



Il senso dell'integrazione europea e il suo futuro.*

RUGGIERO CAFARI PANICO**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. L'elezione del Parlamento europeo come momento di riflessione – 3. Quali prospettive per la nuova legislatura? – 4. Il senso dell'Unione e il suo futuro.

1. Considerazioni introduttive.

Tutti conosciamo lo spirito europeista che ha sempre animato l'attività scientifica di Ennio Triggiani, il suo entusiasmo e il desiderio di far conoscere l'Europa soprattutto fra i giovani nel corso del suo insegnamento. Quale dunque modo miglior modo di onorarlo di dedicare una giornata ad una riflessione comune sui temi europei. Non spetta certo a me trarre le conclusioni dei lavori, ma ritengo che talune brevi considerazioni sull'idea di Europa, quale emersa anche oggi dai singoli contributi, possano ben segnare la chiusura della giornata di incontro e studio.

Non mi ha sorpreso, devo ammettere, apprendere che il tema di questa giornata di spunti e riflessioni sull'Europa, mutuando una locuzione cara all'Onorato, sarebbe stato quello dei valori dell'Unione. Da sempre Ennio Triggiani pone al centro delle proprie riflessioni sul diritto europeo la questione dei valori. E ciò non è certamente casuale, ma segno di una sensibilità scientifica per la tutela di quei valori fondamentali che, in questa situazione di incertezza globale, in cui, sotto spinte di segno diverso ma convergenti, i pilastri della collaborazione fra i popoli dell'Europa paiono vacillare, rimangono la

* Relazione tenuta a Bari, il 26 settembre 2024, in occasione del Convegno di Studi in onore di Ennio Triggiani su "L'Unione europea come comunità di valori".

** Professore f.r. di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano.

connotazione distintiva della comunità dei popoli d'Europa, da cui non si può prescindere e da cui occorre ripartire per procedere nel cammino di integrazione.

Comunità con valori o di valori: rispondere a questa semplice domanda darebbe, a mio avviso, il senso del futuro dell'Unione e permetterebbe di formulare previsioni per il futuro e soprattutto di scegliere fra continuità e discontinuità, fra difesa dell'esistente o ricerca di nuovi e più avanzati equilibri nei rapporti fra gli ordinamenti nazionali e quello dell'Unione europea, a seconda che i valori comuni siano, per usare una nota metafora relativa all'effetto diretto delle direttive, scudo o spada del processo di integrazione. I valori, infatti, sono veramente il senso dell'Unione, la sua cifra, oppure segnano piuttosto il metro della sua insoddisfazione; per dirla in altri termini, i valori sono la spada dell'Unione, che le consente di imporre agli Stati ulteriori limitazioni della loro sovranità, o una difesa nei confronti delle rivendicazioni statali, dietro la quale si protegge, come dietro uno scudo, un'organizzazione che non riesce ad evolversi sul piano istituzionale ed allora si illude che il terreno valoriale comune possa divenire il fondamento di una stabile integrazione che prescinda da evoluzioni ordinamentali.

L'opinione diffusa è che i valori siano dinamici, in progressiva evoluzione, traendo linfa dai principi costituzionali degli

Stati membri a loro volta destinati a modificarsi per effetto del diritto dell'Unione europea, in un circolo virtuoso di reciproca interazione. Ma è effettivamente così e soprattutto tutto ciò è sufficiente per il progredire dell'integrazione? L'idea che ho maturato nel tempo è che i valori siano certamente la facciata della casa comune europea, ma le sue fondamenta non possono che essere un riformato complesso di regole istituzionali, in sostanza un nuovo sistema di governance diverso da quello attuale, che appare non più adeguato e quindi in larga parte da rifondare per poter reggere il peso delle sfide che si prospettano nel nuovo contesto mondiale. L'immagine, infatti, che mi raffiguro è sicuramente quella di una Unione che vuole difendere i propri valori ed imporre il rispetto della *rule of law* ai Paesi recalcitranti e che per farlo, come confermato dalla Corte di giustizia, può impugnare la spada dei valori di cui il primato è la lama e la condizionalità (finanziaria)¹ ne è la punta.

Ma, una volta impugnata la spada, l'Unione deve comunque arrestarsi di fronte alle barriere poste dalla sovranità degli Stati. La condizionalità è, cioè, l'espressione della sovranità dell'Unione, che si contrappone sul terreno dei valori a quella degli Stati, in continuo antagonismo con gli Stati stessi, dipendendo per il suo futuro dall'esito di tale confronto. Se è vero che l'integrazione procede solo se vi è condivisione di valori, di sicuro però, a mio avviso, non si esaurisce in essi e il piano istituzionale non può essere accantonato solo perché un suo evolversi appare oggi difficile da ipotizzare.

Riavvolgendo il filo del cammino europeo, ci sarebbe da chiedersi come si sia arrivati a questo punto in cui la difesa della sovranità europea è affidata alla condizionalità che a sua volta è legata all'emergenza, quando invece i valori appartengono alla normalità

¹ M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Le risorse proprie dell'Unione nella prospettiva delle riforme istituzionali*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1/2022, pp. 1-29, p. 11 ss.

dello *status* di membro. E se alla fin fine la condizionalità, pur sempre basata su valutazioni “politiche”, si rivelasse, di fronte alle resistenze degli Stati, sì una spada ma spuntata? Su cosa si reggerebbe allora l’Unione? Come potrebbero i valori essere veramente comuni se a sostenerli, vista la nota inadeguatezza degli strumenti di protezione dei valori previsti dai Trattati, non vi fosse una struttura istituzionale adeguata? Tante, come vedete, anzi troppe le domande in cerca di una risposta, senza contare che altre si porranno nel prosieguo della trattazione, con poche certezze tra cui, purtroppo, la consapevolezza di una crescente insoddisfazione che si manifesta nella quotidianità in una perdita di fiducia nell’azione dell’Unione, in una disaffezione che il quadro politico che si viene delineando in Europa rende ancor più percepibile.

Mi sia consentita allora un’altra metafora. «Chi mi ha fatto le carte», cantava in *Rimmel* Francesco De Gregori, «e mi ha chiamato vincente è uno zingaro è un trucco». Se dovessi leggere oggi nelle carte il futuro dell’integrazione europea e la vedessi “vincente” probabilmente mi si potrebbe imputare di aver truccato le carte. Con le carte puoi anche bleffare, ma la realtà è che l’Unione, se non si procede a riforme istituzionali, non mi pare affatto destinata ad un futuro vincente. Ennio Triggiani ha scritto che il futuro dell’Unione europea, per evitare quella che sarebbe altrimenti una inevitabile decadenza, necessita un consolidamento delle sue basi valoriali e democratiche da realizzare attraverso la formazione di una coscienza politica europea², il formarsi di un popolo europeo³.

Sarei d’accordo, ma temo non ve ne sia il tempo e neppure, oggi, il modo. Quella che mi si offre è invece la visione di una Unione prigioniera delle sue intrinseche contraddizioni, convinta di potersi ancora evolvere entro gli odierni confini istituzionali, con pochi aggiustamenti che sul piano istituzionale dovrebbero consentirle, come già accaduto in passato, di far fronte, tra l’altro, ad un prospettato allargamento a nuovi Stati membri. La politica dei piccoli passi e la convinzione che dalle crisi l’Unione esca alla fine comunque più solida sono certamente, nella vulgata tradizionale, punti di forza del processo di integrazione, ma comportano anche il rischio di una situazione di stallo che, nella mia visione, per le circostanze del momento particolare che stiamo attraversando, che non permette l’immobilismo, potrebbe preludere, di fronte al riaffermarsi degli egoismi sovranisti, ad una implosione del sistema.

Il pessimismo può apparire eccessivo, ma è fuor di dubbio che l’attuale equilibrio è fragile. Ne è esempio, in tutt’altro contesto, diverso da quello decisionale, dove è fin troppo facile far emergere le debolezze, il dialogo assunto a regola di diritto nei rapporti fra le Corti supreme degli Stati membri e la Corte di giustizia e divenuto cifra dello stesso principio di supremazia del diritto dell’Unione europea che però, a mio avviso, non può esistere senza una Corte che lo garantisca e non può essere condannato alla continua ricerca di un equilibrio insito nella natura ontologica del dialogo che sfocia in concertazione.

² E. TRIGGIANI, *Futuro dell’Unione e coscienza politica europea*, in *Quaderni AISDUE*, Fasc. spec. n. 1/2024, reperibile *online*, pp. 1-15, p. 1.

³ *Ivi*, p. 5.

Bisogna scongiurare il «furto del futuro», con queste parole alla vigilia delle elezioni europee, Ennio Triggiani si rivolgeva ai giovani dalla Gazzetta del Mezzogiorno, in un editoriale che si conclude con l'auspicio di un rafforzamento democratico dell'Unione da cui trarre l'impulso che consenta di procedere ad una riforma di Lisbona per una trasformazione "in veri e propri Stati Uniti d'Europa" costruiti su «basi valoriali e democratiche»⁴. Del resto, sempre l'Onorato ha scritto che è impossibile un'evoluzione graduale dell'Unione europea in senso federale sulla base dello sfruttamento degli attuali meccanismi previsti dai Trattati⁵. Come Ennio Triggiani ricorda, già Altiero Spinelli aveva scritto che l'Europa non cade dal cielo, soprattutto, aggiungerei, quando la casa comune mostra preoccupanti segni di debolezza, che, puntualmente rilevati dallo stesso Ennio Triggiani⁶, impongono un salto di qualità per cominciare a costruire una realtà pre-federale⁷, superando i meccanismi attuali di cooperazione intergovernativa.

Il mio intervento prende l'avvio da dove Ennio Triggiani è giunto per riflettere su quale sia dunque il senso dell'Unione e quindi il suo futuro.

2. L'elezione del Parlamento europeo come momento di riflessione.

L'approssimarsi dell'appuntamento elettorale europeo aveva indubbiamente provocato una presa di coscienza della situazione attuale, che vede per la prima volta il ritorno della guerra ai confini dell'Unione. Ma non è solo la difesa comune al centro del dibattito, ma anche 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.

A questo riguardo, nel Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024 era stato presentato e discusso il rapporto *Molto più di un mercato. Velocità, sicurezza, solidarietà* di Enrico Letta⁸, incaricato, sempre dal Consiglio europeo, di elaborare una relazione sul futuro del mercato unico⁹. Sono evidenti i concetti chiave su cui esso è basato: 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

⁴ *Non rubiamo il futuro ai nostri giovani: Europa vuol dire pace*, in *Gazzetta del Mezzogiorno*, del 5 giugno 2024, reperibile al sito www.gazzettadelmezzogiorno.it.

⁵ E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2. ed., 2019, Cacucci, Bari, p. 35.

⁶ *Ivi*, p. 11.

⁷ E. TRIGGIANI, *Editoriale, L'Europa nell'età della sua maturità*, in *Papers di diritto europeo*, n. 2/2022, pp. 1-9, p. 3.

⁸ Reperibile al sito www.consilium.europa.eu/media.

⁹ Il 24 maggio 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato delle conclusioni sul futuro del mercato unico nelle quali, sulla scia del documento Letta, viene chiesto alla prossima Commissione di predisporre una strategia di modernizzazione del mercato entro il giugno 2025, reperibile al sito press@consilium.europa.eu. Si vedano anche, in stessa data, le conclusioni del Consiglio UE «Un'industria europea competitiva quale motore del nostro futuro verde, digitale e resiliente», in cui si analizza la situazione del settore industriale dell'Unione, si vagliano i modi per migliorare l'innovazione, l'accesso ai finanziamenti e il contesto imprenditoriale per i produttori e si propongono i principi fondamentali alla base di una futura politica industriale, reperibile al sito <https://data.consilium.europa.eu/doc>.

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, per tornare al punto di partenza, del sistema di finanziamento dell'Unione. Come ci dice 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 cd. quinta libertà, quella di potenziare la ricerca, l'innovazione e l'istruzione all'interno del mercato stesso.

Un percorso non facile quello ora delineato, in cui si colloca anche la relazione sulla competitività industriale affidata dalla Commissione a Mario Draghi, prevista inizialmente per il giugno 2024, ma alla fine presentata solo dopo le elezioni, il 9 settembre¹⁰, ma le cui linee guida erano state anticipate dallo stesso Draghi il 16 aprile 2024, in occasione della conferenza sull'Europa sociale¹¹. 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 estremamente 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 qui valori su cui si è costruita fino ad oggi l'Europa e sottrarla all'assedio che sul piano della concorrenza si sta rivelando, in un mondo così lontano da quello della globalizzazione, 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. A tal fine, così come non si potrà pensare di continuare ad attingere al debito, alla stessa stregua non si potrà attingere alla politica di coesione o ad altri programmi.

La grande missione del futuro mercato unico, nella visione di Letta, non sarà quella di garantire la mobilità tra Paesi membri, ma di completare l'integrazione sui mercati finanziari per essere in grado di finanziare le grandi sfide che l'Unione è chiamata ad affrontare.

L'obiettivo è quello di creare quella che viene chiamata «l'Unione degli investimenti», forte ed integrata in grado di disporre delle necessarie risorse, favorendo

¹⁰ *The future of European competitiveness - Part A/A competitiveness strategy for Europe*, September 2024. Al riguardo, si veda, in particolare, il discorso tenuto da Draghi in seduta plenaria al Parlamento europeo il 17 settembre 2024, reperibile *online*.

¹¹ Intervento alla *High-Level Conference on the European Pillar of Social Rights*, tenutasi a La Hulpe (Belgio), il 16 aprile 2024, pp. 274-279, reperibile al sito *rivista.eurojus.it*. Considerazioni analoghe erano state svolte dallo stesso Draghi nel successivo discorso tenuto in occasione della consegna, il 14 giugno 2024, del Premio europeo Carlo V da parte del Re Felipe VI di Spagna, reperibile *online*.

le economie di scala, risultato che, ad avviso di Draghi, può essere raggiunto solamente agendo insieme, con un maggiore coordinamento delle politiche nazionali.

Vi è dunque un filo rosso che unisce il rapporto Letta, la presa di posizione di Draghi, quale prima anticipata e ora esplicitata, e le esternazioni del Presidente francese Emmanuel Macron, nel suo discorso alla Sorbona del 25 aprile 2024¹², congiuntamente alle quattro proposte di quel Governo, nello stesso giorno, per integrare i mercati finanziari europei, nonché la *lectio* di fine aprile di Fabio Panetta¹³, Governatore della Banca d'Italia sul futuro dell'economia europea, nonché le proposte di Confindustria per un'Europa competitiva formulate nel documento *Fabbrica Europa*¹⁴, del febbraio 2024. Il filo rosso è che l'Unione presenta significative criticità, ma non necessita una rivoluzione. La differenza è negli accenti, ma comune è la convinzione che vi sia l'assoluta urgenza di agire, perché l'inerzia significa il declino.

Con la fine della globalizzazione e il susseguirsi inatteso delle crisi prima finanziaria e poi pandemica e l'insorgere dopo decenni di pace dei conflitti armati alle porte dell'Unione, tutto è mutato. L'Europa destinata a divenire fornitore mondiale di servizi e regolatore universale (c.d. effetto Bruxelles) in un mondo aperto agli scambi tra i Paesi non esiste più. È vero che Bruxelles ha saputo reagire alle emergenze, ma il tutto non si è ancora cristallizzato in un modello di sviluppo adeguato ai nuovi tempi e, soprattutto, sul piano politico e istituzionale è emersa drammaticamente l'inadeguatezza della attuale struttura. La domanda è dunque se è possibile rimanere fermi o si sia condannati ad avanzare, perché l'alternativa sarebbe un inarrestabile declino se non la disgregazione.

In sostanza, se, come ha scritto Ennio Triggiani, da un lato, riforme istituzionali paiono necessarie e indifferibili¹⁵, dall'altro, la sostanziale inutilità della COFE, nonostante i tentativi di rianimazione del PE, mostra come gli ostacoli frapposti dagli Stati sul cammino di una reale integrazione politica paiano a tratti insormontabili.

Sul piano commerciale, l'urgenza è che non si allarghi il gap tra UE e USA e CINA. Come rileva Letta, con gli USA si viaggia ormai ad una velocità di crociera molto diversa nei campi dell'innovazione, dei mercati finanziari, della competitività. C'è dunque bisogno di una politica fondata su azioni e non reazioni, cioè su piani medio lungo periodo, altrimenti l'Europa andrà incontro ad un declino figlio della frammentazione.

Alcuni problemi sono del tutto evidenti e necessitano una risposta immediata: ad esempio, neutralizzare il nazionalismo economico, che ha trovato tra l'altro espressione nella rinazionalizzazione del controllo sugli aiuti di Stato, e realizzare la convergenza fiscale.

Altri problemi impongono riposte più articolate. Il tutto, peraltro, con il punto di domanda dell'allargamento: spinta verso quale futuro? Di una Europa a centri concentrici

¹² Il testo completo del discorso è reperibile al sito www.france24.com Per un commento, vedi A. SILVEIRA, "Europe is mortal": recovering the original impetus for loyal cooperation of Article 4(3) TEU, in *Official Blog of UNIO*, May 4, 2024, reperibile online.

¹³ Reperibile al sito www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore.

¹⁴ Reperibile al sito www.confindustria.it

¹⁵ Si veda, per tutti, E. TRIGGIANI, *Editoriale*, cit.

sempre più allargati? Se il nodo gordiano dell'unanimità non pare possa essere tranciato, c'è da chiedersi se l'unanimità è il vero male dell'Europa? Basterebbe un ricorso più frequente al voto a maggioranza qualificata per risolverebbe la questione del conflitto fra le differenti sovranità nazionali? E poi, cosa accadrebbe se, essendo l'Unione è effettivamente una comunità di valori, ci ponessimo la domanda se tutti gli attuali membri hanno i requisiti per restarvi a pieno titolo? La condizionalità, cui si è fatto ampio cenno, è uno strumento su cui costruire una casa comune o un pericolo innesco che può provocare la sua deflagrazione e disgregazione? L'integrazione differenziata, mediante forme di cooperazione rafforzata, è la vera alternativa alla federazione o inevitabilmente un passo verso di essa, seppure per un numero più limitato di Stati? Infine, il mercato unico ha prospettive di crescita senza l'unità politica? Lo stesso Draghi, così attento a non andare oltre il compito di analisi economico finanziaria assegnatogli, non può tacere, nel discorso dinanzi al Parlamento europeo del 17 settembre 2024, che l'integrazione è «l'unica speranza che ci rimane», ma come raggiungerla senza una unità che sia anche politica? La solidarietà, basata su comunitarizzazione del debito (cd. momento Hamilton) e condizionalità, ha consentito di superare l'emergenza sanitaria e favorito il rilancio, ma rimane comunque, nel quadro del *NextGenerationEU*, un fenomeno intergovernativo e non può, a mio avviso, divenire la regola. Quale strada percorrere dunque per il futuro? Tante, troppe domande in attesa di risposta.

Vi è dunque, come accennato, un filo rosso, ma, se comune è la presa di coscienza del rischio che corre ora l'UE, diversi sono gli accenti.

Concentrata sulle cose da fare la visione di Draghi, per il quale occorre mutare il paradigma e preparare l'economia ai necessari cambiamenti, senza escludere la possibilità che, alla fin fine, si debba andare avanti anche con i soli Paesi che si mostrano disponibili al grande passo.

Ed è a questo punto che i profili economici e quelli istituzionali si intersecano e la storia del *NextGenerationUE* può tornare utile per esplorare nuove soluzioni che, pur continuando a dare una risposta alle emergenze che connotano l'attuale momento storico, stabilizzino l'Unione sul piano finanziario. I necessari strumenti non li troveremmo però nel Rapporto Draghi, che, dopo averli evocati, dedica uno spazio limitato al momento dei necessari cambiamenti sul piano della governance europea. Si potrebbe dire che questo sia il vero tallone di Achille dell'intero piano delineato da Draghi, volutamente astenutosi da ulteriori approfondimenti vuoi per il timore di suscitare reazioni negative immediate vuoi per l'intimo convincimento, proprio di una visione tecnocratico-liberista, che l'architettura istituzionale seguirebbe inevitabilmente il cambiamento della governance economica. In realtà – e mi dispiace rilevarlo – non è detto che ciò accada necessariamente, anzi è vero il contrario, ovvero senza le riforme istituzionali anche quelle economiche, specie se così radicali come auspicato da Draghi, risultano inattuabili. E se il Rapporto corre il rischio di essere presto accantonato, di finire in un cassetto, come una sorta di libro dei sogni, da cui prendere quel poco che è possibile realizzare coi mezzi a disposizione, tutto ciò avviene proprio perché manca la volontà di dotare l'Unione degli strumenti che consentano di portare a compimento le riforme economiche così come

suggerite. I circa 800 miliardi di euro (all'anno) di investimenti aggiuntivi, indicati da Draghi come necessari e da reperire con forme di debito assunto dall'Unione, non possono essere certo decisi sulla base delle attuali regole e neppure è ragionevole immaginare che il risultato possa essere raggiunto con la cooperazione rafforzata tra pochi Paesi. Soprattutto la dimensione esclusivamente economica è inadeguata e l'emissione di debito pubblico (il nostro "safe asset") per finanziare la crescita e la competitività europea non permette di confidare nel futuro se non accompagnata da un governo europeo che gestisca una capacità fiscale europea e sia titolare di debito e tributi. Ad un «debito sovrano» deve corrispondere un governo altrettanto «sovrano»¹⁶. Significative paiono al riguardo le parole pronunciate, il 7 settembre, in un saluto all'Università di Aosta, quasi contemporaneamente a quelle di Draghi, dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che, nel richiamare l'attenzione sulle difficoltà dell'Europa, 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»¹⁷. 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, per tornare a Draghi, ad un lento declino se non, come dichiara il Presidente Sergio Mattarella, una integrazione «sempre più intensa e completa»¹⁸.

3. Quali prospettive per la nuova legislatura?

L'esito delle elezioni ci ha consegnato un'Europa ancora, se possibile, più incerta e insicura, in bilico tra fragilità esistenziale e resilienza contingente. L'insuccesso della proposta politica di Macron è un chiaro segnale del disagio che attraversa un po' tutti i Paesi e del difficile rapporto che si è creato fra l'opinione pubblica e le stanze dei palazzi di Bruxelles. La conferma di Ursula Von der Leyen ha solo in apparenza garantito una continuità, non essendo ancora chiari i contenuti della azione di Governo della nuova Commissione e soprattutto quali siano le intenzioni degli Stati nei confronti del processo di integrazione. Nel documento «La scelta dell'Europa», ovvero gli Orientamenti politici 2024-2029¹⁹ della nuova Commissione come proposti da Ursula von der Leyen, quale candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, la premessa è che quella di cui si ha bisogno è «un'Unione più rapida e più semplice, più mirata e più unita, più solidale con le persone e le imprese», assumendo come esempio dei risultati ottenuti

¹⁶ G. TRIA, *Perché serve l'emissione di debito europeo (il nostro «safe asset»*, in *Il Sole24Ore*, del 21 settembre 2024, reperibile *on line*.

¹⁷ M. BARTOLONI, *Mattarella: «L'edificio dell'Europa va completato o non reggerà agli urti»*, in *Il Sole24Ore*, del 7 settembre 2024, reperibile *on line*,

¹⁸ *Ibid.* Si veda per un raffronto con il rapporto Draghi, M. MARESCA, *Il completamento dell'ordinamento dell'Unione europea nelle proposte di Mario Draghi (e Sergio Mattarella)*, in *Eurojus*, n. 3/2024, pp. 241-245, reperibile al sito rivista.eurojus.it.

¹⁹ Strasburgo, 18 luglio 2024, reperibile al sito commissione.europa.eu.

operando uniti il successo del piano *NextGenerationEu*. Venendo al campo delle riforme, ci si limita ad un generico richiamo alle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa accompagnato da quello che pare poco più di un auspicio che si debba procedere a modificare il trattato «laddove così facendo possiamo migliorare l'Unione». È fuori di dubbio che l'Unione dovrà diventare più unita per affrontare le molteplici minacce che il contesto internazionale le pone. Ma come e quando ciò possa avvenire non è ad oggi affatto chiaro. Il tema rimane così in attesa di futuri chiarimenti che tengano auspicabilmente conto dell'ampio dibattito intervenuto.

È fuori di dubbio che l'evoluzione verso forme di integrazione a carattere federale non può più avvenire in maniera lineare, che occorre invece uno strappo, almeno, come già osservato, un salto di qualità. Si ricorda il precedente americano²⁰ dove, con una sorta di colpo di Stato costituzionale si passò dalla confederazione alla federazione tramite una convenzione all'uopo convocata. Così si salvò l'America. Occorre fare lo stesso per l'Europa? Ma come superare l'ostilità degli Stati? Col voto dei cittadini, indicando referendum confermativi di un progetto di riforma adottato dal Parlamento europeo proclamatosi costituente? Avrebbe senso? E se, pur con tutte le precauzioni e correttivi, alla fine un Paese non fosse ancora d'accordo a riconoscere la natura federale dell'Unione che accadrebbe? L'unica sarebbe proseguire senza quello Stato. E così torniamo all'idea di una Europa che non può essere per tutti, ma solo per quelli che vogliono condividere l'idea di una Europa federale.

In definitiva, nessun Paese sarebbe costretto a procedere ad ulteriori rinunce di sovranità, nessun Paese potrebbe bloccare gli altri nell'attribuzione di ulteriori competenze all'Unione, il nocciolo duro dei Paesi membri dell'Unione diverrebbe il centro del nuovo sistema, assumendo, quale forma di organizzazione del "potere", le connotazioni di una unione (con)federale, e attorno ad esso ruoterebbero gli altri Paesi. Ma è fattibile e soprattutto ha senso tutto questo e può dirsi veramente democratico, nella accezione che l'Unione ci ha insegnato e fatto conoscere di coesione e condivisione? O sarebbe invece la presa d'atto del fallimento di una visione autenticamente comunitaria, di fronte alla impossibilità di procedere tutti insieme verso forme nuove di integrazione sempre più avanzata, per il ritorno a una prospettiva di fatto più statalistica, nelle sue varie declinazioni, necessariamente limitata ad un numero ristretto di Stati?

5. Il senso dell'Unione e il suo futuro.

I valori sono sicuramente il senso intimo dell'Unione ma non ne rappresentano da soli il futuro, essi cioè non sono tali da poter proiettare la stessa Unione in una nuova dimensione sul piano interno né tanto meno internazionale. I valori sono una premessa da cui non si può prescindere, ma il futuro deve seguire traiettorie differenti dal passato.

²⁰ M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, Editoriale. *Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme*, in *Papers di diritto europeo*, n.1/2024, pp. 1-16, p. 13 s.

Viviamo e vivremo un'epoca di transizione difficile da decifrare. L'Europa, per ricordare ancora le parole di Mario Draghi davanti al Parlamento europeo, «sta affrontando un mondo che sta subendo un cambiamento drammatico» e la preoccupazione è quella di trovarsi «improvvisamente poveri e sottomessi agli altri». In questo futuro distopico, carico di aspettative e al contempo di incertezze, sempre più conflittuale ed ostile rispetto ai valori che sono l'essenza dell'essere europei, affinché l'Unione sia vincente occorre quel momento di discontinuità tanto evocato quanto indefinito sia nei contenuti sia nei processi per realizzarlo. Il mio auspicio è che il grigiore del momento politico attuale sia squarciato da un lampo di consapevolezza del destino che attenderebbe l'Europa se rimanesse impotente di fronte alle molteplici sfide, e anche minacce, che provengono da diverse parti. Una Europa lacerata da un conflitto bellico alle sue porte e bisognosa di imprimere una svolta radicale alla propria economia può rappresentare l'occasione per ripensare a come stare insieme nella casa comune che è l'Unione. Sarei però non sincero se non ammettessi il mio scetticismo sulla capacità dei nostri governanti di trovare la forza per un reale cambiamento. Parimenti non mi immagino un colpo di mano da parte del solo Parlamento europeo che, rievocando, pur con tutti i distinguo, il modello Spinelli del 1984, si renda costituente, appellandosi ai popoli europei e ponendo gli Stati di fronte alle loro responsabilità. Perché l'integrazione politica tra i popoli dell'Europa possa realizzarsi, conciliando «utopia e realismo»²¹ e le nostre speranze non divengano vane illusioni, occorre immaginare al più presto, rispetto alla evidente impossibilità di un processo di riforma per vie interne all'attuale modello di governance, una nuova via maestra. In particolare, la spinta dovrebbe venire dal basso e su questo noi tutti dobbiamo impegnarci per far emergere la volontà comune di cambiamento. In che forme, vedremo; ciò che importa è che si avvii con rinnovata energia il percorso di cambiamento di paradigma relativamente al governo dell'Unione.

Per ora l'Europa rimane sospesa tra un passato da superare e un futuro ancora da definire. Vi lascio perciò con un'ultima riflessione. Il futuro, è stato scritto²², non è un posto in cui andremo, ma un posto che stiamo creando. Lo stesso vale per il futuro dell'Unione europea che non è necessariamente la federazione che tante volte abbiamo immaginato, ma sarà sicuramente quello che oggi stiamo creando. Stando così le cose, sempre più vi sarà bisogno di persone come Ennio Triggiani, che sanno coniugare l'impegno politico per l'Europa e l'insegnamento, per far conoscere a tutti e ai giovani in particolare la nostra casa comune europea e i suoi valori da difendere e coltivare per creare il futuro che vogliamo.

²¹ E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sopranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 435-477, p. 477.

²² «*The future is not some place where we are going, but one we are creating. The paths are not to be found, but made*»: l'aforisma è di J. H. SCHHAR, *Legitimacy in the Modern State*, Piscataway, 1981, p. 321.