



I valori dell'Unione: una visione prospettica

Francesco Munari*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Sovranità condivisa e diritti individuali in *Van Gend en Loos*. – 3. I valori fondamentali condivisi: la c.d. “legge del pendolo” e gli strumenti previsti nell’ordinamento dell’Unione per garantirne la tutela. – 4. “Pluralità istituzionale” e utilizzo dei valori in una prospettiva europea. – 5. La lotta al cambiamento climatico e i valori dell’Unione. – 6. I valori dell’Unione alla prova delle migrazioni. – 7. Valori e Unione monetaria. – 8. Conclusioni.

1. *Considerazioni introduttive*

Ringrazio innanzitutto gli organizzatori del Convegno e il Direttivo dell’Associazione per avermi onorato dell’invito e per il piacere di essere qui con tutti voi.

Quando stavo cercando di prepararmi la relazione sugli argomenti

* Professore ordinario di diritto dell’Unione europea presso l’Università di Genova - Partner Deloitte Legal. Ringrazio vivamente la Prof.ssa Chiara Cellerino per spunti e commenti su versioni precedenti del lavoro, e il Dott. Mario Barbano per l’aiuto nella predisposizione delle note. Errori ed omissioni sono ovviamente imputabili in via esclusiva al sottoscritto.

di questa sessione, tanto più considerando anche le persone così autorevoli con cui condivido questo spazio, mi sono chiesto quale riflessione avrei potuto sviluppare in questa occasione, ovvero quale messaggio avrei quindi potuto proporre.

E alla fine ho pensato che in questa fase dell’evoluzione dell’Unione, una riflessione sui valori comuni e sulle identità nazionali potesse anche includere un momento di prospettiva futura, beninteso basato su elementi di natura ordinamentale e, se posso, “costituzionale”, che possiamo ripercorrere a grandissime linee, visto il tempo riservatoci e la competenza di chi mi ascolta.

Il motivo per il quale ritengo opportuno avviare questa riflessione prospettica è dato dai grandi cambiamenti che stiamo vivendo in ambiti cruciali per l’umanità, e per i singoli. Si tratta di fenomeni aventi origine largamente esterna all’Unione, e nondimeno decisamente importanti per il presente e il futuro, suo e di ciascuno di noi: *in primo luogo*, ma non per ordine di importanza, i mutamenti degli assetti geopolitici, talora anche tragici come l’aggressione russa all’Ucraina, il riposizionamento della Cina e gli effetti dello stesso anche rispetto alle relazioni esistenti in passato tra i Paesi europei e la prima, a tacere delle possibili variazioni nei rapporti euro-atlantici che potrebbero aver luogo all’esito delle prossime elezioni presidenziali negli Stati Uniti. *In secondo luogo*, il cambiamento climatico e le iniziative straordinarie che, per alcuni decenni, dovremo porre in essere per provare a contrastarne o mitigarne gli effetti. *In terzo luogo*, le dinamiche molto forti provenienti da altri quadranti mondiali, in particolare l’Africa, con le sue enormi implicazioni sulle persone coinvolte. *In quarto luogo*, la combinazione tra evoluzione tecnologica, *big data*, e avvento di strumenti rivoluzionari, come l’intelligenza artificiale, le cui implicazioni ultime sono tuttora non compiutamente prevedibili, ma impongono già oggi urgenti riflessioni in tema di approntamento di risposte valoriali e normative necessarie a impedire trasformazioni nella nostra società irreversibili o peggio indesiderabili. Si tratta di fenomeni tra loro evidentemente molto intrecciati, ma rispetto ai quali occorrono risposte differenti e molto articolate, a loro volta rispondenti a differenti ambiti dell’ordinamento dell’Unione, e quindi anche a competenze che i Trattati attribuiscono all’Unione in modo significativamente diverso. E questo, com’è noto, costituisce un problema di non agevole soluzione

de jure condito.

Rispetto a tali cambiamenti, e alla necessità di affrontarli, proverò quindi a fornire un contributo su quanto possa aiutare un ragionamento sui valori. L'obiettivo è cercare di comprendere se essi siano in grado di indirizzare alcune soluzioni, ovvero consentano di percorrerle quale "base giuridica" per iniziative dell'Unione nell'interesse appunto della salvaguardia degli stessi valori, e forse di fondamentali questioni concernenti il nostro futuro.

2. Sovranità condivisa e diritti individuali in Van Gend en Loos

La riflessione che vorrei provare a impostare muove dall'intuizione felicissima che la Corte di giustizia ebbe nella sentenza *Van Gend en Loos*¹, secondo cui, com'è noto, l'Unione (allora per vero la Comunità economica europea) «costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani»².

Ma in funzione di quale obiettivo gli Stati hanno rinunciato alla sovranità, allora in settori limitati, e oggi assai più ampi? *Van Gend en Loos* è molto chiara al riguardo, e precisa che questa rinuncia è strumentale a far riconoscere non solo gli Stati membri, ma anche i «loro cittadini» da parte dell'ordinamento giuridico di cui trattasi³. E cioè, evidentemente, il fine è quello di riconoscere l'esistenza di diritti soggettivi individuali ai cittadini UE direttamente scaturenti da tale ordinamento, e anzi accertarne la loro presenza.

È a partire da qui, e cioè dall'origine della Comunità economica europea, che possiamo quindi assumere come un dato la circostanza secondo cui la rinuncia alla sovranità degli Stati è correlata alla tutela delle posizioni giuridiche riferibili agli individui. Questo principio fu in allora formulato relativamente a una fattispecie ben determinata, e a una teorica centrale nella nostra materia, e cioè quella dell'effetto diretto.

¹ Corte giust. 5 febbraio 1963, 26/62, *Van Gend en Loos*.

² Il portato di questa sentenza è notoriamente sterminato, al netto delle modeste indicazioni ulteriori che proverò a fornire nel prosieguo. Per un'analisi "costituzionale" dell'impatto di questa sentenza, e in aggiunta ai riferimenti a lavori più recenti svolti in appresso, cfr. B. CORTESE, *L'ordinamento dell'Unione europea, tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Torino, 2018, spec. p. 18 ss.

³ Così le parole della Corte: «ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

Tuttavia, dopo sessant’anni esso si colora di una capacità prospettica molto potente, e se vogliamo assai più attuale e rilevante⁴: segnatamente, possiamo dire che la rinuncia alla sovranità degli Stati membri a favore dell’Unione costituisce – e non da oggi, ma soprattutto oggi – lo strumento attraverso il quale garantire il godimento di diritti dei cittadini europei, perché di fronte alle sfide e ai fenomeni che abbiamo accennato nell’*incipit* di questa relazione, non vi è Stato membro che, da solo, possa seriamente pensare di fare alcunché per i suoi cittadini, al di fuori e indipendentemente dall’Unione. Certo, resta sempre la teorica possibilità di recesso, ma a distanza di pochi anni Brexit conferma l’esattezza di quanto appena affermato, e cioè che, fuori dall’Unione, lo standard dei diritti disponibili per i cittadini europei tende a diminuire⁵.

Con un *caveat* che tengo fin d’ora a sottolineare, necessariamente solo a mo’ di slogan, e cioè che, nella prospettiva della tutela del benessere dei cittadini, e quindi della previsione di diritti di cui essi possano effettivamente godere, appare fondamentale abbandonare la prospettiva meramente “individuale”, a favore di una più matura riflessione sulla costruzione di diritti collettivi, senza la quale è impossibile ragionare seriamente di futuro dell’Europa e non solo⁶. La

⁴ La valorizzazione dei primissimi *grands arrêts* della Corte, come *Van Gend en Loos*, ma anche *Costa/ENEL* (Corte giust. 15 luglio 1964, 6/64, *Costa/ENEL*), in chiave di dare fondamento e continuità alle ben più attuali e complesse sfide sui valori fondanti l’Unione è sottolineata anche da S. SCIARRA, *First and Last Word: Can Constitutional Courts and the Court of Justice of the EU Speak Common Words?*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *EJ*, n. speciale, 2022, p. 69-74.

⁵ Benché sia difficile fornire stime prospettiche, i dati della crescita del PIL britannico nel periodo 1997-2023 (v. www.statista.com/statistics/1175538/monthly-gdp-uk/) evidenziano, anche al netto della pandemia, un deciso rallentamento dell’economia post Brexit. Altre fonti governative britanniche ormai non sembrano avere esitazioni che, anche nel lungo periodo, Brexit determinerà una minore crescita dell’economia rispetto allo scenario in cui il Regno Unito sarebbe rimasto nella UE (obr.uk/forecasts-in-depth/the-economy-forecast/brexit-analysis/#assumptions). Per quanto improprio, tuttora il PIL appare l’indicatore del benessere di un’economia più accreditato, ed è nota la relazione diretta tra reddito e benessere, e tra benessere e possibilità di esercitare diritti.

⁶ Questa impostazione è ben più ampiamente articolata in F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Bologna, 2012, spec. p. 136 ss., cui si rinvia, ma emblematiche appaiono anche le conclusioni cui giunge la Corte nella sentenza 22 dicembre 2022, C-61/21, *JP/Ministre de la Transition écologique e*

sfida dei cambiamenti climatici – e le profonde mutazioni che sono imposte a tutti per provare a limitare l'aumento delle temperature del Pianeta – appare emblematica al riguardo.

Detto questo, oggi è possibile leggere quel passaggio come uno strumento potentissimo di integrazione, grazie alla circostanza secondo cui, nei successivi sessant'anni, altri fondamentali contributi – e non solo ad opera della giurisprudenza della Corte – hanno dato corpo a quell'intuizione, e possono oggi essere legittimamente utilizzati a fondare un ragionamento alquanto più articolato. E vi chiedo davvero di scusarmi, se, per motivi di spazio, la ricostruzione che sto per proporre sembrerà, come temo, alquanto sincopata.

3. I valori fondamentali condivisi: la c.d. “legge del pendolo” e gli strumenti previsti nell’ordinamento dell’Unione per garantirne la tutela

In particolare, posto il sinallagma della rinuncia alla sovranità in cambio di diritti per i cittadini dell’Unione, il passaggio successivo da compiere riguarda l’identificazione di questi diritti, e il loro rapporto coi diritti già riconosciuti all’interno degli Stati membri.

Qui è evidentemente centrale il tema dei limiti e dei controlimiti, e oggi dei valori scolpiti nell’art. 2 TUE e nelle altre disposizioni di impatto “costituzionale” contenute nei Trattati. E al riguardo giovano alcune importanti precisazioni, necessarie anche nel quadro di questa disamina super-accelerata.

Innanzitutto, va sottolineato il fatto che, negli anni, il nucleo del ragionamento si è spostato⁷. Inizialmente, il tema è dato dalla

Premier ministre, in cui si esclude che le norme dell’Unione sulla qualità dell’aria (e a mio avviso, in generale, sull’ambiente) siano idonee a conferire diritti individuali, essendo invece portatrici di «un obiettivo generale di protezione della salute umana e dell’ambiente nel suo complesso» (punto 55). Sicché esse «non contengono alcuna attribuzione esplicita di diritti ai singoli a tale titolo, gli obblighi previsti da tali disposizioni, nell’obiettivo generale summenzionato, non consentono di ritenere che, nel caso di specie, a singoli o a categorie di singoli siano stati implicitamente conferiti, in forza di tali obblighi, diritti individuali la cui violazione possa far sorgere la responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli» (punto 56).

⁷ In tema, v. anche M. POIARES MADURO, *Questionnaire Topic I: Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law*, in A. KORNEZOV (ed.), *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law. The XXX FIDE Congress in Sofia*, Sofia, vol. 1, 2023, pp. 2-3.

preoccupazione che l’allora Comunità europea, e lo sviluppo del suo ordinamento alla luce degli effetti dell’allora diritto CEE scaturenti negli ordinamenti nazionali, potesse minacciare i diritti fondamentali garantiti a livello di Stati membri (ovvero a livello di CEDU), dei quali sono custodi, primariamente, le corti costituzionali nazionali. Al riguardo, e salve più approfondite disamine di ordine comparatistico⁸, vanno soprattutto ricordati i contributi espressi dalla nostra Corte Costituzionale nella fondamentale sentenza *Frontini*⁹, mentre altrettanta attenzione merita il *Bundesverfassungsgericht* (BVG), il quale elabora la propria teoria dei controlimiti nelle altrettanto famose sentenze *Solange I* e *Solange II*¹⁰, salvo di fatto non cessare mai di “incalzare” la Corte di giustizia sui principi fondamentali del proprio ordinamento, a partire dal *Maastricht-Urteil*¹¹, al *Lissabon-Urteil*¹², e per finire alle più dialettiche forme di dialogo tra le due Corti in materia di Unione monetaria e poteri della BCE (le “saghe” *Gauweiler* e *Weiss*¹³), di cui diremo ancora qualcosa in prosieguo.

In una seconda fase, al principio secondo cui i diritti fondamentali degli individui restavano tutelati a livello nazionale, comincia ad affiancarsi una tutela degli stessi anche a livello (allora) comunitario e quindi dell’Unione, dapprima grazie sempre alla Corte di giustizia e alla sua giurisprudenza che incorpora i diritti fondamentali dell’individuo, soprattutto quali risultanti dalle tradizioni comuni degli Stati membri, all’interno dei principi generali di diritto (comunitario)¹⁴, quindi con la codificazione di questa giurisprudenza nell’attuale art. 6, par. 3, TUE, e finalmente con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, formalmente introdotta nelle fonti primarie del diritto UE col Trattato di Lisbona.

In una terza fase, che è quella attuale, il pendolo si sposta decisamente verso l’ordinamento dell’Unione, i cui valori costituiscono

⁸ V. da ultimo l’efficace rassegna di J. ZILLER, *Dialogo, confronto o contrapposizione tra Corti?*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di), *op. cit.*, p. 43 ss.

⁹ Corte cost. sent. 18 dicembre 1973, n. 183.

¹⁰ BVerfGE sent. 29 maggio 1974, *Solange I*, 37, 271, 2 BvL 52/71; BVerfGE sent. 22 ottobre 1986, *Solange II*, 73, 339, 2 BvR 197/83.

¹¹ BVerfGE sent. 31 marzo 1998, *Maastricht*, 89, 155, 2 BvR 2134/92.

¹² BVerfGE sent. 30 giugno 2009, *Lissabon*, 2 BvE 2/08.

¹³ Corte giust. 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler e a.*; 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.*

¹⁴ V. Corte giust. 17 dicembre 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*.

oggi il principale *Gatekeeper* per garantire i diritti fondamentali delle persone e lo Stato di diritto a livello degli Stati membri¹⁵. Anzi, e com'è noto, proprio questi sono i profili probabilmente più attuali e di maggiore interesse nella dottrina e nella stessa giurisprudenza della Corte¹⁶, a fronte di un fenomeno poco prevedibile fino a qualche anno fa, e cioè una contrapposizione tra quest'ultima e le Corti supreme di taluni Stati membri, che in sostanza provano a contestare in radice il primato del diritto UE e in generale la prevalenza dei valori su cui si fonda l'Unione rispetto a quelli "costituzionali" interni¹⁷. Al di là di queste situazioni che appaiono patologiche, e speriamo siano anche transitorie, non sembra affatto stupefacente che oggi sia "naturale" guardare innanzitutto alla dimensione dell'Unione – e non più a quella nazionale – nella disamina dei valori in cui si riconoscono i popoli europei, considerato che, rispetto alle Comunità dei tempi di *Van Gend en Loos*, le competenze dell'Unione si sono enormemente accresciute e così l'interdipendenza tra gli ordinamenti nazionali e tra essi e quello UE. In tal senso, di pari passo, anche il trasferimento di sovranità progredisce e si accentua costantemente, e con esso la necessità di irrobustire quei valori che, pur essendo a rigore già comuni *ab origine*, come presupposto stesso dell'adesione all'Unione¹⁸, oggi richiedono un particolare sforzo sia di fortificazione, sia di più precisa perimetrazione.

In questa più attuale prospettiva, va enfatizzato che, nella tutela dei valori, l'arsenale a disposizione dell'Unione appare ragguardevole. In disparte dalla possibile "opzione nucleare" di cui all'art. 7 TUE, che

¹⁵ Diverso ovviamente è il discorso concernente la tutela individuale dei diritti fondamentali a livello UE, che opera nei limiti di applicazione della Carta, e rispetto ad essi rimane chiaramente centrale il ruolo delle corti costituzionali; viceversa, la tutela dello Stato di diritto e degli altri valori ha natura sistematica o se vogliamo orizzontale, ma richiede poi l'aggancio con altre disposizioni dei Trattati (v. art. 19 TUE) per essere applicata al di fuori della procedura *ex art. 7 TUE*.

¹⁶ In argomento – e soprattutto sul valore dello Stato di diritto, v. l'ampia disamina offerta recentemente da A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023, anche per riferimenti.

¹⁷ Cfr. Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale polacca) sent. 7 ottobre 2021, K 3/21; Curtea Constituțională (Corte costituzionale romena) sent. 8 giugno 2021, n. 390/2021, nonché le precedenti note 7 e 8.

¹⁸ Ai sensi del combinato disposto degli articoli 2 e 49 TUE.

sappiamo incontra limiti applicativi tuttora rilevanti¹⁹, molti altri sono gli strumenti ormai diremmo normalmente utilizzati al fine della preservazione dei valori e dei diritti fondamentali: il rinvio pregiudiziale, e al riguardo basti pensare alla sentenza relativa ai *Giudici portoghesi*²⁰ o al caso *Repubblika*²¹; la procedura di infrazione, che ormai da qualche anno viene utilizzata dalla Commissione – e soprattutto viene fortemente legittimata dalla Corte – a protezione di valori tradizionalmente “costituzionali”, come l’indipendenza dei giudici²², così come di altri valori altrettanto e assolutamente primari, come la protezione dell’ambiente²³, rispetto ad aggressioni di questi valori da parte degli Stati membri, o meglio, di alcuni di essi²⁴. Il tutto, si badi, anche utilizzando rimedi cautelari²⁵.

Di estremo rilievo, tuttavia, soprattutto per quanto diremo in

¹⁹ Tali limiti, del resto, sono ben evidenziati nelle sentenze Corte giust. 16 febbraio 2022, C-156/21, *Ungheria/Parlamento e Consiglio*; 16 febbraio 2022, C-157/21, *Polonia/Parlamento e Consiglio*, su cui v. anche C. PINELLI, *Valori comuni agli Stati membri e interesse finanziario dell’Unione*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (a cura di), *op. cit.*, p. 56 ss. e spec. a 61 ss.

²⁰ Corte giust. 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

²¹ Corte giust. 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*. Sull’importanza del rinvio pregiudiziale come strumento davvero efficace per fornire soluzioni a temi “costituzionali” v. l’analisi di C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell’architettura giurisdizionale dell’Unione europea*, in *DUE*, n. 3-4, 2022, p. 501 ss., e spec. p. 503-509.

²² V. Corte giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione/Polonia* (Indipendenza della Corte Suprema); 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione/Polonia* (Indipendenza dei giudici ordinari); 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione/Polonia* (Regole disciplinari applicabili ai giudici).

²³ Corte giust. 20 novembre 2017, C-441/17, *Commissione/Polonia* (Puszcza Białowieska). In tal senso, si veda anche P. WENNERÅS, *Saving a forest and the rule of law: Commission v. Poland*, in *CMLR*, vol. 56, n. 2, 2019, pp. 541-558.

²⁴ Non è certamente questa la sede per trattare dell’aspro confronto in essere anche con le supreme corti di alcuni Stati membri (in particolare, Polonia e Romania), e di cui si fa riferimento in molte delle sentenze ricordate in questi paragrafi. Per un’analisi più approfondita cfr., oltre al volume a cura di G. CONTALDI E R. CISOTTA, cit., anche D. GALLO, *Primato, identità nazionale e stato di diritto in Romania*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2022, p. 374 ss., tutti anche per riferimenti.

²⁵ Cfr. quanto al contenzioso molto articolato tra Commissione e Polonia sulla giurisdizione, le ordinanze Corte giust. 8 aprile 2020, C-791/19, *Commissione/Polonia* (Indipendenza della sezione disciplinare), nonché 14 luglio 2021, C-204/21, *Commissione/Polonia* (Funzionamento del sistema giudiziario in Polonia), ovvero, sulla difesa dell’ambiente, l’ordinanza, *Commissione/Polonia* (Puszcza Białowieska), sopra citata. Per una rassegna completa della giurisprudenza rilevante v. ancora A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 193 ss.

appresso, è anche la produzione di norme dell'Unione, soprattutto allorché ciò avvenga attraverso l'impiego della procedura legislativa ordinaria²⁶: l'adozione di direttive e regolamenti è strumento fondamentale per riaffermare la centralità dei valori dell'Unione e quindi anche la tutela dei diritti fondamentali incorporati nel suo ordinamento. Salvi rarissimi casi, tale attività non sconta peraltro problemi di unanimità. La vicenda relativa al cd. regolamento condizionalità (più precisamente, il regolamento 2020/2092²⁷) appare emblematica, perché consente di immaginare azioni positive finalizzate alla protezione dei valori a livello legislativo dell'Unione, che la Corte ha già legittimato, anche sotto il profilo del principio di attribuzione, proprio in occasione del rigetto dell'impugnazione di quel regolamento da parte di Ungheria e Polonia²⁸. Non solo: altrettanto emblematica è la circostanza che sia ormai consentita la possibilità di fare uso di strumenti di condizionalità economica in generale per garantire la salvaguardia dei valori e dei diritti fondamentali, come emerge dalle modalità applicative del regolamento 2021/1060 recante le disposizioni comuni sulla gestione dei fondi UE a favore degli Stati membri²⁹, e che lo stesso regolamento 2021/241, e cioè il celeberrimo dispositivo per la

²⁶ In tema, cfr. B. NASCIBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *EJ*, n. 2, 2022, p. 114 ss.

²⁷ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Per un commento, si veda: B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La «condizionalità»*, in *EJ*, n. 3, 2021, p. 172-183; A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 301 ss.

²⁸ *Ungheria/Parlamento e Consiglio*, sopra citata, e *Polonia/Parlamento e Consiglio*, sopra citata. Sulle due sentenze, *ex multis*, v. J. P. KEPPENNE, J. BAQUERO CRUZ, *Fundamental Values. Constitutional Identity and the Protection of the European Union Budget Against Breaches of the Rule of Law*, in *70 Years of EU Law: A Union for its Citizens*, 1° ed., Luxembourg, 2022, pp. 56-63. Per un efficace *excursus* sulla vicenda cfr. C. LADENBURGER, Y. MARINOVA, J. TOMKIN, *Institutional Report*, in *Mutual Trust*, cit., p. 54 ss.

²⁹ Più precisamente, si tratta del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

ripresa e la resilienza³⁰, su cui si basa largamente anche il nostro PNRR, condiziona il rilascio delle risorse dell’Unione a favore degli Stati membri al varo di riforme spesso fortemente funzionali alla tutela dei diritti fondamentali e comunque dei valori dell’Unione, come quelle relative alla giustizia, o al cambiamento climatico³¹.

4. “Pluralità istituzionale” e utilizzo dei valori in una prospettiva europea

Quanto sopra non implica affatto una valutazione in termini di subalternità della tutela dei valori fondamentali degli Stati membri rispetto all’Unione e alle sue istituzioni³². Anzi, al riguardo, ritengo persuasiva la ricostruzione in termini di “pluralismo istituzionale” (o forse meglio “pluralità”) svolta a proposito del contributo che è possibile dare alla protezione dei valori basata sul principio di leale cooperazione: in disparte dai problemi esistenti con (fortunatamente) pochi Stati membri, i dialoghi tra Corti supreme dell’Unione e degli Stati membri consentono un proficuo arricchimento e accrescono la qualità della riflessione sui diritti associati, appunto, ai valori³³.

Ciò posto, il futuro dei popoli europei e di coloro che, non europei, comunque entrano in contatto con l’ordinamento dell’unione, essendo anch’essi destinatari di regole o beneficiari della rete di protezione fornita dai nostri valori, si gioca sempre di più nel contesto dell’Unione europea, ed è quindi a questo livello che sembra opportuno concentrare l’attenzione e la prospettiva.

Che sia questo il *playing field* vi sono pochi dubbi. Ed è, crediamo, in questa ovvia considerazione che, nel sentire comune, sta il motto “più Europa”, col quale, in definitiva, si sintetizzano anche le critiche di coloro che, nel lamentare la mancanza di coesione o di azione comune

³⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Una versione consolidata del regolamento è disponibile su eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0241-20230301.

³¹ Sul punto, e per riferimenti, cfr. sempre C. LADENBURGER, Y. MARINOVA, J. TOMKIN, *Institutional Report*, cit., p. 60 ss.

³² V. al riguardo, per una ricostruzione molto efficace del rapporto tra identità nazionali ed europea nella giurisprudenza della Corte, S. SCIARRA, *Seventy years of the Court of Justice of the European Union. Judicial Activism and Judicial Wisdom*, in *DUE*, n. 3-4, 2022, p. 491 ss.

³³ Cfr. S. SCIARRA, *First and Last Word e Seventy years*, cit., anche per riferimenti.

in determinati scenari, nei fatti, talvolta anche involontariamente, o comunque inconsapevolmente, chiedono in realtà meno sovranità statale e più sovranità europea rispetto a determinate questioni. Il riferimento ai temi delle migrazioni o alle variegate tensioni sulle questioni monetarie non è, all'evidenza, casuale.

Sotto questi profili, tuttavia, la soluzione normalmente prospettata è quella dell'intervento normativo ovvero delle riforme dei Trattati, quando si ritiene che l'Unione non abbia competenze su determinate materie. E infatti, ambedue gli strumenti dianzi accennati costituiscono il primo livello di risposta al bisogno di... più Europa.

Viste tuttavia le complicazioni, largamente di ordine politico, nel porre mano sia a modifiche della legislazione vigente in settori delicati, pur coperti dalle competenze dell'Unione, ovvero a riformare i Trattati per trasferire nuove competenze all'Unione, ci si può chiedere se la teorica dei valori possa in effetti servire come facilitatore per fornire soluzioni alle questioni relative al futuro dell'Europa.

A mio avviso, la risposta è positiva, e cercherò di fornire qualche possibile esempio nella parte conclusiva di questo intervento.

5. La lotta al cambiamento climatico e i valori dell'Unione

Com'è noto, in materia di ambiente l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri, che esercita ormai da decenni con grande convinzione. E anzi, i Trattati espressamente conferiscono competenza all'Unione non solo in materia di ambiente, ma anche in quella dei cambiamenti climatici, sia pur limitandola alla «promozione sul piano internazionale di misure destinate [...], in particolare, a combattere i cambiamenti climatici»³⁴.

La tutela ambientale, tuttavia, e soprattutto la sua declinazione come lotta al cambiamento climatico, non è soltanto materia ambientale in senso stretto, perché coinvolge tutti gli ambiti dell'agire umano, e quindi del diritto. Non è difficile quindi immaginare che, una volta enfatizzato il baricentro di qualsiasi intervento normativo sugli obiettivi di salvaguardia ambientale, sia agevole recuperare spazi importanti per la legislazione dell'Unione. Del resto, è fuori discussione che sia necessario accelerare sulle azioni per contrastare il cambiamento

³⁴ Art. 191, par. 1, quarto alinea, TFUE.

climatico, e che questa accelerazione non possa che provenire dall’Unione e non dagli Stati, almeno per quel che riguarda i popoli europei. Prova ne sono le iniziative di vasto respiro come il *Green Deal* o il *Fit for 55*³⁵, ma anche più recenti segnali provenienti dalle stesse istituzioni europee, come la bozza di risoluzione del Parlamento europeo dell’agosto scorso contenente le sue proposte per la riforma dei Trattati, ove è espressamente previsto il passaggio della materia ambientale dalle competenze concorrenti a quelle esclusive³⁶.

Ora, senza entrare nel merito della necessità di attuare questa riforma per avere... più Europa in materia ambientale, pare possibile comunque agire sui valori per rinforzare l’azione dell’Unione *in subiecta materia*. Infatti, la transizione ecologica che ci viene imposta dal cambiamento climatico comporta senz’altro investimenti di enorme momento³⁷, e quindi misure di politica economica che debbono essere assunte prioritariamente, se non esclusivamente, a livello dell’Unione: non ha molto senso, infatti, che l’Unione fissi con proprie norme obiettivi europei funzionali a favorire la transizione ecologica, salvo poi lasciare agli Stati membri l’onere di reperire le risorse per il loro raggiungimento.

Del resto, lo spartiacque sembra essersi creato in occasione del *Next Generation EU*, segnatamente col dispositivo di ripresa e resilienza di cui al regolamento 2021/241³⁸, nel quale, in definitiva, l’Unione si indebita per aiutare gli Stati membri a finanziare misure strumentali alla protezione e promozione ambientale, ovvero alla lotta al cambiamento

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell’11 dicembre 2019, COM(2019) 640 final, Il Green Deal europeo; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 14 luglio 2021, COM(2021) 550 final, “Pronti per il 55 %”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica.

³⁶ V. il documento 2022/2051 (INL) del 22 agosto 2023, reperibile su internet.

³⁷ Ad esempio, secondo l’Agenzia Internazionale per l’Energia (IEA), per la sola transizione energetica si calcolano investimenti nell’ordine di 4.500 miliardi di dollari l’anno a partire dal 2030 per provare a centrare gli obiettivi dell’Accordo di Parigi sul clima (cfr. G. DI DONFRANCESCO, *Iea: «Per la transizione verde servono 4.500 miliardi l’anno»*, in *Il Sole 24 Ore* del 27 settembre 2023, p. 15). In dettaglio, si rinvia a: IEA, *Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach*, Report, 2023, p. 15 ss., www.iea.org/reports/net-zero-roadmap-a-global-pathway-to-keep-the-15-0c-goal-in-reach.

³⁸ V. sopra, nota 30.

climatico. Vero che, in tale dispositivo, la base giuridica è individuata nell'art. 175 TFUE, e cioè nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale. Ma è altrettanto vero che, da un lato, la transizione ecologica proseguirà – anzi, dovrà necessariamente proseguire – ben oltre il termine, ormai vicinissimo, previsto per la realizzazione dei piani di ripresa e resilienza degli Stati di cui al citato dispositivo; dall'altro lato, che in tal senso sarà necessario individuare altri strumenti – o altri “dispositivi” – che rendano possibile proseguire su questa strada senza condizionamenti derivanti dalle diverse capacità fiscali degli Stati³⁹.

Se questo è il punto, e fatte salve volontà politiche tuttora da costruire, parrebbe quanto meno serio poter immaginare che, anche a legislazione primaria invariata, siano possibili misure di “politica climatica” atte a incidere anche sulla struttura del bilancio dell'Unione in funzione dell'attuazione di tale politica. Diversamente, si rischia di incidere profondamente su quei valori di dignità umana, di libertà e di solidarietà scolpiti nell'art. 2 TUE, che vanno certamente difesi anche nella prospettiva degli enormi cambiamenti socio-economici che dovremo trarre in qualunque scenario prospettico di cambiamento climatico, e cioè sia nel bene, che nel male⁴⁰. Laddove preferibilmente l'Unione ci consentirà di sviluppare azioni positive efficaci e tempestive, volte a prevenire scenari apocalittici, piuttosto che riparare agli stessi una volta che, a causa dell'inerzia, essi si dovessero verificare.

6. I valori dell'Unione alla prova delle migrazioni

L'altro realistico banco di prova su cui i valori potranno incidere è costituito dalle migrazioni. Qui la lettura del fenomeno appare un po' diversa, poiché si tratta di scardinare l'impianto normativo pensato oltre trent'anni orsono – un periodo icasticamente quanto autorevolmente

³⁹ Sulle implicazioni del NGEU in chiave sistemica cfr. adesso F. CROCI, *Next Generation EU e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'Unione europea: quali rapporti?*, in *DUE*, n. 1, 2023, p. 29 ss.

⁴⁰ Sotto questo profilo, si rinvia alle perspicue considerazioni di F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 6, 2023, p. 22 ss.

definito «Pleistocene» del fenomeno migratorio⁴¹ – in una situazione in cui, al di là della complessità del problema, è ovvio che vi siano ostacoli di natura politica a riscrivere quelle regole.

Tuttavia, a differenza del cambiamento climatico, rispetto al quale una riflessione sui valori europei può soprattutto servire a legittimare, nel quadro delle competenze attribuite, azioni positive di tipo normativo, ma assai meno, almeno in questa fase, a correggere aporie del sistema, nel caso delle migrazioni l’art. 2 TUE e il suo portato sembrano invece più agevolmente utilizzabili per una rilettura complessiva delle norme di diritto derivato.

Se infatti leggiamo il fenomeno migratorio all’interno di un quadro di valori condivisi, pare legittimo assumere che non sia conforme a tale quadro una situazione nella quale manca totalmente alcuna solidarietà tra gli Stati membri; né che sia conforme una situazione di trattamento così differenziato dei diritti dei migranti e dei richiedenti asilo a seconda dello Stato membro in cui essi si vengono a trovare.

In questo contesto, è possibile invece ipotizzare una lettura del complesso di norme europee adottate in questa materia, volta a renderle più coerenti con i valori e coi diritti di cui all’art. 2 TUE. In questa prospettiva, considerate anche le numerose richieste di “dialogo” che nella materia continuano a provenire da molti giudici nazionali, non sembrano mancare le occasioni per interventi della Corte decisamente “ortopedici” soprattutto in sede di rinvii pregiudiziali. Così facendo, la Corte potrebbe anche provare a superare talune non persuasive esitazioni che, in passato, ha mostrato verso un’interpretazione più attuale delle norme concernenti il regolamento visti e il regime di Dublino⁴², tutto sommato in controtendenza rispetto a una

⁴¹ V. il discorso del Presidente Sergio Mattarella del 21 settembre 2023 a Roma, in occasione dell’incontro bilaterale col presidente della Repubblica Federale di Germania: «Era un altro mondo quello: quindi, pensare di fare riferimento, come alcuni Paesi dell’Unione fanno ancora basandosi sull’accordo di Dublino, è come fare un salto nel pleistocene, in un’altra era storica o zoologica, è proprio una cosa fuori dalla realtà». Ampi brani del discorso sono reperibili su www.dire.it/21-09-2023/956655-mattarella-regole-di-dublino-preistoria-come-le-carrozze-a-cavallo/.

⁴² Il riferimento è a Corte giust. 26 luglio 2017, C-646/16, *K. e Z. Jafari*, in cui la Corte ha salvato l’ormai insostenibile principio contenuto nel regolamento di Dublino sulla determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale, anche in una situazione in cui uno Stato membro sia

giurisprudenza della Corte che, più volte, e come da ultimo avvenuto nel caso *ADDE e a.*⁴³, ha mostrato in definitiva di non avallare scelte degli Stati membri adottate nel perseguimento di esclusive esigenze nazionali e poco attente ai diritti individuali delle persone coinvolte.

In questa prospettiva, e in disparte dalla necessità di provvedere con urgenza a una revisione delle cd. regole di Dublino, alcune riflessioni sui valori si impongono, stimulate dal principio di non regressione formulato dalla Corte nella sentenza *Repubblika*⁴⁴. È vero che essa riguarda il divieto per gli Stati membri di modificare la propria normativa nazionale quando essa faccia “regredire” il godimento dei diritti derivanti dall’appartenenza di uno Stato all’Unione, in particolare quelli connessi allo Stato di diritto⁴⁵.

E tuttavia, mi parrebbe difficile pensare, da un lato, che il principio di non regressione, essendo fondato sull’art. 2 TUE, non sia applicabile anche al diritto UE attraverso il quale questi valori dovrebbero trovare concreta espressione nella società europea; dall’altro lato, che esso non possa anche imporre una lettura e finanche una modifica di norme esistenti qualora esse siano divenute incapaci di fornire un livello di tutela dei diritti presumibilmente sussistente al tempo della loro adozione, ma divenuto inadeguato (e quindi “regredito”) nel corso degli anni per effetto dell’evolversi delle fattispecie cui queste norme intendono applicarsi.

Va da sé che, in questi termini, il sistema dei valori europei, e il principio di non regressione, potrebbero quindi costituire uno standard

interessato dall’arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi che intendono ottenere protezione internazionale. Significativo è il fatto che la sentenza non segue le perspicue *Conclusioni* invece rese dall’Avv. gen. Sharpston, le quali confermavano invece che, anche in questa vicenda, un... altro mondo (giuridico) è possibile rispetto alla prevalenza dell’approccio intergovernativo al diritto dell’Unione europea.

⁴³ Corte giust. 21 settembre 2023, C-143/22, *ADDE*, pur resa esclusivamente sulla base delle disposizioni del codice frontiere Schengen e della cd. direttiva rimpatri, senza alcun ragionamento più ampio, coinvolgente principi e valori.

⁴⁴ *Repubblika*, sopra citata, nota 21.

⁴⁵ Così il punto 63: «il rispetto da parte di uno Stato membro dei valori sanciti dall’articolo 2 TUE costituisce una condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall’applicazione dei trattati a tale Stato membro. Uno Stato membro non può quindi modificare la propria normativa in modo da comportare una regressione della tutela del valore dello Stato di diritto, valore che si concretizza, in particolare, nell’articolo 19 TUE», richiamandosi alla sentenza della Corte giust. 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a.* (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso).

col quale, in modo dinamico, misurare la qualità e i contenuti delle norme di diritto derivato, ma anche la capacità delle istituzioni di operare nel costante rispetto dell’art. 2 TUE.

7. Valori e Unione monetaria

Un ulteriore terreno sul quale misurare la portata dei valori nel contesto ordinamentale prospettico dell’Unione è quello economico-monetario. Il motivo è semplice, ed è dato dalla necessità di rafforzare la riflessione in atto ormai da quindici anni – e cioè dalla cd. crisi dei debiti sovrani – sulla necessità di procedere verso un’Unione fiscale e un governo dell’economia più avanzato rispetto a quello vigente, il cui impianto, è bene ricordarlo, è stato ipotizzato ormai più di trent’anni fa, col Trattato di Maastricht, in condizioni storiche ed economico-sociali completamente diverse rispetto a quelle attuali, e soprattutto irreversibilmente cambiate.

In argomento, non è dubbio il contributo fornito dalle istituzioni più tecniche dell’Unione, e cioè BCE e Corte di giustizia. Né è dubbio che, fuor di retorica, le misure messe in campo dalla BCE negli anni Dieci di questo secolo abbiano evitato che l’Unione venisse travolta, e con essa anche i suoi valori.

Quello che, rispetto alla BCE, interessa enfatizzare ai fini della presente relazione è che le misure prese per favorire la transitabilità della moneta, o se si vuole il *Quantitative Easing*, siano state determinanti per evitare crisi irreversibili nella finanza pubblica di alcuni Stati membri, e quindi lesioni altrettanto irreversibili dei diritti dei cittadini europei.

Nello stesso senso, anche la Corte di giustizia ha avuto un ruolo decisivo nella difesa di queste misure, così come dimostrato soprattutto nelle sentenze *Gauweiler*⁴⁶ e *Weiss*⁴⁷, tra l’altro – e com’è noto – originate da rinvii pregiudiziali del *BVG* nei quali venivano in rilievo proprio principi fondamentali della costituzione tedesca che, *in thesi*, venivano messi in pericolo dall’attività *ultra vires* della BCE medesima.

⁴⁶ *Gauweiler e a.*, sopra citata, nota 13.

⁴⁷ *Weiss e a.*, sopra citata, nota 16.

Ma, in questa prospettiva, anche la sentenza sui *Giudici portoghesi*⁴⁸ costituisce un precedente fondamentale nella sua chiara evidenziazione di un nesso indissolubile tra rispetto dei valori e misure restrittive di politica economica idonee a penalizzare gravemente il tenore di vita dei cittadini europei.

Come ricordato in altre occasioni⁴⁹, non sempre sulla materia dell'Unione monetaria la Corte ha sviluppato una giurisprudenza sui diritti, a volte anzi indugiando su un *favor* per un'Europa intergovernativa, o semi-intergovernativa, che non ha concretamente aiutato il superamento delle forti resistenze a progredire verso un'Unione fiscale.

Eppure, questo obiettivo non può più essere qualificato come semplice scelta di “mutualizzazione” dei debiti pubblici degli Stati membri, con conseguente contrapposizione tra Paesi ... frugali e non frugali, ovvero come minaccia agli stessi principi fondamentali tutelati dalle costituzioni di importanti Stati membri⁵⁰; piuttosto, il perseguimento di questo obiettivo diventa il presupposto per continuare a garantire, se possibile migliorandone anche la distribuzione, il godimento dei diritti ai cittadini europei, e soprattutto alle loro prossime generazioni.

Peraltro, la risposta dell'Unione alla pandemia, tradottasi nel già citato spartiacque costituito dall'iniziativa *Next Gen EU*, costituisce una riprova dello stretto legame esistente tra misure di politica economica comuni e tutela dei diritti dei cittadini.

In questa prospettiva, credo sia ragionevole pensare di dover guardare anche all'art. 2 TUE e ai valori su cui si fonda l'Unione come elemento costitutivo di un approccio più coraggioso rispetto ai profili

⁴⁸ *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sopra citata, nota 20.

⁴⁹ F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione Economica e Monetaria*, in AA.VV., *De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne – Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, pp. 651-661.

⁵⁰ Circa i rischi connessi al riconoscimento di una “riserva di identità costituzionale”, si rinvia alle conclusioni dell'Avv. gen. Cruz Villalón, del 14 gennaio 2015, C-62/14, *Gauweiler*, punti 55 ss. In relazione all'art. 123 TFUE, cfr. Corte giust. 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, punto 132; *Gauweiler*, sopra citata, punti 95 ss.; *Weiss*, sopra citata, punti 103 ss. Per un critica alla contrapposizione vigente in Europa sui diversi approcci di politica economica, cfr. anche E. BRUTI LIBERATI, *A quando la fine del neo-liberismo?*, in *Diario di diritto pubblico*, 26 settembre 2023, www.diariodirittopubblico.it/editoriale-a-quando-la-fine-del-neo-liberismo/.

qui in rilievo, al quale quindi la stessa Corte di giustizia, alla prima occasione utile, potrebbe contribuire. Auspicabilmente senza attendere di doverci trovare in situazioni emergenziali, ma in una logica appunto di prospettiva e di saggia pianificazione di un futuro ordinamento dell’Unione pienamente coerente coi propri valori.

Del resto, non sarebbe la prima volta nella storia del diritto dell’Unione europea.

8. Conclusioni

Le considerazioni che precedono, e le poche idee che ho cercato di sviluppare, possono probabilmente ricordare l’aforisma gramsciano nel quale competono tra loro l’ottimismo della volontà e il pessimismo dell’intelligenza.

È senz’altro innegabile che la declinazione del futuro europeo in una visione di valori costituisca un compito arduo, nel quale non basta essere ottimisti, ma è necessario sviluppare una «volontà intelligente», ovvero una «ricchezza inventiva in iniziative concrete che modificano la realtà esistente»⁵¹. Dobbiamo tuttavia sforzarci di farlo, perché le sfide che il futuro ci presenta sono serissime, dentro e fuori l’Unione, e perché è necessario provare a contrastare le crescenti diseguaglianze nella società europea, a loro volta rappresentative di una molto diversa e ingiusta dotazione di diritti individuali dei cittadini e delle persone cui si applica il diritto dell’Unione europea, sia in termini sincronici, sia soprattutto intergenerazionali.

In questo senso, recuperare con forza un ragionamento sui valori dell’Unione come *pivot* su cui costruire e interpretare l’ordinamento giuridico dell’Unione, non è mero esercizio retorico, ma può e dovrebbe diventare la chiave con la quale continuare nel processo di trasferimento di porzioni di sovranità statali in funzione di continuare a perseguire quel disegno più ampio che i Trattati ci hanno consegnato fin dalle origini dell’integrazione europea.

⁵¹ Cfr. A. GRAMSCI, *Passato e presente, Ottimismo e pessimismo*, e-book (per edizioni stampate cfr. quella di Einaudi, Torino, 1954).

ABSTRACT (ITA)

Il contributo cerca a cogliere possibili prospettive di impiego dei valori caratterizzanti l'Unione europea. In particolare, dato atto della circostanza secondo cui le sfide che la società attuale deve fronteggiare, come i cambiamenti climatici, il nuovo ordine mondiale, le rivoluzioni tecnologiche, non possono essere affrontate a livello di singoli Stati, la relazione muove dalla teorica della rinuncia alla sovranità degli Stati membri in funzione della costituzione di un ordinamento di nuovo genere, nel quale anche i cittadini sono titolari di diritti, e ipotizza un ruolo dell'art. 2 TUE quale strumento per consentire o quanto meno facilitare un'evoluzione dell'Unione idonea a salvaguardare anche in prospettiva i diritti dei cittadini europei rispetto a tali sfide. Sulla scorta della giurisprudenza, delle norme di diritto derivato, e della prassi che si è sviluppata a proposito dei valori, la relazione individua possibili percorsi alternativi, basati sull'art. 2 TUE, per superare i limiti della non-Europa rispetto ad alcune priorità assolute, come la lotta al cambiamento climatico, le migrazioni, e l'Unione fiscale.

ABSTRACT (ENG)

The contribution seeks to grasp possible perspectives on the 'use' of the EU values. In particular, considering that the challenges which today's society has to face, such as climate change, the new world order, and technological revolutions, cannot be dealt with exclusively at the level of the single Member States, the paper moves from the theory of the renunciation of the sovereignty of the latter in function of the constitution of a new kind of order, in which citizens also have rights, and hypothesises a role of Art. 2 TEU as a means of enabling or at least facilitating a development of the Union that would also safeguard the rights of European citizens against such challenges. On the basis of case law, secondary legislation, and the practice that has developed with regard to values, the present work identifies possible alternative pathways, based on Art. 2 TEU, to overcome the limitations of non-Europe with regard to certain absolute priorities, such as the fight against climate change, migration, and tax union.