



Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2022, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Francesca Ragno** (Associato di Diritto internazionale, Università di Verona); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Ricercatore t.d. di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

RESPONSABILE DI REDAZIONE

Isolde Quadranti (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2022, n. 2

INDICE

Ennio Triggiani <i>Editoriale. L'Unione europea nell'età della sua maturità</i>	1
Francesca Martines <i>La Conferenza sul futuro dell'Europa: prime valutazioni sugli strumenti di partecipazione, il processo deliberativo e il follow-up</i>	11
Federica Persano <i>Diritto d'asilo e sottrazione internazionale di minori nei casi di violenza domestica</i>	37
Diletta Danieli e Cinzia Peraro <i>L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri</i>	57
Alessio Scaffidi <i>L'introduzione delle CACs single-limb nei titoli di Stato dell'eurozona: la tutela del bilancio a danno degli investitori?</i>	79
Approfondimenti del Master in Diritto ed Economia degli scambi internazionali (accreditato dalla Commissione europea come High-Quality Customs-Specific Study Programme)	
Cristina Faone <i>I criteri di daziabilità delle royalties tra soft law e principi giurisprudenziali</i>	109
Lilit Mora Simonyan <i>La Nuova Dogana: l'impatto di digitalizzazione e Paperless Customs</i>	129

L'Unione europea nell'età della sua maturità

Ennio Triggiani*

SOMMARIO: 1. La delicata fase del processo d'integrazione. – 2. I grandi appuntamenti, in parte mancati. – 3. La Conferenza sul futuro dell'Europa. – 4. Il problema della democrazia delle istituzioni dell'Unione.

1. La delicata fase del processo d'integrazione.

È un momento delicato e complesso per fare il punto sullo stato di salute del processo d'integrazione europea, fra venti di guerra, carenze energetiche e vergognosi casi di corruzione di alcuni europarlamentari. Certo, negli anni recenti abbiamo registrato indubbie evidenze della necessità di una gestione comune delle grandi crisi che hanno afflitto o stanno investendo non solo il nostro continente ma l'intera comunità internazionale. È sufficiente riferirsi alla lotta contro il Covid 19, nonostante l'assenza di una politica «comunitaria» (continuo a privilegiare questo aggettivo) della salute, e all'intelligenza con cui si è risposto alle gravi conseguenze economiche prodotte dalla pandemia. Si pensi alla nascita del *Next Generation EU* senza sottovalutare l'importanza del programma *Sure* per la lotta alla disoccupazione. Ed ancora, pur in un quadro giuridico di forte caratterizzazione intergovernativa quale la PESC, risalta la risposta netta e solidale all'invasione russa dell'Ucraina persino da un paese quale l'Ungheria (anche se con vari tentennamenti).

In diversi ambiti si è quindi evidenziato come decenni d'integrazione ci abbiano progressivamente avvicinati ai nodi fondamentali dei problemi politici e istituzionali che tale processo pone. E, come spesso si è verificato, sono state le grandi crisi a consentire il salto di qualità. La pandemia ha rotto il tabù del debito pubblico comune attraverso l'affermazione del principio di solidarietà coniugato anche in chiave finanziaria e posto le basi per la futura nascita di una auspicata Unione europea (UE) della salute; questa è peraltro strettamente legata all'ambiente il cui continuo degradarsi ha portato la relativa politica comune al centro delle funzioni dell'UE.

* Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari «Aldo Moro».

E così, l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia ha indotto a ribadire, con forza, il profilo identitario di un'Unione fondata sullo Stato di diritto, sulla democrazia, sul rispetto dei diritti fondamentali, sulla solidarietà e, in quanto tale, polo di attrazione per gli altri Stati del nostro Continente; questi preferiscono una sovranità condivisa nell'ambito della quale svolgere un ruolo da co-protagonisti rispetto alla ricaduta, da vassalli, nell'area d'influenza russa.

Ma proprio il conflitto in atto ha evidenziato le serie criticità di una realtà che ora deve affrontare, nell'età della sua maturità, scelte decisive per il proprio futuro. L'Europa «comunitaria» ha il merito di aver fatti propri e attuati i principi rivoluzionari emersi nel secondo dopoguerra con la Carta delle Nazioni Unite basata sul divieto della guerra e sulla costruzione della pace, quest'ultima corroborata dal riferimento giuridico e ideale alla tutela dei diritti fondamentali come sanciti a partire dalla Dichiarazione universale del 1948. La pace, infatti, è una conquista irreversibile tra gli Stati membri, e i diritti fondamentali hanno trovato chiara e articolata affermazione con la Carta dei diritti fondamentali del 2001. Nella devastante guerra in Ucraina la vera posta in gioco è la democrazia, per cui la resistenza di Kiev è la resistenza dei «nostri valori».

La democrazia dei diritti e delle istituzioni, insieme con lo Stato di diritto e la legalità internazionale, è la vera natura del patto di civiltà che lega l'Europa; esso si sta costruendo attraverso il rafforzamento della cittadinanza dell'Unione quale espressione, per quanto a livello embrionale, di un popolo europeo unificato 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 come 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. E, in proposito, ben venga l'attivazione di norme, «comunitarie» e nazionali, in grado di pubblicizzare e agevolare il voto al Parlamento europeo, nonché nei comuni, 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.

2. I grandi appuntamenti, in parte mancati.

Tutto l'importante percorso finora svolto in questi decenni, però, non basta più considerato che le criticità dell'assetto istituzionale, pur nella sua straordinaria portata innovativa, rischiano di mettere in crisi l'intero progetto. L'Europa ha la necessità di essere più ambiziosa in linea con le conquiste già realizzate quali il maggiore e più ricco mercato, la più grande potenza commerciale a livello mondiale, politiche ambientali all'avanguardia, i più alti livelli di tutela del consumatore, la qualità dei prodotti

alimentari, profili di *welfare* originali ed avanzati e, soprattutto, la pace al proprio interno. Essa avrebbe bisogno, tuttavia, di essere ambiziosa anche sul fronte dell'energia non avendo purtroppo proseguito nella intuizione felice di creare per tempo una comunità sia per il carbone che per l'energia nucleare; sarebbe invece necessario mettere in un'unica intesa la piattaforma di acquisti comuni, operare il passaggio semplificato alle rinnovabili individuando i criteri per un tetto al prezzo del gas, prefigurare una sorta di agenzia funzionale per l'energia.

Quindi, è ormai necessario un deciso salto di qualità per cominciare a costruire una realtà pre-federale in grado di rispondere con efficacia alle grandi sfide di fronte alle quali si pone l'odierna comunità internazionale. Ma è impossibile che tale salto di qualità possa avvenire nell'attuale assetto istituzionale e senza che si scioglano alcuni fondamentali nodi politico-giuridici: infatti, la cooperazione intergovernativa permane quale prevalente elemento identitario, pur dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona. La sua centralità, 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 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.

Tale grave limite oggi si manifesta con maggior forza di fronte alla guerra, che ha evidenziato la debolezza dell'Unione incapace di svolgere un ruolo significativo e apparendo oggettivamente a rimorchio delle scelte, all'interno della Nato e non solo, degli Stati Uniti; anche se ad essi, tuttavia, in questi anni si è comodamente demandato il ruolo di maggiore finanziatore (70 per cento delle spese) e, di conseguenza, affidata l'assunzione delle principali scelte.

In siffatto ambito, per noi paesi «comunitari» l'unica via d'uscita da una situazione palesemente debole e contraddittoria sarebbe data da una maggiore e autonoma coesione militare rafforzando la capacità negoziale e ricordando la pur fallita esperienza di costituire una Comunità Europea di Difesa (CED) presente nel Trattato di Parigi del 1952 mai entrato in vigore. Questa presentava profili fortemente innovativi in quanto gettava le basi per la costruzione di uno Stato federale capace di garantire effettivamente la sicurezza dell'Europa e la sua autorevolezza sul piano diplomatico. La «bussola strategica», varata il 21 marzo 2022, si muove apparentemente, purtroppo in via solo embrionale e con numerosi limiti, verso il recupero del vecchio progetto. Essa prevede, fra l'altro, la creazione di una *task force* in grado di schierare rapidamente cinquemila militari ovunque ci sia una crisi e il potenziamento dell'*intelligence* e dei partenariati strategici; la base giuridica si colloca nel quadro della «cooperazione strutturata permanente», di cui agli artt. 42, par. 6 e 46 TUE. Andrebbe invece recuperato con incisività e tempi rapidi lo spirito alla base della CED attraverso un uso maggiore delle

cooperazioni rafforzate, razionalizzando la capacità anche tecnologica della difesa europea e dirottando ingenti risorse verso settori certamente più significativi, sotto più aspetti, quali le politiche sociali.

Ma, soprattutto, una difesa comune non può che essere governata da una vera politica estera comune oggi in realtà sostanzialmente inesistente in quanto condizionata dal voto unanime dei 27 Stati membri, circostanza che, in una materia così complessa e delicata, è pressoché impossibile possa verificarsi. L'Unione deve essere in grado di avere una propria politica estera, un'autonoma ed efficiente rete diplomatica e una difesa che, ove fosse comune, sarebbe più efficiente ed anche meno costosa rispetto alla somma complessiva a tal fine stanziata nei bilanci dei 27 Stati membri. E su di esse dovrebbe costruirsi una struttura di *intelligence* in grado di sorvegliare nemici interni ed esterni anche rispetto ai tentativi di corruzione. Serve, in altri termini, una sovranità europea strategica e tecnologica. Peraltro, la circostanza che le decisioni sulla PESC debbano essere prese all'unanimità e che la stessa possibilità di cooperazione rafforzata debba sottoporsi al vaglio di un Consiglio unanime è la raffigurazione di tale debolezza.

Inoltre, alla luce del sostanziale fallimento dell'ultima COP 27, anche nella tematica ambientale l'Unione deve dimostrare maggiore coraggio, nonostante le responsabilità e le resistenze di tanti Stati nella comunità internazionale, nel dare attuazione agli impegni assunti in quella sede, dove la Nazioni Unite dimostrano di agire in maniera ben più incisiva che riguardo alla tutela della pace per la quale pur sono nate. Ne è recente testimonianza la storica risoluzione con cui il 26 luglio 2022 l'Assemblea generale ha qualificato l'accesso ad un ambiente pulito, sano e sostenibile come un «diritto umano universale», fondamentale per affrontare la crisi planetaria dovuta a cambiamento climatico, perdita di biodiversità, accumulazione di sostanze inquinanti e rifiuti. Ci troviamo nella situazione per cui il principio di solidarietà andrebbe coniugato anche rispetto alla nostra Terra, l'unica che abbiamo. Dovremmo anzitutto imparare a essere patrioti del nostro pianeta prima che del nostro paese, il che sarebbe un atto d'amore proprio verso quest'ultimo.

Pertanto, l'ambiente, principale emergenza per l'umanità, è sempre più centro di imputazione di diritti universali cosicché tutto quanto lo riguarda cancella il sovranismo che risulta in palese contraddizione con le azioni necessarie per difendere la nostra Terra. E ciò appare particolarmente vero per una realtà quale l'Unione europea, non a caso il soggetto politico che maggiormente da anni si spende, pur con molte contraddizioni, per condurre tale sacrosanta battaglia.

3. La Conferenza sul futuro dell'Europa.

Nel complesso, l'Unione europea deve quindi decidere se continuare a svolgere un ruolo secondario e subordinato nell'attuale comunità internazionale o diventare maggiorenne per meglio gestire i propri interessi. Ma, a tal fine, essa ha la necessità di

procedere ad una serie di importanti riforme, istituzionali e materiali, sia nell'attuale quadro normativo sia, soprattutto, adottando un nuovo trattato.

Sono stati pertanto più che opportuni la convocazione e lo svolgimento della Conferenza sul futuro dell'Europa con il coinvolgimento dei cittadini al fine di disegnare strumenti e contenuti idonei ad affrontare con un serio approfondimento le problematiche appena accennate.

In questo numero Francesca Martines analizza, con completezza e visione critica, funzionamento, conclusioni e *follow up* della Conferenza, evidenziandone limiti giuridici e politici. È indubbio che essa abbia costituito, finalmente, un primo significativo esperimento di quella democrazia partecipativa chiaramente richiesta dagli artt. 10 e 11 TUE e, purtroppo, fino ad oggi ampiamente disattesa. Non è questa la sede per un approfondimento della qualità democratica delle istituzioni dell'Unione, indubbiamente discutibile nel primo periodo di vita delle Comunità europee a partire dall'assenza di poteri legislativi in capo al Parlamento europeo. Ma anche oggi sappiamo che la stessa procedura legislativa è gestita in condominio con un Consiglio che deve decidere spesso formalmente all'unanimità e che, quando essa non è richiesta, viene certamente condizionato dalle indicazioni, per di più unanimi, del Consiglio europeo. E, soprattutto, esistono ancora materie di grande rilievo (quali PESC, fiscalità, diritti di cittadinanza, diritto di famiglia, alcune materie sociali) per le quali il Parlamento europeo è privo del potere normativo, per non parlare del potere di iniziativa, affidato alla Commissione, dal cui esercizio la maggiore assise rappresentativa è singolarmente esclusa.

Sul grave limite dell'unanimità, la Conferenza sul futuro dell'Europa ha dato una risposta chiara sottolineando la necessità di cancellarla anche in funzione dell'ulteriore ampliamento dell'UE che, attribuendo a 30 e più Stati la possibilità di esercizio del potere di veto, non sarebbe più in grado di funzionare.

Sicuramente interessante è anche, fra le 49 raccomandazioni approvate dalla Conferenza, l'elezione diretta del presidente della Commissione con cui fornire ulteriore rilevanza alla cittadinanza dell'Unione e, implicitamente, allo stesso ruolo del Parlamento europeo. Il rapporto diretto fra elettorato attivo e passivo su scala continentale sarebbe poi indubbiamente rafforzato dalla presenza di liste transnazionali svincolando, almeno in parte, l'elezione dell'assise di Strasburgo dalle vicende nazionali, finora predominanti. In altri termini, il Parlamento europeo si forma attraverso la sommatoria di elezioni nazionali, distorcendo il significato stesso della sua qualità istituzionale.

D'altronde, il c.d. «Qatargate» si è potuto sviluppare anche grazie al debolissimo legame esistente fra elettori ed eletti, la scelta dei quali prescinde dai precedenti comportamenti nell'assise di Strasburgo o dalle idee da portare nei suoi lavori. Non esiste una opinione pubblica europea che funga anche da controllo costante dell'operato degli eletti.

Tuttavia, l'attuale quadro politico generale non appare favorevole ad una riforma, in tempi brevi, del trattato se si pensa che solo la decisione di pervenire all'apertura della

Convenzione, prevista dall'art. 48, par. 3 TUE, ha trovato a fatica, in Consiglio europeo, la maggioranza semplice richiesta.

Nel frattempo, gli strumenti da utilizzare nel quadro normativo esistente restano quindi le clausole passerella (ad es. artt. 31, par. 3, 48, par. 7 TUE, 312, par. 2 TFUE), laddove ne è possibile l'utilizzazione, e le cooperazioni rafforzate (artt. 20 TUE e 326 ss. TFUE), nei limiti dei relativi contenuti innovativi. A proposito di queste ultime, a evidenziare una Unione ormai multiforme ed anche pericolosamente asimmetrica, esse operano già, ad esempio, in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione legale, rispetto al brevetto europeo e sui regimi di proprietà per le coppie internazionali; e, infine, concernono l'Ufficio della Procura europea per i reati concernenti gli interessi finanziari dell'UE, prefigurando la nascita di istituti che comportano l'accentramento di funzioni repressive in capo a organi «comunitari».

Anche la politica di sicurezza e difesa potrà rientrare in un accordo di cooperazione rafforzata, ma per ora non se ne è fatto niente e bisogna rammentarsi che quattro paesi membri non sono membri della Nato (Austria, Cipro, Malta, Irlanda), mentre Svezia e Finlandia si apprestano ad entrarvi. A ciò si aggiunge l'Area Economica Europea che unisce Lichtenstein, Norvegia, Islanda con la UE, mentre la Svizzera ha un trattato di associazione a sé stante che comporta comunque molti obblighi significativi.

4. Il problema della democrazia nelle istituzioni dell'Unione.

La necessità di una riforma dell'Unione è anche legata alla qualità democratica delle sue istituzioni, per l'ovvia considerazione che il trasferimento ad essa di ulteriori competenze e poteri necessita, sotto questo profilo, delle adeguate garanzie. Peraltro, va considerato che un *deficit*, per quanto sostanziale, di democrazia è tuttavia presente pure negli Stati membri nella misura in cui essi continuano ad affrontare da soli problematiche che, ai fini di una effettiva capacità di governo delle stesse, necessitano invece dell'esercizio di poteri sovranazionali.

In realtà un problema serio è dato dalla circostanza che a livello europeo non si è ancora sviluppata una sfera pubblica realmente transnazionale. La scarsa transnazionalizzazione dei gruppi politici non è stata accompagnata dalla definizione di uno spazio pubblico che si collochi al di sopra della sfera nazionale. La prima benché minimale previsione, già accennata, di liste transnazionali nelle prossime elezioni del Parlamento europeo sarebbe un primo passo avanti in grado anche di favorire, finalmente, la nascita di partiti politici a livello europeo, oggi assenti, per rafforzare le democrazie rappresentativa e partecipativa richieste dagli artt. 10 e 11 TUE. È questa la base su cui costruire anche strumenti più rigorosi di controllo per combattere adeguatamente i tentativi di corruzione; essi indubbiamente minano l'autorevolezza del Parlamento europeo proprio nel momento in cui dovrebbe aprirsi la fase dell'ulteriore salto di qualità con il passaggio dall'attuale sistema a base pattizia alla sua vera e propria

costituzionalizzazione. È urgente porre la democrazia politica, che proviene storicamente dallo Stato-nazione, in relazione a quanto si sta formando al di fuori di esso in particolare nell'Europa «comunitaria» recuperando appieno il nesso fra sovranità effettiva e democrazia compiuta.

La solidarietà emersa in occasione della crisi pandemica – sanitaria, sociale ed economica – potrebbe portare con sé un significato ben più importante ponendosi come perno consolidato della pace e dell'equità nonché del patrimonio culturale e giuridico comune. A tal fine, tuttavia, è necessario che non possano sorgere né dubbi né ritardi sulla intangibilità in tutti i paesi membri dei perni dello Stato di diritto, essenziali per la protezione degli altri valori fondamentali come la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani.

In altri termini, la qualità democratica delle istituzioni «comunitarie» si determina anche nella loro capacità di far rispettare quanto, d'altronde, sancito con chiarezza all'art. 2 TUE e ribadito nella Carta dei diritti fondamentali; sappiamo, però, che l'attuale procedura prevista dal successivo art. 7, al fine di sanzionare le relative violazioni, è farraginoso e sostanzialmente inoperante. Non esistono democrazia e rispetto dei diritti fondamentali senza rispetto dello Stato di diritto e viceversa. Nei casi recenti di Ungheria e Polonia non a caso si è dovuto ricorrere all'*escamotage* di utilizzare il regolamento (UE) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 istitutivo del regime di condizionalità per la tutela del bilancio: l'atto normativo, infatti, pone in stretta relazione l'efficiente esecuzione di quest'ultimo e il rispetto dello Stato di diritto, le violazioni dei cui principi possono ledere gravemente gli interessi finanziari dell'UE. Meno male che, in tale procedura, il Consiglio può varare le previste sanzioni a maggioranza qualificata e non all'unanimità.

Ed allora, l'eventuale riforma non può prescindere da una modifica dell'art. 7 consentendo alle istituzioni dell'Unione di procedere, pur con le necessarie garanzie ma in maniera più rapida, a eliminare per tempo ogni tentativo del governo *pro tempore* di uno Stato membro di allontanarsi dai requisiti indispensabili che ne hanno consentito l'ingresso nell'UE.

Così come, ed in linea con quanto ripetutamente ribadito dalla Corte di giustizia, non può essere messo in discussione l'indispensabile primato del diritto dell'Unione su quello dei singoli Stati membri. Ed allora non è più possibile che la qualificazione di tale irrinunciabile rapporto fra ordinamento «comunitario» e ordinamenti degli Stati membri rimanga relegata ad una mera dichiarazione, la n. 17, allegata ai Trattati.

La Conferenza sul futuro dell'Europa ha rappresentato, pur con i suoi limiti, la dimensione ottimale per realizzare uno spazio pubblico europeo dove far incontrare la democrazia rappresentativa con quella partecipativa. Sono le basi sulle quali costruire il centrale ruolo costituente del Parlamento europeo, quale istituzione democratica per eccellenza dell'Unione, sulla via di una Europa federale quale obiettivo di lungo termine. La chiarezza del percorso da effettuare è necessaria perché ogni società entra in crisi quando non è più in grado di disegnare e controllare il proprio futuro. Si tratta di portare

a compimento la formidabile sintesi espressa dal motto «unita nella diversità» con cui si indica come, attraverso l'Unione, gli europei siano insieme riusciti ad operare nel contempo a favore della pace e della prosperità, mantenendo al tempo stesso la ricchezza delle diverse culture, tradizioni e lingue del nostro continente. È la ricchezza della sua identità che continua a svilupparsi e modificarsi in tante dimensioni diverse ma che si caratterizza per il grande progetto che ne è alla base.

ABSTRACT: In una delicata fase del processo d'integrazione – fra crisi pandemica, guerra ed emergenza ambientale – l'Unione europea è chiamata a raccogliere senza indugi le sfide poste dalla comunità internazionale per recuperare un ruolo da protagonista. A tal fine è necessario sviluppare, pur in un quadro di crescenti difficoltà, un processo di riforma, anche attraverso una modifica dei Trattati, come sollecitato dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, primo significativo esperimento di quella democrazia partecipativa chiaramente richiesta dagli artt. 10 e 11 TUE. A tal fine appaiono prioritarie le innovazioni nel funzionamento delle istituzioni, a partire dalla cancellazione del voto unanime in Consiglio, rafforzando la primazia dell'ordinamento dell'Unione, rendendo efficienti le procedure poste a tutela dello Stato di diritto e ponendo le basi realizzare uno spazio pubblico europeo dove far incontrare pienamente e democrazia rappresentativa e partecipativa.

PAROLE CHIAVE: crisi pandemica; guerra; ambiente; solidarietà; istituzioni; democrazia; Stato di diritto; condizionalità; riforma.

The European Union at the age of its maturity

ABSTRACT: *In a delicate phase of the integration process – amidst the pandemic and energy crisis, war, growing inflation and environmental emergency – the European Union is called upon to meet the challenges posed by the international community without delay in order to recover a leading role. To this end it is necessary to develop, albeit in a context of growing difficulties, a process of reform, also through a modification of the Treaties, as requested by the Conference on the future of Europe, the first significant experiment of that participatory democracy clearly required by Arts. 10 and 11 TEU. To this effect, innovations in the functioning of the institutions appear to be priorities, starting with abolition of the unanimous vote at the Council, strengthening the primacy of the Union legal system, making the procedures aimed at protecting the rule of law efficient and laying the foundations for the creation of a European public space where representative and participatory democracy meet fully.*

KEYWORDS: *pandemic crisis; war; environment; solidarity; institutions; democracy; rule of law; conditionality; reform.*