



Futuro dell'Unione e coscienza politica europea

Ennio Triggiani*

SOMMARIO: 1. Partiti politici europei e democrazia sovranazionale. – 2. Centralità dello Stato di diritto. – 3. Cittadinanza “europea” e iniziativa *Tax the Rich*. – 4. Crisi della sovranità nazionale e riforma dei Trattati.

1. Partiti politici europei e democrazia sovranazionale

Il futuro dell'Unione europea, al fine di evitarne una altrimenti ineluttabile decadenza, non può che essere strettamente legato al rafforzamento del processo d'integrazione sovranazionale. E questa può determinarsi ed avere possibilità di successo solo attraverso un ulteriore consolidamento delle sue basi valoriali e democratiche. Tuttavia, senza una convincente spinta “dal basso” e una diffusa partecipazione di cittadini coscienti della propria connotazione “europea” difficilmente tale progetto potrà avere possibilità di successo. In altri termini, è indispensabile che si formi progressivamente una “coscienza politica europea” basata sulla consapevolezza che gli Stati

* Professore emerito di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

nazionali risultano del tutto inadeguati nella capacità di governo delle grandi questioni contemporanee.

L’elezione del nuovo Parlamento europeo (PE) rappresenta, in proposito, un momento di grande importanza per comprendere quanto nell’opinione pubblica europea esista la convinzione del ruolo strategico che la storia affida al nostro Continente. Il problema è che, purtroppo, non esiste questa opinione pubblica europea ma abbiamo la sommatoria di opinioni pubbliche nazionali. Almeno, le precedenti esperienze elettorali, soprattutto in Italia, si sono caratterizzate per dinamiche soprattutto interne e non, come dovrebbe essere, per una valutazione del futuro del processo d’integrazione. Il rischio, anche nel prossimo giugno, è che le elezioni europee vengano considerate soprattutto un grande sondaggio d’opinione per testare il peso politico dei partiti in un’ottica puramente nazionale.

Del resto, l’intermediazione degli Stati membri, nel sistema istituzionale “comunitario”, è ancora troppo rilevante sotto più profili, considerata la natura della democrazia “mediata” per cui la partecipazione si esplica per il tramite dei *partiti politici*. Il problema è che non esistono strumenti od organismi a livello europeo realmente idonei a promuovere la “coscienza politica europea”. Infatti, è del tutto inattuato l’art. 10, par. 4, TUE in cui ci si riferisce a «partiti politici a livello europeo che contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione». E questo nonostante l’art. 12, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, adottata a Nizza nel dicembre 2000, sottolinei il loro contributo a «esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione». Pertanto, i partiti europei, insieme con le collegate Fondazioni¹, dovrebbero costituire un perno della “democrazia

¹ Il regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo ha introdotto un regime di finanziamento misto per i *partiti europei*, finanziati per il 75% dal budget comunitario e per il restante 25% da altre risorse come donazioni o contributi. A completamento della loro attività il successivo regolamento (CE) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2007, recante modifica del regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, ha riconosciuto le *Fondazioni politiche* ad essi affiliate e previsto il loro finanziamento. Infine, il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo

rappresentativa” nell’Unione (art. 10, par. 1, TUE), rafforzando la dimensione transnazionale del dibattito pubblico in particolare nella campagna elettorale che precede le elezioni per il PE. Ma i gruppi parlamentari nell’Assise di Strasburgo, pur formati sulla base di affinità politiche, costituiscono una realtà ben diversa e, certo operando nel quadro istituzionale dell’Unione, hanno invece espressione o rappresentatività all’interno degli Stati membri di scarsissimo e generalmente simbolico rilievo². Così come non vengono formate liste transnazionali nelle elezioni del PE, che comunque costituirebbero un segnale significativo nella indicazione della valenza degli interessi in gioco.

Ne consegue che la formazione della coscienza politica europea e l’espressione della volontà dei cittadini europei restano affidate ai partiti nazionali, in evidente ossimoro³. D’altronde, sono nazionali sia le procedure legislative sia le liste elettorali, per cui le scelte dei cittadini finiscono per essere determinate, come si è detto, da questioni di carattere prevalentemente interno.

In proposito, nelle conclusioni della *Conferenza sul Futuro dell’Europa* si auspica proprio la modifica della legge elettorale

statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee ha attribuito loro un nuovo *status* legale e ha stabilito un’Autorità indipendente per la loro registrazione. Quest’ultimo regolamento è stato ulteriormente emendato nel 2018, in relazione ai criteri per la registrazione ed il finanziamento, aumentando la quota di fondi UE, e nel 2019, introducendo obblighi per la protezione dei dati personali accompagnati da sanzioni.

² Attraverso la formazione di un gruppo, i deputati accettano automaticamente di condividere l’affinità politica e, di norma, il Parlamento non valuta la coesione politica tra i membri di un gruppo. Soltanto quando questa è contestata dai deputati europei interessati il Parlamento interviene per valutare se il gruppo è stato effettivamente costituito in conformità del regolamento. La maggior parte dei partiti nazionali rappresentati in seno a un dato gruppo politico sono anche membri del partito politico corrispondente a livello di UE; tuttavia, alcuni gruppi politici raggruppano più di un partito politico europeo (ad esempio, il gruppo ALDE e il gruppo Verts/ALE). Inoltre, un gruppo politico può accogliere diversi partiti nazionali dello stesso Paese. I deputati possono, di norma, aderire a un gruppo politico al Parlamento anche se non appartengono a un partito nazionale che è membro del partito politico europeo correlato, alle condizioni stabilite dal regolamento del gruppo in questione.

³ Nella risoluzione del 26 novembre 2020, che tracciava un bilancio delle elezioni europee, il Parlamento ha proposto di modificare il citato regolamento 1141/2014 per consentire ai partiti europei di «partecipare appieno allo spazio politico europeo, di organizzare campagne e di utilizzare finanziamenti a tal fine e candidarsi alle elezioni europee, di aumentare la trasparenza del loro finanziamento» (par. 29).

dell’Unione per armonizzare, rispetto al PE, le condizioni elettorali, secondo quanto pur già previsto dall’art. 223 TFUE (età per votare, requisiti per le circoscrizioni elettorali, candidati, partiti politici e loro finanziamento, liste transnazionali)⁴. Sono le basi sulle quali costruire progressivamente il cosciente vincolo di appartenenza attiva alla “comunità” europea. Il fattore giuridico, dal quale è partita la sua edificazione, assume quindi un ruolo fondamentale come strumento e motore propulsivo dell’Europa del futuro.

In realtà, l’attuale assetto istituzionale dell’Unione non vede ancora pienamente nel PE, privo fra l’altro del potere di iniziativa legislativa, l’espressione diretta e formale di una cittadinanza europea ormai adulta. Ne consegue, fra l’altro, l’esclusione della partecipazione dello stesso dai controlli di natura sia democratica che giudiziaria, con un conseguente parziale disancorarsi dal quadro generale dei “valori” fondamentali, enunciati dall’art. 2 TUE.

Sarebbe, allora, opportuna, ad esempio, l’attivazione di norme, “comunitarie” e nazionali, in grado di pubblicizzare e agevolare adeguatamente la partecipazione al voto per il PE anche a favore dei cittadini UE residenti in altro Paese membro. In altri termini, la dimensione della cittadinanza europea dovrebbe porsi quale ambito primario della solidarietà politica fra gli Stati membri e dell’identità del processo d’integrazione.

Peraltro, l’inesistenza di un popolo europeo che si ponga come base costituente diluisce la stessa politicità del Parlamento e la sua potenza progettuale. Tuttavia, se non esiste tale popolo in grado di rapportarsi in termini sovranazionali al tradizionale concetto di sovranità, bisogna comunque prendere atto che quella omogeneità storica, religiosa, culturale, linguistica caratterizzante la popolazione di ciascuno Stato oggi tende progressivamente ad attenuarsi nonostante i goffi ma pericolosi tentativi di restaurarla propagandisticamente per ricondurla a visioni ultranazionaliste e razziste.

Appare certo comprensibile per ogni Stato membro, al fine di evitare un’inaccettabile “omogeneizzazione”, la conferma di una identità in riferimento al concetto di “nazione”, secondo quanto

⁴ V. la proposta n. 38 “democrazia ed elezioni” all’interno della relazione sul risultato finale della Conferenza (maggio 2022). V. altresì la significativa risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2023 sulle elezioni europee 2024.

affermato dall'art. 4, par. 2, TUE (e su cui v. l'intervento di Paola Mori). Questa deve però essere declinata secondo modalità culturali e civili, non etniche e, per di più, essa non corrisponde necessariamente all'esistenza di uno Stato considerata, fra l'altro, la presenza di Stati multinazionali. Per non citare, mutato ciò che va mutato, la capacità di Roma, a suo tempo, di far convivere e assorbire tante culture diverse (Tito Livio, *Ab urbe condita*).

L'Unione, in altri termini, è un "laboratorio" di una democrazia di più popoli, tipica di società complesse nelle quali la sovranità popolare non si regge più sulla unicità del *demos* mentre richiede forme inedite di organizzazione della convivenza di un tessuto plurale.

D'altronde proprio attraverso la "convivialità delle differenze" si instaurano legami inscindibili che sono espressione del concetto di "identità plurale"; essa consente ad ogni individuo di riconoscersi in varie comunità e gruppi, sfuggendo alla desolazione della identità monolitica e ferma nel tempo ma avendo a mente che i conflitti culturali son ben più profondi rispetto a quelli economici e sopravvivono agli stessi. Si tratta, in altri termini, di ridefinire le varie identità per adattare alla nuova realtà e fondarle sul principio di leale cooperazione (v. in proposito l'intervento di Federico Casolari). È quell'Europa che, grazie alle sue scelte culturali basate sulla dignità della persona e il diritto alla vita, ha per esempio deciso di abolire la pena di morte inflitta dallo Stato. In fin dei conti, nel mondo globalizzato del ventunesimo secolo non dovrebbero essere la religione, le radici etniche e il colore della pelle a definire una civiltà, bensì i valori condivisi.

2. Centralità dello Stato di diritto

Pertanto, il "popolo europeo" si forma progressivamente nella misura in cui, in quanto sviluppato sulla base del rafforzamento della cittadinanza europea, assume la comune consapevolezza che la sostanza giuridica e democratica caratteristica degli Stati membri continui a sussistere in una futura Unione federale; si tratta di preservare le rivoluzionarie conquiste costituzionali del passato e consentire alle diverse minoranze di mantenere la propria identità pur contribuendo tutte al progetto di costruzione di una democrazia partecipativa ad esempio attraverso strumenti quali il *referendum su scala europea*.

Ma il collante complessivo e identitario dell’integrazione europea resta il catalogo di diritti fondamentali quali per decenni sono stati ricostruiti su base prevalentemente giurisprudenziale, grazie a coraggiose e innovative sentenze della Corte di giustizia; essi sono stati poi codificati attraverso la citata Carta di Nizza che offre il valore aggiunto di porre sullo stesso piano diritti individuali, collettivi, economici e sociali. Sappiamo, peraltro, che è ormai caduta definitivamente, in materia, la visione dell’esclusività della sovranità statale nella misura in cui i diritti fondamentali non possono essere violati neanche dallo Stato. La creazione della Corte europea dei diritti dell’uomo ed il processo evolutivo delle Comunità europee hanno costituito, nel nostro Continente, la prima consacrazione istituzionale di una vera e propria rivoluzione.

Del resto, non va dimenticato che inizialmente nei Trattati istitutivi delle Comunità europee non esisteva alcun riferimento né ai principi dello Stato di diritto né alla tutela dei diritti umani, considerati appartenenti al sistema costituzionale e istituzionale degli Stati membri. Oggi, l’art. 2 TUE (della cui centralità si è occupato Francesco Munari nel suo intervento) non si limita, pertanto, a ribadire tali valori, unificati – così come nell’art. 1 della Carta di Nizza – dal rispetto della *dignità umana* che tutti li sintetizza e li qualifica ulteriormente; essi rappresentano soprattutto, secondo quanto di recente riaffermato dalla Corte di giustizia⁵, «l’identità stessa dell’Unione» costituendo requisito formale e sostanziale sia al momento dell’ingresso nella stessa sia durante la conseguente *membership*.

Inoltre, il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall’art. 2 TUE costituisce un requisito per poter beneficiare di tutti i diritti derivanti dall’applicazione dei Trattati a tale Stato membro⁶. Su questa base, è noto, è stato adottato il c.d. *regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto*⁷ considerata, fra l’altro,

⁵ Corte giust. 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia*.

⁶ V. la recente risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sulla situazione in Ungheria e sui fondi dell’UE congelati, nella quale si deplora vivamente l’incapacità del Consiglio di compiere progressi significativi nell’ambito delle procedure in corso di cui all’art. 7, par. 1, TUE.

⁷ 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.

l'improbabile operatività della previsione sanzionatoria disciplinata dall'art. 7 TUE.

Non solo. Come sottolineato dalla Commissione nella *relazione sullo Stato di diritto* del 2023⁸ esso è un principio guida dell'azione dell'UE sia al suo interno sia al di là delle sue frontiere e svolge un ruolo essenziale per l'azione dell'UE a livello mondiale, in cui la collaborazione con i *partners* per preservare i diritti umani e rafforzare le democrazie rappresenta una priorità.

Nella relazione, inoltre, si precisa come tale nozione si articola e si specifica attraverso cinque perni centrali. Si tratta, anzitutto, del principio di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico. Abbiamo, poi, il principio della certezza del diritto, che impone che le norme siano chiare e prevedibili e che non si possa procedere a una loro modifica con valenza retroattiva; e, ancora, il divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; l'uguaglianza davanti alla legge e, infine, la centralità del controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo, anche con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali.

Lo "Stato di diritto" costituisce, inoltre, uno dei *criteri di Copenaghen*, quello *politico*, il cui soddisfacimento, accanto al giuridico ed economico, risulta prerequisito per l'adesione, ai sensi dell'art. 49 TUE, all'Unione europea⁹. Ma proprio le recenti vicende legate alle criticità espresse negli ordinamenti giuridici di Polonia e Ungheria, portano a considerare che le valutazioni di preadesione debbano essere ben più severe onde evitare, in futuro, il moltiplicarsi di violazioni palesi dello Stato di diritto da parte di un Paese membro, con il rischio di portare l'intera Unione ad un processo di "regresso democratico" o di natura nazionalista. Si tratta infatti di dover

⁸ COM(2023) 800 final.

⁹ I criteri di adesione, o criteri di Copenaghen (denominati dopo la riunione del Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 che li ha definiti), come è noto, sono le condizioni essenziali che tutti i Paesi candidati devono soddisfare per diventare Stati membri dell'UE. Essi sono i *criteri politici*, dati da istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani nonché il rispetto e la tutela delle minoranze; i *criteri economici* consistenti in un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alla concorrenza e alle forze di mercato; ed infine la *capacità amministrativa e istituzionale* di attuare efficacemente l'*acquis* dell'UE (insieme di diritti comuni) e capacità di assumere gli obblighi risultanti dall'adesione all'UE.

considerare, come ulteriore *quarto criterio*, i possibili effetti dell’allargamento sulla tenuta e sul funzionamento dell’UE nella quale il principio di reciproca fiducia deve risultare un perno fondamentale.

3. Cittadinanza “europea” e iniziativa *Tax the Rich*

La democrazia dei diritti e delle istituzioni, insieme con lo Stato di diritto e la legalità internazionale, costituisce, quindi, la vera natura del patto di civiltà che lega l’Europa, che si sta costruendo attraverso il necessario rafforzamento della cittadinanza dell’Unione (della cui particolare natura si è occupato in precedenza Simone Marinai); esso dovrebbe sempre più esprimere, per quanto a livello embrionale, un popolo europeo unificato, come detto, non più dai tradizionali criteri distintivi di quello nazionale – via via più flebili nel mondo globalizzato – ma dal comune sentire dei valori fondamentali. Si diventa, cioè, parti di un sistema composito di diritti, doveri e lealtà politiche quale presupposto decisivo per la democratizzazione dell’Europa, uno spazio in cui poter vivere e lavorare, studiare e fare acquisti senza ostacoli burocratici o discriminazioni diffondendo quindi un senso di appartenenza reciproca certamente sempre più diffuso nelle giovani generazioni.

Lo stesso *principio di solidarietà*, con forza e sotto più profili sancito da Lisbona, è per sua natura di portata sovranazionale ma ancora non riesce a trovare adeguata applicazione se solo si pensa alla questione dei flussi migratori (art. 80 TFUE). Tale principio dovrebbe invece dare pieno contenuto alla cittadinanza dell’Unione, da forgiare sul fondamento della dignità della persona quale cemento dell’integrazione delle diverse identità unificate dal comune progetto di sviluppo. In altri termini, più cittadini in senso pieno che consumatori.

Su questo fondamento è stato realizzato il *Next Generation EU*, prima forma di debito comune europeo, la cui base giuridica è nell’art. 122 TFUE che prevede l’assistenza finanziaria dell’Unione allo Stato membro «seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»; il tutto in «uno spirito di solidarietà», parola magica che costituisce il determinante quadro di riferimento giuridico e politico dell’intera operazione. Essa deve diventare la base valoriale in grado di rendere

più solida la centrale politica di coesione economica, sociale e territoriale (artt. da 174 a 178 TFUE) diretta a «promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione» (art. 174, comma 1). In tal senso, il bilancio pluriennale non dovrebbe più essere mera sommatoria dei singoli contributi degli Stati membri, secondo le diverse modalità con le quali esso si determina, ma vero e proprio pilastro di una nuova spinta coesiva, evidenziando la piena coincidenza fra interesse nazionale e interesse europeo.

A proposito del bilancio europeo, e collegandomi al precedente intervento di Celeste Pesce, mi sembra interessante segnalare un'interessante "Iniziativa dei cittadini europei" dal titolo *Tax the Rich - Tassare i grandi patrimoni per finanziare la transizione ecologica e sociale*, già aperta alla firma¹⁰. Si chiede alla Commissione di istituire un'imposta europea sui grandi patrimoni che, incrementando le risorse proprie dell'Unione, consentirebbe di fornire significativi finanziamenti soprattutto per la transizione ambientale e sociale. Sarebbe quindi un intervento di rilievo a favore di due fra le priorità indicate dal discorso sullo stato dell'Unione, il *Green deal* europeo e *l'economia sociale di mercato*.

La relativa base giuridica è data dall'art. 115 TFUE con cui «il Consiglio [...] stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato interno». Ulteriori riferimenti sono offerti dalla politica di coesione (art. 175, par. 3, TFUE) nonché dalle disposizioni in materia di ambiente (art. 192, par. 1, TFUE), occupazione e politica sociale (artt. 149 e 153 TFUE) e cooperazione allo sviluppo (art. 209 TFUE). In particolare, ciò comporterebbe la modifica dei regolamenti di base dei fondi, vale a dire rispettivamente il regolamento 2021/1056 istitutivo del Fondo per una transizione giusta e il regolamento 2021/241 per gli altri Fondi.

La proposta costituirebbe, se approvata, un passo avanti anche nella proiezione della competenza "comunitaria", sussidiaria, nel settore delle *imposte dirette*, tuttora ancorata alla competenza pressoché

¹⁰ La Commissione ha registrato l'iniziativa *Taxing great wealth to finance the environmental and social transition* l'11 luglio 2023 (Commission registration number: ECI(2023)000006). V. il website <https://www.tax-the-rich.eu/>.

generale degli Stati membri. D'altronde, è già in attuazione un importante precedente dato dalla direttiva 2022/2523 del 14 dicembre 2022 intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione. Essa si applica ai gruppi di imprese multinazionali e ai gruppi nazionali su larga scala nell'UE con ricavi finanziari complessivi superiori a 750 milioni di euro l'anno¹¹.

Siamo in un contesto che registra anche, sotto la spinta dell'OCSE, la proposta di introduzione di una tassazione minima per le imprese (la cosiddetta *minimum corporate tax*), ormai da tempo oggetto di studio da parte della Commissione e del Parlamento ai sensi degli artt. 113 e 116 TFUE¹². Segnali che evidenziano, nel quadro di una maggiore integrazione sovranazionale, la necessità di introdurre una *capacità fiscale* (capacità di riscuotere tributi) in capo all'Unione, oltre che un'armonizzazione dei sistemi fiscali degli Stati membri, indispensabile per garantire un funzionamento bilanciato ed equo del mercato unico e una tutela omogenea dei diritti (specie economici e sociali) al suo interno. Inoltre, l'istituzione di un dovere tributario europeo potrebbe rappresentare la premessa diretta alla costruzione di un'autentica solidarietà sociale tra i cittadini di un'unica entità politica europea (come già avveniva, nel passato, fra l'Alta Autorità della CECA e i produttori di carbone o di acciaio).

La solidarietà si qualificherebbe allora come presupposto e ricaduta di un processo redistributivo delle risorse finalmente in un ambito europeo nel quale i confini nazionali si scoloriscono. Del resto, secondo quanto evidenziato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Rottmann*¹³, è proprio la reciprocità di diritti e di doveri che costituisce il fondamento

¹¹ Nella direttiva sono previste norme sulle modalità di calcolo dell'aliquota fiscale minima effettiva del 15% affinché questa sia applicata con correttezza e coerenza in tutta l'UE. Se tale aliquota non è imposta dal Paese in cui è ubicata la controllata, sono previste disposizioni che consentono allo Stato membro della società madre di applicare un'imposta complementare. La direttiva garantisce inoltre un'imposizione effettiva nel caso in cui la società madre sia situata al di fuori dell'UE in un Paese a bassa imposizione che non applica norme equivalenti.

¹² L'art. 113 TFUE concerne l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette e l'art. 116 TFUE disciplina l'adozione delle direttive necessarie a eliminare le disparità esistenti negli ordinamenti nazionali che falsino le condizioni di concorrenza sul mercato interno e provochino, per tal motivo, una distorsione.

¹³ Corte giust. 2 marzo 2010, C-135/08, *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*.

del vincolo di cittadinanza. Tale riforma troverebbe una propria coerenza con il passaggio del cittadino europeo da *status di straniero privilegiato* a vera e propria forma di cittadinanza, non più solo promessa, assimilabile a quella nazionale.

4. Crisi della sovranità nazionale e riforma dei Trattati

L'Unione europea in occasione della crisi pandemica, pur all'interno delle sue contraddizioni ed ambiguità, ha indubbiamente registrato un rilevante salto di qualità con l'applicazione in senso squisitamente sovranazionale di norme che erano rimaste sostanzialmente neutralizzate dal complesso funzionamento di un sistema tuttora troppo vincolato dai veti intergovernativi. Certo, alcuni interventi, a partire dal debito comune, hanno la necessità di consolidarsi e non rimanere ancorati alla eccezionalità delle circostanze che li hanno determinati. In altri termini, servirebbe l'istituzione di un titolo sovrano privo di rischio emesso a livello europeo.

Proprio per questa ragione, è difficile che tale salto di qualità possa rinsaldarsi nell'attuale assetto istituzionale e senza che si scioglano alcuni fondamentali nodi politico-giuridici: infatti, la cooperazione intergovernativa permane la prevalente caratteristica dell'assetto istituzionale, pur dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona. Fra queste, anche strumenti interessanti, ma complessi, quali le *clausole passerella*, sia generali che specifiche (art. 48, par. 7, TUE)¹⁴, fino ad oggi non casualmente restano inutilizzate, oltre a non operare in alcuni ambiti.

La centralità della cooperazione intergovernativa, quale espressione della sovranità degli Stati membri, era abbastanza comprensibile nei primi decenni dell'integrazione europea; lo è molto meno oggi in cui tale processo è divenuto sempre più approfondito, da un lato, e sempre meno gestibile, dall'altro, in funzione del notevole aumento del numero

¹⁴ Le clausole passerella *generali* richiedono l'autorizzazione unanime del Consiglio europeo nonché l'approvazione del Parlamento, e possono essere oggetto di veto da parte dei Parlamenti nazionali; le clausole passerella *speciali* sono relative a sei settori di intervento specifici, che richiedono l'autorizzazione unanime del Consiglio europeo o del Consiglio e in cui il ruolo del Parlamento è marginale. Su questo strumento v. l'interessante risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 2023 sull'attuazione delle "clausole passerella" nei trattati dell'UE.

degli Stati membri. E lo stesso quadro dei fenomeni economici e politici che attraversano la vita della comunità internazionale affida sempre più il ruolo di protagonisti a soggetti statali adeguatamente grandi per ampiezza territoriale, popolazione e potenza economica.

Opportunamente, il 22 novembre 2023 il PE ha adottato una *risoluzione sui progetti intesi a modificare i Trattati*. Questo rapporto propone una revisione istituzionale profonda, capace di rendere l’Unione europea più democratica e capace di agire divenendo, quindi, adeguata ad affrontare le sfide politiche e l’allargamento. Si pone l’accento sull’importanza di riformare il processo decisionale dell’Unione in modo da rispecchiare con maggior fedeltà un sistema bicamerale, conferendo ulteriori poteri al PE¹⁵. Pertanto, il Consiglio europeo è stato invitato a convocare quanto prima una Convenzione secondo la procedura di revisione ordinaria di cui all’art. 48, parr. da 2 a 5, TUE.

Bisogna allora ripartire dalla ragion d’essere dell’integrazione europea che, pur in un sistema delle Nazioni Unite oggi in grave crisi, può vantare d’esserne stata sotto più profili la *vera erede* anche in funzione della sua realtà plurinazionale. È innegabile come essa abbia di per sé determinato una “rivoluzione” di carattere epocale. Per la prima volta nella storia, popoli e Stati da sempre in guerra hanno stretto, in maniera ritengo irreversibile, un patto di solidarietà reciproca che ha bandito, ormai da oltre 70 anni, ogni conflitto militare nel proprio ambito.

Aspetto centrale di questo processo è indubbiamente la circostanza che l’Unione ha legato i valori sanciti per ultimo nel Trattato di Lisbona al profilo democratico della propria realtà politico-istituzionale. Si tratta di valori, per di più rafforzati dalla Carta dei diritti fondamentali, che caratterizzano la stessa ragion d’essere dell’Unione quale realtà non più solo economica ma squisitamente politica.

¹⁵ La risoluzione propone un aumento significativo del numero di decisioni prese in seno al Consiglio a maggioranza qualificata invece che all’unanimità, una revisione della composizione e del modo in cui viene eletta la Commissione UE, un pieno diritto di iniziativa legislativa per il Parlamento, nonché strumenti di democrazia diretta, inclusa la possibilità di avere dei referendum europei. Gli eurodeputati chiedono inoltre l’espansione delle competenze europee a varie materie, tra cui ambiente e biodiversità, sicurezza e difesa, salute e protezione civile.

Lo scenario internazionale, non solo europeo, in cui si collocano le prossime elezioni del PE appare, tuttavia, molto preoccupante. Quella *promessa di una storia nuova*, aperta nel secondo dopoguerra proprio con la nascita delle Nazioni Unite e la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, è rimasta largamente inattuata. Anzi, proprio i valori e i principi consacrati nella Dichiarazione vengono ogni giorno apertamente contraddetti attraverso un uso spesso arbitrario del potere. Ricordiamo le numerose guerre, quelle ben note e quelle “dimenticate”, con le continue violazioni dei diritti umani che esse producono, nonché il dramma dei flussi migratori, il permanere di quella situazione di violenza strutturale che è il sottosviluppo, le pratiche di tortura, lo sfruttamento del lavoro minorile, i preoccupanti rigurgiti di antisemitismo e di razzismo.

Ed è singolare che, in un mondo generalmente sempre più interconnesso, sussista, invece, il rischio che, inseguendo astorici sovranismi¹⁶, si torni indietro sotto il profilo del multilateralismo politico.

Al contrario, proprio la proiezione internazionale dei diritti fondamentali è l’ulteriore espressione della crisi del tradizionale concetto di sovranità nazionale, madre delle guerre se esasperata nella sua versione nazionalista e non più unica espressione del potere di governo di fenomeni globali. E così la nascita e il successivo sviluppo delle Comunità europee, pur nelle evidenti complessità e limiti, ha rappresentato la punta di diamante nella capacità di affrontare, con maggiore incisività, e nella ricerca di una sovranità effettiva, problematiche di carattere sovranazionale a partire dalla pace. In altri termini, l’Unione costituisce oggi il più avanzato tentativo di colmare il divario fra la limitata dimensione politica dello Stato nazionale e la dimensione planetaria di molti problemi. Bisogna ribadire che proprio grazie alla rinuncia di pezzi di sovranità si può tornare effettivamente “sovrani”, pur se in maniera condivisa. È su queste basi che può consolidarsi una “coscienza politica europea” che si nutra di speranze e

¹⁶ Il superamento dei quali è palese rispetto, ad esempio, all’ambiente, principale emergenza per l’umanità, che è sempre più centro di imputazione di diritti universali. Ne è recente testimonianza la storica risoluzione con cui il 26 luglio 2022 l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha qualificato l’accesso ad un ambiente pulito, sano e sostenibile come un “diritto umano universale”. La risoluzione è stata approvata con la vasta maggioranza di 161 voti a favore e solo 8 astensioni (A/RES/76/300).

non affoghi nelle paure. Ma bisogna avere il coraggio di tradurla nelle conseguenti scelte politiche.

ABSTRACT (ITA)

Il rafforzamento del processo d'integrazione europea deve basarsi sull'ampliarsi di una "coscienza europea" costruita attraverso la valorizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa già presenti nel sistema. Ci si riferisce alla creazione di oggi inesistenti "partiti europei" e alla più diffusa consapevolezza del significato della cittadinanza dell'Unione. Questa, nella prospettiva di una acquisizione autonoma e non derivata da quella nazionale, deve trovare, attraverso il potenziamento di istituti quale l'Iniziativa legislativa popolare, un utile mezzo di diffusione della coscienza europea. In proposito, si segnala la "Tax the Rich", che consentirebbe una significativa acquisizione di risorse finanziarie per politiche centrali come quella sociale e quella ambientale, oltre a indicare la via verso una politica fiscale europea. Ma la maggiore coscienza europea non può che costruirsi nel quadro di una riforma dei Trattati che, sulla base dei valori fondamentali e dello Stato di diritto, consenta all'Unione, nella sua dimensione politica, di effettuare il più avanzato tentativo di colmare il divario fra la limitata dimensione politica dello Stato nazionale e la dimensione planetaria di molti problemi

ABSTRACT (ENG)

The strengthening of the EU process of integration must be based on the broadening of a "European consciousness" built through the enhancement of the instruments of participatory democracy already present in its legal order. We are speaking about the creation of today's non-existent "European parties" and the wider awareness of the meaning of EU citizenship. The latter, with a view to an autonomous acquisition and not derived from the national one, must find, through the strengthening of the European Citizens' Initiative, a useful means of spreading European awareness. In this regard, it is worth mentioning the "Tax the Rich" Initiative which would allow a significant acquisition of financial resources for key policies such as social and environmental, as well as indicating the way towards a European tax policy. But a greater European consciousness can only be built within the framework of a reform of the Treaties which, on the basis of

fundamental values and the rule of law, will enable the Union, in its political dimension, to make the most advanced attempt to bridge the gap between the limited political dimension of the nation state and the global dimension of many fundamental problems.