter elaborare una risposta comune all'enorme sfida posta da uno *shock* esterno comune della portata dell'epidemia da Covid-19. La considerazione, a nostro parere legittima, è se l'Europa sarebbe stata altrettanto in grado di trovare una risposta comune, condividendo e mutualizzando i rischi, se i paesi membri fossero stati caratterizzati da una maggiore eterogeneità¹⁷.

Esiste quindi una tensione tra l'allargamento ai nuovi membri e una più forte integrazione tra quelli esistenti. Una possibile soluzione è prevedere un processo a più fasi. Recentemente, il presidente del Consiglio europeo Michel ha proposto ad esempio la creazione di una comunità geopolitica europea, che si estenderebbe dall'Islanda alla Turchia e potrebbe costituire una base per successivi passi verso una maggiore integrazione, ed eventualmente l'ammissione all'UE¹⁸. Come hanno argomentato Emerson e Blockmans (2022), l'idea è che sia possibile iniziare un dialogo su temi quali la politica estera e di sicurezza, le infrastrutture paneuropee, le reti per i trasporti e l'energia, l'istruzione e la ricerca scientifica, che non sono fortemente vincolati dall'esistente diritto dell'Unione, ma costituiscono un'importante base per una convergenza politica, istituzionale e culturale

di espansione delle zone di influenza di paesi con assetti politico-istituzionali diversi. Nonostante le conseguenze economiche delle diverse strutture politiche siano ampiamente riconosciute – si veda, ad esempio, il recente contributo di D. ACEMOGLU, S. Naidu, P. Restrepo, J.A. Robinson (2019), *Democracy does cause growth*. *Journal of Political Economy*, 127(1), 47-100 su democrazia e crescita – il tema non viene qui affrontato.

¹⁷ Le posizioni recentemente assunte dall'Ungheria sulla guerra in Ucraina sono un segno dei rischi che una maggiore eterogeneità culturale e istituzionale, che verrebbe ragionevolmente accresciuta con l'allargamento a Est, potrebbe generare per un più forte processo di integrazione tra i paesi membri dell'UE.

¹⁸ Il presidente francese Macron e il cancelliere austriaco Nehammer hanno avanzato nel corso del 2022 proposte simili, anche includendo paesi assenti dalla proposta iniziale, come l'Azerbaijan e la Georgia.

tra i paesi europei¹⁹. Un approccio a due fasi potrebbe permettere di far procedere parallelamente la maggiore integrazione tra i paesi già membri e l'allargamento dell'Unione a nuovi paesi.

6. Sin dal suo inizio, nel secondo dopoguerra, l'integrazione tra i paesi europei si è dimostrata, sia pure tra fasi alterne, una inarrestabile tendenza di lungo periodo. Processi di questo genere sono assai complicati, traggono origini da comuni basi culturali, si attuano poi attraverso passaggi legislativi e istituzionali, i quali a loro volta favoriscono un ulteriore avvicinamento culturale. Questa progressione sino a oggi ha mantenuto una forte inerzia centripeta. Una convergenza economica, istituzionale e anche politica come quella realizzata tra i paesi dell'area dell'euro appariva probabilmente inimmaginabile sino a pochi decenni fa. La stessa integrazione dei paesi del centro e dell'Est Europa realizzata con l'allargamento dell'UE nel 2004 si sta dimostrando, in occasione della reazione alla guerra in Ucraina, indubbiamente solida.

Con un'ottica di lungo periodo, le ragioni economiche a favore di un crescente allargamento dell'UE paiono assai più convincenti di quelle di segno opposto, e quelle geopolitiche probabilmente lo sono ancora di più. Un ragionamento analogo, sia pure con la necessità di una maggiore uniformità delle condizioni di partenza, può essere esteso al caso dell'unione monetaria.

I problemi sorgono invece quando si considera il processo di transizione: un'integrazione troppo rapida può nel breve periodo avere forti effetti redistributivi, sia tra paesi sia tra diversi gruppi di individui all'interno di ciascun paese. Ciò sfocia in alcuni casi nell'aperta opposizione all'allargamento, nella difesa di interessi nazionali o di quelli di una parte della popolazione.

Non è facile disegnare un processo che contemperi gli interessi di tutti, senza perdere l'obiettivo finale di ampliare l'area di condivisione di comuni valori culturali, istituzionali, politici ed economici. Ma sino a oggi ci siamo riusciti e, con l'aiuto anche di iniziative come la Scuola Estiva di Scienze politiche dell'Università degli Studi del Molise, possiamo continuare fiduciosamente su questa strada.

¹⁹ A questo proposito, si veda la discussione in M. EMERSON, S. Blockmans, M. Lazarević, S. Subotić. (2021). *A Template for Staged Accession to the EU*. CEPS and European Policy Center, October.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
CAUSATE DALLA GUERRA

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Matteo Napolitano*

Piccola antologia dell'instabilità internazionale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. “Wir schaffen das”. – 3. Negazionismo e ONU. – 4. Kabul, o l'arte della fuga. – 5. Criptomercati, tecnologia, disinformazione. – 6. Fine del “soft power”. – 7. Geopolitica nordica insulare. – 8. Conclusioni.

1. In queste brevi note ci proponiamo di evidenziare qualche esempio di instabilità e di ambiguità di cui la comunità internazionale oggi sembra soffrire. Gli Stati pubblicamente affermano di volersi attenere a principi di reciproca coesistenza e di collaborazione. Nei fatti accade che a quei principi vengano anteposti altri principi e interessi squisitamente nazionali. Non è una novità, ovviamente. Ma pur con tutto ciò, la realtà internazionale non cessa mai di stupirci per l'originalità con cui certe contraddizioni e certe tensioni si manifestano, e per gli inediti aspetti, politici e giuridici, che si presentano ai nostri occhi e che ci rendono impotenti: nel senso di essere incapaci a fronteggiare nuove inattese sfide con gli strumenti che usavamo maneggiare.

Se si è abituati a pensare che un'immane distanza separa l'Oriente dall'Occidente, (soprattutto in momenti drammatici, come guerre e “operazioni militari speciali”), ci si rechi alle Isole Diomede, nel cuore dello Stretto di Bering. Due isole, la piccola e la grande Diomede: la prima statunitense, la seconda russa, sono distanti fra loro 3,7 chilometri e separate da ventuno ore di fuso orario. In buona sostanza, un'area coperta dall'alleanza della NATO, l'Alaska, è distante dal territorio russo (la regione di Chukotka) meno di quattro chilometri.

Rendersi conto che la realtà internazionale è anche questo forse aiuta a pensare che le immense distanze poi non siano così immense.

2. Quasi otto anni fa Angela Merkel pronunciava la frase “Wir schaffen das” (“Ce la facciamo”). Era il 31 Agosto 2015, e Merkel parlava a una *Bundespressekonferenz*, una conferenza stampa governativa in cui illustrava il piano tedesco per fronteggiare la crisi dei profughi siriani in fuga dalla

* Professore associato di Storia delle Relazioni internazionali, Relazioni internazionali e Diplomacy and International Politics, Università degli Studi del Molise.

guerra civile. Strano a dirsi, ma in quest'occasione si era quasi giunti ad affermare l'incontestato diritto di ogni rifugiato a richiedere asilo. A tanti innocenti era stato insomma concesso di «fuggire da Erode» perché, in quell'estate del 2015, si accendeva la speranza di veder applicare trattati e convenzioni moribondi per desuetudine: come per esempio la convenzione sul diritto dei rifugiati del 1951.

Ciò non deve sorprendere, poiché in Germania come negli Stati Uniti, sin dalla fine degli anni Novanta i temi riguardanti l'immigrazione e l'integrazione sono stati oggetto di pubblico dibattito e di un'attenzione politica sempre più viva, imperniata sulla ricerca di politiche coerenti con benefico impatto anche sulle relazioni internazionali. Ma già agli albori del XXI secolo, a Berlino si era iniziato a riflettere sulla necessità di agenzie federali in grado di controllare gli sviluppi del fenomeno migratorio e di suggerire ai governanti opportune scelte politiche che monitorassero gli sviluppi e suggerissero opzioni politiche; e si era ventilata la necessità di creare strutture amministrative che consentissero una certa flessibilità nella gestione delle politiche di immigrazione e di integrazione¹.

L'evoluzione della Germania da Paese di emigrazione a terra di immigrazione è stata oggetto di studio: ospitalità “riluttante” negli anni Settanta-Ottanta; polo di attrazione negli anni Novanta, soprattutto con la riunificazione tedesca e la caduta del blocco socialista. Non sorprenderà quindi l'accoglienza che fra i disperati siriani riscosse l'annuncio di Angela Merkel (ribattezzata *Mutti*, mamma) secondo la quale, sì, la Germania poteva farcela aprendo le sue frontiere alla massa di disperati che aveva trovato sbarrate altre porte d'Europa².

¹ P.L. MARTIN, *Germany: Migration Policies for the 21st Century*, University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), April 1999.

² Id., *Germany: Managing Migration in the 21st Century*, Institute of European Studies (IES), UC Berkeley May 2002. Un parere dubitativo sull'operazione lanciata da Angela Merkel con il suo *Wir schaffen Das*, fu espresso dall'*Economist Intelligence Unit*. Si veda: *Germany politics: Security and migration concerns put pressure on Merkel*, EIU, July 2016. La giovane studiosa Eugenia Vella ha invece dimostrato empiricamente (attraverso l'utilizzo dei dati amministrativi mensili federali tedeschi per il triennio 2006-2019) «che la migrazione stimola le offerte di lavoro, i salari, i prezzi delle case, gli investimenti, i consumi, le esportazioni nette e la produzione». Per contro la disoccupazione diminuisce per i tedeschi sotto l'effetto della creazione di nuovi posti di lavoro, portando quindi ad un calo della disoccupazione totale, mentre aumenta per gli stranieri (effetto di competizione lavorativa). Vella ha inoltre evidenziato che l'origine geografica dei migranti e il livello di istruzione dei residenti sono determinanti per gli effetti dell'accoglienza. E. VELLA, *Does Immigration Grow the Pie? Asymmetric Evidence from Germany*, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), January 2021.

La pandemia arrivata tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 ha cambiato lo scenario; o meglio ci ha riconsegnato lo scenario cui eravamo abituati, la chiusura di confini. La tecnologia in pandemia ci ha fatto illudere che tali confini si fossero aperti nella comune solidarietà. E invece, da un punto di vista "planetario", si è tornati a un tempo insulare, in cui la chiusura delle frontiere per esigenze sanitarie è diventata l'elemento dominante della sovranità. C'è stata quindi una totale riaffermazione della sovranità nazionale di ciascuno Stato rispetto agli obblighi sanciti dai trattati internazionali, diventati improvvisamente un *corpus* di diritti sospesi. Cittadinanza, rifugio, asilo, sono solo alcune delle parole chiave che identificano questa sospensione.

Nell'ottobre del 2021 il Governo nazionalista polacco ha approvato una legge che autorizza il respingimento alla frontiera dei richiedenti asilo, e ciò in violazione delle Convenzioni sui rifugiati firmate anche dalla Polonia. La stessa Commissione europea ha avanzato proposte che consentivano ai Paesi membri dell'UE di sospendere le protezioni per i richiedenti asilo in caso di necessità; cosicché, nel 2021 dodici Paesi europei hanno chiesto la sospensione delle "regole Schengen" e addirittura finanziamenti per la costruzione di barriere confinarie.

L'inumanità applicata ai migranti in questo secolo non ha paragoni con le migrazioni economiche della seconda metà dell'Ottocento e della prima metà del Novecento. L'esperienza del "migrante economico" (condizione peraltro prevista sin dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948) subisce oggi vari stadi di maltrattamento e di crudeltà impensabili in passato: dalla fase preparatoria del viaggio, all'entrata in clandestinità, fino all'"ospitalità" nei "campi di accoglienza". Per fare un solo esempio, all'inizio del gennaio 2022 in Gran Bretagna i migranti irregolari sono stati trattati con una crudeltà premeditata, al fine di distogliere da ulteriori tentativi di ingresso; ciò consta nel rapporto dell'ispettore delle carceri britanniche, Peter Clarke. E, stando ai documenti, la situazione non sembra affatto migliorata alla fine del 2022³.

Come dicevamo, l'Europa sta vivendo un'epoca "insulare", arroccata senza punti di riferimento (e dunque senza norme di condotta) per affrontare qualcosa che molte religioni (e sicuramente le tre grandi religioni monoteiste) considerano il fondamento dell'esistenza umana sulla terra: ossia l'accoglienza dello straniero. «A distanza di settant'anni – ha scritto qualche

³ The Chairs of the Committees on Home Affairs, Women and Equalities, Justice and the Joint Committee on Human Rights to Home Secretary, Rt Hon Suella Braverman: *Small-boat Channel crossings and conditions at Manston asylum processing centre*, 2 novembre 2022.

tempo fa il settimanale “The Guardian Weekly” – il proliferare di barriere lungo i confini dell’Europa testimonia di un atteggiamento più rigido. Mentre la nozione di “Fortezza Europa” va normalizzandosi, non è più incontestato l’inviolabile diritto di chiedere asilo, di far sì che le proprie argomentazioni siano adeguatamente ascoltate». Chi approda in Europa, dunque, approda sempre dal lato sbagliato, ovunque si trovi⁴.

3. Nel gennaio del 2022, centoquattordici Paesi hanno aderito alla Risoluzione dell’Assemblea delle Nazioni Unite per combattere il negazionismo dell’Olocausto⁵. La Risoluzione afferma che l’Assemblea è «profondamente preoccupata per il prevalere dell’impunità in alcuni episodi e per la mancanza di responsabilità in alcuni casi, nel fronteggiare la violenza contro le persone sulla base di religione o credo nella sfera pubblica e privata».

La Risoluzione dell’Assemblea Generale dell’ONU è stata approvata nell’ottantesimo anniversario di quella Conferenza di Wannsee in cui, il 20 gennaio 1942, i nazisti decisero la “soluzione finale”. Sponsorizzata da Israele, è inutile sottolineare che la Risoluzione contiene principi che le democrazie più avanzate non possono non condividere. Senonché, dei 194 Paesi membri dell’ONU, solo una minoranza risponde alla definizione di “democrazia avanzata”. «Amici miei – ha dichiarato in sede assembleare l’ambasciatore israeliano all’ONU – solo il 54% della popolazione mondiale ha sentito parlare dell’Olocausto, e un terzo di essa è scettica circa lo svolgimento dei fatti».

La Risoluzione ONU è stata promossa da 71 Paesi. I Paesi non promotori (che quindi sono rimasti ad attendere gli sviluppi del progetto) erano 123, fra cui Libia, Malaysia, Russia, Algeria, Tunisia e, ovviamente, Afghanistan e Iran. Ci si deve chiedere come sia stato possibile che una minoranza di Stati sia riuscita a far approvare alle Nazioni Unite una risoluzione contro l’antisemitismo e contro il negazionismo, a fronte di una maggioranza contraria o silenziosa. Ha giocato in ciò un ruolo decisivo lo strumento del “consensus”, ossia del “non voto” sul testo sottoposto alle varie delegazioni. Il silenzio significava assenso, al di là dell’inespresso “retropensiero” di ognuno. La bozza di Risoluzione su antisemitismo e negazionismo è datata 13 gennaio 2022. Nell’arco di una settimana sono sopraggiunti il sostegno Russia e Malaysia e il prevedibile diniego dell’Iran. Peraltro, l’ambasciatore russo, assicurando l’appoggio di Mosca,

⁴ *Compassion for the stranger is not readily found in Fortress Europe*, «The Guardian Weekly», 31 dicembre 2021, p. 61.

⁵ Draft Resolution, United Nations A/76/L.30, General Assembly, 13 January 2022 22-00401 (E) 180122 *2200401*: *Seventy-sixth session Agenda item 16, Culture of peace*.

non ha mancato di ricordare il tributo di sangue dell'Armata Rossa nella liberazione dell'Europa.

Si è dunque votato per "consensus". Ovvero per silenzio-assenso. Un'ipocrisia diplomatica, a parere di molti, in quanto il metodo ha consentito ai Paesi contrari (nel caso di specie, antisemiti, antisionisti o entrambe le cose) di non venire allo scoperto (eccezion fatta, come dicevamo, per l'Iran, il cui delegato ha palesato la sua opposizione). Come si legge nei documenti ufficiali, la risoluzione dell'Assemblea ONU sul negazionismo è stata sponsorizzata da oltre cento Paesi membri. Degli altri novanta, non si è ben compreso se si siano allineati o nascosti, appunto, dietro lo strumento del "consensus", onde camuffare il loro dissenso.

Se aperta alla formale sottoscrizione, la lista dei non firmatari della risoluzione ONU contro il negazionismo sarebbe stata senz'altro molto lunga e avrebbe ricompreso Paesi insospettabili. Al voto finale sulla Risoluzione, il delegato ucraino al Palazzo di Vetro ha ricordato che occorrono non meno di tre mesi per ascoltare la declamazione dagli altoparlanti di Yad Vashem dei nomi di tutti i bambini ucraini periti nella Shoah.

Ancora oggi, in alcuni dei Paesi che non hanno firmato la risoluzione ONU contro il negazionismo, hanno enorme successo concorsi per giovani finalizzati alla produzione di cartoni animati e di fumetti in cui si denigra l'Olocausto. Uno di questi Paesi è l'Iran contemporaneo.

Quanto precede ci ricorda che, fra i tanti innegabili pregi, l'ONU ha anche il difetto di esser fedele immagine di una comunità internazionale ormai sempre più divisa sui valori fondamentali della coesistenza e della cooperazione internazionale.

4. Un altro tema d'insicurezza proviene dal comportamento dell'Occidente in Afghanistan; dall'abbandono del Paese, che è tornato in mano ai talebani dopo vent'anni, con gli immaginabili effetti repressivi, in particolare nei confronti delle donne. Oltre cinquanta testate giornalistiche sono state chiuse e molti giornalisti arrestati e picchiati. A Bamiyan, la città principale dell'Hazaradjat, provincia del centro dell'Afghanistan famosa per i Buddha giganti distrutti dai talebani il 12 marzo 2001, gli archeologi afgani preposti alla tutela del patrimonio storico della regione sono fuggiti; i talebani hanno poi saccheggiato i loro uffici subito dopo la conquista di Kabul, il 15 agosto 2021. Gli archeologi del museo di Kabul e del Dipartimento dei monumenti storici, e anche molti professori delle università di Kabul e di Herat, hanno ricevuto minacce di morte a ripetizione. Il 4 ottobre 2021, il ministero dell'educazione interna afgano ha invalidato i diplomi di scuola secondaria conseguiti negli ultimi vent'anni, e decretato l'assunzione

solo di insegnanti che avessero inculcato i valori islamici ai futuri studenti. Nel mirino dei talebani sono entrate anche religioni diverse dall'Islam sunnita, come sikh e hindu. Una *fatwa* ha prescritto ai miliziani di tagliare i capelli agli uomini giudicati non islamici (una pratica già in vigore dal 1996 al 2001). Un'altra *fatwa* ha prescritto che le donne avrebbero potuto allontanarsi fino a 72 chilometri dal loro domicilio, ma solo se accompagnate da un uomo della loro famiglia. E questa non è che la classica punta dell'iceberg⁶.

Questa situazione procurata dall'Occidente si chiama "arte della fuga". I risultati di quest'abbandono si sono visti assai presto. Il 12 dicembre alcuni terroristi dello Stato Islamico della Provincia del Khorasan (ISKP) hanno attaccato un hotel a Kabul, dove soggiornavano diversi cittadini cinesi. L'attacco, che ha mietuto diciotto, ha causato il ferimento di cinque cittadini cinesi⁷. Secondo il "Global Times" l'albergo era continua meta di diplomatici e di uomini d'affari⁸. La risposta della Cina è stata affidata al portavoce del Ministero degli Esteri di Pechino, Wang Wenbin, il quale ha dichiarato: «La Cina è profondamente scioccata per l'attacco molto grave, e si oppone fermamente al terrorismo in qualsiasi forma»⁹. Alcuni analisti hanno osservato che l'attacco dell'ISKP all'albergo di Kabul avrebbe ulteriormente rafforzato l'impegno della Repubblica Popolare cinese alla sicurezza e alla stabilità dell'Afghanistan, dato che un quadrante così instabile come quello afgano rappresenta una concreta minaccia agli interessi cinesi, e potrebbe essere di ostacolo al successo della *Belt and Road Initiative* (BRI). Già al ritorno dei talebani alcune fonti cinesi avevano rilevato come l'incertezza e il disordine in Afghanistan avrebbero potuto condurre il Paese a diventare focolaio di terroristi «che prendono di mira lo Xinjiang cinese e i suoi interessi all'estero, come i progetti del Corridoio economico Cina-Pakistan (CPEC), per i quali sono necessari una comunicazione e un coordinamento rafforzati tra Cina e Pakistan onde affrontare le potenziali minacce»¹⁰. Da qui la risposta della Cina: fornire ai Talebani

⁶ S. WESTFALL e C. PARKER, *Among women, fears of a return to bias, brutality*, in «The Washington Post», 18 agosto 2021, A1 e A17.

⁷ «China Daily», 14 dicembre 2022.

⁸ «Global Times», 13 dicembre 2022.

⁹ «China Daily», 14 dicembre 2022.

¹⁰ «Global Times», 19 agosto 2021. Sul disordine in Afghanistan, A. WATKINS, *Taliban Fragmentation: Fact, Fiction, and Future*, Special Report, United States Institute of Peace, March 2020.

sostegno sufficiente per combattere l'ISIS e ogni altra forma di terrorismo ed estremismo in Afghanistan¹¹.

Di fatto, l'arte della fuga occidentale in Afghanistan ha prodotto un'alleanza-sudditanza tra Afghanistan e Cina.

5. La tecnologia è sempre più guidata dall'intelligenza artificiale che da quella umana. Per fare un solo esempio che può toccare da vicino la vita delle persone, esistono quindicimila criptovalute nel mondo. «Un gruppetto di persone si mette insieme e conia una valuta digitale. Ci sono criptomercati in Iran allo scopo di aggirare le sanzioni e ripulire il denaro da utilizzarsi per finanziare il crimine e il terrorismo internazionale» (così l'ex ministro della difesa israeliano, Avigdor Liberman).

Dei centonovantatré Paesi membri dell'ONU, almeno centoquaranta non sono in grado di affrontare questa sfida. Ciò significa la perdita di una sovranità che in aree come l'Unione Europea è stata già sminuita dalla perdita della sovranità monetaria. Che cosa accadrebbe, per esempio, se Tesla e Amazon lanciassero sul mercato una propria criptovaluta? Se si pensa che non esiste né esisterà mai una "banca mondiale" per regolare i flussi di 15.000 criptovalute, a lungo andare, mancando opportuni controlli, i cittadini perderanno la fiducia nella sovranità monetaria degli Stati. E ovviamente anche di quelli in area Euro. Il *darknet* e il collassamento dell'ordine internazionale a favore dei "Grandi" non è che un'appendice di questo fenomeno.

Quanto all'altro capitolo dell'instabilità internazionale, quello della disinformazione, per restare a tempi recenti ci limiteremo a un solo a un esempio.

Nei primi giorni dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, i post sui social media dei diplomatici cinesi, pubblicati addirittura sulle piattaforme statunitensi, incolpavano quasi esclusivamente gli Stati Uniti, la NATO e l'Occidente per il conflitto. Al di là di ogni elementare regola di diritto diplomatico-consolare (si ricorderanno le due Convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963), i diplomatici cinesi si sono fatti strumento dell'azione disinformativa di Mosca, da dove fra l'altro era stata diffusa la notizia dell'esistenza di laboratori americani siti in Ucraina, destinati alla produzione di armi biologiche; collegando poi questa narrazione a teorie cospirative sulle origini del COVID-19. I media statali cinesi si sono tutti allineati a questa narrazione, peraltro replicando e amplificando la versione del Cremlino circa l'"operazione militare speciale".

¹¹ Z. IQBAL YOUSAFZAI, *After the Kabul Hotel Attack: The Taliban and China Confront Security Challenges in Afghanistan*, "China Brief", 2023, 1.

Ma verità e guerra sono mondi diversi. Lo ha sottolineato, per esempio, Maurizio Ferrera sulle colonne del “Corriere della Sera”: «Le guerre producono una nebbia che rende particolarmente difficile stabilire come siano andate le cose. Non per questo dobbiamo rinunciare alla verità. Gli eventi «in sé» – come il recente massacro di Bucha – evaporano dalla realtà nel momento in cui accadono. Ma lasciano tracce accessibili (macerie, cadaveri, foto, video, testimonianze, documenti) che sono indipendenti dal nostro pensiero e ci costringono a usarlo. Il che significa innanzitutto non negare l’evidenza, e men che meno nasconderla. Una guerra non può essere chiamata operazione speciale»¹².

Tornando alla strategia della *disinformatia* russo-cinese, nel maggio del 2022 l’Australian Strategic Policy Institute ha evidenziato che i *diplo-tweet*, la messaggistica diplomatica cinese di cui parlavamo, è stata poi diffusa in più lingue, con una formattazione testuale adattata alle diverse regioni del mondo. Nella fase iniziale del conflitto, i tweet sull’Ucraina dei diplomatici cinesi hanno ottenuto migliori risultati di post non correlati al tema: in particolare quando tali “post” attaccavano o incolpavano l’Occidente. La ricerca del già citato think-tank australiano suggerisce inoltre che, in termini di propaganda rivolta all’estero, il conflitto Russia-Ucraina ha inizialmente offerto al sistema di propaganda internazionale del Partito Comunista Cinese l’opportunità di riaffermare istanze di lunga data, che il Partito percepisce come fondamentali per la sua sicurezza politica della Cina¹³.

6. Un altro capitolo dell’insicurezza globale è una constatazione: Vladimir Putin ha cancellato la voce *soft power* dall’enciclopedia diplomatica russa. «Secondo la visione del mondo del Presidente russo Vladimir Putin – ha scritto il quotidiano *Al-Masry al-Youm* – il solo modo per cambiare i calcoli politici in Europa orientale è l’uso della forza bruta, non della diplomazia. Tutto ciò è ironico, dato che molti dei conflitti della Russia hanno avuto luogo in territori vicini che, non solo condividono una cultura comune con la Russia, ma anche hanno con essa ampie relazioni commerciali». Se il *soft power* è morto nelle relazioni tra la Russia e i suoi tradizionali vicini, allora è morto anche nelle relazioni tra la Russia e l’Occidente. «Il fatto è – ha scritto un quotidiano di Riyhad – che la profonda crisi a cui stiamo assistendo non scomparirà semplicemente una volta che la Russia abbia vinto questa guerra [...]. L’attuale crisi sta già

¹² «Corriere della Sera», 10 aprile 2022, pp. 1 e 34.

¹³ S. HOFFMAN e M. KNIGHT, *China’s messaging on the Ukraine conflict*, Special Report, Australian Strategic Policy Institute, May 2022.

dando vita a un nuovo ordine mondiale, in cui le grandi Potenze pogreranno più massicciamente sull'uso della forza; e in cui forse le guerre diverranno di uso più comune [...]. La Guerra in Ucraina stabilirà un precedente per altri conflitti futuri. Se l'Occidente fallisce nell'impostare e nel forgiare questo nuovo sistema internazionale a suo beneficio, scoprirà presto che la situazione non è più sotto il suo controllo»¹⁴.

Di fronte a una tale situazione, categorie come *peace-keeping* o *peace-enforcing* sono venute meno. Putin aveva tutti i mezzi e l'autorità per rivolgersi alle Nazioni Unite (al Consiglio di Sicurezza e all'Assemblea Generale; o per adire la Corte Internazionale di Giustizia) onde far valere quei diritti che la Russia riteneva violati dall'Ucraina; avrebbe potuto far questo portando innanzi alle istituzioni internazionali un dossier sul presunto genocidio durato otto anni in Donbass. Avrebbe potuto convenire innanzi al Tribunale Penale Internazionale gli ucraini responsabili di tali atti. Putin poteva insomma rivolgersi pacificamente alle Nazioni Unite o ad altre istanze internazionali per far valere pacificamente i diritti della Russia *vis-à-vis* l'Ucraina, Paese indipendente membro delle Nazioni Unite. Avrebbe potuto fare tutto ciò, invece di scatenare la sua "operazione militare speciale". Perché non lo ha fatto?

Prendiamo poi il caso di Kaliningrad. Questa *enclave* russa, la Königsberg tedesca sovietizzata dopo la seconda guerra mondiale, chiama in causa il sistema di difesa della NATO a tutela dei Paesi baltici. Kaliningrad è infatti il quartier generale della Flotta baltica della Federazione russa; ed è là che potrebbe sciogliersi il nodo della risposta russa all'allargamento della NATO a Svezia e Danimarca.

La presenza militare della NATO alle porte di Kaliningrad è basata su armi convenzionali. Mentre a Kaliningrad la Russia ha schierato fin dal 2013 (e dal 2018 in via permanente) missili Iskander ipersonici con portata di oltre 500 chilometri, armabili con testate convenzionali, termobariche e nucleari, con una precisione inferiore ai dieci metri, ed estremamente manovrabili soprattutto in fase di discesa sull'obiettivo.

La questione è resa ancor più grave da una semplice constatazione: la guerra in Ucraina ha avvicinato la linea di conflitto verso ovest, in piena Europa Centrale. Ciò riguarda direttamente la Polonia, gli Stati baltici, la Moldova e, appunto, Kaliningrad.

È importante poi rendersi conto che, anche se la sua "operazione militare speciale" fosse coronata dal successo sperato, la Russia non vivrebbe mai con un'Ucraina pacificata *more putiniano*; essa, infatti, avrebbe presto

¹⁴ «Al-Masry al-Youm», 28 febbraio 2022.

a che fare con una perenne guerriglia nazionale, impossibile da almanaccare come “terrorismo” o come “neonazismo”, soprattutto perché l'Occidente considererebbe senz'altro quella guerriglia come una forma di legittima resistenza all'invasore.

7. Si ricorderà che nei colloqui di pace di Parigi del 1920, la Norvegia rivendicò degli interessi sulle isole Svalbard (o Spitzbergen). Gli Alleati, allora presi dalla sistemazione della pace della prima guerra mondiale, avevano assicurato il loro assenso ma in modo piuttosto inedito, al contempo facendo capire che condividevano le rivendicazioni norvegesi per la sovranità sulle Svalbard. Con il trattato delle Svalbard del 9 febbraio 1920 la Norvegia ricevette l'autorità di amministrare le isole come suo territorio; tuttavia, gli articoli 2 e 3 del Trattato conferivano ai cittadini di tutti gli altri Stati firmatari gli stessi diritti dei cittadini norvegesi: ossia conferivano il diritto di vivere nelle Svalbard e di svolgervi attività a fini lucrativi, e ciò anche nelle acque territoriali delle isole¹⁵.

Unica esclusa dal Trattato delle Svalbard, all'epoca, fu la Russia che però, diventata URSS, ha ripetutamente rivendicato i suoi diritti sulle Svalbard, su un piano di parità con gli altri firmatari.

Non sorprenderanno quindi considerazioni come quelle svolte dallo Zimmermann: «Il panorama unico di diritto internazionale creato dal Trattato delle Spitzbergen crea le condizioni per l'insorgere di competizioni e conflitti. Sebbene l'Artico sia stato un'area in cui le questioni sono state normalmente gestite in modo pacifico, ciò non ha impedito conflitti su risorse redditizie. L'insolito quadro di governance delle Svalbard ha inavvertitamente esasperato i potenziali fattori di conflitto così come la percezione nazionale russa, la competizione per la concorrenza sulle risorse naturali, per il valore strategico delle isole, per la loro vicinanza alla Flotta del Nord russa; per l'opportunità che le Svalbard rappresentano per essere sfruttate dall'alleanza NATO»¹⁶.

Quanto sopra dimostra, se ce ne fosse bisogno, il ruolo chiave che l'Artico riveste nella geopolitica russa, anche come espressione di una sorta di *Russian pride*. Già in un suo tweet del 2015, il vice primo ministro russo, Dimitry Rogozin, scriveva: «L'Artico è la Mecca russa. I norvegesi portano

¹⁵ *Traité du 9 février 1920 concernant le Spitzberg (Norvège), avec annexe*, Confédération Suisse, Conseil Fédéral, Recueil Systematique, Droit International Public Général, 0.14: Nationalité, Établissement et Séjour, 0.142.115.981, RS 11 674.

¹⁶ M. ZIMMERMAN, *High North and High Stakes. The Svalbard Archipelago Could be the Epicenter of Rising Tension in the Arctic*, in «Prism», 2018, 4, p. 110.

i loro turisti qui in motoslitta ad esplorare il patrimonio sovietico». Per «qui» Rogozin intendeva le Svalbard, dove in quel momento Rogozin era in visita. Sarebbe stato poi nominato Direttore della Commissione russa per l'Artico. Ma si consideri che prima di assumere tale carica, Rogozin era stato uno dei protagonisti dell'annessione russa della Crimea nel 2014. Ciò spiega come mai contro Rogozin sia stato emanato nel 2014 il divieto di viaggiare in Unione Europea e in Norvegia. Ma, come si è visto, già l'anno dopo Rogozin era alle Svalbard, da dove pubblicava i suoi tweet provocatori.

Com'è noto, iniziata l'«operazione militare speciale», il Cremlino ha accusato la Norvegia di aver bloccato i rifornimenti all'insediamento minerario russo di Barentsburg, proprio nell'arcipelago delle Svalbard. Detto in altri termini: per la Russia le Svalbard non fanno parte della Norvegia; e quindi le autorità norvegesi non avevano alcun diritto di impedire a Rogozin di recarsi in quelle isole, per giunta in veste ufficiale. Di conseguenza, lo status giuridico delle Svalbard, con le sue ambiguità, è una potenziale fonte di conflitto¹⁷.

Qualche parola va spesa anche per la “Capri del nord”. L'isola svedese di Gotland, la “Capri” scandinava, è rimasta smilitarizzata per decenni. Dopo il 28 giugno 2022, e dopo l'adesione di Svezia e Finlandia alla NATO, truppe statunitensi e svedesi hanno avviato sull'isola sbarchi ed esercitazioni. Il controllo militare russo di Gotland minaccerebbe infatti non solo la Svezia, ma anche Estonia, Lettonia e Lituania.

Gotland si trova al centro del Mar Baltico, a soli 350 chilometri da Kaliningrad (dunque dalla Flotta russa baltica). In tempo di guerra fredda l'isola ospitava 4 reggimenti di 25 mila soldati, ridottisi progressivamente grazie alla distensione; fino alla totale smilitarizzazione dell'isola nel 2005. Ma nel 2014, dopo l'invasione russa della Crimea, il ciclo è stato invertito; sicché da due anni la Svezia ha iniziato a inviare a Gotland soldati e

¹⁷ Come ha scritto Guido De Franceschi in un documentato articolo sulle Svalbard, apparso sul *Foglio*: «Dei meno di tremila abitanti, peraltro, nessuno è davvero “delle Svalbard” ma tutti sono, di fatto, “di passaggio” (si favoleggia di un divieto di nascere e di morire nell'arcipelago, che in realtà deriva soltanto da una prassi: chi è gravemente malato e chi sta per partorire viene trasferito in terraferma perché l'ospedale non è attrezzato e perché è vietato, quello sì, inumare cadaveri che, a causa delle temperature, non si decompongono e conservano per decenni sottoterra eventuali virus). In questo particolare contesto demografico, oltre al capoluogo Longyearbyen, in cui vivono poco più di duemila persone di molte diverse nazionalità, gli altri due centri abitati sono stati gestiti in passato dall'Unione Sovietica e poi dalla Russia. In realtà, Barentsburg, grazie all'attività estrattiva dell'impresa statale russa Arktikugol, è ancora abitata, mentre l'altra cittadina mineraria sovietica delle Svalbard, Pyramiden, è da anni una ghost-town». G. DE FRANCESCHI, *Le faide delle isole Svalbard, il nuovo fronte tra Russia e Norvegia*, «Il Foglio», 2 luglio 2022, p. XVI.

attrezzature. Da “Capri del nord”, l’isola di Gotland è dunque diventata “Torre di controllo” della NATO sul Mare del Nord¹⁸.

8. Non serve molto alla comunità umana per essere pessimista. E non serve il pretesto pandemico per riflettere sulle criticità odierne. Basta guardare al quadro internazionale per constatare come si sia di fronte a un’epoca di “diritti liquidi” delle persone, delle comunità e perfino delle organizzazioni internazionali, governative e no.

Sembrano in qualche modo venuti meno persino i principi e i diritti che animavano i sistemi democratici, e con ciò sembrano venute meno le logiche del libero scambio e della libera informazione. Per non parlare della situazione delle minoranze etniche e religiose nel mondo.

Va segnalato infine il pericolo di un processo di adeguamento dei principi e dei diritti (soprattutto di quelli sempre professati dalla comunità internazionale) alle esigenze del più forte, per quanto questi possa poi rivelarsi una superpotenza senza “superpoteri”. La guerra in Ucraina, i processi disinformativi, ma anche tutte le altre guerre sparse nel mondo, ne sono l’incontestabile prova.

ABSTRACT

A Small Anthology of international Instability

As much as the international community may appear to be equipped with instruments to ensure coexistence and cooperation between its members, recent events show us that this is not the case. Principles and rights have become liquid, to the great detriment of institutions and peoples. Without any claim to completeness, this essay presents a brief review of case studies.

¹⁸ Cfr. P. RUGGIERO, *Sull’isola di Gotland si gioca il futuro di Svezia e paesi baltici*, «Il Foglio», 2 luglio 2022, p. XVI.

Giuliano Resce*

Disuguaglianze tra territori e politiche di coesione

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le cause delle disuguaglianze tra territori – 3. Gli effetti delle disuguaglianze tra territori – 4. Le politiche di coesione in Europa – 5. La valutazione delle politiche di coesione – 6. Fondi di coesione a regioni eterogenee – 7. Conclusioni

1. Sin dalla creazione dell'Unione Europea si era intuito che un mercato unico con la liberalizzazione del commercio, delle persone e dei servizi, avrebbe senz'altro innalzato il livello di crescita economica, ma al costo di acuire le disparità socioeconomiche tra territori. Per tali ragioni, già il trattato di Roma (1957) istituì importanti meccanismi di solidarietà, come il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento di garanzia (FEAOG, sezione orientamento). Questo articolo descrive le ragioni economiche delle disuguaglianze tra territori e gli effetti di tali disparità, per poi focalizzarsi sulle politiche di coesione in Europa, mettendone in evidenza i successi, i fallimenti e lezioni che tali politiche possono offrire a chi si occupa della nuova programmazione.

Il lavoro ha tre pilastri fondamentali: lo studio degli aspetti economici delle disuguaglianze tra territori, la politica economica di coesione e la valutazione delle politiche pubbliche.

2. Storicamente, si ritiene che la causa principale del gap tra aree rurali e aree urbane sia la differenza tra la produttività del lavoro impiegato in agricoltura e quello impiegato nel resto dell'economia¹. La crescita economica delle aree urbane e il sottosviluppo rurale sono stati spiegati anche attraverso altri vantaggi economici derivanti dall'agglomerazione,

* Ricercatore di economia politica, Università degli Studi del Molise.

¹ FIELDS, G.S. (1979). A welfare economic approach to growth and distribution in the dual economy. *The Quarterly Journal of Economics*, 93(3): 325-353. KNIGHT, J.B. (1976). Explaining income distribution in less developed countries: A framework and an agenda 1. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 38(3): 161-177. ROBINSON, S. (1976). A note on the u hypothesis relating income inequality and economic development. *The American economic review*, 66(3): 437-440.

individuati nel lavoro seminale di Marshall (1890)²: le economie esterne che dipendono da maggiori possibilità di condivisione e di apprendimento in aree più densamente abitate, le maggiori possibilità di incontro tra imprese e lavoratori e tra imprese e input di produzione che si verificano nelle aree urbane.

Recentemente, la combinazione tra globalizzazione e cambiamento tecnologico ha generato ulteriori forze che hanno plasmato ancora la geografia economica in Europa³. Molte regioni rurali e aree metropolitane medio-piccole, un tempo abbastanza prospere, sono state caratterizzate da perdite di reddito rispetto alle medie nazionali. In particolare, i centri delle città manifatturiere di piccole e medie dimensioni hanno avuto un calo dell'occupazione e dei redditi, mentre le aree suburbane o rurali circostanti sono rimaste affette da vecchi problemi di stagnazione o decrescita⁴. Al contrario, molte grandi aree metropolitane, comprese le loro periferie, sono oggi tra le più dinamiche in Europa in termini di reddito e creazione di posti di lavoro. Si assiste a una dicotomia sempre più marcata tra dinamici agglomerati urbani e lente regioni remote. D'altro canto, alcuni studi hanno mostrato che diverse regioni metropolitane sono state duramente colpite dalla crisi, mentre alcune regioni rurali e intermedie hanno mostrato maggiore resilienza⁵.

Il risultato di tali forze è un'Europa che presenta condizioni di vita divergenti tra stati e regioni, all'interno delle regioni tra aree centrali e aree periferiche, tra aree metropolitane prospere e aree metropolitane meno prospere. La complessiva disuguaglianza interregionale che esiste nel continente è sostenuta dall'esistenza di diversi gruppi di economie regionali che sono strutturalmente molto diversi l'uno dall'altro. Una parte della teoria economica, che può essere ricondotta alla scuola delle aree valutarie ottimali, sostiene che la convergenza in un'area economica come l'Unione Europea nasce da una combinazione di processi di diffusione della conoscenza e mobilità del lavoro⁶. Questi meccanismi, tuttavia, incontrano forti barriere, costituite principalmente da istituzioni, formali e informali.

² MARSHALL, A. (1890). *Principles of economics*. Macmillan, London.

³ MORETTI, E. (2012) *The New Geography of Jobs*. Boston: Houghton Miffling Harcourt. STORPER, M. (2013) *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*. Princeton: Princeton University Press.

⁴ IAMMARINO, S., RODRIGUEZ-POSE, A., and STORPER, M. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of economic geography*, 19(2):273-298.

⁵ DIJKSTRA, L., GARCILAZO, E., & McCANN, P. (2015). The effects of the global financial crisis on European regions and cities. *Journal of Economic Geography*, 15(5), 935-949.

⁶ DE GRAUWE P. (2019). *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino.

L'interazione tra le forze economiche e le caratteristiche proprie delle aree disegna un quadro composto da stati, regioni e sub-regioni, che hanno diverse posizioni e diversi ruoli nel funzionamento di una economia più ampia come quella europea⁷. Per valutare la disuguaglianza tra territori non è opportuno chiedersi se, in un dato momento, ci sia perfetta convergenza nei livelli di sviluppo, in quanto tale condizione non è detto che sia strutturale, ma piuttosto è opportuno chiedersi se l'economia stia diffondendo la prosperità o se la stia concentrando in poche aree⁸. A tal riguardo, gli studi empirici hanno mostrato che in Europa molte regioni hanno sentieri di crescita molto diversi rispetto alle performance degli stati a cui appartengono. Ciò significa che non sono solo gli stati a guidare le dinamiche economiche del continente, ma sono piuttosto processi territoriali di sviluppo molto più granulari, per cui la disuguaglianza tra territori è un tema rilevante per il futuro economico del vecchio continente.

Esiste un nucleo di regioni leader in Europa, che comprende un insieme di grandi aree metropolitane (spesso capitali in molti paesi) e alcune aree centrali dinamiche nei Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, in Germania meridionale, in Austria e in Italia settentrionale⁹. C'è invece un gruppo di regioni meno sviluppate, principalmente localizzato nell'Europa orientale e meridionale, con bassi tassi di occupazione, bassa qualità istituzionale e pochi investimenti in ricerca e sviluppo. All'interno di questo gruppo, tuttavia, esiste un dualismo che ha portato la Commissione europea a distinguere tra regioni "a basso reddito" e regioni "a bassa crescita"¹⁰. Le regioni a basso reddito si trovano principalmente nell'Europa orientale, hanno livelli di istruzione più elevati rispetto alla media delle regioni meno sviluppate, ma hanno avuto un calo della popolazione come conseguenza del loro ingresso sia nell'UE sia nell'economia globale. Le persone qualificate sono emigrate da quei luoghi, generando un circolo vizioso di perdita di talenti e trappola del sottosviluppo. Le regioni a bassa crescita si concentrano invece nella parte meridionale dell'UE. Questo gruppo ha maggiori dotazioni infrastrutturali, ma soffre di una mancanza di capacità di produrre e assimilare l'innovazione. In generale ci sono alcuni paesi dell'UE che si sono sviluppati in modo più uniforme rispetto ad altri, come l'Austria, ma ci sono altri nei quali la differenziazione tra territori è predominante, generando un

⁷ SCOTT, A., & SXTORPER, M. (2003). Regions, globalization, development. *Regional studies*, 37(6-7), 579-593.

⁸ Cit. IAMMARINO, S., RODRIGUEZ-POSE, A., and STORPER, M. (2019).

⁹ Cit. IAMMARINO, S., RODRIGUEZ-POSE, A., and STORPER, M. (2019).

¹⁰ European Commission. (2017) *Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report*. Brussels, 10.4.2017 SWD(2017) 132 final.

forte dualismo interno, ciò accade principalmente in Francia, in Spagna, in Italia e nel Regno Unito¹¹.

3. I benefici dall'agglomerazione alla produttività non sono esenti da costi anche prettamente economici. Parte della letteratura ha messo in evidenza alcune esternalità potenzialmente negative legate alla crescita degli agglomerati, in particolare la congestione e l'inquinamento¹². Nella formulazione teorica neoclassica, tali costi generano naturalmente delle forze di disagglomerazione che portano nel lungo periodo a un più uniforme sviluppo territoriale, sia in termini di reddito reale sia in termini di utilità totale¹³. Certamente la più importante esternalità negativa legata all'agglomerazione è la disuguaglianza. Le conseguenze della disuguaglianza tra territori sono economiche, sociali e politiche; in Europa la disuguaglianza ha provocato e provoca tensioni sociali talvolta virulente.

Lo sviluppo non omogeneo tra territori è stato un fattore chiave dietro l'aumento del populismo in tutta Europa ed è stato un motore fondamentale nel voto britannico a favore della Brexit¹⁴. La disuguaglianza (soprattutto quando è trainata da politiche di austerità) ha delle conseguenze politiche molto rilevanti: porta a un aumento significativo delle percentuali di voto ai partiti estremisti, conduce a una minore affluenza alle urne e a un aumento della frammentazione politica¹⁵. La disuguaglianza interregionale e la mancanza di meccanismi di convergenza sono fonte di instabilità sociale e politica per l'UE e i suoi Stati membri. In generale, la creazione di un mercato unico non ha giovato a tutti i cittadini. Tra coloro che sono stati lasciati indietro, una politica populista della cultura e dell'identità locale sfida con successo la tradizionale dicotomia tra sinistra

¹¹ LIBERATI, P., RESCE, G., & TOSI, F. (2022). The probability of multidimensional poverty: A new approach and an empirical application to EU-SILC data. *Review of Income and Wealth*.

¹² FUJITA, M., KRUGMAN, P. (2004) The new economic geography: past, present and the future. *Papers in Regional Science*, 83: 139-164.

¹³ GLAESER, E.L. (2008) *Cities, Agglomeration, and Spatial Equilibrium*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁴ BALLAS, D., DORLING, D., HENNIG, B. (2017) Analysing the regional geography of poverty, austerity and inequality in Europe: a human cartographic perspective. *Regional Studies*, 51: 174-185.

TOLY, N. (2017) Brexit, global cities, and the future of world order. *Globalizations*, 14: 142-149.

ALBANESE, G., BARONE, G., and DE BLASIO, G. (2022). Populist voting and losers' discontent: Does redistribution matter? *European Economic Review*, 141:104000

¹⁵ KLEIN, M., PESSOA, A. S., GABRIEL, R. D. (2022) The political disruptions of fiscal austerity *VoxEU.org*, 16 Dec.

e destra, creando una nuova divisione¹⁶. Nel suo *“The Road to Somewhere”* Goodhart sostiene che la linea di frattura chiave in Gran Bretagna e in altri paesi sviluppati distingue tra coloro che vengono da “da qualche parte” (*Somewhere*) – radicati in un luogo o in una comunità specifica, di solito una piccola città o in campagna, socialmente conservatori, spesso meno istruiti – e coloro che potrebbero provenire “da qualsiasi luogo” (*Anywhere*) – senza un radicamento territoriale forte, spesso residenti in aree urbane, liberali e con un’istruzione universitaria. Nel libro si mostra che i *Somewhere* costituiscono circa la metà della popolazione, mentre gli *Anywhere* rappresentano tra il 20% e il 25%, il resto della popolazione è classificato come *“Inbetweeners”*. Per Goodhart, i *Somewhere* provano un disagio per il mondo moderno, un senso di nostalgia regressiva verso un passato idealizzato e la forte convinzione che sia compito dei leader anteporre gli interessi di chi vive i luoghi, mentre gli *Anywhere* sono privi di nostalgia, egualitari e meritocratici nel loro atteggiamento nei confronti della etnicità, della sessualità e del genere, hanno una identità di gruppo più ampia che supera i confini nazionali, valorizzano l’autonomia e l’autorealizzazione più che la stabilità locale e la tradizione. La distinzione *Somewhere/Anywhere* di Goodhart corrisponde al divario *leave/remain* nel referendum sulla permanenza del Regno Unito nell’Unione Europea, svoltosi il 23 giugno 2016, che si è concluso con un 52% di voti favorevoli all’uscita dalla UE. A prescindere dalla teoria di Goodhart, è stato ampiamente mostrato che le regioni più povere sono soggette a patologie sociali, sanitarie e comportamentali crescenti, che diventano radicate e difficili da debellare¹⁷. Recentemente, un approccio multidimensionale alla povertà ha rivelato che talvolta le condizioni di contesto (compresa la qualità, efficacia ed accessibilità dei servizi pubblici) determinano una disuguaglianza di opportunità nelle diverse aree che conduce a una trappola del sottosviluppo da cui è sempre più difficile liberarsi¹⁸.

¹⁶ GOODHART, D. (2017). *The road to somewhere: The populist revolt and the future of politics*. Oxford University Press.

¹⁷ CHETTY, R., HENDREN, N., KLINE, P., SAEZ, E. (2014) Where is the land of opportunity? The geography of intergenerational mobility in the United States. *Quarterly Journal of Economics*, 129: 1553-1623.

AUTOR, D. H., DORN, D., HANSON, G.H. (2013) The geography of trade and technology shocks in the United States. *American Economic Review*, 103: 220-225.

¹⁸ STIGLITZ, J. E., SEN, A. M. A. R. T. Y. A., & FITOUSSI, J.P. (2010). La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale.

LIBERATI, P., & RESCE, G. (2022). Regional well-being and its inequality in the oecd member countries. *The Journal of Economic Inequality*, 20(3), 671-700.

4. Per compensare gli squilibri che avvantaggiano alcune aree centrali a scapito delle aree periferiche, molte istituzioni, come l'Unione Europea, hanno da tempo sviluppato un impianto imponente di politica di coesione¹⁹. In questo impianto, le politiche basate sul territorio (*place-based*), rivolte alle aree sottosviluppate, hanno un ruolo predominante. I principali esempi riguardano le zone economiche speciali, i fondi strutturali dell'UE e le politiche dei distretti industriali²⁰. Tali interventi hanno lo scopo dichiarato di ridurre le disparità economiche generalmente derivanti da aspetti geografici come la distanza dai centri, sono implementate mediante specifici strumenti centralizzati e, inevitabilmente, hanno nel tempo attratto sostenitori e oppositori.

Da un lato, la politica di coesione è stata riconosciuta come necessaria per tutelare le regioni più arretrate dagli effetti negativi che la riduzione delle barriere ha avuto sulle loro economie. D'altra parte, la politica di coesione è stata considerata un assoluto spreco di risorse, con costi elevati in termini di efficienza e, di conseguenza, di crescita economica. Nello specifico, le politiche che si propongono l'equità territoriale sono aspramente criticate da chi crede che lo sviluppo economico sia guidato dall'agglomerazione. In altre parole, i più critici sostengono che la redistribuzione spaziale comporta una sorta di riequilibrio forzato, per cui lo sviluppo delle regioni target delle misure (regioni a basso reddito) avviene al costo di rallentare lo sviluppo dalle aree ad alto reddito (le regioni leader in Europa)²¹.

La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'UE: una parte significativa delle sue attività e del suo bilancio è dedicata alla riduzione del divario tra le regioni, con particolare riferimento alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano svantaggi naturali o demografici²². Il trattato di Roma (1957) istituisce il FSE e il FEAOG; nel 1975 viene creato il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); nel 1994 viene istituito il Fondo

COCO, G., LAGRAVINESE, R., & RESCE, G. (2020). Beyond the weights: a multicriteria approach to evaluate inequality in education. *The Journal of Economic Inequality*, 18, 469-489.

LIBERATI, P., RESCE, G., & TOSI, F. (2022). The probability of multidimensional poverty: A new approach and an empirical application to EU-SILC data. *Review of Income and Wealth*.

¹⁹ KRUGMAN, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of political economy*, 99(3):483-499.

²⁰ NEUMARK, D. and SIMPSON, H. (2015). Place-based policies. In *Handbook of regional and urban economics*, volume 5, pages 1197-1287. Elsevier.

²¹ MARTIN, R. (2015) Rebalancing the spatial economy: the challenge for regional theory. *Territory, Politics, Governance*, 3: 235-272.

²² Note sintetiche sull'Unione europea – 2022. Link: www.europarl.europa.eu/factsheets/it.

di coesione. Con l'Atto unico europeo del 1986, la coesione economica e sociale è entrata a far parte delle competenze della Comunità europea. Il trattato di Lisbona nel 2008 ha introdotto poi una terza dimensione: la coesione territoriale. Le tre dimensioni della coesione (economica, sociale e territoriale) ricevono sostegno attraverso la politica di coesione e i Fondi strutturali. Le risorse per la coesione arrivano da Fondi strutturali e di investimento europei (FSE, FESR, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)) e dalla Banca europea per gli investimenti. Il Fondo sociale europeo (dal 2021 FES+) finanzia iniziative che promuovono l'occupazione, le pari opportunità, lo sviluppo sostenibile e la coesione economica e sociale. Il Fondo europeo di sviluppo regionale è invece quello dedicato a bilanciare gli squilibri regionali esistenti nell'UE. In pratica sostiene le regioni meno sviluppate e promuove la riconversione delle regioni industriali in declino. Il Fondo di coesione finanzia progetti riguardanti l'ambiente e le infrastrutture nel settore dei trasporti. Vi possono accedere solo gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90% della media UE. L'organizzazione dei fondi europei è strutturata per obiettivi e per regioni, la sua implementazione prevede un partenariato tra la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali nella pianificazione, nell'attuazione e nel monitoraggio. L'assegnazione delle risorse comunitarie destinate alla politica coesione ha due obiettivi principali: 1. crescita economica e occupazione; 2. cooperazione territoriale (a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale).

In termini di risorse, la politica di coesione dell'Unione è una delle politiche più importanti, insieme alla politica agricola comune. Per il periodo di programmazione 2014-2020, ha interessato oltre 350 miliardi di euro (il 32,5 % del bilancio complessivo dell'UE), di cui circa 200 miliardi al FESR, circa 83 miliardi al FSE e circa 63 miliardi al Fondo di coesione²³.

5. Da un punto di vista empirico, esiste una mole di lavori non trascurabile volta a valutare l'efficacia delle politiche di coesione. Questa letteratura è oggi in crescita ed è prodotta principalmente nell'attività delle istituzioni di monitoraggio come la Commissione Europea e le banche centrali (la Banca d'Italia in primis) e nell'attività di ricerca scientifica fatta nei centri di ricerca e nelle università. Tuttavia, nonostante l'incessante lavoro di ricerca, non c'è ancora un consenso sull'efficacia di tali politiche. Complessivamente, le politiche di coesione sembrano avere un impatto

²³ Cit. Note sintetiche sull'Unione europea – 2022.

positivo sulla crescita, ma la direzione, la dimensione e la significatività delle evidenze riportate è molto eterogenea²⁴. Risultati differenti si ottengono cambiando l'arco temporale considerato e il livello territoriale su cui ci si focalizza²⁵. Effetti positivi su investimenti, occupazione, produttività e salari sono stati evidenziati in diversi studi²⁶. Altri lavori hanno evidenziato un impatto limitato dei fondi strutturali dell'UE sullo sviluppo locale e sulla produttività totale dei fattori²⁷. Addirittura è stato dimostrato che negli Stati Uniti le politiche rivolte alle aree economicamente depresse hanno prodotto ricadute negative sulle aree limitrofe, che subiscono un calo nel numero di imprese e nell'occupazione paragonabile agli effetti positivi dei programmi di coesione nelle aree target²⁸.

L'ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale completata dalla Commissione Europea nel dicembre 2021 evidenzia un quadro sostanzialmente positivo²⁹. Si sottolinea un aumento dei redditi pro-capite delle regioni meno sviluppate grazie al sostegno ricevuto dalla politica di coesione nel periodo 2014-2020. Si mostra inoltre che tali fondi hanno contribuito a ridurre il divario tra il reddito pro capite delle regioni più ricche e quello delle più povere. Si mette in evidenza che la politica di coesione è diventata una fonte più importante di investimenti soprattutto in seguito alla contrazione degli investimenti pubblici nazionali che ha seguito

²⁴ RODRIGUEZ-POSE, A. and FRATESI, U. (2004). Between development and social policies: the impact of European structural funds in objective 1 regions. *Regional Studies*, 38(1):97-113.

²⁵ MOHL, P. and HAGEN, T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5):353-365.

BECKER, S. O., EGGER, P. H. and VON EHRLICH, M. (2018). Effects of EU regional policy: 1989-2013. *Regional Science and Urban Economics*, 69:143-152.

²⁶ GIUA, M. (2017). Spatial discontinuity for the impact assessment of the EU regional policy: The case of Italian objective 1 regions. *Journal of Regional Science*, 57(1):109-131.

BECKER, S. O., EGGER, P. H. and VON EHRLICH, M. (2010). Going nuts: The effect of EU structural funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10):578-590. FATTORINI, L., GHODSI, M., and RUNGI, A. (2020). Cohesion policy meets heterogeneous firms. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(4):803-817.

²⁷ ALBANESE, G., DE BLASIO, G., and LOCATELLI, A. (2021). Does EU regional policy promote local tfp growth? evidence from the Italian Mezzogiorno. *Papers in Regional Science*, 100(2):327-348.

CIANI, E. and DE BLASIO, G. (2015). European structural funds during the crisis: evidence from southern Italy. *IZA Journal of Labor Policy*, 4(1):1-31.

²⁸ HANSON, A. and ROHLIN, S. (2013). Do spatially targeted redevelopment programs spillover? *Regional Science and Urban Economics*, 43(1):86-100.

²⁹ European Commission (2021). 8th Cohesion Report: Cohesion in Europe towards 2050.

la crisi economica e finanziaria. In particolare, senza la politica di coesione, la riduzione degli investimenti pubblici nei paesi che hanno adottato delle politiche di austerità sarebbe stata ancora maggiore di quella che si è osservata. Si sottolinea che la politica di coesione ha risposto prontamente alla crisi COVID-19 mobilitando fondi supplementari, rendendo ammissibili spese differenti rispetto agli obiettivi iniziali, autorizzando cofinanziamenti più elevati. Si evidenzia che ciò ha aiutato gli Stati membri e le regioni a rispondere con maggiore prontezza alla crisi. Tuttavia, nel rapporto si auspica che la politica di coesione torni alla propria missione principale, quella di ridurre le disparità regionali e promuovere lo sviluppo di lungo periodo.

6. La letteratura economica recente mostra che un maggiore capitale umano e una maggiore qualità delle istituzioni locali possono migliorare l'efficacia dei fondi europei investiti sui territori³⁰. Inoltre, sembra che i fondi UE, nelle aree più densamente abitate, abbiano un impatto sulla produttività maggiore rispetto a quelli destinati alle aree meno popolate³¹. Recenti studi empirici mostrano che la qualità delle istituzioni locali, il capitale umano e l'urbanizzazione influenzano in maniera significativa la relazione tra fondi strutturali e risultati economici delle regioni³². Il fatto che le caratteristiche regionali siano rilevanti per il successo della politica di coesione in termini di risultati economici suggerisce di indagare maggiormente quei meccanismi radicati che ostacolano la capacità delle regioni di sfruttare appieno i fondi che ricevono. Una bassa qualità dell'istituzione regionale sembra essere associata a un minore effetto della politica di coesione sul PIL e sull'occupazione. Pertanto, erogare denaro alle regioni dell'UE meno sviluppate potrebbe essere del tutto inefficace laddove le loro impostazioni istituzionali non garantiscano il miglior utilizzo dei fondi ricevuti.

Recentemente, al dibattito si sono aggiunte interessanti evidenze empiriche sul ruolo dei politici locali nella connessione tra i fondi di sviluppo e la crescita economica. Alcuni modelli hanno utilizzato l'esperienza

³⁰ RODRIGUEZ-POSE, A. and GARCILAZO, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8):1274-1290.

³¹ GAGLIARDI, L. and PERCOCO, M. (2017). The impact of European cohesion policy in urban and rural regions. *Regional Studies*, 51(6):857-868.

³² ALBANESE, G., CARRIERI, V. & SPEZIALI, M. (2021). Looking for a Star: Evaluating the Effect of the Cohesion Policy on Regional Well-Being.

della Cassa per il Mezzogiorno come caso di studio³³. È stato dimostrato ad esempio che la regionalizzazione della Cassa per il Mezzogiorno ha innescato una redistribuzione strategica dei fondi verso comuni allineati politicamente con il partito al potere a livello regionale. Sfruttando la riforma istituzionale del 1971, che ha spostato la competenza sull'assegnazione dei fondi da un comitato centrale di tecnici alle neonate Regioni, è stato evidenziato che i comuni allineati hanno ricevuto più fondi dalla Cassa per il Mezzogiorno proprio dal 1971. Tali evidenze indicano che la regionalizzazione del 1971 ha distorto l'allocazione dei fondi e ha aperto la strada alla ricerca di rendite politiche. I maggiori sussidi ai comuni allineati hanno rafforzato i legami tra politici e clientele locali. Al netto del giudizio rispetto all'appropriatezza della riforma che ha investito la Cassa nel 1971, tali evidenze mostrano che gli incentivi della politica locale hanno avuto un ruolo determinante nell'attuazione di alcune politiche di coesione. Il fenomeno delle motivazioni elettorali nei trasferimenti intergovernativi è stato studiato in maniera approfondita in materia di finanza pubblica, dove si evidenzia che tali prassi portano a perdite di welfare, spesa pubblica inefficiente e persistenza della disuguaglianza di opportunità³⁴.

Queste evidenze si vanno ad aggiungere a tanti altri lavori che mostrano un ruolo rilevante di corruzione e miopia politica nelle difficoltà che il Sud ha avuto nell'utilizzo produttivo dei fondi di coesione³⁵. Inoltre, si sta diffondendo l'idea per cui una buona parte delle istituzioni che gestisce oggi i fondi di coesione (65% governi regionali) non abbia incentivi a usarli in modo produttivo³⁶. I modelli che sostengono tale idea utilizzano delle semplici nozioni di *Political Economy*, nei quali si assume che i governatori regionali siano motivati più dall'essere rieletti che non necessariamente dal creare crescita. Si sostiene che per generare crescita, i fondi di coesione dovrebbero riuscire a trasformare l'economia locale, anche riattraendo quei talenti che sono emigrati. Tuttavia, chi è andato via

³³ BUSCEMI, T. & ROMANI, G. (2022). The Political Economy of Regional Development: Evidence from the Cassa per il Mezzogiorno. Available at SSRN 4308599.

³⁴ BOADWAY, R. W. & SHAH, A. (Eds.). (2007). Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. World Bank Publications.

³⁵ ACCETTURO, A., DE BLASIO, G. & RICCI, L. (2014). A Tale of an Unwanted Outcome: Transfers and Local Endowments of Trust and Cooperation. Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 959 ID 2464512. Bank of Italy

DE ANGELIS, I., DE BLASIO, G. & RIZZICA, L. (2018). On the unintended effects of public transfers: evidence from EU funding to Southern Italy. Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No. 1180.

³⁶ D'AMICO, L. (2021). Place based policies with local voting: Lessons from the EU cohesion policy. Available at SSRN 3866098.

non vota più. Quindi i governatori regionali non hanno alcun incentivo a rappresentare lavoratori e imprese che non sono presenti sul territorio. L'incentivo a rappresentare solo chi è rimasto sui territori favorisce investimenti a tutela dello status quo, rafforzando così settori in declino invece di fare spazio al nuovo. In effetti si mostra in maniera chiara che la percentuale di fondi spesi in sviluppo tecnologico e innovazione è più bassa quando i fondi sono gestiti dai governi regionali, soprattutto in aree con pochi laureati. Questo non succede se i fondi sono gestiti dal governo centrale. Tali studi suggeriscono che è sicuramente importante lavorare sulla qualità delle istituzioni locali, ma bisogna oggi anche interrogarsi sugli incentivi di chi gestisce i fondi³⁷.

7. I territori dell'Unione Europea sono soggetti a una serie di forze economiche che minano la convergenza nei livelli di sviluppo e fanno sì che molte regioni abbiano sentieri di crescita diversi rispetto a quelli degli stati ai quali appartengono. Le disuguaglianze tra territori rappresentano una minaccia al futuro politico ed economico dell'Europa. L'Unione Europea, sin dalla sua creazione, interviene con la politica di coesione, che oggi rappresenta circa un terzo del suo bilancio. Tale politica sembra avere un impatto positivo sulla crescita, ma i risultati delle analisi empiriche sono molto eterogenei. Esiste un discreto consenso sul fatto che alcune caratteristiche dei territori che ricevono i fondi, in particolare la qualità delle istituzioni locali e il capitale umano, influenzino in maniera determinante l'efficacia delle politiche di coesione. Sicuramente l'attuale assetto istituzionale su cui si basano tali politiche in Europa, principalmente l'assegnazione dei fondi ai governi regionali, crea un meccanismo di mediazione all'interno del quale la qualità dell'istituzione locale ha un ruolo determinante. In altre parole, una certa complessità del processo decisionale combinata con una ridotta capacità amministrativa di alcune regioni, incapaci di programmare nel medio-lungo periodo, potrebbe compromettere l'impiego efficace delle risorse europee. In effetti, una progettazione *bottom-up*, finanziata attraverso risorse *top-down* potrebbe non essere la migliore soluzione. Forse è il caso di iniziare a interrogarsi sull'opportunità di una politica di coesione maggiormente centralizzata, in cui l'Unione Europea ascolti sì le comunità locali, ma intervenga direttamente sui territori, superando la mediazione degli enti locali e proponendo una strategia chiara con delle priorità ben definite riguardo a quali

³⁷ D'AMICO, L. (2021). Place based policies with local voting: Lessons from the eu cohesion policy. Available at SSRN 3866098.

siano gli investimenti in grado di innescare la convergenza economica, ossia la chiusura dei divari di sviluppo tra regioni avanzate e regioni povere. Purtroppo, la trappola del sottosviluppo in alcune regioni coinvolge anche le istituzioni locali, pertanto il successo o il fallimento nel rendere le politiche impermeabili rispetto a queste dinamiche locali plasmerà il futuro dell'UE.

ABSTRACT

Territorial Inequalities and Cohesion Policies

The European Union is subject to a range of internal economic forces which undermine convergence in the development and drive many regions to have heterogenous growth paths, often diverging from the states to which they belong. Inequalities among territories pose a threat to Europe's political and economic future. In this regard, since its creation, the European Union reacts with a robust cohesion policy, which now accounts for about one-third of its budget. This policy appears to have a positive impact on growth, but the results of empirical analyses are very mixed. There is a fair amount of consensus that the quality of regional institutions and the human capital are determinant for the effectiveness of cohesion policies. The current institutional set-up of such policies, mainly the regional management of the funds, exacerbates the mediating mechanism of the local institutional quality. Perhaps it is worth questioning whether a more centralized cohesion policy structure can contribute more to closing the development gaps between advanced and poor regions.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE NASCENTI
DA ALTRE CRISI: L'ECONOMIA,
LE MIGRAZIONI E LA SALUTE

L'UNIONE EUROPEA
E LE SFIDE DELL'ECONOMIA

Gian Luigi Tosato*

Riflessioni sulla riforma della governance economica della UE

Sommario: 1. Premessa. – 2. La riforma non è da affossare. – 3. I pregi della riforma. – 4. La critica principale: lesione di una competenza riservata agli Stati. – 5. Altre critiche: (a) rigidità dei piani nazionali. – 6. Seguito: (b) difetto di riferimenti alla situazione complessiva dell'Unione. – 7. Seguito: (c) incompletezza della riforma. – 8. Gli strumenti giuridici per l'attuazione della riforma. – 9. Sintesi conclusiva

1. Con la Comunicazione del 9 novembre 2022 la Commissione ha fatto conoscere i suoi orientamenti in tema di revisione della governance economica dell'Unione. Anche se per ora si tratta di semplici orientamenti, da essi emerge un quadro normativo per molti aspetti innovativo rispetto a quello precedente. Non stupisce quindi che sulla riforma delineata dalla Commissione si sia acceso un vivace dibattito e si siano levate su di essa anche forti critiche. Di queste critiche – in particolare di quelle che presentano un rilievo giuridico-costituzionale – si intende dar conto nel seguito di questo scritto. Una breve riflessione sarà anche dedicata agli strumenti giuridici da utilizzare per l'attuazione della riforma.

2. Dico subito che non mi pare da accogliere la critica più radicale, secondo cui la riforma della Commissione andrebbe accantonata tout court. Ad avviso di chi sostiene questa tesi, la nuova disciplina sarebbe per più profili peggiorativa di quella precedente; sarebbe, in special modo, pericolosa per gli Stati molto indebitati come il nostro. Ad avviso dello scrivente la riforma merita invece di essere portata avanti. Indubbiamente essa si espone a critiche, che vanno debitamente considerate. Ma si tratta di critiche non decisive o superabili con opportune revisioni del progetto della Commissione. Per contro il nuovo quadro normativo presenta indubbi pregi, che lo fanno preferire rispetto all'assetto attuale.

3. Un primo significativo pregio è costituito dall'orizzonte a medio termine a cui è ancorata l'analisi della sostenibilità del debito. Si prevede

* Professore emerito di diritto dell'Unione europea, Università di Roma "La Sapienza".
Il presente testo è stato pubblicato precedentemente su *Astrid Rassegne* n. 4/2023.

infatti che ogni Stato membro predisponga un piano di aggiustamento graduale del debito nell'arco di quattro anni, estensibili a sette (in funzione di investimenti e riforme). Il che costituisce un indubbio vantaggio rispetto alle regole attuali che prevedono programmi e obiettivi annuali. Inoltre, il possibile allungamento ai sette anni attribuisce un giusto premio a programmi di investimenti e riforme. Non si tratta propriamente della c.d. golden rule, in quanto le spese relative a queste voci non sono deducibili dal computo del debito; ma è pur sempre un incentivo ad evitare che investimenti e riforme siano sacrificati per esigenze di bilancio.

Un'ulteriore rilevante pregio della riforma della Commissione attiene alla personalizzazione dei piani di aggiustamento del debito. La disciplina ora in vigore si basa su regole numeriche di riduzione del deficit e del debito, da applicarsi su base annuale e con efficacia generale per tutti gli Stati membri: semplificando, riduzione dello 0,5 % del PIL per il deficit (in riferimento all'OMT) e di 1/20 di quanto il debito eccede il parametro del 60% del PIL. La riforma prevede invece percorsi differenziati per i singoli Stati membri, che tengono conto delle loro diverse situazioni di partenza e fissano per ciascuno obiettivi da raggiungere alla fine del piano. Più precisamente, si richiede che il deficit non ecceda il 3% del PIL e il debito presenti un andamento (decrescente) tale da garantirne una sua stabile sostenibilità.

Un terzo pregio della riforma concerne l'individuazione del criterio per monitorare il rispetto dei piani nazionali. Il sistema attuale si basa ad un tempo sul saldo strutturale di bilancio e sulla variazione della spesa primaria. Senonché il primo di questi due criteri, che è poi quello applicato in via principale, non è di agevole determinazione. Il saldo strutturale di bilancio, da intendersi come saldo nominale corretto in funzione del ciclo economico, rinvia al concetto di output gap, vale a dire alla differenza tra il prodotto interno effettivo e quello potenziale. Si tratta di un calcolo soggetto a numerose variabili, che lo rendono suscettibile (come lo è stato di fatto) di accese contestazioni. La Commissione propone ora di concentrarsi sull'unica regola della spesa primaria, al netto delle spese di disoccupazione e di entrate discrezionali una tantum. Anche la regola della spesa può dar luogo a difficoltà applicative, ma essa è soggetta a minori variabili e risulta più facilmente osservabile a livello europeo e nazionale.

I pregi ora richiamati – piani di aggiustamento del debito a medio termine, loro differenziazione con riguardo ai singoli Stati membri, monitoraggio in base al criterio della spesa – confermano che la riforma segna un'evoluzione migliorativa rispetto alle regole attuali; merita quindi di essere non affossata, ma portata avanti, sia pure con opportune revisioni.

4. Alla riforma si rimprovera di causare un'indebita lesione della competenza statale in materia di politiche di bilancio e il conseguente indebito rafforzamento del ruolo della Commissione (e di riflesso anche del Consiglio).

Non c'è dubbio che la determinazione delle proprie politiche economiche (in primis quelle di bilancio) costituisca una prerogativa che i Trattati riservano agli Stati. Come pure, è indubbio che i Trattati attribuiscono alla Commissione una funzione di indirizzo, sorveglianza, raccomandazione; ma né la Commissione e neppure il Consiglio hanno il potere di vincolare il contenuto dei bilanci statali. Se la riforma non rispettasse questi limiti, si porrebbe irrimediabilmente in contrasto con i Trattati.

Come ben si comprende, si tratta di una critica da prendere in seria considerazione. Se fondata, essa precluderebbe la possibilità di attuare la riforma con atti legislativi secondari. Si dovrebbe invece fare ricorso a una revisione dei Trattati, con tutte le note difficoltà che una procedura del genere comporta.

Il punto delicato riguarda il quadro di riferimento ("common framework") che la Commissione detta inizialmente per indicare agli Stati membri un percorso di aggiustamento del debito ("reference path"). La natura giuridica di questo atto non è per ora precisata. Se dovesse prescrivere un programma vincolante per i singoli Stati, entro il quale si devono contenere strettamente i piani nazionali e che si impone comunque agli Stati in caso di mancato accordo con la Commissione: ebbene, se così fosse, allora la critica in esame risulterebbe fondata. In effetti, si avrebbe un trasferimento di competenze dagli Stati alla UE e l'attribuzione di poteri alle istituzioni di quest'ultima (in particolare alla Commissione), che vanno al di là dei vigenti Trattati.

Senonché mi pare da escludere che la Commissione abbia inteso attribuire efficacia vincolante al common framework iniziale. Intanto una tale efficacia sarebbe in palese contrasto con quanto afferma la stessa Commissione, e cioè che la sua riforma rispetta i Trattati e può dunque essere attuata senza una loro revisione. E poi la natura vincolante non sarebbe coerente con altre finalità della riforma che la Commissione considera di particolare rilievo. Mi riferisco in particolare all'intento di assicurare piena titolarità nazionale ai piani di aggiustamento, come pure di attribuire una base contrattuale agli impegni assunti dai singoli Stati. L'una e l'altra finalità sarebbero evidentemente frustrate se fosse la Commissione a dettare inizialmente un programma che si impone obbligatoriamente agli Stati.

La critica in esame, anche se superabile, suggerisce tuttavia l'opportunità di meglio chiarire la riforma sul punto ora discusso. Sarebbe il caso di precisare in termini espliciti che l'atto iniziale della Commissione (i) non

ha efficacia vincolante , (ii) contiene solo linee guida di carattere generale (tempistica, obiettivi, strumenti di controllo), (iii) si astiene dal dettare programmi specifici per i singoli Stati o, se lo fa, (iv) associa fin dall'origine questi ultimi nella definizione dei rispettivi programmi. Si evita in tal modo, oltre alle criticità e agli inconvenienti sopra descritti, anche una poco produttiva duplicazione di lavoro a livello europeo e nazionale.

5. Altre critiche mosse alla riforma sono volte a evidenziare non tanto una sua contrarietà ai Trattati, quanto piuttosto suoi difetti o carenze di impostazione.

In questo ordine di idee, una prima critica riguarda la rigidità dei programmi di aggiustamento del debito. In principio i piani nazionali dovrebbero restare fermi per i primi quattro anni. Una loro modifica è consentita solo in presenza di forti e imprevedibili cambiamenti del contesto economico e richiedono un apposito benestare della Commissione e del Consiglio. In casi di eccezionale gravità, può trovare anche applicazione la clausola di salvaguardia, individuale o collettiva, che determina una completa sospensione dei piani nazionali. Ma si tratta di situazioni del tutto straordinarie , al di fuori del controllo degli Stati , e anche in questi casi è richiesta una preventiva autorizzazione della Commissione e del Consiglio.

L'esigenza di assicurare una certa stabilità agli impegni presi dagli Stati membri non è immotivata, specie per gli Stati dell'area euro. La Commissione evidentemente si preoccupa che il graduale aggiustamento del debito venga rinviato da un anno all'altro, come ripetutamente verificatosi in passato. Si ripropone al riguardo la nota contesa tra regole e discrezionalità. La flessibilità delle regole evita una loro "stupida" rigidità, ma espone anche al rischio di deroghe opportunistiche e trattamenti discrezionali scarsamente controllabili. Occorre evidentemente introdurre un giusto equilibrio fra le due opposte esigenze.

6. La disciplina di bilancio delineata dalla Commissione si basa su parametri e obiettivi riferiti ai singoli Stati membri isolatamente considerati. La stessa impostazione caratterizza la disciplina in tema di squilibri economici eccessivi, anch'essa tarata su valutazioni relative alla situazione specifica di ciascuno Stato.

Ne discende indubbiamente un difetto di impostazione della riforma. In effetti essa non tiene adeguatamente conto dell'interdipendenza fra i vari Stati membri, degli effetti che le politiche di bilancio praticate da uno Stato producono sugli altri. Analogamente la riforma omette di porsi obiettivi di stabilità finanziaria e di crescita economica dell'Unione nel suo

complesso: una carenza che appare particolarmente grave con riguardo all'eurozona.

E' auspicabile che alla lacuna ora segnalata si ponga mano in sede di rivisitazione della proposta della Commissione. La via per farlo può essere offerta da una considerazione congiunta della disciplina di bilancio e di quella relativa agli squilibri economici eccessivi. Per la verità, la Commissione non manca di accennare agli effetti reciproci fra le due discipline. Ma lo fa pur sempre con riferimento ai singoli Stati. Sarebbe invece il caso di valorizzare l'interconnessione fra le due discipline nei rapporti dei vari Stati fra di loro e con una proiezione degli effetti sull'eurozona (o l'Unione) complessivamente considerate.

7. La riforma proposta dalla Commissione è palesemente incompleta. Anche se la sua intitolazione parla di governance economica della UE senza specificazioni, in realtà essa si occupa solo di regole di bilancio e relative procedure di attuazione e controllo. Resta pertanto al di fuori il noto tema della capacità fiscale dell'Unione.

Non si tratta di una carenza di poco conto. Viene così a mancare uno strumento essenziale di governare economica: disciplina di bilancio per gli Stati e capacità fiscale centralizzata sono complementari. In assenza della seconda, tutto il peso della stabilità del sistema si concentra sulla prima, con tutti i rischi che ne conseguono. Per contro è chiaro che le politiche economiche nazionali richiedono di essere sostenute e integrate da efficaci politiche europee. E' solo con iniziative dell'Unione che si può far fronte a gravi shock (simmetrici e asimmetrici), come pure curare la produzione di beni pubblici di interesse collettivo (in settori quali ambiente, innovazione, reti trans-europee).

Per la verità, la Commissione è ben consapevole di questa carenza. Essa spiega tuttavia che non ha voluto appesantire la riforma con un tema politicamente controverso, che potrebbe bloccare una necessaria revisione delle regole di bilancio. In effetti è facile rendersi conto che la capacità fiscale dell'Unione coinvolge subito la questione di come essa vada finanziata; e che le risorse dell'Unione provengono quasi esclusivamente da contributi degli Stati o da loro garanzie a fronte di debiti dell'Unione. Di qui la forte opposizione di taluni Stati membri ad azioni sviluppate a livello europeo, nel timore di una distribuzione disuguale di oneri e benefici.

La recente crisi pandemica, e le iniziative che ne sono seguite (in primis il NGEU), dimostrano che una capacità fiscale dell'Unione può essere nell'interesse immediato o futuro di tutti gli Stati membri. Ma non è questa la sede per approfondire l'argomento. Si può convenire con la

Commissione che una riforma incompleta è preferibile a nessuna riforma. La questione della capacità fiscale della UE non va certo trascurata; essa conserva un'importanza centrale. Ma è probabile che, nel contesto politico attuale, essa debba attuarsi con azioni singole di evidente interesse comune, rinviando ad altri tempi una sua stabile definizione di carattere istituzionale.

8. Fermo restando il chiarimento circa la natura giuridica (non vincolante) del common framework iniziale della Commissione (supra, par. 4), la riforma rispetta i Trattati e può quindi essere attuata senza ricorrere alla pesante procedura richiesta per la loro revisione. In effetti non è introdotta alcuna modifica alle norme di sorveglianza preventiva dell'art. 121 TFUE o a quelle relative ai meccanismi correttivi dell'art. 126 TFUE. In particolare restano ferme la definizione di deficit e debito eccessivo e i relativi parametri del 3% e del 60% del PIL.

Esclusa dunque la presenza di lesioni dei Trattati, la riforma incide invece profondamente sulla regolamentazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Essa va dunque attuata con le stesse fonti secondarie su cui si fonda il PSC, vale a dire atti legislativi basati sui poteri conferiti all'Unione dagli articoli 121.6, 126.14 (par. 2) e 136.1 TFUE. Tenuto conto che la riforma tocca quasi esclusivamente il braccio preventivo della disciplina di bilancio, trovano essenzialmente applicazione gli articoli 121.6 e 136.1, che abilitano appunto interventi normativi in questo settore. L'art. 121.6 TFUE offre una base sufficiente nel caso di norme indirizzate a tutti gli Stati membri; va utilizzato congiuntamente all'art. 136.1 nel caso di disposizioni specifiche per gli Stati dell'area euro. In tutte due le ipotesi gli atti normativi sono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, e dunque con delibere a maggioranza del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.

All'art. 126.14 (par. 2) TFUE occorre invece fare riferimento a proposito della regola dell'1/20 di riduzione annuale del debito eccedente il 60% del PIL, regola che la riforma intende superare con un percorso più flessibile di aggiustamento del debito. Il requisito dell'1/20 è infatti contenuto nel regolamento 1467/97 (come emendato dal regolamento 1177/2011), che riguarda il braccio correttivo della disciplina di bilancio e si basa appunto sull'art. 126.14 (par. 2). La modifica dovrà essere dunque adottata con la procedura speciale ivi stabilita, che richiede una delibera all'unanimità del Consiglio (il Parlamento europeo è solo consultato, come pure la Banca Centrale europea).

Occorre segnalare che la regola dell'1/20 si trova anche inserita nell'art. 4 del c.d. Fiscal Compact, un accordo internazionale extra-UE intervenuto

fra gli Stati euro. A me pare, tuttavia, che non sia necessario procedere a una modifica del Fiscal Compact, che richiederebbe la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti. In effetti l'art. 2 del Fiscal Compact stabilisce che le sue norme devono essere interpretate e applicate in conformità con il diritto dell'Unione (dunque non solo i Trattati istitutivi, ma anche le fonti secondarie). Inoltre il suo art. 4, dove si trova la regola dell'1/20, fa espresso richiamo al regolamento 1467/97. Il che porta a ritenere che sia sufficiente una modifica di questo regolamento, destinata poi a essere recepita automaticamente nel Fiscal Compact.

9. La riforma della Commissione consiste per ora in semplici orientamenti, aperti a revisioni e integrazioni. Essa appare peraltro sostanzialmente migliorativa delle regole attuali sotto vari profili (in particolare: piani di aggiustamento del debito a medio termine, differenziati con riguardo ai singoli Stati membri e parametrati al criterio della spesa). La riforma merita quindi di essere portata avanti e non già accantonata come da taluni auspicato.

Questo non toglie che essa si presti a critiche da prendere in seria considerazione. Va innanzitutto chiarito che il common framework iniziale della Commissione non ha efficacia vincolante; non costituisce un programma (reference path) entro il quale i piani nazionali si devono obbligatoriamente mantenere. Sarebbe anche opportuno precisare che questo atto della Commissione si limita a fissare linee guida di carattere generale, non direttive specifiche per i singoli Stati; o, quantomeno, si dovrebbe prevedere che alla loro elaborazione siano chiamati a partecipare anche gli Stati destinatari.

E' il caso inoltre di assicurare una maggiore flessibilità ai piani nazionali, che in principio dovrebbero rimanere fermi per i previsti quattro/sette anni. Indubbiamente una certa rigidità delle regole protegge da comportamenti opportunistici degli Stati e trattamenti discrezionali (scarsamente controllabili) della Commissione. Ma un difetto di flessibilità può rendere le regole incapaci di adattarsi a contesti economico-finanziari rapidamente mutevoli. Come sempre, occorre trovare un giusto equilibrio tra rigidità e flessibilità delle regole.

Conviene por mano altresì a un'ulteriore difetto della riforma. La disciplina di bilancio ivi delineata, come pure quella relativa agli squilibri macroeconomici, sono parametrize su obiettivi riferiti ai singoli Stati membri isolatamente considerati. Si omette in tal modo di tenere conto della interdipendenza tra le politiche economiche nazionali; manca inoltre una visione di obiettivi di stabilità economica e finanziaria per l'Unione nel suo complesso. A questa duplice lacuna dovrebbe potersi sopperire con una valutazione congiunta di problemi di bilancio e squilibri macroeconomici,

che tenga conto della loro interconnessione e li proietti a livello di Unione o almeno di eurozona.

Spiace inoltre constatare che non trova spazio nella riforma il tema della capacità fiscale dell'Unione. Viene così a mancare uno strumento essenziale di governance economica: disciplina di bilancio per gli Stati e capacità fiscale dell'Unione sono strettamente complementari. Le politiche economiche nazionali richiedono di essere sostenute e integrate da efficaci politiche europee. Sono solo quest'ultime che possono far fronte a gravi shock (simmetrici o asimmetrici) o darsi carico della produzione di beni pubblici di interesse generale. La Commissione ha giustificato la lacuna spiegando di non aver voluto appesantire la riforma con una questione controversa, suscettibile di bloccarne l'approvazione. Si può convenire che una riforma incompleta è preferibile a nessuna riforma. Resta tuttavia che la creazione di un'adeguata capacità fiscale dell'Unione deve rimanere all'ordine del giorno, perché riveste un'importanza centrale per il processo di integrazione europea.

In definitiva, la riforma della Commissione merita di essere portata avanti, opportunamente emendata di taluni difetti e carenze. Alla sua attuazione si può procedere senza revisione dei Trattati (fonte primaria), con l'adozione di atti legislativi (fonte secondaria), come si è fatto per l'originario pacchetto del PSC e sue successive modifiche (da ultimo i c.d. Six Pack e Two Pack).

Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU

SOMMARIO: 1. Il programma *Next Generation EU*. – 2. La questione del deficit democratico a fronte dell'incremento dei poteri della Commissione europea. – 3. Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella determinazione di nuovi tributi europei. – 4. La mancanza di flessibilità del meccanismo di fronte alle nuove sfide economiche e geopolitiche mondiali. – 5. Ma il programma aiuta veramente i giovani? – 6. Conclusioni.

1. Il programma *Next Generation EU* è uno strumento posto in essere dall'Unione europea per aiutare gli Stati membri a ricostituire il tessuto socioeconomico, profondamente colpito dalla pandemia da COVID-19, nel corso del biennio 2019-2020.

Il piano è stato approvato nel corso di un Consiglio europeo straordinario nel corso del mese di luglio 2020¹: esso è estremamente articolato e complesso, tanto è vero che la sua attuazione – diversamente da quanto di norma avviene per gli altri fondi di origine europea – ha richiesto l'adozione di una nutrita serie di atti di diritto derivato².

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea, Università di Roma "La Sapienza".

¹ Nel corso della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – conclusioni 21 luglio 2020 (EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4). In dottrina v., anche per ulteriori riferimenti, In dottrina v. G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in LUISS Policy Brief, n. 23/2020, reperibile al sito <https://sep.luiss.it/brief/2020/05/01/g-l-tosato-recovery-fund-legal-issues>; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari, 2021, 168 ss.; F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, 169 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

² In concreto, le istituzioni hanno emanato, cinque regolamenti ed una decisione. Si tratta, nella specie dei seguenti atti: Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19, in GU L 433I, 22.12.2020, p. 23-27; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce

Lo strumento in questione implica che la Commissione emetta obbligazioni sui mercati finanziari e che, successivamente, a fronte dei programmi di riforme economiche presentati dagli Stati membri, proceda all'erogazione di determinati fondi, sia a titolo gratuito, sia quali prestiti a tasso agevolato. L'idea di fondo è che la Commissione europea, godendo della qualificazione di "tripla A" da parte delle principali agenzie di rating, possa emettere obbligazioni sui mercati ad un tasso più favorevole rispetto a quello al quale avrebbero accesso taluni Stati. Con la conseguenza che restituire le somme raccolte dovrebbe risultare meno oneroso per la Commissione, piuttosto che per i singoli paesi (soprattutto se, già prima dello shock pandemico, presentavano un debito pubblico elevato).

Vale peraltro la pena di osservare che i fondi che provengono dalla Commissione non possono mai essere considerati del tutto gratuiti. Innanzitutto perché questi vengono corrisposti solo a fronte di un serio programma di riforme economiche e di target progressivamente raggiunti, anche in termini di incremento di PIL ovvero di aumento dei livelli occupazionali. I singoli Stati, infatti, hanno dovuto presentare dei programmi finanziari, suddivisi in investimenti e in riforme, che hanno richiesto un notevole sforzo ideativo; e che comporteranno la gestione di svariati provve-

il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in GU L 433I, 22.12.2020, p. 11-22; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in GU, L 433 I, del 22 dicembre 2020, p. 1 ss.; Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce uno strumento di sostegno tecnico, in GU L 57, 18.2.2021, p. 1-16; Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in GU, L 57 del 18.2.2021, p. 17 ss.; Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, in GU L 424, 15.12.2020, p. 1-10. Da ultimo, è opportuno ricordare che la Commissione ha adottato due atti delegati: si tratta, nella specie del Regolamento delegato (UE) 2021/2105 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, definendo una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale e del regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, rispettivamente in GU L 429, 1.12.2021, p. 79 ss. e 83 ss. Avverso il regolamento 2020/2092 è stato proposto un ricorso per annullamento da parte dell'Ungheria e della Polonia, respinto dalla Corte di giustizia con le sentenze del 16 febbraio 2022, rese sui ricorsi C-156/21 e C-157/21, rispettivamente ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98.

dimenti normativi, nonché di manovre finanziarie articolate e complesse negli anni a venire³. Nella predisposizione di detti programmi, gli stessi Stati hanno dovuto tenere conto non solo degli obiettivi generali stabiliti dal programma, ma anche delle raccomandazioni indirizzate dalla Commissione ai singoli paesi, nell'ambito del biennio 2019 e 2020 (poi aggiornate, da ultimo, nel corso del 2022). Sotto questo profilo, pertanto, l'idea sottostante non sembrerebbe poi così diversa, fatta eccezione per le dimensioni del fenomeno, rispetto all'erogazione di aiuti economici che avviene abitualmente nell'ambito della politica di coesione territoriale: anche se, naturalmente, le modalità di raccolta delle somme sono ben diverse da quelle abitualmente utilizzate in quel settore⁴.

In secondo luogo, perché, a fronte dell'erogazione dei fondi, si prevede che le istituzioni europee istituiranno nuove forme di prelievi fiscali⁵, i quali graveranno anche sui cittadini dei paesi beneficiari.

Per entrambe queste ragioni, appare quindi illusoria l'impressione che l'erogazione dei fondi corrisponda ad un mero atto di liberalità. A prescindere da questa annotazione, che in definitiva attiene essenzialmente alla prospettiva con la quale si guarda al nuovo assetto della *governance* economica europea, piuttosto che alla fenomenologia giuridica, il programma – pur nella sua rilevanza per la ripresa economica dell'eurozona e dell'Unione nel suo complesso – presenta taluni difetti strutturali. Questi problemi, invero, non sembrano essere stati risolti dalla normativa di attuazione. Tutto al contrario, il decorso del tempo e gli eventi successivi al lancio, avvenuto ormai quasi tre anni or sono, hanno forse contribuito a renderli maggiormente evidenti.

³ Per la critica dell'impostazione "neoliberale" che caratterizza il programma NGEU v. A. SOMMA, *Il consenso di Bruxelles. Il Recovery plan sulle orme della Troika*, in *Micromega*, 3 maggio 2021.

⁴ Proprio il fatto che il soggetto obbligato in proprio sia la Commissione europea, e non i singoli Stati membri, è stato generalmente letto come un mutamento della c.d. "solidarietà economica europea", che, stante il disposto dell'art. 125 TFUE, è abitualmente caratterizzata da una totale assenza di condivisione degli oneri economici spettanti ai singoli Stati. Per la discussione sul punto v., anche per ulteriori riferimenti, G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 77 ss., 90 ss.; G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in *OIDU*, 2020, p. 411 ss., 443 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian Moment Come for Europe?*, in rivista.eurojus.it, 2021, p. 22 ss.; S. CAFARO, *L'evoluzione della costituzione economica dell'Unione: si è conclusa l'era della stabilità?*, in *Annali AISDUE*, 2022, p. 275 ss.

⁵ V. infra par. 3.

2. Il primo aspetto critico è che l'attuazione del programma *Next Generation EU* suscita, in parte, una reviviscenza dell'antica questione del deficit democratico. È infatti agevole notare che la Commissione dispone di un esteso potere di valutazione del grado di attuazione dei programmi presentati dagli Stati membri (i vari piani di ripresa e di resilienza), senza tuttavia incontrare effettive limitazioni da parte del Consiglio ovvero del Parlamento europeo.

Sotto questo profilo, viene in rilievo il Regolamento 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Per accedere alle risorse economiche, i paesi beneficiari hanno dovuto presentare, entro il 30 aprile 2021, un piano dettagliato delle riforme e degli investimenti che intendono attuare. La scadenza del 30 aprile dell'anno scorso era prevista in modo da collegare gli interventi al semestre europeo e consentire, così, alla Commissione di esercitare il consueto potere di controllo sull'elaborazione dei bilanci nazionali. I piani presentati dai paesi membri sono, in effetti, estremamente dettagliati. Essi si articolano in scadenze e obiettivi, intermedi e finali. I redattori dei singoli piani nazionali hanno inoltre avuto cura di chiarire quale sia l'impatto auspicato sulla crescita economica e l'incidenza di questa sull'incremento dei livelli occupazionali, in modo da permettere alla Commissione di espletare più agevolmente le verifiche sulla loro implementazione.

Detti piani sono stati valutati dalla Commissione e successivamente approvati dal Consiglio con apposite decisioni di esecuzione. Quindi, gli Stati membri e la Commissione, con un apposito accordo, hanno precisato le condizioni per ricevere le erogazioni e le scadenze da rispettare.

Le verifiche sull'attuazione del programma, come avviene di norma per la percezione dei fondi europei, si articola su più livelli. Una prima modalità di controllo è posta in essere in sede nazionale, da parte dello stesso Stato percettore, il quale deve verificare che, nella catena di erogazione dei finanziamenti per lo sviluppo dei progetti, non ricorrano casi di corruzione o di collusione. In altri termini, il principio generale è quello della trasparenza, con la conseguenza che spetta allo Stato beneficiario, ovvero all'OLAF e alla Procura europea, agire per la repressione degli eventuali illeciti.

Un secondo livello di controlli si situa a livello macroeconomico e si raccorda con la procedura per i disavanzi eccessivi. La prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi prevede che la Commissione indirizzi allo Stato membro un parere, laddove intraveda la possibilità di un deficit di bilancio. Se lo Stato membro prosegue nel disattendere le indicazioni della Commissione, il Consiglio può indirizzare allo stesso determinate raccomandazioni. Nel caso in cui lo Stato membro beneficiario sia incorso in

una duplice raccomandazione da parte del Consiglio, la Commissione europea può presentare, ai sensi dell'art. 10, del reg. 2021/241, una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni assunti e, conseguentemente, dei pagamenti.

Si tratta di un aspetto molto rilevante. La realizzazione del programma di riforme e di investimenti concordato con la Commissione, infatti, si fonda sul presupposto che lo Stato mantenga un livello di debito pubblico sostenibile. Questo implica – in via di fatto – un ulteriore vincolo per lo Stato membro beneficiario, perché solo le riforme “pro-mercato” sono accolte favorevolmente dagli investitori, i quali sono conseguentemente disposti a sottoscrivere le quote di debito pubblico necessarie per la realizzazione del programma. In altri termini, si determina una sorta di circolo virtuoso: solo se lo Stato rispetta gli accordi sottoscritti con la Commissione, attira gli investitori e, conseguentemente, riesce a mantenere i tassi di interesse sul proprio debito ad un livello contenuto.

Il potere di stabilire la sospensione spetta al Consiglio: tuttavia, come già avviene nello svolgimento ordinario della procedura per i disavanzi eccessivi di cui all'art. 126 TFUE, il procedimento di votazione all'interno del Consiglio è strutturato secondo il c.d. principio della “maggioranza inversa”⁶, in base al quale la decisione di sospensione dei finanziamenti si ritiene adottata se il Consiglio non riesce, entro un mese dalla presentazione della proposta della Commissione, a respingerla a maggioranza qualificata.

Se viene adottata la decisione di sospensione, lo Stato membro interessato deve porre in essere talune “misure opportune” (che sono, verosimilmente, già indicate nella proposta di decisione presentata dalla Commissione) entro sei mesi; e, solo successivamente, dietro dimostrazione di avere posto in essere tali misure, può chiedere la revoca della decisione e riattivare l'erogazione dei finanziamenti.

Il terzo livello di controlli è poi quello che si verifica, con cadenza semestrale, al momento della richiesta, da parte del paese beneficiario, del pagamento delle rispettive quote, sulla base degli stati di avanzamento nella realizzazione dei progetti. L'erogazione delle somme presuppone, infatti, che la Commissione abbia verificato l'effettiva esecuzione delle

⁶ Tale principio è stato introdotto con le modifiche apportate al c.d. Patto di stabilità e di crescita con il c.d. *Six-Pack* (così definito perché si compone di cinque regolamenti e di una direttiva) nel corso del 2011. V. in generale L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018, p. 82 ss., spec. 86 ss.

riforme e degli investimenti concordati ed il raggiungimento dei target intermedi⁷.

In questo caso, alla Commissione spetta un potere non solo di controllo, ma anche di decisione, che può esercitare senza bisogno dell'approvazione del Consiglio. Nell'ipotesi in cui la Commissione abbia adottato una valutazione negativa, l'erogazione del contributo è "sospesa" fintantoché lo Stato membro non pone in essere le misure richieste. Se l'inadempimento dello Stato prosegue per un periodo di diciotto mesi (quindi, nella sostanza, se lo Stato membro riceve tre valutazioni negative da parte della Commissione), il finanziamento stesso può essere oggetto di revoca⁸.

È evidente, pertanto, che il potere di controllo attribuito alla Commissione, specie per ciò che attiene al livello di realizzazione del programma concordato, risulta estremamente pervasivo. L'organo esecutivo può, infatti, verificare sia l'esistenza di disavanzi eccessivi, sia le eventuali difformità rispetto al piano approvato. E, in questo secondo caso, può autonomamente decidere di "sospendere" o, addirittura, diminuire o revocare il finanziamento, senza l'intermediazione di altre istituzioni⁹. In conclusione, il potere di decisione che può esercitare la Commissione nell'ambito del programma *Next Generation EU* risulta ben più esteso di quello attribuito alla stessa istituzione nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

Per provare a controbilanciare in qualche modo il potere della Commissione, il regolamento 2021/241 ha previsto una forma, invero alquanto labile, di controllo politico da parte del Parlamento europeo. Ai sensi dell'art. 26, del reg. 241, infatti il Parlamento può invitare, ogni due mesi, la Commissione a discutere dei vari aspetti concernenti l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza: questi comprendono i piani nazionali concordati dagli Stati membri, le valutazioni effettuate dalla Commissione, il progressivo conseguimento degli obiettivi.

Questo aspetto deve essere valutato unitamente a quanto stabilito in un apposito Accordo interistituzionale, concluso tra le tre istituzioni politiche, nel mese di dicembre dello scorso anno¹⁰.

⁷ Il considerando n. 52, del reg. 2021/241, prevede, peraltro, che la Commissione richieda al Comitato economico e sociale "di esprimere un parere sul conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi da parte degli Stati membri sulla base di una valutazione preliminare da parte della Commissione".

⁸ Art. 24, par. 6-9, reg. 2021/241, cit.

⁹ V. PIERALBERTO MENGOSZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, p. 198.

¹⁰ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, nonché sulla cooperazione in materia

Detto Accordo prende, infatti, atto della necessità di un adeguato coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio nella realizzazione del programma *Next Generation EU* e, a tal fine, cerca di introdurre ulteriori forme di cooperazione interistituzionale. Secondo l'Accordo, la Commissione è soggetta a determinati obblighi supplementari rispetto a quelli previsti dalla normativa derivata. Innanzitutto l'organo esecutivo deve fornire dettagliate informazioni (che è tenuta ad aggiornare costantemente), comprensive delle stime finanziarie, degli stanziamenti e degli impegni. Il Parlamento europeo ed il Consiglio devono poi disporre della specificazione, in un apposito documento allegato al progetto di bilancio, di tutte le entrate finalizzate alla realizzazione del programma ed in particolare di quelle destinate al fondo per la ripresa e la resilienza. Inoltre devono essere organizzate riunioni interistituzionali, almeno con cadenza quadrimestrale ovvero dietro specifica richiesta. Infine, sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio possono indirizzare in ogni momento osservazioni scritte alla Commissione, delle quali essa si impegna «a tenere debitamente conto». Tali obblighi supplementari di informazione devono, poi, essere rispettati anche nel caso in cui si verificano degli scostamenti significativi rispetto alle previsioni iniziali.

Pur alla luce delle previsioni dell'Accordo interistituzionale, l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni politiche coinvolte nella realizzazione del programma *Next Generation EU* non sembra migliorare in maniera significativa.

A fronte di competenze estremamente pervasive della Commissione europea nei confronti della politica economica degli Stati membri, il potere del Parlamento europeo di “invitare” la Commissione a riferire sull'attuazione dei programmi ad una certa cadenza temporale ovvero di presentare osservazioni scritte costituisce, invero, una forma di controllo alquanto labile. Sembrerebbe quasi che la finalità del legislatore europeo sia non tanto quella di favorire il dialogo interistituzionale, quanto piuttosto quella di circoscrivere un ricorso frequente, da parte del Parlamento, ai consueti strumenti di pressione politica previsti dai Trattati. Il sistema istituito dal reg. 2021/241 si configura, in effetti, come un meccanismo sostanzialmente chiuso, diretto a velocizzare le procedure per l'erogazione dei finanziamenti e per l'attuazione dei progetti. Rispetto a questo disegno, commissioni di inchiesta, *question time* e mozioni di censura, costituiscono evidentemente delle interferenze che possono incidere sulla

di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, del 16 dicembre 20, in GU del 22 dicembre 2020, L 433 I, p. 28 ss., Allegato I, parr. 41-46.

tempestiva realizzazione del programma¹¹. In quest'ottica, la previsione di specifici momenti di dialogo interistituzionale assolve quasi più alla funzione di cercare di escludere, almeno sul piano dialettico, altre eventuali e più penetranti forme di controllo politico, piuttosto che a favorirle.

Per completezza, deve precisarsi che il regolamento 241 prevede che la Commissione elabori un quadro di valutazione di ripresa e di resilienza «che illustra i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri»: tale quadro è progressivamente aggiornato e dà conto, attraverso un sito internet, degli sviluppi, in relazione a taluno dei pilastri di operatività del programma¹². Si tratta, quindi, essenzialmente di un espediente per incrementare la trasparenza dell'attuazione del programma, ma che non dà luogo ad alcuna forma diretta di controllo politico.

Il dato sorprendente è tuttavia che tutti i momenti di confronto tra la Commissione e l'assemblea democratica vertono non sulla definizione degli obiettivi economici, ma soltanto sul livello di attuazione dei piani nazionali ovvero sul funzionamento complessivo del sistema.

Il Parlamento europeo è, infatti, escluso da ogni determinazione sul contenuto dei programmi presentati dagli Stati membri e dalla definizione degli obiettivi economici. Inoltre ogni paese membro, nella predisposizione dei rispettivi piani economici, deve tenere conto delle specifiche raccomandazioni indirizzate dalla Commissione europea nel corso del semestre europeo. Detti obiettivi sono stati decisi dal Consiglio europeo in occasione dell'approvazione del piano straordinario di aiuti; e non sono mai stati oggetto di ulteriori discussioni; e lo stesso aggiornamento delle indicazioni dirette al paese, avviene solo in occasione delle nuove raccomandazioni emanate dalla Commissione europea per l'anno successivo.

Come si può agevolmente rilevare, il Parlamento europeo, è di fatto escluso dall'esercizio di qualunque potere deliberativo. Mentre sarebbe indubbiamente più ragionevole che l'assemblea parlamentare potesse incidere sulle decisioni che riguardano il futuro dei cittadini dell'Unione¹³.

¹¹ Si tratta, verosimilmente, di prerogative sempre esercitabili da parte del Parlamento europeo, stante la superiorità gerarchica del Trattato istitutivo, rispetto ad una fonte di diritto derivato.

¹² Art. 30, reg. 2021/241.

¹³ Conclusione tanto più logica laddove si consideri che la base giuridica del regolamento è, l'art. 175 TFUE, che concerne la coesione economica e sociale. Per talune discussioni al riguardo v. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan*, cit., p. 655 ss.; G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *St. integr. eur.*, 2021, p. 245 ss., 246 s.

Quale conclusione provvisoria, si può quindi osservare come il ruolo del Parlamento europeo risulti sostanzialmente svilito nel funzionamento della nuova *governance* economica europea. Vediamo se a questa situazione possono, in qualche modo, supplire i parlamenti nazionali.

3. Si ritiene abitualmente che, ad un deficit di poteri di controllo politico sul Consiglio da parte del Parlamento europeo, possa fare da contraltare il potere che i parlamenti nazionali possono esercitare sui rappresentanti dei governi nazionali¹⁴. Sembrerebbe tuttavia che, nel funzionamento del programma di finanziamento in esame, il ruolo dei Parlamenti nazionali sia piuttosto residuale.

In particolare, l'intervento dei parlamenti nazionali, a livello europeo, è specificamente richiesto per l'introduzione dei nuovi tributi europei che dovranno essere introdotti per finanziare il programma.

Più precisamente, il meccanismo per l'introduzione di una nuova tipologia di risorse proprie, di cui all'art. 311, TFUE, attribuisce il ruolo principale al Consiglio, mentre assegna alle assemblee parlamentari un ruolo consultivo ovvero di mera approvazione. Da un lato, infatti, il Parlamento europeo viene semplicemente consultato, senza disporre al riguardo di un effettivo potere deliberativo; dall'altro, i Parlamenti nazionali, sono chiamati ad approvare la decisione del Consiglio, senza quindi disporre della possibilità di interloquire sul contenuto. Il ruolo delle assemblee parlamentari, nella procedura per l'introduzione di nuove risorse, risulta pertanto alquanto sacrificato: in definitiva, nessuna di queste, né quella europea, né quelle nazionali, partecipano al procedimento deliberativo, ma intervengono solo nel momento in cui le decisioni sono già state assunte in altra sede¹⁵.

Con specifico riferimento all'attuazione del piano *Next Generation EU*, la decisione 2020/2053, ha, da un lato, previsto l'introduzione di una nuova tassa sugli imballaggi in plastica e, dall'altro, stabilito un aumento straordinario della quota di contributo a carico degli Stati membri, laddove questa si renda necessario per finanziare il programma¹⁶.

¹⁴ Come prevede, d'altro canto, espressamente l'art. 10, par. 2, TUE. V., in generale, N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, 2019, p. 125 ss.

¹⁵ V. M.C. FREGNI, *Legitimacy in Decision-Making in Tax Law: Some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, parte 1, 2017, p. 410 ss., spec. par. 3.1.

¹⁶ La decisione è stata oggetto di impugnativa davanti alla Corte costituzionale federale, della quale si riferirà *infra* (v. nota 48). Inoltre, nel mese di dicembre 2021, la Commissione europea ha proposto l'istituzione di tre nuove risorse proprie per finanziare il programma: la prima si basa sulle entrate provenienti dallo scambio di quote di

Per quanto concerne la tassa sugli imballaggi in plastica non riciclabile, l'art. 2, lett. c), della decisione 2020/2053, prevede l'introduzione «di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo».

In questo modo, tuttavia, è stato posto in essere un mutamento di prospettiva nella concezione stessa del sistema delle risorse proprie. Mentre prima erano essenzialmente tributi di derivazione statale (tali erano sia la percentuale sull'IVA nazionale, sia la quota di RNL) ovvero strettamente connessi al funzionamento del mercato interno (come la Tariffa doganale comune, che evidentemente attiene all'operatività dell'unione doganale), con la decisione 2020/2053 è stata attribuita all'Unione una vera e propria capacità fiscale, che prescinde in sé dall'esercizio di una specifica libertà fondamentale¹⁷.

A questo punto sorge spontaneo il dubbio se il procedimento previsto dal Trattato istitutivo per l'introduzione di nuove risorse proprie rappresenti lo strumento idoneo per operare un cambiamento di portata siffatta¹⁸.

L'aspetto critico è proprio l'assenza di un reale potere deliberativo in capo ad un'assemblea rappresentativa dei cittadini europei. Se ne potrebbe finanche dedurre che il meccanismo previsto dalla disposizione pattizia violi, almeno sul piano sostanziale, il principio, tradizionale nel diritto tributario, abitualmente definito con il brocardo inglese "no taxation without representation", secondo cui solo coloro che sono liberamente eletti dal popolo possono introdurre prelievi fiscali. Si tratta di un principio, nato appunto

emissioni (ETS), la seconda attinge alle risorse generate dal proposto meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere dell'UE, la terza è fondata sulla quota degli utili residui delle imprese multinazionali che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE secondo il recente accordo OCSE/G20 sulla redistribuzione parziale dei diritti di imposizione (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. La prossima generazione di risorse proprie per il bilancio dell'UE, Brussels, 22.12.2021 COM(2021) 566 final).

¹⁷ La tassa viene infatti riscossa anche all'interno dello Stato. Essa prescinde pertanto dalla circolazione della merce in altri paesi membri.

¹⁸ È in realtà dubbio se il procedimento in questione realizzi autonomamente una modifica del Trattato istitutivo; o se esso non sia piuttosto una mera integrazione o attuazione delle norme del Trattato. In dottrina v. G. ISAAC, *Les finances communautaires*, in *Revue trimestrielle de droit europeenn*, 1980, p. 302 ss.; L.S. ROSSI, *La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 179 ss.; M. DONY, *La réforme des procédures financières au sein de l'Union européenne*, in M. DONY, L.S. ROSSI (dirs.), *Démocratie, coheréce et transparence: vers une constitutionnalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2008, p. 89 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 6a ed., Bari, 2020, p. 68.

con la costituzione inglese¹⁹, che tuttora costituisce il presupposto di ogni sistema impositivo²⁰.

In questo contesto, si assume di norma che solo l'assemblea parlamentare, democraticamente eletta e politicamente responsabile delle proprie scelte, possa legittimamente imporre i tributi. È evidente che, sotto questo profilo, un procedimento nel quale le assemblee elettive intervengono solo per approvare quanto deciso in altra sede non risponda pienamente a questa diffusa idea di democrazia.

A ciò si aggiunga che l'introduzione di un'imposta in misura fissa e generalizzata in tutti gli Stati membri potrebbe non rispettare il principio di progressività, abitualmente previsto a livello di norma costituzionale²¹. La tassa sugli imballaggi di plastica non riciclabile, infatti, grava in maniera uniforme su tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito ed a prescindere dal sistema economico e fiscale del paese nel quale essi sono stabiliti²².

Infine, si può anche desumere che la stessa imposta finisca per essere poco rispondente ai principi che dovrebbero governare ogni sistema impositivo. È infatti evidente che la stessa non risponde a finalità allocative e redistributive, se non in maniera del tutto indiretta, attraverso il meccanismo di erogazioni agli Stati attraverso il piano NGEU. Per finalità allocativa nel diritto tributario, si intende, tuttavia, una redistribuzione del reddito a favore delle classi meno agiate, attraverso strumenti di sussidio sociale ovvero di servizi pubblici²³. Al contrario, il piano europeo mira a favorire

¹⁹ V.M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22 novembre 2013, p. 2 (reperibile online).

²⁰ Per il nostro ordinamento, il principio *no taxation without representation* è codificato dall'art. 23 Cost. È peraltro pacifico che le istituzioni europee, nell'ambito dei poteri conferiti attraverso l'art. 11 Cost., possano introdurre forme di prelievi (v. A. FEDELE, *Art. 23*, in U. DE SIERVO, A. FEDELE, *Rapporti civili*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca e Pizzorusso, Bologna, 1978, p. 21 ss., 93 ss.).

²¹ Il principio di progressività dell'imposta, in ragione della capacità contributiva, è espressamente previsto, per il nostro sistema, dall'art. 53 Cost. La dottrina in genere ammette che lo stesso sia suscettibile di deroghe in ipotesi circoscritte, in particolare per le imposte indirette (in dottrina v. F. BATISTONI FERRARA, *Art. 53*, in F. BATISTONI FERRARA, L. VENTURA, *Rapporti politici*, to. 2, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca e Pizzorusso, Bologna, 1994; G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, p. 761 ss.).

²² È d'altro canto verosimile ipotizzare che i produttori di imballaggi in plastica finiranno per far gravare l'aumento dei costi sui consumatori finali, rendendo in tal modo ancor più evidente la mancanza di progressività dell'imposta.

²³ Si ritiene abitualmente che il principio distributivo discenda dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 Cost. (v. F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi costituzionali*

uno stimolo economico, che verosimilmente avvantaggerà, in primo luogo, le imprese e le categorie produttive. In altri termini, la redistribuzione delle risorse agli Stati membri, attraverso il programma di erogazioni, non corrisponde all'accezione che detto termine normalmente riveste in materia fiscale²⁴. Tale mutamento, proprio per il carattere di novità in essa insito, avrebbe verosimilmente richiesto una modifica del Trattato istitutivo, in modo da rendere maggiormente incisivo il ruolo delle assemblee parlamentari.

Per concludere in relazione all'equilibrio istituzionale della nuova *governance* economica europea, è piuttosto evidente che il ruolo delle assemblee parlamentari, che già risultava piuttosto carente nella definizione degli obiettivi economici, nonché nell'esercizio dei controlli politici sull'organo esecutivo, risulti di fatto sacrificato anche per le modalità concretamente seguite per l'introduzione di una nuova categoria di risorse proprie²⁵.

A ciò si aggiunga che, in molti casi, i parlamenti nazionali non hanno neppure effettivamente partecipato alla definizione dei piani nazionali di ripresa e di resilienza approvati in sede nazionale. Ad esempio, in Italia, il piano è stato definito dal Governo e presentato alle camere, che sono state chiamate a visionarlo, discuterlo ed approvarlo, nel giro di tre giorni²⁶. Insomma, un calendario dei lavori che è stato studiato verosimilmente

tributari, in A. DI PIETRO (a cura di), *Per una Costituzione fiscale europea*, Padova, 2008, ss., p. 407 ss., 416 ss.).

²⁴ Se si assume che i principi ora delineati – ed in particolare quelli di progressività e di redistribuzione – siano fondamentali per il nostro assetto costituzionale, si potrebbe addirittura giungere alla soluzione che il conferimento di una potestà impositiva in capo alle istituzioni europee, operato con la decisione 2020/2092, si ponga al di fuori del campo di operatività dell'art. 11 Cost. (F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 88).

²⁵ Si tratta di un aspetto delicato, perché, nei prossimi anni, saranno verosimilmente introdotte, con il medesimo procedimento, altre categorie di risorse proprie. Nella specie, l'Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, nonché sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, del 16 dicembre 20, cit., all'Allegato II, p. 45 s., prevede in futuro anche l'introduzione di una tassa sulle emissioni di carbonio, un prelievo sul digitale e, infine, l'istituzione di una base imponibile comune sulle società.

²⁶ Il PNRR italiano è stato presentato dal Governo solo in data 25 aprile 2021 ed è stato successivamente approvato dalla Camera e dal Senato, rispettivamente, in data 26 e 27 aprile 2021. La circostanza che lo stesso sia stato presentato e discusso, da entrambe le camere, in soli tre giorni, ha reso pressoché impraticabile un effettivo dibattito parlamentare. Il PNRR italiano è stato poi definitivamente approvato dal Consiglio con decisione di esecuzione, in data 13 luglio 2021 (v. il comunicato stampa: *Via libera del Consiglio ai primi esborsi per la ripresa*, 13.7.2021, reperibile sul sito www.consilium.europa.eu).

anche al fine di contenere il dibattito parlamentare, alla luce della ristrettezza dei tempi disponibili²⁷.

Quindi, in relazione alla prima problematica in esame, quella del deficit democratico, è necessario concludere che permangono diverse perplessità sul modo nel quale la nuova governance economica europea si sta sviluppando. L'assetto che questa ha assunto sembra infatti prescindere sempre di più da quello che è il ruolo che dovrebbe logicamente spettare alle assemblee parlamentari nella definizione degli obiettivi economici e nell'introduzione di nuovi oneri sulla popolazione. E al momento non sembra che questo aspetto critico sia destinato a trovare una modalità di riequilibrio istituzionale²⁸.

4. Altra questione è valutare se il Programma sia effettivamente adatto all'evoluzione dei fenomeni macroeconomici e se esso sia in grado di adattarsi ai profondi cambiamenti geopolitici ai quali stiamo assistendo.

Il problema è rappresentato dal fatto che il programma europeo ed i relativi piani nazionali sono stati approvati per fare fronte alle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19. Verosimilmente gli Stati membri non si aspettavano che, poco dopo, avrebbero dovuto fare fronte ad un altro problema di rilevanza mondiale, quale è il conflitto russo-ucraino e la crisi che ne è derivata. La combinazione di una pandemia durata all'incirca due anni, che mostra tuttora sacche di recrudescenza in diverse parti del globo, unite alle conseguenze economiche di un conflitto che coinvolge due paesi situati al centro del vecchio continente, a poca distanza dalle frontiere dell'Unione europea, ha prodotto una serie di esiti nefasti, tali da incidere pesantemente sulla sostenibilità economica del ciclo produttivo.

Stiamo infatti assistendo a diversi scenari avversi²⁹, che potrebbero costringere diverse fasce della popolazione a mutare profondamente il proprio stile di

²⁷ Certamente il Governo italiano non sarebbe privo di responsabilità nella definizione della propria politica economica. Un'eventuale responsabilità del governo può naturalmente essere fatta valere in sede nazionale, attraverso una mozione di sfiducia: ma si tratta, a tutta evidenza, di un'ipotesi alquanto remota, alla quale gli stessi parlamenti nazionali eviteranno di fare ricorso per non pregiudicare l'attuazione dei programmi in corso di esecuzione e l'erogazione delle somme a favore del proprio paese.

²⁸ Tanto più che questo carattere sembra caratterizzare anche la fase di implementazione del programma: v. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2022, p. 725 ss.

²⁹ Tradizionalmente denominati, nel gergo economico, "cigni neri": questi consisterebbero in eventi inaspettati ed imprevedibili, che, proprio a causa della mancanza di preparazione e di resilienza dei meccanismi economici, producono conseguenze nefaste di ampia portata (v. N.N. TALEB, *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Milano, 2014, *passim*).

vita. Innanzitutto si registra la carenza di talune materie prime fondamentali, come il grano, del quale l'Ucraina, prima del conflitto, era uno dei principali produttori a livello mondiale. Detto cereale è la componente di base dell'alimentazione di una serie di paesi, sia sviluppati, sia in via di sviluppo. Soprattutto per i secondi, è estremamente difficile trovare dei surrogati a prezzi ragionevoli, in un breve lasso di tempo.

In secondo luogo, gli aumenti del gas e del petrolio, dei quali la Russia è un importante fornitore europeo, costituiscono una delle cause (se non quella principale) dell'aumento vertiginoso del costo dell'energia.

Con specifico riferimento al mercato europeo, il gas rappresenta la componente più rilevante per la produzione dell'energia elettrica³⁰. D'altro canto, il mercato dell'energia elettrica attualmente non prevede prezzi differenziati a seconda della tipologia della fonte di produzione (se fossile ovvero rinnovabile). Sia il mercato del gas, sia quello dell'energia elettrica, sono ormai quasi del tutto liberalizzati. L'idea di base è che la negoziazione del prezzo favorisca un uso consapevole dell'energia e che questa aiuti proprio la tutela dell'ambiente, sul presupposto che tale meccanismo induca una maggiore consapevolezza ed un uso più moderato delle risorse. Si tratta di una scelta compiuta molti anni addietro e, nei fatti, non agevolmente reversibile³¹. Seppure sul piano teorico le fonti di produzione di energia elettrica rinnovabili (idroelettrico, eolico, fotovoltaico) non utilizzano gas

³⁰ V., con riferimento all'Italia, la Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2022 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2022 dell'Italia, Brussels, 23.5.2022 COM(2022) 616 final, punto 27: «Il mix energetico dell'Italia è dominato dal gas naturale, quasi la metà è importato dalla Russia. Nonostante negli ultimi anni vi sia stato un certo aumento della quota di energie rinnovabili e biocarburanti, l'Italia produce quasi la metà della propria energia elettrica a partire da gas naturale, di cui il 43 % è importato dalla Russia (...), mentre produce soltanto il 4,4 % del gas naturale che attualmente usa a livello nazionale».

³¹ Il mercato del gas è stato, infatti, integralmente liberalizzato già con la Direttiva 98/30/CE (successivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2009/73/CE); quello dell'energia, con la direttiva 96/92/CE (anche questa varie volte modificata e, da ultimo, sostituita dalla Direttiva 2019/944/UE). In dottrina v. M. CARTA, *La liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale nell'Unione: il mercato interno dell'energia elettrica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 771 ss.; T.M. MOSCHETTA, *Il mercato comunitario del gas naturale*, Milano, 2009; M.S. DE FOCATISS, A. MASTRONI, *Il mercato del gas, tra scenari normativi e interventi di regolazione*, Milano, 2013; M. MARLETTA, *Il quadro giuridico europeo sulle energie rinnovabili*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, 465 ss.; F. VETRÒ (a cura di), *Il mercato dell'energia elettrica a vent'anni dalla liberalizzazione*, Milano, 2019; PIERALBERTO MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, 285 ss.; ID., *L'idea di solidarietà*, cit., p. 123 ss.

naturale, per una serie di ragioni, esse dipendono tuttora dal prezzo dell'energia prodotta da fonte fossile³². A ciò si aggiunga che le fonti rinnovabili sono attualmente insufficienti per sopperire al fabbisogno europeo, con la conseguenza che la produzione da energia elettrica da metano non può essere rimpiazzata, da un giorno all'altro, con risorse naturali³³.

A questi fattori (carenza di materie prime, vertiginoso aumento del prezzo del gas e, conseguentemente, dell'energia elettrica), già di per sé destabilizzanti, si devono poi sommare il costo delle sanzioni alla Russia, che ha finito per incidere sull'export di determinati di prodotti, specie su quelli di alta gamma³⁴.

Passando ad un'analisi della situazione geopolitica mondiale, si assiste ad una carenza dei semiconduttori per la produzione dei computer e dei dispositivi elettronici che rappresentano il materiale di base dell'industria digitale. Tale crisi, iniziata già durante la pandemia per il venir meno di talune catene di trasporti sulla lunga gittata, risulta ora ulteriormente aggravata, soprattutto a causa dell'atteggiamento ondivago, e a tratti dichiaratamente aggressivo, che la Cina sta assumendo nei confronti di Taiwan, che è il maggiore produttore mondiale del settore³⁵.

³² Una parziale differenziazione è stata introdotta con il regolamento 2022/1854, del 6 ottobre 2022 relativo a un intervento di emergenza per far fronte ai prezzi elevati dell'energia (GU L 261 I/1, del 7 ottobre 2022) il quale, da un lato prevede l'introduzione di un tetto massimo al costo dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (180 euro/MWh); dall'altro un contributo di solidarietà temporaneo a carico dei produttori di energia elettrica da fonti fossili (se i profitti conseguiti superano il 20%). In dottrina v. T.M. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare le sfide della sicurezza energetica: basi giuridiche e strumenti di attuazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 487 ss., 507 ss.

³³ A ciò si aggiunga che, per effetto della scelta di liberalizzazione del mercato, anche le fonti rinnovabili finiscono indirettamente per dipendere dal prezzo del gas. Esse risultano, infatti, particolarmente sensibili ai fattori climatici e stagionali (come ad esempio una diffusa siccità). Nel caso in cui i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili si siano impegnati a consegnare una determinata quantità di energia in certe fasce orarie, gli stessi devono ricorrere al mercato ordinario dell'energia nel caso in cui quella prodotta da fonti rinnovabili risulti insufficiente, cosicché finiscono per dipendere anch'essi dal prezzo di mercato dell'energia elettrica.

³⁴ Il valore totale stimato delle restrizioni all'esportazione di beni e tecnologie è pari a 32,5 miliardi di euro. Questa cifra rappresenta il 36% delle esportazioni dell'UE prima dell'invasione. Il 57% delle importazioni pre-belliche, pari a 89,9 miliardi di euro, è interessato dalle sanzioni. Il valore totale delle restrizioni all'esportazione di servizi è pari a 3,28 miliardi di euro, corrispondenti al 16% delle esportazioni di servizi dell'UE verso la Russia nel 2021. V. i dati riportati dal sito: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_it#:~:text=Il%2057%25%20delle%20importazioni%20pre,verso%20la%20Russia%20nel%202021.

³⁵ V.M. GABANELLI, *USA, Cina e i rischi nella sfida su Taiwan*, in *Il Corriere della sera*, 20 giugno 2022, p. 15.

La concomitanza di tutti questi elementi, infine, ha determinato un'impennata dell'inflazione³⁶. In questo contesto, la Banca centrale (ovvero l'organo che, con il SEBC, è competente per il mantenimento della stabilità dei prezzi) è intervenuta come può: alzando il tasso di interesse nell'area euro per contenere l'incremento del costo della vita³⁷. Detta tipologia di intervento, in definitiva, dimostra quali siano i limiti intrinseci della politica monetaria, la quale non riesce ad intervenire più di tanto a sostegno dell'economia reale, in una situazione di crisi generalizzata.

Tutti questi fattori, sommati tra di loro, come è ovvio, stanno determinando un ulteriore aumento dei costi che le imprese e le famiglie devono sostenere, oltre ad una diffusa difficoltà di ricorrere al credito per sostenere le attività produttive. Risulta pertanto sempre più evidente che i prezzi in precedenza concordati con le pubbliche amministrazioni per la realizzazione di determinate opere nell'ambito del programma *Next Generation EU*, non siano attualmente più sostenibili. In questo contesto occorre rinegoziare in singoli contratti; ovvero, nel caso in cui i fondi sono vincolati e non modificabili, è necessario ridurre la quantità delle opere da eseguire.

A fronte di questo scenario, il programma *Next Generation EU* si caratterizza per una certa rigidità strutturale. Il programma consente di apportare talune modifiche ai piani nazionali già approvati dalla Commissione, ma solo in misura molto limitata. Nella specie, l'art. 21, del citato reg. 2021/241, prevede espressamente che «(s)e il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive, lo Stato membro interessato può presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio... A tal fine, lo Stato membro può

³⁶ Questa, nella zona euro, è balzata in pochi mesi dal tasso medio dell'1,5% addirittura a quello del 9-10%: nella specie, nel mese di dicembre 2022, l'inflazione risultava essere del 9,2% nel mese di dicembre nell'area euro e del 10,4% nell'Unione europea complessivamente intesa (v. il Bollettino pubblicato da Eurostat, in data 18 gennaio 2023, *Annual Inflation Down to 9,2% in the Euro Area*, consultabile al sito <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15725179/2-18012023-AP-EN.pdf/e301db8f-984c-27e2-1245-199a89f37bca>).

³⁷ L'ultimo aumento (che segue ad altri già avvenuti nel corso del 2022 e del mese di febbraio 2023) è avvenuto nel corso della riunione del Consiglio direttivo del 16 marzo 2023 ed è consistito in 50 punti base, corrispondenti orientativamente nello 0,5% (v. il comunicato stampa <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.mp230316-aad5249f30.en.html>). Si riporta che l'aumento del tasso di interesse da parte della BCE per fare fronte all'inflazione corrisponda a circa il 3,5%.

proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza».

Talune modifiche possono, quindi, venire apportate ai singoli piani nazionali. Queste sono, tuttavia, subordinate dalla sussistenza di una duplice condizione: che siano strettamente correlate alla situazione specifica di determinati paesi e che dipendano dall'esistenza di circostanze oggettive. In altri termini: si possono discutere i singoli obiettivi da realizzare (c.d. *milestones*), ma solo quelli che dipendono strettamente dalle circostanze sopravvenute. In concreto, un paese può certamente chiedere di apportare talune modifiche al proprio piano nella situazione attuale, dimostrando che i costi per la realizzazione di tutte le opere previste è divenuto troppo oneroso. L'incremento della spesa determinato dall'aumento vertiginoso dei costi dell'energia e, conseguentemente, dell'inflazione appaiono in effetti circostanze oggettive, non dipendenti dal singolo Stato, tali da giustificare perlomeno una contrazione degli investimenti concordati a suo tempo con la Commissione³⁸.

Per fare fronte a questa serie di eventi avversi la Commissione ha adottato diversi atti, in genere privi di carattere vincolate. L'organo esecutivo ha pubblicato, in data 8 marzo 2022, una Comunicazione, denominata *RepowerEU*, con la quale mirava sia ad indurre gli Stati membri a ridurre i consumi, sia ad accelerare la transizione verso le energie rinnovabili³⁹. Successivamente, nel mese di maggio 2022, la Commissione ha pubblicato il piano per favorire l'affrancamento delle risorse energetiche dalla Russia⁴⁰. Quindi, in data 5 agosto 2022, il Consiglio ha adottato il regolamento 2022/1369⁴¹. Con gli atti di soft law e con il regolamento citati, l'Unione invitava gli Stati membri a ridurre i consumi di gas del 15% (nel periodo intercorrente dal 1° agosto 2022 al 31 marzo 2023⁴²) e a rivolgersi

³⁸ In questo senso v. L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2022.

³⁹ Comunicazione della Commissione a Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022) 108 final, Strasburgo, 8.3.2022. In dottrina v. F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 6 aprile 2022; B. MICUCCI, *La direttiva RED II tra novità e conferme*, in *Annali AISDUE*, 2022, 631 ss., 638 ss.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, del 18.5.2022, Bruxelles, 18.5.2022, COM(2022) 230 final.

⁴¹ Regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio del 5 agosto 2022 relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas, in GU L 206, 8.8.2022, p. 1-10.

⁴² La riduzione del 15% è, in linea di principio, un'esortazione agli Stati membri; tuttavia la stessa diviene obbligatoria nell'ipotesi in cui il Consiglio dichiara la sussistenza di uno

a canali alternativi per le forniture di gas (ed in particolare alla Norvegia e a taluni paesi del Nord Africa, al Canada e, infine, agli Stati Uniti).

Per finanziare tutte queste misure straordinarie e ridurre la dipendenza dalle forniture russe, la Commissione ha successivamente pubblicato una specifica guida, per coordinare la comunicazione dello scorso mese di marzo, il c.d. *REPowerEU*, con il programma *Next Generation EU*. Al contempo, l'Esecutivo ha presentato una proposta di modifica del citato regolamento 2021/241, istitutivo del dispositivo della ripresa e della resilienza⁴³, nonché, in data 1° febbraio 2023, delle linee guida aggiornate per la modifica dei piani di ripresa e resilienza nel contesto del *REPowerEU*⁴⁴. In estrema sintesi, con la proposta di modifica del regolamento e le linee guida, la Commissione ha cercato di creare modalità alternative di finanziamento per fronteggiare la crisi energetica. Detti strumenti prevedono, infatti, che i fondi necessari per affrontare a crisi energetica, siano, almeno in parte, reperiti attraverso una diversa allocazione (nella misura del 5% del totale) delle risorse già attribuite agli Stati membri nell'ambito della coesione sociale e territoriale e degli altri fondi strutturali⁴⁵, nonché nell'utilizzo dei fondi discendenti (venti miliardi di euro) dallo scambio di quote di emissioni di carbonio. Alla luce di questa diversa allocazione delle risorse europee disponibili, gli Stati membri sono invitati a presentare dei piani di ripresa e resilienza aggiornati⁴⁶. Nel caso in cui i programmi aggiornati perseguano direttamente gli obiettivi del piano *REPowerEU*, la loro approvazione avviene, infine, secondo una procedura accelerata.

stato di emergenza. Cfr., rispettivamente, artt. 3 e 5 del regolamento (UE) 2022/1369, cit.

⁴³ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, 2022/C 214/01, in GU C 214/1, del 31.5.2022.

⁴⁴ *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, consultabile al sito https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/C_2023_876_1_annexe_EN_0.pdf (il documento è ancora in forma di bozza, in attesa, evidentemente, che le modifiche normative proposte dalla Commissione vengano approvate).

⁴⁵ Nell'ambito del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, in GU L 231, 30.6.2021, 159-706.

⁴⁶ Vengono inoltre favoriti i progetti c.d. multi-paese e le misure transfrontaliere (v. il regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee, che modifica i regolamenti (CE) n. 715/2009, (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 e le direttive 2009/73/CE e (UE) 2019/944, e che abroga il regolamento (UE) n. 347/2013, in GU L 152, 3.6.2022, p. 45-102.

Allo stato, e sulla base di un'analisi *prima facie*, non sembra che queste misure siano effettivamente risolutive. Innanzitutto perché, per risultare operative, occorre che il legislatore europeo modifichi il regolamento 2021/241 in maniera corrispondente alla proposta. In secondo luogo perché i nuovi piani nazionali non saranno in grado di produrre i propri effetti prima della seconda metà del 2023, a seguito della loro approvazione nel contesto del semestre europeo. Da ultimo perché tutti gli interventi previsti dal piano *REPowerEU*, per produrre cambiamenti significativi, richiedono un notevole dispendio temporale: occorre infatti un certo numero di anni per produrre nuovi rigassificatori e renderli operativi, per mutare in maniera corrispondente le rotte degli approvvigionamenti e, infine, per realizzare nuove imprese che operano nel settore delle fonti rinnovabili e porle in condizione di produrre una quantità sufficiente di energia elettrica.

Insomma, le modifiche che possono essere apportate non sembrano né sufficientemente rapide, né a basso costo. Nell'insieme, esse non sembrano quindi di portata tale da consentire agli Stati membri di affrontare l'insieme delle sfide economiche e geopolitiche che si pongono nel momento stesso nel quale stiamo scrivendo.

Inoltre, esse sembrano di portata limitata anche sul piano contenutistico. Il dato che emerge dalla lettura combinata delle diverse comunicazioni emanate dalla Commissione europea è che uno Stato possa ridiscutere la parte del piano denominata investimenti, giustificando una contrazione degli stessi; ma che, in linea di principio, non possa modificare la parte del programma che prevede l'introduzione di riforme strutturali, cioè di quegli obiettivi che dipendono eminentemente dalle raccomandazioni elaborate dalla Commissione europea per ogni singolo paese (le c.d. *Country specific recommendations*), nell'ambito del semestre europeo, negli 2019-2020: cioè, con riferimento al momento nel quale è stato approvato il programma e sono stati presentati e approvati i singoli piani nazionali.

L'immodificabilità della parte concernente le riforme è determinata da una duplice ragione: innanzitutto perché le stesse sono funzionali rispetto ad un cambiamento complessivo del sistema economico del paese (si pensi, per fare un esempio, alla riforma della giustizia civile in Italia per attirare maggiori investimenti); in secondo luogo perché le riforme – in genere – non richiedono ulteriori spese o, laddove queste siano necessarie, esse non sono connesse all'aumento dei costi di determinate materie prime⁴⁷.

⁴⁷ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, cit.

Discende da questo assetto l'ovvia constatazione che uno Stato non può ridiscutere del piano di finanziamento nel suo insieme, né degli obiettivi generali che con questo intende raggiungere. Mentre appare evidente, come la situazione economica e geopolitica sia completamente diversa rispetto al momento nel quale è stato approvato il programma di finanziamento. In questo contesto sarebbe necessario non limitarsi a discutere di singoli aspetti dei piani nazionali approvati nel corso del 2021, ma occorrerebbe in effetti rinegoziare il piano nel suo insieme. Se non, addirittura, prevedere un nuovo programma *Next Generation EU* per fare fronte alla pluralità delle sfide che si pongono davanti a noi e sulle maggiori spese che, in conseguenza di queste, graveranno sulle future generazioni.

Ovviamente, la soluzione ideale consisterebbe proprio nel proporre un rinnovato programma di finanziamento. Ma questa strada non sembra allo stato percorribile. La ragione principale dipende dall'assetto strutturale dell'ordinamento europeo e della politica economica in generale. Il punto è che, nell'attuale assetto dell'ordinamento europeo, il programma non è riproducibile perché questo non sarebbe compatibile con la c.d. *no bail-out clause* di cui all'articolo 125 TFEU⁴⁸. Ove non ci si attendesse a questo assetto, il programma non consisterebbe più soltanto in un sostegno per realizzare determinate riforme, ma corrisponderebbe ad un vero e proprio accollo del debito degli Stati membri, espressamente vietato dal diritto primario⁴⁹.

⁴⁸ Anche la Corte costituzionale federale tedesca, nella decisione relativa alla decisione delle risorse proprie (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 06. Dezember 2022- 2 BvR 547/21 -, Rn. 1-43, spec. punto 214), ha posto in rilievo che i fondi raccolti attraverso il programma possono essere utilizzati solo per finanziare la ripresa economica dalla pandemia: «Höhe und Zweck der von der Europäischen Kommission aufzunehmenden Mittel von bis zu 750 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 sind ebenso begrenzt wie die mögliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland. Die entsprechenden Mittel sind ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise einzusetzen» (corsivo aggiunto).

⁴⁹ La Corte di giustizia ebbe infatti a precisare, nella nota sentenza *Pringle*, che il MES non costituiva alcuna violazione del divieto di *bail-out*, di cui all'art. 125 TFUE, perché il Trattato istitutivo non proibiva l'erogazione di prestiti soggetti all'obbligo di rimborso. Si può infatti leggere in detta decisione che: «la concessione di un'assistenza finanziaria ad un membro del MES, sotto forma di linea di credito, conformemente all'articolo 14 del Trattato MES, o sotto forma di prestiti, conformemente agli articoli 15 e 16 dello stesso Trattato, non comporta affatto che il MES si farà carico del debito dello Stato membro beneficiario. Al contrario, siffatta assistenza conduce a creare per quest'ultimo, il quale resta, per quanto riguarda i debiti esistenti, responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori, un nuovo debito nei confronti del MES. Va rilevato a tal fine che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 6, del Trattato MES, qualsiasi assistenza finanziaria concessa sul fondamento degli articoli 14-16 di quest'ultimo *deve essere rimborsata* al MES dallo Stato membro beneficiario e che, conformemente all'articolo 20, paragrafo 1, di detto

Ma a prescindere dai rilievi giuridici, è verosimile pensare che è la stessa capacità di finanziamento della Commissione sui mercati che ha già raggiunto un certo di livello di saturazione; con la conseguenza che la stessa non possa essere utilizzata nuovamente, se non a costo di un aumento dei tassi di interesse sulle nuove emissioni.

D'altro canto, per il nostro paese, una modifica di vasta portata del programma appare, di fatto, inattuabile anche per una serie di ragioni pratiche. Perché l'Italia, a differenza di altri paesi beneficiari, ha chiesto all'Unione europea tutta la somma disponibile, ovvero sia le sovvenzioni a fondo perduto, sia i prestiti. In questo contesto, la "scommessa" effettuata dal Governo, all'epoca presieduto da Mario Draghi, è consistita nell'ipotizzare di realizzare un tasso di crescita così elevato da recuperare e superare l'aumento del debito pubblico. Questo assetto, innanzitutto, preclude al nostro Paese la possibilità di accedere alla quota residua di prestiti per modificare il proprio PNRR alla luce delle mutate circostanze.

Ma soprattutto, il limite maggiore ad una modifica di vasta portata del PNRR italiano, è rappresentato dal livello del debito pubblico. In sintesi, per poter rispettare il programma a suo tempo concordato con la Commissione, l'Italia deve essere particolarmente attenta all'impatto che le sue azioni suscitano sui mercati e sugli investitori e, conseguentemente, sull'attrattività che il paese esercita sul mercato dei capitali⁵⁰. L'idea di fondo è quella di incrementare al massimo il fattore della crescita, nella speranza che questo consenta di ridurre e progressivamente compensare l'indebitamento complessivo dello Stato. In questo contesto, è agevole supporre

trattato, l'importo da rimborsare è maggiorato con un margine adeguato» (sentenza del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2012:756, punti 139-140).

⁵⁰ V. le preoccupazioni espresse da M. MESSORI, *Non solo opportunità. Alcuni punti deboli del PNRR italiano*, Policy Brief n. 42/2021, consultabile al sito <https://sog.luiss.it/it/news/2021/11/29/policy-brief-non-solo-opportunita-alcuni-punti-deboli-del-pnrr-italiano>: «Se tale ingente ammontare di risorse sarà effettivamente erogato dalla UE (per la parte di sua competenza) ma non sarà utilizzato dall'Italia in modo efficace ed efficiente, dopo il 2023 il rischio è di ritrovarsi con un Paese che sarà ancora più indebitato ma che non avrà rafforzato il proprio tasso potenziale di crescita. Questa eventualità è molto preoccupante perché, in quell'anno, verranno reintrodotte – pur se in forma rivista – le regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali e vi sarà un rallentamento (se non un cambiamento di segno) nella politica monetaria espansiva attuata negli ultimi sette anni dalla Banca centrale europea. Ciò rende ancora più necessario superare la prima criticità del PNRR italiano, che è stata segnalata alla fine del precedente paragrafo; e richiede l'individuazione di un punto di equilibrio fra sostegno alla crescita economica e riequilibrio dei conti pubblici, così da evitare che la dinamica del debito e della spesa pubblica si configurino come un secondo fattore di criticità».

che, nel caso in cui l'Italia non rispetti, in futuro, gli impegni assunti con la Commissione europea, ed in particolare laddove ometta di attuare le riforme che la Commissione sollecita da diversi anni, siffatta omissione determinerebbe una vera e propria fuga degli investitori, al fine di evitare un seppure ipotetico rischio di default del paese⁵¹.

A ciò si aggiunga che il rispetto del piano a suo tempo concordato con la Commissione è una condizione necessaria per potere accedere al c.d. "scudo antispread" apprestato dalla Banca centrale europea. Questo strumento (denominato TPI: *Transmission Protection Instrument*) è stato creato dalla BCE, in occasione della riunione del Consiglio direttivo del mese di luglio 2022, proprio per fare fronte all'aumento del tasso di interesse sui titoli di Stato di alcuni paesi ed evitare che gli attacchi speculativi nei confronti di un paese blocchino la trasmissione monetaria all'interno dell'eurozona. Tra le condizioni per l'attivazione di questo strumento di intervento straordinario, vi è, tra l'altro, proprio il rispetto del piano di ripresa e di resilienza a suo tempo concordato⁵².

Quindi, al di là dei problemi giuridici, è proprio la stretta interconnessione esistente tra il livello di indebitamento, gli esiti attesi dall'attuazione del PNRR e la possibilità di fare ricorso agli strumenti antispread

⁵¹ In questo senso v. L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR*, cit., 15 s.

⁵² Le condizioni per accedere al TPI (che in pratica consiste in un acquisto di titoli sul mercato secondario, con la specifica finalità di fermare gli attacchi speculativi) sono quattro: «(1) compliance with the EU fiscal framework: not being subject to an excessive deficit procedure (EDP), or not being assessed as having failed to take effective action in response to an EU Council recommendation under Article 126(7) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU); (2) absence of severe macroeconomic imbalances: not being subject to an excessive imbalance procedure (EIP) or not being assessed as having failed to take the recommended corrective action related to an EU Council recommendation under Article 121(4) TFEU; (3) fiscal sustainability: in ascertaining that the trajectory of public debt is sustainable, the Governing Council will take into account, where available, the debt sustainability analyses by the European Commission, the European Stability Mechanism, the International Monetary Fund and other institutions, together with the ECB's internal analysis; (4) sound and sustainable macroeconomic policies: complying with the commitments submitted in the recovery and resilience plans for the Recovery and Resilience Facility and with the European Commission's country-specific recommendations in the fiscal sphere under the European Semester» (v. il *Press release* del 21 luglio 2022, consultabile al sito <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721-973e6e7273.en.html>). In particolare, diverse perplessità ha suscitato il terzo punto, quello sulla sostenibilità del debito, che presenta evidentemente carattere discrezionale (v. A. BAGLIONI, *Scudo anti-spread: bisognerà meritarselo*, reperibile al sito <https://www.lavoce.info/archives/96350/scudo-anti-spread-bisognerà-meritarselo/>).

previsti dalla Banca centrale, che determina, almeno per il nostro paese, una sostanziale immodificabilità dell'originario programma finanziario⁵³.

5. Altra questione è capire se il programma, evocativamente denominato *Next Generation EU*, sia veramente concepito per le necessità concrete dei giovani che stanno attualmente studiando e che saranno immessi nel mondo del lavoro nel corso dei prossimi anni.

Il punto è che l'idea di fondo del programma è, in definitiva, la stessa che ha caratterizzato l'evoluzione del diritto dell'Unione europea: ovvero, realizzare riforme in senso liberista dei mercati, sul presupposto che questo assetto favorisca, in maniera quasi automatica, una migliore allocazione delle risorse e, in definitiva, il benessere della società. Anche il programma in esame, in definitiva, si fonda sull'idea che una maggiore crescita dell'industria legata all'ambiente e di quella digitale produca dei benefici in termini di miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

È evidente infatti che anche la c.d. "transizione ecologica", sia, in fondo, una scelta in senso capitalistico⁵⁴. In definitiva, gli stessi strumenti di

⁵³ Questo va letto congiuntamente con la riforma della *governance economica*, oggetto di discussione tra gli Stati membri in questo periodo (v. la Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'Unione, Bruxelles, 9.11.2022 COM(2022) 583 final). Nella sintesi, tale comunicazione prevede, innanzitutto, che i valori di riferimento del trattato (ovvero un disavanzo del 3% e un rapporto debito/PIL del 60%), rimangano invariati. D'altronde: gli stessi sono precisati in Protocollo allegato al Trattato, con la conseguenza che la modifica degli stessi implica il ricorso alla procedura di cui all'art. 48 TUE. I piani nazionali a medio termine, concordati dagli Stati membri con la Commissione europea, dovrebbero garantire un percorso sostenibile di riduzione del debito mediante un consolidamento graduale associato a riforme e investimenti: piani concordati con la Commissione. Nell'ambito del quadro comune, la Commissione proporrà agli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale o moderato un percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento in termini di spesa primaria netta della durata di almeno quattro anni. Nella specie, nel gruppo degli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale (tra i quali rientrerebbe verosimilmente il nostro paese), il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe far sì che, entro l'orizzonte del piano, «i) la traiettoria del debito decennale a politiche invariate sia su un percorso plausibile e in continuo calo e ii) il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a politiche invariate nello stesso periodo di dieci anni». Lo Stato membro potrà richiedere e ottenere una proroga del periodo di aggiustamento pari a un massimo di tre anni, a condizione che il piano sia sorretto da una serie di riforme e investimenti a supporto della crescita sostenibile e della sostenibilità del debito (per una lettura critica della proposta della Commissione v. A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, 2023, p. 1 ss.).

⁵⁴ Se questa idea di fondo sia realmente compatibile con la tutela dell'ambiente non è chiaro: «La crescita verde... non è altro che il salvatore del capitalismo. La crescita verde

attuazione del programma si fondano su questo obiettivo mediato: aumento della produzione in tecnologie ecocompatibili, come fattore di crescita.

D'altro canto, lo stesso art. 16, del reg. 2021/241, stabilisce la quantità di risorse che dovranno essere allocate alla digitalizzazione (20%, delle risorse) e alla transizione ecologica (37%), mentre non prevede espressamente quante e quali risorse dovranno essere dedicate alle politiche giovanili. È anzi agevole notare come il restante 43% delle risorse disponibili, nei singoli paesi, dovrà essere comprensivo di quattro obiettivi, che vengono considerati cumulativamente e non in maniera specifica come i primi due (uno dei seguenti quattro pilastri: Crescita sostenibile e inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute; Politiche per la prossima generazione: l'infanzia e i giovani). In altri termini, mentre è prevista la quantità di risorse da impiegare per i primi due obiettivi, gli altri quattro sono considerati tutti insieme e solo congiuntamente viene stabilita la quota percentuale di investimenti. In questo contesto, sono i singoli Stati che devono decidere, nell'ambito della sfera di discrezionalità loro riservata, quale percentuale delle risorse allocheranno alle politiche di formazione e di sostegno ai giovani.

D'altro canto, i giovani non sono neppure espressamente menzionati nel novero delle finalità generali del programma. Questo assetto appare, d'altro confermato anche dall'analisi delle fonti normative di diritto derivato emanate dalle istituzioni europee per dare attuazione al programma. In via esemplificativa, i giovani non sono ad esempio espressamente menzionati nell'ambito dei considerando, né nel testo normativo, del regolamento che istituisce il fondo per la ripresa e la resilienza⁵⁵; e laddove essi lo sono, in genere, sono inclusi

è...migliore tecnologia, più innovazione, maggiore efficienza» (T. JACKSON, *Post crescita*, Bologna, 2022, p. 73). Questo assetto si basa sull'idea del c.d. «disaccoppiamento relativo», che si fonda sulla constatazione che, per ogni euro (dollaro, nello studio originario) di produzione, è scesa la quantità di carbonio prodotta. Ma questo significa che, per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 (enunciato nell'ambito di svariati programmi europei e, da ultimo, posto a fondamento del c.d. *Green deal*), e al contempo perseguire la crescita economica, dobbiamo ancora inventare le tecnologie che ci consentiranno di raggiungere l'obiettivo. L'alternativa è, ovviamente, solo una: altrimenti bisogna diminuire la produzione. Anzi, da più parti si ritiene che solo fermare subito lo sfruttamento dei combustibili fossili possa consentire di salvare il clima (v., in questo senso, il noto rapporto di D. CARRINGTON, M. TAYLOR, *Revealed: the 'carbon bombs' set to trigger catastrophic climate breakdown*, consultabile al sito <https://www.theguardian.com/environment/ng-interactive/2022/may/11/fossil-fuel-carbon-bombs-climate-breakdown-oil-gas>).

⁵⁵ V., in particolare, il Considerando 7, del regolamento 2020/2094, che istituisce uno strumento per la ripresa, cit.: «Il sostegno fornito nell'ambito dello strumento istituito dal presente regolamento («strumento») dovrebbe concentrarsi in particolare sulle misure volte

in maniera orizzontale nell'ambito di uno dei sei pilastri sui quali si fonda il programma *Next Generation EU*⁵⁶.

Naturalmente, questo assetto non impedirebbe agli Stati membri di prevedere, nei rispettivi piani nazionali di ripresa e di resilienza, specifici fondi per i giovani. Tuttavia, gli stessi piani nazionali, ad un primo esame, appaiono alquanto deludenti circa il profilo delle risorse che vengono dedicate ai giovani e alle politiche giovanili.

In via esemplificativa, a proposito del piano italiano, è stato notato come: «poco spazio di attenzione (...) ha avuto il tema delle nuove generazioni. Non come richiamo ad un giovanilismo di maniera per le nuove generazioni.....la realtà dei *neet* (i giovani che non studiano e non lavorano); la necessità di aggredire la disoccupazione giovanile; la promozione di una spinta per le politiche di istruzione e valorizzazione delle competenze; la centralità per l'investimento e il sostegno per il talent giovanile»⁵⁷.

Il caso italiano non è peraltro isolato. In definitiva, una lettura dei vari piani nazionali di ripresa e di resilienza, conferma che le risorse per i giovani sono, con poche eccezioni, sostanzialmente deficitarie⁵⁸. La conclusione più logica è che il programma, che dovrebbe essere concepito per la prossima

a ripristinare i mercati del lavoro e la protezione sociale, nonché i sistemi sanitari, a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e favorirne la transizione verso un'economia verde e digitale, a prestare sostegno alle imprese penalizzate dall'impatto della crisi COVID-19, in particolare le piccole e medie imprese, e agli investimenti in attività essenziali per il rafforzamento della crescita sostenibile nell'Unione». E neppure nel testo normativo di detto regolamento si prevedono espressamente misure per i giovani. Nella specie, l'art. 1, del reg. 2020/2094, non prevede espressamente sostegni alle politiche per le future generazioni: «a) misure per ripristinare l'occupazione e la creazione di posti di lavoro; ... c) misure a favore delle imprese che hanno subito l'impatto economico della crisi COVID-19; d) misure a favore della ricerca e dell'innovazione in risposta alla crisi COVID-19; e) misure per migliorare il livello di preparazione dell'Unione alle crisi...; f) misure volte a garantire che una transizione giusta verso un'economia climaticamente neutra...; g) ...sull'agricoltura e lo sviluppo rurale».

⁵⁶ L'art. 3, par. 1, lett. ff), del regolamento 2021/241, cit., prevede espressamente che: «L'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri: ...f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze». Quindi, le politiche giovanili sono considerate in maniera solo orizzontale nell'ambito dei sei pilastri del piano, senza che siano previste in maniera specifica le risorse da allocare a questo scopo.

⁵⁷ V. G. D'ARRIGO, P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli, 2022, p. 171 s.

⁵⁸ V. i dati riportati da L. MONTI, *Nel Recovery Plan mancano le politiche per i giovani*, 19.4.2021, consultabile al sito <https://www.lavoce.info/archives/73699/nel-recovery-plan-mancano-le-politiche-per-i-giovani/>.

generazione di europei, di fatto non tutela adeguatamente i giovani, ovvero proprio coloro che ne dovrebbero essere i maggiori beneficiari.

E tutto ciò a fronte di un aumento del debito pubblico nazionale che sarà determinato anche dalla necessità di restituire i debiti contratti con l'Europa proprio per l'attuazione del programma. Taluni paesi, tra i quali l'Italia, hanno infatti assunto una quota rilevante di debiti, che, per espressa previsione, dovranno essere ripagati al più tardi entro il 31 dicembre 2058. Come è evidente, questi debiti peseranno proprio sulla generazione che sta ora completando la propria preparazione e che si stanno affacciando al mondo del lavoro⁵⁹. In questo contesto sarebbe forse stato più ragionevole introdurre investimenti a favore di detta generazione, piuttosto che ipotizzare soluzioni che produrranno i propri frutti solo nel lungo periodo. Certo, la transizione ecologica e digitale aiuterà indubbiamente le generazioni future, ma si avverte un po' la sensazione che il cambiamento necessario sia lento, a fronte di un sostanziale peggioramento della situazione economica nell'immediato futuro.

6. Volendo sintetizzare gli elementi in nostro possesso, si può dire che il programma *Next Generation EU* presenta taluni vizi strutturali: si tratta evidentemente di conseguenze in parte spiegabili con la fretta con la quale è stato concepito; ovvero discendenti da una determinata configurazione dell'ordinamento europeo.

In estrema sintesi, i problemi che abbiamo identificato sono essenzialmente tre. Il primo è rappresentato dalla scarsa partecipazione delle assemblee parlamentari all'elaborazione del programma e alla definizione degli obiettivi.

Il secondo è compendiabile in una scarsa flessibilità del programma e nella conseguente rigidità dello stesso a fronte dei mutamenti socio-economici di estrema rilevanza indotti dall'aumento dei prezzi delle materie prime e alla sopravvenuta scarsità di queste.

⁵⁹ Debito che diverrebbe ancora più insostenibile se il nostro paese entrasse in una fase recessiva. Peraltro alcuni indicatori economici, quali l'ammontare complessivo del debito pubblico (2,770 miliardi), l'aumento del prezzo unico dell'energia (772%), l'inflazione su base annua (8,4%, nel mese di agosto 2022), il peggioramento delle stime del PIL nel 2023, almeno secondo la valutazione di alcune agenzie di rating (-0,7%, secondo Fitch), il saldo commerciale nel primo semestre di quest'anno (14 miliardi di Euro in meno), non lasciano ben sperare in una rapida ripresa della situazione economica (v. L. ORLANDO, *Inflazione, ordinativi e tassi: tutti gli indici di un paese in frenata*, il *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 2022, p. s).

Da ultimo, il programma appare non equilibrato proprio sul piano della c.d. solidarietà intergenerazionale. Si ha infatti l'impressione che il legislatore dell'Unione stia chiedendo alla "prossima generazione" di subire solo le conseguenze nefaste dell'aumento del debito, ma che, al contempo, non stia loro offrendo dei miglioramenti sostanziali, che necessiteranno verosimilmente di un lasso di tempo più esteso per produrre effetti sensibili in termini di miglioramento della situazione economica e di quella ambientale.

Se vogliamo giungere ad una conclusione, possiamo dire che con il programma in esame il legislatore sovranazionale ha voluto cercare di indurre un cambio di rotta alla conduzione della politica economica europea, che spetta tuttora ai singoli Stati membri, senza al contempo prevedere una modifica strutturale dell'ordinamento europeo e finendo, in conseguenza di questa scelta, per rimanere imbrigliato nell'assetto della politica economica e monetaria disegnato a Maastricht. In conseguenza di ciò, il programma pur provando a mutare la concezione di fondo ed il funzionamento della politica economica europea, lo fa portandosi dietro i difetti che il sistema presenta da lungo tempo: scarsa partecipazione democratica, separazione artificiale tra politica economica e monetaria⁶⁰, mancanza di effettivi poteri sanzionatori, meccanismi istituzionali di fatto incapaci di assumere decisioni rilevanti entro tempi ragionevoli.

⁶⁰ Anche perché è notorio in letteratura che sia le misure economiche, sia quelle monetarie, pur assunte in contesti diversi, possano produrre effetti a cascata anche nell'altro settore (L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, cit., p. 32 s.).

ABSTRACT

**On certain structural problems
of the Next Generation EU programme**

Although the Next Generation EU programme, which was introduced by an extraordinary European Council in July 2020, is of crucial importance for the post-pandemic recovery of the Member States, it has certain structural flaws. These are evidently partly explainable by the haste with which it was conceived; that is, they stem from a certain configuration of the European legal system.

In a nutshell, there are probably three major problems. The first is the limited involvement of the parliamentary assemblies in drawing up the programme and defining the objectives.

The second can be summarised in the programme's lack of flexibility and its consequent rigidity in the face of the extremely significant socio-economic changes brought about by the rise in raw material prices and the resulting scarcity of raw materials.

Lastly, the programme appears not too balanced precisely in terms of so-called intergenerational solidarity. Indeed, one has the impression that the Union's legislator is asking the 'next generation' to suffer only the adverse consequences of the increase in debt, but at the same time is not offering them substantial improvements, which will probably take longer to produce noticeable effects in terms of improving the economic and environmental situation.

Ruggiero Dipace*

Sviluppo economico, semplificazioni e liberalizzazioni amministrative

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Le politiche per lo sviluppo economico nella fase dell'emergenza – 3. Diretrici per lo sviluppo economico e nuova programmazione – 4. Le difficoltà delle liberalizzazioni amministrative; – 5. Conclusioni.

1. Il tema delle politiche e degli strumenti amministrativi funzionali allo sviluppo economico nel nostro Paese negli ultimi tempi è stato fortemente influenzato dalle crisi che si sono susseguite a livello globale: dalla crisi pandemica legata al virus Covid-19 a quella geopolitica in Ucraina che ha avuto come effetto quello di un ripensamento delle politiche energetiche a livello europeo per tutelarsi da partner inaffidabili. La circostanza che le economie mondiali si siano letteralmente bloccate per alcuni mesi ha imposto agli Stati, sotto varie forme, l'adozione di misure straordinarie e urgenti avulse da qualsiasi schema programmatico per fronteggiare lo stato di emergenza e una volta che l'economia a livello globale sembrava essersi ripresa, l'erompere della guerra scatenata dalla Russia ha provocato nuovi rallentamenti dovuti soprattutto all'aumento del costo dell'energia.

Tali crisi hanno provocato effetti non sono ancora del tutto prevedibili sia a livello economico sia a livello sociale.

Tutto ciò si innesta in un contesto che già vedeva il nostro Paese in una situazione economico sociale molto preoccupante dovuta anche al calo demografico della popolazione italiana e allo spopolamento delle aree interne¹.

* Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi del Molise.

¹ Infatti, l'Ocse nel rapporto sull'economia italiana del 2019 ha rilevato che “negli ultimi anni l'economia italiana ha segnato una modesta ripresa, sostenuta dalle condizioni economiche globali, da una politica monetaria espansiva e dalle riforme strutturali. Tuttavia, recentemente, la ripresa è rallentata e l'Italia continua a subire le conseguenze di problemi sociali ed economici che perdurano”, più specificamente si rileva che il tenore di vita degli italiani è rimasto bloccato ai livelli del 2000, il tasso di povertà dei giovani resta alto e che si sono accentuate le disparità regionali. Tali conclusioni sono, inevitabilmente, destinate a essere declinate in termini peggiorativi proprio a causa dell'emergenza sanitaria. L'Ocse auspicava un pacchetto di riforme completo “volto ad aumentare la produttività e la crescita dell'occupazione” e un'azione finalizzata a migliorare il “coordinamento tra gli organi interessati dalle politiche

Le cause del mancato sviluppo economico sono numerose². Fra queste possono rientrare la mancanza di visione strategica nelle politiche industriali, gli scarsi investimenti nel settore della ricerca e sviluppo, così come nell'istruzione e nell'università e perciò nella necessaria formazione del capitale umano e un'inefficace politica relativa agli interventi infrastrutturali. A tali fattori possono sommarsi la cattiva amministrazione, anche nelle sue declinazioni in termini di burocrazia difensiva e di aumento dei fenomeni corruttivi che spesso hanno comportato la mancata attuazione di interventi anche finanziati attraverso fondi europei³. Proprio con riferimento all'azione dei pubblici poteri occorre sottolineare il ruolo che essi devono svolgere per garantire favorevoli condizioni di contorno per lo sviluppo economico e, in questo senso, una fondamentale importanza riveste il tema della certezza del diritto e delle decisioni pubbliche⁴. La stabilità

di sviluppo regionale e il rafforzamento della capacità al livello delle amministrazioni locali” in quanto ciò avrebbe aiutato a promuovere la crescita e l'inclusione sociale nelle regioni meno sviluppate. La medesima tendenza negativa è stata rilevata dall'Istat nel rapporto Italia 2019: “nel complesso, il tasso di crescita acquisito per il 2019 è nullo”. Sul tema dello spopolamento delle aree interne da tempo si è avviata una forte azione a livello nazionale con la “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance” (SNAI) del 2014 gestita dalla Agenzia per la coesione territoriale. Per un'analisi interdisciplinare delle prospettive di sviluppo delle aree interne si veda M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Roma, 2017. Per un'analisi delle politiche adottate negli anni a favore delle aree depresse del nostro Paese si veda S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*. in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 579.

² Lo sviluppo economico si può intendere come il processo storico che consiste nella crescita delle grandezze macroeconomiche di un paese e nella sua trasformazione strutturale (F. VOLPI, *Sviluppo economico*, (voce) in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1998).

³ Si veda A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, Napoli, 2016; AA.VV., *Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Aipda, atti del convegno annuale, Napoli, 2016; F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241/1990*, in *Dir. amm.*, 2016, 623; A. CIOFFI, *Monalità amministrativa e conflitto di interessi*, in *Dir. amm.*, 2017, 685; E. CARLONI, *Alla luce del sole, Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, 2019, 497; M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. amm.*, 2020, 35.

⁴ A. POLICE, *Instabilità delle decisioni pubbliche e dinamiche dello sviluppo economico ed industriale*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. II, 1319. L'Autore individua tre gravi fattori di instabilità della decisione pubblica in relazione a interventi che possono favorire lo sviluppo economico come quelli infrastrutturali. Si tratta del fattore politico, del fattore amministrativo in relazione all'esercizio dei poteri di autotutela da parte della pubblica amministrazione e del fattore giurisdizionale con riguardo al potere del giudice di annullare i provvedimenti amministrativi o sospenderne l'efficacia. Sempre con riferimento alla incertezza delle regole vengono evidenziati profili che attengono alla

dei contesti legislativi e delle decisioni amministrative, infatti, rappresentano un valore fondamentale al quale uno Stato non può rinunciare. Così come essenziale, non solo a dire il vero per lo sviluppo economico ma a anche per la vita stessa dello Stato di diritto, è il valore della rapidità dello svolgimento della funzione giurisdizionale, a qualsiasi plesso appartenga, riferita sia agli imprenditori sia, ovviamente, ai cittadini.

Ulteriore tema, che ha una valenza trasversale, è quello della semplificazione dell'attività dei pubblici poteri essenziale per un'efficace azione finalizzata ad agevolare lo sviluppo economico⁵. Inoltre, qualsiasi attività amministrativa in tali campi deve confrontarsi con altre questioni di assoluto rilievo come quella ambientale, quella relativa alla tutela della salute e del lavoro da parte dei pubblici poteri.

È intuitivo che, data la rilevanza degli interessi coinvolti, i pubblici poteri non possano rimanere esclusi da intervenire per disegnare linee dello sviluppo economico e del pari occorre rilevare che negli ultimi anni le crisi economiche che si sono succedute a partire dal 2008 hanno imposto un'attenta riflessione e rivalutazione delle forme di intervento dello Stato nell'economia. Tale riflessione appare ancora più necessaria proprio alla luce della crisi globale provocata dalla emergenza sanitaria tutt'ora in corso. Infatti, gli Stati hanno messo in campo misure straordinarie di "salvataggio" in vari settori inducendo alcuni autori a interrogarsi se si sia in presenza di un vero cambio di paradigma rispetto alle modalità di intervento dello Stato nell'economia così come si era delineato dagli anni Ottanta del secolo scorso attraverso le linee di sviluppo della c.d. nuova costituzione economica⁶. È ancora troppo presto per fornire una risposta

tutela del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale avverso l'esercizio illegittimo del potere della pubblica amministrazione da M.A. SANDULLI, *Ancora sui rischi dell'incertezza delle regole (sostanziali e processuali) e dei ruoli dei poteri pubblici*, in *Federalismi*, 2018. Ulteriore spunto di riflessione è offerto da L. GIANI, *Gli incerti confini della normatività degli atti amministrativi: regolamenti, atti generali, soft-law e fast-law*, in L. Giani, M. Immordino e F. Manganaro (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli 2020, 49, in particolare l'Autrice mette in evidenza come sempre più frequentemente la produzione di regole avvenga per canali differenti da quelli tradizionali, previsti dalle fonti sulla produzione, costituendo una sorta di diritto "non vincolante", quello appunto costituito dalle varie forme di *soft law*. E ciò potrebbe configurare un fattore di ulteriore incertezza nei rapporti giuridici fra pubbliche amministrazioni e privati.

⁵ Sulla stabilità e la semplificazione delle regole come fattore di sviluppo tra i lavori più recenti si veda M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 159.

⁶ C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale diritto europeo e diritto globale*, Napoli, 2020, 62; si veda anche P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il*

definitiva a tale quesito, ma le misure adottate a livello europeo e nazionale sembrano andare nel senso di una parziale modifica rispetto alle linee di tendenza del recente passato.

In ambito europeo, per fronteggiare l'emergenza sanitaria, l'azione sull'economia è stata imponente e ha interessato vari fronti. Per fare alcuni esempi la Commissione europea ha deciso immediatamente di sospendere gli effetti del patto di stabilità applicando la clausola generale di salvaguardia per la prima volta nella storia. Ciò ha consentito agli Stati membri di prevedere misure straordinarie di intervento in deficit. È di rilievo anche l'intervento della Banca centrale europea con l'allargamento del piano di acquisti di titoli pubblici e privati tramite l'emissione di nuova moneta (si pensi al *quantitative easing* e al Programma di acquisto per l'emergenza pandemica PEPP) arrivando a prevedere una somma complessiva di oltre milleottocento miliardi di euro⁷.

Oltre a queste operazioni meritano di essere segnalate quelle sulla disciplina degli aiuti di Stato in quanto la Commissione europea ha adottato il 19 marzo 2020 un "Quadro di riferimento temporaneo per gli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19" con la finalità di consentire agli Stati membri di approntare misure di sostegno alle imprese duramente colpite dalla crisi, sfruttando la flessibilità massima prevista dalle norme sugli aiuti di Stato.

Ma gli aiuti comunitari si sono anche mossi sul fronte della disoccupazione. Infatti, è stato attivato dalla Commissione il programma SURE uno strumento temporaneo per il sostegno all'occupazione che si sostanzia in assistenza finanziaria per un totale di cento miliardi di euro sotto forma di prestiti, concessi dall'Unione europea agli Stati membri a condizioni favorevoli. I prestiti aiuteranno gli Stati membri ad affrontare aumenti della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione. In particolare, tali somme concorreranno a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi introdotte per affrontare la pandemia⁸.

ritorno dello Stato, Milano, 2021.

⁷ Il piano di acquisto è stato ricalibrato proprio a dicembre del 2020 aumentando gli acquisti e prorogando la sua validità fino al marzo 2022 e, comunque, fino al termine della crisi pandemica.

⁸ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

Da ultimo, ed è l'iniziativa più rilevante, nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020 è stato concordato un pacchetto di misure per la ripresa e il bilancio per il periodo 2021-2027. Gli obiettivi sono quelli aiutare l'economia europea a ripartire dopo la pandemia soprattutto attraverso gli investimenti nella transizione verde e in quella digitale che rappresentano pilastri fondamentali per lo sviluppo economico. È stata concordata l'istituzione di un fondo speciale per la ripresa denominato *Next Generation EU* della portata di settecentocinquanta miliardi le cui somme sono destinate a finanziare (sia attraverso sovvenzioni a fondo perduto sia attraverso prestiti agli Stati) programmi e piani per la ripresa conseguenti alla pandemia. In particolare, gli Stati membri dovranno presentare "piani nazionali per la ripresa e la resilienza" che in parte dovranno essere coerenti con le raccomandazioni specifiche per ciascun paese e che dovranno avere come obiettivo principale quello di contribuire alla transizione digitale e verde; inoltre, tali piani dovranno avere lo scopo di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro e rafforzare la "resilienza sociale ed economica" dei paesi dell'Unione. L'erogazione delle sovvenzioni avrà luogo solo al conseguimento di obiettivi intermedi stabiliti nei piani. Tali piani dovranno essere funzionali ad investimenti con un ritorno positivo per le future generazioni.

Dall'illustrazione delle principali azioni poste in essere a livello europeo si può osservare innanzitutto la reattività del sistema nell'ausilio agli Stati stremati dalle difficoltà derivanti dall'inaspettata crisi economica.

Ma ancor più significativa è la considerazione che le misure messe in campo vanno ben oltre la reazione alla contingenza dovuta alla pandemia e delineano le linee per lo sviluppo economico europeo in coerenza con quanto affermato TUE all'art. 3, ossia la piena realizzazione di un'economia sociale di mercato ove gli interessi sociali giocano un ruolo fondamentale. Occorre rilevare, infatti, che il TUE declina il concetto di crescita economica mirante alla piena occupazione e al progresso sociale, anche attraverso lo sviluppo sostenibile. Infatti, si è recentemente avviata una consistente azione di revisione della politica di coesione europea, anche attraverso la revisione e la riprogrammazione dei fondi europei (Piano *React Eu* 2021/2027) che dovrebbero offrire un ausilio molto rilevante anche al superamento della crisi derivante dalla pandemia⁹. Gli interventi

⁹ Si veda a tal proposito ec.europa.eu/regional_policy/it/2021_2027. La nuova programmazione della politica di coesione europea è intesa alla valorizzazione di alcuni obiettivi fondamentali per la ripresa sui quali si concentreranno i finanziamenti delle risorse del FESR e del Fondo di coesione: a) innovazione, digitalizzazione, trasformazione economica e sostegno alle piccole e medie imprese; valorizzazione delle politiche ambientali per investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i

previsti, quindi, oltre a rafforzare la ripresa economica sono funzionali, in linea con quanto previsto dal TUE, a combattere i fenomeni di esclusione sociale favorendo la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e della solidarietà tra gli Stati membri.

Infine, le azioni europee impongono agli Stati membri l'ideazione, la selezione e, soprattutto, la realizzazione di programmi e progetti effettivamente funzionali alla ripresa e al conseguente sviluppo economico che siano in grado utilizzare al meglio le ingenti somme messe a disposizione. È nota, purtroppo, la cronica incapacità del nostro Paese di spendere i fondi europei messi a disposizione sia per mancanza di concreti progetti di investimenti sia per contrasti politici e lungaggini burocratiche¹⁰. È evidente che con i nuovi citati fondi europei ciò non sarà più possibile.

Si tratta in definitiva di un'opportunità ma anche di una sfida soprattutto per il nostro Paese che, fino a questo momento ha affrontato la crisi economica derivante dall'emergenza sanitaria quasi esclusivamente con misure non strutturali di mero ausilio alle più svariate categorie senza una particolare visione strategica, facendo aumentare in maniera preoccupante il debito pubblico. È chiaro che queste misure si sono rivelate necessarie per tamponare la situazione di emergenza arginando il pericolo di una catastrofe sociale che, a dire il vero, non appare del tutto scongiurata. È altrettanto vero, però, che dopo la prima fase, caratterizzata dalle elargizioni in deficit, si deve programmare lo sviluppo economico futuro con una chiara visione delle prospettive che devono essere perseguite. In tal senso saranno cruciali per il futuro le decisioni che adottate in relazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che l'Italia ha presentato nell'ambito del programma *Next Generation EU*¹¹. In particolare, i macroobiettivi individuati

cambiamenti climatici; miglioramento delle dotazioni di reti di trasporto e digitali strategiche; sostegno ai diritti sociali come l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità; sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e allo sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

¹⁰ Secondo la relazione annuale della Corte dei conti europea (relazione annuale sull'esercizio finanziario 2019) l'Italia ha speso il 30,7% dei fondi di cui aveva diritto di fronte una media europea del 40%.

¹¹ Le linee guida relative al piano sono state approvate Comitato Interministeriale per gli affari europei il 9 settembre 2020. Gli obiettivi che il piano si pone sono molteplici, molto ambizioni e volti a rispondere alla criticità precedentemente segnalate. Le linee guida, infatti, si propongono di raddoppiare il tasso medio di crescita dell'economia italiana (0,8% nell'ultimo decennio), portandolo quantomeno in linea con la media UE (1,6%); aumentare gli investimenti pubblici per portarli almeno al 3% del PIL; portare la spesa per Ricerca e Sviluppo (R&S) al di sopra della media UE; conseguire un aumento del tasso di occupazione di 10 punti percentuali per arrivare all'attuale media UE (73,2% contro

dal piano sono quello della modernizzazione del Paese; della transizione ecologica; della inclusione sociale e territoriale, parità di genere. Occorre osservare che il Pnrr rappresenta un atto di programmazione e di indirizzo che obbliga lo Stato alla sua attuazione, pena la non corresponsione dei finanziamenti europei. Si tratta, quindi, di una forma di atto di indirizzo politico con una forte valenza prescrittiva destinato a influenzare le scelte di politica economica per tutta la sua durata. È atto che, però non solo condiziona le scelte di politica economica ma traccia il percorso di riforme essenziali per la modernizzazione del Paese. È ben possibile asserire che, per tutta la sua durata, il PNRR segna le più importanti scelte strategiche che qualsiasi Governo dovrà adottare assorbendo l'attività di indirizzo politico almeno per la sua vigenza¹².

2. Già da quanto esposto sia a livello comunitario sia a livello nazionale traspaiono chiaramente non solo gli obiettivi funzionali allo sviluppo ma viene in rilievo una nuova declinazione dell'attività programmatica in campo economico depurata da qualsiasi implicazione ideologica. Si tratta di una programmazione per obiettivi e per progetti che si affianca e non si contrappone alla impostazione di un intervento dello Stato in termini di pura regolazione settoriale¹³. In questo senso possono coesistere strumenti di

il 63,0% dell'Italia); elevare gli indicatori di benessere, equità e sostenibilità ambientale; ridurre i divari territoriali di reddito, occupazione, dotazione infrastrutturale e livello dei servizi pubblici; aumentare dell'aspettativa di vita in buona salute; promuovere una ripresa del tasso di natalità e della crescita demografica; abbattere l'incidenza dell'abbandono scolastico e dell'inattività dei giovani; migliorare la preparazione degli studenti e la quota di diplomati e laureati; rafforzare la sicurezza e la resilienza del Paese a fronte di calamità naturali, cambiamenti climatici, crisi epidemiche e rischi geopolitici; promuovere filiere agroalimentari sostenibili e combattere gli sprechi alimentari; garantire la sostenibilità e la resilienza della finanza pubblica.

¹² Sul punto si vedano le considerazioni di F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo*, 1, 2022.

¹³ In tal senso le citate linee guida relative al piano nazionale di ripresa e resilienza prevede che gli interventi saranno costituiti secondo una "sequenza logica": sfide che il Paese intende affrontare; le missioni del programma a loro volta suddivise in cluster (o insiemi) di progetti omogenei atti a realizzare le missioni; i singoli progetti di investimento, che saranno raggruppati nei clusters; le iniziative di riforma che saranno collegate a uno o più cluster di intervento. Sul rapporto tra programmazione e regolazione si vedano N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna 2007 e M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.* 2008, 157.

programmazione, di regolazione e istituti che hanno finalità di liberalizzazione e semplificazione amministrativa.

Un banco di prova di questa nuova concezione dell'attività programmatica è quello delle politiche industriali, che, peraltro, come sopra rilevato sarà notevolmente influenzato dal Pnrr e dalla sua complessa attività di attuazione.

In tale campo è stato giustamente rilevato che l'Italia dopo aver abbandonato le vecchie politiche industriali non le ha sostituite con nuove, a differenza degli altri paesi europei¹⁴. La normativa nazionale è costellata da interventi settoriali, puntuali senza alcun vero coordinamento in sede politica e amministrativa. Manca una visione di lungo periodo che orienti l'azione delle imprese, operanti pur sempre nel libero mercato, che vada al di là di iniziative congiunturali. Prevedere una visione strategica delle politiche industriali non deve assolutamente comportare la riproposizione di formule dirigistiche in materia di politica economica. Le nuove strategie di politica industriale devono vedere il ruolo dei pubblici poteri come soggetti promotori di processi orientati all'attrazione di investimenti industriali compatibili con le grandi direttrici di sviluppo come l'innovazione tecnologica, la sostenibilità ambientale, la c.d. green economy e la rigenerazione dei territori¹⁵. Si tratta dei temi imposti da quanto sopra illustrato relativamente alla nuova pianificazione dei fondi strutturali europei e, a livello nazionale, dalle linee guida del Piano Nazionale di ripartenza e resilienza.

Lo Stato, peraltro, oltre al ruolo di catalizzatore deve anche assumere quello di "innovatore" ponendo in essere politiche di incentivazione a investimenti di settori ampiamente rischiosi e, quindi, poco appetibili per i privati. In tal senso è possibile innescare fenomeni che possono attrarre nuovi investimenti in processi di sviluppo industriale ed economico¹⁶.

Su tratta, quindi, di impostare strategie di sviluppo a lungo respiro e tale azione impone lungimiranza anche e soprattutto a livello politico. Tale azione, peraltro, è indissolubilmente legata al coordinamento e alla cura di altri interessi e diritti fondamentali al cui contemperamento deve essere naturalmente votata l'attività politico amministrativa (si pensi al diritto alla salute, alla salubrità dell'ambiente e al lavoro).

¹⁴ G. VIESTI, *Introduzione: la politica industriale in Italia*, in F. ONIDA, G. VIESTI (a cura di), *Una nuova politica industriale in Italia. Investimenti, innovazione, trasferimento tecnologico*, Bagno a Ripoli, 2016, 8.

¹⁵ P.V. DASTOLI, S. VANNUCCI, *L'Europa e le politiche industriali*, in F. ONIDA, G. VIESTI (a cura di), *Una nuova politica industriale in Italia.*, cit., 21.

¹⁶ Sul nuovo ruolo che deve assumere lo Stato come volano dello sviluppo economico sono di interesse le considerazioni di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Bari, 2013.

Una seria politica industriale deve essere finalizzata a prevenire situazioni di emergenza e di dissesto economico finanziario di imprese che operano soprattutto in settori produttivi ritenuti strategici, lasciando però al gioco del libero mercato settori che non si possono identificare come tali. Troppo spesso, invece, negli ultimi tempi si è assistito a interventi estemporanei volti a tamponare situazioni di crisi industriali che chiaramente sono il frutto non solo ed esclusivamente di incapacità imprenditoriale ma anche di assenza di visione strategica da parte del pubblico. Ciò fino ad arrivare a riproporre formule di nazionalizzazione o pseudo nazionalizzazione (si pensi all'entrata dello Stato nel capitale dell'Ilva, all'Alitalia, è ultimamente a quelle riguardanti Autostrade a seguito della tragedia del crollo del ponte sul Polcevera) che certamente vanno nella direzione della riproposizione di formule di intervento dello Stato nell'economia già fallimentari in passato e, a dire il vero, difficilmente riproponibili nell'attuale contesto disegnato dalle normative europee. Scelte che spesso erano indotte da scopi meramente clientelari e che, perciò, hanno causato spesa pubblica inutile per lo sviluppo economico e sociale. Non sembra compito che compito dello Stato sia quello di fare impresa, ma di utilizzare i fondi pubblici per fare risorse creando così le condizioni per far crescere le imprese e l'economia nazionale.

Al fine di individuare le nuove declinazioni dell'intervento dei pubblici poteri in ambito economico occorre considerare come si sia evoluta la visione europea con riferimento alle politiche di sviluppo industriale. Innanzitutto, le linee di un'efficace politica industriale sono state delineate in via generale nel TFUE (art. 173 ex art. 157) che, pur in ossequio al principio preservazione del principio della concorrenza, non impongono però il completo ritiro dei pubblici poteri dal campo economico. La citata norma, infatti, prevede che l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione e ciò attraverso azioni e misure specifiche volte ad accelerare l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali; a promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa e allo sviluppo delle imprese di tutta l'Unione, segnatamente delle piccole e medie imprese; a promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese; a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico. Si tratta, a ben vedere, di quelle direttrici di sviluppo indicate in precedenza come imprescindibili. Da un lato, quindi, la tutela della concorrenza deve impedire illegittime restrizioni del mercato, dall'altro la politica industriale deve operare attraverso efficaci azioni di coordinamento per assicurare uno sviluppo armonico del mercato¹⁷.

¹⁷ A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli 2018, 18.

Così l'Unione europea a partire dagli anni duemila, dopo avere consolidato gli obbiettivi della creazione del mercato unico si è rivolta alle politiche industriali¹⁸. Alle azioni “negative” di rimozione degli ostacoli alla realizzazione del mercato unico si sono aggiunte quelle “positive” volte a creare le condizioni per una integrazione delle industrie europee al fine di competere a livello globale sfruttando in modo utile la dimensione continentale. Tra i punti fondamentali per uno sviluppo europeo emergono quelli relativi: alla integrazione a livello europeo della competitività industriale; al potenziamento del mercato interno attraverso lo sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali, favorendo la creazione di contesti normativi e amministrativi utili agli investimenti; all'accesso all'energia e alle materie prime con prezzi convenienti (con la piena realizzazione di un mercato interno dell'energia); a un'efficace azione fondata sugli strumenti di finanziamento europei come i fondi strutturali e fondi nazionali per favorire l'innovazione, gli investimenti e la reindustrializzazione; ad azioni tese a favorire le piccole e medie imprese; al miglioramento del sistema di istruzione e formazione e agevolare la mobilità; ad assicurare l'accesso ai mercati globali a condizioni competitive più favorevoli.

Queste misure sono la dimostrazione di una volontà di privilegiare l'economia reale e la manifattura a livello europeo e, quindi, invertire processi di deindustrializzazione a livello europeo.

Altro punto fondamentale che caratterizza l'azione europea in termini di sviluppo industriale è quello di puntare sulla *smart specialization* ossia su una

¹⁸ Gli atti della Commissione in materia sono stati numerosi e significativi: la comunicazione del 2005 “Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'UE — verso un'impostazione più integrata della politica industriale” (COM(2005) 0474); la comunicazione della Commissione del 2008 sul piano d'azione “Produzione e consumo sostenibili” e “Politica industriale sostenibile” (COM(2008) 0397); “Preparare il nostro futuro: elaborare una strategia comune per le tecnologie abilitanti fondamentali nell'UE” (COM(2009) 0512). A tali atti si è aggiunta la strategia Europa 2020 “Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” COM(2010) 2020. Nell'ambito di questa strategia sono state individuate alcune linee di azione fondamentali specificate con i seguenti atti: “L'Unione dell'innovazione” (COM (2010) 0546), “Un'agenda digitale europea” (COM(2010) 0245), “Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione” (COM(2010) 0614) e “Nuove competenze per nuovi lavori” (COM(2008) 0868). Nel 2014 la Comunicazione “Per una rinascita industriale europea” (COM(2014) 0014), è stata incentrata sulle tematiche del declino industriale e di mezzi per farvi fronte basandosi anche su un'efficace politica di sviluppo delle reti infrastrutturali. La comunicazione “Digitalizzazione dell'industria europea – Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale” (COM(2016) 0180), si è focalizzata sulla trasformazione digitale ed affronta specificamente i temi dei finanziamenti e della normazione sulle nuove tecnologie.

strategia di sviluppo regionale e tecnologico che deve tener conto delle specificità dei territori e, quindi, della eterogeneità dei contesti al fine di individuare le misure più adatte per lo sviluppo industriale mirato su contesti territoriali¹⁹. Ulteriore punto rilevante da sottolineare, sempre al fine della valorizzazione della eterogeneità dei contesti, è l'integrazione delle politiche industriali con quelle per la coesione sociale, economica e territoriale collegati volte a ridurre il divario fra le varie regioni europee. Vanno esattamente in questa direzione le azioni di riprogettazione dei fondi strutturali europei legati alla politica di coesione per gli anni 2021/2017.

Da quanto appena esposto si desume che i pubblici poteri devono predisporre strategie in grado di indicare le direttrici fondamentali per orientare gli investimenti industriali tenendo anche in considerazione la specificità dei territori e integrando vari strumenti di intervento (come quelli relativi alla coesione economica, sociale e territoriale). In ciò può consistere la nuova declinazione del concetto di programmazione che non significa più eterodirezione delle attività produttive ma visione strategica e incentivazione di settori cruciali. Il nuovo ruolo dei pubblici poteri non è quello di dirigere le singole attività economiche ma di promuovere e accompagnare processi di sviluppo.

Tutto ciò comunque necessita di una adeguata capacità progettuale e programmatoria che non deve limitarsi alle tradizionali politiche per soggetti (es. sussidi alle imprese) ma deve valorizzare politiche per contesti. Ossia lo Stato deve creare le condizioni più adatte per attivare investimenti privati puntando sulla specificità dei contesti economici. Da ciò deriva che un ruolo essenziale deve essere svolto anche dagli enti regionali e locali che devono saper ben declinare le caratteristiche dei propri territori al fine di far confluire gli investimenti programmati verso i settori che ritengono più funzionali al proprio sviluppo economico.

A livello nazionale ultimamente non sono si sono riscontrati interventi di politica industriale declinati nel senso appena descritto. Mentre si è registrato un consistente ritorno al c.d. ruolo dello Stato come azionista attraverso l'intervento della Cassa depositi e prestiti in chiave di "salvatore" di iniziative industriali compromesse²⁰. Ma tale tendenza non può

¹⁹ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>.

²⁰ Sulla evoluzione del ruolo della Cassa depositi e prestiti in relazione al notevole ampliamento delle sue funzioni si veda M. GIACHETTI FANTINI, *La "straordinaria mutazione" del ruolo di Cassa Depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in *Federalismi*, 6, 2018. A tal proposito la Corte dei conti, Sezione contr. enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.a. per gli esercizi 2004, 2005 e 2006, delibera n. 71/2008 dell'11 novembre 2008, p. 181, aveva già intravisto il rischio "Cdp possa essere indotta a proporsi come succedaneo del soppresso Ministero

essere condivisa, in quanto lo Stato dovrebbe limitarsi a operazioni di salvataggio solo ed esclusivamente in relazione imprese ritenute strategiche per l'economia nazionale, per periodi limitati di tempo, finalizzati alla predisposizione delle condizioni del rilancio di tali comparti industriali, per poi lasciare che tali imprese svolgano le proprie attività nel contesto del libero mercato²¹. Si tratta evidentemente di soluzioni transitorie che dovrebbero essere utilizzate con estrema attenzione e non assumere la veste di un modo fisiologico di intervento nell'economia. La prospettiva dello Stato azionista in questo senso è del tutto differente rispetto alle politiche di nazionalizzazione che recentemente sembrano essere tornate di moda proponendo ricette fallimentari del passato.

Un interessante esempio a livello nazionale del ruolo dello Stato nella proposizione di strategie per lo sviluppo economico si può individuare nel c.d. Piano nazionale industria 4.0. che ha previsto un complesso programma di interventi a sostegno dell'innovazione tecnologica del tessuto imprenditoriale italiano²². Altro esempio riguarda la strategia nazionale in

delle Partecipazioni Statali nella gestione di partecipazioni azionarie di gruppi industriali, con pesanti riflessi, sia in termini di surrettizio ritorno a modelli superati di presenza dello Stato nell'economia, sia di venire meno alla missione propria di promotore di infrastrutture e sia, infine, di distorto e problematico uso del risparmio postale.

²¹ Sulla questione della tutela dei settori strategici non è indifferente la disciplina in materia di *golden power* (introdotta con la l. 11 maggio 2012, n. 56). Tali poteri consistono nella facoltà del Governo di opporsi, o fissare condizioni particolari, all'acquisto di partecipazioni da parte di qualsiasi soggetto diverso dallo stato e da soggetti sotto controllo pubblico in società che svolgano attività di rilevanza strategica nei settori della difesa, sicurezza nazionale, energia, trasporti e delle comunicazioni. Si veda A. SCOGNAMIGLIO, *Lo Stato stratega (o lo Stato doganiere) affila le armi: le disposizioni emergenziali in materia di controllo sugli investimenti esteri*, in G. Palmieri (a cura di), *Oltre la pandemina. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, vol. I, Napoli, 159, la quale rileva l'ampliamento dei settori strategici sottoposti alla disciplina del *golden power* con la normativa di carattere emergenziale (l. 5 giugno 2020, n. 143). Tra le infrastrutture "critiche" sottoposte a tale disciplina, infatti, rientrano quelle legate alla tutela della salute (in questo ambito, quindi, nel settore sanitario rientrano le imprese che svolgono la propria attività nella produzione, importazione e distribuzione all'ingrosso di dispositivi medicali, medicochirurgici e di protezione individuale) e le infrastrutture finanziarie, ossia banche e assicurazioni. L'Autrice rileva che tale normativa (e la sua evoluzione al momento della crisi pandemica) pone il problema di bilanciamento tra gli interessi salvaguardati e l'esigenza di evitare irragionevoli barriere agli investimenti. In chiave critica si veda G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa del golden power e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Gda*, 2019, 549 in quale sottolinea "con il golden power, lo Stato torna a svolgere - in nuove e inedite forme - anche le funzioni di doganiere, riappropriandosi del ruolo di guardiano dei confini, di fronte a vecchie e nuove minacce alla sicurezza e agli interessi nazionali".

²² Si tratta di un piano (avviato con la manovra di bilancio per il 2017 (d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 e l. 11 dicembre 2016, n. 232) che prevede varie misure contenute in

materia di tecnologie basate su registri condivisi e *Blockchain*, attualmente in fase di consultazione pubblica, con l'indicazione fondamentale dell'integrazione di queste nuove tecnologie funzionali alla realizzazione di un sistema fondato sull'economia circolare²³.

La nuova programmazione relativa allo sviluppo economico induce ad alcune considerazioni di carattere generale in merito alla compatibilità di tali strumenti con l'economia di mercato.

Si ritiene generalmente che la programmazione in campo economico si contrapponga nettamente al principio della libera concorrenza e che proprio l'evoluzione degli ordinamenti sovranazionali e globali avrebbe comportato l'inattualità del concetto di programmazione. Ma la contrapposizione non è affatto netta, anche perché l'art. 41 della Costituzione non contiene né alcun giudizio di preferenza tra questi due metodi di intervento nell'economia né alcun criterio di scelta fra queste due modalità per risolvere i problemi di intervento dei pubblici poteri nell'economia²⁴.

Si può affermare che gli strumenti di governo dell'economia convivono nell'ordinamento e l'uno prevale sull'altro non in senso assoluto ma a seconda degli ambiti operativi di intervento della pubblica amministrazione. Vi sono, infatti, settori della vita amministrativa che esigono programmazione, ossia azioni coordinate previa fissazione di una adeguata strategia, come appena visto (ma si può anche pensare alla materia di finanza pubblica, a quella ambientale, a quella delle opere pubbliche, dei servizi sanitari e sociali e dei trasporti, nonché in tutto l'ambito riguardante lo sviluppo del

differenti disposizioni legislative: disposizioni su iper e super ammortamento ai investimenti in beni strumentali nuovi, in beni materiali e immateriali (software e sistemi IT) funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi; contributi a parziale copertura degli interessi pagati dall'impresa su finanziamenti bancari; crediti di imposta per spese in ricerca e sviluppo; tassazione agevolata su redditi derivanti dall'utilizzo della proprietà intellettuale; sostegno alle imprese innovative specie se PMI e start up; misure per il welfare aziendale. A. AVERARDI, *Incentivi alle imprese e "industria 4.0". Il ritorno delle politiche industriali?*, in *Gda*, 2017, 625.

²³ Sul concetto di economia circolare si veda in particolare F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163.

²⁴ M. D'ALBERTI, *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, relazione al convegno AIPDA, *Analisi economica e diritto amministrativo*, Venezia, 2006; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna 2014, il quale inquadrando il problema con riferimento alla funzione economica della pianificazione e della regolazione accosta queste due attività affermando che entrambe servono per prevenire o correggere i fallimenti del mercato che sarebbero generati dallo svolgimento libero e illimitato di attività private. Viene, inoltre, posta in evidenza sul piano degli effetti sia la funzione redistributiva sia l'efficienza allocativa delle pianificazioni o delle regolazioni.

territorio), mentre vi sono ambiti in cui sono preponderanti i principi di liberalizzazione e non vi è, dunque, programmazione ma fissazione di standard, spesso tecnici, che rovesciano il rapporto *top down* tipico della programmazione a favore di un approccio caso per caso e *bottom up*.

È chiaro che il meccanismo decisionale allorché venga in rilievo una programmazione è del tutto differente allorché venga in rilievo la regolazione tramite standard. Mentre nel primo caso vi è predeterminazione della decisione con anticipazione delle scelte al momento programmatico, nel secondo caso non vi è alcuna anticipazione di scelte a un momento strategico; ci si limita a porre le condizioni dell'agire che, peraltro, potrebbe essere avviato senza alcuna decisione amministrativa (allorché venga in rilievo la combinazione di liberalizzazione e strumenti di semplificazione amministrativa). In questi ultimi casi, quindi, la decisione amministrativa potrebbe non venire in rilievo. Chiaramente in tal senso la fissazione di standard non si può qualificare come programmazione implicita poiché laddove non c'è disegno prefigurativo di azione pubblica per la realizzazione di obiettivo non c'è programmazione o pianificazione²⁵.

Alla luce di ciò, può ben sostenersi che in un'epoca di libera concorrenza la programmazione è ancora vitale in molti ambiti dell'attività amministrativa ma a questa si affianca e non si contrappone la regolazione condizionale.

3. Delineati gli strumenti amministrativi attraverso i quali si caratterizza l'azione dei pubblici poteri per dettare un'efficace strategia di sviluppo industriale ed economico occorre analizzare l'efficacia della attuale disciplina relativa agli strumenti amministrativi per l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti. Occorre rilevare che se le strategie per lo sviluppo economico devono segnare le direttrici di azioni non è affatto necessario che i pubblici poteri intervengano in maniera puntuale sulle singole attività economiche limitando le capacità dei privati di liberare le proprie capacità imprenditoriali. Si pone, quindi, il problema dell'esercizio dei poteri autoritativi che i soggetti pubblici possono esercitare per il controllo dell'ingresso di nuovi soggetti in mercati concorrenziali.

Tale problema deve essere affrontato prendendo in considerazione da un lato il principio di liberalizzazione amministrativa delle attività economiche e dall'altro le esigenze di controllo da parte dei pubblici poteri con

²⁵ Sul punto si veda N. RANGONE, *op. cit.*, 205.

riferimento alla protezione dei c.d. interessi sensibili (si pensi alla salute, all'ambiente al paesaggio e al patrimonio culturale)²⁶.

Per questa analisi un sicuro punto di riferimento è quello della direttiva 2006/123 CE sui “servizi nel mercato interno” (c.d. direttiva *Bolkestein*) con la quale l'Unione Europea prevede una politica di liberalizzazione con un approccio generale rivolto alla creazione delle condizioni favorevoli per assicurare la libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi attraverso una radicale revisione delle modalità di esercizio del potere autorizzatorio da parte degli Stati membri. Tale potere, nell'ottica europea, viene considerato come strumento di direzione dei mercati e, quindi, fattore di condizionamento della attività economica²⁷. Il potere autorizzatorio deve essere sostanzialmente ridimensionato ai soli casi in cui “*nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli che potrebbero risultare dall'assenza di un controllo a priori*” (cons. 54). Il potere autorizzatorio, quindi, deve venire in rilievo solo nelle ipotesi in cui sia giustificato da un “*motivo imperativo di interesse generale*” (art. 1, art. 9, par 1 lett. b) e solo se “*l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia*” (art. 1, art. 9, par 1 lett. c)²⁸.

Ciò significa che per alcuni settori sensibili la capacità programmatica delle pubbliche amministrazioni non viene elisa ma trova il limite della libertà d'impresa che, in un contesto di economia di mercato aperta e in concorrenza, non può essere limitata per ragioni meramente economiche

²⁶ In tema di liberalizzazioni amministrative si veda G. CORSO, *Liberalizzazioni amministrative ed economia*, in S. Cassese, (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 2492.

²⁷ N. LONGOBARDI, *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 603. Sul tema si veda anche A. NEGRELLI, *Accesso al mercato e autorizzazioni nazionali*, Milano, 2016. Sulla difficoltà di attuazione delle liberalizzazioni amministrative previste dalla direttiva si veda S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 141, secondo il quale la materia è “finita in un marasma di norme, circolari italiane, nazionali e locali, tra di loro contraddittorie”. Con ciò dimostrando scarsa chiarezza di indirizzi, pressioni di amministrazioni e privati, poca cooperazione tra amministrazioni, assenza di cabina di regia, di standardizzazione e interoperabilità.

²⁸ L'art 10 della direttiva prevede le condizioni per l'esercizio del potere autorizzatorio: “*i regimi di autorizzazione devono basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario*” (c. 1). I criteri devono essere: “a) *non discriminatori*; b) *giustificati da un motivo imperativo di interesse generale*; c) *commisurati all'obiettivo di interesse generale*; d) *chiari e inequivocabili*; e) *oggettivi*; f) *resi pubblici preventivamente*; g) *trasparenti e accessibili*” (par. 2).

(si pensi alle programmazioni e pianificazioni ambientali, urbanistiche e paesaggistiche)²⁹.

Il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 ha recepito la direttiva con alcune importanti precisazioni³⁰: in particolare si afferma che “l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie” (art. 10); che “i regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità” (art. 14). Per motivi imperativi d'interesse generale vengono ricomprese “ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale” (art. 8). Si tratta di ambiti piuttosto consistenti riguardanti i c.d. interessi sensibili che consentono il mantenimento del potere di controllo *ex ante* da parte dei pubblici poteri sulle attività economiche. In queste materie è chiaro che non viene in rilievo una vera liberalizzazione attuata con l'eliminazione dell'esercizio del potere autorizzatorio semmai dovrebbe porsi il problema dell'utilizzazione di meccanismi di semplificazione amministrativa come quello del silenzio assenso, come previsto dallo stesso decreto legislativo. Ma tale normativa richiama espressamente l'art. 20 della legge 241/1990 (art. 17) che a sua volta prevede la necessità di provvedimenti espressi allorché vengano in rilievo autorizzazioni connesse a motivi imperativi di interesse generale. Il silenzio assenso è modalità normale per

²⁹ N. LONGOBARDI, *op. cit.*, rileva che l'art. 14 della direttiva 2006/123 CE, nel confermare il divieto per gli Stati membri di subordinare l'accesso a un'attività di servizio o il suo esercizio al rispetto di requisiti dettati da ragioni economiche ritenute dai pubblici poteri, specifica che tra questi “requisiti vietati” vi sono quelli rispondenti a “obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente”, ma precisa che il divieto “non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale”.

³⁰ Anche se secondo N. LONGOBARDI, *op. cit.* il legislatore nazionale si è limitato a riportare le disposizioni della direttiva, eludendo le scelte e gli adempimenti più rilevanti che l'attuazione di essa poneva. Il testo, infatti, sarebbe caratterizzato da generiche disposizioni di principio poco utili in quanti prive di effetto immediato.

l'esercizio del potere autorizzatorio tranne nelle ipotesi in cui vengano in rilievo atti e procedimenti riguardanti "il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, ai casi in cui la legge qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza, nonché agli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti" (art. 20, comma 4)³¹.

Tali materie sono sostanzialmente assimilabili a quei motivi imperativi di interesse generale presi in considerazione dal d.lgs. 59/2010. Quindi, l'esercizio del potere autorizzatorio rimane necessario in molti e rilevanti casi senza la previsione di alcun meccanismo di semplificazione.

Il decreto legislativo 59/2010 prevede che per tutte le ipotesi in cui non vengono in rilievo motivi imperativi di interesse generale che giustificano l'adozione di provvedimenti autorizzatori, sia utilizzabile lo strumento della segnalazione di inizio attività ex art. 19 della legge 241/1990 che non prevede l'esercizio del potere autorizzatorio da parte della pubblica amministrazione³². Si tratta di uno strumento che si avvicina molto alla finalità di liberalizzazione delle attività economiche in quanto elide l'esercizio del potere di autorizzazione nel segno del principio di autoresponsabilità del privato³³.

³¹ Critica la "indeterminata e forse ingiustificata" generalizzazione dell'ambito applicativo del silenzio assenso, L. GIANI, *Commento all'art. 20*, N. PAOLOANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005, 411; nello stesso senso M. D'ORSOGNA, R. LOMBARDI, *Il silenzio assenso*, in *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2017, 801.

³² Il meccanismo della segnalazione di inizio attività si applica con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivate dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria.

³³ Per un commento agli istituti del silenzio assenso e della segnalazione certificata di inizio attività si veda E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 584; *Il silenzio assenso*, id., 654. Sul tema degli interessi sensibili e Scia si veda A. IACOPINO, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della SCIA tra semplificazione burocratica e codificazione "soft"*, in A. Rallo, A. Scognamiglio (a cura di), *I rimedi contro la cattiva amministrazione*, cit., 243.

Si osserva che la normativa comunitaria e il conseguente decreto di recepimento sono riusciti a trovare un punto di equilibrio condivisibile nella c.d. rilevanza dei motivi imperativi di interesse generale che fungono da spartiacque per l'adozione di atti imperativi³⁴.

A dire il vero la piena operatività degli strumenti di liberalizzazione così come quelli di semplificazione non si è mai realizzata in quanto nella loro concreta attuazione si sono presentati problemi di non poco rilievo.

La prima questione riguarda l'ambito applicativo di tali istituti.

Infatti, le citate norme non individuavano alcun criterio per guidare le pubbliche amministrazioni nella scelta dei procedimenti da concludere attraverso il silenzio assenso o la segnalazione di inizio attività. Tale incertezza interpretativa ha reso inefficace l'utilizzazione di tali strumenti stante la "timidezza" delle pubbliche amministrazioni nella loro adozione rimanendo spesso ancorate alle soluzioni che privilegiavano comunque l'adozione di provvedimenti espressi.

Tale approccio è mutato con la con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni*). Infatti, l'articolo 5 della legge delega il Governo ad adottare decreti legislativi finalizzati alla "*precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità*"; nonché alla "*introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura*". Si tratta di norme di fondamentale importanza che, se attuate, possono dirimere i dubbi interpretativi e rendere più efficiente la pubblica amministrazione che può incidere sull'attività economica del Paese spesso bloccando gli investimenti e l'iniziativa privata³⁵. L'azione di riforma si è concretizzata nell'adozione del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 126 e del

³⁴ La successiva legislazione è stata caratterizzata fino al 2016, da una serie di norme che hanno più volte affermato il principio della liberalizzazione spesso con affermazioni di principio senza, poi, trovare una specifica attuazione. Si pensi al d.l. 13 agosto 2011, n. 138, al d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. "Salva Italia"), d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (cd. "Cresci Italia").

³⁵ M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *Federalismi*, n. 17/2015; si veda anche F. LIGUORI, *Le incertezze degli strumenti di semplificazione: lo strano caso della dia-scia*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1223.

d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222³⁶. Con il primo decreto si è, innanzitutto, affermato il principio, a dire il vero già più volte declamato, che tutte le attività economiche sono libere tranne quelle indicate nei successivi atti attuativi del governo. Inoltre, sono state apportate ulteriori modifiche alla legge n. 241/1990, soprattutto con riferimento alla concentrazione delle attività amministrative, stabilendo che il privato deve presentare un'unica segnalazione di inizio attività anche nel caso in cui vengano in rilievo procedimenti che coinvolgano altre pubbliche amministrazioni le quali devono rilasciare atti di competenza. Sarà, quindi, l'amministrazione a occuparsi dell'istruttoria anche attraverso la convocazione di apposite conferenze di servizi. Con il secondo decreto legislativo (d.lgs. 222/2016) si è provveduto alla puntuale individuazione delle attività oggetto di procedimento di comunicazione, segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso con riferimento a tre macrosettori: commercio, edilizia e ambiente³⁷. I citati interventi hanno,

³⁶ Sui decreti attuativi si veda E. BOSCOLO, *I decreti attuativi della legge Madia: liberalizzazioni e ridisegno del sistema dei titoli edilizi*, in *Rged*, 2016, 601; G. STRAZZA, *La Scia nei decreti attuativi della riforma Madia*, in M.A. Sandulli, (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa*, 2016, 74; L. GIZZI, *Scia e tutela del terzo: brevi considerazioni alla luce della legge Madia e dei decreti attuativi*, in *Rged*, 2017, 114.

³⁷ Altro intervento scaturente dalla legge 124/2015 è quello di cui al D.P.R. 12 settembre 2016, n.194, "regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Si tratta di una normativa volta alla semplificazione dei procedimenti inerenti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione. Le disposizioni del regolamento, poi, sono applicabili anche ai procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese. È una disciplina che riguarda il rilascio di autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati (comprese quelle di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità), necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività. In questo caso, l'individuazione dei rilevanti insediamenti produttivi con un impatto significativo sul territorio viene operata da ciascun ente territoriale e la selezione dei progetti è di competenza della Presidenza del consiglio dei ministri. Per i progetti selezionati, appositi decreti del Presidente del consiglio dei ministri possono disporre l'applicazione di una disciplina speciale riguardante la riduzione di termini procedurali nonché l'applicazione di speciali poteri sostitutivi in caso di inerzia. Si tratta di una norma che non solo dispone una sorta di programmazione degli interventi relativi a investimenti pubblici sulla scorta di quanto previsto per le norme del codice dei contratti, ma, ed è l'aspetto più interessante, la programmazione può riguardare anche interventi di privati i cui progetti possono essere oggetto di selezione da parte della pubblica amministrazione. In tal senso, quindi, si può trattare di una normativa utile e di supporto alle strategie industriali sopra citate.

però, avuto una limitata portata di liberalizzazione in quanto solo in pochi casi si è registrato l'effettivo mutamento di regime da quello autorizzatorio a quello basato sulla segnalazione o sulla mera comunicazione da parte del soggetto privato. Si tratta, nella sostanza, di un'attenta opera di ricognizione più che attuazione di vera liberalizzazione. La stessa attività di ricognizione è prevista dal recente d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (con. in l. 11 settembre 2020, n. 120) "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" adottato per fronteggiare l'emergenza sanitaria anche attraverso una consistente operazione di semplificazione che ha riguardato vari settori (in primis quello dei contratti pubblici, dell'utilizzo delle nuove tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni e in quello ambientale). In particolare, l'art. 15 del d.l. 76/2020 prevede che le amministrazioni pubbliche completino l'attività di ricognizione dei procedimenti soggetti ad autorizzazione dovute a motivi imperativi di interesse generale e quelli, invece, da semplificare.

Da quanto esposto si può affermare che uno sforzo per la piena affermazione del principio di liberalizzazione è stato compiuto negli ultimi anni ma resta ancora molto da fare. La stessa necessità avvertita dal legislatore di individuare puntualmente i procedimenti amministrativi liberalizzati e quelli soggetti a regime autorizzatorio a fronte delle costanti affermazioni previste in norme di legge circa la libertà che caratterizza l'accesso al mercato degli operatori economici è una palese dimostrazione della incertezza che caratterizza tale delicata materia e dello scollamento fra quanto astrattamente previsto dalle norme e la realtà dei fatti. Tali fattori si ribaltano sugli stessi operatori economici che, paradossalmente, sono indotti a preferire l'acquisizione del titolo abilitativo conseguente al definitivo esercizio del potere autorizzatorio rispetto a un silenzio assenso o a una segnalazione certificata di inizio attività che può essere messa costantemente in discussione³⁸. Infatti, proprio con riferimento a que-

³⁸ In tal senso è pienamente condivisibile quanto affermato da M.A. SANDULLI, *op. cit.*, secondo la quale "la progressiva riduzione delle attività il cui esercizio richiede (e impone) il rilascio di un provvedimento espresso ha visto (altrettanto giustamente) gradualmente aumentare le preoccupazioni derivanti dalle minori garanzie di "copertura" offerte dai suddetti strumenti di c.d. liberalizzazione (la d.i.a./s.c.i.a.) e semplificazione (il silenzio-assenso). L'oggettiva difficoltà di individuare, all'interno di un intricato e spesso oscuro sistema normativo, la regola iuris del caso concreto (testimoniata, oltre che dai continui "correttivi" a leggi appena emanate, dai frequenti contrasti giurisprudenziali e dai numerosi interventi dell'Adunanza plenaria) impone di tutelare (come e forse più degli eventuali controinteressati) coloro i quali (italiani e stranieri) abbiano incolpevolmente intrapreso un'attività nella convinzione di agire nel rispetto della legge, facendo conseguentemente affidamento sui titoli abilitativi espressamente o tacitamente rilasciati dall'amministrazione ovvero formatisi sulla base della propria stessa segnalazione/dichiarazione".

sto aspetto si deve rilevare che anche l'istituto giuridico maggiormente orientato verso la liberalizzazione non elimina affatto forme di controllo da parte del potere pubblico che si manifestano, come si ricava dall'art. 19 della legge 241/1990, in poteri inibitori, ripristinatori e conformativi. Tali poteri, però, devono essere esercitati entro un termine indicato in sessanta giorni dalla norma. Questo, implicitamente, significa che la pubblica amministrazione decorso tale termine dovrebbe consumare il proprio potere³⁹. Ma l'amministrazione può anche intervenire successivamente attivando un differente potere rispetto a quello che avrebbe potuto esercitare in prima battuta: si tratta del potere di annullamento che deve essere esercitato con i limiti di cui all'art. 21-nonies della legge n. 241/1990. Quindi, l'assetto degli interessi definito tramite il meccanismo della scia può essere messo nuovamente in discussione creando problemi in relazione al legittimo affidamento ingenerato nel privato. Sul tema del ricorso al potere di annullamento d'ufficio il legislatore ha sicuramente introdotto correttivi che vanno nel senso di tutelare adeguatamente il legittimo affidamento del privato. Infatti, la citata legge n. 124/2015 ha regolamentato l'autotutela decisoria ponendo limiti piuttosto stringenti al suo esercizio. In tal senso, la modifica più rilevante riguarda la quantificazione in diciotto mesi del "termine ragionevole" entro il quale l'amministrazione può esercitare il proprio potere di annullamento. Spirato tale termine il potere dovrebbe, finalmente, consumarsi definendo una volta per tutte l'assetto di interessi del rapporto amministrativo. Queste precisazioni normative in materia di annullamento di ufficio si intrecciano con quanto previsto dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 (di conversione del decreto c.d. "Sblocca Italia"), soprattutto in materia di presupposti per la revoca degli atti amministrativi, e vanno inequivocabilmente nella direzione di una compressione del potere di autotutela della pubblica amministrazione che riguarda anche le ipotesi di silenzio significativo e, in particolare, di silenzio assenso⁴⁰.

³⁹ In tal senso si veda la recente riforma dell'art. 2 della legge 241/1990 (con il nuovo comma 8 bis), introdotta dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che sanziona con l'inefficacia gli atti amministrativi tardivi in relazione all'esercizio dei poteri di controllo in caso di segnalazione certificata di inizio attività e degli altri atti tardivi regolati in fattispecie in cui rileva il silenzio assenso (anche tra amministrazioni).

⁴⁰ Tali norme sono intervenute sui presupposti per l'esercizio del potere di revoca e sulla materia della responsabilità per il mancato annullamento in autotutela del provvedimento illegittimo. Con riferimento al primo aspetto il citato decreto, fra l'altro, ha modificato l'art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990 limitando l'ambito di applicazione della revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Infatti, la revoca sulla base del citato presupposto non può essere adottata con riguardo ai provvedimenti autorizzatori e quelli di attribuzione di vantaggi economici; ciò nell'ottica di una maggiore tutela della stabilità

Si può, quindi, affermare che la linea direttrice del legislatore è stata quella di limitare l'utilizzo del potere di autotutela soprattutto nelle fattispecie nelle quali l'assenza di un esplicito regolamento di interessi da parte del provvedimento amministrativo poteva rendere meno sicuro l'agire del privato con buona pace dell'intento di semplificazione o liberalizzazione⁴¹.

Tutto ciò a patto che i termini previsti si considerino effettivamente perentori. Sul punto occorre rilevare che qualsiasi termine, anche se sprovisto di una esplicita sanzione per la sua inosservanza, dovrebbe considerarsi perentorio e come tale comportare la sanzione definitiva della consumazione del potere. D'altra parte per le ipotesi di violazione dei termini di conclusione del procedimento l'ordinamento oramai prevede una serie di strumenti che dovrebbero indurre a tale conclusione (si al potere sostitutivo, alla definizione di specifiche responsabilità per i funzionari, all'azione risarcitoria per il danno da ritardo).

Occorre però chiedersi se questi modelli di liberalizzazione siano in linea con quanto stabilito a livello comunitario. Infatti, come rilevato in precedenza, per il diritto comunitario l'attività economica privata deve essere libera e il regime autorizzatorio può essere utilizzato solo ed esclusivamente per motivi imperativi di interesse generale, con evidente scopo precauzionale rispetto alle mere autorizzazioni a scopo economico (protezionistico) vietate dalla legislazione europea⁴². Nel caso della scia, invece, il potere pubblico non viene assolutamente obliterato, il sistema delineato

dei rapporti giuridici e del legittimo affidamento del soggetto privato. La modifica riguardando i provvedimenti autorizzatori ha effetto anche sull'esercizio del potere di autotutela nell'ambito con riferimento al silenzio assenso. Per un commento alle modifiche alla legge n. 241/1990 si veda M.A. SANDULLI, *Gli effetti diretti della legge 7 agosto 2015 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a.*, silenzio assenso e autotutela, in *Federalismi*, 17/2015.

⁴¹ Sul punto si vedano le considerazioni di M.A. SANDULLI, *Poteri di autotutela della pubblica amministrazione e illeciti edilizi*, in *Federalismi.it*, 14/2005.

⁴² A. NEGRELLI, *op. cit.*, 271, le autorizzazioni a scopo precauzionale consistono in quegli atti di assenso preventivo il cui rilascio sia subordinato a un controllo atto a verificare che l'attività sia conforme alle cautele contenute nelle disposizioni poste a tutela degli interessi particolarmente sensibili e qualificati (es. aperture di cave; commercio di medicinali), le autorizzazioni a scopo economico, invece, si identificano in quegli atti di assenso allo svolgimento di una determinata attività il cui potere di controllo preventivo esercitato dall'amministrazione presupponga valutazioni di tipo economico inerenti la strutturazione del mercato e, quindi, l'equilibrio fra domanda e offerta e che, quindi, presuppongono finalità protezionistiche (si pensi al contingentamento dei servizi taxi o attività di noleggio con conducente). A queste due se ne affianca una terza relativa alle autorizzazioni economiche a causa "mista" allorché non sia chiara la finalità del controllo preventivo dell'amministrazione per cui la compatibilità con il sistema deve desumersi caso per caso a seconda della prevalenza dell'elemento precauzionale (es. infrastrutture

dalla legge 241/1990 prevede una serie di poteri che l'amministrazione può esercitare *ex post* di varia natura.

Da ciò discende la considerazione che l'istituto della segnalazione di inizio attività, così come delineato nel nostro ordinamento non sia pienamente in linea con quanto prescritto dal diritto comunitario e ciò dimostra quanto sia difficoltoso per il nostro ordinamento giungere a un'autentica liberalizzazione delle attività economiche⁴³. Forse a questo punto per accompagnare lo sviluppo economico sarebbe più funzionale attuare in maniera effettiva politiche di semplificazione amministrativa piuttosto che inseguire liberalizzazioni difficili da attuare.

4. Lo sviluppo e la ripresa economica del nostro Paese, anche a seguito della gravissima crisi derivante dalla pandemia passa attraverso una nuova visione dell'intervento dello Stato nell'economia rispettosa del principio di libera concorrenza che supera le visioni del passato come la partecipazione in società per evitare i fallimenti del mercato. La nuova politica di intervento deve essere indirizzata a perseguire obiettivi strategici (si pensi alla transizione al verde del paese o allo sviluppo tecnologico) tramite l'indicazione di direttrici sulle quali investire risorse al fine di stimolare interventi pubblici e privati. Si tratta della politica pubblica per obiettivi (c.d. *mission oriented policies*). Gli obiettivi devono essere individuati dai soggetti pubblici, attraverso un'efficace azione di regia centralizzata. In questo un ruolo fondamentale deve essere ricoperto proprio dal Ministero dello sviluppo economico con le sue attuali strutture (con l'ausilio di altro essenziale punto di raccordo e confronto rappresentato dal Cipe), senza che sia necessario istituire apposite nuove strutture o c.d. *task forces* la cui attività può creare solo complicazioni con sovrapposizioni di competenze e funzioni.

La circostanza che gli obiettivi indicati dai soggetti pubblici possano essere attuati anche da soggetti privati attraverso la loro attività imprenditoriale pone come ineludibile il tema delle condizioni nelle quali tali soggetti si trovano a operare. Si sono viste le difficoltà delle c.d. liberalizzazioni amministrative e delle politiche di semplificazioni dovute anche ad atteggiamenti delle strutture burocratiche spesso arroccate su posizioni "difensive" nei confronti dei privati che certamente possono influenzare

per fonti rinnovabili; grandi esercizi commerciali; impianti di distribuzione di carburanti) o dell'elemento economico.

⁴³ A. NEGRELLI, *op. cit.*, 221, la quale afferma che la scia rappresenterebbe un istituto di pseudoliberalizzazione che sminuisce la portata dell'obbligo di liberalizzazione derivante dalla disciplina europea.

la rapida attuazione degli interventi. A dire il vero il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva è spesso connesso all'incertezza delle regole, alla paura di sbagliare e, quindi, di essere assoggettati a procedimenti per il risarcimento di danni erariali o penali.

In questo senso sono da salutare con favore gli interventi che sono stati posti in essere con il c.d. decreto semplificazione (l. 120/2020) sia sul fronte della responsabilità erariale sia su quello dell'abuso d'ufficio.

Proprio ora, con la crisi economica e sociale indotta dalla pandemia, il Paese si troverà ad affrontare nuove sfide per la ripresa futura che non tanto dipenderà dallo stimolo ai consumi attraverso incentivi transitori, peraltro difficili da eliminare una volta introdotti nell'ordinamento, ma dalla qualità degli investimenti. Sotto tale profilo è auspicabile incentivare il rapporto pubblico privato. L'utilizzo dei fondi pubblici, ora anche europei, deve essere rivolto finalmente a realizzare le riforme strutturali, da tempo individuate, e investimenti effettivamente produttivi in modo che il privato, ora spesso assente o scoraggiato dalle difficoltà delle liberalizzazioni, torni a investire in modo duraturo per lo sviluppo del Paese.

Maria Antonia Ciocia *

Il deposito cauzionale per la circolarità nell'economia

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Sostenibilità ambientale e rapporti patrimoniali ecosostenibili. – 3. La disciplina degli imballaggi e l'economia circolare. – 4. La cauzione a garanzia della circolarità. – 5. Direttiva *Single Use Plastics*. – 6. Conclusioni.

1. I rapporti tra Europa e Paesi membri UE per l'attuazione dei principi fondamentali dei trattati europei sono improntati all'attuazione della solidarietà e sussidiarietà. In tal senso, l'art. 118, comma 4, cost., prevede la sussidiarietà sia verticale, tra pubblici poteri, che orizzontale, tra pubblico e privato. Entrambe le leve possono essere utilizzate per attuare revisioni sistematiche. Le imprese, al di là del profitto, hanno una nuova funzione sociale, nella misura in cui sono chiamate a contribuire e interagire con variabili rilevanti di carattere tecnologico, economico, sociale ed ambientale, determinanti la qualità dei contesti di vita del genere umano e in sintesi la sostenibilità ambientale delle scelte di mercato.

Alla fase iniziale, in cui il contemperamento più complesso, ma anche più scontato, era quello tra tutela dell'ambiente e libertà d'iniziativa economica, è seguita la fase più recente, caratterizzata dal deciso perseguimento della transizione ecologica verso un modello economico sostenibile, in cui anche la dinamica consumeristica viene influenzata dalla necessità di cambiamento nella ponderazione di valori esistenziali.

Sul piano delle fonti connota la svolta la modifica degli artt. 9 e 41 della costituzione, con l'introduzione dell'espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali¹. La salute nel dettato costituzionale è

* Professoressa ordinaria di diritto civile, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Sulla Gazzetta ufficiale del 22 febbraio 2022 è stata infatti pubblicata la l. 11 febbraio 2022, n.1, entrata in vigore il 9 marzo 2022, che all'art 1 contiene le modifiche all'art. 9 («Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»), l'art. 2 quelle all'art. 41, mentre l'art. 3 chiarisce come si deve interpretare la frase relativa alla «tutela degli animali», di cui al nuovo testo dell'art. 9. In particolare, quest'ultima disposizione normativa, introduce tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli

valore sovraordinato rispetto al profitto che non trova menzione, se non in via indiretta, attraverso la libertà dell'iniziativa economica privata. La situazione, posta in questi termini, diventa complessa e potrà essere risolta con una svolta di sistema attraverso interventi finanziari negli investimenti del sistema paese, attuati in una programmazione strategica, che superi i limiti evidenziati dall'economia globalizzata, fatta su misura per merci e capitali senza limiti al profitto e senza considerazione della tutela della persona e dell'ambiente. Il consumatore, naturalmente, non può restare avulso da questa dinamica evolutiva, anzi deve rivestire ruolo proattivo, contribuendo a determinare con le sue scelte l'inderogabile mutazione. Lo stanziamento di ingenti fondi, il c.d. regime di aiuti di stato inaugurato dalla banca centrale europea deve consentire la realizzazione di una radicale ripartenza del sistema economico.

Tre le scadenze rilevanti per la sostenibilità figurano il 2026, anno limite per il completamento dei programmi finanziati dal *next generation eu*; il 2030, data entro la quale le emissioni dovranno essere abbattute del 55% e il 2050, per essere *carbon neutral*. Gli obiettivi sono complessi e richiedono sforzi da parte delle imprese e dei singoli cittadini. In quest'ottica, ruolo rilevante viene ad essere rivestito dalla politica legislativa di incentivazione per i privati, finalizzata all'implementazione del processo di conversione delle singole proprietà private a fonti di energie rinnovabili: dall'idroelettrico, al fotovoltaico fino alle pale eoliche, ma non basta ... sarà necessario intervenire anche sulle abitudini di vita e di consumo.

La dinamica comporta investimenti pubblici massicci, la semplificazione delle procedure della pubblica amministrazione, l'impegno degli enti locali, nel costante imperativo della tutela ambientale. In sintesi, un percorso di riforma ben scandito, che tenga conto anche dei costi sociali della transizione. Le imprese dovranno estendere le proprie responsabilità al rispetto e all'interesse per i propri dipendenti e per i consumatori. Anche la collettività contribuirà per altro verso alla realizzazione di un approccio orientato alla sostenibilità ambientale.

In linea con questa prospettiva, lo statuto delle imprese (l. n. 180 del 2011) configura l'interesse ambientale quale limite interno all'attività d'impresa espressa in estrema sintesi nella redazione di bilanci ambientali

ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Stabilisce, altresì, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali. La modifica dell'art. 41 della Costituzione, secondo cui l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, lì dove la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali, sovverte il rapporto tra mercato e ambiente dando la priorità alle istanze di tutela di quest'ultimo.

e informa con nuovi contenuti la connotazione giuridica dell'imprenditore (art. 2082 c.c.). Nello stesso senso, sostenibilità ambientale e rapporti patrimoniali ecosostenibili connotano la disciplina dell'impresa sociale (d.lg. n. 112 del 2017), attraverso «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali» (art. 2, comma 1, lett. e, d.lg. n. 112 del 2017). I contratti di affiliazione commerciale (l. n. 129 del 2004) possono conferire nuovi contenuti nella misura in cui l'impresa affiliante può mettere a disposizione degli affiliati il proprio know-how in termini di riduzione delle emissioni inquinanti e prevedere, nel codice di condotta, il rispetto da parte degli affiliati di standard di ecosostenibilità (c.d. *green franchising*); nei contratti di fornitura a imprese, il fornitore può vincolarsi a standard di produzione ambientalmente orientati.

In quest'ambito di fondamentale rilevanza è il passaggio da una strategia d'intervento economico di tipo lineare ad un modello caratterizzato dalla circolarità del ciclo produttivo e di consumo, nella misura in cui quest'ultimo sia informato al recupero, riuso e riciclo del rifiuto.

2. In coordinamento con le istanze di sostenibilità ambientale, la tutela del consumatore assume rinnovati contorni in una dimensione evolutiva che transita dal «contratto ecologico» al «contratto sostenibile». Evoluzione emblematica di una mutazione che, informata al modello dello «sviluppo sostenibile», mette in discussione la formulazione volontaristica del contratto *tout court*, per una rivisitazione dell'autonomia negoziale basata sul ruolo pro-attivo del consumatore, che nelle sue scelte privilegia una visione antropocentrica della persona, in senso equo, responsabile e solidale ed in secondo luogo, predilige la presenza di elementi naturali nel processo produttivo, in termini di durabilità e sostenibilità. In questo modo si delinea la categoria del «contratto sostenibile» con l'orientamento fondante il c.d. «consumo critico», da intendersi come modo di acquisto di beni e servizi, scelti non soltanto in funzione di prezzo e qualità, ma in un'ottica solidaristica, condivisa tra produttori e consumatori, informata alla sostenibilità ambientale in termini di circolarità della filiera produttiva. L'autonomia privata, ben oltre il «contratto ecologico», potrà svolgersi partendo da una visione ancorata alla tutela degli elementi naturali basilari che devono essere preservati al limite del loro esaurimento, con la prioritaria attuazione del principio di solidarietà ambientale tra i formanti del sistema economico.

È interessante, a questo punto, interrogarsi sul fondamento costituzionale del «contratto sostenibile» che, indubbiamente, rappresenta una sintesi attuativa

dei principi costituzionali posti alla base della sostenibilità: dall'art. 9 e 32, al 41, 42, 43 e 44 cost., in combinazione con l'art. 2 cost. che impernia alla solidarietà le scelte collettive per la realizzazione della sostenibilità ambientale, baluardi dell'edificazione del nuovo ordine, imprescindibile per l'incremento delle possibilità di vita delle attuali e future generazioni.

E' chiara la consapevolezza della necessità di una mutazione nell'orientamento delle politiche e degli investimenti pubblici in funzione degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati già nel 2015 dall'Agenda 2030 dell'ONU.

Il Trattato sull'Unione Europea all'art. 3, paragrafo 3, istituisce un mercato interno e «si adopera» per lo sviluppo sostenibile dell'Europa che deve svolgersi secondo quattro direttive: i) crescita economica equilibrata; ii) stabilità dei prezzi; iii) economia sociale di mercato fortemente competitiva, che miri alla piena occupazione e al progresso sociale; iv) elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Obiettivi questi ultimi che divengono globali al successivo paragrafo 5 che estende, le linee d'azione suddette anche ai rapporti con il resto del mondo. L'Unione contribuisce «allo sviluppo sostenibile della Terra» in un principio di cooperazione internazionale e solidarietà tra popoli.

Tra gli obiettivi previsti dal *green deal* del marzo 2020, la commissione europea ha formulato le linee d'azione per implementare la transizione del sistema economico europeo verso l'economia circolare, sintetizzando le stesse nell'omonimo piano d'azione. Nel contesto delineato dalla commissione europea, l'incremento della produzione di prodotti sostenibili, il consumo critico e la responsabilizzazione, la revisione di metodi, materiali e strategie nel senso dell'eliminazione degli scarti dal ciclo produttivo rappresentano i punti nodali che sistematicamente dovranno essere sviluppati nei paesi membri. In tale ottica, anche innovazioni legislative di settore, quali la nuova disciplina degli imballaggi, la produzione di nuovi materiali sostenibili come le bioplastiche, i progetti finalizzati a potenziare la rete della raccolta differenziata e degli impianti di trattamento e riciclo e in particolare di rifiuti elettrici ed elettronici (raee), plastica e tessuti vengono a rivestire un ruolo primario. Risale al 30 novembre 2022 la proposta presentata dalla commissione europea per il "regolamento del parlamento europeo e del consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio" che si propone la realizzazione di tre precisi obiettivi: 1) ridurre la generazione dei rifiuti da imballaggio; 2) promuovere l'economia circolare per gli imballaggi in modo efficiente dal punto di vista dei costi; 3) promuovere l'utilizzazione di contenuti riciclati negli imballaggi. La bozza viene aggiornata e pur mantenendo l'impostazione generale, su alcuni punti

come plastiche compostabili e obiettivi di riutilizzazione ci sono differenze significative² nel senso della riduzione dei *targets* virtuosi.

3. La commissione UE parte dalla considerazione dell'impatto degli imballaggi sul consumo di materie vergini³, oltre che dalla generale consapevolezza

² L'Art. 26 della proposta del 30 novembre 2022 stabilisce una serie di obiettivi di riutilizzo e ricarica per diversi settori e formati di imballaggio. Tali obiettivi sono in flessione rispetto alla precedente bozza e sono inoltre, stabilite esenzioni dall'obbligo di raggiungere gli obiettivi di riutilizzo e di riempimento. Dal 1° gennaio 2030 il 20% delle bevande fredde e calde da asporto devono essere poste in un contenitore che dovrà essere disponibile in un imballaggio riutilizzabile all'interno di un sistema che ne consenta il rifornimento; mentre a partire dal 1° gennaio 2040 l'80% di tali bevande deve essere disponibile in imballaggi riutilizzabili all'interno di un sistema finalizzato proprio al riutilizzo o alla ricarica. Tali percentuali sono al ribasso rispetto alla bozza trapelata, che indicava 30% e 95% al 2030 e 2040, rispettivamente. Per i cibi pronti da asporto, gli obiettivi sono del 10%, a partire dal 1° gennaio 2030 il 40% e del 75% a partire dal 1° gennaio 2040. Essi erano del 20% e 75% nella bozza trapelata. Per le bevande analcoliche (acqua, acqua con aggiunta di zucchero, acqua con altri dolcificanti, acqua aromatizzata, bibite analcoliche, limonata soda, tè freddo e bevande simili immediatamente pronte da bere, succhi puri, succhi o mosti di frutta o verdura e frullati senza latte e bevande non alcoliche contenenti grassi del latte), dal 1° gennaio 2030 il 10% di questi prodotti è reso disponibile in imballaggi riutilizzabili nell'ambito di un sistema di riutilizzo, mentre dal 1° gennaio 2040 il 25%. Gli obiettivi nella bozza trapelata a metà ottobre erano del 20% e 75%. Criteri di design per la riciclabilità Al 2030 tutti gli imballaggi dovranno essere riciclabili, secondo i criteri di progettazione per il riciclo che saranno stabiliti tramite una legge delega, ossia un minimo del 70% di riciclabilità in peso. Le tariffe per la responsabilità estesa del produttore (EPR) dovranno essere modulate in base al grado di riciclabilità dell'imballaggio. L'Art. 55 della proposta introduce obiettivi di prevenzione e riduzione dei rifiuti, imponendo agli Stati membri di ridurre i rifiuti di imballaggio prodotti pro capite del 5% entro il 2030 rispetto al 2018, del 10% entro il 2035 e del 15% entro il 2040. L'art. 63 indica gli obiettivi di riciclo da raggiungere a livello degli Stati membri, con un target globale del 65% in peso di tutti i rifiuti prodotti al 2025 e del 70% al 2030. Ci sono obiettivi specifici per i vari tipi di materiale, sempre al 2025 e 2030: plastica 50% e 55%; legno 25% e 30%; materiali ferrosi 70% e 80%; alluminio 50% e 60%; vetro 60% e 75%; carta e cartoni 75% e 85%.

³ La materia prima vergine deriva da un processo di estrazione ottenuto dal deperimento di risorse naturali, dalla terra, del materiale da utilizzare all'interno di uno o più processi industriali. Diverse sono le materie prime seconde che contrariamente ai rifiuti, sono residui di produzione che al termine di un processo di trattamento ottengono determinate caratteristiche che permettono il loro utilizzo nei processi produttivi aziendali. I rifiuti, quali elementi di cui ci si è voluti disfare, o per cui vi sia particolare obbligo normativo a disfarsene, rimangono tali qualora non subiscano processi e trattamenti di recupero che li possono trasformare in nuove risorse. Il 40 per cento della plastica e il 50 per cento della carta utilizzate nell'UE sono infatti destinati agli imballaggi. In questo quadro, certamente preoccupa la constatazione che, in media, ogni europeo produce quasi 180 kg di rifiuti di imballaggio all'anno; e che, sebbene nella UE i tassi di riciclaggio siano aumentati, la quantità di rifiuti generati dagli imballaggi cresce più rapidamente

che la crescente quantità di rifiuti da imballaggio comporta conseguenze ambientali devastanti sul clima, sulla dispersione ed uso eccessivo di sostanze nocive che comportano un deciso aggravamento degli obiettivi di gestione dei rifiuti, tra cui riciclaggio di bassa qualità e l'eccessivo collocamento in discarica, l'incenerimento e l'asportazione alla fine del ciclo di vita. L'insieme di tali considerazioni induce a ritenere la strategicità dell'intervento normativo sui rifiuti da imballaggio ai fini dell'innalzamento dei livelli di sostenibilità ambientale⁴. Il consiglio europeo, nel varare il piano d'azione per un'economia circolare⁵, ha stabilito che entro il 2030 tutti gli imballaggi di plastica immessi sul mercato dell'unione dovrebbero essere riutilizzabili o riciclabili e che la capacità di selezione e di riciclaggio nell'UE dovrebbe quadruplicarsi⁶. La commissione sottolinea i differenti piani di intervento scindendo l'approccio riferito ai consumatori, da quello rivolto ai produttori⁷. Per i primi, l'obiettivo è garantire opzioni di imballaggio riutilizzabili, eliminazione di imballaggi superflui, limitazione di imballaggi eccessivi ed etichettatura chiara, funzionale ad un corretto riciclaggio; per i produttori dovranno essere introdotte innovazioni di processo tecnologiche e commerciali, nell'ottica di ridurre l'utilizzo di "materiali vergini", l'incremento della capacità di riciclaggio rendendola anche meno dipendente da risorse primarie e da fornitori esterni per conseguire la neutralità climatica entro il 2050, ciò che porterà anche alla riduzione del fabbisogno di risorse naturali primarie e alla creazione di un mercato ben funzionante di materie prime secondarie⁸.

del riciclaggio. Nell'ultimo decennio, infatti, la quantità di rifiuti di imballaggio è aumentata di oltre il 20 per cento e dovrebbe incrementare fino al 2030 di un ulteriore 19 per cento, che, in assenza di interventi, arriverebbe addirittura al 46 per cento per i rifiuti di imballaggio di plastica. In più, si deve considerare che la produzione di imballaggi e la gestione dei rifiuti di imballaggio hanno un fatturato totale stimato pari a 370 miliardi di euro nell'UE.

⁴ GIANFRANCO AMENDOLA pubblicato su osservatorioagromafie.it.

⁵ Nelle sue conclusioni del 4 ottobre 2019 (doc. 12791/19),

⁶ Il Consiglio ambiente dell'UE ha iniziato a discutere di imballaggi e rifiuti da imballaggi, al fine di formulare, entro fine aprile, un disegno di legge per aggiornare il regolamento n. 2019/1020 e la direttiva n. 2019/904, con abrogazione della direttiva n. 94/62. Finalità primaria è quella di inasprire le norme vigenti sulla prevenzione, riduzione e riciclo degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio.

⁷ Il testo integrale della proposta è consultabile sul sito della Commissione [Bruxelles, 30 novembre 2022, COM(2022) 677 final 2022/0396 E].

⁸ In altri termini, come specifica la Commissione, «l'obiettivo principale è ridurre i rifiuti di imballaggio *pro capite* per Stato membro del 15% rispetto al 2018 entro il 2040. Ciò porterebbe a una riduzione complessiva dei rifiuti nell'UE del 37% circa rispetto allo scenario che si prospetterebbe senza una modifica della normativa. Il tutto avverrà attraverso sia il riutilizzo che il riciclaggio».

La commissione europea riserva particolare rilievo al *design*. Ogni imballaggio, infatti, dovrà essere munito di un'etichetta che indichi di quali materiali si compone e in quale categoria di rifiuti dovrà essere conferito⁹. Altra leva da inserire a pieno titolo anche nell'ordinamento legislativo italiano è quella (già implementata a livello europeo) del vuoto a rendere su cauzione applicato alla plastica e all'alluminio. L'introduzione di sistemi vincolanti di vuoti a rendere su cauzione per le bottiglie di plastica e le lattine di alluminio è una efficace misura destinata ad incrementare la quantità di plastica e alluminio che nel nostro paese non ha ancora trovato applicazione.

4. La cauzione è regolamentata dall'art. 1179 c.c., come garanzia reale per l'adempimento di un'obbligazione. Nella fattispecie esaminata, caratterizzata dalla primaria esigenza di far sì che contenitori in plastica o alluminio divengano rifiuti, l'applicazione della disciplina civilistica della cauzione è chiamata a garantire l'adempimento di obbligazione connessa alla sostenibilità ambientale, in termini di riciclo e/o riuso. L'obbligazione che il consumatore deve adempiere, pur constando nella corresponsione di una somma di danaro risponde a target di riciclo o riuso funzionali alla transizione verso un modello di economia circolare. In questi termini i contenitori in plastica o alluminio o anche vetro non vanno dispersi, ma restituiti al venditore per ottenere la restituzione di un contributo in danaro.

Nella cauzione civilistica, la somma di denaro versata è deputata a svolgere per il tempo di durata del rapporto, una funzione di garanzia per l'adempimento di tutti gli obblighi contrattualmente assunti, in modo tale che, in caso di inadempimento, la parte a favore della quale è stato versato il denaro in deposito, potrà soddisfare la perdita economica subita, chiedendo con una domanda giudiziale l'attribuzione della somma ricevuta in deposito.

In questi termini l'istituto del deposito cauzionale applicato al sistema di riuso e riciclo a fini di sostenibilità ambientale, fa salva la funzione, ma vede semplificata la gestione del rapporto nel caso di inadempimento del consumatore che non sia diligente nella restituzione del vuoto in plastica, vetro o alluminio. L'esiguità dell'importo versato quale cauzione, infatti ne attenua le conseguenze dal punto di vista patrimoniale, ma non sul piano

⁹Tutti gli imballaggi devono essere opportunamente etichettati secondo le modalità stabilite dalle norme tecniche UNI applicabili e in conformità alle determinazioni adottate dalla Commissione dell'Unione europea, per facilitare la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio degli imballaggi, nonché per dare una corretta informazione ai consumatori sulle destinazioni finali degli imballaggi. I produttori hanno, altresì, l'obbligo di indicare, ai fini della identificazione e classificazione dell'imballaggio, la natura dei materiali di imballaggio utilizzati, sulla base della decisione 97/129/CE della Commissione.

dell'inquinamento che risulterà aggravato dall'omissione colposa o dolosa. Questa considerazione potrebbe portare ad incrementare il costo del vuoto o a rendere obbligatorio il sistema del deposito cauzionale.

Proprio per utilizzare la coercizione insita nella logica del deposito cauzionale, l'istituto dovrà essere integrato nei sistemi di sostenibilità ambientale in corso di realizzazione per la transizione all'economia circolare. I sistemi di deposito cauzionale o Deposit Return System (DRS) a livello europeo vengono ritenuti come gli strumenti più efficaci per la limitazione della produzione di rifiuti da imballaggi, nel settore più produttivo quale quello alimentare. La legge 29 luglio 2021, n. 108, entrata in vigore 31 luglio 2021¹⁰, riguardante disposizioni in materia di Governance per il PNRR e disposizioni in tema accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa, anche relativamente agli appalti pubblici, reca all'art. 35 "misure di semplificazione per la promozione dell'economia circolare e al fine di consentire la corretta gestione dei rifiuti e la migliore attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, anche al fine di promuovere l'attività di recupero nella gestione dei rifiuti in una visione di economia circolare come previsto dal nuovo piano d'azione europeo per l'economia circolare", e apporta modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in particolare, attraverso il comma 6 punto i-bis) viene innestato nel codice dell'ambiente l'articolo 219-bis¹¹ in questi termini: «al fine di aumentare la percentuale degli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato per contribuire alla transizione verso un'economia circolare, gli operatori economici, in forma individuale o in forma collettiva, adottano sistemi di restituzione con cauzione, nonchè sistemi per il riutilizzo degli imballaggi». Viene, altresì, introdotto il comma 1 bis in base al quale «I sistemi di cui al comma 1 si applicano agli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande». Il successivo comma 2 è modificato attraverso la previsione dell'emanazione di un regolamento che doveva adottarsi mediante decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, entrata in vigore il 31 luglio 2021, previa consultazione delle associazioni

¹⁰ E' la legge di conversione del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, "Decreto Semplificazioni bis".

¹¹ *Conformemente alla gerarchia dei rifiuti di cui all'articolo 179, gli operatori economici adottano misure volte ad assicurare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato anche attraverso l'utilizzo di sistemi di restituzione con cauzione nonchè dei sistemi per il riutilizzo degli imballaggi.*

delle imprese maggiormente rappresentative sul piano nazionale, anche per stabilire i tempi e le modalità *di attuazione delle disposizioni del comma 1 dell'art. 35*. Con il medesimo regolamento devono essere, inoltre, previsti: «a) gli obiettivi annuali qualitativi e quantitativi da raggiungere; b) i valori cauzionali per ogni singola tipologia di imballaggio fissati in modo da evitare ostacoli al commercio o distorsioni della concorrenza; c) i termini di pagamento e le modalità *di restituzione della cauzione da versare al consumatore che restituisce l'imballaggio*; d) le premialità e gli incentivi economici da riconoscere agli esercenti che adottano sistemi di restituzione con cauzione; e) l'eventuale estensione delle disposizioni del presente articolo ad altre tipologie di imballaggio; f) la percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno per ciascun flusso di imballaggi; g) la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte ai consumatori». Orbene, tutto quindi subordinato all'emanazione del regolamento attuativo entro 120 giorni dall'emanazione della legge. Ma la sussidiarietà del sistema delle fonti italo-europee, impone una stasi che si spera sia proficua. Il 1° dicembre 2022, è stata pubblicata la proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi, che punta ad aggiornare le norme europee su imballaggi e rifiuti da imballaggio, che vedrà l'approvazione finale, nel mese di dicembre 2023. Chiaramente la pubblicazione della proposta di Regolamento rappresenta il primo di numerosi passaggi a livello nazionale ed europeo, nel rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle commissioni competenti per materia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. Dal mese di marzo 2023, è stato possibile consultare la proposta avanzata dalla Commissione europea. Da aprile in poi e fino alla fine al mese di dicembre, sui suoi contenuti saranno poi chiamate a pronunciarsi le altre istituzioni europee – nello specifico Consiglio e Parlamento – con l'obiettivo di giungere entro la fine del 2023 ad un documento che rifletta la posizione comune di tutte le istituzioni coinvolte. Per perseguire gli scopi di riduzione, riuso e riciclo, lo schema di Regolamento si propone di agire attraverso una serie di interventi estremamente mirati, tra cui figura, all'art. 44, l'obbligatorietà dell'implementazione – entro il 1° gennaio 2029 – di un sistema di deposito cauzionale, o deposit return system – DRS, per imballaggi monouso per liquidi alimentari in plastica, acciaio e alluminio, con capacità inferiore ai 3 litri. Tale sistema si prefigge di incrementare i tassi di raccolta e riciclo degli imballaggi per bevande, favorendo la transizione verso un'economia circolare ed al contempo la riduzione drastica della dispersione nell'ambiente di imballaggi per bevande. Sicuramente, con la presentazione della proposta di Regolamento europeo e con l'avvio dell'attività di indagine a livello nazionale e sovranazionale, si è aperto un fronte significativo che è informato agli obiettivi europei imposti dal

pacchetto economia circolare e dalla direttiva europea sulla plastica monouso. I nuovi targets dovranno valutare attentamente la ricaduta di quanto previsto all'interno della proposta di Regolamento, con l'obiettivo di ridurre la presenza di materiali plastici nell'ambiente e i conseguenti effetti dannosi che colpiscono la diversità biologica. *Rebus sic stantibus* è evidente l'importanza dell'instaurando coordinamento tra il livello nazionale istituzionale e quello europeo, che favorisca l'approfondimento e la comprensione della portata di impatto della norma regolamentare europea.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹², implicitamente si è espressa nel senso della legittimità dell'imposizione di una accisa sugli imballaggi con la possibilità di esenzione ai sensi della direttiva madre 94/62/Ce, perché l'accisa incoraggia i produttori ad aderire ad un sistema di restituzione degli imballaggi o a creare il proprio per evitare il tributo e in tal modo a realizzare gli obiettivi della direttiva.

5. La Direttiva SUP (*Single Use Plastics*)¹³ – entrata in vigore il 2 luglio 2019 – si riferisce, nello specifico, ai prodotti in plastica monouso¹⁴ e prescrive agli Stati membri dell'Unione Europea di promuovere la transizione verso un modello di economia circolare attraverso l'adozione di un diversificato ventaglio di misure al fine di ridurre l'incidenza sull'ambiente¹⁵ e sulla salute umana di determinati prodotti in plastica e, in particolare, dei prodotti in plastica monouso¹⁶. Per il conseguimento di tali obiettivi

¹² Corte di Giustizia Ue sentenza 12 novembre 2015, causa C- 198/14 in merito alla questione pregiudiziale promossa da un giudice finlandese. La legge finlandese prevede l'applicazione di una accisa sugli imballaggi di certe bevande con un'esenzione se il produttore aderisce a un sistema di restituzione operativo. Da Rete ambiente-Osservatorio normativa ambientale.

¹³ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente. Fonte: eur-lex-europa.eu (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0677&qid=167777785469&from=EN>).

¹⁴ Che complessivamente rappresentano circa il 77% dei rifiuti marini.

¹⁵ Secondo un'analisi dei sistemi di deposito cauzionale, condotta prendendo in considerazione il funzionamento di tali sistemi in 46 paesi del mondo, emerge che nei paesi dove il deposito cauzionale per il riciclo è obbligatorio per legge si possono raggiungere tassi di raccolta per contenitori di bevande anche del 94%. Non vi sono al mondo paesi con sistemi di raccolta differenziata che riescono a raggiungere tali *targets* raccolta e di riciclaggio. In Europa ci sono 13 paesi che applicano la cauzione su imballaggi monouso (DRS per il riciclo) . Cfr. v. Allegato 1_TOMRA_Rewarding_Recycling_ITA, in termini di risultati raggiunti sia per quanto riguarda la raccolta selettiva, sia per la riduzione dell'inquinamento ambientale, molto positivamente.

¹⁶ La Direttiva SUP impone un tasso di raccolta dettagliato come segue: - 90% per le bottiglie di plastica per bevande entro il 2029 (con un obiettivo di raccolta intermedio

nell'ambito della cosiddetta "responsabilità estesa dei produttori" – gli Stati membri potranno avvalersi di sistemi di "cauzione/rimborso" (Direttiva SUP) e di "deposito/cauzione" o "restituzione con cauzione" (Direttiva imballaggi). Limite della direttiva è rappresentato dal fatto che nel caso in cui uno degli Stati membri non riuscisse a garantire una raccolta dei suddetti imballaggi superiore al 90% dell'immesso al consumo, non vi è, ad oggi, il vincolo di introduzione di un sistema di deposito cauzionale. Con riferimento agli alimenti la proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi, all'art. 44 ugualmente vede nell'adozione di sistemi di deposito cauzionale e restituzione la soluzione per la realizzazione di targets significativi, ed impone entro gennaio 2029 agli Stati membri l'adozione di specifiche misure¹⁷.

del 77% entro il 2025); - un minimo del 25% di plastica riciclata nelle bottiglie in PET dal 2025 (30% dal 2030 in tutte le bottiglie in plastica per bevande).

¹⁷ Queste le misure nel dettaglio: (a) bottiglie di plastica monouso per bevande con una capacità massima di tre litri; (b) contenitori di metallo monouso per bevande con una capacità massima di tre litri. 2. L'obbligo di cui al paragrafo 1 non si applica agli imballaggi per: (a) vino, prodotti vitivinicoli aromatizzati e bevande spiritose; (b) latte e prodotti lattiero-caseari elencati nell'allegato I, parte XVI, del regolamento (UE) n. 1308/2013. Ai sensi del co. 3 dell'art.44 lo Stato membro è esentato dall'obbligo di cui al paragrafo 1 alle seguenti condizioni: (a) il tasso di raccolta differenziata a norma dell'articolo 43, paragrafi 3 e 4, del rispettivo formato di imballaggio comunicato alla Commissione a norma dell'articolo 50, paragrafo 1, lettera c), è superiore al 90 % in peso degli imballaggi di questo formato immessi sul mercato nel territorio di detto Stato membro negli anni civili 2026 e 2027. Se tale comunicazione non è ancora pervenuta alla Commissione, lo Stato membro riferisce che le condizioni per la deroga di cui al presente paragrafo sono soddisfatte mediante una giustificazione motivata, basata su dati nazionali convalidati, e una descrizione delle misure attuate; (b) al più tardi 24 mesi prima del termine di cui al paragrafo 1 lo Stato membro notifica alla Commissione la domanda di deroga e presenta un piano di attuazione indicante una strategia con azioni concrete, compreso un calendario che garantisca il raggiungimento del tasso di raccolta differenziata del 90 % in peso degli imballaggi di cui al paragrafo 1. Entro tre mesi dal ricevimento del piano di attuazione presentato a norma del paragrafo 3, lettera b), la Commissione può richiedere a uno Stato membro di rivederlo se ritiene che non rispetti le prescrizioni di cui al paragrafo 3, lettera c). Lo Stato membro interessato presenta un piano rivisto entro tre mesi dal ricevimento della richiesta della Commissione. Se in uno Stato membro il tasso di raccolta differenziata degli imballaggi di cui al paragrafo 1 diminuisce e rimane inferiore al 90% in peso di un determinato formato di imballaggio immesso sul mercato per tre anni civili consecutivi, la Commissione notifica allo Stato membro interessato che la deroga non è più applicabile. Il sistema di deposito cauzionale e restituzione dovrà essere istituito entro il 1o gennaio del secondo anno civile successivo a quello in cui la Commissione ha comunicato allo Stato membro interessato che la deroga non è più applicabile. Sarà il testo della proposta di Regolamento ad indicare la strada di una possibile deroga all'obbligo, ove l'attuazione non si presenti "tecnicamente ed economicamente fattibile".

Ai sensi del co. 6, gli Stati membri si adoperano per istituire e mantenere sistemi di deposito cauzionale e restituzione, in particolare per le bottiglie in vetro monouso per bevande, i cartoni per bevande e gli imballaggi riutilizzabili. Gli Stati membri dovranno garantire che i sistemi di deposito cauzionale e restituzione dei formati di imballaggio monouso, in particolare per le bottiglie di vetro monouso per bevande, siano ugualmente disponibili per gli imballaggi riutilizzabili, ove tecnicamente ed economicamente fattibile. Al successivo comma 7, le prescrizioni comunitarie impongono obiettivi minimi che ben possono essere derogate *in melius* dagli Stati membri. Il termine per la realizzazione dei criteri minimi inseriti nell'allegato X per tutti i sistemi di deposito cauzionale e restituzione, della proposta di regolamento è fissato a gennaio 2028¹⁸. La prospettata fonte normativa regolamentare sembra lasciare sufficiente spazio al futuro legislatore del sistema cauzionale. I requisiti minimi del sistema – definiti dall'Allegato X al testo – appaiono idonei a consentire una adeguata flessibilità con riguardo ai parametri dimensionali delle strutture di vendita interessate e alle possibili distinzioni tra città e piccoli centri. La previsione per la quale il consumatore/utilizzatore finale può restituire l'imballaggio senza dover acquistare un nuovo prodotto, recuperando la cauzione nella sua interezza, consente un bilanciamento nel rispetto delle condizioni locali (un piccolo negozio potrà essere esentato dal dotarsi degli strumenti di acquisizione automatizzata dell'imballaggio) e nel rispetto delle tradizioni locali di acquisto e vendita (i mercati ambulanti potrebbero essere esentati dall'obbligo in capo al singolo venditore). La prospettiva della adozione del Regolamento in sede UE pone la questione della transizione al sistema di cauzione che esso prefigura, posto che nell'ordinamento italiano l'articolo 219 bis del decreto legislativo 152/2006 indirizza verso l'istituzione di un sistema basato sul deposito cauzionale. Alla luce della sopracitata evidenza, risulta auspicabile: l'avvio del confronto da parte dei Ministeri competenti con l'intero ecosistema di soggetti coinvolti, finalizzato a definire nel dettaglio il perimetro nel quale il sistema di deposito cauzionale dovrà essere

¹⁸ La norma richiede dunque l'implementazione, sul territorio degli Stati membri, di un sistema di deposito e restituzione (DRS) per le bottiglie di plastica monouso con capacità fino a tre litri e per i contenitori monouso di metallo e alluminio con capacità fino a tre litri. Il documento stabilisce anche delle esenzioni a questa regola. Entro il 1° gennaio 2029, gli Stati membri dovranno garantire che tutti i sistemi DRS rispettino i requisiti minimi stabiliti nell'Allegato X del Regolamento. Gli Stati membri possono includere anche il vetro ed i cartoni per bevande e devono garantire che i DRS per i formati di imballaggio monouso, in particolare per le bottiglie di vetro monouso per bevande, ove tecnicamente ed economicamente fattibile, siano ugualmente disponibili per gli imballaggi riutilizzabili.

inserito. In particolare, oggetto di consultazione sarà la definizione degli obiettivi annuali qualitativi e quantitativi da raggiungere; i valori cauzionali di ogni singola tipologia di imballaggio; i termini di pagamento e modalità di restituzione degli imballaggi; le premialità e incentivi economici da riconoscere agli esercenti che adottano i sistemi DRS; l'eventuale estensione del sistema di deposito ad altri imballaggi oltre ai contenitori per bevande; la percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno; la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte ai consumatori. Il nodo fondamentale da sciogliere sarà quello relativo alla obbligatorietà o volontarietà del sistema DRS. Il dubbio nasce dal fatto che nel testo è scritto che gli operatori economici "adottano" il sistema DRS, ma nel prosieguo si parla di "premierità e incentivi economici", strumenti tipici dei sistemi volontari detti "incentivanti", e non sono previste sanzioni nel caso in cui non si applichi il sistema di deposito cauzionale. Elementi quest'ultimi che fanno optare decisamente per la tesi volontaristica. Ulteriore dubbio interpretativo e applicativo riguarda la finalizzazione al riuso o al riciclo del sistema DRS. L'emendamento incluso nel decreto semplificazioni bis va a integrare l'art. 219 bis del Testo Unico Ambientale «sistema di riutilizzo di specifiche tipologie di imballaggi», e questo farebbe propendere per il riuso, anche se entrambe potrebbero essere valide destinazioni, sia il riuso che il riciclo¹⁹. Anche sull'entità del costo che il consumatore dovrà sopportare per il deposito cauzionale è il caso di soffermare l'attenzione. Studi sul tema hanno evidenziato una correlazione proporzionale tra aumento del costo del deposito e incremento in termini di rientro²⁰. Altra criticità riguarda la

¹⁹ D'altra parte negli ultimi mesi c'è un dibattito in Italia sui DRS per il riciclo degli imballaggi alimentari stimolato da due fattori: l'efficacia di tali sistemi per l'intercettazione dei contenitori per bevande monouso e gli obblighi di raggiungere gli obiettivi europei della strategia sulla plastica. Secondo i target UE, entro il 2025 si dovranno riciclare il 55% di tutti gli imballaggi in plastica (direttiva europea 2018/852 Imballaggi e Rifiuti degli Imballaggi), intercettare e riciclare il 77% dei contenitori di bevande in PET entro il 2025 e il 90% entro il 2029, nonché assicurare un contenuto minimo di materiale riciclato del 25% entro il 2025 e del 30% entro il 2030 (direttiva europea 2019/904 sulle plastiche monouso, detta anche direttiva SUP). Un'analisi dei sistemi DRS in 46 paesi del mondo mostra che nei paesi dove il sistema DRS per il riciclo è obbligatorio per legge si possono raggiungere tassi di raccolta per contenitori di bevande anche del 94%. In Europa ci sono diversi paesi che applicano la cauzione sia su imballaggi monouso (DRS per il riciclo) che su imballaggi riutilizzabili (DRS per il riuso). In questi paesi i produttori sono liberi di scegliere quale imballaggio utilizzare per i loro prodotti e a seconda del tipo di imballaggio dovranno partecipare a uno o all'altro dei due sistemi.

²⁰ Uno studio comparativo sui sistemi DRS in uso in altri paesi del mondo mostra che più caro è il deposito, maggiori sono i tassi di ritorno. Secondo il Global Deposit Book con

questione logistica per la realizzazione del complesso, ma virtuoso sistema. E' chiaro che l'implementazione di un sistema DRS andrà ad incidere, come dimostra la stessa collocazione della modifica normativa nel capo dedicato alla gestione dei rifiuti, proprio su quest'ultima. Ne discende un impegno dei Comuni per la raccolta degli imballaggi ed il loro trattamento. Su questa criticità, tuttavia, potrebbe interferire con peso notevole l'implementazione del sistema di responsabilità estesa del produttore e/o del distributore dei medesimi imballaggi e loro trattamento. Nello stesso senso, anche l'implementazione di un sistema informatico che sia idoneo alla lettura dell'etichetta con il codice a barre su ciascun contenitore e contemporaneo scarico della cauzione, è certamente una sistematizzazione del meccanismo funzionale al miglior risultato finale.

6. E' evidente come il rispetto del principio della sussidiarietà tra Stati membri e Unione europea porti a soluzioni ampiamente meditate e condivise, anche a scapito della celerità nell'adozione dei provvedimenti e nella relativa efficacia che potrebbe consentire di raccogliere sino al 98% degli imballaggi immessi al consumo, con una media che in Europa supera il 90%, prevenendo fenomeni di "littering"²¹ dannosi specie sulle coste²². L'adozione obbligatoria del sistema DRS combinato con i sistemi di responsabilità estesa del produttore consentirebbe una decisa svolta nel senso della circolarità dell'economia²³. Tuttavia, le perplessità sorgono spontanee di fronte ad una situazione di raccolta rifiuti di tipo differenziato che stenta a decollare in termini di efficacia dei processi di raccolta. La sensazione è che un processo ad elevato contenuto tecnologico debba

un deposito di meno di 7 centesimi di dollaro americano per contenitore il tasso medio di ritorno è del 68%, che sale all'81% con deposito tra 7 e 9, 9 centesimi di dollaro, e all'88% con deposito minimo tra 10 e 15 centesimi di dollaro. In Europa ci sono alcuni dei programmi più virtuosi al mondo, con 94% di tasso di ritorno con un deposito di 15 centesimi di dollaro americano o più.

²¹ Fenomeno ricorrente del getto o abbandono di piccole quantità di rifiuti urbani senza utilizzo di appositi contenitori.

²² Basti pensare all'incidenza del fenomeno in un Paese a forte vocazione turistica, afflitto dalla dispersione di rifiuti di plastica nei nostri mari. Con riferimento al Mar Mediterraneo il rapporto *The Mediterranean: Mare Plasticum* pubblicato dall'Unione mondiale per la conservazione della natura (IUCN) nel 2020, evidenzia come Egitto, Italia e Turchia contribuiscono per oltre il 50% alle 229 mila tonnellate di rifiuti di plastica che ogni anno finiscono nel Mediterraneo (stima che secondo i calcoli varia tra 148 mila a 610 mila tonnellate l'anno).

²³ Dallo studio *What we waste* risulta che sono oltre 7 miliardi i contenitori di bevande che sfuggono al riciclo in Italia. L'adozione di un DRS consentirebbe di realizzare gli obiettivi della Direttiva SUP di contenuto riciclato (25% al 2025 e 30% al 2030) e del 90% di raccolta al 2029 per le bottiglie in plastica".

andare a fondarsi su una dinamica ormai obsoleta di differenziazione nella raccolta di rifiuti, e questo potrebbe minare alla base anche il sistema più virtuoso di ultima generazione che il legislatore interno e quello europeo intendono imporre per operare la transizione verso la circolarità dell'economia. E' chiaro che un sistema virtuoso debba realizzare anche la necessaria integrazione tra i Comuni e i corrispettivi economici da quest'ultimi raccolti in termini di ricavi da responsabilità estesa del produttore. E' così per altro verso evidente che il processo debba transitare attraverso l'integrazione tra norme provenienti da diversi ordinamenti, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, *in primis* quelle che regolano il regime di responsabilità estesa del produttore (EPR) per gli imballaggi come recentemente modificato dal decreto legislativo n. 216 del 2020²⁴. Il processo è *in itinere*, ma sembrerebbe essere ben avviato, al punto da consentire di ipotizzare quel salto tecnologico vitale per attuare l'importante scadenza del 2024 per i produttori di imballaggi che dovranno sostenere almeno nella percentuale dell'80% i costi di raccolta differenziata dei rifiuti che derivano dagli imballaggi immessi sul mercato, nonché i costi del loro successivo trasporto, compreso il trattamento necessario per raggiungere i *targets* di riciclo fissati dal legislatore europeo, i costi necessari al raggiungimento di eventuali ulteriori obiettivi (es. obiettivi di riduzione, riutilizzo, contenuto di riciclato) stabiliti a livello nazionale, i costi di informazione e di raccolta e comunicazione dei dati. Ebbene, l'insieme delle considerazioni svolte induce a ritenere che con la guida illuminata dell'Unione Europea il processo di transizione all'economia circolare ha delle ragionevoli potenzialità di successo, tuttavia di fondamentale importanza sarà il rispetto delle obbligazioni che ciascuno degli attori è chiamato ad adempiere. Ognuno nel suo ruolo dovrà svolgere la propria parte. Il consumatore, il produttore, gli enti pubblici. Solo dall'azione combinata di tutti i protagonisti potrà derivare un processo virtuoso di sostenibile circolarità.

²⁴ Decreto di recepimento delle direttive europee 2018/851 e 2018/852.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE NASCENTI
DA ALTRE CRISI: L'ECONOMIA,
LE MIGRAZIONI E LA SALUTE

L'UNIONE EUROPEA
E LE SFIDE DELLE MIGRAZIONI

Francesco Cherubini*

L'immigrazione irregolare nell'Unione europea

SOMMARIO: 1. La nozione di “immigrato” nel diritto dell’Unione. – 2. Lo Spazio Schengen: controlli alle frontiere e libera circolazione. – 3. La natura irregolare della posizione dell’immigrato secondo il diritto dell’Unione: l’ingresso “breve”, *extra-* ed *intra-*Schengen. – 4. *Segue*: lo stabilimento nello Spazio. 5. Le dimensioni dell’immigrazione irregolare. – 6. Cenni ad alcuni problemi giuridici.

1. Nel diritto dell’Unione europea la nozione di “immigrato” è identificata in corrispondenza con le attività della Direzione Generale della Commissione che ha il compito di fornire dati statistici di rilievo europeo: la c.d. Eurostat, con sede a Lussemburgo, che è alle dipendenze del Commissario europeo per gli affari economici e monetari (al momento, l’italiano Paolo Gentiloni). In particolare, secondo la definizione “circolare” dell’art. 2, par. 1, lett. f), del regolamento 862/2007¹, è un immigrato chi compie una azione di immigrazione. Questa consiste nella «azione con la quale una *persona* stabilisce la sua *dimora abituale* nel territorio di uno Stato membro per un periodo minimo di *dodici mesi*, o che si presume almeno di dodici mesi, dopo aver avuto in precedenza la propria dimora abituale in *un altro Stato membro o in un paese terzo*»².

«Persona» è termine che non comporta alcun riferimento alla cittadinanza, sicché, seguendo il regolamento *de quo*, l’immigrato è qualificato sulla base dello spostamento della «dimora abituale». Di conseguenza, *immigra* in uno Stato membro chi nel medesimo sposta la sede ove «trascorre *normalmente* il periodo quotidiano di riposo»³, non rilevando: i) lo Stato in

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Luiss “Guido Carli”, Roma.

¹ Regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale e che abroga il regolamento (CEE) n. 311/76 del Consiglio relativo all’elaborazione di statistiche riguardanti i lavoratori stranieri.

² Ivi, art. 2, par. 1, lett. b) (i corsivi sono miei).

³ Ivi, art. 2, par. 1, lett. a) (cors. agg.), che aggiunge: «a prescindere dalle assenze temporanee a fini ricreativi, di vacanza, visita a parenti e amici, affari e motivi professionali, trattamenti medici o pellegrinaggi religiosi, oppure, in assenza di dati disponibili, il luogo di residenza legale o registrato».

cui prima era stabilita tale sede (che può essere un qualunque Stato del pianeta⁴); ii) il possesso di una determinata cittadinanza (l'immigrato può avere quella di un altro Stato membro, di uno Stato terzo, persino dello stesso Stato membro di immigrazione⁵, o non averne alcuna).

L'implicazione più immediata di tale premessa è che il dato complessivo sui movimenti in entrata nel "territorio" dell'Unione non rappresenta ciò che, nel linguaggio comune, è un immigrato. Lo si deve a due ragioni.

La prima è legata alla cittadinanza: il *quisque de populo* assocerebbe senza fatica l'immigrazione ai flussi di cittadini di Stati extra-europei, come la Siria, l'Iraq, l'Afghanistan, o quelli sub-sahariani; l'esercizio sarebbe meno immediato con ricchi paesi terzi occidentali, come Canada o Stati Uniti d'America, pure europei (come Islanda o Norvegia); nessuno (o quasi) potrebbe invece accostare la nozione di "immigrato" ad un cittadino di uno Stato membro che si sposti (stabilmente) fuori dai propri confini nazionali, possedendo costui la cittadinanza europea (un francese in Italia, per esempio).

La seconda ragione riguarda il fattore tempo: lo spostamento della dimora abituale è un elemento necessario per l'identificazione dell'immigrato, ma non anche sufficiente. Nell'avverbio «normalmente» vi è una idea di stabilità che il regolamento 862/2007 quantifica nella soglia minima di dodici mesi, tagliando così fuori, più che ragionevolmente, tutti i movimenti temporanei, come ad esempio quelli dovuti a ragioni di turismo. Nella percezione comune, tale elemento non ha tuttavia alcuna rilevanza e chiunque si presenti ai confini esterni di uno Stato membro, con la sola eccezione forse proprio dei turisti⁶, mostrando tratti non europei (meglio: non considerati tali), soprattutto quando l'ingresso sembra non avvenire in maniera regolare (come nel *cliché* tipico della rotta del Mediterraneo centrale: il barcone di fronte alle coste italiane), è un immigrato perché tale appare. Irregolarità e origine (attribuite) sembrano dunque segnare ciò che secondo l'opinione pubblica è un immigrato, molto al di là della più neutrale e corretta versione del regolamento 862/2007.

⁴ Ad eccezione, ovviamente, dello Stato di immigrazione: quindi gli spostamenti "interni", da una parte all'altra di un medesimo Stato membro, non sono presi in considerazione.

⁵ Si pensi ad un cittadino italiano che sposti la propria dimora abituale da uno Stato estero, membro o non dell'Unione, all'Italia.

⁶ E non sempre: qui rientra in gioco il fattore cittadinanza. Un cittadino canadese o giapponese che faccia ingresso in uno Stato membro dell'Unione con un visto di tre mesi sarebbe senz'altro percepito come ciò che è – un turista. Ma lo stesso non può dirsi di un cittadino pakistano o bengalese, ove pure entrassero, come qualche volta accade, proprio con un visto turistico a tre mesi.

Sarebbe lecito chiedersi perché mai l'interprete dovrebbe preoccuparsi di confrontare le versioni che di uno stesso concetto vengono date, rispettivamente, dalla scienza statistica e dal mondo reale; ma la risposta è così ovvia da non meritare, almeno qui, analisi alcuna. L'esito del *referendum* del 2016 sul recesso del Regno Unito dall'Unione, solo per citare un caso affine, mostra in modo già piuttosto eloquente quanto concreti possano essere gli effetti determinati dalle più stravaganti idee sulla immigrazione (come credere che l'uscita avrebbe restituito alle autorità britanniche il controllo sui sacri confini: uno Stato che non ha mai avuto in comune con gli altri membri una frontiera esterna!⁷).

L'approccio dell'UE e dei suoi membri verso il fenomeno della immigrazione risente, dunque, non poco di questa tensione. E infatti: quando la norma è chiamata a definire il dato "politico", lo slancio verso il sentimento comune è più manifesto e la prospettiva "popolare" che brevemente abbiamo descritto finisce per attrarre a sé le scelte del legislatore. Una sorta di "spostamento" verso l'elettore medio (ma forse sarebbe il caso di dire "mediano"), il cui impeto non si cura di quanto *fondata* sia la concezione della immigrazione comunemente professata.

2. Non c'è bisogno di sottolineare che la natura irregolare della posizione dello straniero nel "territorio" dell'Unione dipende dalle norme che la disciplinano, segnando il confine, in questa come in molte altre attività umane, fra condotte *secundum* e *contra ius*. In genere, si tratta delle norme su ingresso e soggiorno dello straniero, sul cui tema si aggiunge, nel diritto europeo, una variazione di primaria importanza⁸. L'Unione ha, infatti, un confine esterno comune (che peraltro è asimmetrico rispetto alla sua *membership*) ed una "ripartizione" di confini interni, solo virtualmente esistente (e anch'essa disallineata rispetto alla *membership*). Si tratta dello Spazio Schengen, al quale partecipano ventitré membri dell'UE⁹ e quattro

⁷ Fin dalla introduzione nel diritto (allora) comunitario delle competenze in materia di asilo e immigrazione, avvenuta con il T. di Amsterdam, il Regno Unito ha beneficiato di protocolli *ad hoc* che lo hanno escluso da tale area di cooperazione. In vero, il Regno Unito era fuori da tale area anche prima che essa fosse attribuita alla Comunità: non era infatti parte (e mai lo sarà) della cooperazione Schengen.

⁸ Tralasciamo qui origine ed evoluzione delle competenze dell'Unione in materia di immigrazione ed asilo. Per chi non potesse farne a meno: F. CHERUBINI, *Asylum Law in the European Union*, London, 2015, p. 129 ss.

⁹ Tutti meno Bulgaria, Cipro, Irlanda e Romania. La Danimarca ne fa parte ma unicamente sul piano internazionale, e non, dunque, come *acquis* dell'Unione.

Stati terzi associati¹⁰. Entro tale Spazio, non vi sono controlli alle frontiere comuni (*intra*-Schengen), che vengono “spostati”, in una plastica (e celebre) metafora¹¹, sulla frontiera esterna.

Ciò vale al netto di due osservazioni. Intanto, il Codice frontiere Schengen¹², che regola il funzionamento dello Spazio, consente il temporaneo ripristino dei controlli alle frontiere interne¹³: ove ciò accada, queste cessano di essere tali, per cui vi si applicheranno le regole valide per l'attraversamento delle frontiere esterne¹⁴. Le norme sul ripristino temporaneo non sono, però, del tutto “fruibili”¹⁵, il che ha spinto qualche Stato membro, intenzionato a riprendere in mano il controllo dei propri confini¹⁶, ad utilizzare uno “stratagemma”, che pure è contenuto nel Codice frontiere. Questo fa salve, fra l'altro¹⁷, le verifiche di polizia all'interno del territorio dello Stato, sempre che non abbiano effetto equivalente ai controlli di frontiera. Nella prassi, alcuni Stati hanno concentrato tali verifiche di polizia a ridosso del confine *intra*-Schengen (si pensi alla Francia sulla frontiera di Ventimiglia) finendo, così, per eludere il principio di abbattimento

¹⁰ Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

¹¹ È la «colorita» rappresentazione che M. FRIDEGOTTO, *L'Accordo di Schengen: riflessi internazionali ed interni per l'Italia*, Milano, 1992, p. 40, attribuisce al Presidente del Comitato esecutivo istituito dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, secondo cui «[l']obiettivo consiste nello spostare i controlli d'accesso dalla porta dell'appartamento alla porta dell'immobile».

¹² Adottato con regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016.

¹³ Ivi, art. 25 ss.

¹⁴ Ivi, art. 32.

¹⁵ I tempi di durata del ripristino sono ridotti e la procedura per avviarlo piuttosto complessa.

¹⁶ Per motivi vari, legati soprattutto all'applicazione del sistema Dublino, volto a determinare lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione e principalmente regolato dal regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, più noto come regolamento Dublino III. Si pensi a quanto per anni è accaduto al confine interno con il territorio italiano, dal quale provenivano, per scelta deliberata dei nostri governi, flussi di irregolari che intendevano proporre domanda in un altro Stato membro, aggirando così il criterio (in vero iniquo) del primo ingresso illegale, oggi ancora previsto dall'art. 13 del regolamento Dublino III.

¹⁷ V. art. 23 del Codice frontiere Schengen, che include: il controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti o aeroporti; l'eventuale obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità; l'eventuale obbligo di dichiarare la propria presenza ai sensi dell'art. 22 della Convenzione di applicazione Schengen.

dei controlli alle frontiere interne, senza per questo fare ricorso alle complessità delle sospensioni temporanee previste dal Codice¹⁸.

Al netto di un ripristino, di diritto o di fatto, dei controlli *intra*-Schengen, in condizioni normali tale Spazio offre una spinta notevole al consolidamento della libera circolazione delle persone. Non è tuttavia lecito, come anche altri rammentano¹⁹, spingersi al punto di ritenere che l'assenza di controlli implichi un diritto incondizionato dello straniero di spostarsi da uno Stato all'altro dello Spazio Schengen²⁰. La materiale assenza di controlli alle frontiere *intra*-Schengen facilita senz'altro la libera circolazione, ma le condizioni alle quali l'ingresso è subordinato permangono, pur nella impossibilità materiale di poterne verificare il rispetto. Certo, in pratica cambia molto poco: fatto ingresso liberamente, lo Stato ospitante potrà verificarne la regolarità traslandone, per così dire, le condizioni sulla permanenza, sia essa di breve o di lungo periodo.

I prossimi paragrafi indagano sulle dimensioni di questa situazione giuridica che interessa lo straniero, allo scopo di delinearne i contorni di possibile irregolarità. Seguendo uno schema consolidato, l'analisi è separata nelle classiche categorie dell'ingresso finalizzato ad una permanenza breve (novanta giorni) e del soggiorno di più lunga durata²¹. La premessa, che interessa ciascuno di questi scenari, è che la disciplina che li riguarda è trasversalmente tagliata da una linea netta, frutto di una logica profonda del fenomeno della integrazione europea: taluni stranieri godono di un regime di *favor* in quanto cittadini di uno Stato membro (e dunque anche europei); tal altri seguono quasi identica sorte perché appartenenti a categorie "privilegiate" di cittadini di Stati terzi. Ai più si applica invece un regime "comune", ispirato ad una chiara rigidità.

¹⁸ Tale prassi è ovviamente discutibile, proprio perché al limite, e forse oltre quanto consentito dall'art. 23 del Codice.

¹⁹ M. DI FILIPPO, «La mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea», in A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 188 ss.

²⁰ La questione non si pone ove lo "straniero" abbia la cittadinanza dello Stato membro interessato: il che non è un controsenso, almeno per la scienza statistica, seguendo la quale anche costui potrebbe "immigrare" – cioè spostare la sua «dimora abituale» – verso il proprio Stato di cittadinanza (v. *supra*, nota 5). Il diritto di ingresso del cittadino nel proprio Stato di appartenenza corrisponde a quanto riconosciuto sia a livello internazionale (v. art. 12, par. 4, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 16 dicembre 1966), sia nazionale (come nell'art. 16 della Costituzione italiana).

²¹ Il soggiorno superiore a novanta giorni coincide solo in parte con l'idea "statistica" dell'immigrazione, a fronte della quale, come si ricorderà, la permanenza nello Stato di immigrazione deve avere una durata minima di dodici mesi.

Un appunto finale: la distinzione fra ingresso “breve” e soggiorno va presa *cum grano salis*, per almeno un paio di motivi. In primo luogo, l'ingresso dichiaratamente volto a soggiorni brevi (ad es., uno straniero con un visto turistico, che vale tre mesi) può trasformarsi nel corso del tempo in un soggiorno più solido (lo straniero potrebbe ricevere protezione internazionale o maturare altro titolo). In pratica, quindi, la distinzione fra ingresso “breve” e soggiorno non opera nel momento in cui lo straniero entra nel territorio di uno Stato Schengen, ma solo quando tale termine di novanta giorni scade. Ciò, peraltro, vale *a fortiori* per l'ingresso *intra*-Schengen, per il quale, come detto, non c'è modo per le autorità statali di operare alcuna verifica (fatte salve le due ipotesi cui si è fatto cenno poco fa).

In secondo luogo: va considerato che l'ingresso irregolare non comporta l'automatica rescissione dei rapporti fra lo straniero interessato e lo Stato in cui costui è entrato. *Ergo*, un ingresso irregolare può tramutarsi in un soggiorno, anche lungo, del tutto regolare, a fronte di eventi che “sanano” la posizione dell'interessato. Il più probabile è che costui presenti domanda di protezione internazionale: essa regolarizza la posizione dello straniero altrimenti irregolare, almeno fino al termine della procedura. Chiusa la medesima la posizione diventerà regolare, nel raggio di almeno medio periodo²², o irregolare, a seconda dei casi, in via tendenzialmente definitiva, senza tuttavia che ciò consenta un rimpatrio immediato, che anzi è raro²³. Questa “extra” permanenza, ove necessaria, non potrà che essere transitoria e strumentale al rimpatrio nel paese di origine o in quello di ultimo transito. Di fatto, le autorità nazionali potrebbero non riuscire a rimpatriare lo straniero irregolare, il quale rimarrà in questa situazione di penombra giuridica, fino al momento in cui maturi qualche titolo per un

²² Art. 24 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, meglio nota come direttiva “qualifiche”.

²³ Gli Stati europei, fin dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, datata 1990, hanno previsto alcune c.d. *non-entry measures*, volte a ridurre al minimo il “contatto” dello straniero irregolare con il territorio nazionale. La più celebre è nel tuttora vigente art. 26, par. 1, lett. b), di detta Convenzione secondo cui «[i]l vettore è tenuto ad adottare ogni misura necessaria per accertarsi che lo straniero trasportato per via aerea o marittima sia in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nei territori delle Parti contraenti». Lo integra la direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, la quale aggiunge l'obbligo di prendere «immediatamente a proprio carico» lo straniero, trasportato dal vettore, cui sia stato negato l'ingresso.

soggiorno regolare (ad es., una “sanatoria” o forme di protezione nazionale) o rimpatri (volontariamente o no).

A tale proposito, va rilevato che, nei casi in cui lo straniero irregolare non benefici di qualche elemento *superveniens* che sani la sua posizione²⁴ (o non rimpatri), la “extra” permanenza potrebbe prendere una piega più originale. La irregolarità della sua posizione, infatti, non consente mai di superare il principio di *non refoulement*, per cui, prima di un possibile provvedimento di rimpatrio – e, si badi, pur in assenza di domanda di protezione – le autorità statali dovranno verificare che esso, per dirla in modo grossolano, non ponga l'interessato a rischio di una grave violazione dei diritti fondamentali²⁵. Nella celebre sentenza *Hirsi Jamaa* del 2012 tale concetto è stato chiaramente espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 3 della omonima Convenzione, che è senza dubbio vincolante per tutti gli Stati membri dell'Unione²⁶.

3. All'ingresso “breve” *extra*-Schengen dei cittadini europei si applica l'art. 5, par. 1, della direttiva 2004/38²⁷, che declina una norma più a monte, contenuta nell'art. 21, par. 1, TFUE²⁸. Unica condizione prevista è il semplice possesso di una carta di identità o di un passaporto validi²⁹. Stessa condizione si applica ai cittadini di quegli Stati terzi cui è esteso il regime previsto per i cittadini europei a fronte di accordi internazionali dell'UE: come quello con la Svizzera, per fare l'esempio più noto³⁰.

²⁴ Ma è davvero rarissimo che lo straniero irregolarmente entrato nel “territorio” dell'Unione non presenti una domanda di protezione, internazionale o, se possibile, interna.

²⁵ Il che è altamente improbabile, ma non impossibile, nel caso dello straniero “privilegiato”, come un cittadino europeo, ad esempio.

²⁶ «Having regard to the circumstances of the case, the fact that the parties concerned had failed to expressly request asylum did not exempt Italy from fulfilling its obligations under Article 32»: sentenza del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa et al. c. Italia*, par. 133.

²⁷ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

²⁸ «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

²⁹ Le limitazioni sono previste all'art. 27 della stessa direttiva 2004/38: ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica. Anche per i cittadini europei, come per gli altri stranieri (v. nota 17), ciascuno Stato conserva la facoltà di prescrivere l'obbligo di dichiarare la propria presenza (art. 5, par. 5, della direttiva 2004/38).

³⁰ Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone, firmato il 21 giugno 1999, in particolare l'art. 1, par. 1, dell'Allegato I. L'Accordo sullo Spazio economico europeo, del 2 maggio

Accanto a questi regimi, c'è quello di cui beneficia il familiare del cittadino europeo o dello straniero "privilegiato" (ove lo stesso familiare non abbia, ovviamente, la cittadinanza europea o dello Stato terzo parte dell'accordo): costui potrebbe, a seconda dei casi, dover ottemperare il solo obbligo aggiuntivo del visto³¹.

Lo straniero che non ricade in queste due categorie³² soggiace al regime "comune" previsto dall'art. 6 del Codice frontiere Schengen, che richiede: un documento di viaggio e, se necessario³³, un visto validi; l'indicazione di motivi e condizioni della permanenza; il possesso di mezzi di sussistenza sufficienti; la mancata segnalazione nel SIS³⁴; l'assenza di motivi ostativi riguardanti ordine pubblico, sicurezza interna, salute pubblica, o relazioni internazionali di uno degli Stati membri.

Ove l'ingresso abbia luogo *intra*-Schengen, la sua irregolarità è solo teorica giusta l'assenza di controlli alle frontiere interne³⁵. Ciò, come detto, non implica un incondizionato diritto di ingresso dello straniero, il cui esercizio deve invece avvenire nel rispetto delle stesse regole valevoli

1992, che allo stato attuale si applica ai rapporti con Islanda, Liechtenstein e Norvegia, non arriva da solo a prevedere un ingresso facilitato, se non in vista di una permanenza più solida, coerentemente con la sua impostazione, che intende facilitare la circolazione dei lavoratori. Il Comitato misto SEE, istituito dall'art. 92 dell'Accordo, ha tuttavia "recepito" nel medesimo la direttiva 2004/38 (decisione n. 158/2007 del 7 dicembre 2007), con la conseguenza di sottoporre al regime più favorevole – quello valido per i cittadini dell'Unione – l'ingresso *extra*-Schengen di breve periodo dei cittadini dei tre paesi associati. Per *status* più specifici v. M. DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 179, cui pure si rimanda per la particolare ipotesi, introdotta in via pretoria, del cittadino di Stato terzo lavoratore presso una impresa che beneficia della libera prestazione dei servizi.

³¹ V., rispettivamente, l'art. 5 della direttiva 2004/38 e l'art. 1, par. 1, dell'Allegato I dell'Accordo con la Svizzera. Si noti che, per i familiari dei cittadini europei, il possesso di una carta di soggiorno esonera anche dall'obbligo del visto (art. 5, par. 2, della direttiva 2004/38), rendendo sufficiente il solo documento di identità.

³² Che pure vengono, *ad abundantiam*, fatte salve dall'art. 3, lett. a), del Codice frontiere.

³³ V. regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

³⁴ Il Sistema di informazione Schengen, istituito nel 1990 con l'art. 92 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e divenuto operativo nel 1995, costituisce un database in cui inserire informazioni rilevanti ai fini, fra l'altro, della non ammissione. Oggi è disciplinato dal regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale.

³⁵ Fatte salve le due osservazioni di cui al paragrafo precedente.

per l'ingresso *extra*-Schengen. Il cittadino europeo si varrà del combinato disposto dagli articoli 5-6 della direttiva 2004/38, e con lui i familiari interessati³⁶; stesso regime per gli stranieri "privilegiati" e i loro familiari³⁷.

Alle categorie "comuni" di stranieri, fermo restando che pure nei loro confronti non si eserciterà alcun controllo agli spostamenti *intra*-Schengen, si applicano le stesse condizioni fissate dall'art. 6 del Codice frontiere, giusta il rinvio ancora operato dagli articoli 19 e 20 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen – rinvio in vero piuttosto tortuoso³⁸.

Vale la pena notare che nel regime "comune" ricade anche l'ipotesi in cui lo straniero sia in possesso di un titolo di soggiorno e di un documento di viaggio rilasciato da uno Stato Schengen: il che include anche i beneficiari della protezione internazionale³⁹. L'art. 21, par. 1, della Convenzione Schengen recita:

[g]li stranieri in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da una delle Parti contraenti possono, in forza di tale titolo e di un documento di viaggio, purché tali documenti siano in corso di validità, circolare liberamente per un periodo non superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni nel territorio delle altre Parti contraenti, sempreché soddisfino le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c) ed e), e non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate della Parte contraente interessata⁴⁰.

³⁶ Così gli articoli 5, par. 2, e 6, par. 2, della direttiva 2004/38.

³⁷ V. art. 1, par. 1, dell'Allegato I dell'Accordo con la Svizzera. Del resto, questo paese e i tre dell'Accordo SEE fanno tutti parte dello Spazio Schengen (v. nota 10), il che rende di fatto inoperante ogni possibile condizione prevista per l'ingresso di breve durata quando i loro rispettivi cittadini si spostino dal proprio Stato verso uno Stato dell'Unione parte dello Spazio. Sull'ingresso "breve" *intra*-Schengen degli stranieri appartenenti agli *status* più specifici di cui alla nota 30 vedi note 53, 54, 55 e 56.

³⁸ L'originario riferimento degli articoli 19 e 20 era all'art. 5 della stessa Convenzione Schengen, che è stato abrogato dalla prima versione del Codice frontiere adottata con regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, il cui art. 39, par. 3, aggiornava il riferimento all'art. 5 dello stesso regolamento 562, che poneva condizioni simili. Oggi, il riferimento va nuovamente aggiornato all'art. 6 della versione in vigore del Codice, per effetto dell'art. 45 del regolamento che l'ha adottata (v. nota 12), che rinvia alla tabella di corrispondenza contenuta nell'Allegato X, dove appunto all'art. 5 del vecchio Codice è fatto corrispondere l'art. 6 del nuovo. Non esiste una versione consolidata della Convenzione Schengen, il che rende assai difficoltosa l'individuazione delle sue norme ancora in vigore.

³⁹ Ai quali gli Stati UE debbono rilasciare, in virtù degli articoli 24 e 25 della direttiva qualifiche, permesso di soggiorno e documenti di viaggio.

⁴⁰ Di nuovo, il riferimento all'art. 5 deve oggi intendersi fatto all'art. 6 del Codice frontiere: v. nota 38.

In vero, come autorevolmente notato in dottrina⁴¹, a tali stranieri non si applicano tutte le condizioni “comuni”: il par. 1 vi sottrae la necessità del visto e la mancata segnalazione nel SIS⁴².

Vanno invece senz'altro considerati irregolari i movimenti “brevi” *intra*-Schengen degli stranieri che abbiano titoli provvisori di soggiorno, come nel caso assai frequente di coloro che abbiano presentato domanda di protezione internazionale (e siano ancora in attesa di esito). A costoro tuttora viene estesa la norma contenuta nel citato par. 1 dell'art. 21⁴³, ma a condizione che siano in possesso anche di un documento di viaggio – il che appare improbabile. Il richiedente asilo, ad esempio, è autorizzato a rimanere nello Stato cui ha chiesto protezione finché la procedura non sia chiusa; non ha, invece, titolo al rilascio di documenti di viaggio⁴⁴, il che rende irregolare il suo eventuale spostamento negli altri Stati Schengen. Va rammentato che qui siamo nel contesto di spostamenti di breve durata: i temutissimi (da Commissione e Stati membri) movimenti “secondari” dei richiedenti asilo ricadono nella ipotesi, che ora analizzeremo, di uno stabilimento più duraturo.

Il quadro conclusivo che emerge in tema di ingresso per permanenza breve dello straniero giustifica ampiamente l'affermazione di partenza: il legislatore europeo rappresenta molto più la percezione comune e molto poco la scienza statistica. Le condizioni estremamente favorevoli previste

⁴¹ S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, I, *EU Immigration and Asylum Law*, Oxford, 2016, IV ed., p. 222.

⁴² Per effetto della introduzione di un par. 2 *bis* all'art. 21, operata dal regolamento (UE) n. 265/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata, tale regime è esteso «agli stranieri titolari di un visto per soggiorni di lunga durata in corso di validità rilasciato da uno Stato membro». Condizioni agevolate sono anche previste dalla decisione 94/795/GAI del Consiglio, del 30 novembre 1994, relativa a un'azione comune adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea in materia di agevolazioni per i viaggi compiuti da scolari di paesi terzi residenti in uno Stato membro.

⁴³ V. art. 21, par. 2, della Convenzione Schengen.

⁴⁴ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, meglio nota come direttiva “accoglienza”. Secondo il suo art. 6, par. 5, «[g]li Stati membri possono fornire ai richiedenti un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che ne rendano necessaria la presenza in un altro Stato», dal che si può dedurre che i documenti che ciascuno Stato membro è obbligato a rilasciare al richiedente, in base allo stesso art. 6, non consentono l'espatrio. Il suo art. 7 consente, di norma, la libera circolazione del richiedente solo nel territorio dello Stato ospitante: *ubi noluit tacuit*.

per gli stranieri “privilegiati” (cittadini UE e assimilati), ai quali è (quasi) sempre sufficiente un documento di identità per entrare e muoversi nello Spazio Schengen, riducono di fatto a zero la possibilità che queste condotte avvengano *contra ius*. Lo straniero “comune”, invece, deve soddisfare molte più e più complesse condizioni: il che lo rende un candidato ideale, specialmente quando proviene dai paesi poveri del pianeta, per fare ingresso irregolare nello Spazio Schengen.

4. Se l'ingresso “breve” (*intra-* o *extra-*Schengen) avviene *secundum ius*, il soggiorno, come detto, non potrà superare i novanta giorni⁴⁵. La posizione dello straniero che permanga oltre tale termine, se nel contempo non intervengano elementi “sananti”, è dunque irregolare: nel gergo della DG Eurostat, costui cadrà nella categoria dei c.d. *illegal stayers*. Ovviamente, la posizione dello straniero può essere irregolare fin dall'inizio: quando già l'ingresso sia avvenuto senza rispettare le condizioni previste dal diritto UE (i c.d. *illegal entries*).

Accedere allo Spazio Schengen con intenzione, anche sopravvenuta, di permanere più a lungo, e forse per sempre, è operazione assai più complicata per lo straniero, a meno che non rientri nelle note categorie “privilegiate”. L'art. 7 della direttiva 2004/38, che declina i vari precipitati della libera circolazione del cittadino europeo, individua quattro categorie di beneficiari: il lavoratore subordinato o autonomo; l'individuo “inattivo” (ad es., il pensionato); lo studente; il familiare “europeo” di uno dei suddetti. Per ottenere il documento di soggiorno (che la direttiva 2004/38 chiama «attestato d'iscrizione»⁴⁶), il cittadino deve dare prova di averne titolo, e ciò dipende ovviamente dalla categoria cui costui appartiene⁴⁷. Agli altri stranieri “privilegiati”, fra i quali rientrano anche i familiari del cittadino europeo che abbiano la cittadinanza di uno Stato terzo, si applicano norme quasi del tutto simili⁴⁸.

⁴⁵ Per i cittadini europei, v. l'art. 6, par. 1, della direttiva 2004/38, che riconosce un diritto di soggiorno ai cittadini europei in uno Stato membro diverso dal proprio «per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità». Per i familiari del cittadino europeo, v. par. 2 della medesima disposizione: « [L]e disposizioni del paragrafo 1 si applicano anche ai familiari in possesso di un passaporto in corso di validità non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che accompagnino o raggiungano il cittadino dell'Unione». Per gli stranieri “comuni” provvede sempre l'art. 6 del Codice frontiere.

⁴⁶ L'art. 8 della direttiva dà facoltà agli Stati di richiedere questa formalità, che però è la regola negli Stati membri: così M. DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 168.

⁴⁷ Per i dettagli si rinvia di nuovo a M. DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 165 ss.

⁴⁸ Ivi, p. 178 s.

Gli Stati membri hanno assegnato all'Unione una competenza a legiferare sul soggiorno di lunga durata dello straniero "comune" già dal Trattato di Amsterdam del 1997⁴⁹, ma tale strumento non è stato mai sfruttato in pieno: i "padroni" dei Trattati hanno tenuto per sé l'esercizio della potestà legislativa in questo settore⁵⁰, considerata la sua sensibile vicinanza alla parte *core* della sovranità statale. Ciò che la Commissione è riuscita a "strappare" al Consiglio è un pacchetto di provvedimenti su singole categorie di stranieri, in cui figurano: tre direttive (adottate prima del Trattato di Lisbona), rispettivamente, sul ricongiungimento familiare (si badi: dei familiari stranieri "comuni" a beneficio dello straniero "comune" legalmente residente nell'UE)⁵¹, sul soggiorno di lungo periodo⁵², e sui lavoratori altamente qualificati⁵³. Ad esse vanno aggiunte: una direttiva

⁴⁹ Art. 63, punti 3) e 4), TCE. Oggi tale competenza è contenuta (e riformulata) nell'art. 79 TFUE.

⁵⁰ Un tentativo della Commissione di disciplinare in maniera organica il soggiorno dello straniero "comune" per lavoro subordinato o autonomo è andato a vuoto e non è stato più reiterato: v. proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM(2001) 386 def., 5 settembre 2001.

⁵¹ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare. Il ricongiungimento dei familiari stranieri "comuni" a beneficio del cittadino europeo o di quello comunque privilegiato segue, come detto sopra, regole di maggiore *favor*. Il ricongiungimento si applica anche ai familiari stranieri "comuni" a beneficio dello straniero rifugiato, escludendo così quelli che hanno ottenuto la protezione sussidiaria (di cui all'art. 15 della direttiva qualifiche), ai quali si applica la più generica norma, comunque più favorevole del regime "comune", contenuta nell'art. 23 della stessa direttiva, che riguarda anche i rifugiati. A dire il vero, detto art. 23 potrebbe finire per concedere maggiori benefici della direttiva sul ricongiungimento, sicché ai rifugiati si applicherà la norma più favorevole. Il regime previsto dalla direttiva 2003/86 si applica anche ai lavoratori altamente qualificati (su cui v. nota 53), a quelli di multinazionali (su cui v. nota 55) e ai ricercatori (v. nota 56), con alcune deroghe.

⁵² Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, il cui campo di applicazione è stato ampliato ai beneficiari della protezione internazionale dalla direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

⁵³ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. Questa direttiva è destinata all'abrogazione per effetto dell'art. 30 della direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, la quale disciplinerà la materia a partire dal 19 novembre 2023. Quest'ultima

sui lavoratori stagionali⁵⁴; una direttiva sui trasferimenti intrasocietari di dirigenti, personale specializzato e dipendenti in tirocinio⁵⁵; una direttiva su studenti, volontari, tirocinanti, lavoratori alla pari e ricercatori⁵⁶.

Come si vede, non esiste alcun regime specifico (che, si suppone, sarebbe di favore) per il richiedente protezione internazionale: in altre parole, non esiste per costoro un canale di ingresso legale. Certo, rimane loro il regime “comune”: tuttavia, considerata la composizione dei flussi di migranti che poi chiedono protezione internazionale, è quasi impossibile immaginare che essi possano rispettare le regole fissate dall'art. 6 del Codice. Gli difetta (quasi) sempre (almeno) uno dei requisiti richiesti: il visto⁵⁷. Del resto, perché mai dovrebbero affrontare un viaggio costoso e oltremodo pericoloso se le condizioni di cui all'art. 6 citato fossero a portata di mano? Le speranze che taluni avevano riposto in una domanda pregiudiziale indirizzata alla Corte di giustizia sul possibile obbligo di rilascio, da parte degli Stati membri, di visti umanitari, sono andate frustrate da una pronuncia molto criticata⁵⁸. La posizione degli irregolari che *intendono* fare

direttiva prevede un regime specifico relativo agli spostamenti “brevis” *intra*-Schengen dello straniero (uno degli *status* più specifici di cui a nota 30), in specie all'art. 20.

⁵⁴ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali. Anche questa direttiva prevede un regime specifico relativo agli spostamenti “brevis” *intra*-Schengen dello straniero (v. nota 30), in specie all'art. 5.

⁵⁵ Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti *intra*-societari. Anche questa direttiva prevede un regime specifico relativo agli spostamenti “brevis” *intra*-Schengen dello straniero (v. nota 30), in specie all'art. 21.

⁵⁶ Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari, che in vero costituisce la rifusione di due direttive adottate *ante*-Lisbona: la direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, e la direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica. Anche la direttiva 2016/801 prevede un regime specifico relativo agli spostamenti “brevis” *intra*-Schengen dello straniero (v. nota 30), in specie all'art. 28.

⁵⁷ Si pensi che i soli paesi africani per i quali non è previsto tale obbligo sono Seychelles e Mauritius: v. regolamento (UE) 2018/1806.

⁵⁸ I giudici di Lussemburgo hanno ritenuto che tale fattispecie non rientri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione: sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, su cui vedi, fra gli altri, A. DEL GUERCIO, «La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa»,

domanda di protezione viene “sanata”, sì, ma solo nel momento in cui essa viene presentata⁵⁹: ciò non consente di affermare che costoro hanno diritto di entrare nel territorio di uno Stato membro per il solo fatto di voler presentare una domanda di asilo. Ergo, è scontata la natura irregolare del loro ingresso, che in effetti la DG Eurostat conteggia fra quelli che hanno luogo in violazione delle norme dell'Unione.

Per quanto, infine, riguarda gli spostamenti *intra*-Schengen di lunga durata, posto che in corrispondenza di tali frontiere non viene esercitato, di norma, alcun controllo, il cittadino europeo e gli appartenenti alle altre categorie privilegiate, già stabilitisi per più di novanta giorni in uno Stato membro⁶⁰, possono stabilirsi in un secondo Stato membro alle stesse condizioni previste per il primo spostamento⁶¹. Molto diversa è invece la situazione degli stranieri “comuni”, i quali non possono usare lo Stato membro

in *European Papers*, 2017, p. 271 ss. Le speranze erano state alimentate dalle conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi, del 7 febbraio 2017, in cui si suggeriva una soluzione pressoché opposta a quella poi adottata dalla Corte: v, fra i molti, F. SPINELLI, «Il magistrato italiano che difende il diritto d'asilo dei profughi siriani», *Internazionale*, 6 marzo 2017. Una posizione analoga a quella della Corte di giustizia ha tenuto la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso contro lo Stato belga che aveva negato a una famiglia siriana un visto finalizzato alla presentazione di una richiesta di protezione internazionale: sentenza del 5 maggio 2020, *M.N. e altri c. Belgio*, su cui vedi, fra gli altri, F. CAMPLONE, «La sentenza *M.N. e al. c. Belgio* alla luce di *X e X*: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?», in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2020, p. 239 ss.

⁵⁹ Per essi, l'art. 9, par. 1, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, meglio nota come direttiva “procedure”, prevede che, dal momento in cui viene inoltrata la domanda di protezione internazionale, il richiedente è autorizzato «a rimanere nello Stato membro, ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione [...]». E aggiunge: «[i]l diritto a rimanere non dà diritto a un titolo di soggiorno». Ciò non impedisce agli Stati membri di rilasciarne uno, come ad esempio accade in Italia per effetto dell'art. 11, par. 1, lett. a), del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione), secondo cui «[i]l permesso di soggiorno è rilasciato, quando ne ricorrono i presupposti, per i motivi e la durata indicati nel visto d'ingresso o dal testo unico, ovvero per uno dei seguenti altri motivi: a) per richiesta di asilo, per la durata della procedura occorrente, e per asilo».

⁶⁰ Stato membro che per il cittadino UE e i familiari “non europei” al seguito è ovviamente diverso da quello di cittadinanza del cittadino stesso.

⁶¹ Va da sé che il titolare del ricongiungimento rimane il cittadino UE o dello Stato con cui l'UE ha concluso un accordo in tal senso. Ergo, i loro familiari non hanno un diritto autonomo a stabilirsi in un secondo Stato membro (se non lo maturino per qualche altro motivo *diverso* dal ricongiungimento), ma possono solo seguire il titolare.

di primo stabilimento per ottenere un secondo stabilimento “facilitato” in un altro Stato membro⁶². Per essi l'unica possibilità, almeno secondo il diritto dell'Unione, è quella dello *status* di soggiornante di lungo periodo, regolato dalla direttiva 109/2003⁶³.

Tali considerazioni valgono anche per lo straniero che beneficia della protezione internazionale⁶⁴. Prima della maturazione dello *status* di soggiornante di lungo periodo, il beneficiario della protezione non ha diritto di spostarsi in un altro Stato membro (in via tendenzialmente permanente) a condizioni diverse da quelle “comuni”. Ciò è perfettamente coerente con l'esigenza, molto avvertita dall'UE e dai suoi membri, di non consentire lo stabilimento della persona protetta in uno Stato diverso da quello che ha concesso protezione – esigenza che trova principale risposta nel sistema Dublino.

La preclusione dei movimenti secondari è prevista per la persona che già beneficia della protezione internazionale da una norma procedurale⁶⁵, la quale consente agli Stati di respingere una domanda di protezione per inammissibilità ove «un altro Stato membro ha concesso la protezione internazionale».

Per chi abbia solo formulato la domanda di protezione, i movimenti secondari sono scongiurati dall'art. 3, par. 2, del regolamento Dublino III⁶⁶, secondo il quale, in mancanza di designazione dello Stato membro competente, lo è quello in cui la domanda è presentata. Ove il richiedente presenti domanda, anche non identica, in un altro Stato membro, questo dovrà procedere alla richiesta di presa in carico da parte dello Stato in cui è stata presentata la prima domanda, che poi valuterà come aggregarle gli eventuali nuovi elementi introdotti con la seconda domanda⁶⁷. Discorso

⁶² Con poche eccezioni: il lavoratore altamente qualificato (su cui v. nota 53), quello di una multinazionale (nota 55) e i ricercatori (nota 56), che possono usufruire di un regime più favorevole per spostamenti *intra*-Schengen di lunga durata.

⁶³ V. nota 52. Ai lavoratori altamente qualificati (nota 53) tale direttiva si applica con alcune deroghe.

⁶⁴ Al quale, tuttavia, solo nel 2011 è stata estesa l'applicazione della direttiva 109/2003: v. nota 52.

⁶⁵ Contenuta nell'art. 33 della direttiva “procedure”.

⁶⁶ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

⁶⁷ Ove le due domande siano identiche, lo Stato in cui è stata presentata la prima, che è il solo competente anche per la seconda, dovrà ritenere che quest'ultima sia una domanda reiterata ai sensi dell'art. 40 del regolamento Dublino III e, in quanto tale, inammissibile (art. 33 dello stesso regolamento). Ove nella seconda domanda «siano emersi o siano

pressoché identico vale nel caso in cui il primo Stato abbia già adottato un provvedimento di diniego: esso rimane competente ad esaminare nuove domande, quand'anche fossero indirizzate ad un altro Stato membro. Con una avvertenza: che sia nel primo caso (a procedimento pendente), sia nel secondo (a procedimento concluso, con esito negativo), lo Stato in cui viene presentata la seconda domanda deve affrettarsi per rispettare le rigide scadenze previste per la formulazione della domanda di presa in carico allo Stato competente – fuori dalle quali è proprio lo Stato cui è presentata la seconda domanda a diventare competente per effetto dell'art. 3, par. 2, citato sopra.

Gli impedimenti rivolti allo straniero che ancora non abbia formulato domanda di protezione sono ancora più radicali: qui, i movimenti secondari sono sostanzialmente “incanalati” nei criteri di determinazione dello Stato membro che deve esaminare la domanda, fra cui il famigerato criterio del primo ingresso illegale⁶⁸.

5. Come si è detto più sopra, lo straniero irregolare – tale sulla base delle molte norme che abbiamo brevemente descritte – cade in due diverse categorie: quella di chi entra in maniera illegale (*illegal entries*) e che poi o rimane tale o vede “sanata” la sua posizione da qualche evento posteriore; quella di chi entra regolarmente, ma perde il titolo di soggiorno (di breve o lungo periodo, a seconda dei casi) in tempi successivi (*illegal stayers*)⁶⁹. Quali le dimensioni dell'una e dell'altra categoria?

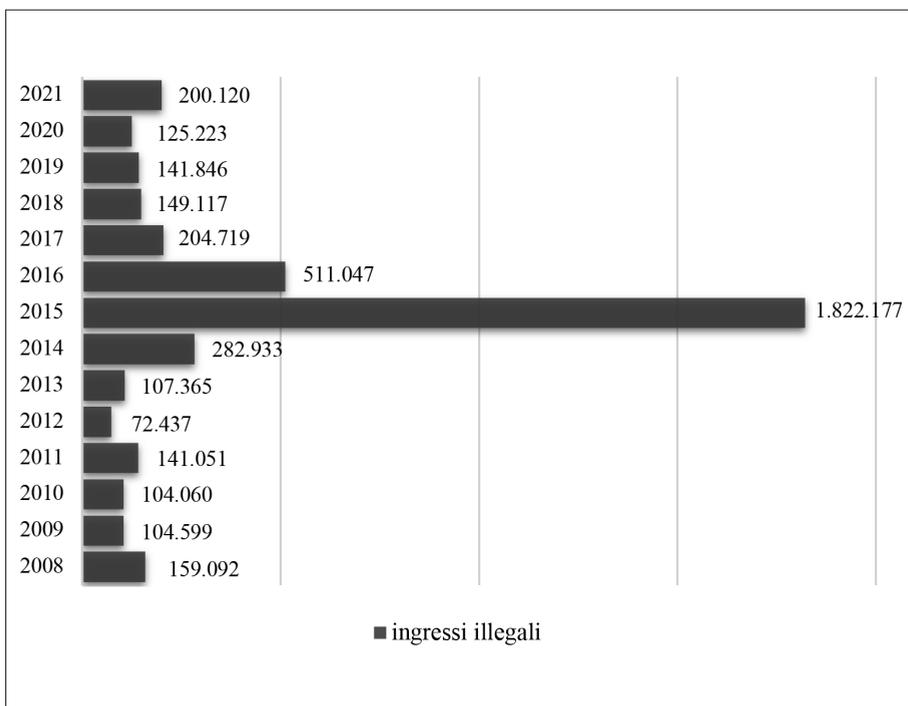
La figura A mostra l'andamento degli ingressi illegali da quando Frontex⁷⁰ ha iniziato a monitorare i flussi: come si vede, essi sono rimasti piuttosto costanti, e l'incremento esponenziale intorno al 2015 si deve alla guerra in Siria e, solo in parte, al dispiegamento dell'operazione italiana *Mare nostrum*.

stati adottati dal richiedente elementi o risultanze nuovi rilevanti per l'esame dell'eventuale qualifica di beneficiario di protezione internazionale», lo Stato competente (sempre quello in cui è stata introdotta la prima domanda) procederà all'esame di merito.

⁶⁸ V. articoli 7-15 del regolamento Dublino III.

⁶⁹ Una precisazione: nella seconda categoria rientrano, per ovvie ragioni, anche gli stranieri che fanno ingresso illegale *intra*-Schengen.

⁷⁰ L'Agenzia è stata istituita dal regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, ed è attualmente disciplinata dal regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

figura A⁷¹

A dire il vero, dal numero totale andrebbe decurtata la parte relativa agli ingressi illegali dalla rotta balcanica, i quali replicano quasi tutti quelli avvenuti dalla Turchia verso la Grecia e, in minima parte, Cipro: in altre parole, si tratta di rilevazioni operate due volte sulla stessa persona, in corrispondenza di attraversamenti *extra*-Schengen avvenuti in due punti diversi di ingresso. Vale la pena notare che, anche prendendo l'anno di maggior afflusso (il 2015) e senza operare gli aggiustamenti necessari a fronte della particolare situazione della rotta balcanica, il numero degli ingressi irregolari è pari a circa lo 0,36% della popolazione allora residente nell'Unione.

⁷¹ I dati sono tratti dal documento *Annual Risk Analysis*, che Frontex pubblica ogni anno e che è facilmente reperibile sul sito dell'Agenzia, alla voce «Documents».

La figura B mostra un dato anche più interessante: la diversa distribuzione dei flussi di irregolari nelle tre rotte più “frequentate” per giungere nello Spazio Schengen⁷².

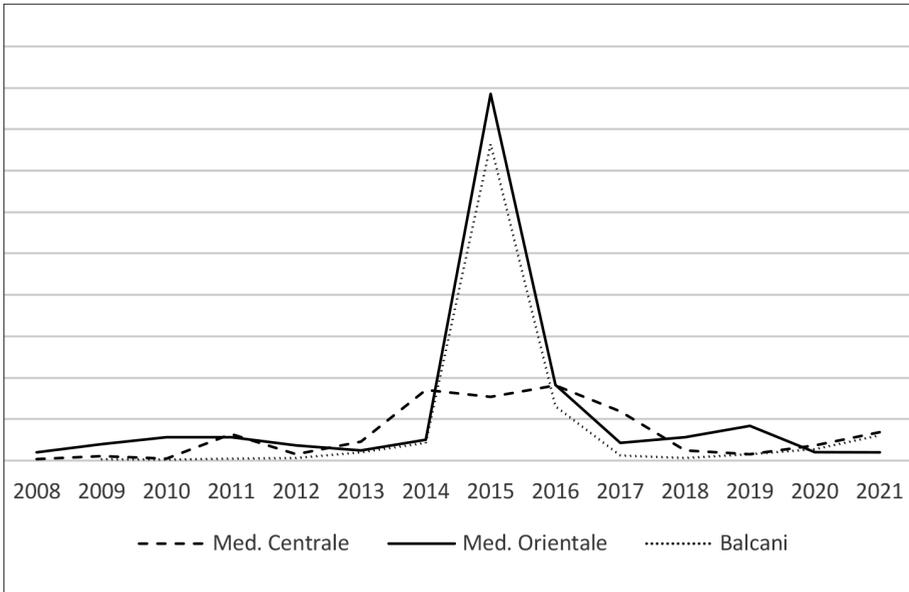


figura B⁷³

L'aumento in corrispondenza degli anni di maggior crisi dovuta alla guerra in Siria si registra nella rotta che dalla Turchia porta alla Grecia e da questa, attraverso i Balcani, di nuovo verso il territorio di Stati membri dell'Unione – il che spiega (ma non giustifica) l'inasprimento delle misure all'ingresso adottate da paesi, come l'Ungheria, prima molto poco coinvolti nelle dinamiche dei flussi di irregolari. Il livello attuale è tornato alla “normalità” grazie a due fattori: la notevole flessione del flusso di siriani, in larga parte già distribuiti in Europa e nei paesi più vicini alla guerra, soprattutto in Libano; l'adozione di più decise misure di *outsourcing*, per iniziativa dell'UE (si pensi all'“accordo” con la Turchia del 2016⁷⁴) o di

⁷² I numeri delle altre tre rotte (Africa occidentale, Mediterraneo occidentale ed Europa dell'Est) sono irrilevanti a confronto di quelli delle tre sopra rappresentate.

⁷³ Vedi nota 71.

⁷⁴ Se si crede, v. F. CHERUBINI, «The “EU-Turkey Statement” of 18 March 2016: A (Umpteenth) Celebration of Migration Outsourcing», in S. BALDIN, M. ZAGO (eds.), *Europe of Migrations: Policies, Legal Issues and Experiences*, Trieste, p. 33 ss., ove si può leggere che il

singoli Stati membri (l'Italia con la Libia⁷⁵). La tabella A indica invece il volume degli ingressi irregolari rilevati fra il 2009 e il 2022 in ragione della nazionalità (con un totale superiore alle 100.00 unità): il dato sui cittadini siriani è molto eloquente.

Nazionalità	Tot. ingressi illegali 2009-2022
Siria	1022548
Afghanistan	427634
Iraq	342278
Eritrea	256448
Nigeria	222132
Marocco	209779
Pakistan	194783
Algeria	167037
Costa d'Avorio	115736
Kosovo ⁷⁶	115624
Mali	112526
Tunisia	109658
Egitto	106473

tabella A⁷⁷

Le fonti in materia di ingresso irregolare sono piuttosto fedeli al dato della prassi: pochissimi ingressi sfuggono ai controlli, come può evincersi dal numero estremamente basso dei c.d. *clandestine entries*⁷⁸.

Tribunale dell'Unione abbia negato che la misura in questione possa essere attribuita all'UE, lasciando dunque intendere trattarsi di una iniziativa collettiva dei suoi Stati membri.

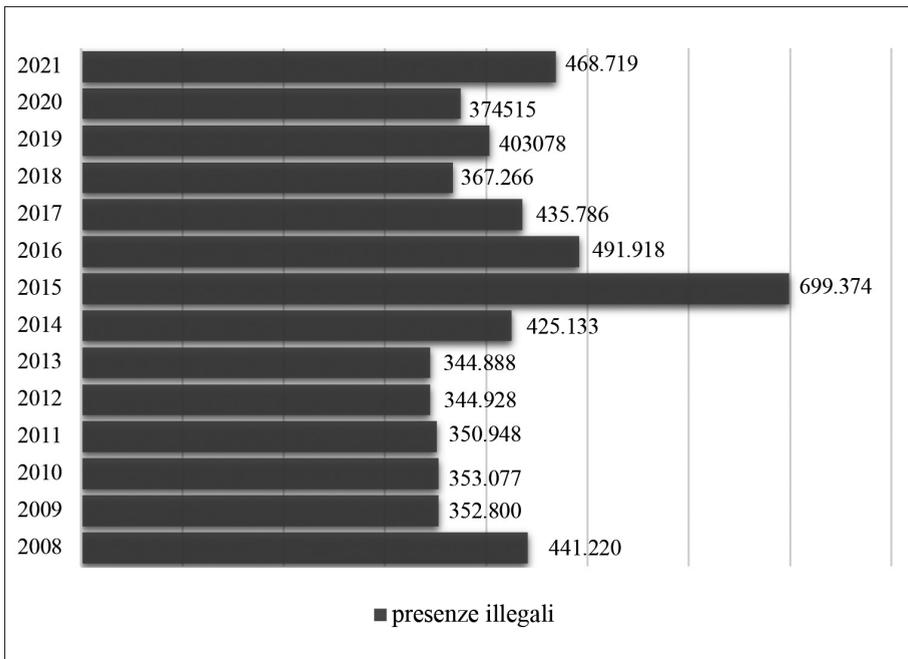
⁷⁵ Su cui v. G. PASCALE, «“Esternalizzazione” delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle *gross violations* dei diritti umani commesse in Libia», in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 413 ss.

⁷⁶ Come noto, la soggettività internazionale del Kosovo è molto contestata.

⁷⁷ Frontex, *Detections of illegal border-crossing*, disponibile sul sito dell'Agenzia nella pagina dedicata alla «Migratory Map». Viene aggiornato con cadenza mensile.

⁷⁸ Negli ultimi anni sono stati rilevati, in media, poco più 2000 ingressi clandestini, in genere di persone nascoste in veicoli come camion e simili: v. Frontex, *Risk Analysis for 2022/2023*, reperibile *online*, p. 46.

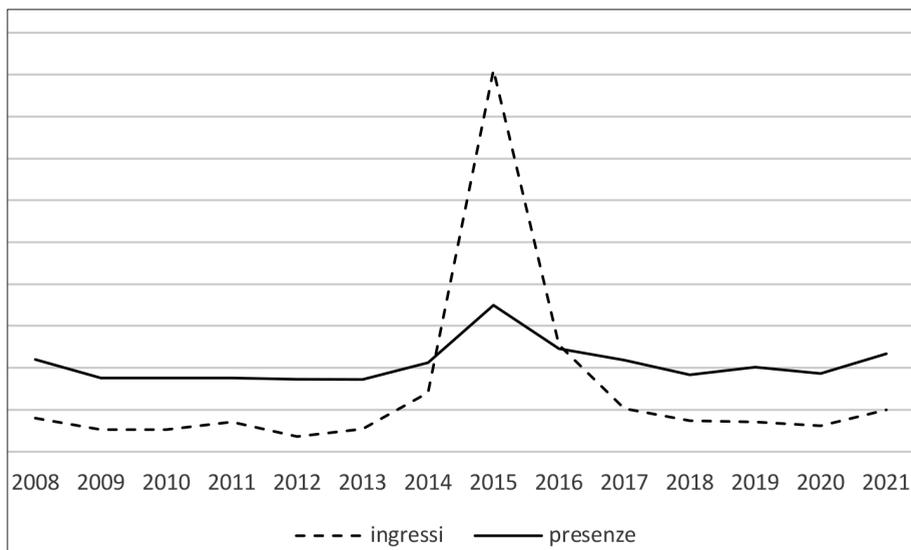
La situazione è in vero differente per gli *illegal stayers*, a fronte del rilevamento meno sistematico, da parte delle autorità nazionali, della loro presenza. Esistono dati anche per loro, ma, verosimilmente, rispecchiano solo in parte il quadro delle persone che si trovano in posizione irregolare nel “territorio” dell’Unione⁷⁹. La figura C mostra l’andamento del numero di presenze irregolari rilevate dalle autorità nazionali fra il 2008 e il 2021.

figura C⁸⁰

In media, si tratta di numeri più elevati di quelli relativi agli ingressi irregolari, come del resto mostra la figura D, nella quale è rappresentato l’andamento degli uni e degli altri nella stessa finestra temporale 2008-2021.

⁷⁹ Vi fu, alcuni anni fa, il tentativo di stimare il numero totale di stranieri irregolari. I risultati, relativi al 2008, restituirono un numero che oscilla fra 1.9 e 3.8 milioni di individui, pari allo 0,4/0,8 della popolazione dell’Unione all’epoca rilevata. V. *Size and Development of Irregular Migration to the EU*, Clandestino Research Project, Counting the Uncountable: Data and Trends across Europe, October 2009, reperibile *online*.

⁸⁰ Vedi nota 71.

figura D⁸¹

Il dato più significativo sulle presenze irregolari è tuttavia quello relativo alle nazionalità, per le quali le statistiche mostrano una lieve (ma importante) differenza rispetto a quanto accade per gli ingressi irregolari. Nel 2010, nella *top ten* delle nazionalità figuravano quelle afghana, irachena, marocchina e pakistana, ma anche albanese (addirittura la prima nazionalità nel 2008), brasiliana, cinese, serba. Nel 2011 le nazionalità serba, russa e ucraina costituivano più del 10% degli *illegal stayers*, cioè poco più di quelle afghana e irachena messe insieme. Dal 2014, vi è una esponenziale crescita della nazionalità ucraina che passa da poco meno del 4% del totale ad essere, nel 2017, la prima nazionalità degli *illegal stayers*, con il 7,5%; diventerà superiore al 12% nel 2020, superando di molto il numero di afghani e siriani messi insieme. Nel 2021, la seconda nazionalità, negli anni precedenti poco presente in questa speciale classifica, sarà quella moldava.

Come si spiega la massiccia presenza fra gli *illegal stayers*, nel corso degli anni, di nazionalità quasi del tutto assenti nelle statistiche sugli ingressi irregolari? Si tratta, semplicemente, di individui che fanno ingresso regolare per periodi brevi e che poi, scaduti i canonici novanta giorni, non fanno ritorno nel loro paese di origine, nella speranza di poter

⁸¹ Vedi nota 71.

acquisire, in tempi successivi, un qualche titolo di soggiorno. La facilità di entrata nello Spazio Schengen si deve non solo (e non tanto) alla prossimità geografica, che non presenta un ostacolo enorme come il mare, come accade per i flussi provenienti dal Sud; quanto al venir meno di una delle condizioni più complicate fra quelle elencate dall'art. 6 del Codice frontiere – il visto⁸². Ed è per questo, non a caso, che molti facevano affidamento su una posizione che la Corte di giustizia non avrebbe, però, mai espresso.

6. La legalità dell'ingresso e della presenza dello straniero nel territorio di ciascuno Stato membro dell'Unione è determinata dalle norme europee con alterna intensità: che non necessariamente giova all'efficacia complessiva di questo sistema. Ma a prescindere da tale indagine, esiste un paio di domande pregiudiziali, tanto per usare un termine caro alla Corte di giustizia: quale è l'orizzonte valoriale di tale sistema? rispetto a quali obiettivi ne va misurata l'efficacia?

Il parametro principale è costituito da una pietra angolare del diritto internazionale quale è il principio di *non refoulement*. Richiamato a più riprese nel diritto primario dell'Unione⁸³, esso è (anche) contenuto nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, che fornisce uno dei pochissimi vincoli convenzionali “esterni” per la legittimità delle norme dell'Unione⁸⁴. Questo elemento centrale dalla convivenza internazionale è parte – almeno nei suoi elementi essenziali – dello *ius cogens*⁸⁵: poche norme ma inderogabili, fra le quali figurano il divieto dell'uso della forza e quello di genocidio, tanto per citarne un paio.

Il principio in questione è in posizione antitetica rispetto a certa retorica che circonda il fenomeno della immigrazione, in specie quando essa è “percepita” appartenere al mondo della illegalità. Questi sentimenti rappresentano, sia pure maldestramente, una esigenza legittima di ogni società umana:

⁸² V. sopra, par. 4. Ad esempio: Albania, Moldova, Serbia e Ucraina figurano nell'Allegato II del regolamento 2018/1806, per cui i loro rispettivi cittadini sono esentati dall'obbligo di visto. Per i russi esisteva un accordo di facilitazione al rilascio dei visti, del 2007, che ovviamente è stato sospeso unilateralmente dal Consiglio qualche mese dopo l'inizio dell'aggressione della Federazione nei confronti dell'Ucraina.

⁸³ A parte i rinvii generici al diritto internazionale, il principio è espressamente richiamato dall'art. 78 TFUE e riprodotto, almeno in parte, nell'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali.

⁸⁴ Ove necessario, F. CHERUBINI, «Accordi tra Stati membri e validità del diritto derivato: la Corte di giustizia UE torna sulla direttiva qualifiche», in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 281 ss.

⁸⁵ J. ALLAIN, «The *ius cogens* Nature of *non-refoulement*», in *International Journal of Refugee Law*, 2001, p. 533 ss.

quella di vivere al sicuro e di definire, in modo autonomo, la propria identità, anche nelle scelte di come regolare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri. Senza per questo evocare la "difesa dei patri confini", che è altra cosa.

I caratteri contrapposti di un vincolo così fermo e di una necessità molto sentita dagli Stati (inclusi quelli che sono parte dell'UE) non sembrano conciliabili. Dove non lo sono, la granitica presenza del principio di *non refoulement* deve senza meno prevalere: questo è ciò che l'interpretazione giuridica impone. È bene forse precisare che il principio in questione non appartiene solo al diritto dell'Unione, ma anzi ha le sue fonti principali nel diritto internazionale generale e in convenzioni come quella di Ginevra citata e di Roma del 1950 sulla protezione dei diritti dell'uomo. Dunque, la prevalenza che ad esso va attribuita su ogni possibile esigenza securitaria si applica ad ogni latitudine, almeno di questo pianeta.

Difficile intravedere zone in cui queste due esigenze siano conciliabili. Ciò è provato proprio dalla condotta degli Stati, che hanno fatto ricorso ad ogni mezzo per aggirare il principio *de quo* ed ottenere un solo risultato: scaricare su terzi la responsabilità della protezione (e, dunque, della eventuale violazione della norma in esame). Stati terzi come la Turchia e la Libia, che hanno dato un decisivo contributo alla riduzione dei flussi, sacrificando una piena (e forse anche minima) tutela dei diritti fondamentali.

Questo pericoloso esercizio non è però ridotto ai rapporti verso l'esterno: quando la responsabilità di rispettare le norme internazionali è solidamente incardinata, perché lo straniero è nella c.d. *jurisdiction* di uno Stato membro dell'Unione, schivare i propri obblighi coincide con il tentativo di attribuirli ad altri membri o all'Unione stessa. I segni sono inequivocabili: come il mancato bilanciamento solidale che dovrebbe andare a favore dei c.d. *frontline States*, come l'Italia, la Grecia e, più di recente, la stessa Ungheria, e il conseguente (ma ingiustificato) inasprimento delle misure che questi paesi hanno adottato nei confronti dei flussi di irregolari. E molti altri segni, naturalmente.

Sarebbe da chiedersi intorno a quale concetto di identità si costruisce l'idea stessa di immigrazione *contra ius* nell'Unione. Da quando la frontiera esterna è stata messa in comune, la stretta cooperazione associata a questa originalissima organizzazione ha dato innumerevoli prove di scarsa unità proprio sugli elementi cardine dell'identità che si intende difendere. E negli ultimi anni, con la complicità di alcune plateali rotture con le basi fondative del processo di integrazione, soprattutto nelle scelte fatte a monte in sede di revisione dei Trattati e di allargamento, questa tendenza si è fatta molto più intensa. A farne le spese sono proprio i valori intorno ai quali la cooperazione dovrebbe fare muro – il rispetto dei diritti umani,

la reciproca e incondizionata solidarietà fra i membri della stessa famiglia, che così tanti drammi ha vissuto in passato —, e che invece rimangono fuori da altri muri eretti a difesa di una amletica, titubante, sofferente identità europea.

Giuseppe Morgese*

*I percorsi legali di ingresso nell'UE
tra iniziative in corso e prospettive future*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I percorsi protettivi. – 3. I percorsi economici: le misure legislative. – 4. *Segue*: e quelle operative. – 5. Brevi conclusioni.

1. Tra i motivi di insoddisfazione dell'attuale assetto normativo dell'Unione europea (UE) in materia di immigrazione e asilo va annoverata l'insufficienza, non solo quantitativa, di percorsi legali di ingresso negli Stati membri. L'espressione fa riferimento alle modalità con cui cittadini di Paesi terzi (e apolidi) possono entrare negli Stati dell'UE in maniera ordinata e legale¹. Tali modalità si possono raggruppare nelle due categorie dei percorsi "protettivi" (gli ingressi di coloro ai quali viene offerta protezione senza necessità di giungere prima sul territorio europeo, spesso in maniera irregolare e con mezzi fortunosi) e di quelli "economici" (gli ingressi per motivi di lavoro).

Detti percorsi presentano alcuni vantaggi: sono idonei a limitare i flussi irregolari di qualunque tipo (e le connesse attività criminali dei trafficanti di uomini); alleviano gli oneri degli Stati UE di frontiera meridionale nell'ottica della solidarietà "interna"; mostrano solidarietà "esterna" ai Paesi terzi di accoglienza dei rifugiati provenienti da zone di conflitto o comunque da Paesi con reddito pro capite basso; e rispondono alle esigenze del mercato del lavoro dell'UE. Per tali motivi, la loro utilità e l'esigenza di incrementarli sono riconosciute a livello internazionale² ed europeo³. Pur tuttavia,

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari

¹ Altra cosa sono, invece, gli ingressi irregolari anche laddove portino, in ragione di specifici obblighi, al successivo soggiorno regolare.

² V. le risoluzioni dell'Assemblea generale ONU, *Global Compact on Refugees*, 17 dicembre 2018, Un Doc. n.A/RES/73/151, par. 53-54, e *Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration*, 19 dicembre 2018, UN Doc. n. A/RES/73/195, obiettivo 5.

³ Cfr. le comunicazioni della Commissione 13 maggio 2015, Agenda europea sulla migrazione, COM(2015)240 final, 5-6 e 16-18; 6 aprile 2016, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, COM(2016)197 final; e 27 aprile 2022, Attirare competenze e talenti nell'UE, COM(2022)657 final. V. anche le risoluzioni del Parlamento europeo 20 maggio 2021, sui nuovi canali per la

in quest'ultimo ambito non si è ancora pervenuti a una loro adeguata valorizzazione in ragione della nota cautela degli Stati a spogliarsi della possibilità di decidere in merito all'ingresso degli stranieri extra-UE sul proprio territorio.

A questa tendenza restrittiva non si sottrae neanche il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020⁴, in cui la Commissione ha elencato i percorsi legali sui quali si sarebbe concentrata in futuro e al quale solo di recente, e per quanto riguarda quelli economici, è stato dato un certo seguito normativo e operativo.

2. Partendo dai percorsi protettivi⁵, la loro importanza è ribadita nel Nuovo Patto che li considera idonei a fornire protezione a chi ne ha bisogno disincentivando pericolosi viaggi nonché a offrire solidarietà ai Paesi terzi che ospitano rifugiati perché situati nella stessa loro regione di provenienza o perché territori di transito verso l'Europa⁶. Ciò posto, il Nuovo Patto valorizza strumenti già esistenti e sottoutilizzati mantenendosi, così, nel solco dell'Agenda del 2015⁷. Stesso discorso per la raccomandazione

migrazione legale di manodopera, P9_TA(2021)0260, 24; e 25 novembre 2021, recante raccomandazioni alla Commissione sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale, P9_TA(2021)0472.

⁴ Comunicazione 23 settembre 2020, COM(2020)609 final. In dottrina, per tutti, A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in Eurojus, 28 settembre 2020, reperibile online; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questione giustizia*, 2 ottobre 2020, reperibile online; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, reperibile online; e P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, 379.

⁵ Cfr. N. FALZON, M. WIJNKOOP, *Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels*, ECRE Policy Paper, febbraio 2017, reperibile online; F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, 2; S. MARINAI, *L'Unione europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale*, in *Diritto pubblico*, 2020, 1, 58; M. BORRACCETTI, *Le vie legali di accesso all'Unione nel nuovo Patto su asilo e migrazione della Commissione europea*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, cit., 97; A. DEL GUERCIO, *Canali di accesso protetto al territorio dell'Unione europea: un bilancio alla luce del nuovo Patto su immigrazione e asilo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, 1, 129; C. FRATEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, 2, 124, 138; e C. SICCARDI, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2022, 2.

⁶ COM(2020)609 final, 25.

⁷ COM(2015)240 final.

2020/1364 sui percorsi legali di protezione nell'UE⁸, connessa al Nuovo Patto, che si concentra sugli strumenti già noti di ingresso protettivi: il reinsediamento, l'ammissione umanitaria, le *community sponsorship* e i percorsi c.d. complementari.

Prima di esaminare questi strumenti va però rimarcata la lacuna probabilmente più vistosa nel ventaglio delle possibili misure protettive dell'UE, e cioè il visto con finalità umanitarie (o *visto umanitario*). Attualmente, l'art. 25 del Codice visti⁹ consente il rilascio eccezionale di visti con validità territoriale limitata (VTL) per motivi anche umanitari, in modo da permettere a singoli richiedenti di entrare in modo sicuro, ordinato e regolare nel territorio degli Stati membri di rilascio, ma li subordina alla discrezionalità di questi ultimi¹⁰. Manca invece, un visto umanitario davvero europeo, che obblighi cioè gli Stati al suo rilascio al ricorrere delle condizioni: su uno strumento simile, pur sollecitato dal Parlamento europeo¹¹, si registrano l'ostilità degli Stati e la diffidenza della Commissione europea¹², in ciò sostenuti da una giurisprudenza conservativa della Corte di giustizia dell'UE¹³ e della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁴.

⁸ Raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione, 23 settembre 2020, relativa ai percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari.

⁹ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti.

¹⁰ In dottrina v. G. CELLAMARE, *Sul rilascio di visti di breve durata (VTL) per ragioni umanitarie*, in Studi sull'integrazione europea, 2017, 3, 527; F.L. GATTA, *I visti umanitari tra l'immobilismo dell'Unione europea, l'attesa per Strasburgo e l'esempio (da replicare) dell'Italia*, in Rivista di diritti comparati, 2020, 2, 164; C. PARISI, *Il visto umanitario nell'ambito dell'Unione europea*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, 507.

¹¹ Risoluzione 11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari, P8_TA(2018)0494.

¹² Follow up to the European Parliament non-legislative resolution with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, 1° aprile 2019, SP(2019)149.

¹³ CGUE, Grande sezione, sentenza 7 marzo 2017, C-638/16 PPU, *X e X c. Belgio*, ECLI:EU:C:2017:173, su cui G. CELLAMARE, *op. cit.*, *passim*.

¹⁴ Corte EDU, Grande Camera, decisione 5 maggio 2020, n. 3599/18, *M.N. and Others v. Belgium*, ECLI:CE:ECHR:2020:0505DEC000359918. Cfr. A. RICCARDI, *Alla ricerca di una via legale di fuga. Note a margine di M.N. e al. c. Belgio di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in Studi sull'integrazione europea, 2020, 3, 693; A. MUCCIONE, *Obbligo di non refoulement e richieste di visti umanitari nel sistema della CEDU: la decisione della Grande Camera sul caso M. N. e altri c. Belgio*, in Rivista OIDU, 2021, 1, 105; e A. SCHIAVELLO, M. STARITA, *M.N. e altri c. Belgio: qualche osservazione dissenziente*, in Diritti umani e diritto internazionale, 2021, 555.

Sempre più negli ultimi anni, invece, si è posto l'accento sul *reinse-diamento* (o *resettlement*), strumento volontario che mira a trasferire negli Stati dell'UE persone con bisogno di protezione ospitati in Paesi terzi¹⁵. Misure di reinsediamento sono state avviate non solo dagli Stati membri ma anche dall'UE, la quale ha erogato fondi specifici¹⁶ e predisposto programmi pluriennali¹⁷ e *ad hoc*¹⁸ che dal 2015 – nonostante il rallentamento globale degli impegni¹⁹ – hanno permesso il trasferimento in Europa di oltre 100.000 persone. Nel quadro del recente *High-level Forum on legal pathways to protection and resettlement cooperation* del 29 novembre 2022, 16 Stati membri si sono impegnati a fornire più di 29.000 posti per il reinsediamento e l'ammissione umanitaria per il 2023²⁰.

Il “successo” degli schemi di *resettlement* qui ricordati non è invece toccato, almeno sinora, alla proposta di regolamento del 2016 su un quadro permanente di reinsediamento²¹. Nonostante l'intesa di massima tra

¹⁵ Si tratta di una misura di solidarietà “esterna” e “umanitaria” in quanto consente di alleviare gli oneri dei Paesi ospitanti e di migliorare le condizioni di vita dei soggetti trasferiti. Di recente J. PRANTL, *Shaping the Future Towards a Solidary Refugee Resettlement in the European Union*, in *European Papers*, 2021, 2, 1027; M. INELI-CIGER, *Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 27; V. MORENO-LAX, *The Informalisation of the External Dimension of EU Asylum Policy: The Hard Implications of Soft Law*, in E.(L.) TSOURDI, P. DE BRUYCKER (eds.), *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*, Cheltenham, 2022, 282, 289 ss.

¹⁶ Vedi G. MORGESE, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, 3-4, 28.

¹⁷ Il primo programma di cui alla raccomandazione (UE) 2015/914 della Commissione, 8 giugno 2015, chiedeva agli Stati di reinsediare 20.000 persone nell'arco di due anni, cifra poi portata a 22.504. Con il secondo programma della raccomandazione (UE) 2017/1803 della Commissione, 3 ottobre 2017, veniva richiesto il reinsediamento di almeno 50.000 persone per il periodo 2017-2019. La citata raccomandazione 2020/1364 ha invece formalizzato ulteriori richieste a reinsediare almeno 29.500 persone negli anni 2020-2021, e analoga richiesta è stata fatta dalla Commissione nel corso dell'*High-level Resettlement Forum* del 9 luglio 2021 per i reinsediamenti a partire dal 2022. Nella relazione sulla migrazione e l'asilo del 2022, 6 ottobre 2022, COM(2022)740 final, p. 27, si ricorda che nel periodo 2021-2022 si sono avuti quasi 65.000 impegni sia di *resettlement* che di ammissione umanitaria, compresi i posti destinati agli afghani in fuga dopo la caduta di Kabul nell'agosto 2021.

¹⁸ Come i reinsediamenti nell'ambito del meccanismo “1 a 1” previsto nella c.d. dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016 e quelli degli *Emergency Transit Mechanisms* (ETMs) gestiti dall'UNHCR in Niger e Ruanda.

¹⁹ Così V. MORENO-LAX, *op. cit.*, 291.

²⁰ Cfr. il comunicato stampa IP/22/7248.

²¹ Proposta di regolamento 13 luglio 2016 che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento, COM(2016)468 final, su cui si rimanda a G. MORGESE, *Limitati sviluppi del*

Parlamento e Consiglio del 2018, essa non ha passato il vaglio del Coreper così impedendone l'adozione per alcuni anni. Dopo la conferma della proposta senza modifiche nel Nuovo Patto del 2020, la situazione si è sbloccata in seguito all'approvazione della generale tabella di marcia concordata dai co-legislatori a settembre 2022 per giungere all'approvazione delle proposte pendenti entro le elezioni europee del 2024: ciò ha permesso di approvare nel dicembre 2022 una nuova intesa sulla proposta *de qua*, di cui è attesa l'approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio.

Un altro percorso di ingresso legale protettivo è l'*ammissione umanitaria*, i cui programmi volontari consentono il trasferimento negli Stati membri di persone presenti in Paesi terzi e non ammissibili, per un qualche motivo, al reinsediamento²². Si ricordano il programma attivato dalla fine del 2015 con la Turchia in favore degli sfollati siriani (ma mai messo in pratica)²³ e quello più recente per il trasferimento degli afgiani a rischio in seguito alla presa di Kabul da parte dei talebani nell'estate 2021.

Rientrano tra questi percorsi anche la c.d. sponsorizzazione di comunità (*community* o *private sponsorship*) e la c.d. sponsorizzazione familiare (*family sponsorship*): la prima²⁴ è un percorso caratterizzato dalla partecipazione in misura più o meno ampia di soggetti non statali (sponsor privati, gruppi di privati cittadini, ONLUS, ecc.)²⁵, mentre la seconda si propone il ricongiungimento di coloro che non rientrano nel ristretto ambito di

nuovo Patto, cit., e agli autori cit. *supra*.

²² *Amplius* V. MORENO-LAX, *op. cit.*, 298 ss.

²³ Raccomandazione (UE) della Commissione, 11 gennaio 2016, C(2015)9490 final, su cui L. ROBBINS-WRIGHT, *The EU Humanitarian Admission Scheme for Syrian Refugees in Turkey*, in *EU Law Analysis*, 24 gennaio 2016, reperibile *online*. Per le ragioni della mancata attivazione cfr. V. MORENO-LAX, *op. cit.*, 300.

²⁴ Cfr. E. FRASCA, *Private Sponsorship Programmes in Europe and the Rule of Law: Towards a Greater Involvement of Private Actors in International Protection*, in *ADiM Blog*, 11 marzo 2020, reperibile *online*; e N. FEITH TAN, *Community Sponsorship, the Pact and the Compact: Towards Protection Principles*, in S. CARRERA, A. GEDDES (eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in Light of the United Nations Global Compact on Refugees*, San Domenico di Fiesole (FI), 2021, 71.

²⁵ Tra essi vanno annoverati anche i "corridoi umanitari" e i "corridoi universitari" praticati in Italia: v. M. SOSSAL, *Canali di ingresso legale e sicuro dei migranti in Europa: il modello dei "corridoi umanitari"*, in U. CURI (a cura di), *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Roma, 2017, 75; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, 1; e C. RICCI, *The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy*, in *German Law Journal*, 2020, 2, 265.

applicazione soggettivo della direttiva 2003/86²⁶. Nel citato *High-level Forum* del 29 novembre 2022, la Commissione si è impegnata a espandere i programmi di *community sponsorship* col sostegno finanziario alla Croce Rossa per progetti di sostegno delle persone ospitate e di sviluppo di buone pratiche²⁷.

Infine, un cenno va fatto ai c.d. *percorsi complementari*, pensati per altre finalità ma utilizzabili anche a scopi umanitari²⁸. Ci si riferisce all'attivazione e/o all'ampliamento di programmi sinora poco sfruttati come quelli di studio e lavoro²⁹, di riqualificazione e aggiornamento delle competenze, di istruzione universitaria, di mobilità internazionale del lavoro in partenariato con privati, e di riunificazione familiare. Nelle intenzioni della Commissione, questi percorsi – alcuni dei quali potrebbero ricevere nuovo slancio con l'approvazione del pacchetto migrazione legale del 2022³⁰ – dovrebbero permettere una loro più ampia utilizzazione da parte dei richiedenti protezione internazionale.

3. I percorsi legali per i quali si registra di recente un qualche fermento normativo e operativo sono, però, quelli economici³¹. Si rammenta che il loro numero storicamente insufficiente ha, da tempo, un impatto negativo non solo sul mercato del lavoro degli Stati membri (la cui popolazione attiva è, come noto, in costante diminuzione)³² ma anche sui flussi irregolari e sulle richieste di protezione internazionale. Quest'ultima, infatti, viene spesso utilizzata dai migranti economici per garantirsi, nelle migliori delle ipotesi, un

²⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

²⁷ A sua volta, la relazione COM(2022)740 final, 27-28, ricorda l'iniziativa *Safe Homes* per sostenere quelle sponsorizzazioni.

²⁸ Cfr. N. FALZON, M. WIJNKOOP, *op. cit.*, p. 33 ss; D. ALBANESE, M. TARDIS, *Safe and Legal Pathways for Refugees: Can Europe Takes Global Leadership?*, in M. VILLA (ed.), *The Future of Migration to Europe*, 2020, reperibile online; e Z. VANKOVA, *Work-Based Pathways to Refugee Protection under EU Law: Pie in the Sky?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 86.

²⁹ In proposito, v. lo strumento europeo di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi (<https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>).

³⁰ *Infra*, par. 3 e 4.

³¹ Su questi percorsi v., di recente, A. DI PASCALE, *L'immigrazione "legale" nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE 2/2021*, 2022, 77; e F. DI GIANNI, *La migrazione legale per motivi di lavoro a due anni dalla presentazione del "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo": una riforma (in)compiuta?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, 3, 211.

³² *Amplius* COM(2022)657 final.

certo periodo di tempo per lavorare regolarmente negli Stati dell'UE prima dell'allontanamento; nella peggiore, per rendersi irreperibili ed entrare nel circuito del lavoro irregolare. Si tratta, come noto, di un problema con implicazioni sistemiche anche oltre la materia migratoria e che, però, stenta ancor oggi a ricevere il sèguito normativo e operativo che merita.

Con il Nuovo Patto del 2020 non sono state presentate proposte legislative, limitandosi la Commissione a sollecitare l'approvazione di quelle pendenti e la piena applicazione degli atti in vigore; la qual cosa è stata più volte criticata dal Parlamento europeo³³ e ha portato all'approvazione, nel 2022, di un nuovo pacchetto sulla migrazione legale³⁴. Quest'ultimo definisce le tre future linee di azione della Commissione in materia: quella legislativa (diretta alla modifica delle direttive "orizzontali" sul permesso unico e sui soggiornanti di lungo periodo), quella operativa e quella rivolta al futuro³⁵. Si registra, quindi, un'evoluzione positiva rispetto al Nuovo Patto: mentre questo, non diversamente da altri documenti³⁶, punta l'attenzione sulla migrazione *high-skilled*³⁷ (pur riconoscendo l'insufficienza del quadro normativo vigente³⁸ e la necessità di colmare le carenze del mercato del lavoro in settori anche di media e bassa qualificazione), il pacchetto del 2022 si ripropone di migliorare in maniera "orizzontale" le condizioni di gran parte dei lavoratori di Paesi terzi (e dunque, anche di media e bassa qualificazione), oltre che dei c.d. lungosoggiornanti.

L'unica proposta portata ad approvazione successivamente al Nuovo Patto del 2020 è la *modifica della direttiva sui lavoratori altamente qualificati*. La riforma della direttiva 2009/50 (c.d. Carta blu)³⁹, che prevedeva

³³ V. la risoluzione 12 aprile 2016, sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione, P8_TA(2016)0102, 119 ss.; la risoluzione P9_TA(2021)0260, 24; e, da ultimo, la citata risoluzione P9_TA(2021)0472.

³⁴ V. la comunicazione COM(2022)657 final, sulla quale, in specie, T. DE LANGE et al., *The EU Legal Migration Package. Towards a rights-based approach to attracting skills and talent to the EU*, 2022, reperibile *online*.

³⁵ Comunicazione COM(2022)657 final, 8 ss.

³⁶ Comunicazione della Commissione 1° luglio 2020, Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza, COM(2020)274 final, 2.2.

³⁷ In generale A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione*, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2018, 1, 73.

³⁸ Cfr. W. VAN BALLEGOIJ, E. THIRION, *The cost of non-Europe in the area of legal migration*, marzo 2019, reperibile *online*.

³⁹ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, 25 maggio 2009, sulla quale, per tutti, v. F.L. GATTA, *Vie legali economiche e migrazione a fini lavorativi: il ritardo della «politica comune» dell'Ue*, in Diritto pubblico, 2020, 1, 33, spec. 43 ss.

procedure agevolate per l'ingresso e il soggiorno negli Stati membri oltre al miglioramento dello *status* giuridico dei lavoratori provenienti da Paesi terzi, era stata avviata perché quell'atto si era dimostrato inadeguato in ragione del carattere restrittivo delle condizioni di ammissione, delle limitate possibilità di mobilità intra-UE e del basso livello di armonizzazione delle norme nazionali, col risultato finale di rendere gli Stati dell'UE una meta poco attrattiva rispetto ad altri Paesi OCSE. La proposta di modifica del 2016⁴⁰ è rimasta bloccata in specie per il contrasto sul mantenimento o meno degli schemi nazionali paralleli, per poi tuttavia ricevere slancio con l'approvazione del Nuovo Patto del 2020 fino alla sua approvazione nel 2021.

La nuova direttiva 2021/1883⁴¹, da recepire entro il 18 novembre 2023, apporta significativi cambiamenti al regime vigente. Vanno in particolare menzionati l'introduzione di criteri più flessibili per ottenere il titolo di soggiorno⁴²; la possibilità per i beneficiari di protezione internazionale di presentare domanda nello Stato di protezione e in altri Stati membri⁴³; il passaggio da 18 a 12 mesi del periodo minimo per i titolari di Carta blu per trasferirsi e lavorare in uno Stato diverso da quello di primo rilascio⁴⁴; e la possibilità di ottenere più rapidamente il ricongiungimento

⁴⁰ Del 7 giugno 2016, COM(2016)378 final, su cui v. E. GUILD, *A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 luglio 2016, reperibile online; A. PITRONE, *La proposta della Commissione europea di riforma della Carta blu UE*, in Rivista OIDU, 2016, 3, 582; e S. PEERS, *The revised Blue Card Directive: the EU's search for more highly skilled non-EU migrants*, in EU Law Analysis, 20 maggio 2021, reperibile online.

⁴¹ Del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 ottobre 2021. Vedi F. DI GIANNI, *op. cit.*, 216 ss.; P. GARGIULO, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *op. cit.*, 465; e M. McBRITTON, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato: la direttiva 2021/1883/UE*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2022, 3.

⁴² Quali la retribuzione minima inferiore (corrispondente al 100% della retribuzione media annuale lorda nello Stato membro interessato) e un impiego di durata minima anch'essa inferiore (sarà sufficiente il possesso di un contratto di lavoro o di un'offerta vincolante di lavoro di almeno 6 mesi) a quelli attuali.

⁴³ Pur non trovandoci, però, in una situazione di mutuo riconoscimento delle decisioni positive di protezione internazionale e, quindi, di "trasferimento" della protezione da uno Stato a un altro: possibilità che, infatti, rimane negli attuali angusti limiti dell'Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati, firmato a Strasburgo il 16 ottobre 1980, e delle decisioni nazionali *ad hoc*. Infatti, *ex art.* 9, par. 5, il rifugiato che otterrà la Carta blu in uno Stato diverso da quello di protezione (possibilità negata secondo la direttiva 2009/50) continuerà a essere considerato rifugiato in quest'ultimo Stato e la Carta blu dovrà farne menzione.

⁴⁴ Art. 21, par. 1.

familiare⁴⁵. Gli Stati UE continueranno, ovviamente, ad avere la facoltà discrezionale di stabilire il numero di lavoratori altamente qualificati che possono entrare nel loro territorio (art. 79, par. 5, TFUE), quella di rilasciare permessi nazionali per lavoro altamente qualificato al di fuori delle regole della direttiva, nonché quella di rifiutare, negare il rinnovo e ritirare i titoli di soggiorno in caso di minaccia all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica e alla sanità pubblica.

Il parziale cambio di approccio alla materia della migrazione economica, operato con il pacchetto del 2022, ha portato alla predisposizione di riforme "orizzontali" concernenti il permesso unico e il soggiorno di lungo periodo, già prefigurate nel Nuovo Patto del 2020 e ora all'esame delle Istituzioni legislative dell'UE.

La *proposta di modifica della direttiva sul permesso unico* si ripropone di aumentare l'attrattiva delle destinazioni europee e affrontare per quanto possibile le carenze di manodopera *mid- e low-skilled*. Si ricorda che la direttiva 2011/98⁴⁶ aveva una doppia finalità: da un lato, quella di istituire una procedura unica di domanda per il rilascio dei due permessi di soggiorno e di lavoro in un unico atto amministrativo, per semplificare e armonizzare le norme statali senza incidere (né sarebbe stato possibile) sulla libertà degli Stati di stabilire le quote di ingresso *ex art. 79, par. 5, TFUE*; dall'altro, di attribuire un nucleo comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi indipendentemente dallo Stato membro di svolgimento della prestazione⁴⁷.

Con la proposta di rifusione⁴⁸, la Commissione ha dato sèguito ai risultati del vaglio di adeguatezza⁴⁹ e della relazione di attuazione⁵⁰ che avevano evidenziato criticità nella durata della procedura, nelle esclusioni soggettive e nella tutela contro lo sfruttamento. Le principali novità concernono la possibilità per i (futuri) lavoratori di presentare domanda

⁴⁵ Art. 17, par. 4.

⁴⁶ Del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 dicembre 2011. In dottrina S.I. SÁNCHEZ, *Single Permit Directive 2011/98/EU*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*, III, 2022, 910.

⁴⁷ Tra cui quelli di ingresso e soggiorno, di svolgere l'attività lavorativa autorizzata dal permesso e di godere del trattamento nazionale per le condizioni di lavoro e quelle a esso accessorie.

⁴⁸ Proposta del 27 aprile 2022, COM(2022)655 final, su cui T. DE LANGE, *Recasting the Single Permit Directive: furthering the protection of migrants at work in the EU?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 13 luglio 2022, reperibile *online*; T. DE LANGE et al., *op. cit.*, 17 ss.; F. DI GIANNI, *op. cit.*, 234 ss.; e J.-B. FARCY, *The recast of the Long-Term Resident and Single Permit Directives: Towards Added Value At Last?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 7 ottobre 2022, reperibile *online*.

⁴⁹ Commission Staff Working Document, 29 marzo 2019, SWD(2019)1055 final.

⁵⁰ Relazione 29 marzo 2019, COM(2019)160 final.

anche nei Paesi terzi⁵¹, l'estensione della disciplina anche ai richiedenti protezione internazionale o nazionale, il disaccoppiamento tra permesso e datore di lavoro⁵², nonché l'obbligo di prevedere ispezioni, meccanismi di monitoraggio e sanzioni nei confronti dei datori che violano le disposizioni della direttiva.

Carattere orizzontale assume anche la riforma della *disciplina dei soggiornanti di lungo periodo*. La direttiva 2003/109⁵³ ha previsto da tempo uno *status* uniforme per i cittadini di Paesi terzi c.d. residenti di lungo periodo (cioè, da almeno 5 anni) in uno degli Stati membri, con lo scopo di armonizzare le legislazioni nazionali e garantire la parità di trattamento indipendentemente dallo Stato UE di residenza e dall'attività svolta. Nonostante la sua importanza per l'integrazione dei lungosoggiornanti nell'UE, alcune relazioni avevano evidenziato criticità e lacune in fase di attuazione nazionale, in specie quanto agli ostacoli al riconoscimento dello *status*, alla poca chiarezza e coerenza dei diritti riconosciuti, e alla ridotta mobilità intra-UE⁵⁴.

Da qui, l'obiettivo della proposta di rifusione⁵⁵ di introdurre un sistema più efficace, coerente ed equo, mediante in particolare la previsione del cumulo di qualunque periodo di soggiorno legale in più Stati membri per il raggiungimento del periodo minimo di 5 anni⁵⁶; il rafforzamento dei diritti dei lungosoggiornanti e dei loro familiari⁵⁷; l'introduzione della

⁵¹ Così riducendo la durata complessiva della procedura.

⁵² Permettendo, così, ai lavoratori di cambiare lavoro senza perdere il soggiorno legale, cosa che dovrebbe anche rafforzare le garanzie contro lo sfruttamento.

⁵³ Del Consiglio, 25 novembre 2003, su cui tra i tanti v. S. PEERS, *Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, in *European Law Review*, 2004, 437; e P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, 33.

⁵⁴ V. le relazioni 28 settembre 2011, COM(2011)585 def., e 29 marzo 2019, COM(2019)161 final. Cfr. anche Commission Staff Working Document, 27 April 2022, SWD(2022)651 final.

⁵⁵ Proposta del 27 aprile 2022, COM(2022)650 final. In dottrina v. A. DI STASI, *L(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di diritto europeo*, 2021, 2, 9; T. DE LANGE et al., *op. cit.*, 34 ss.; F. DI GIANNI, *op. cit.*, 225 ss.; A. DI STASI, *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *op. cit.*, 435; J.-B. FARCY, *op. cit.*; e S. PEERS, *Long-term resident non-EU citizens: the EU Commission's new proposal*, in *EU Law Analysis*, 13 maggio 2022, reperibile online.

⁵⁶ Ivi compresi i periodi di soggiorno come studenti, beneficiari di protezione temporanea o quelli inizialmente basati su motivi di carattere temporaneo.

⁵⁷ In particolare quello, fondamentale nell'ottica del miglioramento del mercato del lavoro europeo, di trasferirsi e lavorare facilmente in altri Stati membri e quello, altrettanto impor-

parità di condizioni sostanziali e procedurali tra il permesso UE e i diversi permessi di soggiorno permanente nazionali⁵⁸; e, infine, l'estensione del periodo in cui i lungosoggiornanti possono tornare nel proprio Paese di origine senza perdere i diritti derivanti dallo *status* di cui godono nell'UE⁵⁹.

4. L'attenzione dell'UE ai percorsi d'ingresso economici non si è fermata all'approvazione della direttiva 2021/1883 e alle due proposte di rifusione prima esaminate. Sia il Nuovo Patto del 2020 che il pacchetto sulla migrazione legale del 2022, infatti, puntano anche su alcune misure operative quali il "bacino di talenti dell'UE" e i "partenariati volti ad attrarre talenti". Si tratta di iniziative rivolte ad agevolare la migrazione economica soprattutto qualificata, per colmare le lacune nei mercati del lavoro dell'UE canalizzando i lavoratori dei Paesi terzi verso gli impieghi di cui vi è specifica carenza.

Il *bacino di talenti dell'UE (EU Talent Pool)*⁶⁰ sarà una piattaforma per le assunzioni internazionali (simile a quelle già esistenti ad es. in Nuova Zelanda, Australia e Canada) destinata a operare quale strumento di abbinamento a livello UE tra domanda e offerta di lavoro qualificato negli Stati membri. Ciò permetterà la costituzione di gruppi di candidati provenienti da Paesi terzi e selezionati sulla base di specifici livelli di competenze, criteri e requisiti. Come preannunciato in occasione dell'approvazione del pacchetto del 2022⁶¹, lo strumento generale e a carattere permanente dovrebbe essere varato entro la metà del 2023 con una proposta di regolamento e una correlata tabella di marcia⁶². Nell'ottobre 2022, inoltre, è stato lanciato un progetto pilota – la piattaforma *EU Talent Pool Pilot* – dedicato alla domanda e offerta di lavoro delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina e basato su analoghe iniziative nazionali⁶³; al progetto pilota partecipano attualmente solo sette Stati membri⁶⁴.

tante sotto il profilo dell'integrazione, di "trasmettere" ai figli lo *status* di lungosoggiornante senza particolari condizioni.

⁵⁸ Per permettere ai cittadini di Paesi terzi di scegliere in maniera effettiva tra i due tipi di permessi.

⁵⁹ Si passa dai 12 mesi della direttiva ai 24 mesi della proposta di rifusione.

⁶⁰ Cfr. T. DE LANGE et al., *op. cit.*, 51 ss, e F. DI GIANNI, *op. cit.*, 221 ss.

⁶¹ Comunicazione COM(2022)657 final, 17.

⁶² Il gruppo di lavoro si deve occupare, in specie, di determinare le competenze necessarie, di concordare i criteri di ammissione, di organizzare il processo di ammissione e di coordinare l'accesso dei potenziali datori di lavoro.

⁶³ https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en.

⁶⁴ Cipro, Croazia, Finlandia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Spagna.

La costituzione dei *partenariati volti ad attrarre talenti* (*Talent Partnership*)⁶⁵ si colloca, invece, nell'alveo della dimensione esterna della politica migratoria dell'UE. Questa forma di cooperazione tra l'Unione, i suoi Stati membri e i Paesi terzi partner si ripropone, infatti, non solo di affrontare le carenze di manodopera ma anche di ottenere maggiore collaborazione dai Paesi terzi nel contrasto all'immigrazione irregolare⁶⁶. I *Talent Partnership*, basati su alcuni progetti pilota⁶⁷, sono stati avviati nel giugno 2021⁶⁸ con l'obiettivo (invero ambizioso) di contribuire a sostituire le migrazioni irregolari con quelle regolari⁶⁹. Essi, a regime⁷⁰, saranno accordi operativi a carattere tendenzialmente bilaterale⁷¹, modulati sulle esigenze di tutti i Paesi coinvolti, basati sulla loro contitolarità per assicurare una cooperazione mutualmente vantaggiosa, aperti a tutti i livelli di competenze⁷², e potranno dar luogo a mobilità temporanea, a lungo termine oppure circolare. Il loro finanziamento dovrebbe provenire dalla combinazione di fondi dell'UE⁷³, degli Stati membri e del settore privato, ma anche, in taluni casi, dei Paesi terzi partner.

⁶⁵ V. i contributi, tutti reperibili *online*, di K. HOOPER, *Achieving the "Partnership" in the European Union's Talent Partnerships*, giugno 2021; L. RASCHE, *EU Talent Partnerships - Fit for purpose?*, 16 giugno 2021; S. SAROLEA, J.-B. FARCY, *Legal migration in the "New Pact": modesty or unease in the Berlaymont?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 febbraio 2021; J. SCHNEIDER, *Beyond Talent Partnerships: Boosting Legal Mobility under the New EU Migration Pact*, 2021; T. DE LANGE et al., *op. cit.*, 50 ss.; F. DI GIANNI, *op. cit.*, 223 ss.; e M. DI SALVO, *Talent Partnerships and future skills needs*, marzo 2022.

⁶⁶ Così anche E. GUILD, *Negotiating with Third Countries under the New Pact: Carrots and Sticks?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27 novembre 2020, reperibile *online*.

⁶⁷ Avviati nel quadro della *Mobility Partnership Facility* (MPF, iniziativa finanziata dall'UE che si colloca nel quadro dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità) e del programma *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa* (THAMM, adottato nel 2018 in seno all'*Emergency Trust Fund for Africa*).

⁶⁸ V. il comunicato stampa IP/21/2921.

⁶⁹ Così la Commissaria Johansson, *ibidem*.

⁷⁰ I primi partenariati si avranno con alcuni partner nordafricani (Egitto, Marocco e Tunisia); si sta anche valutando la fattibilità di svilupparne altri con Pakistan, Bangladesh, Senegal e Nigeria.

⁷¹ Benché la Commissione abbia affermato di voler sostenere la partecipazione di più Stati membri a un unico *Talent Partnership* per ogni Paese partner, al fine di ampliare la gamma di attività, diversificare le tipologie di mobilità, rafforzare l'impatto delle misure e apportare valore aggiunto al percorso professionale dei singoli.

⁷² Con lo scopo di fornire opportunità di mobilità nell'UE a studenti, laureati e lavoratori qualificati dei Paesi terzi prescelti attraverso la stretta cooperazione tra autorità, agenzie per l'occupazione, parti sociali e economiche, ed enti di istruzione e formazione.

⁷³ In specie, lo strumento NDICI- Europa globale e il Fondo AMIF.

Merita anche ricordare che, a supporto dei *Talent Pool* e delle *Talent Partnership*, la Commissione ha istituito una piattaforma operativa (*Labour Migration Platform*) per portare avanti discussioni operative sulle questioni pratiche della migrazione dei lavoratori⁷⁴. Essa si è riunita per la prima volta a Bruxelles il 10 gennaio 2023⁷⁵.

5. In conclusione, a noi pare che la politica europea sui percorsi legali d'ingresso, dopo anni di (inaccettabile) stasi, abbia recentemente fatto alcuni passi in avanti almeno sul *côté* economico. Militano in tal senso l'approvazione della nuova direttiva Carta blu e le due proposte di rifusione delle direttive sul permesso unico e sui lungosoggiornanti, ma anche – e forse soprattutto, in ottica futura – le misure operative dei *Talent Pool* e delle *Talent Partnership*. Queste ultime, in specie, paiono idonee, se ben sfruttate, a dare carattere di organicità “europea” a un settore che per troppo tempo è stato ostaggio delle diverse (e spesso contrastanti) politiche nazionali. Promettenti paiono anche le linee di azione che la Commissione ha prefigurato per il futuro: ci si riferisce alle politiche per incentivare la migrazione lavorativa nel settore dell'assistenza a lungo termine, quella rivolta ai giovani e quella concernente i settori imprenditoriali dell'innovazione⁷⁶.

Quanto ai percorsi protettivi, invece, non si può non registrare ancora una volta la perdurante mancanza di un quadro giuridico stabile al cui interno collocare gli impegni degli Stati membri, cosa che si risolve nell'assenza di programmazione a più lunga scadenza. Sotto questo profilo, dunque, si rimane ancorati alla speranza che la recente intesa dei co-legislatori sul regolamento quadro sul reinsediamento sia confermata e porti all'approvazione di questo strumento normativo fondamentale seppur ancora ancorato agli impegni volontari.

⁷⁴ Comunicazione COM(2022)657 final, 19.

⁷⁵ Comunicato stampa IP/23/103.

⁷⁶ Comunicazione COM(2022)657 final, 20 ss. *Amplius* F. DI GIANNI, *op. cit.*, 239 ss.

ABSTRACT

**EU Legal Pathways
between Ongoing Initiatives and the Way Forward**

The contribution deals with European legal pathways' state-of-the-art since the 2020 New Pact on Migration and Asylum. While "protective" pathways are insufficient due to the lack of a permanent EU resettlement framework, the "economic" ones are more promising both from a regulatory (approval of the new Highly Qualified Workers Directive; proposals to amend the Single Permit and Long-Term Residents Directives) and operational perspective (with the establishment of Talent Pools and Talent Partnerships).

Carlo Lallo* - Cecilia Tomassini**

Le demografie europee tra migrazioni e crescita naturale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il peso dei Popoli Europei nel Mondo. – 3. I Motori nazionali della Demografia Europea: tra guasti e manutenzione. – 4. Non solo peso: la *Qualità* della Popolazione Europea. – 6. Conclusioni: la lezione di Roma.

1. Se la Storia procedesse secondo le lancette di un orologio, i secondi scandirebbero i cambiamenti politici, i minuti quelli economici e le ore i grandi rivolgimenti demografici¹. Il pianeta è oggi sull'orlo di una svolta demografica epocale, la piccola lancetta sta per scoccare un'altra ora. Affondando le sue radici nella seconda metà del secolo scorso la conformazione geo-politica che si era assestata dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989 sta giungendo al suo termine: mentre vecchi attori cambiano ruolo, nuovi protagonisti salgono le scalette del palco. Come vivrà il Vecchio Continente questa nuova era? Quale ruolo si conquisterà sulla scena della Storia? Sebbene l'unico modo che abbiamo di immaginare il futuro sia guardando al passato, la Demografia resta una bussola imprescindibile per segnare la rotta: molti dettagli, anche importanti, possono cambiare, ma difficilmente il Nord cambia posizione. L'inerzia demografica ha un peso considerevole: questo rende le sue previsioni nel medio termine molto più solide di quelle di ogni altra disciplina nel campo delle scienze sociali. Nel corso di questa esposizione si delinea il quadro della situazione attuale, si descriveranno le coordinate demografiche che segnano la posizione

* Ricercatore di Demografia, Università degli Studi del Molise.

** Professore ordinario di Demografia, Università degli Studi del Molise.

¹ La citazione è liberamente tratta dal demografo economico Alfred Sauvy, vedi i riferimenti bibliografici. La citazione originale è: "La petite aiguille de la montre est la plus importante, mais elle paraît immobile", ripresa poi in forma più estesa da Antonio Golini nella sua intervista data a Caroppo e Tamburelli nel 2016: "Il mondo è come un orologio. La politica è la lancetta dei secondi che corre veloce che i politici rincorrono con affanno. L'economia è come la lancetta dei minuti, si muove molto meno velocemente di quella dei secondi, eppur scorre abbastanza in fretta e li mette in difficoltà. Infine la demografia e l'ambiente sono come la lancetta delle ore. La lancetta delle ore sembra ferma ma poi dal giorno si passa alla notte".

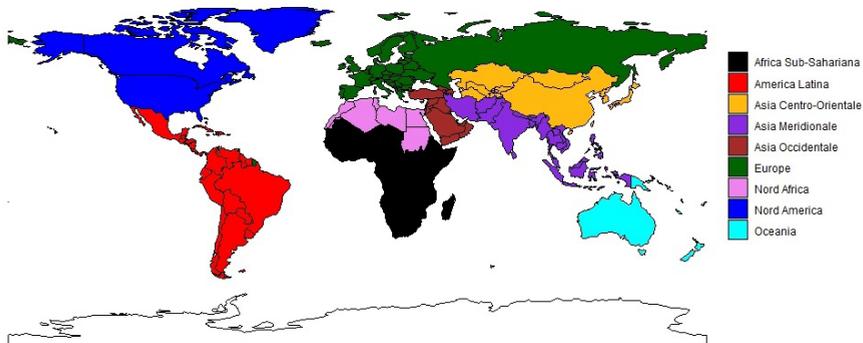
dell'Europa e delle sue nazioni nel mondo, tracciando le rotte future e introducendo qualche considerazione sulle conseguenze economiche, politiche e sociali per i popoli del Vecchio Continente.

2. Immaginando un podio delle popolazioni mondiali, abbiamo diviso il mondo in 9 squadre geografiche in base a comunanze storico-culturali ed economiche, con cui abbiamo ritagliato il planisfero: Europa, Nord America, America Latina, Nord Africa, Africa Sub-Sahariana, Medio Oriente, Asia Centro-Meridionale, Asia Orientale ed Oceania (Figura 1)². La popolazione mondiale contava circa 2 miliardi e mezzo nel 1950, le previsioni della Nazioni Unite prevedono una popolazione di circa 9 miliardi e 700 milioni nel 2050 (oggi, nel 2022, la popolazione mondiale è già stimata in circa 8 miliardi).

Nel 1950, l'Europa occupava il terzo posto del podio (il 22% dell'intera popolazione mondiale), superata relativamente di poco dall'Asia Meridionale (26%) e dall'Asia Centro-Orientale (28%). La distanza dal primo posto era di circa 6 punti percentuali. Nel 2050, tra poco più di 25 anni, l'Europa scivolerà al quinto posto (il 7% della popolazione mondiale), superata da Asia Meridionale (34%), Africa Sub-Sahariana (22%), Asia Centro-Orientale (17%) e America Latina (8%, figure 2 e 3). La distanza dal primo posto aumenterà a circa 27 punti percentuali (5 volte di più del 1950).

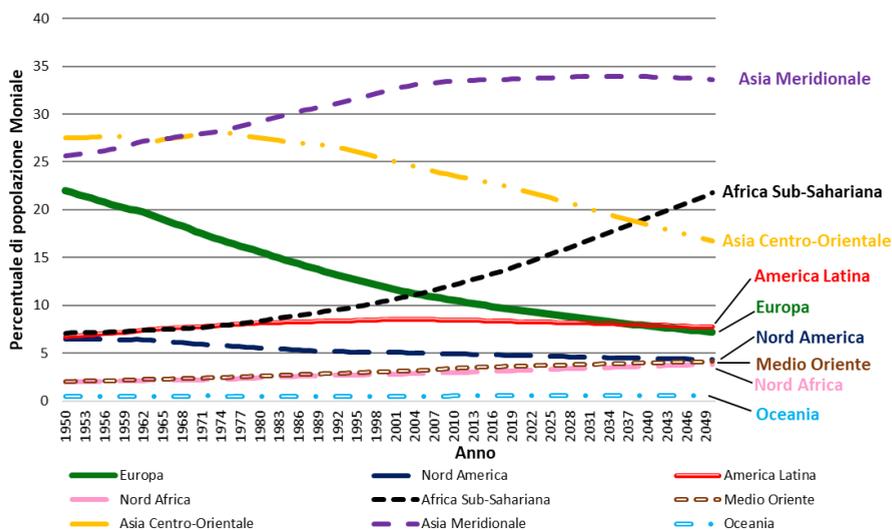
² La suddivisione è parzialmente sovrapposta a quella già usata dalle Nazioni Unite, con l'eccezione delle macro-regioni asiatiche. L'Asia è un continente estremamente vasto, dalla Turchia al Giappone, dalla Mongolia all'Indonesia. Per questo si è ritenuto più valido a fini comparativi suddividerla. Abbiamo quindi distinto l'Asia in 3 aree: 1) Asia Meridionale, accorpando Asia Meridionale (Iran, Afghanistan, Pakistan, India, Bangladesh, Bhutan, Maldive, Nepal e Sri Lanka) e Asia del Sud-Est (Birmania, Brunei, Cambogia, Filippine, Indonesia, Laos, Malaysia, Singapore, Thailandia, Timor Est e Vietnam); 2) Medio Oriente (stessa suddivisione delle Nazioni Unite come "Western Asia"); 3) Asia Centro-Orientale, accorpando Asia Centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan) e Asia Orientale (Cina, Taiwan, Giappone, Corea del Nord, Corea del Sud, Mongolia). La Russia asiatica è compresa nell'Europa. I dati sulla popolazione mondiale e sulle sue previsioni provengono dall'Ufficio Statistico delle Nazioni Unite, "World Population Prospects: The 2022 Revision", link ai dati: <https://population.un.org/dataportal/home>. Ultimo Accesso: 12 febbraio 2023.

Figura 1 – Suddivisione del mondo in regioni geografiche



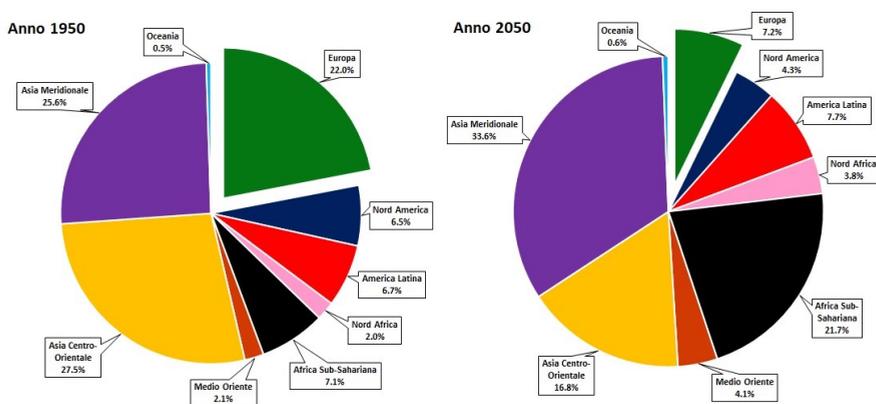
Fonte: ns. elaborazioni su classificazioni Nazioni Unite, Divisione Popolazione

Figura 2 – Evoluzione delle popolazioni nelle regioni geografiche come percentuale della popolazione mondiale



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

Figura 3 – Cambio di equilibri demografici mondiali tra il 1950 ed il 2050



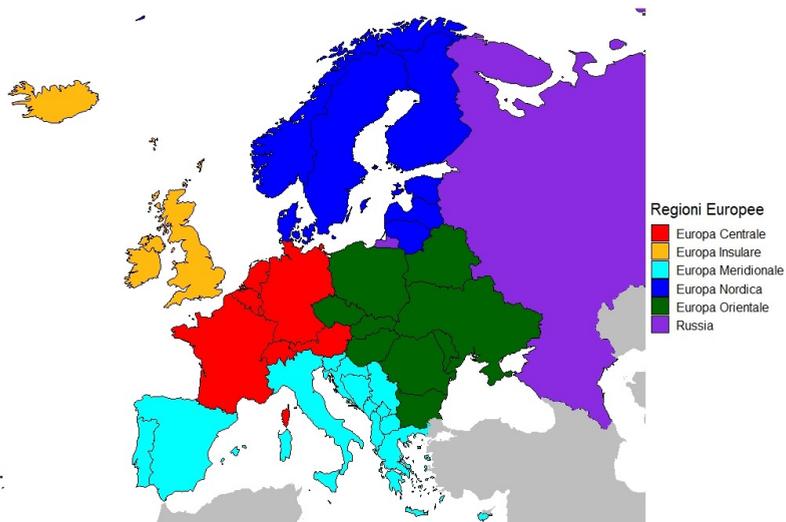
Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

Anche il Nuovo Mondo perderà peso, ma in termini più lievi. La popolazione dell'America Settentrionale era il 6% della popolazione mondiale nel 1950, diventerà il 4% nel 2050, calo che sarà però compensato dalla crescita dell'America Latina (dal 6.7% al 7.7%). Nei prossimi decenni avremo quindi un netto riequilibrio demografico del campo occidentale, tra Europa e Americhe. La popolazione del Nuovo Mondo nel 2050 (1 miliardo e 100 milioni, pari al 12% della popolazione mondiale) supererà per la prima volta il Vecchio Continente (703 milioni, pari al 7% della popolazione mondiale). I valori nel 1950 erano invece del 22% (550 milioni) e del 13% (330 milioni) per Europa e Americhe rispettivamente.

L'altro grande rivolgimento demografico avverrà nell'Africa Sub-Sahariana, che vedrà la propria popolazione passare da circa 178 milioni, nel 1950, a 2 miliardi e 100 milioni, nel 2050, superando per la prima volta nella storia sia l'Europa che l'Asia Centro-Orientale. Quest'ultima area geografica infine, perderà il primo posto sul podio, scivolando al terzo, soprattutto a causa delle opposte direzioni delle popolazioni cinesi (in calo e rapido invecchiamento) e indiana/indonesiana (in crescita).

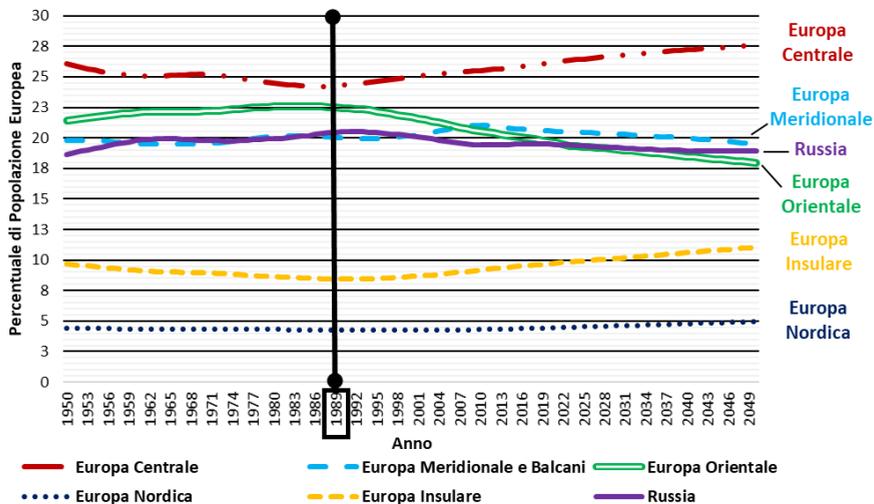
Alla metà di questo secolo quindi l'Europa passerà da essere uno dei continenti più abitati a divenire una regione di medio-basso peso demografico mondiale. All'interno del continente tuttavia le traiettorie nazionali seguiranno destini molto diversi. Anche qui abbiamo suddiviso il continente in 6 aree geografiche (Figure 4 e 5). Fino al 1989 i rapporti tra le aree erano abbastanza costanti seppur oscillanti, ma a partire dagli anni '90 del secolo scorso si sono delineate tre tendenze distinte: accrescimento, stabilità e

Figura 4 – Macro-regioni Europee



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

Figura 5 – Evoluzione delle popolazioni nelle regioni geografiche europee come percentuale della popolazione Europea



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

declino di peso demografico. I Paesi dell'Europa Centrale e Insulare hanno conosciuto un costante accrescimento del loro peso, a diretto discapito delle aree declinanti: Europa Orientale, Meridionale-Balcanica e Russia. L'Europa del Nord ha invece mantenuto sostanzialmente inalterato il proprio peso demografico.

In termini assoluti questo si traduce in un quadro di popolazione in diminuzione per l'Europa del Sud e dell'Est: considerano il periodo 1989-2050 si registrerà una perdita di circa 7 milioni per l'Europa Meridionale e Balcanica, di 35 milioni per l'Europa Orientale, e di 14 milioni per la Russia. L'Europa Centrale e Insulare sperimenteranno un incremento di circa 20 e 17 milioni, rispettivamente, mentre i popoli dell'Europa del Nord aumenteranno di circa 4 milioni. Complessivamente, l'Europa perderà circa 15 milioni di abitanti tra il 1989 ed il 2050 (ovviamente il saldo resta positivo se consideriamo l'intero periodo 1950-2050, con circa 153 milioni di europei in più).

Gettando uno sguardo in casa, il nostro Paese era il 4° più popoloso d'Europa nel 1989 (56.7 milioni), dopo Russia (147.3 milioni), Germania (78.9 milioni) e UK (57 milioni, quasi a pari merito con l'Italia), nel 2050 scivolerà al 5° posto (52.2 milioni), cedendo il passo alla Francia (65.8 milioni) e allontanandosi dal podio, che resterà inalterato seppur segnato da minori differenze interne, a causa del declino russo e della crescita britannica (le popolazioni ammonteranno infatti a 133.1, 78.9 e 71.6 milioni, per Russia, Germania e UK, rispettivamente).

A quest'ultimo riguardo, è opportuno sottolineare che nel mondo del prossimo futuro l'Europa manterrà un peso demografico medio-basso solo se resterà unita. Gli altri gruppi regionali avranno forti campioni nazionali nel 2050: il Nord America avrà gli Stati Uniti (375.4 milioni), l'America Latina avrà il Brasile (231 milioni) ed il Messico (143.7 milioni), l'Asia Orientale avrà la Cina (1.3 miliardi) ed il Giappone (103.8 milioni), l'Asia Meridionale avrà l'India (1.7 miliardi) e il Pakistan (367.8 milioni), l'Africa araba avrà l'Egitto (160.3 milioni), l'Africa Sub-sahariana avrà la Nigeria (377.5 milioni) ed il Congo R.D. (217.5 milioni).

In Europa, le nazioni più popolate saranno la Russia (133.1 milioni) e la Germania (78.9 milioni): non c'è confronto con i giganti demografici del XXI secolo (Figura 6).

Figura 6 – Popolazione dei 30 Stati più abitati del mondo nel 2050



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

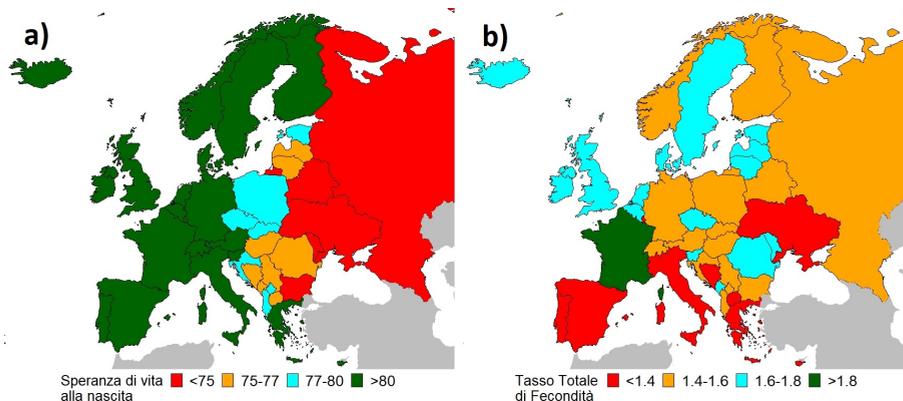
Nella prossima sezione ci concentreremo sulle dinamiche di popolazione dei Paesi Europei, osservando mortalità, fecondità e migrazioni: i motori fondamentali della macchina demografica che ne determinano le traiettorie future.

3. La popolazione è modellata da tre grandi forze: natalità, mortalità e migrazioni. Questi fenomeni che possiamo considerare i motori del meccanismo demografico sono determinanti nel regolare la diminuzione (mortalità ed emigrazioni), la crescita (natalità ed immigrazioni) e la struttura per genere ed età della popolazione (tutte insieme).

La natalità è ovviamente legata alla fecondità (il numero di figli per donna) e al numero di donne in età fertile, mentre la mortalità risente sia delle condizioni generali di salute di un Paese, sia della struttura per età (un Paese più anziano ha tendenzialmente una mortalità più alta). Questi due motori regolano la crescita naturale di una popolazione. Il saldo netto tra i flussi migratori in entrata (immigrazioni) e in uscita (emigrazioni), regolano invece la crescita dovuta agli scambi con le altre popolazioni. Infine, la combinazione tra il saldo migratorio e la crescita naturale, determina la crescita, la stabilità o il declino della popolazione.

Gli indici più efficaci nel confrontare mortalità e fecondità di diverse popolazioni sono la speranza di vita alla nascita (Figura 7a) e il Tasso di Fecondità Totale (TFT, il numero medio di figli per donna, Figura 7b).

Figura 7 – a) Speranza di vita alla nascita in anni,
 (b) Tasso Totale di Fecondità (numero medio di figli per donna),
 media periodo 2017-2021



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

La figura 7 permette di cogliere a colpo d'occhio lo stato dei due principali motori demografici europei: la mortalità (o meglio il suo opposto, la sopravvivenza) e la natalità (misurata con il Tasso Totale di Fecondità, cioè come numero medio di figli per donna). La sopravvivenza è molto alta in tutta l'Europa Occidentale, ma diminuisce sempre di più spostandosi verso oriente, segnando nel caso estremo una differenza drastica di circa 13 anni nella speranza di vita tra Svizzera (83 anni) e Moldavia (70 anni). Ovviamente una sopravvivenza maggiore agisce permettendo una diminuzione meno rapida della popolazione, ed è diretta conseguenza delle diverse condizioni igieniche, del benessere economico e dell'accessibilità alle cure mediche nei diversi Stati europei. Su questi tre binari è necessario quindi agire per migliorare le prestazioni di questo "motore" demografico, specialmente in Europa Orientale (per approfondire vedi: Miladinov, 2020, Luy, 2004, Meslé e Vallin, 2002. Per approfondire la situazione in Italia vedi: Frova et al. 2021).

Osservando la situazione della fecondità, il primo elemento da sottolineare è che nessun Paese Europeo ha un TFT tale da garantire nel breve-medio periodo il ricambio generazionale³. In altre parole nessun Paese Europeo avrà un numero di nascite in grado di impedire nel prossimo

³ Il tasso di fecondità minimo per assicurare il ricambio generazionale è di circa 2.1 figli per donna e i valori europei sono sotto questo valore dagli anni '90 de secolo scorso, il che ha prodotto coorti sempre più piccole di nuove giovani donne.

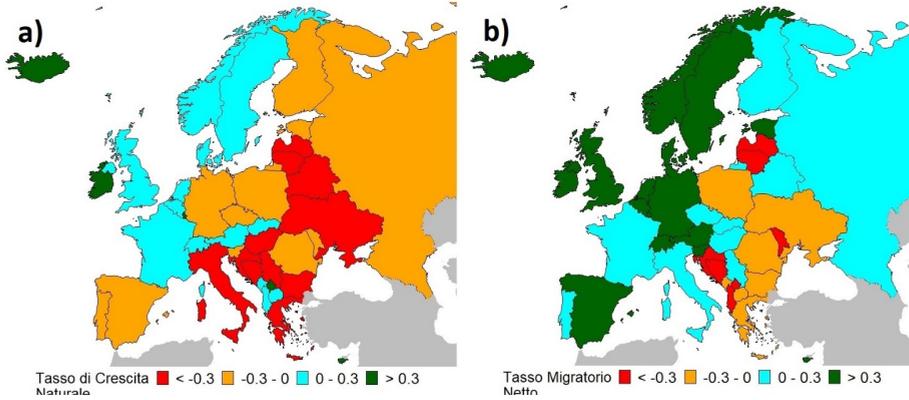
futuro un costante declino demografico. Questo è un fenomeno meccanico, impossibile da invertire o evitare nei prossimi decenni, anche aumentando oggi, istantaneamente, questi valori. Tuttavia, alcuni Paesi mostrano tassi di fecondità prossimi al livello minimo richiesto per assicurare il ricambio generazionale (cioè 2.1) e quindi non lontani dal recuperare un equilibrio demografico nel medio-lungo periodo: in particolare Francia (1.82), Moldavia (1.79), Irlanda (1.78), Romania (1.75), Montenegro (1.74), Islanda (1.73), Svezia (1.72), Danimarca (1.72) e Repubblica Ceca (1.7).

Riprendendo la metafora meccanica, mentre per questi Paesi si potrebbe parlare di una necessaria “manutenzione” del motore, in altri Paesi siamo invece di fronte ad un grave “guasto”⁴, in particolare: Malta (1.21), Spagna (1.26), Ucraina (1.27), Italia (1.28), Cipro (1.32), Grecia (1.33), Bosnia (1.36), Lussemburgo (1.38), Macedonia (1.39) e Portogallo (1.39). L’elemento più interessante che emerge confrontando i due gruppi (quello “in manutenzione” e quello “con guasti”) è che il secondo è pressoché tutto composto da popolazioni dell’Europa Meridionale (con l’eccezione di Ucraina e Lussemburgo), mentre il primo è geograficamente più eterogeneo. La riflessione su questo fenomeno richiede ovviamente un approfondimento che qui non troverebbe il necessario spazio, ma in sintesi la ragione è insita nella eterogena genesi sociologica, politica ed economica delle opportunità e delle pressioni che influenzano le scelte e le possibilità delle giovani donne europee (per approfondire: vedi: Lesthaeghe 2020, Beaujouan e Berghammer 2019, Balbo et al. 2013, McDonald, 2006. Per approfondire la situazione in Italia, vedi: Mencarini et al. 2021). Qui sono necessarie ed urgenti innanzitutto consistenti politiche di investimento pubblico plurisetoriali, che permettano alle giovani donne e uomini di programmare e realizzare la fecondità desiderata, rimuovendo quegli ostacoli di ordine materiale, economico e sociale che ne limitano di fatto la libertà di scelta.

Il tasso di crescita naturale, ovvero la differenza relativa tra nati e morti, è diretta conseguenza di mortalità e fecondità (Figura 8a). I Paesi dell’Europa Meridionale e Orientale sono quelli contraddistinti dal più marcato declino. La contrazione delle popolazioni meridionali è principalmente trainata da una bassissima fecondità, mentre i Paesi dell’Europa Orientale scontano la combinazione di tassi di fecondità medio-bassi e una sopravvivenza ancora relativamente bassa. Un’eccezione è rappresentata dalla Germania, che a differenza degli altri Paesi dell’Europa Centrale, mostra

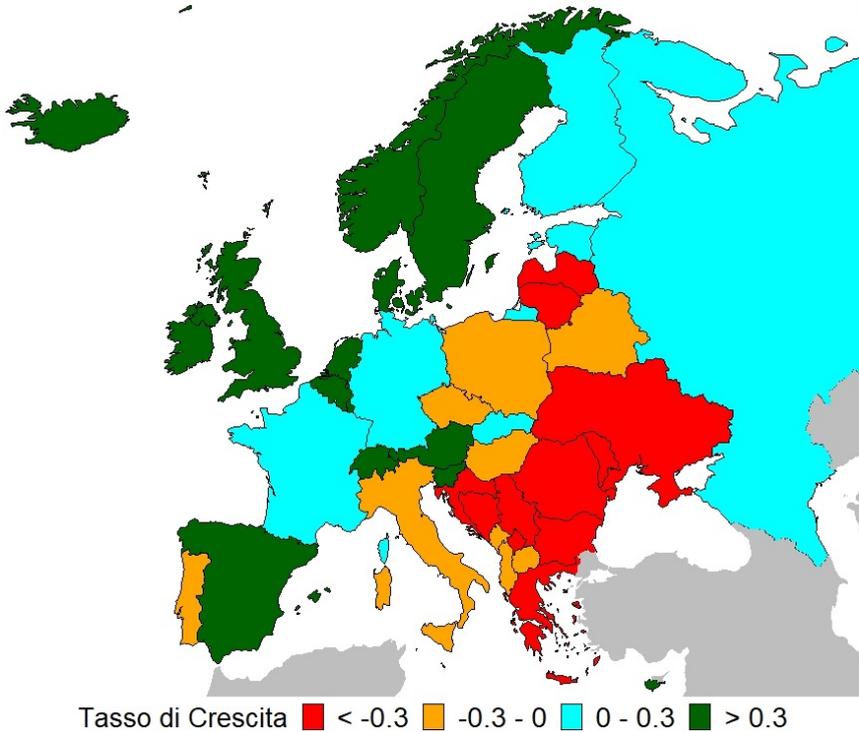
⁴ Sulle diversità strutturali tra i Paesi con Tasso di Fecondità Totale basso (tra 1.8 e 1.4) e molto basso (sotto 1.4) vedi anche Kohler et al., che nel 2002 introdussero una nuova categoria di Paesi a bassa fecondità: i c.d. “lowest-low”.

Figura 8 – (a) Tasso di crescita naturale, (b) Tasso Migratorio Netto, media del periodo 2017-2021. Valori in percentuale



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

Figura 9 – Tasso di Crescita totale, media del periodo 2017-2021. Valori in percentuale



Fonte: ns. elaborazioni su dati Nazioni Unite, Divisione Popolazione

una popolazione in declino simile a quella dei Paesi Meridionali (tasso di crescita naturale medio negativo di circa -0.18% nel periodo 2017-2021).

I flussi migratori possono controbilanciare o al contrario approfondire i saldi naturali (Figura 8b).

In particolare, la Germania, la Russia, la Spagna, l'Estonia e la Slovenia, riescono grazie ai flussi migratori a ribaltare la loro dinamica demografica (Figura 9).

Al contrario la maggior parte dei Paesi dell'Europa Orientale e Balcanici (incusa la Grecia) presenta tassi migratori negativi che ribaltano le poche crescite naturali positive (Albania, Macedonia, Kosovo), oppure amplificano la perdita di popolazione dovuta a dinamiche già declinanti. Altri Paesi non riescono a controbilanciare ma solo a mitigare gli effetti del declino naturale, come l'Italia, il Portogallo o l'Ungheria.

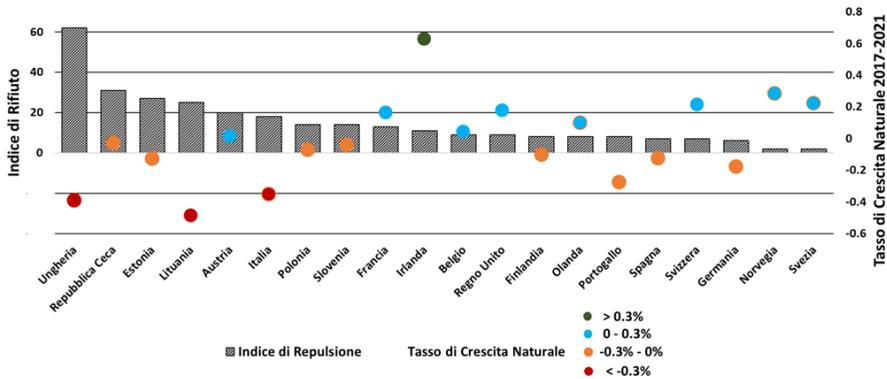
All'opposto i Paesi dell'Europa Insulare, Centrale e la maggior parte dei Paesi dell'Europa Nordica, godono di una doppia crescita, sia quella naturale che quella migratoria.

Bisogna infine tenere conto che una crescita totale lieve nel presente, supportata interamente da un flusso migratorio positivo in un contesto di bassa sopravvivenza e fecondità, è per sua natura precaria (un esempio è la Russia di cui comunque è prevista una contrazione nel prossimo futuro). Un flusso migratorio positivo associato invece almeno ad un contesto di alta sopravvivenza, può rappresentare un supporto più solido al declino naturale. Considerando i bassi tassi di fecondità di Paesi come Germania, Italia, Grecia o Spagna, caratterizzati però da alti livelli di sopravvivenza, i flussi migratori rappresentano quindi l'unico motore demografico in grado di fermare o almeno mitigare il declino demografico nei prossimi decenni.

Allo stesso tempo sarebbe ingenuo ignorare che l'immigrazione suscita anche sentimenti contrastanti nelle pubbliche opinioni europee. Le politiche pro-natalità sono generalmente bene accette in Europa (con diversità nelle tipologie a seconda del Paese, vedi: Sobotka et al. 2019), al contrario le politiche di liberalizzazione dei movimenti migratori incontrano più perplessità. Una recente tornata della European Social Survey (ESS), messa in campo nel 2017, ha esplorato anche le attitudini delle popolazioni europee nei confronti dei temi legati alle immigrazioni⁵ (Figura 10).

⁵ Tutte le informazioni relative alla ESS sono disponibili in italiano on-line: <https://ess-search.nsd.no/en/study/f8e11f55-0c14-4ab3-abde-96d3f14d3c76>. Ultimo Accesso: 13 febbraio 2023.

Figura 10 – Indice di Rifiuto degli immigrati (2017)
e Tassi di Crescita Naturale (2017-2021)



Fonte: ns. elaborazioni su dati European Social Survey round 8 2016/2017 e dati Nazioni Unite

In particolare, è stata posta una domanda: “Entro quale limite il suo Paese dovrebbe concedere l’ingresso di immigrati da Paesi extra-europei più poveri?”. Le possibili risposte erano: 1) A Molti; 2) Ad alcuni; 3) A Pochi; 4) A Nessuno.

In figura 10 si è riportato nel grafico a barre la percentuale di risposta 4 (Nessuno) per i 20 Paesi per cui sono disponibili i dati, usando questa percentuale come “Indice di Rifiuto” secondo la definizione data da Messing e Sávgári (2019). Nella stessa figura si sono anche riportati i Tassi di Crescita Naturale dei singoli Paesi come pallini colorati in base alle classificazioni già usate in precedenza.

Paesi come l’Ungheria e l’Italia, con tassi di crescita naturali negativi (inferiori al -0.3% annuo) e tassi di fecondità bassi (inferiori a 1.6) sono tra quelli che più di altri avrebbero bisogno di avviare questo “motore di riserva” dell’immigrazione, ma sono anche quelli con l’indice di rifiuto tra i più alti (60% per l’Ungheria e 18% per l’Italia. La media dei Paesi interessati dall’Indagine si aggira sul 12%). Un discorso a parte meriterebbe la Lituania che presenta da un lato un alto indice di rifiuto (25%), dall’altro un tasso di crescita naturale ed un tasso migratorio netto, entrambi negativi.

Le perplessità delle opinioni pubbliche nei confronti delle immigrazioni sono un elemento di cui è impossibile non tenere conto: ignorarlo potrebbe portare ad aumentare fratture sociali e squilibri politici, anziché rappresentare quel motore di riserva con cui superare l’imminente inverno demografico.

4. Nei loro lavori pionieristici, Wolfgang Lutz ed i suoi colleghi (1998, 2010 e 2014) hanno posto l'attenzione sul ruolo fondamentale che la diversa composizione per istruzione giocherà per il futuro delle popolazioni. Il livello di istruzione è legato ai principali processi di transizione demografica, economica e urbanistica: è correlato ai principali fenomeni demografici (sopravvivenza differenziale, decisioni e tempistiche di fecondità e migrazioni), è indicativo della produttività dei lavoratori e del profilo di consumo delle famiglie, è infine anche correlato alla diffusione di diverse tipologie familiari e quindi al mercato delle abitazioni. Una popolazione più istruita adotta generalmente comportamenti più responsabili sotto il profilo salutistico, ambientale e politico/civico (Coleman 1988, Putnam 1993, Scrivens 2013), è impiegabile in lavori ad alto rendimento ed è in grado di mantenere un alto profilo di consumo (Ederer, 2006): una popolazione più istruita è in grado di competere economicamente con popolazioni più numerose ma meno istruite.

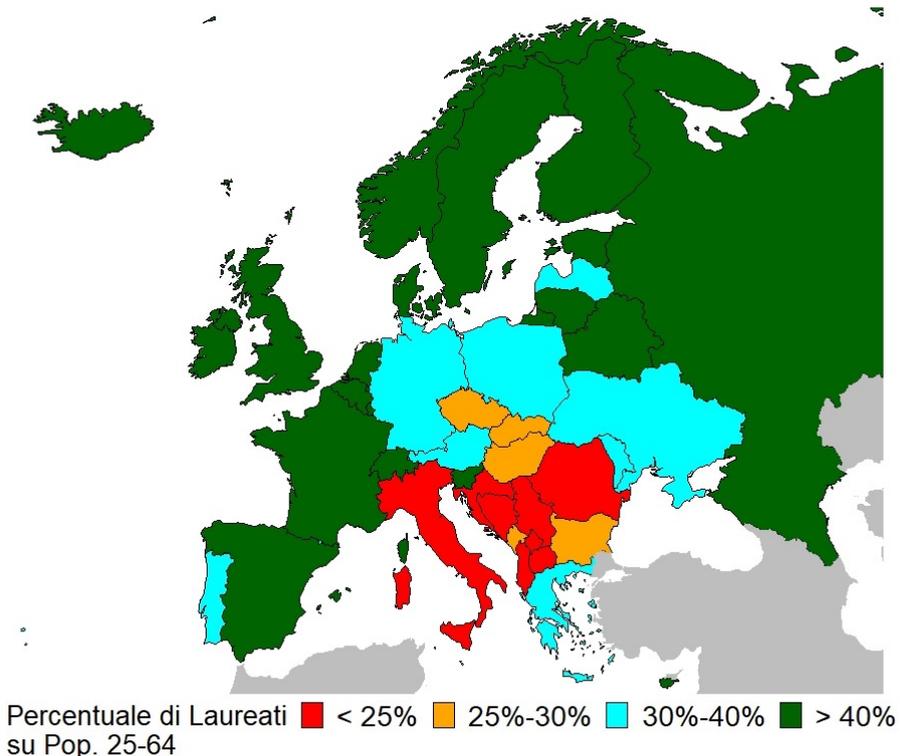
La percentuale di persone in possesso di un titolo ottenuto al termine di un percorso di istruzione terziaria (livello ISCED 5+) è uno degli indici più semplici con cui misurare il livello di istruzione della popolazione di un Paese. L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) stima una media di circa il 39.9% di persone laureate tra i 25 ed i 64 anni nei Paesi più sviluppati nel 2021⁶. Tra i Paesi con economie avanzate extra-europee le percentuali variano dal 49% dell'Australia al 50% degli Stati Uniti, dal 56% del Giappone al 62% del Canada. Tra i Paesi con economie emergenti il livello si attesta al 20% per il Brasile, al 18% per la Cina e al 13% per l'India e l'Indonesia.

Eurostat stima un valore di circa il 33% per i Paesi dell'Unione Europea, quindi inferiore alla media dei Paesi OCSE ma superiore ai Paesi con economie emergenti. Tuttavia, la composizione per istruzione della popolazione varia notevolmente tra i Paesi europei (Figura 11).

⁶ I Paesi membri OCSE sono 38: Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Colombia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Israele, Italia, Giappone, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti. Tutti i dati per i Paesi extra-europei provengono da indagini della Banca Mondiale (<https://data.worldbank.org/indicator/>) e dell'OCSE (<https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>). I dati sui Paesi europei ad eccezione di Russia, Albania, Bielorussia, Bosnia, Moldavia e Ucraina, provengono da Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/edat_1fse_03/default/table?lang=en). Ultimo accesso: 12 febbraio 2023.

L'Italia ed i Paesi balcanici occupano il fanalino di coda, con percentuali inferiori al 25% e quindi più vicine a quelle dei Paesi con economie emergenti. L'Italia ad esempio ha la stessa percentuale del Brasile (20%), la Bosnia ha la stessa percentuale dell'India (13% circa), la Romania ha la stessa percentuale della Cina (18% circa).

Figura 11 – Proporzione di Laureati (Livello ISCED 5+) su Popolazione di età 25-64. Anno 2021

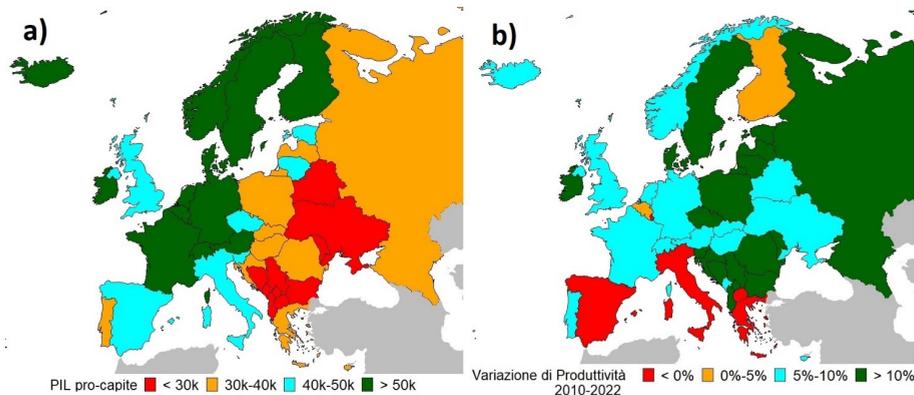


Fonte: ns. elaborazioni su dati European Social Survey round 8 2016/2017 e dati Nazioni Unite

All'opposto, i Paesi europei con la percentuale di laureati più alta si posizionano oltre la media dei Paesi OCSE, tra cui Russia (57%), Irlanda (53%), Svezia (47%), Regno Unito (45%) e Francia (41%).

Un'altra qualità che permette a popolazioni più piccole di proiettare un peso economico e politico maggiore del proprio peso demografico è l'efficienza economica. Alcuni degli indicatori di efficienza economica più legati alla

Figura 12 – a) PIL pro-capite 2021 a parità di potere d'acquisto,
b) Variazione percentuale 2010-2021 del PIL per occupato



Fonte: ns. elaborazioni su dati Banca Mondiale e ILO.

Note: Il PIL pro-capite e la variazione del PIL per occupato sono calcolati a prezzi costanti del 2017 in dollari statunitensi

demografia sono il PIL pro capite a parità di potere d'acquisto (Figura 12a), e la variazione percentuale di produttività per lavoratore (Figura 12b)⁷.

Secondo i dati della Banca Mondiale la media del PIL pro-capite a parità d'acquisto nel 2021 dei Paesi ad alto reddito⁸ era di 55000 dollari statunitensi. Il PIL pro-capite di alcuni tra i più ricchi Paesi extra-europei variava dai 100mila dollari di Singapore ai 70mila dollari degli Stati Uniti, dai 55mila dollari dell'Australia ai 47mila dollari della Corea del Sud, dai 44mila dollari del Giappone ai 45mila dollari della Nuova Zelanda. Le economie emergenti mostravano valori di circa 19mila dollari per la Cina, 13mila dollari per l'Indonesia, 14mila dollari per il Sud Africa e 7200 dollari per l'India.

I Paesi europei nel 2021 si attestavano su una media di circa 43700 dollari pro-capite, quindi inferiore alla media dei Paesi ad alto reddito ma molto superiore alle economie emergenti. Anche in questo caso le differenze interne sono notevoli. Alcuni Paesi hanno valori molto superiori alla media dei Paesi ricchi,

⁷ I dati sul PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto e prezzi in dollari statunitensi costanti al 2017 provengono da indagini della Banca Mondiale (<https://data.worldbank.org/>), i dati sulla produttività provengono dalle indagini dell'International Labour Organization sul PIL per occupato a prezzi costanti al 2017 espressi in dollari statunitensi (ILO, <https://ilostat.ilo.org/topics/labour-productivity/#>). Ultimo Accesso: 12 febbraio 2023.

⁸ Secondo la definizione della Banca Mondiale, erano considerati "ad alto reddito" gli Stati che superavano nel 2021 i 13mila dollari di Reddito Nazionale Lordo (RNL, in inglese Gross National Income – GNI), cioè 59 Stati.

come: Norvegia (83mila dollari), Irlanda (80mila dollari), Svizzera (76mila dollari), Danimarca (67mila dollari), Olanda (63mila dollari) o Germania (60mila dollari). Altri Paesi sono più o meno in linea con la media dei Paesi ricchi come: Francia (51mila dollari), Regno Unito (49mila dollari), Italia (46mila dollari), Spagna (40mila dollari). Infine alcuni Paesi europei mostrano valori relativamente molto bassi, come Grecia (31mila dollari), Bulgaria (26mila dollari), Serbia (20mila dollari), Macedonia (17mila dollari), Albania (15mila dollari) o Ucraina (14mila dollari).

Riguardo alla variazione di produttività, secondo le stime dell'International Labour Organization (ILO), le economie dei Paesi più ricchi mostrano un aumento di PIL per occupato di circa l'8% tra il 2010 ed il 2021, coincidente con la media dei Paesi europei. Al contrario, le economie dei Paesi emergenti mostrano aumenti di produttività che vanno dal 114% della Cina, al 68% dell'India e al 42% dell'Indonesia (con alcune eccezioni: Sud Africa al 3% e Brasile in negativo al -1%).

Anche sotto questo profilo i Paesi europei mostrano percorsi divergenti, da una diminuzione di produttività del -4% della Grecia o del -2% di Italia e Spagna, ad aumenti del 6-7% di Germania, Francia e Regno Unito, fino a superare il 20% come in Irlanda, Romania, Bulgaria o Polonia.

Riassumendo le tre dimensioni di qualità della popolazione europea, si delinea un gruppo di Paesi dell'Europa centrale, insulare e settentrionale con elevati livelli di istruzione e PIL pro-capite, molto superiori alla media dei Paesi con economie emergenti ed in linea o superiori anche alla media dei Paesi più ricchi e sviluppati. L'aumento percentuale di produttività di questi Paesi è notevolmente inferiore a quello dei Paesi con economie emergenti ma comunque elevato, considerando il grande gap nei livelli assoluti di PIL pro-capite.

I Paesi dell'Europa Meridionale invece mostrano prestazioni notevolmente inferiori, a volte più simili ai Paesi con economie emergenti che ai Paesi più ricchi e sviluppati (a parte l'aumento di produttività, la cui crescita a doppia cifra è molto lontana dai valori dell'Europa meridionale). Tra questi, spicca in negativo l'Italia, con la quarta percentuale più bassa d'Europa di laureati (20%), un PIL pro-capite inferiore alla media dei Paesi ricchi e una diminuzione di PIL per occupato del -2% tra il 2010 ed il 2021 (la terza più bassa d'Europa, dopo Grecia e Lussemburgo).

I Paesi dell'Europa orientale mostrano invece una situazione eterogenea rispetto al livello di istruzione (tra il 19% della Romania ed il 60% della Bielorussia), un PIL pro-capite relativamente basso (sempre otto i 40mila dollari) ma aumenti di produttività consistenti, nella maggior parte dei casi superiori al 10%.

5. La diminuzione di peso demografico dell'Europa nel mondo è un evento inevitabile. Anche aumentando la fecondità oggi, non sarà possibile invertire questo processo nei prossimi decenni.

Aumentare i flussi migratori in entrata può solo permettere al Vecchio Continente di frenare o ribaltare la contrazione demografica naturale nel presente, addolcendo la perdita di peso relativo nei confronti degli altri continenti nel futuro e dando tempo alle economie e alle società europee per riorganizzarsi e trovare un posto nei nuovi equilibri mondiali. Abbiamo un disperato bisogno di tempo, soprattutto per i Paesi dell'Europa meridionale, che uniscono una rapida contrazione della popolazione naturale a una scarsa efficienza economica degli occupati. Tra questi Paesi spicca in negativo proprio l'Italia, che mostra anche una delle opinioni pubbliche più ostili all'ingresso di immigrati e questo rende l'avvio del "motore di riserva" al momento molto più difficile che in altri Paesi, forse anche controproducente, in termini di coesione politica e sociale. I Paesi dell'Europa Orientale e in parte la Russia scontano invece una doppia emorragia demografica dovuta a livelli bassi di sopravvivenza e ad una sostenuta emigrazione, a cui si è aggiunta purtroppo di recente anche la guerra. Gli indicatori di efficienza economica sono in crescita ma ancora ben lontani da valori in grado di controbilanciare il declino demografico (e la guerra non aiuterà in futuro).

I Paesi dell'Europa centrale, settentrionale e insulare si trovano invece in una situazione migliore, sia sotto il profilo demografico che di efficienza economica, oltre ad avere pubbliche opinioni generalmente meno ostili all'ingresso di immigrati.

In effetti, è possibile per un Paese meno numeroso competere in termini economici e geopolitici con Paesi più popolosi, a patto di marcare una netta distanza in termini di qualità: gli Stati Uniti, molto meno popolati dell'Europa per quasi tutto il Novecento, hanno mantenuto una posizione di supremazia economica e politica proprio grazie alla maggiore produttività della propria forza lavoro, ad un sistema industriale avanzato, al costante sviluppo economico, alla crescita salariale e alla continua integrazione di nuove popolazioni dal resto del mondo.

C'è stato almeno un altro momento nella Storia in cui una antica civiltà, ricca e avanzata, si è trovata ad affrontare problemi simili a quelli dell'Europa di oggi: crescita economica asfittica e diseguale nei propri territori, contrazione demografica, difficoltà critiche nel gestire i flussi migratori e guerre civili: la fine del vecchio Impero Romano. L'incapacità delle strutture imperiali di riformarsi, l'arresto dell'integrazione di nuovi popoli nei confini dell'Impero e la decisione di abbandonare intere regioni

al proprio destino, ha condotto il mondo classico al collasso, perdendo per sempre la propria unità. Nessuno all'epoca pensava che i popoli del Mediterraneo si sarebbero così allontanati e divisi da avere lingue, culture, religioni e sistemi politici agli antipodi, trasformando il cuore di un mondo, il mare mediterraneo, in un confine.

Se c'è una lezione che possiamo imparare da quel remoto passato è che se non sapremo affrontare come continente unito i problemi, gestendo insieme i flussi migratori ed integrando i nuovi arrivati nelle nostre società, riformando radicalmente le nostre strutture produttive per affrontare un mondo esterno più piccolo ma molto più popolato, e resistendo alla tentazione di usare la forza per risolvere le nostre controversie, allora rischiamo di ripetere la Storia. Chissà questa volta dove si formerà il nuovo confine.

Riferimenti bibliografici

- BALBO, N., BILLARI, F.C., MILLS, M. (2013). Fertility in Advanced Societies: A Review of Research. *European Journal of Population*, 29, 1-38.
- BEAUJOUAN E., BERGHAMMER C. (2017). The Gap Between Lifetime Fertility Intentions and Completed Fertility in Europe and in the United States: A Cohort Approach. *Population Research and Policy Review*. vol. 38(4), 507-535.
- CAROPPO, E., TAMBURELLI, M. (2016). Il futuro potrà sorprenderci, non sconvolgerci. Intervista con Antonio Golini. *Arel, la Rivista*, n.2., 199-216
- COLEMAN, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94, 95-120
- EDERER P. (2006). *Innovation at Work: The European Human Capital Index*. Policy Brief Brussels: The Lisbon Council, 2006.
- FROVA, L., ALICANDRO, G., SEBASTIANI, G., PRATI, S., COSTA, G. (2021). Sopravvivenza, mortalità, disuguaglianze e pandemia. In: F.C. Billari, e C. Tomassini (Ed). *Rapporto sulla Popolazione, l'Italia e le sfide della Demografia*. Bologna: Il Mulino.
- LESTHAEGHE, R. (2020). The second demographic transition, 1986–2020: sub-replacement fertility and rising cohabitation—a global update. *Genus* 76, 10. <https://doi.org/10.1186/s41118-020-00077-4>.
- KOHLER, H-P., BILLARI, F.C., ORTEGA J.A. (2002). The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990's. *Population and Development Review*, 28(4), 641-680.
- LUTZ, W., GOUJON A., DOBLHAMMER-REITER, G. (1998). Demographic Dimensions in Forecasting: Adding Education to Age and Sex. *Population and Development Review*, 24, 42-58.
- LUTZ, W. (2010). Education will be at the heart of 21st century demography. *Vienna Yearbook of Population Research*, 8, 9-16.

- CRESPO CUARESMA, J., LUTZ, W. & SANDERSON, W. (2014). Is the Demographic Dividend an Education Dividend? *Demography*, 51, 299-315. <https://doi.org/10.1007/s13524-013-0245-x>.
- LUY, M. (2004). Mortality differences between Western and Eastern Germany before and after Reunification A macro and micro level analysis of developments and responsible factors. *Genus*, 60 (3/4), 99-141.
- MC DONALD, P. (2006). Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy. *Population and Development Review*, 32 (3), 485-510.
- MENCARINI, L., VIGNOLI, D., MORABITO, M.F. (2021). La fecondità. In: F.C. Billari, e C. Tomassini (Ed). *Rapporto sulla Popolazione, l'Italia e le sfide della Demografia*. Bologna: Il Mulino.
- MESLÉ, F., VALLIN, J. (2002). Mortalité en Europe : la divergence Est-Ouest. *Population*, 57, 171-212. <https://doi.org/10.3917/popu.201.0171>
- MESSING, V., SÁVGÁRI, B. (2019). *Still divided but more open*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung Regional project "Flight, Migration, Integration in Europe".
- MILADINOV, G. (2020). Socioeconomic development and life expectancy relationship: evidence from the EU accession candidate countries. *Genus*, 76, 2. <https://doi.org/10.1186/s41118-019-0071-0>
- NAZIONI UNITE. (2022). World Population Prospects: The 2022 Revision. Nazioni Unite, Divisione Popolazione. <https://population.un.org/dataportal/home>
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R., & NANETTI, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- SAUVY, A. (1957). Évolution récente en France et dans le monde. *Population*, n. 1, anno 12.
- SCRIVENS, K., & SMITH, C. (2013). *Four Interpretations of Social Capital. An Agenda for Measurement*. OECD Statistics Working Papers, 2013/06, OECD Publishing, Parigi.
- SOBOTKA, T., MATYSIAK, A., BRZOWSKA, Z. (2019). *Policy responses to low fertility: How effective are they?* UNFPA Working Paper 1, May 2019.

ABSTRACT

**European demographics
between natural and migration dynamics**

The World is on the edge of a new Demographic Era. The European Population has lost its primacy: the relative weight of its Nations is rapidly shrinking and the ageing process is reaching its peak. Even with some differences between nations, the decreasing fertility process of past decades has inaugurated a period of systematic population decline, whose duration is still unknown. Reverse the natality decline is of the utmost importance, a necessary condition for Europe to play a role in this new era, but fertility policies are a long-term investment: it is too late to avoid the population recession in the next decades. Migration fluxes from Africa and Asia, two continent experiencing a vigorous demographic awakening, could in the next future sustain the European Population or, conversely, increase political and socio-economic fractures. This will depend on the ability of the Old Continent Institutions to integrate this newcomers' population in the European society, as already happened many times in the past of these lands.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE NASCENTI
DA ALTRE CRISI: L'ECONOMIA,
LE MIGRAZIONI E LA SALUTE

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE
IN MATERIA DI SALUTE PUBBLICA

Alessandro Cioffi*

Amministrazione europea e interesse generale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Note per una ricostruzione del modello.

1. Il punto di partenza è sempre lo stesso ed è un punto interrogativo: c'è un modo di essere che possa essere assunto a metafora dell'intervento dell'Europa sul futuro dei suoi cittadini e dell'Unione stessa?

Sembra di sì e la radice della risposta è nel pensiero di Altiero Spinelli¹: l'uropeismo si identifica con il problema degli interessi concreti delle persone. È l'interesse comune. E, con il lessico odierno dei Trattati (art. 17 del TUE, art. 197 del TFUE), si può dire che sia l'interesse generale dell'Unione, assunto come questione di interesse comune; ovvero, *l'intérêt général*, secondo la tradizione giuridica europea.

L'idea si fonda sulla comunità degli interessi e presuppone la possibilità giuridica di garantire e di soddisfare quegli interessi. Quest'insegnamento si trasfonde anche nel diritto dell'Unione e nel diritto amministrativo europeo: l'interesse comune viene a identificarsi nell'amministrazione europea, intesa come amministrazione congiunta e, oggi, coamministrazione².

In particolare, l'interesse comune viene a configurarsi come oggetto di una possibilità che lo stesso ordinamento giuridico riconosce: la possibilità giuridica di "amministrare" insieme gli interessi, possibilità che è riconosciuta non solo agli Stati (art. 291 del TFUE), ma all'Amministrazione europea, vista come soggetto giuridico a sé stante.

La coamministrazione europea assume così una sua fisionomia precisa, insita nelle norme del Trattato e dolorosamente emersa nel diritto derivato

* Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi del Molise.

¹ A. SPINELLI, *Europeismo*, *Enciclopedia del Novecento*, II, 855 ss.

² V.C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993; E. SCHMIDT-ASSMAN *Le modèle de l'«administration composée» et le rôle du droit administratif européen*, *Revue française du droit administratif*, 2006, 2, 1247; di recente: F. D'ANGELO, *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*, Torino, 2022; G. MASTRODONATO, *Profili procedurali della nuova amministrazione condivisa in Europa*, Bari, 2018.

e nell'esperienza dei fatti recenti. Il Covid, la guerra, le crisi, sono fatti che hanno portato a sperimentare un'amministrazione europea dell'emergenza.

La riflessione scientifica immediatamente successiva tende a far assumere all'Unione un diverso valore³, oltre la crisi⁴, superando l'amministrazione dell'emergenza e costituendola in modello di amministrazione europea, come fattore di stabilità e di integrazione⁵.

2. Quest'amministrazione europea, assunta nel senso di amministrazione congiunta o di "coamministrazione", potrebbe costituire un nuovo modo di amministrare. Si potrebbe affiancare o sovrapporre ai due modelli noti, l'amministrazione europea indiretta e l'amministrazione europea diretta. Potrebbe essere il modello più promettente per il futuro degli interessi. A condizione che si superi un certo scetticismo culturale e che della coamministrazione si riconosca il presupposto di fondo: l'esigenza di un interesse comune europeo, da amministrare insieme. Questo interesse è da vedere come un'entità a sé, distinta dall'interesse comune agli Stati, giacché è di pertinenza dell'Unione e dei cittadini europei, nello stesso tempo. È l'idea di un interesse generale che si svolge in comunione e su due piani, quello delle persone e delle istituzioni. È espressione della visione dell'Unione come ordinamento giuridico generale, che corrisponde ad una istituzione⁶. Questa è una precisa entità sociale e politica, è l'Europa dei cittadini. Rappresenta l'integrazione. È in questo quadro che la coamministrazione può sviluppare le sue possibilità e superare i limiti del passato.

³ Cfr. L. F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, Bari, 2021.

⁴ G. SEVERINI, *La transizione come ordinamento giuridico*, in *Giustiziainsieme* (riv. telematica), novembre 2022; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi della crisi*, Napoli, 2021; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e Unione bancaria*, Torino, 2019; M. DE BELLIS, *I poteri ispettivi dell'amministrazione europea*, Torino, 2021. Nel passato, v. E. CHITI, *Diritto amministrativo europeo, stabilizzazione dei comportamenti e costruzione dell'ordine sociale*, *Dir. pubbl.*, 2015, 909 ss.

⁵ R. CAVALLO PERIN, G. M. RACCA, *The plurality and diversity of integration models: the italian unification of 1865 and the european union ongoing integration process*, in *The changing administrative law of an EU member State*, Cham, Springer, Torino, 2021, 5 ss.

⁶ Secondo la nota equazione teorica per cui ad ogni ordinamento giuridico corrisponde un'istituzione e ad ogni istituzione corrisponde un ordinamento giuridico: v. SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946 (seconda edizione), ora in *L'ultimo Santi Romano*, a cura di Alberto Romano, Milano, 2013, 156.

Di *administration partagée* o di *Joint administration* si parlava anche nelle dottrine europee degli ultimi decenni, ma vedendone solo il valore organizzativo o il lato politico, come auspicio di buone pratiche di collaborazione amministrativa o come una speranza del processo di integrazione europea⁷.

Oggi la coamministrazione si può sviluppare in un modo giuridicamente ammissibile e pregnante, non solo nelle materie di tradizionale dominio della amministrazione europea indiretta (Politica agricola comune), ma anche nelle materie di amministrazione europea diretta, oppure in sfere di interessi ridefinite o di nuova formazione, che emergono per situazioni di crisi e di emergenza: sanità pubblica – Covid e attività di vaccinazione –, immigrazione e gestione delle frontiere – soccorsi in mare –, energia e ambiente – piano nazionale integrato per l’energia e il clima – e infine ripresa economica e PNRR.

Materie, queste, che ora sono isolate e sparse, ma che potrebbero acquisire un vantaggio nuovo e diverso: potrebbero esser viste come materie di interesse generale e comune, uscendo dalla logica dell’eccezione e dell’emergenza, per assicurare stabilità, attraverso una amministrazione europea permanente.

In questa prospettiva, l’interesse generale, visto come oggetto della coamministrazione, costituisce il fattore fondamentale.

Il suo fondamento giuridico può essere riconoscibile in due norme dei Trattati, da leggere insieme, l’art. 17 del TUE e l’art. 197 del TFUE.

Una norma del Trattato poco studiata è l’art. 17 del TUE. Vi si legge che “La Commissione promuove l’interesse generale dell’Unione”. Si prefigura dunque un interesse generale che è dell’Unione. Questo significa che è di tutti e verso tutti. Riguarda simultaneamente i cittadini europei e le istituzioni; infatti, nella norma dell’art. 17, l’amministrazione europea è la Commissione, ma l’interesse non è della Commissione, bensì “dell’Unione”.

In questa luce, l’art. 17 del TUE andrebbe letto assieme all’art. 197 del TFUE: la norma stabilisce che la cooperazione amministrativa è “questione di interesse comune”⁸. Dalla lettura congiunta delle due norme, viene fuori

⁷ J. ZILLER, *Introduction: les concepts d’administration directe, d’administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen*, in J.B. Auby- J. Dutheil De La Rochere (eds), *Droit administratif européen*, Bruxelles 2007, 235 ss.; C. HARDING, *Models of Enforcement: Direct and Delegated Enforcement and the Emergence of a “Joint Action Model”* in C. Harding - B. Swart (eds) *Enforcing European Community Rules*, Dartmouth, 1996; riconosce invece un valore giuridico pieno e immediato al modello E. SCHMIDT-ASSMAN *Le modèle de l’«administration composée» et le rôle du droit administratif européen*, *Revue française du droit administratif*, ... *op. loc. cit.*

⁸ R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Cooperazione amministrativa europea*, *Dig. Disc. pubbl.* (vol. agg.), 191 ss.; L. DE LUCIA, *Strumenti di cooperazione per l’esecuzione del diritto europeo*, in L. De Lucia, - B. Marchetti, *L’amministrazione europea e le sue regole*, Bologna, 2015, 171 ss.

un interesse comune e generale, che può essere assunto a oggetto e a fondamento della coamministrazione europea.

In questa prospettiva la coamministrazione verrebbe ad assumere due profili specifici. In senso soggettivo, si presenta come amministrazione europea e come soggetto del diritto; in senso oggettivo e funzionale, si manifesta come attività che ha per fine la garanzia e la soddisfazione di interessi generali e comuni. Se dunque il suo fondamento è negli artt. 17 del TUE e 197 del TFUE, la sua manifestazione più evidente è nel procedimento amministrativo composto, adeguatamente codificato⁹. E il suo risultato potrebbe essere quello di determinare un solo atto finale, derivante dalla coamministrazione europea¹⁰.

Questo atto avrebbe il vantaggio di essere comune e quindi immediatamente imputabile sia all'amministrazione europea sia all'amministrazione nazionale; la responsabilità civile, dunque, sarebbe solidale; infine, anche la giurisdizione si dovrebbe atteggiare di conseguenza: l'atto congiunto dovrebbe essere impugnabile sia davanti al giudice nazionale sia davanti al giudice europeo¹¹, creando però un'apposita regola di alternatività, simile a quella che disgiunge il ricorso straordinario al presidente della repubblica dal ricorso giurisdizionale (art. 8 del D.P.R. n. 1191/1971, per cui *electa una via ...*).

In questo modo la funzione di coamministrazione costituirebbe un modello completo, che avrebbe una sua disciplina unitaria, che comprende attività, responsabilità e giurisdizione; in un solo ordinamento giuridico.

Dovrebbe manifestarsi nelle materie di amministrazione indiretta, modificandole in amministrazione congiunta; e, altresì, potrebbe applicarsi anche a tutte le materie emergenti in via trasversale, superando il carattere eccezionale che nasce dalla crisi e dall'emergenza – il crollo dei mercati, il Covid, la guerra, la ripresa economica e il PNRR – e assumendo un carattere stabile. Dovrebbe conferire stabilità, perché determinerebbe l'amministrazione europea in materie in cui l'interesse dell'Unione non si afferma come un che di straordinario e di transeunte, ma si manifesta come un interesse generale dell'Unione e come un principio sottinteso

⁹ G. DELLA CANANEA-D.U. GALETTA, *Introduzione all'edizione italiana: le norme modello per i procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, in G. Della Cananea -D.U. Galetta - H.C.H. Hoffmann - J.P. Schneider - J. Ziller, *Codice Renewal del procedimento amministrativo dell'Unione europea*, Napoli, 2016, IX, ss.

¹⁰ E. SCHMIDT-ASSMAN *Le modèle de l'«administration composée» et le rôle du droit administratif européen*, *Revue française du droit administratif*, ... *op. loc. cit.*

¹¹ Spunti in C. FELIZIANI, *Giustizia amministrativa, amministrazione e ordinamenti giuridici*, Napoli, 2018.

e stabile. Potrebbe essere riconducibile al principio di coesione, secondo l'art. 3 del TUE. In questa forma, potrebbe essere considerato come il principio giuridico dell'integrazione politica.

Questa lettura traspare già nelle norme derivate, per esempio nel regolamento U.E. 12 febbraio 2021, n. 241, dedicato al piano di ripresa nazionale di ogni Stato. Il regolamento europeo assume a suo fine la ripresa e configura la coesione come specifico obiettivo macroeconomico e come obiettivo d'interesse generale. In particolare, l'art. 4 stabilisce che "l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali ...".

A questo fine, il regolamento prevede che il piano di ripresa nazionale sia approvato e controllato dalla Commissione europea, con una "amministrazione europea diretta"¹²; ma, in Italia e negli altri Stati membri, il PNRR è adottato e attuato a cura delle Amministrazioni pubbliche nazionali, in collaborazione con la Commissione. È dunque chiaro che anche qui si impone il modello dell'amministrazione congiunta.

La coesione europea vi emerge in modo evidente, come il riflesso di un interesse comune europeo. Dovrebbe essere il fine specifico di ogni azione amministrativa, improntando non solo il piano di ripresa, ma ogni altra attività amministrativa intesa allo sviluppo sociale e alla ripresa dell'economia, nel mercato e nello Stato.

Di tutto questo una ricaduta immediata si vede, per esempio, nel nuovo decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201, che opera il riordino dei servizi pubblici locali, da configurare in condizioni di concorrenza: nel testo dell'art. 1 si sostituisce la formula italiana del "servizio pubblico" con la formula europea del "servizio d'interesse economico generale"¹³.

¹² E' molto chiaro sul punto l'art. 8 del regolamento: il dispositivo è "attuato dalla Commissione in regime di gestione diretta"

¹³ Art. 1: "Il presente decreto ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale.

Il presente decreto stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti.

Il presente decreto assicura, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli

Il servizio è appunto d'interesse generale e, ispirandosi ai doveri di servizio universale, potrebbe ricondursi al modello dell'amministrazione comune europea. Si potrebbe prospettare anche come fattore di sviluppo della società europea, a superamento delle diseguaglianze.

È questa una possibile visione di ciò che possa essere l'Unione, a metafora dell'intervento dell'Europa sul futuro, e a garanzia di tutti e di sé stessa.

ABSTRACT

**Joint European Action and general interest.
Some remarks for a model of "Coamministrazione"**

A Joint European action ("Coamministrazione", Joint administration, Administration partagée) could be essential for the future of the E. U. It could manage and protect general interests of the E.U. In this essay, general interest is deemed as an interest belonging to European citizens and it could be the main goal of a joint European action. A European Administration, considered as a model itself, could grant stability and could help the integration process.

operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale".

Soraya Espino Garcia *

*La risposta dell'Unione europea alla pandemia del Covid-19:
analisi delle principali azioni per coordinare la lotta
contro la pandemia e i suoi effetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La risposta di emergenza dell'UE alla pandemia. – 3. L'Unione fa la forza: lo straordinario viaggio dei vaccini sicuri ed efficaci contro la Covid-19. – 4. Coordinamento delle misure concernenti i viaggi. – 5. Il piano per la ripresa dell'UE. – 6. Solidarietà globale durante la pandemia di Covid-19. – 7. Il ruolo del Consiglio: coordinamento in caso di crisi. – 8. Un trattato internazionale sulla prevenzione e preparazione in materia di pandemie?. – 9. Conclusioni.

1. In questo articolo, faremo una panoramica delle principali azioni intraprese a livello dell'UE per coordinare la risposta alla pandemia di Covid-19, attenuarne l'impatto socioeconomico e sostenere la ripresa dei paesi dell'UE¹. Per fare questo, ci concentreremo su sette aree particolarmente importanti: la risposta di emergenza dell'UE alla pandemia; vaccini sicuri ed efficaci contro la Covid-19; coordinamento delle misure concernenti i viaggi; il piano per la ripresa dell'Europa; solidarietà globale; il ruolo del Consiglio e il coordinamento in caso di crisi e, in fine, la possibilità di un trattato internazionale sulla prevenzione e preparazione in materia di pandemie.

Dobbiamo prendere in considerazione diversi aspetti rilevanti: l'UE e i suoi Stati membri stanno lavorando insieme per rafforzare i sistemi sanitari nazionali e limitare la diffusione del virus. Al tempo stesso, l'UE sta coordinando la risposta tesa ad attenuare l'impatto socioeconomico della Covid-19 e sostenere la ripresa dei paesi dell'UE.

* Professoressa di diritto internazionale pubblico e diritto dell'Unione europea. Università degli Studi di Córdoba (España).

¹ *In extenso, vid. M.T. PONTE IGLESIAS, "La Unión Europea frente a las emergencias de salud pública mundial. La crisis de la Covid-19", Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, anno 22, n° 45, 2020, pp. 337-357.*

2. Dall'inizio della pandemia di Covid-19 l'UE sta cooperando con gli Stati membri per tutelare la salute e il benessere dei cittadini dell'UE e per salvare vite umane². L'attuale regolamento che istituisce il certificato COVID digitale dell'UE è stato adottato il 14 giugno 2021³ ed è in vigore dal 1° luglio 2021, ma il 13 giugno 2022 il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno concordato la proroga del regolamento che istituisce il certificato COVID digitale dell'UE. Il 28 giugno 2022 il Consiglio ha adottato il regolamento che proroga di un anno la validità dei certificati, fino al 30 giugno 2023. In effetti, questo strumento ha svolto un ruolo importante nel facilitare la libera circolazione delle persone durante la pandemia⁴. I viaggiatori potranno così continuare a utilizzare il loro certificato COVID digitale dell'UE per spostarsi all'interno dell'UE nei paesi in cui tale certificato è ancora richiesto. Tuttavia, il regolamento non impone agli Stati membri l'uso del certificato.

Il Consiglio ha adottato le ultime raccomandazioni sulle misure concernenti i viaggi il 13 dicembre 2022. In base alle nuove raccomandazioni, gli Stati membri non dovrebbero imporre restrizioni ai viaggi per motivi di salute pubblica. Esse contengono tuttavia una serie di garanzie in caso di deterioramento della situazione epidemiologica o di diffusione di una nuova variante che desti preoccupazione. L'uso nazionale dei certificati COVID digitali dell'UE rimane di competenza degli Stati membri. La normativa dell'UE relativa al certificato COVID digitale dell'UE non prescrive né vieta l'uso nazionale del certificato COVID digitale dell'UE (ad esempio per l'accesso a eventi o ristoranti). Nel contempo, qualora uno Stato membro istitu-

² Nel periodo più critico della crisi Covid-19 i leader dell'UE hanno concordato quattro priorità al fine di orientare la risposta di emergenza dell'UE alla pandemia di Covid-19: limitare la diffusione del virus, garantire la fornitura di attrezzature mediche, promuovere la ricerca su terapie e vaccini, e sostenere l'occupazione, le imprese e l'economia. In termini di tutela della salute pubblica, *vid.* A. CALVETE OLIVA, "Estrategia de Salud de la Unión Europea: Salud pública para las personas Europeas", *Revista Española de Salud Pública*, n° 3, 2008, pp. 273-281; M. CAMPINS ERITJA, "La Unión Europea y la protección de la salud pública", in Xavier Pons Rafolds, ed.: *Salud Pública y Derecho Internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 378.

³ Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla Covid-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di Covid-19.

⁴ Su questo particolare, J.M. FARAMIÑAN GILBERT, "La protección de la salud pública y el respeto de las libertades individuales ante el Covid-19", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies. Rivista quadrimestrale on line sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, 2020, n° 2, pp. 1-21, disponibile in <http://www.fsjeurostudies.eu>.

isca un sistema di certificato Covid-19 a fini nazionali, dovrebbe continuare a garantire che anche il certificato COVID digitale dell'UE sia pienamente accettato per gli stessi fini. Oltre a ciò, la Commissione incoraggia anche gli Stati membri ad allineare i loro periodi di validità nazionali al periodo di validità fissato a livello dell'UE a fini di viaggio.

3. Diventa chiaro che lo sviluppo e la distribuzione di vaccini sicuri ed efficaci contro la Covid-19 rappresentano una soluzione duratura e una pietra angolare della risposta dell'UE alla pandemia di coronavirus. Dall'inizio della pandemia, l'Unione ha proceduto a un riorientamento dei fondi per la ricerca verso i vaccini più promettenti e coordinato uno sforzo congiunto per garantire la produzione e la consegna di un quantitativo sufficiente di vaccini nell'UE. L'Agenzia Europea per i Medicinali ha finora autorizzato l'uso di sette vaccini contro la Covid-19 nell'UE. Le campagne di vaccinazione contro la Covid-19 sono iniziate il 27 dicembre 2020 in tutta l'Unione. A giugno 2022, 18 mesi dopo, nell'UE nove adulti su dieci (86% della popolazione) risultavano pienamente vaccinati contro la Covid-19⁵. La velocità con cui i diversi pezzi del puzzle si sono incastrati per proteggere i cittadini dal coronavirus è il risultato dell'unione di innovazione scientifica e ingegno, supportata da una collaborazione continua, decisioni politiche tempestive e un enorme sforzo dal punto di vista medico e logistico di vista, con il sostegno incessante dell'UE.

4. I paesi dell'UE si coordinano in sede di Consiglio per agevolare la libera circolazione nell'UE durante la pandemia di Covid-19 e adottano raccomandazioni comuni sulle misure in materia di viaggi che sono regolarmente aggiornate e adeguate alla situazione epidemiologica. Le ultime raccomandazioni del Consiglio sulle misure in materia di viaggi sono state adottate il 13 dicembre 2022. In base alle nuove raccomandazioni, gli Stati membri non dovrebbero imporre restrizioni ai viaggi per motivi di salute pubblica. Tuttavia, contengono una serie di garanzie in caso di deterioramento della situazione epidemiologica o di diffusione di una nuova variante che desti preoccupazione. Una nuova situazione di Covid-19 si è recentemente verificata in Cina. In questo caso l'UE ha concordato una risposta coordinata. Il 4 gennaio 2023, i paesi dell'UE hanno concordato un approccio precauzionale coordinato in risposta agli ultimi sviluppi relativi al Covid-19 in Cina, tenendo conto

⁵ I dati esatti appaiono sul sito web del Consiglio dell'UE: <https://www.consilium.europa.eu/en/covid-vaccine-journey/>.

della necessità di dati sufficienti e affidabili e dell'allentamento delle restrizioni di viaggio da parte della Cina dall'8 gennaio 2023⁶.

5. Per sostenere i cittadini, le imprese e i paesi dell'UE a superare la recessione economica causata dalla pandemia di Covid-19, i leader dell'UE hanno concordato di lavorare a un piano per la ripresa dell'Europa. Il 23 aprile 2020 si sono impegnati a istituire un fondo per la ripresa dell'UE volto ad attenuare gli effetti della crisi. Il 21 luglio 2020 i leader dell'UE hanno concordato un importo complessivo di 1.824 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027. Il pacchetto, che riunisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) e uno sforzo straordinario per la ripresa da 750 miliardi di EUR, lo strumento *Next Generation EU*, aiuta l'UE a ripartire dopo la pandemia di Covid-19 e sostiene gli investimenti nelle transizioni verde e digitale. Questi elementi vanno ad aggiungersi alle tre reti di sicurezza del valore di 540 miliardi di EUR già introdotte dall'UE per sostenere i lavoratori, le imprese e i paesi. Nell'ottobre 2020 i leader dell'UE hanno fissato le priorità per la ripresa dell'UE. Hanno chiesto di tornare quanto prima a un mercato unico pienamente funzionante, di rendere le industrie dell'UE più competitive a livello mondiale e aumentare la loro autonomia, e di accelerare la transizione digitale.

Insieme allo strumento per la ripresa *Next Generation EU*, il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027 sostiene la ripresa dalla pandemia di Covid-19 e le priorità a lungo termine dell'UE nei diversi settori d'intervento. È interessante evidenziare in questo ambito l'importanza del del Programmi settoriali 2021-2027. Il bilancio a lungo termine fornisce il quadro per il finanziamento di quasi 40 programmi di spesa dell'UE per un periodo di sette anni. La maggior parte dei programmi di finanziamento settoriali dell'UE è stata adottata nel 2021 ed è stata applicata retroattivamente a decorrere dal primo giorno dello stesso anno.

Di seguito sono riportati alcuni esempi di programmi nuovi e rafforzati nell'ambito del QFP 2021-2027. Ad esempio, nel campo della politica sanitaria, ci troviamo con nn nuovo programma "*UE per la salute*" (*EU4Health*) fornisce una solida base per l'azione dell'UE nel settore sanitario, sulla scorta degli insegnamenti tratti durante la pandemia di Covid-19. Nel settore della

⁶ Per maggiori informazioni: <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/news/presidency-statement-on-the-coordination-of-covid-19-travel-measures/>. Interessante in questa materia: J.M. HERNÁNDEZ, "Pandemias y bioamenazas globales del siglo XXI", *ARI* n° 42/2016, *Real Instituto Elcano*, 30/06/2016; disponibile all'indirizzo web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari42-2016-martinezhernandez-pandemias-bioamenazas-globales-siglo-21.

ricerca e dell'innovazione, il programma *Orizzonte Europa* beneficia di un aumento considerevole della sua dotazione grazie ai finanziamenti a titolo dello strumento dell'UE per la ripresa.

6. L'azione dell'Unione Europea contro la Covid-19 non si ferma alle sue frontiere. Con l'iniziativa *Team Europa*, l'UE e i suoi Stati membri stanno contribuendo attivamente a una risposta globale più ampia alla pandemia di Covid-19. L'UE assiste i paesi partner a livello mondiale con donazioni ed esportazioni di vaccini, nonché fornendo sostegno finanziario e umanitario ai paesi bisognosi. Agendo insieme, guidati dai principi di solidarietà e multilateralismo, i paesi dell'UE hanno fornito sostegno ai partner di tutto il mondo e garantito ingenti finanziamenti per contrastare le conseguenze dirompenti della pandemia su scala mondiale.

Siamo in grado di affermare che l'UE è il maggiore donatore ed esportatore di vaccini al mondo. L'UE assiste i paesi partner a livello mondiale con donazioni ed esportazioni di vaccini, nonché fornendo sostegno finanziario e umanitario ai paesi bisognosi. Ma anche l'UE è uno dei principali produttori mondiali di vaccini contro la Covid-19. Agendo insieme, guidati dai principi di solidarietà e multilateralismo, i paesi dell'UE hanno fornito sostegno ai partner di tutto il mondo e garantito ingenti finanziamenti per contrastare le conseguenze dirompenti della pandemia su scala mondiale. A scopo illustrativo, 700 milioni di dosi di vaccini sono state donate dall'UE a metà del 2022. La pandemia di Covid-19 ha colpito in modo particolarmente grave i paesi più poveri del pianeta, aggravando ancor di più i loro bisogni umanitari. Per rispondere a questa sfida, l'UE ha potenziato in diversi modi il suo sostegno umanitario ai paesi terzi. Nell'intento di assistere i paesi più poveri di tutto il mondo, l'UE ha anche contribuito allo strumento COVAX⁷, l'iniziativa globale volta a garantire un accesso equo e giusto a vaccini sicuri ed efficaci. COVAX è una collaborazione globale rivoluzionaria per accelerare lo sviluppo, la produzione e l'accesso equo a test, trattamenti e vaccini Covid-19. Attraverso il suo contributo, l'UE mira ad agevolare l'accesso al vaccino contro la Covid-19 a milioni di persone, indipendentemente dal loro reddito, in tutta l'Africa, l'Asia, i Caraibi e il Pacifico, nonché nel vicinato orientale e meridionale dell'Europa⁸.

⁷ COVAX è co-guidato dalla Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), Gavi e dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), insieme al partner chiave UNICEF. Il suo scopo è accelerare lo sviluppo e la produzione di vaccini Covid-19 e garantire un accesso giusto ed equo per tutti i paesi del mondo. *In extenso*: <https://www.gavi.org/covax-facility>.

⁸ L'obiettivo di COVAX era fornire dosi alle popolazioni più vulnerabili di 92 paesi a basso e medio reddito entro la fine del 2021. Il Ghana è stato il primo paese a ricevere

Di fronte a questa crisi mondiale senza precedenti e in linea con le sue responsabilità quale attore globale, l'Unione Europea ha lanciato, l'8 aprile 2020, l'iniziativa *Team Europa*. La dotazione di bilancio iniziale mobilitata, comprende risorse provenienti dall'UE, dai suoi Stati membri e dalle istituzioni finanziarie, in particolare la Banca europea per gli investimenti e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. L'obiettivo di *Team Europa* è coordinare il sostegno ai paesi partner nella risposta di emergenza alle esigenze umanitarie legate alla pandemia. Rafforzare la preparazione e le capacità di risposta dei paesi con sistemi sanitari fragili e mettere a disposizione attrezzature e forniture mediche essenziali si è rivelato un approccio efficace nelle recenti epidemie di Ebola e Zika⁹. In particolare, il sostegno di *Team Europa* si concentra sui seguenti aspetti: la risposta di emergenza alle esigenze umanitarie; il rafforzamento dei sistemi sanitari, idrici e igienico-sanitari; l'attenuazione delle conseguenze socioeconomiche della pandemia.

Un coordinamento efficace significa anche un utilizzo ottimale delle risorse disponibili, tanto più essenziale in tempi di sfide multiple. Nell'ambito dell'approccio *Team Europa*, l'UE ha istituito un ponte aereo umanitario temporaneo per agevolare la consegna di forniture mediche essenziali e la circolazione degli operatori umanitari a livello internazionale. La solidarietà internazionale non consiste soltanto nel tenere fede ai nostri valori, ma anche nell'assicurare che vinceremo insieme la lotta contro il virus. Il virus sarà sconfitto veramente solo quando sarà sconfitto ovunque. Una pandemia mondiale può essere superata soltanto a livello mondiale grazie a un'azione globale risoluta, rapida e coesa.

7. Il 28 gennaio 2020 la presidenza croata ha deciso di attivare il meccanismo dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) in modalità "condivisione delle informazioni" in risposta alla pandemia di Covid-19. Gli IPCR costituiscono il quadro dell'UE per il coordinamento di crisi intersettoriali al più alto livello politico. La modalità "condivisione delle informazioni" implica che gli Stati membri hanno accesso a relazioni periodiche di analisi e conoscenza situazionale elaborate dalla Commissione e dal servizio europeo per l'azione esterna e

vaccini contro la Covid-19 attraverso il programma COVAX alla fine di febbraio 2021.
⁹ *Team Europa* è il principale donatore di vaccini contro la Covid-19 in Africa. Vid. J.L. DE LA FLOR, "La seguridad sanitaria global a debate. Lecciones críticas aprendidas de la 24.º EVE", *Cuestiones de seguridad internacional en el África del siglo XXI Comillas Journal of International Relations*, n° 13, 2018, pp. 49-62; OMS, *Enfermedad por el virus del Ebola*, 10 febbraio 2020, disponibile in <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease>.

una pagina dedicata su una piattaforma web sicura per la condivisione di informazioni.

Alla luce dell'evolversi della situazione e dei diversi settori interessati dalla pandemia di Covid-19 (sanità, consoli, protezione civile, economia), la presidenza ha aumentato il livello di attivazione del meccanismo IPCR, passando alla modalità "piena attivazione"¹⁰. Durante tutta la prima fase della pandemia, la presidenza croata ha deciso di organizzare tavole rotonde periodiche per agevolare lo scambio di informazioni e il coordinamento della risposta alla crisi Covid-19. Le presidenze successive hanno continuato a organizzare periodicamente tavole rotonde. A oggi il meccanismo IPCR continua a essere attivato in modalità "piena attivazione".

Il Consiglio segue attentamente la situazione e prende misure insieme alle altre istituzioni dell'UE, anche attraverso l'adozione di pertinenti atti legislativi e coordinandosi con gli Stati membri al fine di condividere le informazioni, valutare le esigenze e garantire una risposta coerente a livello dell'Unione. In questo senso, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) coordina la risposta a livello mondiale. L'11 marzo 2020 l'OMS ha dichiarato la Covid-19 una pandemia mondiale e l'UE contribuisce direttamente alla risposta globale dell'OMS.

8. Il 1° dicembre 2021 i 194 membri dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) hanno raggiunto un consenso per avviare il processo di elaborazione e negoziazione di una convenzione, di un accordo o di un altro strumento internazionale ai sensi della Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità al fine di rafforzare la prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie. Sarà ora costituito un organo negoziale intergovernativo che terrà la sua prima riunione per concordare le modalità di lavoro e le tempistiche, e la sua seconda riunione per discutere i progressi su una bozza di lavoro). Presenterà quindi una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori alla 76^a Assemblea mondiale della sanità che si terrà nel 2023, con l'obiettivo di adottare lo strumento entro il 2024.

Ma perché uno strumento internazionale contro le pandemie? La pandemia di Covid-19 è una sfida globale. Nessun governo o istituzione può affrontare da solo la minaccia di pandemie future. Una convenzione, un accordo o un altro strumento internazionale è giuridicamente

¹⁰ Questa modalità prevede la convocazione di tavoli di crisi a cui partecipano: gli Stati membri interessati, la Commissione Europea, il servizio europeo per l'azione esterna, l'ufficio del Presidente del Consiglio Europeo, le agenzie e gli esperti pertinenti dell'UE.

vincolante ai sensi del Diritto internazionale. Un accordo in materia di prevenzione, preparazione e risposta alle pandemie adottato nel quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) consentirebbe ai paesi di tutto il mondo di rafforzare le capacità nazionali, regionali e mondiali e la resilienza a fronte delle pandemie future. Tale strumento consentirebbe inoltre di garantire un impegno politico maggiore, duraturo e a lungo termine a livello di leader mondiali di Stati o governi, definire processi e compiti chiari, rafforzare il sostegno a lungo termine al settore pubblico e privato a tutti i livelli, promuovere l'integrazione delle questioni sanitarie in tutti i settori strategici pertinenti. È evidente che dobbiamo creare un ambiente in cui tutti gli scienziati, gli operatori sanitari e i governi possano unirsi per una causa comune. Lavorare insieme per elaborare nuove soluzioni volte a proteggere ciò che abbiamo di più prezioso: la nostra salute e la nostra vita.

La proposta di strumento internazionale sulla prevenzione, la preparazione e la risposta alle pandemie è guidata da uno spirito di solidarietà collettiva ancorata ai principi di equità, inclusività e trasparenza. Né i singoli governi né la comunità mondiale possono prevenire completamente le pandemie. Tuttavia la comunità internazionale deve essere molto meglio preparata e meglio coordinata per rispondere a eventuali pandemie future lungo l'intero ciclo di individuazione, allarme e risposta. Lo strumento definirebbe gli obiettivi e i principi fondamentali al fine di strutturare l'azione collettiva necessaria per combattere le pandemie. Una convenzione, un accordo o un altro strumento internazionale sulle pandemie darebbe sostegno e rilievo ai seguenti aspetti: individuazione precoce e prevenzione delle pandemie; resilienza alle pandemie future; risposta a eventuali pandemie future, in particolare garantendo un accesso universale ed equo a soluzioni mediche quali vaccini, medicinali e strumenti diagnostici; un quadro sanitario internazionale rafforzato con l'OMS quale autorità di coordinamento in ambito sanitario a livello mondiale; l'approccio *"One Health"*, che collega la salute degli esseri umani, degli animali e del nostro pianeta.

Nello specifico, tale strumento può rafforzare la cooperazione internazionale in diversi settori prioritari, come sorveglianza, allerta e risposta, oltre che la fiducia in generale nel sistema sanitario internazionale. Come principali incentivi e benefici di questo trattato internazionale, evidenziamo quanto segue: miglioramento della sorveglianza dei rischi pandemici; miglioramento dei meccanismi di allerta; miglioramento della risposta (forniture mediche e servizi sanitari, ricerca e innovazione); miglioramento dei meccanismi di risposta; miglioramento dell'attuazione e, in fine, ripristinare la fiducia nel sistema sanitario internazionale.

Il Consiglio ha adottato una decisione che sostiene l'avvio dei negoziati per un accordo internazionale sulla lotta contro le pandemie nel quadro dell'OMS. L'obiettivo della decisione del Consiglio è garantire la partecipazione dell'UE ai negoziati riguardanti le materie che rientrano nelle competenze dell'UE, in vista della possibile adesione dell'UE allo strumento internazionale. Tale strumento sosterebbe gli sforzi internazionali volti a rafforzare la sicurezza sanitaria mondiale, in particolare per quanto riguarda la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia.

9. Come riflessione finale, la pandemia di Covid-19 ha provocato una crisi senza precedenti sia nell'Unione Europea che nel resto del mondo. L'Unione Europea e i suoi Stati membri, attraverso tutti gli strumenti a loro disposizione nell'ambito delle rispettive competenze, hanno dato priorità alla salute della popolazione. La salute continua ad essere di competenza esclusiva degli Stati membri, cosicché la capacità dell'UE di fronteggiare il dilagare della pandemia, come abbiamo esaminato, si limita a un insieme di meccanismi finalizzati all'adozione di opportune misure per il suo contenimento.

Durante l'avanzata e la diffusione della pandemia, gli Stati membri hanno cercato di coordinarsi per mantenere la situazione epidemiologica in tutta l'Unione nel miglior modo possibile. Le misure di sanità pubblica adottate dai suoi membri hanno contribuito a ridurre il numero di nuove infezioni a un livello gestibile dai sistemi sanitari.

La pandemia ci ha dato nuove responsabilità e doveri: la responsabilità di prendere decisioni e il dovere di farlo tenendo conto dell'interesse della maggioranza e non di pochi. È chiaro dove dovremmo investire: nella green economy, nella salute, nell'istruzione e nei diritti digitali, democratici e sociali. Pertanto, trascende la necessità per l'UE e i suoi Stati membri di continuare a lavorare e unire gli sforzi contro i focolai di Covid-19 che, in questo momento, continuano a manifestarsi in tutto il territorio dell'Unione o altre epidemie o pandemie che potrebbero manifestarsi in futuro.

Per questo sarà necessario trarre tutti gli insegnamenti dalla crisi attuale e iniziare a riflettere sulla resilienza che le nostre società hanno di fronte a tali eventi. È giunto il momento di istituire nell'UE un sistema di gestione delle crisi più ambizioso e di vasta portata. Un trattato internazionale sulla prevenzione e preparazione in materia di pandemie è certamente necessario.

D'altra parte, questa pandemia ha evidenziato la dimensione "internazionale" dei problemi sanitari, che non possono essere affrontati in una prospettiva strettamente nazionale e che richiedono, necessariamente, una

cooperazione multilaterale. La salute globale esige di essere considerata un bene pubblico globale. Dobbiamo favorire la costruzione di una coscienza pubblica internazionale solidale con tutti e, soprattutto, con gli attori più importanti. E in questa linea, la Commissione europea deve continuare a coordinarsi con altri attori globali, come l'ONU e l'OMS, al fine di garantire la risposta internazionale richiesta dalla minaccia del Covid-19 o di altre future pandemie.

ABSTRACT

The European Union's response to the COVID-19 pandemic: analysis of the main actions to coordinate the fight against the pandemic and its effects

In this article, we will give an overview of the main actions taken at EU level to coordinate the response to the COVID-19 pandemic, mitigate its socio-economic impact and support EU countries' recovery. To do this, we will focus on seven particularly important areas: the EU's emergency response to the pandemic; safe and effective vaccines against COVID-19; coordination of measures concerning travel; the recovery plan for Europe; global solidarity; the role of the Council and the coordination in the event of a crisis and, finally, the possibility of an international treaty on pandemic prevention and preparedness. We have to take several relevant aspects into account: the EU and its member states are working together to strengthen national health systems and limit the spread of the virus. At the same time, the EU is coordinating the response to mitigate the socio-economic impact of COVID-19 and support the recovery of EU countries.

Mariangela D'Ambrosio *

*Salute europea e disuguaglianze sociali:
l'approccio sociologico in tempo pandemico*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il benessere al centro: sistemi di Welfare in Europa e le disuguaglianze di salute. – 3. Il rapporto fra disuguaglianze di salute ed esclusione sociale. Riflessioni sociologiche e dati a confronto. – 4. L'impatto del Covid-19 sul ben-essere in UE. Elementi di discussione sintetici e preliminari. – 5. Prospettive sociologiche connesse alla salute nelle dimensioni micro, meso e macro. – 6. Conclusioni provvisorie.

1. Il rapporto fra salute e disuguaglianze sociali è molto stretto e riguarda aspetti multidimensionali che la disciplina sociologica tenta di indagare fin dalle sue origini, anche alla luce di cambiamenti in atto quali la globalizzazione, l'accesso alla digitalizzazione, i processi di precarizzazione, le crisi economiche, ambientali e sociali (anche in termini di Welfare e di politiche sociali¹, di fiducia/sfiducia e crisi nelle istituzioni europee e negli Stati Membri), le guerre, la pandemia, le trasformazioni della famiglia e l'invecchiamento della popolazione, in una condizione di diffusa insicurezza sociale. Il mio contributo, quindi, vuol focalizzare l'attenzione sul concetto di salute nella sua accezione sociologica, olistica, sinonimo di ben-essere e, nel nostro caso, più propriamente di (possibile) mal-essere in termini di disuguaglianze, povertà e rischio povertà, vulnerabilità, esclusione sociale, accesso ai sistemi di cura e di assistenza e impatto del Covid-19, riportando qualche dato di riferimento sia per il contesto europeo che italiano.

2. Il concetto di "salute" è stato definito per la prima volta nel 1948 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità come «uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non solo assenza di malattia» (OMS, 1948; 2002)². Un approccio globale, di tipo bio-psico-sociale che guarda

* Ricercatrice di sociologia generale, Università degli Studi del Molise.

¹ Si pensi ai diversi sistemi di Welfare in Europa laddove la competenza in materia di salute è in capo ai singoli stati membri come si vedrà più avanti.

² Si veda la Costituzione dell'WHO: <https://apps.who.int/gb/gov/assets/constitution-en.pdf>. Si guardi anche all'ICF *l'International Classification of Functioning, Disability and Health*, che

alla cosiddetta “qualità di vita” da intendere come «la percezione che un individuo ha ruolo che occupa nella vita, nel contesto culturale e del sistema di valori in relazione ai suoi obiettivi, aspettative, standard e preoccupazioni. È un concetto di ampio respiro, che ingloba la salute fisica, lo stato psicologico, il livello di indipendenza, le relazioni, le convinzioni personali e il rapporto con l'ambiente» (WHO, 1994).

Nel passaggio, da un modello cosiddetto “medico”, di stampo organista per cui l'uomo è una macchina il cui funzionamento va ristabilito, ad un modello sociale che vede l'uomo come essere in relazione con gli altri e con l'ambiente esterno, pertanto egli vive una condizione di benessere o malessere legato, quindi, a fattori endogeni ed esogeni. A metà fra fattori soggettivi e fattori oggettivi (WHO, 1947; 2002)³.

La salute è, d'altra parte, un diritto umano fondamentale che trova espressione, in contesto italiano, nella Costituzione all'art. 32, Comma I e II:

“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana”⁴.

In questa direzione, la Carta di Ottawa (WHO, 1986)⁵ nella quale è stabilito che esistono delle condizioni e delle risorse fondamentali per assicurare la salute che devono essere sempre garantite e rafforzate. Fra queste, quali pre-requisiti necessari: la pace; la sicurezza (riparo); la formazione scolastica; il cibo, il reddito; un ecosistema che sia stabile; le risorse sostenibili; la giustizia sociale e l'equità (Ibidem). Elementi, dunque, che hanno un carattere sociale molto forte.

distingue quattro componenti: funzioni e strutture corporee attività e partecipazione, fattori ambientali. L'ICF inserisce anche il concetto dei fattori personali in OMS, (2002) - ICF. Classificazione Internazionale del Funzionamento, della disabilità e della salute. Edizioni Erickson, Gardolo (TN).

³ Si veda, in aggiunta: World Health Organization. (1958). Publications of the World Health Organization, 1947-1957: a bibliography. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/62746>.

⁴ In <https://www.governo.it/it/costituzione-italiana/parte-prima-diritti-e-doveri-dei-cittadini/titolo-ii-rapporti-etico-sociali#:~:text=a%20tale%20scopo.-,Art.,non%20per%20disposizione%20di%20legge.>

⁵ Carta di Ottawa (1986) in <https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/first-global-conference>.

La salute, o meglio il benessere, che proprio per essere garantito, ha necessità di essere “valutato”, “misurato” (WHO, 2015; 2022) attraverso indicatori sociali⁶ specifici, che la WHO suddivide in quattro categorie: «1. indicatori dello stato di salute (tassi di mortalità e di morbilità); 2. indicatori dei fattori di rischio (per esempio stili di vita, condizioni predisponenti a malattie croniche non trasmissibili); 3. indicatori di copertura da parte dei servizi sanitari; 4. indicatori relativi al sistema sanitario (per esempio accesso e utilizzazione dei servizi sanitari, spesa sanitaria, registri anagrafici e/o sanitari)»⁷.

Invero, bisogna collegare tale ragionamento intorno alla salute a temi riguardanti le disuguaglianze sociali e la povertà (insieme al rischio povertà) nelle sue dimensioni complesse, in una Europa che presenta diversi modelli di Welfare State (Ferrera, 2012)⁸.

In Europa, sono quattro i sistemi di Welfare ad oggi esistenti, siano sebbene in continua evoluzione (si pensi a forme di Welfare Mix, di Welfare Community; etc...): per i Paesi Anglosassoni, Regno Unito ed Irlanda, vige un Welfare State cosiddetto “liberale” dove un ruolo centrale è svolto dal Mercato e nel quale l’assistenza sociale e l’aiuto economico è previsto solo per alcune categorie specifiche (i cd. “welfare dei ricchi” e “welfare dei poveri”); in Germania, Francia, Olanda e Austria, vi è il Welfare “conservatore” perché i contributi statali vengono pensati per i lavoratori e loro famiglie, dove gli attori principali sono lo Stato e la Famiglia; nei Paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca, Norvegia) il Welfare è di tipo socialdemocratico in quanto vale il principio dell’universalismo, ponendosi come obiettivo la protezione di tutti, in maniera indiscriminata, in base allo stato di bisogno individuale. Qui l’attore principale è lo Stato. Infine, il bacino dell’Europa mediterranea (Italia, Spagna, Grecia, Portogallo) dove il Welfare è definito “familista” ossia votato per lo più ai lavoratori dipendenti, tramite contributi sociali, contributi dello Stato dove il ruolo della

⁶ Intesi come indici sintetici che consentono di comprendere ed analizzare la qualità della vita, nel confronto fra tempo, spazio e differenti unità di analisi.

⁷ In <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabledevelopmentgoals> e https://www.epicentro.iss.it/politiche_sanitarie/HealthIndicatorsOms2015.

⁸ Il Welfare State, va ricordato, è l’insieme degli interventi e delle politiche pubbliche promosse da uno Stato al fine di garantire l’assistenza e il benessere dei cittadini nel sistema economico di riferimento.

Si veda il Diamante del Welfare, composto da: Stato, Mercato, Famiglia e Associazioni intermedie. In Ferrera M. (2006) *Le politiche sociali. L’Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino.

famiglia è fondamentale (sistema in prima linea che fornitrice di cura e assistenza ai propri componenti)⁹.

Le diverse tipologie di Welfare, insieme all'efficacia dei suoi diversi sistemi, è centrale nel calcolo della riduzione del "rischio di povertà", connessi alle politiche e agli interventi a sostegno del benessere (in tal senso, si deve riflettere anche alla spesa sociale prevista per il welfare in ciascun Paese) sia individuale sia collettivo, sintesi di una relazione complessa fra più elementi che differiscono, come si è visto, in Europa e all'interno dei singoli stati membri.

Centrali sono, altresì, i cosiddetti *determinanti sociali della salute* (SDH) ovvero le condizioni in cui le persone nascono, crescono, lavorano, vivono e invecchiano. Fattori la cui presenza modifica in senso positivo o negativo lo stato di salute di una popolazione (WHO, 2022)¹⁰.

3. La condizione di salute, come brevemente descritto, è influenzata da una complessità di fattori individuali e sociali che sono interdipendenti fra loro. Si tratta, allora, di focalizzare l'attenzione sui fenomeni di disuguaglianze ed esclusione sociale così come ci ricorda la stessa Organizzazione Mondiale della Sanità: è necessario evidenziare «le principali disuguaglianze di genere e le disuguaglianze attraverso le fasi del corso della vita, così come le disuguaglianze tra gruppi socioeconomici e lo status di migrante negli indicatori di salute e benessere» (WHO, 2022:12)¹¹. Le disuguaglianze, infatti, colpiscono tutti e, in Europa, si può dire che le disuguaglianze nella salute sono «intense», «regolari» e «crescenti» (Costa et al., 2004:3), diventando «un tema importante nella sanità pubblica europea (Ibidem)»¹².

⁹ In https://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf e <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20170616STO77648/europa-sociale-le-politiche-sociali-dell-unione-europea>.

¹⁰ Ossia comportamenti personali e stili di vita; condizioni di vita e di lavoro; accesso ai servizi sanitari; condizioni generali socio-economiche, culturali e ambientali; fattori genetici e biologici. In WHO, 2022, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/357867/WHO-EURO-2022-5210-44974-64023-ita.pdf>, p. 13 e WHO - "Review of determinants and the health divide in the WHO European Region: executive summary (2013 – revisionato). Per una completezza dei temi trattati, si veda il documento tecnico del Ministero della Salute: L'Italia per l'equità nella salute (2017) in: https://www.dors.it/documentazione/testo/201811/2017_italia%20equita_rapporto.pdf.

¹¹ In WHO, 2022, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/357867/WHO-EURO-2022-5210-44974-64023-ita.pdf>.

¹² Disponibile al link: <https://www.epicentro.iss.it/globale/pdf/intro%20e%20primo%20cap.pdf>.

Si veda: OECD/European Union (2020), Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle, OECD Publishing, Paris, in <https://doi.org/10.1787/82129230-en>.

Da sottolineare, la posizione di Gallino (2006) che parla più propriamente di “disuguaglianze globali” che riguardano, nell’ordine, la speranza di vita alla nascita; l’istruzione; l’abitazione; il consumo di risorse naturali; il reddito¹³. Più alto è lo status è lo socio-economico di una persona, più è probabile che sia in salute. Il reddito, il livello di istruzione di solito determina lo stato socio-economico¹⁴.

Il “gradiente sociale” (o “gradiente socio-economico della salute”) lo dimostra, descrivendo il fenomeno per cui ad ogni gradino della scala socio-economica si verifica una corrispondente diminuzione dello stato di salute. In altre parole, maggiore è il livello di svantaggio, minore è lo stato di salute e minore è l’aspettativa di vita. Una correlazione evidente in tutte le società¹⁵. Le differenze sistematiche, evitabili e ingiuste nella salute, alla luce di fattori socio economici, possono cioè essere osservate tra le popolazioni, tra i gruppi sociali all’interno della stessa popolazione o come un gradiente in una popolazione classificata per posizione sociale (McCartney, et. al., 2019:22-30).

Tale squilibrio, sfocia nella disuguaglianza sociale intesa come una «violazione della dignità umana, negazione della possibilità che ciascuno possa sviluppare le proprie capacità. Prende molte forme e ha molte conseguenze: morte prematura, salute cattiva, umiliazione, subordinazione, discriminazione, esclusione della conoscenza e/o da dove si svolge prevalentemente la vita sociale, povertà, impotenza, mancanza di fiducia in se stessi, e dalla opportunità e possibilità della vita. Non è quindi, solo una questione di portafoglio. E’ un ordinamento socio-culturale che riduce capacità, il rispetto e il senso di sé, così come le risorse per partecipare pienamente alla vita sociale» (Therborn, 2013 citato in Atkinson, 2015:1-2). E’ il ruolo sociale della persona, ivi compreso il suo benessere e dunque la sua salute, ad essere messa a repentaglio in termini di accesso alle possibilità, alle opportunità, alla vita sociale.

¹³ In Festival dell’economia Intersezioni, Trento 2006, Relazione del Prof. Luciano Gallino. Intervento disponibile al link: <http://www.dircost.unito.it/dizionario/pdf/Gallino-Diseguaglianze.pdf>. Si veda anche: Luciano Gallino, «Il modello sociale europeo e l’unità della Ue», Quaderni di Sociologia [Online], 59 | 2012, online dal 30 novembre 2015, consultato il 16 settembre 2022. URL: <http://journals.openedition.org/qds/555>; DOI: <https://doi.org/10.4000/qds.555>.

¹⁴ In <https://health-inequalities.eu/it/health-inequalities/> e https://fra.europa.eu/sites/default/files/factsheet-inequalities-discrimination-healthcare_it.pdf.

¹⁵ In <https://health-inequalities.eu/it/health-inequalities/>. Si veda il modello causale proposto da Diderichsen in Diderichsen E., Whitehead M., (2001), The social basis of disparities in health. In: Evans T. et al., eds. Challenging inequities in health: from ethics to action. New York: Oxford University Press.

Il tema delle disuguaglianze, nella dimensione del benessere (ma non solo), è argomento strettamente connesso all' "esclusione sociale" quale «fenomeno multidimensionale non limitato alla materia privazione (...). Di conseguenza, i processi di inclusione sociale implicano più del semplice miglioramento accesso alle risorse economiche» (Nazioni Unite, 2016: 1)¹⁶. In particolare, «l'esclusione sociale descrive quello uno stato in cui gli individui non sono in grado di partecipare pienamente alle attività economiche, sociali, politiche e alla vita culturale (...)» (Ivi, 18)¹⁷.

Le dimensioni toccate dalle disuguaglianze sono, allora, economica, politica, sociale e culturale e interviene a diversi livelli passando dall'individuo, dalla famiglia, dal gruppo e dalla comunità più prossima, per arrivare a livelli più ampi e globali (Popay et al., 2008).

Per cercare di comprendere la portata del fenomeno, ad oggi, circa 95 milioni di persone, il 22% di chi vive in Europa, si trova a rischio povertà e esclusione sociale. Soprattutto nelle aree più al sud del vecchio continente¹⁸. Per esempio, in Bulgaria, Ungheria e Lettonia i tassi di mortalità prematura dovuta a malattie croniche sono almeno due volte più alti della media dell'UE (2018).

E, secondo il nuovo rapporto di *Save the Children Garantire il futuro dei bambini – Come porre fine alla povertà minorile e all'esclusione sociale* in Europa, sempre nel 2022, gli under 18 più vulnerabili ed esposti alla povertà sono quelli che crescono in famiglie numerose o monoparentali, i bambini con background migratorio, con disabilità, appartenenti a minoranze etniche e quelli che vivono nelle aree rurali o più svantaggiate¹⁹.

Per quanto riguarda la situazione italiana, l'Istat riporta che ben 1,4 milioni sono i minori in povertà assoluta (14,2%) (contro il 5,3% tra gli over 65)

¹⁶ In Nazioni Unite <https://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/chapter1.pdf> all'interno dell' Agenda for Sustainable Development and its Sustainable Development Goals (SDGs) - <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>.

¹⁷ Si veda il Trattato di Lisbona (2000) e la strategia Europea per la Lotta alla povertà, all'esclusione sociale e alla discriminazione in https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_2.3.9.pdf.

¹⁸ In <https://health-inequalities.eu/it/health-inequalities/>.

¹⁹ In <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/garantire-il-futuro-dei-bambini.pdf> e <https://www.minori.gov.it/it/notizia/poverta-minorile-europa-rapporto-save-children>.

Si veda il rapporto fra povertà, benessere e determinanti della salute in termini di posizione sociale ricoperta: Rasulo D., Spadea T., Demaria M., Onorati R. e Costa G. Conta di più da chi nasci o dove arrivi? Determinanti di salute nel corso di vita. In: Costa G., Stroschia M., Zengarini N., Demaria M. 40 anni di salute a Torino. Spunti per leggere i bisogni e i risultati delle politiche. Milano, Inferenze, 2017:252-255.

(Istat,2021)²⁰. In Italia, sono più esposte alla povertà le famiglie numerose (con almeno cinque componenti) e le famiglie con background migratorio (Ibidem). Il 36,2% famiglie di soli stranieri, con minori, è in povertà assoluta (8% solo italiani)²¹.

Condizioni che riguardano anche la sfera della salute e del benessere, dalle conseguenze importanti.

4. «In Italia, durante la prima ondata epidemica, tra le persone che già prima dell'arrivo del virus erano in condizioni di svantaggio socioeconomico è stato riscontrato un maggior rischio di infezione, di ricovero in terapia intensiva e di decesso, a causa di una maggior prevalenza di malattie croniche, ma anche di altri meccanismi associati all'impatto delle disuguaglianze sociali sulla salute. Per di più, le conseguenze delle misure intraprese per frenare il contagio, e quindi la riallocazione delle risorse sanitarie (con la relativa interruzione di percorsi terapeutici), il distanziamento sociale (e lo stress generato dall'isolamento domiciliare), nonché le forti ricadute su economia, occupazione e reddito, hanno colpito in misura più intensa nuovamente le persone meno avvantaggiate» (Costa, Marra, 2012:61).

Le difformità nell'impatto del Covid-19, dunque, non si sono limitate alla ricchezza: sul fronte sanitario, la mortalità da SarsCov-2 si è rivelata significativamente maggiore nelle fasce più povere della popolazione. L'attuale pandemia interagisce con svantaggi preesistenti, come malattie croniche o cattive condizioni abitative, aumentando ulteriormente le disuguaglianze sanitarie²².

Si pensi al solo periodo di lockdown dove le condizioni abitative (sovraffollamento, scarso accesso a spazi esterni all'esterno o allo spazio verde); le condizioni di lavoro (perdita di lavoro e di reddito, impossibilità di lavorare da casa con conseguente maggiore esposizione al virus), la salute fisica (accesso ridotto ai servizi sanitari per servizi per motivi diversi da quelli di

²⁰ <https://www.istat.it/it/files/2022/07/Infografica-RA2022-4.pdf>.

²¹ Povertà assoluta l'impossibilità a soddisfare uno o più bisogni fondamentali per un periodo sufficientemente lungo da mettere a rischio, o danneggiare gravemente, la stessa sopravvivenza. O secondo l'approccio delle capacità, l'impossibilità a raggiungere livelli minimi accettabili delle capacità fondamentali (Sen, 1992; Tiraferri, 2008). In Saraceno. <http://www.disuguaglianzesociali.it/glossario/?idg=2>.

La povertà relativa è un parametro statistico che esprime le difficoltà economiche nella fruizione di beni e servizi, riferita a persone o ad aree geografiche, in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione. RAPPORTO ANNUALE 2022 - LA SITUAZIONE DEL PAESE dell'Istat (presentato l'8 luglio 2022) https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2022/Capitolo_4.pdf.

²² In https://eurohealthnet.eu/wp-content/uploads/documents/2020/201226_Factsheet_COVID19-Inequalities_CHAIN.pdf.

COVID-19) e l'impatto sulla salute mentale insieme all'aumento del rischio di subire violenza di genere, non sono state vissute allo stesso modo.

Il Covid-19 è stato, infatti, un "fatto sociale totale" (per citare il Maestro Durkheim che riprende Mauss), detonatore di sempre più marcate disuguaglianze, anche nella salute, soprattutto per alcune categorie sociali: donne²³, minori/giovani, stranieri, persone disabili, anziani, residenti nel Mezzogiorno. Vanno inserite, in questo ragionamento, anche le persone afferenti alla comunità LGBTQI+²⁴.

In epoca pre-covid, dato al 2019, sono diverse le regioni di paesi del sud come Spagna, Italia e Grecia e dell'est come Romania e Bulgaria, a registrare quote di povertà superiori al 30% e in alcuni casi al 40%. Va sottolineato che l'Italia ha al suo interno una situazione eterogenea: ben il 49,7% persone a rischio di povertà o esclusione sociale si trova in Campania, la quota più alta in Europa e in generale nel Sud.

Ad oggi, sempre in Italia, sono 2 milioni di famiglie (7,7% del totale, in aumento rispetto al 6,4% del 2019) pari a oltre 5,6 milioni di individui ad essere a rischio povertà: il 44% delle persone che si sono rivolte ai suoi servizi nel 2020 è composto dai cosiddetti "nuovi poveri", uomini e donne che non avevano mai chiesto aiuto prima, ma che, nel 16% dei casi, ne hanno avuto bisogno anche nel 2021²⁵.

In Europa, prima della pandemia, erano circa 84 milioni, le persone (1 su 6) a soffrire di disturbi mentali e 84.000 quelle che ogni anno perdevano la vita proprio per malattie mentali o suicidio²⁶.

²³ La DAD, ad esempio, non solo ha drasticamente peggiorato la condizione del lavoro femminile, facendo aumentare il divario tra le lavoratrici madri (54%), che hanno dovuto in molti casi rimanere a casa per accudire i figli, a fronte del lavoro dei padri (83%), ma ha colpito anche le fasce degli anziani e dei bambini, che hanno dovuto rinunciare alla reciproca socialità per tutelare la salute anziani. Si veda: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/browse/all/theme/000008>.

²⁴ Il 7 giugno 2020 sono stati presentati alcuni dati preliminari relativi allo "Studio sullo stato di salute della popolazione transgender adulta in Italia" condotto dall'ISS. Dallo studio emerge soprattutto la difficoltà di accedere ai servizi sanitari, in particolare agli screening oncologici, con la percentuale di chi si sente discriminato che arriva al 46%. Soltanto il 20% delle persone transgender assegnate femmina alla nascita esegue il pap-test, mentre soffre di depressione circa il 40% delle persone transgender e il 60% dei casi del campione analizzato dichiara di non fare attività fisica. La ricerca condotta dall'ISS è divisa in quattro sezioni: dati socio-anagrafici, stili di vita, stato di salute, identità di genere e salute. In <https://www.epicentro.iss.it/globale/aggiornamenti>.

²⁵ Rapporto Annuale Caritas http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/Monitoraggio_RDC/RAPPORTO_CARITAS_RDC2021.pdf.

²⁶ Ciucci M., Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies, *Mental health during the COVID-19 pandemic* in

Secondo uno studio pubblicato lo scorso gennaio su *Cambridge University Press*²⁷, ad oggi sempre in Europa, sono cresciute del 63,5% la presenza di umore depresso, del 73% di sintomi legati all'ansia e del 34,6% dei disturbi del sonno. Anche la solitudine è passata dal 29,4% fino ad arrivare al 39,9%²⁸. «Questi risultati suggeriscono che la pandemia ha portato a un deterioramento della salute mentale nella popolazione europea di anziani. Allo stesso modo, i risultati suggeriscono che la pandemia potrebbe aver determinato un calo considerevole del benessere sociale»²⁹.

In Italia, durante il 2020, è «peggiorato l'indice di salute mentale in Lombardia, Piemonte e Campania che presentano i valori più bassi insieme al Molise. I differenziali di genere si ampliano, con condizioni più sfavorevoli per le donne (66 contro 71,1)»³⁰. Tra le giovani donne di età compresa fra i 20 e 24 anni che dichiarano un malessere generale³¹. Molti hanno palesato malessere, preoccupazione, disorientamento e sofferenza per aver perso propri cari, il proprio lavoro, la propria sicurezza e stabilità. I dati

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/658213/IPOL_ BRI\(2020\)658213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/658213/IPOL_ BRI(2020)658213_EN.pdf) Dicembre, 2020.

ANSA, *Salute mentale, in Europa ne soffrono 84 milioni di persone* in https://www.ansa.it/canale_salutebenessere/notizie/sanita/2020/10/05/salute-mentale-in-europa-ne-soffrono-84-milioni-di-persone_337cdad0-7d6a-419a-b25a-a9dd3673bc19.html del 5.10.20

²⁷ Santini, Z., & Koyanagi, A. (2021). *Loneliness and its association with depressed mood, anxiety symptoms, and sleep problems in Europe during the COVID-19 pandemic*. In *Acta Neuropsychiatrica*, 1-4. doi:10.1017/neu.2020.48 in <https://www.cambridge.org/core/journals/acta-neuropsychiatrica/article/loneliness-and-its-association-with-depressed-mood-anxiety-symptoms-and-sleep-problems-in-europe-during-the-covid19-pandemic/9A86B1CCAC7496E65647E4F65DBFDC76#r9>.

²⁸ Dati comparati al 2017, su un campione di intervistati europei (26 Paesi) pari a 50.609 persone con età pari o superiore a 50 anni al momento della raccolta dei dati (2020). Secondo i dati, dunque, “circa il 30% della popolazione europea (di età superiore ai 50 anni) riferisce di aver avuto un problema di salute mentale (ovvero umore depresso, sintomi di ansia o problemi di sonno) durante la pandemia legata al COVID-19. Inoltre, circa due terzi (64% -73%) di coloro che soffrono di umore depresso o sintomi di ansia riferiscono che queste condizioni sono peggiorate dallo scoppio della pandemia. La cifra corrispondente per il peggioramento dei problemi di sonno era del 35%. Ibidem.

²⁹ Ibidem. Traduzione dall'articolo: <https://www.cambridge.org/core/journals/acta-neuropsychiatrica/article/loneliness-and-its-association-with-depressed-mood-anxiety-symptoms-and-sleep-problems-in-europe-during-the-covid19-pandemic/9A86B1CCAC7496E65647E4F65DBFDC76#r9>.

³⁰ Si veda: https://www.iss.it/documents/20126/0/Rapporto+ISS+COVID-19+43_2020.pdf/32ba5573-8107-647c-3434-f307dd7dcae?t=1591875745289, p.11 dell'estratto. Documento generale, p. 49.

³¹ ISTAT, BES – Benessere Equo e Solidale. *Sezione Salute*, 2021, p. 10 (dell'estratto. Del documento generale, p. 48) in <https://www.istat.it/it/files/2021/03/1.pdf>.

sembrano dimostrarlo: sono aumentate le emozioni a connotazione negativa quali rabbia (+0,78), disgusto (+0,68), paura (+0,88), ansia (+0,91) e tristezza (0,88) e diminuire, al contempo, la felicità (-0,12) insieme ad uno stato di minor rilassatezza (-0,04) (dato Italia al 2020)³². Per gli adolescenti, la pandemia ha raddoppiato i casi di depressione³³, insieme a sintomi ansiosi, problemi relazionali, problemi della condotta, problemi emotivi e il rischio di dipendenza tecnologica (Zhou et al. 2020; Wiguna et al., 2020; Esposito et al., 2021; Samji et al., 2022). Costi non solo economici ma anche e soprattutto sociali nel breve i cui effetti si vedranno soprattutto nel lungo periodo.

In retrospettiva, come problema strutturale, si pensi al già presente fenomeno della migrazione sanitaria o mobilità sanitaria: «un bambino che vive nel Mezzogiorno ha un rischio del 70% più elevato rispetto a un suo coetaneo del Centro-Nord di dover migrare in altre Regioni per curarsi»³⁴.

L'individuo, dunque, vive tale “sentire emotivo” della pandemia, che poi si tramuta in agito, in modo così sfaccettato e al “ribasso” in quanto svuotato di senso, percependosi come inadeguato. Questa condizione ha ripercussioni sullo stato di benessere dell'intera società, anche in termini di resilienza (ovvero rispetto alla possibilità di reagire allo shock critico).

Vi è, allora, anche una conseguente compromissione evidente del legame sociale interessato da depressione, solitudine, paura per il domani e più livelli attraverso cui considerare il ben-essere e le possibilità di accedervi.

5. Da un punto di vista sociologico (problema inteso come “perdurante” cit. in Robert, House, 2000:79), è necessario, in coerenza, introdurre la prospettiva del “corso di vita”.

Le disuguaglianze (anche di salute), in altri termini, si perpetuano di generazione in generazione, in maniera trasversale e longitudinale.

«Le esperienze sociali precedentemente vissute da una persona, interagendo con fattori di natura biologica, tenderebbero a incidere profondamente nella fisiologia e nella patologia del suo corpo: la matrice sociale risulterebbe, così, letteralmente «incorporata», al pari di una cicatrice.

³² In Osservatorio MSA-COVID19, studio disponibile al link: <https://www.cnr.it/it/news/allegato/1925>.

³³ Studio in: <https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2782796> Per l'Italia si veda: https://famiglia.governo.it/media/2362/covid-e-adolescenza_report_maggio2021.pdf.

³⁴ Si veda il tema della migrazione sanitaria dei minori, oltre che degli adulti: <https://sip.it/2021/09/08/migrazione-sanitaria-i-neri-dello-studio-pubblicato-su-ijp/> e https://sip.it/wp-content/uploads/2021/09/Pediatria7-8_web_pag_7-8-1.pdf.

Trasponendo su un piano collettivo la logica del corso di vita» (Costa, Spadea, 2004:6 in Giarelli, Venneri, 2009:419). In un'accumulazione di vantaggi o svantaggi (Ibidem). E' il ciclo ricorsivo delle disuguaglianze insieme alla legittimazione delle disuguaglianze.

Vale la pena richiamare il pensiero di Bourdieu (2013), in coerenza con il modello teorico del corso di vita. Secondo il sociologo, l'individuo introietta la cultura dominante, legata al gruppo sociale e al contesto relazionale più ampio, riproducendola. E' l'*habitus*, un ordine sociale che si è incorporato e che guarda al capitale economico (il livello di reddito e il livello professionale), sociale (inteso come quantità e qualità delle relazioni sociali) e culturale (ossia il patrimonio culturale trasmesso dalla famiglia e dalla socializzazione, nonché il livello e il tipo di istruzione) che modellano la vita sociale degli attori³⁵. L'intuizione di Bourdieu, richiama nel contesto pragmatico, uno fra gli studi incentrati proprio sul rapporto fra mortalità prematura nella popolazione e a disponibilità di un lavoro e di una rete familiare, il livello di istruzione e le risorse materiali³⁶. Dunque, l'*habitus* è riproduzione socio-culturale perché genera comportamenti previsti, condizionando la vita degli individui che appartengono ad una classe sociale specifica di appartenenza la quale, come accennato, rientra fra i fattori che discriminano lo stato di benessere.

Il ruolo sociale, ritorna nella sociologia di Parsons (1951; 1965) per il quale la salute è proprio l'espressione dell'individuo di poter assolvere ad esso (ad essi, in senso plurale). Invero, egli suggerisce lo schema AGIL³⁷ che consente di studiare e leggere tutti i sistemi sociali, ivi compreso il rapporto fra individuo e salute (e sistema sanitario/medico). «Il problema della salute viene intimamente affrontato con riferimento ai prerequisiti funzionali del sistema sociale...» (Parsons, 1965:438). Per il sociologo, la malattia è un'alterazione del normale funzionamento dell'individuo (Ivi.) ed è anche, e soprattutto, una relazione problematica per il soggetto che agisce (Ardigò, 1997:153). «La partecipazione al sistema sociale è sempre

³⁵ Si veda anche: Manzo, G. (2004). Verso una teoria delle disuguaglianze di opportunità educative. In *Studi Di Sociologia*, 42(1), 79-113. <http://www.jstor.org/stable/2300495>.

³⁶ Rasulo D, Spadea T., Demaria M., Onorati R. e Costa G. Conta di più da chi nasci o dove arrivi? Determinanti di salute nel corso di vita. In: Costa G., Stroschia M., Zengarini N., Demaria M. 40 anni di salute a Torino. Spunti per leggere i bisogni e i risultati delle politiche. Milano, Inferenze 2017:252-255.

³⁷ AGIL sta per (A) Adattamento (all'ambiente sociale); (G) perseguimento di scopi e fini (Goal); (I) (integrazione) di tipo sociale e L (latenza) controllo societario delle tensioni e delle devianze comportamentali dei singoli. Da Ardigò A., (1997) *Società e salute*, Franco Angeli, Milano, p. 150.

potenzialmente rilevante per lo stato di malattia, per la sua eziologia e per le condizioni di successo nella terapia, nonché per altri suoi aspetti» (Parsons, 1965:440). Questo perché la patologia è un evento a “carattere sociale” (Donati, 2009:284-285).

Il legame con il contesto, l'ambiente sociale e le relazioni è, ancora una volta, “teorizzato” come strettissimo³⁸. E', per dirla alla Husserl (1961), il “mondo-della-vita” (supporto sociale informale e contesto dotato di propria cultura della salute cit. in Ardigò, 1997:191) che incide nella vita quotidiana, nella persone con cui siamo maggiormente a contatto.

Una connessione con il sistema sociale che è presente anche nell'analisi di un altro sociologo, Merton (1938; 1947; 1949) nella sua teoria della “frustrazione strutturale” (o teoria anomica, riprendendo Durkheim, 1983): esiste un gap fra mete culturali e, in questo caso, si può pensare al benessere e risposta alla ai bisogni, nel loro soddisfacimento e mezzi (ossia strumenti e possibilità legittime/i o illegittime/i per raggiungerle. Non tutti gli individui hanno pari opportunità e questa discrepanza, quindi, potrebbe produrre mal-essere e devianza nella società.

E' anche il rischio ad essere a produrre effetti collaterali al sistema sociale, producendo esso stesso pericoli per il benessere degli individui (Beck, 1986): «le scienze non sono assolutamente in grado di reagire ai rischi della civiltà, poiché sono ampiamente corresponsabili della loro nascita e crescita. Anzi: [...] si vanno trasformando in autorevoli istanze legittimanti di un inquinamento e di una contaminazione industriale planetaria di aria, acqua, alimenti [...] [N]ello sforzo di incrementare la produttività, i rischi sono sempre stati trascurati» (Beck, 2000:78-79)³⁹. In contesto sanitario, i rischi possono essere di due tipologie (Lupton, 1995): uno esterno connesso a fenomeni quali inquinamento e fenomeni atmosferici incontrollabili e uno interno ovvero come conseguenza a determinati stili di vita e comportamenti.

Una società in crisi che produce, quindi, rischi, che si traducono in “trasmissione intergenerazionale della povertà” e in possibile “povertà sanitaria”,

³⁸ Parsons, nel suo ragionamento, approfondisce il rapporto medico-paziente sostenendo che la malattia diventa una delle possibilità del sistema sociale capace solo di controllare, in un bilanciamento (non sempre equo) fra diritti e doveri del “paziente”. In Ardigò, 1997:157-174.

³⁹ Si veda anche Giddens A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge (trad. it. *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna 1994. Luhmann N. (1991), *Soziologie des Risikos*, de Gruyter, Berlin (trad. it. *Sociologia del rischio*, Bruno Mondadori, Milano 1996). Per un affondo generale sul rapporto fra rischio e salute in sociologia: da M. Bucchi e F. Neresini (a cura di), *Sociologia della Salute*, Carocci, 2001, pp. 181-201.

di accesso ai diritti e alla partecipazione sociale⁴⁰. D'altra parte, «le disuguaglianze sociali non sono un accidente fortuito Sono delle costruzioni sociali, il prodotto di determinati processi politici, economici, legislativi, culturali» (Gallino, 2007:83 cit. in Borgna, 2017:105)⁴¹.

6. Il tema delle disuguaglianze sociali connesse alla salute, alla luce di quanto detto in breve e di certo non in maniera esaustiva, oggi ancora di più, necessita di una lettura inter-multidisciplinare, considerando variabili che influenzano gli stati di salute, sia a livello (micro) individuale e meso, con variabili di tipo biologico e sociale, che a livello macro (ecologico, socio-ambientale), così come il Covid-19 ha insegnato (Krieger, 2001; Sarti, 2006) (Lucchini et. al,2020)⁴².

Secondo la Saraceno (2015): «la disuguaglianza ha un prezzo alto in termini di indebolimento della coesione sociale, di tassi di criminalità e morbilità e di comportamenti rischiosi per sé e potenzialmente costosi per la società. Per questo ha effetti negativi sullo stesso sviluppo e benessere complessivo di una società. La disuguaglianza economica ha anche un prezzo anche per la stessa democrazia, nella misura in cui la concentrazione della ricchezza e del reddito portano con sé anche concentrazione del potere politico, quindi di influenza sulle decisioni in materia fiscale, di bilancio, della direzione che deve prendere lo sviluppo tecnologico e così via, ovvero su questioni di vitale importanza per le condizioni di vita e le opportunità delle persone»⁴³.

Allora, per tornare alla domanda sfidante della Conferenza: “*Quo vadis Europa?*”

Fondamentale fornire strumenti di contrasto della povertà efficaci, politiche e di interventi secondo un'ottica di prossimità sociale, seguendo le evoluzioni del Welfare State (dissimile in UE).

⁴⁰ Ad oggi, si pensi anche all'impatto delle guerre e dei cambiamenti climatici sulle migrazioni comportando emergenze anche dal punto di vista sanitario.

⁴¹ Si veda anche https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-274-1/978-88-6969-274-1_wjObqef.pdf

⁴² In <https://www.fondazionegorrieri.it/images/pdf/IIsalute-3LucchiniSartiTognettiBordogna.pdf> ma si veda anche: <https://www.fondazionegorrieri.it/images/pdf/IIsalute-4Venturini.pdf>. Inoltre, rapporto ISTAT su “Le condizioni di salute della popolazione. Indagine Multiscopo sulle famiglie. Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari. Anni 1999-2000” a cura di Gargiulo L., Sebastiani G. Roma ISTAT, 2001.

⁴³ Prefazione all'edizione italiana del libro di A. Atkinson, *Disuguaglianza*, Raffaello Cortina Editore, 2015.

Quindi, più Welfare di comunità dove il ruolo dei servizi essenziali è fondamentale per affrontare la povertà e l'esclusione sociale, anche connessa alla dimensione salute-benessere. Si pensi ai servizi per la prima infanzia, l'istruzione e l'educazione (è l'approccio delle capacità di Sen, 1993; 1999), l'accesso al lavoro, l'assistenza socio-sanitaria e alle politiche abitative (Obiettivo Europa 2030-riduzione povertà e EU4Health 2021-2027 - Il 4° programma europeo dedicato alla salute)⁴⁴ che si riversano sul benessere della popolazione.

Ottimizzare la distribuzione della protezione sociale e avviando politiche ad hoc per la limitazione delle disuguaglianze nella salute e costruendo strategie egualitarie connesse al reddito, mirando a processi sostenibili ed inclusivi, soprattutto per quei gruppi più sociali vulnerabili e fragili, colpiti già da processi di esclusione; in un sistema di generale miglioramento della Governance dei determinanti sociali di salute e delle uguaglianze/disuguaglianze di salute, avviando un sistema di continuo monitoraggio e valutazione⁴⁵.

Si tratta di rendere fattivo il "Social Welfare" come sistema integrato, di facile accesso, che riguardi tutti i livelli (sopranazionale, nazionale, regionale e locale secondo il principio di sussidiarietà già esistente), in un'azione coordinata dove centrale resta la partnership tra settore pubblico, privato e quello del volontariato, III settore.

La salute, quale diritto fondamentale e costituzionalmente garantito, consente alle persone di partecipare ad attività sociali ed economiche. E deve essere (in termini di obbligo politico, morale e sociale) la chiave per il benessere, la felicità e la soddisfazione delle persone, metafora e pragmatica di coesione sociale e di legame sociale per tutta la comunità. Meccanismo generativo di uno sviluppo umano integrale (Mulgan, 2006) nell'accezione

⁴⁴ La fortissima carenza di questi servizi proprio nelle regioni – quelle meridionali – ove più alta è l'incidenza della povertà minorile, perciò, rappresenta un cruciale fattore di rafforzamento delle disuguaglianze nelle chances di sviluppo e di vita nelle generazioni più giovani. Ciò vale ancora di più per i bambini figli di migranti in condizione economica modesta o povera, che, oltre a condividere con i coetanei italiani poveri la carenza di risorse familiari necessarie per il pieno sviluppo delle proprie capacità, possono avere anche difficoltà di tipo linguistico e culturale specifiche se i loro genitori sono primo migranti. Ricordo a questo proposito che il 31% delle famiglie straniere con minori si trova in povertà assoluta, a fronte del 7,7% delle famiglie con minori italiane (ISTAT 2019a). in <https://www.centrostudi.cisl.it/attachments/article/603/Politiche%20per%20la%20famiglia%20e%20disuguaglianze-%20pubblicato.pdf> e https://first.art-er.it/_aster_/viewProgramma/767/eu4health-il-nuovo-programma-europeo-dedicato-alla-salute.

⁴⁵ Si veda: <https://www.epicentro.iss.it/globale/determinantiSociali2014>; https://www.dors.it/documentazione/testo/201811/2017_italia%20equita_rapporto.pdf e <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/357867/WHO-EURO-2022-5210-44974-64023-ita.pdf>.

di Zamagni, ripresa in Magatti (2017), di “impresa civilmente responsabile” (Bruni, Zamagni, 2015; Zamagni, 2003). Pena, l'estinzione dell'umano.

Bibliografia

- ARDIGÒ A., (1997), *Società e salute*, Franco Angeli, Milano.
- ATKINSON A., (2015), *Disuguaglianza. Che si può fare?*, Raffaello Cortina Ed., Milano.
- BECK U., (1986), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2000.
- BORGNA P., (2017), Le diseguaglianze sociali non sono un accidente fortuito. L'analisi di Luciano Gallino. In *Sociologia Italiana - AIS Journal of Sociology* n. 9/Aprile:105-119.
- BOURDIEU P., (2013), *Cose dette. Verso una sociologia riflessiva*, Orthotes Editrice, Napoli-Salerno.
- BRUNI L., ZAMAGNI S., (2015), *L'economia civile*, Il Mulino, Bologna.
- COSTA G., MARINACCI C., CALAZZO A. e SPADEA T. (2003). Individual and contextual.
- COSTA G., MARINACCI C., CALAZZO A. e SPADEA T. ((2003). Individual and contextual.
- COSTA G., MARINACCI C., CALAZZO A. e SPADEA T. ((2003). Individual and contextual determinants of inequalities in health: the Italian case. In *Int. J. Health Serv.*;33(4):635-67; discussion 743-9. doi: 10.2190/AM8R-K0DY-F7PM-3RNP. PMID: 14758854.
- COSTA G. e FAGGIANO F., a cura di (1994). L'equità nella salute in Italia: Rapporto sulle
- COSTA G. e FAGGIANO F., a cura di (1994). L'equità nella salute in Italia: Rapporto sulle
- COSTA G., CARDANO M., DEMARIA M., (1998) Storie di salute in una grande città, Città di
- COSTA G., CARDANO M., DEMARIA M., (1998) Storie di salute in una grande città, Città di
- COSTA G., LANDRISCINA T., MARINACCI C. ET AL., I determinanti del fabbisogno di salute e di
- COSTA G., LANDRISCINA T., MARINACCI C.,ET AL., I determinanti del fabbisogno di salute e di
- COSTA G., MARRA M., (2021), Una pandemia disuguale (ma non troppo): perché e cosa si può fare. In *la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, 2:61-79.
- COSTA G., SPADEA T., CARDANO M. (2004), *Disuguaglianze di salute in Italia. In Epidemiologia e Prevenzione*, numero monografico.
- COSTA G., SPADEA T., CARDANO M., (2004) Disuguaglianze di salute in Italia, Epidemiologia.
- Costa G., Spadea T., Cardano M., (2004) Disuguaglianze di salute in Italia, Epidemiologia.

- COSTA, G., D'ERRICO, A., (2006), Inequalities in health: do occupational risks matter?. In *Eur. J. Public Health*, 16, pp. 340.
- COSTA, G., F. FAGGIANO, (a cura di) (1994), *L'equità nella salute in Italia. Rapporto sulle diseguaglianze sociali in sanità*, Franco Angeli, Milano.
- COSTA, G., SPADEA, T., CARDANO, M. (a cura di) (2004) Diseguaglianze di Salute in Italia. In *Epidemiol. Prev*, 28, (3), pp. 1-161.
- determinants of inequalities in health: The italian case. International journal of health determinants of inequalities in health: The italian case. International journal of health disuguaglianze sociali in sanità. Milano: Angeli.
- disuguaglianze sociali in sanità. Milano: Angeli.
- DONATI P. P., (2009), *Teoria relazionale della società*, Franco Angeli, Milano.
- DURKHEIM, É., (1893), *De la division du travail social*, Paris (tr. it.: La divisione del lavoro sociale, Milano 1962).
- DURKHEIM, É., (1987), *Le suicide. Étude de sociologie*, Paris (tr. it.: Il suicidio. Studio di sociologia, Torino 1969).
- DURKHEIM, É., (1925), *L'éducation morale*, Paris (tr. it.: L'educazione morale, Roma 1974).
- ESPOSITO, S. , GIANNITTO, N. , SQUARCIA, A. , NEGLIA, C. , ARGENTIERO, A., MINICHETTI, P. , ... & PRINCIPI, N. (2020), Development of psychological problems among adolescents during school closures because of the COVID-19 lockdown phase in Italy: A cross-sectional survey. In *Frontiers in Pediatrics*, 8, 628072.
- FERRERA M. (2006) *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna.
- GALLINO L. (1993, a cura di), *Disuguaglianza ed equità in Europa*, Bari, Laterza.
- GALLINO L., (2007), *Disuguaglianze globali. Come si producono*, in *Frammenti di un Dizionario per il Giurista-concetti*, disponibile al link: <http://www.dircost.unito.it/dizionario/pdf/Gallino-Diseguaglianze.pdf>.
- GIARELLI G., VENNERI E., (2009), *Sociologia della salute e della medicina*, Franco Angeli, Milano.
- HUSSERL E., (1961), *Le crisi delle scienze europee e la fenomenologia trascendentale*, Il Saggiatore, Milano.
- MAGATTI, M., (2017), *Cambio di paradigma. Uscire dalla crisi pensando al futuro*, Feltrinelli, Milano.
- MCCARTNEY, G., POPHAM, F., McMASTER, R. e CUMBERS, A., (2019), Definizione di salute e disuguaglianze sanitarie. In *Public Health*, 172: 22-30.
- MERTON R., K., (1938) Struttura sociale ed anomia, in (1947), *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna.
- MERTON R., K., (1949) *Teoria e struttura sociale*, vol. 3, Sociologia della conoscenza, Il Mulino, Bologna, 1970.
- MULGAN, G., (2006). The Process of Social Innovation. In *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 1, issue 2:145-162
- PARSONS T., (1951), *Il sistema sociale*, Ed. Comunità, Milano, 1965.

- POPAY, J. ET AL., (2008), *Defining and Measuring Social Exclusion, in Understanding and Tackling Social Exclusion, Final Report to the WHO Commission on Social Determinants of Health from the Social Exclusion Knowledge Network, Part 2*: <https://gsdrc.org/document-library/defining-and-measuring-social-exclusion/>
- ROBERT, S. A., & HOUSE, J. S. (2000). Socioeconomic inequalities in health: Integrating individual, community, and societal-level theory and research. In G. L. Albrecht, R. Fitzpatrick, & S. C. Scrimshaw (Eds.), *The handbook of social studies in health and medicine* (pp. 115–135). Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608412.n9>.
- SAMJI H, WU J, LADAK A, VOSSEN C, STEWART E, DOVE N, LONG D, SNELL G., (2022), Review: Mental health impacts of the COVID-19 pandemic on children and youth - a systematic review. In *Child Adolesc. Ment. Health*. May;27(2):173-189. doi: 10.1111/camh.12501. Epub 2021 Aug 28. PMID: 34455683; PMCID: PMC8653204.
- SEN, A., (1993), Capability and well-being. In Nussbaum, M., & Sen, A. (Eds.) *The quality of life*. Clarendon Press.
- SEN, A., (1993), Capability and well-being. In Nussbaum, M., & Sen, A. (Eds.) *The quality of life*. Clarendon Press.
- SEN, A., (1999), The possibility of social choice. In *American Economic Review*, 89(3), 349–378. <https://doi.org/10.1257/aer.89.3.34>.
- SEN, A., (1999), The possibility of social choice. *American Economic Review*, 89(3), 349–378. <https://doi.org/10.1257/aer.89.3.34>.
- services, 33, 4: 635-667.
- services, 33, 4: 635-667.
- THERBORN, G., (2013), *The Killing Fields of Inequality*, Polity Press, Cambridge:1-2 Torino, Torino.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, (2016), *Report on the World Social Situation*, November 2016:17-31. DOI: <https://doi.org/10.18356/5890648c-en>.
- WIGUNA, T., ANINDYAJATI, G., KALIGIS, F., ISMAIL, R.I. MINAYATI, K., HANAFI, E., ... & PRADANA, K. (2020). Brief research report on adolescent mental well-being and school closures during the COVID-19 pandemic in Indonesia. In *Frontiers in Psychiatry*, 11, 598756.
- ZAMAGNI, S., (2003), L'impresa socialmente responsabile nell'epoca della globalizzazione. In *Notizie di POLITEIA*, XIX, 72, 2003:28-42. ISSN 1128-2401 Link: http://www.politeia-centrostudi.org/doc/Selezione/n_72_Zamagni.pdf.
- ZHOU, J., YUAN, X., QI, H., LIU, R. LI, Y., HUANG, H., ... & WANG, G. (2020). Prevalence of depression and its correlative factors among female adolescents in China during the coronavirus disease 2019 outbreak. In *Globalization and Health*, 16. 10.1186/s12992-020-00601-3.

ABSTRACT

**European health and social inequalities:
the sociological approach in pandemic time**

The relationship between health and social inequalities is very close and concerns multidimensional aspects that the sociological discipline has been trying to investigate since its origins, also in the light of ongoing changes such as globalization, access to digitization, precarization processes, economic, environmental and social crises (also in terms of Welfare and social policies, trust/confidence and crisis in European institutions and Member States), wars, pandemics, family transformations and population aging, in a condition of widespread social insecurity. Therefore, my contribution aims to focus on the concept of health in its sociological, holistic meaning, synonymous with well-being and, in our case, more appropriately with (possible) ill-being in terms of inequalities, poverty and poverty risk, vulnerability, social exclusion, access to care and assistance systems and the impact of Covid-19, reporting some reference data for both the European and Italian contexts.

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DELLA CRISI
DEL CAMBIAMENTO AMBIENTALE
E DELLA SOSTENIBILITÀ

L'UNIONE EUROPEA E LE SFIDE DAL CAMBIAMENTO
E DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Celeste Pesce*

*Il Green deal europeo e la neutralità climatica
entro il 2050*

SOMMARIO: 1. La tutela climatica al centro della sostenibilità ambientale dell'Unione. Piano di indagine e finalità. – 2. Il *Green Deal* e l'attenzione al clima. – 3. Strategia climatica dell'Unione: profili peculiari. – 4. Prospettive future. – 5. Le transizioni europee dinanzi al conflitto bellico ucraino. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Com'è noto, l'Unione europea inserisce tra i propri obiettivi lo sviluppo sostenibile¹, ovvero garantire che il progresso economico sia compatibile con la salvaguardia dell'ambiente anche per le generazioni future². Invero, gli intenti di crescita sociale ed economica in chiave sostenibile integrano le politiche e le azioni dell'Unione³ nonché quelle degli Stati membri atteso che la tutela dell'ambiente grava sull'Unione e sui suoi membri nel rispetto del principio di sussidiarietà⁴.

In un panorama così esteso e trasversale che possiamo appena accennare, si inseriscono il *Green Deal* e la linea climatica ivi inaugurata come *fil rouge* della rivoluzione verde.

Il patto verde, oggetto di una comunicazione della Commissione di dicembre 2019, chiama l'Unione e i suoi membri a riformare il sistema normativo e finanziario al fine di inverdire l'economia dell'Unione, sganciandola dallo sfruttamento e dall'esaurimento delle risorse naturali, per porvi al centro il benessere dei cittadini⁵ in termini di attenzione al clima e all'ambiente. In buona sostanza, il documento intende azzerare le emissioni di gas a effetto serra e trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, con un'economia di mercato moderna, sostenibile e inclusiva

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari.

¹ Art. 3 TUE; art. 11 TFUE; artt. 191-193 TFUE; art. 37 della Carta.

² Art. 3, par. 5, TUE; art. 21, par. 2, lett. f), TUE; art. 11 TFUE; art. 191, par. 1, TFUE.

³ Art. 11 TFUE; art. 3, par. 1, lett. d), TFUE; art. 13 TFUE; art. 114 TFUE; art. 194, par. 1, TFUE.

⁴ Art. 4, par. 2, lett. e), TFUE.

⁵ Art. 3, parr. 3, 5, TUE; art. 11 TFUE.

entro il 2050, ponendosi come obiettivo intermedio la riduzione delle emissioni nette di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030⁶.

Il testo intreccia obiettivi climatici e rivoluzione verde, presentandoli come imprescindibili e funzionali gli uni all'altra. La strategia climatica che ne origina ambisce a sensibilizzare le popolazioni di oggi all'uso ragionevole e responsabile delle risorse naturali per soddisfare le proprie esigenze oltre che per preservare il fabbisogno delle generazioni future, in un'ottica di piena equità intragenerazionale e intergenerazionale. Gli intenti riformatori mirano, pertanto, a declinare la transizione dell'economia europea secondo, principalmente, la lotta ai cambiamenti climatici, in perfetta sintonia con l'accordo di Parigi del 2015, prontamente ratificato dall'Unione⁷. Sicché l'impegno dell'Unione a difesa del clima trova solide fondamenta nei suoi trattati istitutivi e in diversi accordi internazionali. Attualmente, quindi, le norme e le azioni a tutela dell'ambiente e del clima adottate dall'Unione europea sono tra le più avanzate a livello internazionale.

Da un'angolazione strettamente europea, se si considera che la politica climatica dell'Unione rappresenta, sostanzialmente, una specificazione dell'ampia tutela ambientale, diviene agevole comprenderne l'intima connessione con la rivoluzione verde, e la sua imprescindibile centralità e primazia nell'attuazione del *Green Deal*. Per il suo tramite, l'Unione punta non solo a formare la cultura e la politica climatica all'interno dei singoli Stati membri ma anche a riscrivere e guidare il progresso industriale e tecnologico dell'intera Unione all'insegna della sfida climatica.

⁶ Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final. Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione per attuare l'Agenda 2030 ONU e le priorità annunciate negli orientamenti politici della Commissione in carica. V. *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024 – Un'Unione più ambiziosa: il mio programma per l'Europa*, consultabile online.

⁷ Nell'insieme, patto verde e strategia climatica riflettono le ambizioni ultraregionali dell'Unione che, difatti, partecipa alle principali convenzioni internazionali e ai negoziati globali impegnati sul tema, garantendo un significativo apporto all'azione sovranazionale volta a preservare e a migliorare la qualità dell'ambiente, la gestione sostenibile delle risorse naturali e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. Cfr. art. 191, par. 4, co. 1 e 2, TFUE; art. 218, parr. 6 e 8, TFUE; Obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) di cui all'Agenda 2030 ONU: Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU il 25 settembre 2015 *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, consultabile online; Accordo di Parigi del 2015; *G20 Environment Communiqué Final*, Napoli, 22 July 2021; *Joint G20 Energy-Climate Ministerial Communiqué*, Napoli, 23 July 2021; *ENERGY EFFICIENCY AND CIRCULARITY IN A POST PANDEMIC ECONOMY*, Napoli, 23 July 2021; Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP27), Egitto, novembre 2022.

Tanto succintamente osservato, lo studio concentra l'attenzione sull'impegno dell'Unione a fare in modo che la mitigazione climatica caratterizzi la sostenibilità ambientale europea, rendendo la società europea giusta, prospera, inclusiva. Accantonando pretese di esaustività, lo scopo è analizzare lo stato dell'arte della rivoluzione verde nella singolare prospettiva climatica delineata nel patto verde, ricordando che la realizzazione di simili sfide coinvolge l'intero assetto di valori e di principi dell'Unione. Segue una riflessione, seppure breve, sulla possibilità che i contemporanei eventi geopolitici del continente europeo interferiscano con gli intenti ambientali e climatici dell'Unione, mutandone direzione, modalità o tempistiche di attuazione. Infine, si considera l'effettiva capacità dell'Unione di rendere i programmi ambientali e climatici realtà concrete e tangibili, vale a dire, sulle soluzioni di natura giuridica, giurisdizionale e anche politica in grado di vincere le difficoltà riscontrate sul piano nazionale, nella concretizzazione degli intenti teleologici e sistemici delle transizioni vagliate.

2. Come già accennato, il *Green Deal* enfatizza la lotta ai cambiamenti climatici, in termini di strumentalità e di funzionalità ai propositi dello sviluppo sostenibile, evidenziandone la stretta relazione con i settori strategici dell'economia dell'Unione. Il passaggio ad un'economia verde, equa e resiliente comporta cioè l'onere di allineare il sistema economico alle politiche di neutralità climatica, ripensando l'energia, l'edilizia, l'industria, la mobilità in chiave sostenibile ed antropocentrica ma soprattutto climatica.

Di tale guisa, il documento punta a riscrivere il settore finanziario⁸, inserendo nel quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, la sostenibilità economica a difesa del clima⁹ e conferendo un apposito mandato climatico alla Banca europea per gli investimenti; spinge gli Stati ad inverdire i bilanci nazionali, cercando di innestare la cultura socio-sostenibile climatica nelle programmazioni finanziarie dei suoi membri; sovvenziona la ricerca e l'innovazione sostenibili anche in settori affini o comunque funzionali alla transizione verde¹⁰; integra lo sviluppo sostenibile nei piani

⁸ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

⁹ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. V. anche Comunicazione della Commissione - *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile Piano di investimenti del Green Deal europeo*, COM/2020/21 final.

¹⁰ Alla transizione ecologica contribuisce la ricerca in tecnologie pulite finanziata dal programma *Orizzonte Europa*: regolamento (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del

di istruzione e di formazione al fine non solo di interessare ma anche di responsabilizzare la collettività.

La realizzazione di un programma così ambizioso richiede una riflessione sull'esercizio delle competenze ambientali ripartite, notoriamente, tra l'Unione e i suoi Stati e, quindi, sul corretto funzionamento della contitolarità e della sussidiarietà. Senza addentrarci in tecnicismi, la comunicazione guarda ai livelli nazionali come al cuore pulsante della transizione verde e del rispetto degli impegni climatici assunti a Parigi. Così, se, da un lato, si insiste sulle competenze degli Stati membri tenuti ad intraprendere onerose riforme strutturali, normative e finanziarie ispirate al principio del "non nuocere" e del "non arrecare un danno significativo all'ambiente"; dall'altro, l'Unione si impegna a fornire ai governi nazionali gli impulsi necessari a dare attuazione, a livello domestico, all'Accordo di Parigi, assumendo il ruolo di guida e di indirizzo o, meglio, di intermediazione e di traduzione europea delle finalità internazionali.

In definitiva, il modello di *governance* ambientale appare sinergico, multilivello e, particolarmente, attento al coinvolgimento della collettività europea, in armonia con i valori democratici e partecipativi dell'Unione.

3. All'indomani della presentazione del *Green Deal*, l'Unione si è adoperata per declinarne scopi e finalità nell'ottica della difesa climatica, avviando i lavori di revisione o di elaborazione normativa e compiendo una prima e significativa azione con la presentazione, nel maggio 2020, della strategia europea sulla biodiversità per favorire la resilienza dell'ambiente ai cambiamenti climatici¹¹. Nondimeno, un passo importante nella direzione della neutralità climatica arriva a fine giugno 2021, con l'adozione del regolamento (UE) 2021/1119, meglio noto come legge sul clima¹².

Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulla diversità biologica (COP15), (2019/2824(RSP)); risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sull'istituzione di zone marine protette nell'Antartico e la conservazione della biodiversità nell'Oceano australe (2021/2757(RSP)); Comunicazione della Commissione *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Ripartire la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

¹² Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»). C. VOIGT, *Sustainable development as a principle of international law: resolving conflicts between climate measures and WTO law*, Nijhoff, 2009; C. BINET, *L'Europe et son Green Deal: quel avenir pour le climat?*, in *Journal de droit européen*, 2020,

La normativa europea sul clima punta a raggiungere la neutralità climatica nel territorio dell'Unione entro il 2050, e nel ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra nell'Unione di almeno il 55% entro il 2030, promuovendo l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri. Nell'insieme, quindi, il testo responsabilizza l'Unione e, in speciale misura, i suoi membri sui temi della mitigazione climatica.

In altri termini, l'Unione, pure avendo scelto un atto di natura regolamentare direttamente efficace e vincolante, non preconfeziona le misure di tutela climatica ma predispose un progetto di tendenziale armonizzazione che Unione e Stati membri sono chiamati a scrivere e ad implementare – come a rimodulare, ove necessario – in maniera corale e condivisa, sfruttando al meglio la competenza concorrente in tema di ambiente e facendo salve talune azioni di competenza dell'Unione.

Per tale via, la legge climatica esprime le aspirazioni politiche e teleologiche del patto verde e del vigente programma europeo di azione ambientale. Questi ultimi testi mirano, difatti, a modificare priorità e missioni dell'Unione, pure nel rispetto dei principi europei e del riparto di competenze previsto dai trattati. In linea con essi, il modello di *governance* climatica europea si presenta multilivello e, nel medio termine, decentrato, dal momento che la programmazione spetta all'Unione, segnatamente alla Commissione che, in particolare, adotta e riesamina, periodicamente, la strategia dell'Unione sull'adattamento ai cambiamenti climatici in linea con l'accordo parigino; viceversa, la regolazione concreta e di dettaglio è assegnata agli Stati, con valutazioni regolari da parte dell'Unione (Commissione). Così, in armonia con la condivisione dei poteri ambientali e con il principio di sussidiarietà, l'Unione predilige la cooperazione e il dialogo, esercitando una funzione diaframmatica tra la comunità internazionale e i suoi Stati membri e, al contempo, lasciando ampio margine di manovra e di discrezionalità alle autorità interne che, ad ogni modo, è il caso di precisarlo, restano condizionate a comportamenti proattivi nei confronti della linea europea.

Riflettendo sul modello proposto o, se si preferisce, su possibili alternative, occorre tenere a mente che, in virtù del principio di sussidiarietà, l'Unione avrebbe potuto avocare la competenza climatica, escludendo i livelli nazionali. Più semplicemente, l'Unione avrebbe potuto accentrare i poteri climatici, ritenendo opportuno conseguire gli obiettivi a livello sovranazionale a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione. Una simile opzione, seppure legittima, avrebbe però aggravato, con

n. 269, p. 207-211; A. SIKORA, *European Green Deal: legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA-Forum*, 2021, vol. 21, n. 4, p. 681-697.

molta probabilità, quell'insufficiente azione ambientale degli Stati che l'Unione intende combattere anche in seno alla comunità internazionale. Senza, poi, considerare che un'imposizione a monte delle politiche in parola avrebbe fatto svanire, quasi certamente, l'idea di una transizione verde che parte dal basso. Pertanto, la scelta dell'Unione di non richiamare a sé la competenza convince e si rivela rispondente allo scopo che resta, vale la pena ribadirlo, quello di sensibilizzare i livelli nazionali a formare e ad implementare la cultura sostenibile nell'accezione climatica.

Se ciò è condivisibile e da accogliere con plauso, meno incisivo appare il monitoraggio sulle misure nazionali svolto dalla Commissione, poc'anzi accennato. Brevemente, l'esecutivo europeo, qualora valuti le politiche nazionali non coerenti con l'obiettivo europeo di neutralità climatica, può formulare raccomandazioni agli Stati che, per contro, forniscono spiegazioni su come intendono seguirle o, in alternativa, qualora siano decisi a discostarsene, sono tenuti, semplicemente, a motivare le proprie ragioni¹³. Sicché, la fase del monitoraggio e del controllo assume un carattere politico, traducendosi in forme di *moral suasion*.

Le maggiori perplessità riguardano, tuttavia, non tanto la possibilità, pure discutibile, che gli Stati intraprendano una direzione differente rispetto a quella suggerita dalla Commissione quanto il fatto che una simile scelta non sia preceduta da una opportuna dialettica con l'Unione o, se si preferisce, che l'onere della motivazione sia ritenuto in grado di soddisfare ed esaurire il monitoraggio dell'Unione e, al contempo, di rendere i governi centrali liberi di procedere. Di qui una possibile debolezza dell'impianto regolatorio sotto il profilo dell'effettività e dell'efficacia che, però, potrebbe svanire riflettendo in un'ottica sistemica. Invero, gli Stati sono tenuti ad esercitare le competenze, soprattutto, quelle condivise nel rispetto dei trattati europei e dei principi che informano le politiche ed il funzionamento dell'Unione. Pertanto, un governo centrale che intraprenda una politica ambientale contraria a quella tracciata dai testi di diritto primario e derivato dell'Unione, si espone ad una procedura di infrazione e quindi al controllo sugli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione esercitato dalla Commissione e dal giudice dell'Unione. Più in generale, il rimedio giurisdizionale resta esperibile dal momento che gli obiettivi climatici, pure essendo in fase embrionale, sono formulati in maniera giuridicamente vincolante per gli Stati membri sicché l'inesatta o la mancata realizzazione a livello nazionale può determinare l'intervento della Corte di giustizia. Grande quindi la responsabilità degli Stati nel curare le principali

¹³ Art. 7 reg. (UE) 2021/1119 cit.

azioni previste dal regolamento tra cui definire il ritmo di riduzione delle emissioni fino al 2050; sviluppare un sistema di monitoraggio dei progressi compiuti; garantire una transizione verde efficiente ed equa.

Da notare, ancora, che la normativa climatica evidenzia il ruolo del Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici¹⁴, puntando ad incrementare valutazioni indipendenti e di natura tecnico-scientifica fondate sul decisivo contributo degli esperti. Sebbene il regolamento preveda disposizioni di natura generale sui compiti del Comitato, l'attività consultiva può avere un ruolo di impulso ed incidere sulle decisioni climatiche che l'Unione e gli Stati sono chiamati ad adottare. Nondimeno, è opportuno che le scelte politiche restino ispirate ai principi regolatori della tutela ambientale europea, pure nell'alveo di un ampio confronto e dialogo scientifico. Per tale via, è auspicabile che la precauzione continui a supportare i *decision maker* qualora i termini scientifici siano incerti e che, viceversa, la prevenzione ispiri ed indirizzi le scelte politiche dinanzi ad evidenze tecnico-scientifiche inconfutabili.

Una breve menzione, infine, va all'intento della legge climatica di realizzare una *governance* ambientale partecipata, anche se la scelta degli strumenti e delle regole del dialogo resta delegata ad altre norme o posticipata alla fase attuativa.

Nel complesso, pure residuando margini perfezionabili, il regolamento in esame declina la strategia climatica dell'Unione nella cornice valoriale dello sviluppo socio-sostenibile; ancora, individua una linea di confronto costruttivo che forma – e non impone – l'adozione di politiche a difesa del clima. L'approccio scelto coniuga i trattati con la natura programmatico-politica della transizione verde. Dal punto di vista più generale, la normativa dell'Unione, pure avendo rilevanza interna, ha dei precisi riflessi a livello internazionale. Appare difatti evidente la finalità dell'Unione di spingere i suoi Stati membri a rispettare i parametri di tutela dell'ambiente fissati a livello sovranazionale dall'Accordo di Parigi.

4. Nella direzione indicata si inserisce, altresì, la proposta di istituire un fondo sociale per il clima¹⁵ volto a finanziare le riforme funzionali alla neutralità climatica. La bozza di regolamento in discussione vuole definire nel territorio dell'Unione e sovvenzionare, in maniera specifica, le nozioni di “povertà energetica” e di “povertà da mobilità”, intendendo con la prima la difficoltà delle famiglie ad accedere ai servizi energetici essenziali; con

¹⁴ Art. 3 reg. (UE) 2021/1119 cit.

¹⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima, COM/2021/568 final, 2021/0206/COD.

la seconda, i cospicui costi di trasporto che i nuclei familiari affrontano per spostarsi. In concreto, il Fondo sociale per il clima intende finanziare misure in grado di combattere la povertà energetica e da mobilità, sia a breve che a lungo termine, riducendo tasse e canoni energetici, introducendo incentivi per la ristrutturazione e il passaggio a fonti rinnovabili negli edifici, per il passaggio dal trasporto privato a quello pubblico.

Se chiara è la matrice di equità sociale oltre che di coesione economica sociale e territoriale, va, altresì, evidenziato che il testo svela un disegno politico significativo in termini di tutela dei diritti e dei valori fondanti l'Unione europea. In particolare, il Parlamento concentra sì l'attenzione sulle realtà remote o meno sviluppate dell'Unione, ma non dimentica, poi, di agire politicamente per chiudere i fondi a quei Paesi che non rispettino i diritti fondamentali della persona e lo Stato di diritto.

Ancora, rileva il programma di riforme *Pronti per il 55%*, lanciato dalla Commissione, il 14 luglio 2021, per garantire l'obiettivo climatico dell'Unione entro il 2030, lungo il cammino verso la neutralità climatica fissata per il 2050¹⁶. La comunicazione se, da un lato, intende accompagnare e supportare l'implementazione della legge europea per il clima per allineare l'Unione agli impegni parigini, dall'altro, proseguendo il cammino di profonda trasformazione indicato dal *Green Deal*, insiste sulla sfera economica, sociale e industriale, avanzando riforme legislative che revisionano o, al contrario, innovano del tutto, introducendo discipline moderne e in sintonia con i propositi climatici dell'Unione.

Ne nasce una visione a lungo termine che punta a rendere l'Unione (entro il 2050) sempre più resiliente ai cambiamenti climatici. Le riforme necessarie intervengono su livelli diversi, mirando sia a migliorare la conoscenza sulla protezione degli ecosistemi, sia ad integrare gli scopi della mitigazione climatica nelle politiche macrofiscali nazionali¹⁷. I governi centrali, invero, restano i protagonisti del nuovo corso sin qui considerato.

5. L'impegno profuso dall'Unione conferma che è possibile riscrivere l'economia europea, finalizzando la collaborazione interistituzionale tra l'Unione e i suoi membri al benessere delle persone.

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *Fit For 55% realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, 14 luglio 2021, COM (2021) 550final. Il programma recepisce anche le conclusioni del Consiglio dell'Unione, del 3 giugno 2021, *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*.

¹⁷ Cfr. Conclusioni del Consiglio del marzo 2022.

Se ciò conferisce all'Unione linearità tra intenti ed azioni, è pure vero che eventi eccezionali o comunque sopravvenuti possono incidere sul percorso tracciato. Invero, riflettendo sugli effetti della guerra in corso sulla politica climatica ed ambientale dell'Unione, l'invasione dell'Ucraina ha reso evidente la necessità di accelerare la transizione energetica del territorio europeo per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili importati e per proteggersi, nel breve termine, dall'aumento dei prezzi.

Sicché gli eventi ai confini dell'Unione hanno accentuato la resilienza europea e hanno focalizzato l'attenzione dell'Unione sulle strategie volte ad arginare, sempre più, la vulnerabilità energetica del proprio territorio, senza pregiudizio per la neutralità climatica. Una decisa risposta dell'Unione volta a contenere le perturbazioni del mercato energetico causate dal conflitto bellico, è arrivata, nel marzo 2022, con la presentazione del piano *REPowerEU*¹⁸.

Il programma, facendo leva sui valori e sulle politiche europee, dispiega l'azione comune europea per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili. Tuttavia, è bene precisarlo, il testo non mette in discussione la strategia energetica legata al patto verde ed elaborata dalla Commissione nel settembre 2020. Anzi, ne innalza le sfide¹⁹, intervenendo a sostegno delle proposte normative al vaglio dei colegislatori europei che consentono di avanzare verso un'economia energetica climaticamente neutra²⁰. Difatti, il documento delinea un cronoprogramma di riforme normative da completare entro il 2027, per diversificare l'approvvigionamento energetico dell'Unione, produrre energia pulita e, intanto, risparmiare consumi e

¹⁸ Comunicazione della Commissione, *REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, Strasburgo, 8 marzo 2022, COM(2022) 108 final.

¹⁹ La strategia energetica comprende la revisione della normativa che ha ispirato gli obiettivi del *Quadro 2030 per il clima e l'energia*, approvato dal Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014; il riesame del quadro normativo per le infrastrutture energetiche; la revisione della tassazione dei prodotti energetici, dando rilevanza agli aspetti ambientali: direttiva 2018/2001/UE sulle fonti rinnovabili; direttiva 2018/2002/UE sull'efficienza energetica; proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, COM (2021) 563, 2021/0213/CNS.

²⁰ In generale, il settore energetico rientra nell'ampia strategia industriale, presentata dalla Commissione nel marzo 2020, pensata in ragione della digitalizzazione e delle nuove tecnologie per decarbonizzare e modernizzare le industrie ad alta intensità energetica. Il piano industriale si pone obiettivi amplissimi, attraendo a sé la promozione dell'efficienza energetica, la riflessione sulla proprietà intellettuale, il riesame delle norme europee in materia di concorrenza, l'elaborazione di un libro bianco per contrastare gli effetti distorsivi delle sovvenzioni estere nel mercato unico. Cfr. Comunicazione della Commissione – *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, Bruxelles, 10 marzo 2020, COM(2020) 102 final; Annex 2 Allegato della Comunicazione della Commissione *L'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita*, Bruxelles, 17 maggio 2018, COM(2018) 293 final.

costi energetici. Diversi già gli accordi siglati dall'Unione per raggiungere l'indipendenza energetica nel suo territorio entro il termine fissato²¹ o, comunque, in corso di discussione con i Paesi già *partner*²².

L'Unione supporta la nuova strategia con finanziamenti mirati ed investimenti supplementari, operando sul dispositivo per la ripresa e la resilienza²³ e differenziando le fonti di finanziamento del piano energetico. Fondi aggiuntivi provengono dai sussidi della politica di coesione, dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, dal meccanismo per collegare l'Europa²⁴, dal Fondo per l'innovazione, dagli investimenti privati, dalle obbligazioni della Banca europea per gli investimenti emesse a beneficio degli obiettivi socio-sostenibili dell'Unione, dalla collaborazione con *partner* internazionali. Parimenti, gli Stati membri sono tenuti ad inserire un capitolo *REPowerEU* nei loro piani di ripresa e resilienza.

Dunque, all'aumentare dell'instabilità sul fronte orientale dell'Europa, l'Unione reagisce, guidando ed indirizzando i suoi membri come annunciato nel regolamento sulla neutralità climatica; anima la riflessione sugli sforzi politici, strutturali e finanziari di cui le transizioni necessitano a livello nazionale e regionale europeo. Non solo. L'Unione si mostra ancora più determinata a superare le disuguaglianze e le disparità prese di mira dalla rivoluzione socio-sostenibile europea e, difatti, amplificate dalla guerra. Allo scopo, interviene a rafforzare il meccanismo per una transizione giusta²⁵ che fornisce sostegno finanziario e assistenza tecnica alle regioni più bisognose o per le quali il conseguimento della neutralità climatica risulta più impegnativo che per altre.

L'implementazione della strategia energetica così rimodulata rappresenta per l'Unione un banco di prova importante in termini di resilienza

²¹ Cfr. *memorandum* d'intesa su un partenariato strategico nel settore dell'energia, firmato, il 18 luglio 2022, dall'UE e dall'Azerbaijan; *IPCEI Hy2Tech* approvato, il 15 luglio 2022, dalla Commissione quale primo importante progetto di comune interesse europeo nel settore dell'idrogeno; *Global Methane Pledge* (GMP), varato, il 17 giugno 2022, tra UE, Stati Uniti e altri 11 paesi a beneficio del clima e della sicurezza energetica; *memorandum* d'intesa trilaterale per l'esportazione di gas naturale verso l'Europa, siglato, il 15 giugno 2022, tra l'UE, l'Egitto e Israele.

²² Nel giugno 2022, l'Unione e la Norvegia si sono impegnate a rivedere il loro partenariato per aumentare le forniture di gas a breve e a lungo termine, affrontare il problema dei prezzi elevati dell'energia e rafforzare la cooperazione in materia di energia pulita.

²³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁴ Regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014. V. anche programma MCE 2.0 e "Mobility as a service" (Maas).

²⁵ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta.

energetico-climatica come di politica estera. Invero, il testo lascia intravedere accanto alla fine della dipendenza energetica dell'Unione dalle fonti russe già prima del 2030, la nascita di mercati energetici sostenibili in grado di riscrivere le relazioni e gli equilibri geopolitici sinora noti.

Concludendo, dinanzi a contingenze straordinarie, l'Unione conferma le sue politiche, è pronta a rimodularle ma non a contrarre i livelli di tutela già stabiliti. La determinazione dell'Unione di non regredire ma di guardare alle difficoltà che il cammino delle riforme può incontrare come a delle opportunità di crescita e di avanzamento del processo di integrazione, appare, quindi, indiscutibile.

6. Se le misure esposte testimoniano l'attivismo dell'Unione a tutela dell'ambiente e della difesa climatica, è pure vero che le scadenze temporali fissate al 2030 e al 2050, finiscono per amplificare perplessità e problematiche, rendendo la neutralità climatica una chimera. In eguale modo, eventi straordinari, risvegliano sì la resilienza e la flessibilità dell'Unione, ma spingono, altresì, a ritenere che le difficoltà che la rivoluzione ambientale incontra, hanno origine all'interno dell'Unione e non al suo esterno.

Invero, le criticità maggiori riguardano i livelli nazionali che difatti non riescono a pareggiare il dinamismo dell'Unione, cumulando ritardi o inadempienze a causa della farraginoso macchina burocratica interna o della miopia dei governi centrali in termini di benefici socio-economici derivanti dal compimento dell'ideologia ambientale e climatica dell'Unione.

Sicché, le mire dell'Unione rischiano di arenarsi all'interno degli Stati membri e di fallire, altresì, nell'intento di rendere questi ultimi i veri attori dell'azione climatica dell'Unione. Ne consegue che il fine ultimo delle innovazioni introdotte dalla normativa esaminata sia rimuovere le resistenze e/o le problematiche nazionali in tema di implementazione della cultura socio-sostenibile.

Le modalità attraverso cui l'Unione possa perseguire finalità di tale portata paiono molteplici. Talune peculiarità dell'Unione, quali la vocazione geografica circoscritta, i poteri attribuiti, il controllo giurisdizionale sul rispetto degli obblighi, possono senz'altro salvaguardare l'attuazione degli atti vincolanti adottati dall'Unione, arginando situazioni patologiche degli Stati membri. In particolare, il vaglio della Corte di giustizia sul rispetto degli obblighi da parte dei suoi membri con le conseguenze giuridiche e risarcitorie che ne possono derivare, può "forzare" i governi nazionali ad attuare le politiche ambientali europee e i relativi atti di diritto derivato.

Nondimeno, il controllo giurisdizionale esperibile nei confronti dei Paesi inadempienti sembra soddisfare solo in parte le mire teleologiche ambientali

e climatiche dell'Unione, soprattutto, se si considera che l'obiettivo di fondo delle strategie sinora discusse è realizzare una economia europea sostenibile, equa e climaticamente neutra nell'alveo della collaborazione, del dialogo nonché della solidarietà.

Se quindi la sfida è stravolgere il processo decisionale che guida l'integrazione europea, amplificandone i benefici in termini di equità generazionale, ai rimedi giurisdizionali, seppure irrinunciabili e sempre azionabili, vanno preferite soluzioni di natura politica. Accordi di cooperazione interistituzionale verticale, potendo garantire agli Stati membri il supporto necessario a superare le problematiche interne, paiono maggiormente in linea con le finalità perseguite. Ancora, il confronto in seno all'Unione con i governi nazionali in chiave cooperativa e solidale e soluzioni comuni, condivise e corali elaborate nel contesto istituzionale dell'Unione in ragione di quanto concretamente realizzabile all'interno degli Stati membri sembrano in grado di risolvere le difficoltà di natura amministrativa e/o economico-finanziarie riscontrate dagli Stati in fase di attuazione delle riforme politico-strutturali imposte dalla mitigazione climatica.

Una simile angolazione riflette del resto la natura concorrente della competenza ambientale e realizza, in buona sostanza, il significato della sussidiarietà come della *governance* multilivello auspicata dal patto verde, dal programma ambientale europeo nonché dalla normativa climatica dell'Unione.

In definitiva, se è vero che il *Green Deal*, il suo pacchetto attuativo e la strategia climatica dell'Unione sono realmente in grado di riscrivere l'economia europea in chiave sostenibile, solidale, inclusiva o se si preferisce, semplicemente, antropocentrica, è ugualmente indubbio che gli obiettivi sinora indagati, uniti alle possibili interferenze esterne di geopolitica internazionale, richiedono all'Unione di rafforzarsi, diminuendo margini di vulnerabilità interna, nel rispetto della contitolarità della tutela ambientale. Per tale via, la sostenibilità e la difesa del clima possono divenire concretamente l'unità di misura resiliente della prosperità europea.

ABSTRACT

The European Green Deal and climate neutrality by 2050

The study focuses attention on the Union's commitment to ensure that climate mitigation characterizes and informs European environmental sustainability, making European society just, prosperous, inclusive. The aim is to analyse the state of the art of the green revolution in the singular climate perspective outlined in the green pact, recalling that the realization of similar challenges involves the entire set of values and principles that inform the functioning and action of the Union. A reflection, therefore, falls on the possibility that the contemporary geopolitical events of the European continent interfere with the environmental and climate objectives of the Union. We then wonder about the effective capacity of the Union to make environmental and climate programs concrete and tangible realities in its territory.

Idiano D'Adamo*

*Analisi dei Sustainable Development Goals (SDGs)
dell'Agenda 2030 in Europa:
valutazioni ed implicazioni economiche*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli obiettivi di ricerca. – 3. Metodologia. – 4. Definizione degli scenari di analisi. – 5. Valutazione della performance economica degli SDG nei paesi europei. – 6. La suddivisione dei paesi europei in funzione del valore scomposto del SDG economico. – 7. Indicatore economico SDG revisionato. – 8. Il nesso tra l'indicatore degli SDGs economici e la crescita economica. – 9. Comparazione indicatore economico SDG e PIL pro capite. – 10. Future direzioni della ricerca. – 11. Conclusioni.

1. Il numero significativo di indicatori disponibili associati ai Sustainable Development Goals (SDGs) implica l'esistenza di potenziali relazioni¹ ed è quindi necessario individuare un approccio in grado di catturarle². Sebbene gli SDGs non siano esenti da critiche (le aree economiche e ambientali sembrano essere meno rappresentate negli SDGs³ e alcuni lavori hanno proposto una panoramica generale di tutti questi obiettivi⁴, mentre altri si sono concentrati su aspetti specifici⁵, essi forniscono una grande opportunità per misurare,

* Professore associato di economia e gestione delle fonti e dei servizi energetici, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

¹ BALI SWAIN, R., RANGANATHAN, S., 2021. Modeling interlinkages between sustainable development goals using network analysis. *World Dev.* 138, 105136. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105136>.

² KHAN, M.F., PERVEZ, A., MODIBBO, U.M., CHAUHAN, J., ALI, I., 2021. Flexible Fuzzy Goal Programming Approach in Optimal Mix of Power Generation for Socio-Economic Sustainability: A Case Study. *Sustainability* 13, 8256. <https://doi.org/10.3390/su13158256>.

³ GIANNETTI, B.F., AGOSTINHO, F., ALMEIDA, C.M.V.B., LIU, G., CONTRERAS, L.E. V., VANDECASTEELE, C., COSCIEME, L., SUTTON, P., POVEDA, C., 2020. Insights on the United Nations Sustainable Development Goals scope: Are they aligned with a 'strong' sustainable development? *J. Clean. Prod.* 252, 119574. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119574>.

⁴ HUAN, Y., LIANG, T., LI, H., ZHANG, C., 2021. A systematic method for assessing progress of achieving sustainable development goals: A case study of 15 countries. *Sci. Total Environ.* 752, 141875. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141875>.

⁵ BALI SWAIN, R., RANGANATHAN, S., 2021. Modeling interlinkages between sustainable development goals using network analysis. *World Dev.* 138, 105136. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105136>.

monitorare e valutare i progressi verso la sostenibilità. Gli SDGs rappresentano un quadro altamente interconnesso⁶ per conciliare la crescita economica con l'attenzione per l'ambiente. Pertanto, gli SDGs richiedono approcci di governance integrati caratterizzati dal ruolo del settore pubblico e privato nella promozione dello sviluppo sostenibile. Inoltre, comprendere il vero significato del concetto di sviluppo sostenibile e incorporarlo nelle politiche nazionali si rivela fondamentale per il raggiungimento degli SDGs⁷. L'uso dell'analisi multicriteria (MCDA) è appropriato per valutare diversi obiettivi e questa metodologia può essere utilizzata per aggregare diversi SDGs (inclusi i pilastri sociali, ambientali ed economici) al fine di confrontare diversi territori⁸.

2. Tenendo conto di ciò, e concentrandosi sull'Unione Europea come caso di studio rilevante, questo lavoro mira a monitorare i progressi degli Stati membri (SM) verso il raggiungimento degli SDGs. La ricerca sullo sviluppo sostenibile ha posto maggiore enfasi sulla dimensione economica⁹ e, di conseguenza, il primo obiettivo di ricerca (RO1) di questo studio mira a condurre una valutazione della performance economica degli SDG nei Paesi europei. Inoltre, la crescita economica sostenibile viene tipicamente confrontata con altre variabili come il Prodotto Interno Lordo (PIL), gli investimenti verdi e le emissioni di CO₂¹⁰, e si cercano misure di benessere economico alternative al PIL per misurare il loro legame con gli SDGs¹¹.

worlddev.2020.105136.

⁶ KHAN, M.F., PERVEZ, A., MODIBBO, U.M., CHAUHAN, J., ALI, I., 2021. Flexible Fuzzy Goal Programming Approach in Optimal Mix of Power Generation for Socio-Economic Sustainability: A Case Study. *Sustainability* 13, 8256. <https://doi.org/10.3390/su13158256>.

⁷ GIANNETTI, B.F., AGOSTINHO, F., ALMEIDA, C.M.V.B., LIU, G., CONTRERAS, L.E. V., VANDECASTEELE, C., COSCIEME, L., SUTTON, P., POVEDA, C., 2020. Insights on the United Nations Sustainable Development Goals scope: Are they aligned with a 'strong' sustainable development? *J. Clean. Prod.* 252, 119574. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119574>.

⁸ HUAN, Y., LIANG, T., LI, H., ZHANG, C., 2021. A systematic method for assessing progress of achieving sustainable development goals: A case study of 15 countries. *Sci. Total Environ.* 752, 141875. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141875>.

⁹ ABAD-SEGURA, E., GONZÁLEZ-ZAMAR, M.-D., 2021. Sustainable economic development in higher education institutions: A global analysis within the SDGs framework. *J. Clean. Prod.* 294, 126133. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.126133>.

¹⁰ GYAMFI, B.A., OZTURK, I., BEIN, M.A., BEKUN, F.V., 2021. An investigation into the anthropogenic effect of biomass energy utilization and economic sustainability on environmental degradation in E7 economies. *Biofuels, Bioprod. Biorefining* 15, 840-851. <https://doi.org/10.1002/bbb.2206>.

¹¹ COOK, D., DAVÍÐSDÓTTIR, B., 2021. An appraisal of interlinkages between macro-economic indicators of economic well-being and the sustainable development goals. *Ecol. Econ.* 184, 106996. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.106996>.

Di conseguenza, i risultati del RO1 possono essere utilizzati per perseguire il secondo obiettivo di ricerca (RO2) di questo documento, che consiste nel valutare il nesso tra gli SDGs economici e la crescita economica in Europa attraverso metodi quantitativi.

3. La metodologia del nostro lavoro si basa sulla MCDA. Siamo partiti dalla classificazione fornita da alcuni autori¹² che ha suddiviso gli SDGs nei tre pilastri della sostenibilità: sociale, economico e ambientale. La nostra attenzione si è concentrata sul pilastro economico e quindi sono stati considerati gli SDG 7 (Energia accessibile e pulita), SDG8 (Lavoro dignitoso e crescita economica), SDG9 (Industria, innovazione e infrastrutture), SDG11 (Città e comunità sostenibili) e SDG12 (Consumo e produzione responsabili). Eurostat offre una serie di indicatori per ciascuno di questi SDG. Abbiamo preso in considerazione tutti gli indicatori disponibili per un numero complessivo di 35. Una volta definiti i criteri, il passo successivo è stato quello di costruire un indicatore complessivo degli SDG economici confrontando le prestazioni di tutti i 27 Paesi europei. L'analisi temporale basata su più anni è in grado di catturare informazioni più dettagliate rispetto all'analisi annuale. Per questo motivo, gli indicatori Eurostat sono stati raccolti su un periodo di cinque anni (dal 2015 al 2019, ovvero l'ultimo anno disponibile); laddove vi sono dati mancanti si considerano quelli dell'anno precedente. Inoltre, se erano forniti in modo assoluto non consentendo un confronto tra i diversi Paesi, si procede alla normalizzazione del dato mediante la popolazione. Infine, è stato condotto un altro processo di normalizzazione per tutti gli indicatori, assegnando il valore 1 ai Paesi con i risultati migliori e il valore 0 ai Paesi con i risultati peggiori¹³. Agli altri Paesi è stato assegnato un valore intermedio tra 0 e 1, calcolato sulla base dei valori massimi e minimi. Altri approcci hanno proposto obiettivi di riferimento per misurare la performance dei singoli indicatori¹⁴.

¹² COSTANZA, R., DALY, L., FIORAMONTI, L., GIOVANNINI, E., KUBISZEWSKI, I., MORTENSEN, L.F., PICKETT, K.E., RAGNARSDOTTIR, K.V., DE VOGLI, R., WILKINSON, R., 2016. Modelling and measuring sustainable wellbeing in connection with the UN Sustainable Development Goals. *Ecol. Econ.* 130, 350-355. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.07.009>.

¹³ D'ADAMO, I., GASTALDI, M., IMBRIANI, C., MORONE, P., 2021. Assessing regional performance for the Sustainable Development Goals in Italy. *Sci. Rep.* 11, 24117. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-03635-8>.

¹⁴ RUIZ, F., CABELLO, J.M., 2021. MRP-PCI: A Multiple Reference Point Based Partially Compensatory Composite Indicator for Sustainability Assessment. *Sustainability* 13, 1261. <https://doi.org/10.3390/su13031261>.

4. Per quanto riguarda i pesi, si è ritenuto che tutti gli indicatori concorrono con la stessa rilevanza al raggiungimento della sostenibilità e si è quindi attribuita loro la stessa importanza. Questa scelta è stata fatta in accordo con la letteratura¹³. In questo lavoro, lo scenario con uguale ponderazione tra tutti gli indicatori è stato confrontato con lo scenario con uguale peso assegnato a tutti gli SDG, indipendentemente dal numero di indicatori per ogni SDG nelle regioni italiane. Alcuni autori hanno sottolineato che l'assegnazione di pesi uguali agli indicatori è un passo fondamentale nell'analisi sostenibile e la revisione della letteratura premia il metodo della ponderazione uguale¹⁵. Inoltre, poiché la nostra analisi mirava a confrontare gli SDGs economici con la crescita economica, e considerando che tra i 35 indicatori selezionati, figura il PIL pro capite, tale indicatore è stato trascurato. L'indicatore rivisto degli SDG economici è stato confrontato con i seguenti indicatori: Spesa per consumi finali delle famiglie, Esportazioni-Importazioni di beni e servizi, Occupati, Produttività del lavoro, Costo unitario del lavoro, Valore aggiunto lordo e Capitale fisso lordo. Anche questa scelta è stata fatta in accordo con gli indicatori disponibili forniti da Eurostat.

5. Il primo risultato (RO1) di questo studio è quello di identificare un unico valore per i 27 Paesi europei considerando il contributo di tutti gli indicatori relativi agli SDGs economici. Il valore finale si ottiene assegnando a ciascun indicatore la stessa rilevanza, attraverso la media e la normalizzazione. Il nuovo indicatore coglie aspetti economici della sostenibilità che il PIL non coglie. Il PIL quindi non ha più un peso di 1,00, ma all'interno di questo lavoro ha un peso di circa 0,03 (ottenuto dal rapporto tra 1 e il numero di indicatori). I risultati mostrano un trend che tende a non discostarsi negli ultimi 5 anni. Infatti, esiste una correlazione quasi perfetta tra i valori registrati nel 2019 e quelli del periodo 2015-2019. Lo stesso si verifica anche per il PIL pro capite. L'Europa settentrionale e occidentale è quella che presenta i valori migliori, con la Svezia che presenta il valore più alto con 0,720, seguita da Danimarca (0,689), Paesi Bassi (0,655) e Finlandia (0,648). Per comprendere i fattori determinanti di questo risultato, è possibile scomporre i risultati in base ai singoli SDG e vedere se un Paese ottiene buoni risultati in tutti. Emergono differenze tra i vari SDG economici. In particolare, i Paesi possono essere suddivisi

¹⁵ GAN, X., FERNANDEZ, I.C., GUO, J., WILSON, M., ZHAO, Y., ZHOU, B., WU, J., 2017. When to use what: Methods for weighting and aggregating sustainability indicators. *Ecol. Indic.* 81, 491–502. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2017.05.068>.

secondo il seguente approccio: Paesi che hanno un valore superiore alla media europea (U) e Paesi che hanno un valore inferiore a tale media (D).

6. All'interno di questi due macro-gruppi, sono stati poi individuati i Paesi che superano la media europea in ogni SDG. Danimarca e Austria sono gli unici due Paesi a ottenere questo risultato e sono classificati nella classifica come U5. Analizzando i Paesi leader nella classifica generale, sia la Svezia che la Finlandia rientrano nella categoria U4, in quanto sono entrambe al di sotto della media europea nell'SDG 12. Vale la pena notare che i due Paesi sono al primo posto negli SDG 7 (Svezia) e 11 (Finlandia). Al contrario, i Paesi Bassi sono al primo posto negli altri tre SDG considerati, ma si collocano al di sotto della media europea negli SDG 7 e 11 - e pertanto sono classificati U3. Undici Paesi sono al di sopra della media dell'UE-27: Irlanda, Germania, Belgio, Francia e Lussemburgo sono tra gli U4 e la Slovenia tra gli U3. In termini di Paesi non performanti, Spagna e Malta sono classificati D2, il che significa che in 2 SDG sono al di sotto della media europea, mentre Lituania, Polonia, Grecia, Cipro e Bulgaria hanno una performance debole in tutti e 5 gli SDG (D5). Quindi da un punto di vista geografico, i Paesi del Nord e del Centro Europa sembrano prestare maggiore attenzione al raggiungimento di obiettivi sostenibili, rispetto ai Paesi del Sud e dell'Est Europa. Un'analisi approfondita dei risultati sottolinea la natura eterogenea dei territori europei, dove ogni Paese può essere particolarmente virtuoso in un SDG e debole in un altro. Ad esempio, nel SDG7 Svezia, Danimarca e Lettonia hanno raggiunto i risultati migliori e Lituania, Cipro e Lussemburgo quelli peggiori. Nel SDG 8, Paesi Bassi, Svezia e Danimarca sono i Paesi con le migliori prestazioni, mentre Bulgaria, Grecia e Romania si trovano in una situazione critica. Paesi Bassi, Danimarca e Svezia assumono buoni valori nel SDG 9, mentre Grecia, Cipro e Bulgaria sono in fondo alla classifica. Nel SDG 11 Finlandia, Irlanda ed Estonia eccellono, mentre Grecia, Romania e Bulgaria rimangono al di sotto. Infine, i Paesi Bassi si distinguono fortemente nel SDG 12, seguiti da Francia e Italia, mentre Lituania, Estonia e Bulgaria si collocano al lato opposto dello spettro.

7. La fase successiva del lavoro consiste nel calcolare il nuovo indicatore rivisto degli SDG economici, ossia composto da 34 indicatori che non tengono conto dell'indicatore del PIL pro capite. Da un punto di vista numerico, il valore dell'indicatore complessivo varia al massimo di 0,013 e quindi si registra una variazione limitata. Tuttavia, va notato che solo due Paesi (Lussemburgo e Irlanda) mostrano una diminuzione del loro valore

e questo perché hanno un PIL pro capite molto più alto rispetto agli altri Paesi europei. Questi dati richiamano un rapporto della Commissione europea, secondo il quale “Paesi Bassi, Lussemburgo, Hong Kong, Isole Vergini Britanniche, Bermuda, Isole Cayman, Irlanda e Singapore ospitano oltre l’85% degli investimenti globali in società di scopo, spesso costituite per motivi fiscali”.

8. I vari indicatori proposti per misurare la sostenibilità economica non riguardano solo una dimensione della sostenibilità, ma generano effetti anche sugli altri due pilastri. Per comprendere l’importanza di questo insieme di indicatori, è possibile confrontare l’indicatore ottenuto da MCDA con il più classico degli indicatori economici, il PIL pro capite (RO2). L’analisi è ottenuta considerando i 5 anni di riferimento e i 27 Paesi europei, per un totale di 135 osservazioni. Il valore R^2 è pari a 0,5376 ed esiste una relazione esponenziale. Il valore multicriteriale rivisto è la variabile x , mentre il PIL pro capite è la variabile y . I risultati evidenziano che alcuni valori sono da non considerare e tutti corrispondono al Lussemburgo. A tal fine, riduciamo il campione a 130 osservazioni e osserviamo un R^2 più alto del precedente (0,6431) con una relazione che questa volta è lineare. Tuttavia, questa analisi mostra anche la presenza di altri 5 valori da non includere, questa volta corrispondenti all’Irlanda. Rimuovendo questi 5 punti aggiuntivi si ottiene un terzo scenario di 125 osservazioni, con un R^2 che ora raggiunge 0,7259 ($y=106,24x$). R^2 rappresenta la variazione dei valori di y che può essere giustificata dalla variazione di x e il risultato ottenuto indica che esiste una forte correlazione. Questo risultato mostra che il PIL pro capite - che è certamente più semplice da calcolare rispetto al valore multicriteriale rivisto - cattura la performance di circa tre quarti dell’indicatore degli SDG economici. Tuttavia, va sottolineato che questo risultato non indica che il PIL pro capite sia più importante degli altri e, a questo proposito, ci sono due considerazioni da fare. In primo luogo, non c’è una forte differenza tra il valore multicriteriale e il valore multicriteriale rivisto; in secondo luogo, nel calcolo del valore multicriteriale, all’indicatore PIL pro capite è stata data la stessa importanza rispetto agli altri indicatori.

9. Valutando il confronto con le altre variabili, emerge una bassa correlazione dei valori multicriteriali con alcuni indicatori (esportazioni-importazioni di beni e servizi, occupazione, produttività del lavoro e costo unitario del lavoro). Si registra una media correlazione con la spesa per consumi finali delle famiglie (con un R^2 pari a 0,5588) e correlazioni

molto elevate per il valore aggiunto lordo e il capitale fisso lordo (rispettivamente 0,7363 e 0,7388 nello scenario in cui Lussemburgo e Irlanda non sono considerati). L'ultima analisi mirava a valutare se l'indicatore degli SDGs economici fornisce un ranking simile a quello ottenuto attraverso il PIL pro capite, data la forte correlazione sottolineata. I risultati mostrano che il nuovo indicatore ottenuto attraverso l'analisi multicriteriale coglie diverse sfumature che il PIL pro capite non può fornire. Così, è evidente che la Svezia è leggermente in vantaggio sulla Danimarca, ma anche la Finlandia guadagna posizioni importanti. Tuttavia, il balzo più significativo lo fa la Slovenia, che risulta essere l'unico Paese a superare la media europea nel valore multicriteriale rispetto al PIL pro capite. D'altro canto, il Lussemburgo perde dieci posizioni, mentre l'Irlanda ne perde quattro nella classifica generale. Inoltre, due Paesi mediterranei (Italia e Grecia) sono al di sotto della media europea del PIL pro capite, ma nel valore multicriteriale si posizionano molto meglio.

10. Il tema della sostenibilità è complesso e multidisciplinare. L'analisi multicriteriale condotta in questo lavoro aiuta a perseguire questo impegnativo obiettivo. Un nuovo indicatore è stato introdotto, i cui valori sono basati su dati oggettivi e i cui pesi sono considerati uguali. Per alcune categorie di stakeholder, il peso di alcuni indicatori potrebbe essere più rilevante e questo ovviamente modificherebbe la classifica ottenuta. Ciò denota un limite di questo lavoro; tuttavia, nei lavori futuri, gli scenari alternativi dovrebbero comunque essere confrontati con quelli dello scenario di riferimento qui sviluppato, che considera solo la prospettiva economica. Infatti, l'analisi potrebbe essere estesa agli altri due pilastri della sostenibilità non analizzati in questo lavoro (sociale e ambientale). Un ulteriore problema è quello di confrontare i valori in funzione dei valori target, in modo da attenuare la limitazione associata al processo di normalizzazione.

11. Come emerge dai nostri risultati, nonostante la forte correlazione tra il PIL pro capite e il nuovo indicatore multicriteriale economico sugli SDGs, quando si tratta di confronti tra Paesi emergono diverse differenze nella classifica delle performance relative. In particolare, alcuni Paesi che si posizionano particolarmente in alto in termini di PIL pro capite, presentano performance inferiori se si considera l'indicatore multicriteriale. Al contrario, altri Paesi confermano la loro posizione di leader in entrambe le classifiche. Come sembra, la crescita economica può essere favorevole o meno alla sostenibilità, a seconda di ciò che la innesca. La crescita economica innescata dai paradisi fiscali non va nella stessa direzione della

sostenibilità economica definita e catturata dagli SDG (si veda il caso del Lussemburgo e dell'Irlanda). Al contrario, la crescita economica può andare nella direzione della sostenibilità se è inclusiva e equa (si vedano i casi di Svezia, Danimarca, Paesi Bassi e Austria). Pertanto, per conciliare la crescita economica con la sostenibilità è necessario approfondire le riflessioni su questa linea di ragionamento e allineare i driver di crescita con gli obiettivi di sostenibilità. I programmi politici devono portare l'Europa, in tutti i suoi settori, a evolvere verso questa transizione, e il sostegno deve essere dato a quelle aree che attualmente sono le più svantaggiate. Tuttavia, è necessario un giusto equilibrio perché non si possono sottrarre risorse ai Paesi virtuosi per indirizzarle a quelli che non riusciranno a realizzare un cambiamento effettivo. In questa direzione, è importante monitorare i valori temporali di questi Paesi e i risultati di questo lavoro hanno dimostrato che dal 2015 al 2019 non ci sono state variazioni significative. Occorre incoraggiare lo scambio di buone pratiche tra i Paesi europei. Allo stesso tempo, all'Europa viene chiesto di promuovere il sostegno ai Paesi più poveri del pianeta, consentendo loro di migliorare le proprie condizioni di vita, perché la sostenibilità si raggiunge solo attraverso un progresso globale. Per raggiungere questo impegnativo obiettivo, è necessario promuovere il concetto di valore condiviso ed estenderlo non solo al sostegno delle generazioni future, ma anche a chi oggi ha minori opportunità di crescita.

ABSTRACT

Analysis of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda in Europe: assessments and economic implications

The Sustainable Development Goals (SDGs) represent the challenges for many countries to pursue economic growth without neglecting social welfare and environmental protection. This work examines 35 indicators related to the economic SDGs (SDG 7, SDG 8, SDG 9, SDG 11 and SDG 12) by considering available data from 27 European countries. The aim is to identify an aggregate value of sustainability according to multicriteria analysis. The obtained results allow for the creation of a ranking in which Sweden comes out on top, ahead of Denmark. Denmark and Austria are the only two countries that outperform the European average in all five SDGs studied. The economic indicator of the SDGs obtained from the multi-criteria analysis shows a good relationship with GDP per capita.

Notizie sugli autori

Gregory Alegi – Professore di *History and Politics of the USA*, LUISS “Guido Carli” Roma.

Luca Brunese – Rettore dell’Università degli Studi del Molise, Professore ordinario di diagnostica per immagini e radioterapia.

Mario Carta – Professore ordinario di diritto dell’Unione europea, Unitelma Sapienza Roma.

Giovanni Cerchia – Direttore del Dipartimento di economia, Professore ordinario di storia contemporanea, Università degli Studi del Molise.

Francesco Cherubini – Professore associato di diritto dell’Unione europea, LUISS “Guido Carli” Roma.

Maria Antonia Ciocia – Professoressa ordinaria di diritto civile, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

Alessandro Cioffi – Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi del Molise.

Gianluca Contaldi – Professore ordinario di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Macerata.

Idiano D’Adamo – Professore associato di economia e gestione delle fonti e dei servizi energetici, Università di Roma La Sapienza.

Mariangela D’Ambrosio – Ricercatrice di sociologia generale, Università degli Studi del Molise.

Ruggiero Dipace – Direttore del Dipartimento giuridico, Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi del Molise.

Soraya Espino Garcia – Professoressa di diritto internazionale pubblico e dell’Unione europea, Università degli Studi di Cordoba.

Stefania Giova – Professoressa ordinaria di diritto privato, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, Direttore del Dipartimento di economia (2018-2022), Università degli Studi del Molise.

Carlo Lallo – Ricercatore di demografia, Università degli Studi del Molise.

Maria Rosaria Mauro – Professoressa ordinaria di diritto internazionale, Università degli Studi del Molise.

Giuseppe Morgese – Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Bari.

Matteo Napolitano – Professore associato di storia delle relazioni internazionali, Università degli Studi del Molise.

Lorenzo F. Pace – Professore associato di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi del Molise.

Celeste Pesce – Professoressa associata di diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Bari.

Filomena Pietrovito – Professoressa associata di politica economica, Università degli Studi del Molise.

Alberto Pozzolo – Professore ordinario di economia politica, Università degli Studi “Roma Tre”.

Giuliano Resce – Ricercatore di economia politica, Università degli Studi del Molise.

Fabio Serricchio – Professore associato di scienza politica, Università degli Studi del Molise.

Cecilia Tomassini – Professoressa ordinaria di demografia, Università degli Studi del Molise.

Gianluigi Tosato – Professore emerito di diritto dell'Unione europea, Università di Roma La Sapienza.

Ugo Villani – Professore emerito di diritto internazionale, Università degli Studi di Bari.

Stampato da
Libreria Efesto
Via Corrado Segre, 11 - 00146 Roma (Italy)
info@libreriaefesto.com

L'Unione europea negli ultimi venti anni è stata colpita da una serie d'importanti crisi (la guerra in Ucraina, le crisi economico-finanziarie, la pandemia, le migrazioni, il cambiamento ambientale, la crisi dello "Stato di diritto"). L'obiettivo del presente volume è quello di valutare come l'Unione europea vi abbia risposto. Le riflessioni proposte nei contributi dei venti autori, qui contenuti, affrontano tali temi tendo presente come l'Unione europea si è "comportata sul campo" in ciascuno dei settori oggetto d'analisi. Il tutto secondo un'impostazione multidisciplinare. I temi oggetto di riflessione sono infatti affrontati da economisti, giuristi, sociologi, storici.

Lorenzo F. Pace è professore presso l'Università degli Studi del Molise dove insegna diritto dell'Unione europea e *Governance* e politiche dell'Unione.

Si è occupato sia di temi di diritto istituzionale che di temi relativi alle politiche dell'Unione europea.

E' autore, oltre al volume *Introduzione al diritto dell'Unione europea - natura e ordinamento giuridico* (2023),

di una monografia sul diritto *antitrust* dell'Unione europea (*I fondamenti del diritto antitrust europeo*, II ed., 2018, pubblicato anche in inglese ed in spagnolo), una sulla disciplina dell'euro (*Il quadro giuridico dell'euro*, 2018) ed una sulla natura giuridica dell'Unione (*La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, 2021).

Ha curato vari volumi, in tema di diritto *antitrust* dell'Unione (*European Competition Law: the Effect of the Guidance on Art. 102*, 2011), sul Trattato di Lisbona (*Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, 2012). È il curatore del *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza* (II ed., 2020). Ha pubblicato in Italia ed all'estero articoli e note nelle principali riviste giuridiche.

È *Fulbright Schuman Scholar*. È stato per un decennio *wissenschaftlicher Gast* presso il *Max Planck Institut* di Amburgo.