



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna – già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu
Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2024, n. 3**

Editoriale

Il cammino delle riforme in Europa: il processo di integrazione europea (non) *facit saltus*? p. 1
Ruggiero Cafari Panico

Saggi e Articoli

El foro especial del art. 7.4 del Reglamento Bruselas I bis y la restitución de bienes culturales p. 10
Celia M. Caamiña Domínguez

La parità di trattamento in materia di prestazioni sociali per i cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti: alcune riflessioni in occasione della sentenza della Corte di giustizia sul reddito di cittadinanza p. 26
Valeria Di Comite

Libre circulación y libre elección de residencia de los ciudadanos europeos (la última configuración jurisprudencial del TJUE) p. 40
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Mutuo riconoscimento, leale cooperazione ed effettività dei diritti nel(l'incompiuto) sistema comune d'asilo: spunti critici sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia p. 58
Teresa Maria Moschetta

Commenti e Note

Questioni di cittadinanza e di rispetto dei diritti umani oltre lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: sugli Stati non riconosciuti nello spazio ex sovietico p. 75
Patricio Ignacio Barbirotto

Il Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria: un'indagine sul diritto applicabile nelle aree concesse dall'Albania e sullo *status* dei migranti ivi trasferiti p. 100
Manuel Mariano Bartiromo

L'intervento dell'Unione europea nella lotta alla corruzione: verso una armonizzazione delle discipline nazionali p. 155
Andrea Castaldo



- The past and the future of readmissions in the EU: From the *AFFUM*, *ARIB* and *ADDE* case law to the reform of the Schengen Borders Code p. 188
Stefano Montaldo, Verus Kelch, Connor Mailand, Simone Poncini
- New pathways to trafficking victims' protection? Intersection and synergies between the European Pact on Migration and Asylum and directive (EU) 2024/1712 for third-country national victims p. 205
Georgina Rodríguez Muñoz
- Access to asylum in times of crises, force majeure and instrumentalization in the EU: Restrictive trends in asylum law and in the case-law p. 226
Chiara Scissa, Francesco Luigi Gatta
- FOCUS**
Best interests of the child e tutela dei diritti dei minori nell'Unione europea
Il Focus contiene la versione, rivista e integrata, di alcune delle relazioni tenute nel corso del Seminario intitolato "Povertà e diritti dei minori" promosso dai Gruppi di interesse "Diritto internazionale ed europeo dei diritti umani" e "Diritti fondamentali e cittadinanza nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia" in occasione del Convegno SIDI 2024 di Palermo
- La protezione temporanea dei minori in fuga dall'Ucraina: teoria e pratica di un istituto alla prova della sua prima applicazione p. 263
Angela Festa
- Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo e la compressione delle tutele dei minori migranti alle frontiere esterne dell'Unione europea p. 290
Caterina Fratea
- Il principio dei *bests interests of the child* alla prova delle procedure speciali e del trattenimento del minore straniero non accompagnato p. 317
Elisabetta Lambiase
- Povertà, tratta di esseri umani e protezione dei minori in fuga dal conflitto in Ucraina p. 342
Daniela Marrani



Editoriale

IL CAMMINO DELLE RIFORME IN EUROPA: IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA (NON) *FACIT SALTUS*?

Ruggiero Cafari Panico*

SOMMARIO: 1. Il rilancio del processo di integrazione e le prospettive di riforma. – 2. Il dibattito in corso sulle riforme economiche: dal Rapporto Letta al Rapporto Draghi. – 3. Per una nuova forma europea di governo. – 4. Il superamento del principio dell’unanimità. – 5. Riflessioni conclusive: il processo di integrazione *facit saltus*, vale a dire la necessità della discontinuità.

1. Il rilancio del processo di integrazione e le prospettive di riforma

L’insediamento della nuova Commissione europea impone una riflessione, al di là del programma ufficiale della prossima legislatura europea, sulle prospettive di rilancio dell’Unione europea. L’attuale contesto è segnato da una profonda crisi della stessa idea di Europa quale comunità di Stati basata su valori comuni, destinata, nell’auspicio di molti, ad evolversi verso forme sempre maggiori di integrazione, di impostazione (con)federale. È opinione largamente condivisa che i Trattati istitutivi necessitino di quegli aggiustamenti indispensabili per rispondere alle sfide economiche e politiche che l’Unione europea si trova ad affrontare senza disporre, sul piano della *governance*, di strumenti adeguati.

Il quesito da porsi è se questa evoluzione possa avvenire in continuità con il passato, all’interno degli attuali Trattati, che rimarrebbero perciò imm modificati, oppure, stante l’eccezionalità del momento, occorra un cambio di passo netto, un salto di qualità nei rapporti tra gli Stati (*facit saltus*) che si traduca in una profonda riforma dei Trattati stessi, e non in pochi, strettamente indispensabili, correttivi che comunque non inciderebbero sulla natura dell’Unione europea.

Il Rapporto Draghi (“*The future of European competitiveness*”), presentato il 9 settembre 2024, è suonato come un drammatico richiamo ad una realtà che, vista sotto il profilo della competitività europea, non lascia dubbi: senza un cambio di passo

* Ordinario f.r. di Diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Milano. Indirizzo e-mail: ruggiero.cafari@wstlegal.eu.

l'alternativa è il declino dell'Europa. Ma come cambiare il verso del destino? Le tante misure suggerite da Draghi per il rilancio della crescita industriale possono certamente essere singolarmente oggetto di considerazione e attuazione, anche solo parziale (una sorta di “*Draghi à la carte*”), da parte degli Stati. Perché il sistema produttivo europeo possa uscire definitivamente dallo stato di torpore in cui pare essersi adagiato occorre però che ai cambiamenti strutturali in campo industriale e finanziario, che rendano di nuovo concorrenziali le imprese europee, si accompagnino altrettanto significativi mutamenti del quadro istituzionale, vale a dire della sua *governance*, intesa quale modo con cui si connotano le relazioni degli organi di vertice dell'organizzazione; il rinnovato slancio competitivo non può infatti prescindere da una *governance* che supporti la ricerca di una nuova concorrenzialità sui mercati e consenta la realizzazione delle riforme economiche a tal fine necessarie. Più investimenti e più Europa sono facce della stessa medaglia. Le due istanze di riforma, quella della politica industriale e quella della forma di governo, procedono dunque parallele e, purtroppo, la seconda, quella che riguarda gli assetti istituzionali e il funzionamento dell'Unione, è più difficile da realizzare della prima, tanto da porre a rischio, in caso di mancati cambiamenti, l'intero progetto, condannando di fatto l'Unione ad una stagione di involuzione e declino.

2. Il dibattito in corso sulle riforme economiche: dal Rapporto Letta al Rapporto Draghi

Per rimanere alle vicende a noi più prossime in tema di possibili riforme, la prima parte del corrente anno è stata contrassegnata da un ampio dibattito circa la stessa idea di Europa che si sarebbe affermata a esito delle votazioni per il Parlamento europeo.

L'approssimarsi della tornata elettorale ha indubbiamente provocato una presa di coscienza della situazione attuale, che vede anche il ritorno della guerra ai confini dell'Unione. Non è tuttavia solo la difesa comune al centro del dibattito, ma anche e soprattutto la questione del progresso del cammino dell'integrazione, oggi sicuramente a rischio. Non è casuale il susseguirsi di valutazioni sul percorso compiuto e su quanto si immagina per il futuro dell'Unione, fra le quali assumono un rilievo particolare il Rapporto di Enrico Letta (“*More than a market: speed, security and solidarity*”), pubblicato il 10 aprile 2024, e quello, già ricordato di Mario Draghi, tra loro complementari nel disegnare l'attuale quadro e nel fornire indicazioni sulla progettualità futura. Sono evidenti i concetti chiave su cui è basata, nel Rapporto Letta, la proposta d'una serie di linee di azione che dovrebbero guidare il prossimo quadro finanziario pluriennale: il cambiamento dello scenario geo-politico internazionale determina la necessità di recuperare il divario creatosi nei confronti di Stati Uniti e Cina, attraverso un cambio di prospettiva del mercato unico che, a trent'anni dal Trattato di Maastricht che ne determinò il sorgere, deve fungere da strumento politico per la realizzazione di una nuova sovranità europea, giusta l'inadeguatezza delle quattro libertà fondamentali a costituire il grimaldello attraverso cui raggiungere il completamento del mercato unico

finanziario, che porti ad un'unione, non solo dei capitali, ma anche del risparmio e degli investimenti. Il tutto passa per una necessaria riforma del sistema di finanziamento dell'Unione. Come ci suggerisce lo stesso titolo del Rapporto, molto più di un semplice mercato unico solo nel nome, ma interventi mirati ad una trasformazione dell'Unione in senso maggiormente coeso, in cui potrà trovare spazio anche la c.d. quinta libertà, quella di potenziare la ricerca, l'innovazione e l'istruzione all'interno del mercato stesso.

Un percorso non facile quello così delineato, sulla cui scia si colloca anche la relazione sulla competitività industriale affidata dalla Commissione a Mario Draghi. Emerge anche in tal caso, dopo l'allarme rosso lanciato da Letta, la necessità di stravolgere il disegno su cui è basata l'attuale Unione europea, attraverso un cambiamento radicale degli obiettivi finanziari europei, sviluppando un nuovo strumento strategico di coordinamento delle politiche economiche nazionali, che serva a garantire coerenza tra i diversi strumenti politici, considerando la possibilità di agire non all'unisono solo in casi veramente eccezionali. La riforma dei meccanismi di voto e il ricorso a forme di cooperazione rafforzata vengono ritenute in tale prospettiva rispettivamente premessa ineliminabile e conseguenza inevitabile di un percorso che altrimenti rischia di divenire infattibile. Il tutto se si vuole salvaguardare quei valori su cui si è costruita fino ad oggi l'Europa e sottrarla all'assedio da parte dei due principali attori globali (Stati Uniti e Cina) che sul piano della concorrenza si sta rivelando, nella nuova fase storica apertasi col tramonto della globalizzazione e dalle ambizioni di regolatore mondiale che animavano le strategie dell'Unione, oltremodo pericoloso.

In entrambi i documenti è evidente la consapevolezza che l'esperienza emergenziale debba ritenersi superata e che l'Unione debba dotarsi di risorse finanziarie sufficienti per finanziare le prossime sfide che l'Unione si troverà ad affrontare nel nuovo quadro geopolitico. A tal fine, così come non si potrà pensare di continuare ad attingere unicamente al debito, alla stessa stregua non si potrà attingere alla politica di coesione o ad altri programmi, ma bisognerà dotare l'Unione di adeguate risorse proprie e dei mezzi per reperirle. Ciò che è certo è che occorrerà cambiare i paradigmi economici che hanno ispirato l'integrazione prima della crisi.

3. Per una nuova forma europea di governo

Le reazioni al Rapporto Draghi sono state in genere piuttosto prudenti, anche da parte di Ursula von der Leyen che pur aveva commissionato l'indagine, e non sono mancate esplicite prese di posizione in senso fortemente critico da parte non solo, come si poteva immaginare, dai vari sovranisti allergici ad ogni richiamo ad una maggiore integrazione, ma anche del Governo tedesco contrario al proseguire dell'esperienza del debito comune. Più in generale, due visioni antitetiche del processo di integrazione emergono dal dibattito in corso e dal comportamento attuale di taluni Stati nei riguardi del rispetto, in particolare, della *rule of law* e del principio del primato che la assiste. L'una è quella che guarda al processo di integrazione quale succedersi di tappe, mutuando il richiamo contenuto

proprio nella prima riga del Preambolo al TUE, in un cammino destinato a concludersi con un momento (con)federativo; l'altra privilegia invece le connotazioni più propriamente intergovernative del processo e riserva agli Stati il ruolo decisionale, in un sistema in cui i concetti di Stato, di sovranità e di identità nazionali sarebbero destinati a prevalere rispetto all'idea di ordinamento integrato di matrice europea, mettendo in dubbio la stessa idea di primato del diritto dell'Unione.

Il momento di crisi non permette di attendere e il nodo della natura che l'Unione andrà ad assumere deve essere sciolto. Ad essere a rischio non è solo l'idea della integrazione come antidoto alle tendenze nazionaliste, che ne ha ispirato il sorgere, ma lo stesso progresso economico e sociale dell'Europa reso di fatto estremamente difficoltoso se non addirittura impossibile per l'inadeguatezza degli attuali strumenti di *governance* a fronteggiare le emergenze del momento e favorire i cambi di strategia economica e finanziaria divenuti indispensabili. È vero che le parole più forti sono state spese per la ricerca di una nuova competitività sul piano industriale, ma non occorre leggere in filigrana per cogliere che anche nei Rapporti Letta e Draghi il discorso è alla fin fine squisitamente politico. La nuova Commissione è chiamata a risolvere le tensioni fra una Unione di fatto necessariamente più interventista e una prospettiva di accomodamento alle rivendicazioni sovraniste che favorisca il mantenimento dello *status quo*.

Di qui il convincimento sempre più diffuso che, per dare all'Europa il ruolo che le spetta nel mondo e assicurare al suo interno il raggiungimento degli obiettivi per cui è sorta, il processo di integrazione debba conoscere un momento di discontinuità col passato, fare un salto in avanti. Si tratta di compiere sul piano della *governance* un cambio di passo che peraltro è ancor più necessario in una prospettiva di allargamento.

La questione dell'allargamento è spesso considerata unitamente a quella delle riforme che potranno rendersi necessarie per la sua realizzazione, quasi che le seconde debbano essere effettuate unicamente in caso di adesione di nuovi Stati. Così non è ovviamente, ponendosi l'esigenza di una nuova *governance* anche nell'attuale Unione a 27. In alternativa ad un processo di riforme viene anche prospettata la possibilità di un utilizzo diverso, più confacente alle nuove esigenze e all'evoluzione del contesto di riferimento, degli strumenti già attualmente previsti dai Trattati. In tal senso anche il Rapporto Draghi, dopo aver richiamato l'Europa (intesa come Unione europea) ad agire "*in a way it never has before, based around a renewed european partnership among member States*", suggerisce di "*using existing governance procedures in a new way*", sfruttando tutte le possibilità offerte dalla cassetta degli attrezzi contenuti già ora nei Trattati UE per realizzare gli obiettivi comuni, "*without the need for Treaty change*". Se è vero, infatti, che il rafforzamento dell'UE richiede la modifica dei Trattati, tale riforma non rappresenterebbe tuttavia un prerequisito per far progredire l'Europa, in quanto molto può essere fatto con aggiustamenti mirati ("*targeted adjustments*"). In attesa, dunque, che si formi il consenso per riformare i Trattati, la ricetta di Draghi, quale meglio esplicitata nella Parte B del Rapporto, si riassume in quattro punti: il ricorso alle norme passerella per facilitare il passaggio dalla unanimità alla maggioranza qualificata; l'utilizzo dello strumento della cooperazione rafforzata, di cui agli articoli 20 TUE e 329 TFUE, nella

direzione di una Europa a più velocità; il raggiungimento, laddove non fosse possibile l'integrazione differenziata, ad accordi intergovernativi sull'esempio del Fiscal Compact; e, infine, un uso più frequente dell'articolo 122 per far fronte alle situazioni di emergenza, rafforzando peraltro, il ruolo del Parlamento, grande escluso in base alla lettera del Trattato dalla procedura di adozione degli atti.

4. Il superamento del principio dell'unanimità

La questione in realtà centrale rimane quella della unanimità. Lo stesso Draghi, in un intervento dinanzi al Parlamento europeo, il 3 maggio 2022, si era pronunciato a favore di un federalismo non solo pragmatico, ma anche ideale, che impone il superamento del principio dell'unanimità, quale unico modo per uscire da quella situazione già allora di stallo. L'umore degli Stati anche in quel frangente non era però favorevole ad una integrazione ulteriore che consentisse di superare il principio di unanimità, tanto che vi era stata la levata di scudi di ben tredici Stati fortemente contrari ad ogni ipotesi di modifica dei Trattati. Le posizioni da allora non sono certo mutate ed anzi, forse, le voci di dissenso si sono accentuate. È perciò immaginabile che Mario Draghi, pur condividendo la necessità, sottolineata nel Rapporto Letta, di una svolta in senso federalista, abbia prudentemente virato verso la direzione dell'Europa, al massimo, a più velocità, per evitare che il suo piano sulla competitività spirasse subito dopo la nascita.

Sul piano della *governance*, la via maestra sarebbe ovviamente quella della riforma dei Trattati, lunga, complessa e comunque di esito incerto. Altrettanto difficile da immaginare è che si possa imboccare la strada dell'intesa politica che farebbe leva sulla volontà degli Stati (in Consiglio), sulla iniziativa della Commissione e sull'appoggio del Parlamento europeo. Soluzione di certo "pragmatica" e di immediata attuazione, che potrebbe essere facilitata, nell'attuale deserto di *leadership* politica nell'Unione, dalla natura fortemente "presidenziale", dall'originario *primus inter pares*, da ultimo assunta dalla figura del Presidente della Commissione. Questa *leadership* rafforzata potrebbe consentire a Ursula von der Leyen di muoversi più liberamente per ricercare un'alleanza strategica con il nuovo Presidente del Consiglio europeo, António Costa, per raccogliere il sostegno ad una agenda di misure innovative, non unicamente neo mercantiliste, da attuare avvalendosi della cassetta degli attrezzi di cui dispongono le due Istituzioni, ove coalizzate, ed apportando almeno quei (minimi) ritocchi all'architettura dell'Unione ritenuti non procrastinabili. Ma tutto ciò può rivelarsi non sufficiente.

La domanda invece da porsi, con un realismo che nasce dalla consapevolezza della impossibilità di percorrere nei tempi stretti imposti dall'emergenza altre vie, è se a Trattati immutati sia comunque possibile superare l'ostacolo dell'esercizio del diritto di veto, almeno per realizzare gli investimenti necessari.

Il Rapporto Draghi non affronta direttamente il tema della *governance* europea e, pur sottolineando l'esigenza di un deciso cambio di passo, si limita poi ad indicare al riguardo soluzioni in un certo senso "tradizionali", in una logica di continuità con l'attuale

governance, che non paiono peraltro neppure facilmente percorribili per la assenza di una visione comune tra gli Stati sul futuro dell'Europa.

Il ricorso stesso all'art. 122 TFUE per giustificare l'emissione di nuovo debito da parte della Commissione pone problemi di non agevole soluzione, tanto da apparire al momento poco realistico.

Tale disposizione consente, al par. 1, al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, di adottare «le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di particolari prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Il paragrafo successivo riguarda invece l'assistenza finanziaria che può essere fornita a uno Stato membro «seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali».

La formulazione della norma appare sufficientemente ampia, e soprattutto esemplificativa, per giustificare il suo utilizzo, come accaduto in passato, anche in circostanze di crisi energetiche ed umanitarie, nel rispetto del principio di solidarietà. Lo stesso art. 122 fa tuttavia salva «ogni altra procedura prevista dai trattati», prevedendo dunque che le eventuali future iniziative autorizzate dall'art. 122 dovranno conformarsi anche alle altre disposizioni dei Trattati che vengono in rilievo al riguardo. Si tratta in particolare delle disposizioni di cui all'art. 310, par. 1, in tema di bilancio, e dell'art. 311, comma 2 e 3 TFUE, in tema di risorse proprie, che ci riporta alla necessità del voto unanime.

Il problema dell'unanimità, dunque, si porrebbe nel caso in cui anche futuri strumenti fossero finanziati con l'emissione sul mercato di titoli di debito dell'Unione. Ipotesi non solo caldeggiata da Mario Draghi, ma anche del tutto verosimile stante la limitata autonomia di entrate di carattere fiscale dell'Unione, sicchè si tratterebbe a quel punto di distinguere a seconda del modo in cui le risorse vengono poi erogate. Se infatti si decidesse di procedere con prestiti a favore degli Stati, la base giuridica potrebbe ben essere il solo art. 122 TFUE, venendo rispettati comunque i requisiti di cui ai par. 1 e 4 dell'art. 310, dal momento che i debiti dell'Unione sul mercato trovano immediata contropartita nei crediti verso gli Stati beneficiari, oltre che nel patrimonio UE nel caso di insolvenze statali. Diverso sarebbe il caso se le risorse venissero erogate gratuitamente (doni), non essendo più sufficiente la previsione di cui all'art. 122, dovendosi far ricorso, a fronte della scoperta di bilancio che così si determinerebbe, alla procedura dell'art. 311, comma 3.

Fra i settori che, come rileva lo stesso Rapporto Draghi, più risentono dell'applicazione della regola dell'unanimità vi è la materia della fiscalità, per la quale tale principio è sancito dagli articoli 113 e 115 TFUE, in base ai quali il Consiglio delibera in merito alle relative proposte secondo la procedura legislativa speciale. Per superare la regola dell'unanimità nel processo decisionale a favore del voto a maggioranza qualificata, senza tuttavia modificare i vigenti Trattati, si tratterebbe di utilizzare le «clausole passerelle», richiamate nel Rapporto Draghi, di cui agli articoli 48, par. 7 TUE e 192 TUE, che si affiancano a quella prevista dall'art. 31, par. 2 TUE in materia di

politica estera che attribuisce al Consiglio europeo il potere di passare, con decisione presa all'unanimità, dall'attuale regola generale dell'unanimità di voto al voto a maggioranza qualificata.

Con specifico riferimento al settore fiscale, mentre l'art. 48, par. 7 TUE contiene una clausola passerella c.d. generale, che consente, in talune circostanze, di adottare la maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria, il par. 2 dell'art. 192 TFUE prevede una clausola passerella c.d. specifica per l'adozione di disposizioni in materia ambientale che incidono sulla disciplina di questioni di natura tributaria, attualmente sottoposte al voto all'unanimità.

Anche il ricorso a forme di cooperazione rafforzata, di cui agli articoli 20 e 42 TUE, quest'ultimo in materia di politica di sicurezza e di difesa comune, che consiste nella non integrale e uniforme soggezione di tutti gli Stati all'insieme della normativa europea, ed è perciò da distinguere dalla "normale" flessibilità, che comprende invece i casi nei quali le norme dell'Unione non si applicano in modo uniforme nella totalità degli Stati membri, non va esente da criticità. La cooperazione rafforzata non garantirebbe, ad esempio, un "unico" regime fiscale omogeneo in tutta l'Unione, ma limitato ai soli Paesi partecipanti, consentendo agli Stati stessi di modulare la loro partecipazione alle politiche comuni e dando luogo ad una integrazione differenziata che genererebbe ulteriori e gravi disparità, a esclusivo vantaggio dei Paesi che non intendessero aderirvi, con una accelerazione di quella corsa ad una concorrenza al ribasso, tramite *tax ruling* od altri strumenti di analoga ispirazione, che già oggi l'Unione fatica a contrastare.

Altra disposizione che potrebbe venire in rilievo, anche se non menzionata nel Rapporto Draghi, è l'art. 116 TFUE, che ammette il voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni della concorrenza dovute alla disparità delle norme fiscali. La Commissione europea, pur dando atto della possibilità di avvalersi di tale strumento, subordinato peraltro a condizioni rigorose, si è finora astenuta dal farlo, nonostante le sollecitazioni in passato di taluni Paesi, tra cui in quel momento anche l'Italia, per l'assenza di un sufficiente supporto politico indispensabile per quella che sarebbe comunque una "forzatura" rispetto alla prassi precedente.

Non pare, infine, sussistano motivazioni convincenti per promuovere l'adozione fra gli Stati più "volenterosi" di accordi di portata generale quali un *Political Compact* sul modello del *Fiscal Compact*. Lo sviluppo del processo di integrazione mediante accordi *inter se* in certi settori finirebbe per accentuare ancor di più le connotazioni di una Europa a geometria variabile, fondata su forme di integrazione differenziata, senza incidere sul sistema istituzionale e sulle procedure istituzionali. La sfida più delicata posta dalla integrazione differenziata, oltre a sollevare questioni di legittimità democratica, sarebbe quella della coesistenza tra tanti diritti differenziati che travalicherebbe di certo i limiti insiti nella diversità, col rischio di inceppare definitivamente i meccanismi che regolando le strutture decisionali ne sono il vero motore.

5. Riflessioni conclusive: il processo di integrazione *facit saltus*, vale a dire la necessità della discontinuità

Queste brevi riflessioni, che inevitabilmente non esauriscono il tema che meriterebbe ben altra trattazione, sono tuttavia sufficienti per evidenziare l'intrinseca contraddittorietà di uno sforzo volto a trovare correttivi ad una forma di governo che sembra aver consumato la sua capacità di rispondere alle nuove sfide che l'Europa si trova ad affrontare in un contesto globale caratterizzato da tensioni geopolitiche crescenti ed incamminato verso profondi cambiamenti tecnologici e, di riflesso, socioeconomici.

Quale è dunque la via da intraprendere? Nel presentare, il 18 luglio 2024, al Parlamento europeo il documento "*Europe's Choice*", ovvero le linee politiche dell'azione della nuova Commissione da Lei presieduta, Ursula von der Leyen evidenziava la necessità di una "*ambitious reform agenda to ensure the functioning of a larger Union and to increase democratic legitimacy*", sottolineando come se prima le riforme erano opportune, in una prospettiva di allargamento dell'Unione esse divengono indispensabili. In realtà, come si è avuto modo di rilevare, le riforme sono indispensabili a prescindere dalla prospettiva di allargamento e il legare i due eventi può essere addirittura dannoso. Se è vero, come sottolinea ancora la stessa von der Leyen che "*[h]istory will keep knocking on Europe's door*", la Commissione è chiamata a compiere delle scelte coraggiose raccogliendo le indicazioni che da tante parti provengono. Da sola però è difficile che trovi il coraggio di farlo. A soccorrerla dovrebbe essere il Parlamento europeo che, dopo aver già rivendicato il diritto di iniziativa legislativa e comunque un maggior coinvolgimento nel processo legislativo ("*Risoluzione del Parlamento europeo del 12 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*"), dovrebbe compiere un ulteriore passo in avanti e, con una sorta di golpe istituzionale, rendersi ora costituente, riscoprendo quello spirito che, sotto l'impulso di Altiero Spinelli, lo portò ad approvare il 14 febbraio 1984 un progetto di Trattato che avrebbe poi condotto alle successive revisioni dei Trattati istitutivi. L'onda lunga di allora non pare però compatibile con l'emergenza del momento attuale che richiede soluzioni immediate per le quali la spinta convergente non può che nascere dal basso, proprio da quell'opinione pubblica, confusa e disorientata, che attende probabilmente solo di poter condividere una visione più positiva dell'Unione in cui (tornare a) credere.

Significative paiono al riguardo le parole pronunciate, il 7 settembre, in un saluto all'Università di Aosta, quasi contemporaneamente a quelle di Mario Draghi, dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che, nel richiamare l'attenzione sulle difficoltà dell'Unione europea, ha posto davanti a tutto la constatazione che un edificio incompleto, quale quello dell'Europa, quale comunità di valori, non può reggere e rischia di non sopravvivere se non si procede nell'integrazione e questo può avvenire solo con gli strumenti istituzionali atti a favorire la solidarietà e la "vita insieme". La sovranità nazionale appartiene al passato e "il mondo è cambiato, la storia procede e illudersi che possa tornare indietro è, appunto, una illusione e un inganno". Non vi è alternativa ad un

lento declino se non, come dichiara il Presidente della Repubblica, una integrazione “sempre più intensa e completa”.

Se vogliamo difendere ed affermare il modello politico, economico e sociale europeo basato sui valori sanciti all’art. 2 del TUE e se l’Unione non vuole rimanere prigioniera dei veti dei Paesi ostili all’idea stessa di integrazione, ma intende evolversi in una Europa più forte e più sovrana, allora occorre porre mano in maniera incisiva ad una riforma dei Trattati, apportando tutti quei cambiamenti profondi che significano un balzo in avanti ed implicano quel momento di discontinuità già evocato. Per evitare un prossimo declino, una lenta agonia, il cammino dell’integrazione non può più procedere per gradi, quasi per inerzia; ad imporsi è la transizione da una forma di governo propria di una organizzazione pur sempre internazionale, per quanto evoluta ed originale, ad una *governance* che, infrangendo il vincolo dell’unanimità, sia funzionale ad una forma di governo di impostazione sempre più (con)federale. Tutto ciò non può avvenire mantenendo inalterato il ritmo dell’integrazione cui ci ha abituato la politica dei piccoli passi: si impone uno strappo.

Per rispondere, dunque, al quesito iniziale, il senso delle riflessioni fin qui svolte è che l’eccezionalità del momento richiede che l’Unione europea, a differenza della natura, *faci(a)t saltus*. Fuori di metafora, è vero che il momento non pare favorevole a cambiamenti di tale impatto; è altrettanto vero che servirebbe una forte volontà politica, che oggi manca, ma questo non deve però scoraggiare i Paesi che condividono la visione di una Europa che sia veramente la casa comune dei popoli che vi abitano dal ricercare, in nome dei valori condivisi, nuove e più coraggiose strade per la realizzazione di una integrazione che sia appunto “intensa e completa”, in modo da superare definitivamente la dimensione intergovernativa.