

Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato

Laura Montanari

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

1. *Premessa.* – Come ricordato nel contributo di Pietro Gargiulo pubblicato sullo scorso numero dell’*Osservatorio*, si è riaperto il dibattito sul futuro dell’Unione¹. La prospettiva delle elezioni del Parlamento europeo, che si terranno a giugno del prossimo anno, costituisce certamente un fattore di rilievo, ma non si deve dimenticare che nel maggio 2022 si è conclusa la Conferenza sul futuro dell’Europa, con la presentazione nella relazione finale di proposte e misure che le Istituzioni si sono impegnate a valutare². Sono diversi i documenti che avanzano ipotesi sulla riforma dei Trattati o, più in generale, sulle prospettive di sviluppo del processo di integrazione. Non è possibile prenderli in esame tutti, in questa sede mi limiterò a svolgere alcune considerazioni a partire, principalmente, dalla “Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati” e dal testo elaborato da un Gruppo di lavoro franco-tedesco dal titolo “Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century”³.

Sono già stati pubblicati contributi che commentano le diverse ipotesi di riforma, soprattutto con riferimento ai profili del funzionamento delle Istituzioni e del rafforzamento del principio democratico, ma molti sono gli aspetti che si potrebbero prendere in considerazione, dagli interventi finalizzati a meglio definire il ruolo internazionale dell’Unione a quelli sulle politiche⁴. Tuttavia, voglio dedicare questo breve

¹ P. Gargiulo, *Riflessioni sul futuro dell’integrazione europea tra “passato e presente”*, Novembre 2023, reperibile online https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/149_item_2.pdf?v=1701256284.

² V. al riguardo le indicazioni sul sito della Commissione europea all’indirizzo https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it.

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)) reperibile online https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_IT.html#top e *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>.

Tra gli altri documenti si possono citare *The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto*, presentato il 4 ottobre 2023 in vista delle prossime elezioni da un gruppo di eminenti personalità politiche ed accademiche, reperibile online <https://europemanifesto202.wixsite.com/europe-manifesto>; *The Granada declaration*, adottata al termine della riunione informale dei capi di Stato e di governo che si è svolta a Granada il 6 ottobre 2023, reperibile online <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2023/10/06/> e *2023 State of the Union Address by President von der Leyen*, reperibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

⁴ Oltre al contributo di Pietro Gargiulo citato alla nota 1, v. A. Miglio, *Riforme e allargamento dell’Unione europea: verso un’integrazione differenziata?*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 273 – 25 settembre 2023, reperibile online <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/riforme-e-allargamento-dell-unione-europea-verso-una-integrazione-differenziata>; A. Padoa Schioppa, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell’Unione europea*, Centro Studi sul Federalismo, Policy Paper, Ottobre 2023, n. 58, reperibile online https://www.csfederalismo.it/images/2023/Policypaper/PP_CSF_APadoaSchioppa_Franco-German_Report.pdf; A. 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, reperibile online <https://www.diritticomparati.it/bozza-automatica-221/>.

intervento a “quello che non ho trovato” leggendo i documenti prima citati. In particolare, si tratta di tre tematiche che mi aspettavo assumessero un ruolo diverso in questa fase del processo di integrazione: la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea; la cittadinanza europea e l’allargamento.

2. *La grande assente: la Carta dei diritti fondamentali.* – Nei considerando della Risoluzione del Parlamento, come nel progetto di relazione formulato dalla Commissione per gli affari costituzionali del 22 agosto 2023⁵, tra le diverse ragioni che rendono non più rinviabile la riforma dei Trattati europei non si trova alcun cenno alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, che dopo Lisbona ha assunto carattere vincolante, collocandosi allo stesso livello dei Trattati, pur senza essere incorporata negli stessi⁶.

Questo testimonia, a mio parere, il ruolo limitato riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali, il *bill of rights* dell’Unione europea, che sembra non avere alcuna forza trasformativa. Nella prospettiva costituzionalistica, il binomio tutela dei diritti/divisione dei poteri esprime sin dall’art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 il contenuto essenziale di una Costituzione. Del resto, dopo la proclamazione della Carta a Nizza nel 2000 si era avviato il processo per l’adozione del Trattato costituzionale. La sua bocciatura, a seguito dei referendum francese e olandese del 2005, ma ancor prima le sue modalità di scrittura, con l’incorporazione di tutto il diritto anche materiale dell’UE, hanno messo in luce l’incapacità dell’Unione, che permane ancora oggi, di arrivare ad una riforma che dia corpo anche sul piano formale alla possibile evoluzione costituzionale dell’organizzazione sovranazionale.

Si tratta di un passaggio che implicherebbe necessariamente una riflessione generale sulla struttura che il sistema si propone di assumere, che a mio parere dovrebbe essere federale, ben diversa da quella a più velocità (a cerchi concentrici) che viene delineata nel documento franco-tedesco. Del resto, il termine “federale” non si trova in tale testo, né in altri diffusi in questa fase, come ad esempio la “Granada declaration”⁷.

Tornando all’attività del Parlamento, una riflessione sul ruolo della Carta – e, come vedremo, sulla cittadinanza europea – si trova nel Parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che accompagna la Relazione sulle proposte del

⁵ Commissione per gli affari costituzionali, *Progetto di relazione sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati (2022/2051(INL))* Relatori: Guy Verhofstadt, Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund, Helmut Scholz, 22 agosto 2023, reperibile online https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/09-14/1276737IT.pdf.

⁶ Com’è noto, il primo comma dell’art. 6 del TUE stabilisce che «1. L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell’Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni».

⁷ Alla fine della Dichiarazione, dopo aver analizzato gli interventi necessari per l’allargamento, si legge che «This will make the EU stronger and will enhance European sovereignty». Nel Manifesto *The European Union at the time of the New Cold War* l’esigenza di rafforzare i poteri dell’UE si dovrebbe tradurre in un «gradual and pragmatic federalism», di cui si individuano alcuni elementi essenziali (in contrapposizione a un «fast-forwarding to an unrealistic European federation»).

Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati nella versione del 7 novembre 2023⁸. Innanzitutto viene chiesta «l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali come secondo capo del trattato sull'Unione europea, affinché i diritti e le libertà fondamentali occupino un ruolo più importante nei trattati istitutivi» (punto 8), nonché – richiamando le sollecitazioni emerse nei lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa – una modifica dell'art. 51, par. 1, relativo all'ambito di applicazione della Carta, «in modo da stabilire che i diritti riconosciuti dalla Carta dovrebbero proteggere le persone tutte le volte che gli Stati membri agiscono nell'ambito di una competenza dell'Unione, esclusiva o concorrente, anche se tale competenza non è ancora stata esercitata dall'Unione» (punto 9).

Merita di essere ricordato che ormai dieci anni fa – in un intervento del 2013 dedicato al principio di *rule of law* – Viviane Reding (allora vicepresidente della Commissione europea) aveva avanzato una proposta ben più coraggiosa, affermando che «A very ambitious Treaty amendment – which I would personally favour for the next round of Treaty change – would be abolishing Article 51 of our Charter of Fundamental Rights, so as to make all fundamental rights directly applicable in the Member States, including the right to effective judicial review (Article 47 of the Charter)»⁹. Una proposta che la stessa Reding definiva «a very big federalising step».

Le richieste della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, in ogni caso, non trovano riscontro nelle proposte di emendamento dei Trattati, che si limitano all'inserimento in alcuni articoli, come ad esempio l'art. 151 in materia di diritti sociali, di un riferimento anche alla Carta. Ben poco rispetto al ruolo che ci si potrebbe aspettare dal *bill of rights* dell'Unione nel momento in cui si vuole avviare una revisione significativa dei Trattati. Separati da una riflessione complessiva, gli interventi di riforma della struttura e del funzionamento delle istituzioni appaiono dettati soprattutto da ragioni pratiche, per superare le regole (es. in relazione alle maggioranze richieste per le decisioni) che oggi rallentano o impediscono il funzionamento del sistema.

È certamente importante il rilievo riconosciuto ai valori di cui all'art. 2 TUE, e in particolare al principio di *rule of law*, che costituiscono anche uno dei tre profili affrontati nel documento franco-tedesco; rilievo che si traduce, ad esempio, nella proposta di revisione dell'art. 7 TUE; tuttavia, un catalogo di diritti ha maggiore concretezza e impatto nella vita delle persone. Stupisce, dunque, che in questa fase non costituisca uno dei punti di riferimento nella riflessione in atto. Non si deve dimenticare, per quanto riguarda il caso italiano, che proprio rispetto al ruolo della Carta dei diritti fondamentali la Corte costituzionale è recentemente intervenuta per precisare i rapporti con la Corte di giustizia e i giudici comuni, che com'è noto sono anche giudici europei. Ma su questi aspetti tornerò nelle considerazioni conclusive.

⁸ Il testo è reperibile online https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_IT.html.

⁹ V. Reding, *The EU and the Rule of Law – What next?*, 4 settembre 2013, reperibile online https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677.

3. *La difficile (impossibile?) evoluzione della cittadinanza europea.* – Come la Carta dei diritti, anche la cittadinanza europea non trova uno spazio significativo nei documenti oggetto di analisi. Non è considerata nel rapporto franco-tedesco¹⁰, mentre vi sono alcuni cenni nella proposta di riforma dei Trattati, da cui emergono però tutte le difficoltà che l’Unione incontra quando affronta temi considerati essenziali per la sovranità nazionale come quello della cittadinanza.

La cittadinanza europea, com’è noto, è derivata da quella nazionale: sono cittadini europei i cittadini degli Stati membri, i quali sono liberi nello stabilire le regole di attribuzione della (propria) cittadinanza¹¹. Per altro aspetto, i diritti che discendono dalla cittadinanza europea sono poca cosa se raffrontati con quelli riconosciuti a livello nazionale; anche la Carta dei diritti fondamentali, pur prevedendo un capo specificamente dedicato alla cittadinanza, ha introdotto limitate innovazioni¹². Tuttavia, proprio la riflessione sulla cittadinanza europea potrebbe offrire spunti importanti nella prospettiva di un avanzamento del processo di integrazione. La libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, i limiti alla loro espulsione sono suscettibili di offrire una dimensione unitaria del territorio dell’Unione e delle sue frontiere esterne che meriterebbe di essere valorizzata¹³. È vero che in questa fase storica ragioni di sicurezza hanno indotto molti Stati a reintrodurre i controlli alle frontiere interne, ma questo non dovrebbe condizionare le scelte di carattere generale che ci si propone di fare per rilanciare il processo di integrazione europea.

Tornando al rilievo accordato alla cittadinanza nella Risoluzione del Parlamento, merita di essere richiamata una proposta che nella versione presentata dalla Commissione per gli affari costituzionali il 7 novembre 2023 era presente nel titolo dedicato alla “Migrazione” e che viene meno in quella approvata dal Parlamento europeo il successivo 22 novembre. In particolare, al punto 35 si leggeva che «[il Parlamento] *chiede l’adozione di norme minime comuni per l’acquisizione della cittadinanza dell’Unione da parte di cittadini dei paesi terzi*, nonché di norme comuni per i visti e i permessi di soggiorno di lunga durata, al fine di prevenire la vendita e l’abuso della cittadinanza e della residenza» (corsivo aggiunto); nel testo finale rimane solo la seconda parte della frase finalizzata ad evitare le derive che si sono avute in alcuni Stati, come la concessione della cittadinanza

¹⁰ In realtà, vi è un riferimento alla cittadinanza europea nella parte dedicata agli spazi di integrazione offerti agli Stati associati (nella definizione della struttura a cerchi concentrici): *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., spec. p. 41.

¹¹ Ciò porta all’adozione di soluzioni anche significativamente differenziate, che si riverberano necessariamente a livello europeo e possono creare situazioni problematiche: v., tra gli altri, L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, vol. II/2012, 1-29; M. Savino (a cura di), *Oltre lo Ius Soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, e M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Rimini, 2022.

¹² Si rinvia per un’analisi approfondita sul tema a P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; da ultimo A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

¹³ Un ruolo fondamentale in questo ambito è svolto dalla Corte di giustizia, che già nella decisione *Grzelczyk* del 2001 definiva la cittadinanza europea come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»: sent. 20 settembre 2001, causa 184/99, punto 31; ci si limita a richiamare la nota sentenza *Zambrano* (non a caso citata anche nel Parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni), dove si legge che l’art. 20 TFUE «osta a provvedimenti nazionali che abbiano l’effetto di privare i cittadini dell’Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dal loro status di cittadini dell’Unione», nel caso il riferimento era all’allontanamento dal territorio dell’Unione: sent. 8 marzo 2011, causa C-34/09, punto 42.

nazionale (e quindi di quella europea) a chi opera un determinato investimento economico¹⁴.

Era difficile comprendere il significato della formula «norme minime comuni per l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini dei paesi terzi» nel momento in cui la cittadinanza europea rimane legata a quella nazionale: si volevano solo esplicitare le regole finalizzate ad impedire gli abusi? Ciò avrebbe comunque significato interferire in uno spazio riservato alle decisioni sovrane degli Stati. Queste problematiche si sono riverberate sulle proposte di emendamento presenti nei vari documenti: nel testo della Commissione per gli affari costituzionali del 22 agosto 2023 si ipotizza l'introduzione nell'art. 20 del TFUE di un comma 2 bis così formulato: «Il Consiglio e il Parlamento europeo, secondo le procedure legislative ordinarie, possono adottare disposizioni comuni sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi»; nella versione presentata al Parlamento il 7 novembre 2023 la formulazione è invece la seguente: «Il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare, secondo la procedura legislativa ordinaria, disposizioni comuni per impedire la vendita di passaporti o altri abusi riguardanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi, *al fine di ravvicinare le condizioni alle quali tale cittadinanza può essere acquisita*» (corsivo aggiunto), formulazione che rimane anche nella Risoluzione approvata il 22 novembre 2023¹⁵.

Si sono richiamati questi passaggi per evidenziare come l'intervento relativo alla cittadinanza europea risulti finalizzato essenzialmente a limitare gli abusi da parte degli Stati e non invece a cercare individuare un criterio e, prima ancora, un obiettivo condiviso, in relazione all'attribuzione della cittadinanza europea ai cittadini dei Paesi terzi, ovviamente – in questo momento – per il tramite dell'acquisizione di quella nazionale. Torna alla mente la proposta, avanzata nel 2000 dalla Commissione nella Comunicazione su *Una politica comunitaria dell'immigrazione*, di prevedere l'introduzione a livello europeo di una “cittadinanza civile”, che avrebbero potuto acquisire i cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornati dopo un certo numero di anni e a cui si collegava un nucleo di diritti e di obblighi che li avrebbe posti in una posizione analoga a quella dei cittadini dei Paesi ospitanti. Uno strumento per favorire l'integrazione nella società di accoglienza in vista della successiva naturalizzazione¹⁶. Sembrava aprirsi, in quella fase, la possibilità di affrontare il tema dell'attribuzione della cittadinanza europea, proprio a partire dalla posizione dei cittadini dei Paesi terzi, valorizzando la residenza sul territorio dell'Unione.

¹⁴ Il riferimento è al caso di Malta: v. F. Casolari, *AAA cittadinanza dell'Unione vendesi*, 10 marzo 2014, in Sidiblog, reperibile online <http://www.sidiblog.org/2014/03/10/aaa-cittadinanza-dellunione-vendesi/>.

¹⁵ Merita di essere richiamata anche la proposta di modifica della lettera a) dell'art. 79, in materia di politica comune dell'immigrazione, che nella formulazione della Commissione per gli affari costituzionali, anche nella versione del 7 novembre, prevedeva l'adozione di misure relative a «condizioni *minime per l'ingresso, il soggiorno e l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione* e norme *minime* sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (il grassetto nell'originale per indicare le modifiche), mentre nella Risoluzione del 22 novembre l'emendamento risulta così formulato: «condizioni *minime per l'ingresso, il soggiorno* e norme *minime* sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare» (il grassetto nell'originale per indicare le modifiche). Si conferma quindi l'obiettivo dell'intervento normativo in esame.

¹⁶ Cfr. Comunicazione su *Una politica comunitaria dell'immigrazione*, COM(2000)757 def., del 20 novembre 2000, su cui P. Gargiulo (con la collaborazione di L. Montanari), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., 245 ss., e Id., *L'idea della cittadinanza civile*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, 103 ss.

Si trattava di ipotesi emerse dopo il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, in una fase profondamente diversa del processo di integrazione. La prospettiva del grande allargamento ad Est aveva portato l'Unione a riflettere sulla sua identità, con la scrittura della Carta dei diritti fondamentali e del Trattato costituzionale. Vicende esterne ed interne, quali il terrorismo internazionale e la crisi economica, avrebbero in pochi anni interrotto questo cammino, facendo sparire i riferimenti alla cittadinanza civile dai documenti europei.

Neppure un'eco di tutto ciò si ritrova nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali, comunque ulteriormente limitato in sede di approvazione della Risoluzione il 22 novembre. Anche in questo caso, però, va richiamato il parere della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni che offriva interessanti sollecitazioni. Per un primo aspetto metteva in evidenza la relazione tra valori e diritti cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, chiedendo «l'elaborazione di uno statuto della cittadinanza europea che preveda diritti e libertà specifici per i cittadini, il che renderebbe i valori e i diritti europei più tangibili per i cittadini dell'Unione» (punto 10). Per un secondo aspetto, in relazione alla posizione dei cittadini dei Paesi terzi, tenuto conto del carattere derivato della cittadinanza europea, proponeva «una revisione dell'articolo 20 TFUE introducendo un nuovo [paragrafo 20,] paragrafo 2 bis, secondo cui, fatta salva la competenza degli Stati membri a concedere la cittadinanza, il godimento dei diritti di cui all'articolo 20, paragrafo 2, dovrebbe essere esteso ai cittadini di paesi terzi residenti nel territorio dell'UE, compresi i cittadini di paesi terzi con status di soggiornante di lungo periodo dell'UE» (punto 11)¹⁷. In questo modo non si toccavano i profili dell'attribuzione della cittadinanza europea, scelta che avrebbe certamente suscitato la reazione degli Stati, ma se ne rafforzava comunque l'autonomia, nel momento in cui il godimento dei diritti ad essa collegati veniva deciso dall'Unione stessa. Come si è visto, nessuna di queste ipotesi è stata accolta negli emendamenti contenuti nella Risoluzione del Parlamento.

4. *Un momento storico per l'allargamento.* – L'ultimo tema che voglio affrontare è quello dell'allargamento. La prospettiva è solo in parte diversa da quella sviluppata nei paragrafi precedenti, nel senso che si tratta di una questione affrontata nei documenti presi in esame, che anzi costituisce uno dei tre obiettivi del documento franco-tedesco: «getting the EU enlargement ready». Dunque, cosa non ho trovato? Prendo spunto in questo caso da una frase presente nell'introduzione della *2023 Communication on EU Enlargement Policy* del 9 novembre 2023, secondo cui «Today, the Western Balkans, Türkiye, Ukraine, Moldova and Georgia have a **historic window of opportunity** to strongly bind their future to the European Union» (grassetto nell'originale)¹⁸.

Le mie considerazioni riguardano in particolare i Paesi dei Balcani occidentali. Non è possibile in questa sede richiamare il complesso processo di transizione e di

¹⁷ Venivano poi stigmatizzati, anche nel parere della Commissione, gli abusi con la richiesta «che i trattati vietino i programmi per la concessione della cittadinanza in cambio di investimenti, in virtù dei quali la cittadinanza nazionale, insieme alla cittadinanza dell'UE, è offerta a cittadini di paesi terzi in cambio di considerazioni principalmente finanziarie» (punto 11).

¹⁸ Comunicazione della Commissione dell'8 novembre 2023, *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 fin.

avvicinamento all'Unione europea dei Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista (cui si aggiunge l'Albania), ma mi colpisce questa affermazione a distanza di vent'anni del Consiglio di Salonicco¹⁹. Com'è noto nel giugno del 2003, al Vertice di Salonicco, venne approvata l'Agenda per i Balcani occidentali. Nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo si affermava espressamente «la determinazione ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei Balcani occidentali, che diverranno parte integrante dell'UE una volta soddisfatti i criteri stabiliti»²⁰. Posizione che veniva costantemente ribadita nei documenti successivi, anche se i passi concreti sono stati molto limitati, sia per ragioni interne ai singoli Paesi dell'area, sia per l'approccio dell'Unione²¹. La posizione dell'Unione europea rispetto alle vicende dei Balcani occidentali ha scontato gravemente le difficoltà, tutt'ora presenti, dovute all'assenza di una politica estera comune e di una capacità di intervento tempestivo e lungimirante. Ci sono Paesi candidati da molti anni, la Macedonia del Nord ad esempio sin dal 2005, altri che hanno ottenuto solo recentemente tale *status* come la Bosnia ed Erzegovina, condizionata dalla complessa situazione lasciata dalla guerra degli anni '90. Nonostante le difficoltà, la Commissione nella Comunicazione del 6 febbraio 2018 ipotizzava che Serbia e Montenegro sarebbero stati in grado di ottenere la *membership* nel 2025²².

Cosa è cambiato oggi? È cambiato il quadro geopolitico. L'invasione russa dell'Ucraina, la scelta di attribuire all'Ucraina e alla Moldavia lo *status* di Paesi candidati non poteva non imporre l'inserimento tra gli elementi di riflessione sul futuro dell'Unione quello dell'allargamento, considerando anche la situazione dei Balcani occidentali. Ma quello che emerge dai documenti esaminati non migliora le prospettive dell'area. Al termine dei considerando che aprono la Risoluzione del Parlamento un punto è dedicato espressamente a questo tema ed è formulato nei seguenti termini: «prende atto del fatto che numerosi paesi dei Balcani occidentali si trovano in fasi diverse dei negoziati di adesione; si compiace che il 23 giugno 2022 l'Ucraina e la Moldova abbiano ottenuto lo status di paese candidato» (punto 2). Il rapporto franco-tedesco insiste sulla capacità di assorbimento da parte dell'Unione europea e ragiona su tempi lunghi, ipotizzando il 2030. Si fa riferimento a forme di integrazione differenziata, tema già presente nel dibattito

¹⁹ Per quadro generale si rinvia a L. Montanari (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022, nonché L. Montanari, R. Toniatti e J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010.

²⁰ Cfr. Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Salonicco, 18-20 giugno 2003, punto 40. Va ricordato che già nel novembre 2000, con la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria, prende ufficialmente avvio il Processo di stabilizzazione e associazione, che presuppone come prospettiva di fondo la piena integrazione dei Paesi dell'area nel sistema dell'Unione europea: la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria del 24 novembre 2000, nonché la Comunicazione della Commissione del 26 maggio 1999 sulla stabilizzazione e il processo di associazione dei Paesi dell'Europa sud-orientale, COM(1999) 235.

²¹ Si possono richiamare, a titolo di esempio, le Conclusioni del Consiglio "Affari generali" del 25 marzo 2020 dove si legge che «Il Consiglio ribadisce l'inequivocabile sostegno dell'UE alla prospettiva europea dei Balcani occidentali»: cfr. il testo riportato nella nota del Segretariato generale del Consiglio, Bruxelles, 25 marzo 2020, Conclusioni del Consiglio su allargamento e processo di stabilizzazione ed associazione. Repubblica di Macedonia del Nord e Repubblica di Albania, spec. punto 2. Per una ricostruzione delle problematiche dell'area v. I. Ingravallo, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Scritti offerti a Claudia Morviducci, Bari, 2019, 449 ss., e F. Deana, *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in rivista *eurojus.it*, reperibile online https://moodle2.units.it/pluginfile.php/475133/mod_resource/content/1/deana%20allargamento%20wb.pdf.

²² Comunicazione della Commissione del 6 febbraio 2018, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, COM(2018) 65 fin.

sull'allargamento²³, ma che in questo caso assume un rilievo addirittura più ampio, con l'idea dei cerchi concentrici che possono coinvolgere anche la posizione dei Paesi già membri.

Certo ci sono diverse proposte di emendamento che possono incidere positivamente sul processo di allargamento e sulla capacità dell'Unione di integrare i nuovi Paesi membri, come quelle relative alle maggioranze e agli strumenti di garanzia del rispetto dei valori fondamentali, anche dopo l'ingresso nell'organizzazione sovranazionale.

Cosa non trovo dunque? Non è qualcosa di tecnico, di giuridico, ma riguarda quello che definirei l'approccio, e in questo si collega ai primi due aspetti che ho affrontato. Mi pare che anche in questo caso prevalgano ragioni pratiche, non tanto quelle relative al funzionamento delle istituzioni europee, quanto quelle di carattere geopolitico, funzionali al collocamento dell'Unione nello scenario internazionale. Nella prospettiva di assumere un ruolo più forte nell'arena globale la presenza di un'enclave, come sono oggi i Balcani occidentali, in cui possono operare (e già operano) altri attori come la Russia e la Cina può essere "un problema da risolvere"²⁴.

5. *Conclusioni.* – Mi rendo conto che è strano aver cercato di commentare quello che mi pare assente nel confronto che sta prendendo avvio sul futuro dell'Unione europea. Tuttavia, vuole essere un modo per esprimere la preoccupazione per un avanzamento del processo di integrazione che non tenga in considerazione la cittadinanza europea, i diritti fondamentali e l'apertura a nuovi Stati come espressione dell'esigenza di uno slancio che vada oltre i tatticismi.

La reazione della Corte costituzionale italiana al ruolo che va assumendo a livello nazionale la Carta dei diritti fondamentali, finalizzata a rivendicare il controllo sulla tutela dei diritti, conferma che prendere sul serio la Carta implicherebbe una nuova visione dell'UE. In questa fase, per cercare di vedere – con l'ottimismo della volontà – il "bicchiere mezzo pieno", si può valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia attivato attraverso l'uso del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici costituzionali, che potrebbe concorrere alla costruzione di uno standard condiviso di tutela dei diritti a livello europeo. Anche rispetto al tema della cittadinanza europea si può sperare che continui l'opera della giurisprudenza della Corte di giustizia nel rafforzare la sua costruzione come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»²⁵, nonostante il limitato seguito sul piano normativo.

Se si può immaginare, dunque, che anche in futuro sul tema dei diritti e della cittadinanza (ma anche della tutela dei valori e del principio di *rule of law*) i giudici europei – unendo sotto questa locuzione tutti i giudici nazionali e la Corte di giustizia –

²³ M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in questo Osservatorio, dicembre 2020, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/54_item_2.pdf?v=1608022440.

²⁴ Del resto, sempre nella comunicazione del 2018 (*supra*, nota 22), la Commissione riconosceva rispetto ai Balcani occidentali che «il futuro della regione in quanto parte integrante dell'UE rientra nell'interesse politico, economico e di sicurezza dell'Unione» (*ivi*, 18).

²⁵ V. per i riferimenti *supra*, nota 13.

possano continuare a svolgere una funzione di garanzia capace di valorizzare la portata trasformativa dei diritti, più problematico rimane il tema dell'allargamento. Le note vicende che in Polonia ed Ungheria, ma non solo, stanno mettendo in discussione il rispetto del principio di *rule of law* rendono molto più cauti verso ulteriori aperture dell'Unione europea²⁶. Nonostante ciò, credo che il nuovo processo di riforma dei Trattati non possa prescindere dalla continua riflessione sul disegno di Europa, su quella identità che si propone all'esterno, ma che va costruita innanzitutto all'interno, affinché il processo di integrazione possa continuare a svilupparsi e l'Unione sia veramente unita nella diversità e capace così di (voler) accogliere nuovi membri.

Dicembre 2023

²⁶ Vi è chi, come Ivan Ingravalle, è arrivato a ritenere l'allargamento del 2004, «con il senno di poi, un errore di metodo e di merito, considerato che proprio alcuni dei Paesi di quell'allargamento sono accusati di mettere a rischio i valori fondanti dell'UE»: *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, cit., p. 451.