



Riflessioni sul futuro dell'integrazione europea tra “passato e presente”

Pietro Gargiulo

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo

1. *Premessa.* - Sebbene offuscato dai tragici avvenimenti della Guerra in Ucraina, prima, e da quella a Gaza, poi, è ripreso il dibattito sul futuro dell'integrazione europea. D'altra parte, considerato che dal 6 al 9 giugno dell'anno prossimo si terranno le elezioni del Parlamento europeo, era inevitabile che l'attenzione, le riflessioni, il dibattito si concentrassero sui temi relativi alle necessarie riforme del “progetto europeo” affinché lo stesso sia in grado di affrontare le molteplici e complesse sfide che la realtà contemporanea pone. Questo sia sotto il profilo di quello che una volta veniva chiamato “l'approfondimento” del processo d'integrazione che, come è noto, riguarda l'ulteriore sviluppo politico, economico e sociale dell'Unione e del suo ruolo nella realtà internazionale, sia sotto il profilo “dell'allargamento” che per alcuni paesi – i Balcani occidentali e gli altri Paesi dell'Europa dell'Est soprattutto – costituisce un elemento irrinunciabile di una scelta di pace, stabilità e sviluppo.

Come sempre in queste occasioni ridiventa centrale il confronto tra coloro che vorrebbero dei segnali concreti dello sviluppo in senso federale dell'integrazione e coloro che a questa prospettiva contrappongono la necessità di ulteriori utilizzi del metodo funzionalista fatto di progressive integrazioni delle competenze delle istituzioni europee.

Chi scrive ha affrontato di recente i temi in questione in occasione della presentazione del volume a cura di Enzo Di Salvatore – costituzionalista dell'Università degli studi di Teramo – che riproduce uno degli scritti politici di José Ortega y Gasset dal titolo *Meditazione sull'Europa*¹. Oltre a un commento al testo di Ortega y Gasset di Enzo Di Salvatore intitolato “Ortega y Gasset e la ragione storica dell'Europa”, il volume comprende anche un saggio di Alessandro Lancione – dottorando di ricerca in Diritto costituzionale del Corso di Dottorato in *Economic and Social Sciences* dell'Università di Teramo – su “Il problema costituzionale dell'Europa”, una questione “antica”, che ai più risulta noiosa, ma che ritorna prepotentemente di attualità nelle occasioni in cui si discute del futuro del processo d'integrazione.

Cioè occasioni come quella attuale, nella quale, come si diceva, si sono rinnovate le riflessioni sul “futuro dell'Europa e dell'Unione” con la pubblicazione di diversi documenti che fanno proposte sui cambiamenti necessari da apportare ai trattati per mettere l'Unione in grado di affrontare le sfide del presente, quella sanitaria, quella geopolitica/militare, quella migratoria, per menzionare solo le più recenti e impegnative.

Per riflettere sul tema nel prosieguo di questo lavoro si affronteranno tre aspetti: il primo riguarda la riflessione di Ortega y Gasset, un testo che ancora oggi presenta spunti molto suggestivi e di sicuro interesse; il secondo riguarda il saggio di Alessandro

¹ José Ortega y Gasset, *Meditazione sull'Europa*, a cura di Enzo Di Salvatore, People Idee, Busto Arsizio (VA), 2023.

Lancione sullo sviluppo in senso costituzionale dell'integrazione europea in quanto con le sue conclusioni fa da input al punto successivo; cioè il terzo punto, relativo alle proposte contenute in alcuni recenti documenti, il cui esame è soprattutto indirizzato a capire le concrete possibilità dello sviluppo in senso federale dell'integrazione europea. Per questo aspetto, in questo lavoro ci soffermeremo sul documento elaborato da un Gruppo di lavoro franco-tedesco dal titolo molto significativo "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century"².

2. *La riflessione su la Meditazione sull'Europa di Ortega y Gasset.* Sul primo aspetto, leggendo la *Meditazione sull'Europa* di Ortega y Gasset e l'introduzione di Enzo di Salvatore la prima cosa che vale la pena evidenziare sono le diverse prospettive con le quali l'illustre filosofo e sociologo spagnolo guarda all'Europa; insomma l'evoluzione del pensiero di Ortega y Gasset sul tema in questione.

In effetti, inizialmente, negli anni della gioventù, Ortega y Gasset, in aperta polemica con le opinioni di Miguel de Unamuno e di Marcelino Menéndez y Pelayo – personalità di estremo rilievo della Spagna di fine '800 e inizio '900 – vede l'Europa essenzialmente come uno strumento per la modernizzazione della società spagnola attraverso l'uropeizzazione della sua cultura³.

Dopo la prima guerra mondiale è l'intero occidente che entra in crisi e l'Europa non può più rappresentare la possibile soluzione al problema spagnolo. La diffusa instabilità economica, sociale e politica nel continente e l'imbarbarimento della civiltà occidentale richiedevano soluzioni più radicali che Ortega Y Gasset individuava nell'unità politica del continente europeo. L'illustre pensatore riflette, quindi, sulla possibilità di costruire una grande nazione europea, certo di difficile realizzazione, ma che poteva essere il presupposto per sviluppi statuali dell'unificazione europea. Sono le idee che egli sviluppa in *La rebelión de las masas*, probabilmente tra gli scritti più conosciuti del filosofo spagnolo, che inizia a scrivere verso la fine degli anni '20 del Novecento proponendo le prime sistematiche riflessioni sulle caratteristiche della società di massa⁴.

Come è noto, la crisi economica del '29 e l'avvento al potere di Hitler in Germania nel 1933, con il successivo tentativo egemonico del Reich tedesco in Europa, pongono fine alla discussione sui progetti di unificazione del continente europeo.

Dopo la Seconda guerra mondiale Ortega Y Gasset torna a riflettere sui temi europei, con la *Meditazione sull'Europa* nella conferenza agli studenti della Freie Universität di Berlino del 1949. In quella occasione egli mette in evidenza, anzitutto, l'esistenza di una società europea plurisecolare caratterizzata da abitudini, usi, costumi, idee e valori

² *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin, 18 September 2023, reperibile online <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>.

³ Cfr. Guido Levi, *Ortega Y Gasset, José*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2010, reperibile online <https://www.dizie.eu/dizionario/ortega-y-gasset-jose/?print=pdf>. V. anche Manlio Triggiani, *Il concetto d'Europa in Ortega Y Gasset*, in *Sud in Europa*, Aprile 2005, reperibile online <https://www.sudineuropa.it/il-concetto-d-europa-in-ortega-y-gasset.html>.

⁴ José Ortega Y Gasset, *La rebelión de las masas*, Raul Brea Núñez edición, Ciudad de México, 2010.

comuni. Tuttavia, nota anche che negli *ultimi decenni* si era verificato un processo di “desocializzazione” dell’Europa che aveva fatto da spinta alle guerre e vanificato la strada verso l’unificazione del continente. Alla fine della sua *Meditazione* egli prende atto del fatto che le nazioni ancora costituivano una formidabile realtà con buona pace dei pacifisti e degli internazionalisti.

Una constatazione, questa, che precede di pochissimi anni, due anni, la ripresa del processo di integrazione su basi nuove, la creazione dell’ente “sovrnazionale”, la CECA, con il Trattato di Parigi del 1951, il funzionalismo di Monnet e il prevalere della integrazione economica su quella politica.

3. *La questione costituzionale nell’Unione europea.* È questo sviluppo fondamentale che mi consente di passare al tema che viene affrontato nel saggio di Alessandro Lancione “Il problema costituzionale dell’Europa”. In effetti, dopo aver inquadrato il dibattito sviluppatosi già nel corso del secondo conflitto mondiale e nell’immediatezza della sua conclusione sulle modalità dell’unione politica europea – le idee federaliste, il Manifesto di Ventotene etc. – Lancione parte proprio dall’istituzione della CECA nel 1951 per illustrare i passaggi storici che caratterizzano l’avvento della concezione sovranazionale dell’integrazione fondata sulle sue tre caratteristiche fondamentali: 1. l’esistenza di un processo decisionale frutto della dialettica tra gli interessi in gioco (generale, dei governi, dei popoli) che rispecchiano la struttura istituzionale politica dell’ente sovranazionale (all’epoca l’Alta autorità, poi Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo); 2. la produzione di norme che entrano direttamente negli ordinamenti degli Stati senza che questi facciano alcunché (il riferimento è alla caratteristica della diretta applicabilità dei regolamenti); 3. La presenza di una giurisdizione permanente cui è affidato il compito istituzionale di verificare la legalità di comportamenti e atti nell’ordinamento giuridico sovranazionale.

Queste caratteristiche costituiscono gli elementi fondamentali che consentono il superamento della concezione internazionale tipica delle forme di cooperazione che ritroviamo nell’organizzazione internazionale e nel metodo intergovernativo a vantaggio dell’ente sovranazionale, del metodo comunitario e del primato del diritto comunitario.

È rispetto a questi sviluppi che Lancione ricostruisce il dibattito sulla valenza costituzionale del progetto d’integrazione a partire dalla pronuncia della Corte di giustizia nel caso “Les Verts” (1986) nella quale, come è ampiamente noto, la Comunità economica europea (CEE) veniva identificata come una “comunità di diritto” e, in conseguenza, gli Stati membri e le istituzioni erano sottoposti al controllo di conformità dei propri atti “alla Carta costituzionale di base costituita dal Trattato”⁵.

A questo primo, debole a nostro parere, tentativo della Corte di equiparare i Trattati alle carte costituzionali seguono, nella ricostruzione fatta nel saggio di Lancione, una serie di avvenimenti importanti per lo sviluppo del processo d’integrazione, soprattutto

⁵ Corte di giustizia, sentenza del 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Parti écologiste “Les Verts” c. Parlamento europeo*.

per quanto concerne l'incidenza del diritto comunitario sul diritto costituzionale degli Stati membri, l'emergere della teoria dei controlimiti (grazie alla giurisprudenza costituzionale tedesca e italiana), la spinta verso l'integrazione politica (attraverso il Trattato di Maastricht di cui quest'anno ricorre il trentennale dell'entrata in vigore).

Certo il tentativo più importante di costituzionalizzare il processo d'integrazione si ha, prima, con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (la Carta di Nizza), poi, con l'elaborazione del progetto di Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Siamo nel 2004, quando i capi di Stato e di governo sottoscrissero quel documento che, sia detto per chiarezza, rimaneva formalmente un trattato internazionale che necessitava, per entrare in vigore della ratifica di tutti gli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali. Cosa che non si verificò per la bocciatura referendaria in Francia e nei Paesi Bassi che dette luogo a una pausa di riflessione nel percorso dell'integrazione europea. È così che si giunge, nel 2007, alla riforma di Lisbona che prevedeva una riorganizzazione dei trattati (recuperando diverse intuizioni del "trattato costituzionale") attraverso una semplificazione della struttura di riferimento – l'Unione europea – che assorbe in un unico sistema, sebbene articolato in due trattati (il Trattato sull'Unione europea, TUE, e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), sia l'integrazione comunitaria sia quella intergovernativa, che caratterizzava il sistema precedente.

Quello che Lancione mette in evidenza e che ci trova sostanzialmente concordi è che il dibattito sulla dimensione costituzionale europea che si è accompagnato a queste trasformazioni è stato intenso e diversificato ma non è riuscito a dare risposte risolutive a una realtà organizzativa, quella dell'Unione europea, che si presenta come complessa e peculiare e nella quale sono presenti anime diverse: quella federalista, attraverso l'affermazione di principi e valori comuni; quella comunitaria, nella quale le caratteristiche sovranazionali costituiscono la linfa vitale dell'integrazione; quella intergovernativa, per il permanere di divisioni, talvolta profonde, tra gli Stati membri nella gestione della politica estera, di sicurezza, di difesa.

In un contesto del genere parlare di costituzione diventa un esercizio ripetitivo, che non suscita più grande interesse, a fronte di un contesto nel quale l'unico dato certo è l'emergere della consapevolezza, da parte dei governi degli Stati membri, di una necessaria riforma dei trattati per affrontare, come si rilevava in premessa, le molteplici sfide della contemporaneità.

4. *Alcune delle recenti proposte di riforma dei Trattati.* È giunto quindi il momento di affrontare l'analisi del rapporto del settembre 2023 del Gruppo di lavoro franco-tedesco sulle riforme istituzionali necessarie per favorire l'approfondimento e l'allargamento dell'UE⁶. Si tratta di un documento che, partendo dalla fase piuttosto critica che l'UE sta attraversando in ragione dei cambiamenti geopolitici, delle crisi transnazionali e delle divisioni interne, propone di affrontare con una buona dose di flessibilità i processi di approfondimento e di allargamento.

⁶ V. *supra* nota 2.

Tre sono gli obiettivi che vengono individuati (anche se la gran parte delle misure necessarie per realizzarli vengono rinviate alla “legislatura” 2024/2029): incrementare le capacità d’azione dell’UE; fare in modo che l’allargamento si realizzi presto; rafforzare la *rule of law* e la legittimità democratica dell’UE. L’analisi è strutturata intorno a tre ambiti relativi a: rule of law; riforme istituzionali; l’approfondimento e l’allargamento dell’Unione.

Anzitutto il rapporto si sofferma sulla *rule of law* sottolineandone il carattere di principio *costituzionale* dell’UE e parametro fondamentale di valutazione per la partecipazione al processo d’integrazione. Sul punto, per meglio proteggere il principio in questione, il rapporto propone due azioni strategiche.

La prima riguarda il rafforzamento della disciplina della condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione attualmente disciplinata dal Regolamento 2020/2092⁷ facendolo diventare uno strumento efficace per sanzionare non solo le violazioni della *rule of law*, ma anche le sistematiche violazioni dei valori su cui si fonda l’Unione di cui all’art. 2 TUE.

La seconda concerne invece il superamento dei limiti applicativi dell’art. 7 TUE, la disposizione che contempla il procedimento di controllo del rispetto dei valori dell’UE da parte degli Stati membri. Le proposte di revisione riguardano, anzitutto, la sostituzione della regola dell’unanimità con quella della maggioranza dei quattro/quinti nelle decisioni del Consiglio europeo di constatazione di una grave e persistente violazione dei valori da parte di uno Stato membro. In secondo luogo, si propone di rafforzare il principio della risposta automatica in caso di serie e persistenti violazioni o rischio di violazione dei valori da parte di uno Stato membro. Ciò attraverso l’introduzione di un limite temporale di sei mesi per la presa di posizione del Consiglio e del Consiglio europeo. In terzo luogo, viene proposto di includere nell’art. 7 un meccanismo automatico di sanzioni cinque anni dopo la proposta di attivazione della procedura di controllo in caso di inazione del Consiglio e di persistenza della violazione dei valori ex art. 2. Infine, viene suggerito, a fronte di un certo livello di persistenza e gravità delle violazioni dei valori, di prevedere la perdita della *membership* piena dell’Unione da sostituire eventualmente con forme differenziate di partecipazione all’integrazione nell’UE.

Una parte di estremo interesse del rapporto è quella che riguarda l’approccio e i principi per la riforma istituzionale per garantire l’allargamento dell’UE. Vale la pena ricordare che gli Stati candidati (o potenziali candidati) all’allargamento sono dieci: Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia, Ucraina, Moldavia e Georgia. Ciascuno di essi segue un percorso specifico, fermo restando le regole generali e le condizioni previste per l’adesione all’UE, ma è il caso di aggiungere che il contesto è diventato molto più complesso dopo l’aggressione russa all’Ucraina⁸.

⁷ Come è noto, la disciplina attuale è quella stabilita dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020.

⁸ L’ultimo documento che illustra la strategia dell’allargamento dell’Unione è la Comunicazione della Commissione, *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 final dell’8 novembre 2023.

In effetti, anche il documento qui in esame mette in evidenza che l'allargamento, pur essendo una priorità per l'Unione, è difficile da realizzare in tempi brevi viste le divergenze tra gli Stati membri e considerata la necessità del contemporaneo avvio del processo di riforma istituzionale che deve mettere l'Unione allargata in grado di agire in modo efficace e di mantenere la sua legittimità democratica.

In questa prospettiva il documento formula alcune raccomandazioni anzitutto per quanto concerne il Parlamento europeo. Viene suggerito di mantenere inalterato, o addirittura ridurre, il numero di parlamentari e di adottare un nuovo sistema per la distribuzione dei seggi fondato su una formula matematica capace di bilanciare il diritto di ciascuno Stato membro di essere rappresentato con la necessità di ridurre le distorsioni demografiche. Espresso riferimento è fatto alla "Cambridge formula" proposta dal Parlamento europeo la cui raccomandazione principale è che i seggi nel Parlamento europeo siano "apportioned in such a way that each Member State receives a base of 5 seats, and the remaining seats are divided between the Member States in proportion to their populations (subject to the constraints). The recommended 'base+prop' formula rounds fractional allocations of seats upwards, thereby guaranteeing a minimum of 6 seats to every Member State"⁹.

Per quanto riguarda il Consiglio, un aspetto sul quale il documento si sofferma è la rotazione della presidenza. Attualmente il sistema prevede una presidenza semestrale gestita attraverso il "trio", cioè predeterminando un gruppo di tre Stati membri scelti in base alla loro diversità e agli equilibri geografici all'interno dell'Unione che "gestiscono", in collegamento tra di loro, la presidenza per diciotto mesi. Questo sistema, introdotto dal Trattato di Lisbona nel 2009, è stato ritenuto più adeguato per coinvolgere le amministrazioni degli Stati nella gestione degli affari europei e mantenere la memoria storica dell'azione dell'Unione. Nell'Unione allargata sarà più difficile per le presidenze di turno condurre i negoziati per trovare le maggioranze necessarie. Per ovviare a ciò il documento propone due azioni. La prima è quella di sostituire il "trio" con un "quintetto" di presidenze in modo da coprire un periodo equivalente alla metà di un ciclo istituzionale. L'obiettivo è quello di avere un'agenda di più ampio respiro e un maggiore coordinamento all'interno del processo decisionale tra i cicli istituzionali. Per la composizione del quintetto viene suggerita la presenza di almeno uno Stato con grandi capacità ed esperienza amministrative in modo da rafforzare anche in questo ambito le relazioni orizzontali tra gli Stati membri. La seconda azione riguarda, invece, la riforma delle regole di voto nel Consiglio di cui si dirà in seguito.

L'importanza di una riforma della composizione e dell'organizzazione della Commissione nella prospettiva dell'allargamento è piuttosto evidente. La necessità di avere una istituzione più "agile", a fronte di una membership dell'Unione già oggi molto consistente, è stata riconosciuta dal TUE, così come modificato a Lisbona, laddove prevede, all'art. 17, par. 5, TUE che dal 1° novembre 2014 "la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di

⁹ Directorate General for Internal Policies, Policy Department C, Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *The allocation between the EU Member States of the Seats in the European Parliament*, Brussels, 2011, 4.

modificare tale numero”. È noto che questa disposizione ad oggi non è stata attuata e che nel 2013 il Consiglio europeo decise che la Commissione avrebbe continuato ad essere composta da un numero di commissari uguale a quello degli Stati membri (compreso il presidente e l’alto commissario)¹⁰. Su questi aspetti il documento franco-tedesco propone due opzioni. La prima prevede una riduzione del numero dei commissari tale da garantire una maggiore efficienza e coerenza mantenendo, al contempo, il principio della collegialità e della responsabilità delle decisioni. La seconda opzione prevede una soluzione molto più complessa e, a nostro parere, di difficile accettazione da parte degli Stati membri. L’idea è quella di stabilire una differenziazione gerarchica all’interno della Commissione attraverso la divisione paritaria tra “primo commissario” e “commissario”. Le varie Direzioni generali della Commissione sarebbero affidate a coppie composte da un primo commissario e da un commissario, ma solo il primo avrebbe il diritto di partecipare alle riunioni del collegio e di votare. Non viene però esclusa la possibilità di una opzione che preveda la partecipazione e il diritto di voto di entrambi.

Per quanto concerne il processo decisionale nel Consiglio, il rapporto suggerisce che, prima dell’allargamento, deve essere impostato sul voto a maggioranza qualificata e la piena “co-decisione” con il Parlamento europeo. Ciò al fine di favorire una più appropriata e rafforzata legittimità democratica dello stesso. Tuttavia, il rapporto sottolinea che il ricorso alla maggioranza qualificata è solo uno strumento per superare il blocco del Consiglio e favorire la ricerca del compromesso, ma che nulla può a fronte di questioni e situazioni particolarmente sfidanti rispetto alle quali gli Stati membri mostrano la tendenza a contrapporsi in due o più gruppi. Inoltre, la possibilità di promuovere il voto a maggioranza dipende anche dalla capacità di trovare i meccanismi adeguati per proteggere i legittimi interessi nazionali in aree nelle quali il Consiglio ancora opera attraverso l’unanimità e che sono sensibili per la sovranità degli Stati membri quali la politica estera e di difesa, le imposte e il bilancio dell’Unione. Per far fronte a tali problemi il rapporto suggerisce, anzitutto, di procedere alla generalizzazione del voto a maggioranza qualificata attraverso il sistema delle norme passerella che già in passato per la “comunitarizzazione” delle materie del pilastro “giustizia e affari interni” stabilito con la “riforma” di Maastricht si è rivelato di grande utilità. Se ciò non fosse possibile, il rapporto raccomanda la creazione di tre pacchetti distinti di ambiti materiali come base per favorire la transizione simultanea verso il voto a maggioranza qualificata: allargamento e *rule of law*; politica estera e difesa; politica fiscale e tributaria. Secondo i proponenti ciò dovrebbe consentire sia una transizione coerente sia un giusto equilibri di reciproche concessioni tra gli Stati membri in ciascun ambito materiale indicato. Infine, per favorire la transizione verso il voto a maggioranza qualificata il rapporto suggerisce: di rendere generale una “clausola di sicurezza per la sovranità” simile a quella attualmente contenuta nell’art. 31, par. 2, TUE che consente agli Stati membri di sollevare la questione degli “interessi vitali nazionali”; di riequilibrare il sistema di calcolo della maggioranza qualificata passando da quello attuale (art. 16, par. 4, TUE) del 55% degli Stati membri e del 65% della popolazione dell’UE a quello del 60% degli Stati membri e del 60% della popolazione UE; di consentire l’opt-out negli ambiti materiali trasferiti al sistema di voto a maggioranza qualificata.

¹⁰ V. la decisione del Consiglio europeo 2013/272/UE del 22 maggio 2013.

Nella parte relativa alle modifiche istituzionali per favorire l'allargamento uno spazio particolare è dedicato anche alla promozione della legittimità democratica nel processo decisionale. Il rapporto suggerisce diverse misure tra le quali appare opportuno qui segnalare: l'armonizzazione completa delle leggi nazionali per le elezioni al Parlamento europeo, ritenuta un passo fondamentale per il rafforzamento della dimensione europea del processo elettorale; la ricerca di un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio europeo sulle modalità per la nomina del Presidente della Commissione entro la fine del 2023 (il documento suggerisce un accordo interistituzionale vincolante e non l'istituzionalizzazione del c.d. "lead candidate system" proposto dal Parlamento europeo); il rafforzamento dell'iniziativa dei cittadini europei per dare maggiore qualità ed efficacia alla democrazia partecipativa; la creazione di un nuovo Ufficio per la trasparenza e l'onestà, indipendente dalle istituzioni europee e soprattutto composto non da "delegati" degli Stati membri, bensì da individui provenienti dal mondo accademico e dalle organizzazioni della società civile.

Un altro importante punto affrontato in questa parte del documento riguarda i poteri e le competenze dell'Unione. In proposito viene raccomandata un'opera di chiarificazione delle competenze, un rafforzamento delle disposizioni per affrontare gli sviluppi non previsti e un migliore coinvolgimento del Parlamento europeo. Interessante appare anche la proposta di creare una "Camera congiunta delle Alte Corti e Tribunali dell'UE" per rafforzare il dialogo tra gli organi giudiziari senza l'adozione di decisioni vincolanti.

Infine, il rafforzamento degli aspetti istituzionali è chiuso con alcune proposte relative alle risorse dell'Unione. In particolare, per affrontare i problemi legati alla riforma delle politiche dell'UE, alla distribuzione delle risorse finanziarie nel contesto dell'allargamento e alla necessità di dotare l'Unione delle risorse necessarie per reagire alle crisi emergenti, il rapporto propone di aumentare il bilancio in rapporto al PIL e renderlo più flessibile. Ciò include la creazione di nuove risorse proprie, il passaggio alla regola della maggioranza qualificata per la spesa e la possibilità, in futuro, di emettere debito comune.

Nell'ultima parte del rapporto, dal titolo molto attrattivo "How to manage progress: Deepening and widening the EU", vengono affrontati sostanzialmente tre aspetti: le opzioni per modificare i Trattati; la differenziazione; come gestire il processo di allargamento. Tra questi la differenziazione merita una particolare attenzione in quanto riapre il dibattito intorno al tema dell'Europa a cerchi concentrici e cose simili. Il documento sottolinea, anzitutto, che solo attraverso una differenziazione dell'integrazione si potrà gestire l'Unione allargata. Viene anche evidenziato, però, che per ovviare ai rischi posti dalla differenziazione è necessario che l'uso della flessibilità nell'integrazione si conformi a cinque principi: il rispetto dell'*acquis communautaire* e dell'integrità delle politiche e delle azioni dell'UE; l'utilizzo delle istituzioni dell'Unione; l'apertura a tutti gli Stati membri; la condivisione del potere decisionale, dei costi e dei benefici; e, infine, essere sicuri della volontà di procedere verso l'approfondimento dell'integrazione.

L'aspetto che, tuttavia, appare di maggiore interesse è quello indicato con il titolo "United in diversity in Europe". Qui, partendo dalla constatazione che non tutti gli Stati europei hanno la volontà e la capacità di partecipare all'integrazione e che finanche alcuni Stati membri preferirebbero forme di integrazione più blande, viene raccomandato di immaginare il futuro dell'integrazione in quattro livelli: un livello "inner" caratterizzato da una profonda integrazione come quella che caratterizza l'Eurozona o l'area Schengen, da spingere verso altri ambiti quali il clima, l'energia, la fiscalità; il livello UE nel quale gli Stati membri attuali e quelli futuri sono legati dagli stessi obiettivi, al rispetto dei valori fondanti e possono beneficiare dei fondi di coesione e delle politiche redistributive; il livello dei membri associati – un primo livello esterno all'integrazione – cui sarebbe consentita la partecipazione al mercato unico ma con la condizione del rispetto dei principi e dei valori dell'UE, incluso la democrazia e lo Stato di diritto; infine, il livello della cooperazione politica europea – anch'esso esterno all'integrazione – il cui scopo è di favorire la convergenza geopolitica e la cooperazione in aree di comune interesse quali la sicurezza, l'energia, l'ambiente, il cambiamento climatico.

5. *Conclusioni.* Poche parole per chiudere questa prima riflessione tra passato, presente e futuro dell'UE. Come si è cercato di evidenziare già oggi l'Unione si presenta come un sistema complesso nel quale convivono elementi di federalismo, di sovranazionalità e di cooperazione intergovernativa. La proposta franco-tedesca sul futuro dell'integrazione contiene spunti interessanti sotto tutti e tre i profili, ma anche limiti che non aiutano a identificare chiaramente gli approdi dell'integrazione¹¹. La speranza è che la scadenza delle prossime elezioni al Parlamento europeo possa servire a rinnovare un interesse diffuso sull'idea di Europa, senza la quale è difficile immaginare un futuro di pace, progresso e solidarietà nel vecchio continente e nel mondo.

Novembre 2023

¹¹ Un giudizio sostanzialmente critico sul documento franco-tedesco è espresso anche da Andrea Profeta, *Il progetto di riforma dei Trattati europei: cambiare "tutto" affinché "nulla" cambi*. "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century", in *Diritti comparati*, 23 novembre 2023, reperibili online <https://www.diritticomparati.it/il-progetto-di-riforma-dei-trattati-europei-cambiare-tutto-affinche-nulla-cambi-sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>.