



Rivista N°: 2/2025

DATA PUBBLICAZIONE: 11/06/2025

AUTRICE: Nadia Maccabiani*

EUROPA DEI DIRITTI E DEI POTERI: QUEL CHE ANCORA MANCA**

EUROPE OF RIGHTS AND POWERS: WHAT IS STILL MISSING

Sommario: 1. L'Europa dei diritti. – 2. L'Europa dei poteri. – 3. I “catalizzatori giuridici” della fiducia tra Stati membri. – 3.1. I “catalizzatori” attivati dalla Corte di Giustizia. – 3.2. I “catalizzatori” attivati dal legislatore. – 4. La progettualità politica mancante.

1. L'Europa dei diritti

Il titolo della tavola rotonda o – meglio – l'ordine dei sostantivi all'interno del titolo e, in particolare, l'anteposizione del sostantivo Diritti a quello di Europa è – già di per sé – intriso di significato. Perché prendere le mosse dai diritti? Perché non invertire i lemmi, visto che il percorso delle Comunità Europee è stato in senso contrario, rispetto a quello delle comunità statali, essendo partite dal mercato unico, secondo l'impostazione funzionalista, anziché da un'integrazione fondata su diritti fondamentali¹? Perché questo è il percorso del costituzionalismo moderno, che la stessa Unione europea riconosce, e sul quale si fonda.

* Professoressa Associata di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Brescia.

** Lo scritto riprende ed amplia la Relazione introduttiva svolta nell'ambito della Tavola Rotonda “*Diritti ed Europa*”, tenutasi presso l'Università degli Studi di Brescia, il 9 maggio 2025, in ricordo del prof. Valerio Onida a tre anni dalla sua scomparsa.

¹ A. VON BOGDANDY, *The European Union as a human right organization? European rights and the core of the European Union*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2000, pp. 1307 ss. Come sottolineato anche da C. DUPRÉ, *Human Dignity*, in *European Public Law*, n. 2/2013, p. 331, «it is... only with the Lisbon Treaty and the EU Charter that people living in the EU have their human identity fully recognized under the combined Article 2 of the Lisbon Treaty and Article 1 of the EU Charter. This approach to constitutionalism, which could be qualified as ‘reverse’ (in chronological order, economic identity first and human identity last) by comparison with Member States».

In merito, ricordava Gaetano Silvestri, «il capovolgimento ricercato dalla dottrina costituzionalistica della seconda metà del XX secolo consiste *nella sostituzione del fondamento di valore al fondamento di autorità*. I valori fondamentali della civiltà umana, conculcati dal totalitarismo, assumono la veste di *sovrani*: la loro sovranità *oggettiva* si impone su qualunque pretesa di sovranità *soggettiva*, ivi compresa quella del potere costituente, sia nella forma di potere originario dell'ordinamento, sia nella forma di potere di revisione»².

In tale lunghezza d'onda si inserisce il pensiero onidiano. Nello specifico, scorrendo di «avvenire dell'Europa» e del conseguente «difficile compito della Convenzione» istituita dal Consiglio Europeo di Laeken³, il professor Onida ha affermato, a chiare lettere, che «I diritti, nella tradizione del costituzionalismo euro-americano, non sono tanto il portato di una volontà legislativa, sia pure costituente, a cui si possa ricondurre il «fiat» che li crea: sono, se non «verità evidenti per se stesse», come si esprimevano i costituenti americani, principi che il legislatore costituente in qualche modo «trova» come antecedenti al legittimo esercizio dei poteri statali, e quindi «dichiara» (non a caso quella del 1789 si chiama, appunto, «dichiarazione» dei diritti, e la stessa denominazione ha adottato l'ONU nel 1948), o «riconosce e garantisce», come si esprime l'art. 2 della nostra Costituzione. I diritti nascono e si affermano, cioè, non tanto come creazione o concessione di un sovrano, sia pure democratico e popolare, ma, al contrario, come *acquis* che limita e relativizza qualsiasi «sovranità». In Europa siamo ancora talvolta attaccati alla vecchia concezione della sovranità – ereditata dall'*ancien régime*, anche se poi trasferita in capo alla «nazione», al popolo, all'entità astratta «Stato» – che cerca in essa la base e la legittimazione di qualsiasi rapporto giuridico e di qualsiasi posizione soggettiva. Si dovrebbe invece ammettere che il riconoscimento dei diritti fondamentali ha altre basi, in certo senso antitetico: i diritti sono, per così dire, «l'antisovrano»⁴.

Non si tratta di una visione «giusnaturalistica», bensì «storicista», volta a cogliere i diritti «così come sorti e radicati nella società»⁵, una stratificazione, «una sorta di common law di formazione prevalentemente storica e giurisprudenziale»⁶. Ne consegue che anche la Carta

² G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. Dir. Cost.*, n. 1/1996, p. 56.

³ La Convenzione, istituita dal Consiglio Europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001, era composta da 105 membri oltre al Presidente, Valéry Giscard d'Estaing (Francia) e due Vicepresidenti, Giuliano Amato (Italia) e Jean Luc Dehaene (Belgio), articolati tra quindici rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), trenta membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), sedici membri del Parlamento europeo, due rappresentanti della Commissione europea. Partecipavano inoltre ai lavori i Capi di Stato e di Governo ed i rappresentanti parlamentari (due per Stato) dei tredici paesi candidati all'ingresso nell'UE, senza però la possibilità di impedire l'assunzione di decisioni da parte della Convenzione in caso di consenso tra gli Stati membri. La Dichiarazione del Consiglio Europeo, incaricava la Convenzione (che teneva la sua seduta inaugurale il 28 febbraio 2002) della trattazione di varie tematiche «strutturali» riguardanti il futuro dell'integrazione europea, nello specifico: il perfezionamento della ripartizione e definizione delle competenze; la semplificazione degli strumenti legislativi; le esigenze di democraticità, trasparenza ed efficienza, con particolare riguardo alle istituzioni europee ed al ruolo dei Parlamenti nazionali; una semplificazione dei trattati, inclusa la possibilità di adozione di una Costituzione europea e dell'inserimento della Carta dei diritti nel trattato di base.

⁴ V. ONIDA, *L'«avvenire dell'Europa» e il difficile compito della Convenzione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2002, p. 392.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

dei diritti dell'UE⁷ si qualifica come «opera prevalentemente ricognitiva», quindi un testo frutto della ricerca e della raccolta, «nel secolare “deposito” della tradizione costituzionale – fatta di carte, di testi, ma anche e soprattutto di giurisprudenza, sia essa dei giudici nazionali o comunitari o della Corte di Strasburgo – [di] ciò che vi è di essenziale e di comune»⁸. Si spiega quindi il ruolo primario assunto, sin dalla fine degli anni sessanta, da un organo “tecnico” quale la Corte di Giustizia, nel riconoscimento dei diritti e delle libertà fondamentali, quali principi generali del diritto dell'Unione europea⁹.

L'Unione quindi, se non su un vero “demos”, inteso come entità basata su affinità storico-culturali di natura identitaria¹⁰, poggia su un patrimonio valoriale, di diritti e di principi condivisi¹¹, che trova sintesi giuridica nel concetto di cittadinanza europea, introdotto dal Trattato di Maastricht¹². Un minimo comun denominatore, che compone normativamente il tessuto

⁷ Per un commento cfr., *inter alia*, A. APOSTOLI, *La “Carta dei Diritti” dell'Unione Europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, Promodis Italia Editrice, Brescia, 2000; R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001; S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Bloomsbury Publishing, Londra, 2001; G. DE BURCA, J.B. ASCHENBRENNER, *European Constitutionalism and the Charter of Fundamental Rights*, *Columbia Journal of European Law*, 3/2003, pp. 355 ss.

⁸ V. ONIDA, *L'“avvenire dell'Europa” e il difficile compito della Convenzione*, cit., p. 393.

⁹ Sul ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia nell'incorporazione dei diritti fondamentali come principi generali del diritto comunitario, la dottrina è ampia, basti, in merito, il rinvio ad A. APOSTOLI, *La “Carta dei Diritti” dell'Unione Europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, cit., pp. 14 ss.

¹⁰ J.H.H. WEILER, *To be a European citizen: Eros and civilization*, in J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe. “Do the new Clothes Have an Emperor? And Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, New York, 1999, p. 344: «The substance of membership (and thus of the *demos*) is in a commitment to the shared values of the Union as expressed in its constituent documents, a commitment, *inter alia*, to the duties and rights of a civic society covering discrete areas of public life, a commitment to membership in a polity which privileges exactly the opposites of nationalism – those human features which transcend the difference of organic ethno-culturalism. On this reading, the conceptualization of a European *demos* should not be based on real or imaginary trans-European cultural affinities or shared histories nor on the construction of a European “national” myth of the type which constitutes the identity of the organic nation. European citizenship should not be thought of either as intended to create the type of emotional attachments associated with nationality-based citizenship. The decoupling of nationality and citizenship opens the possibility, instead, of thinking of co-existing multiple *demoi*»

¹¹ Sul concetto di omogeneità costituzionale, sia in relazione ai diritti fondamentali che ai valori della democrazia e dello Stato di diritto enunciati dall'art. 2, del TUE, cfr. G. DELLEDONNE, *Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen*, in *Politique européenne* n. 3/2016, pp. 86 ss.

¹² K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *Epilogue on EU Citizenship: Hopes and Fears*, D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 753, sottolineano come la cittadinanza europea si realizzi pienamente non solo attraverso i diritti e le corti, ma anche attraverso la partecipazione attiva dei cittadini a quella particolare forma di *polity* che prende il nome di Unione Europea.

connettivo della cittadinanza europea¹³ e che si qualifica per «una dimensione universale»¹⁴, radicata in quello che il prof. Onida chiama «"umano comune" che consente e impone di riconoscere i fondamentali diritti umani come universali», appunto¹⁵.

La dibattuta questione sulle fondamenta filosofiche o metafisiche dei diritti fondamentali non incrina la correttezza teorica della premessa e non rappresenta un ostacolo alla loro affermazione¹⁶ e realizzazione giurisprudenziale¹⁷. Anzi, dopo che alla Carta dei diritti dell'Unione Europea è stato riconosciuto valore legale dal Trattato di Lisbona¹⁸, si è assistito ad una «tendenza espansiva, anche negli ambiti di competenza degli Stati membri» della tutela europea dei diritti fondamentali¹⁹.

Ed è qui che si insinua un'insidia: la conciliazione tra la vocazione universale dei diritti ed il rispetto delle diversità. Al riguardo, può mutarsi il titolo di un altro scritto del professor Onida, riferito al rapporto tra le Corti, laddove parlava dell'esigenza di creare una «armonia tra diversi»²⁰. Quest'armonia tra diversi trova espressa consacrazione in alcune disposizioni dei

¹³ J.H.H. WEILER, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, p. 523: «L'Europa giustamente rifugge da forme di autocomprensione organica e di identificazione politica di tipo etnico, religioso, o da altre parimenti pesanti. La sola costruzione accettabile sotto il profilo normativo è quella di concepire la comunità politica come una comunità di valori, come nello spirito originale (anche se non nella pratica) della Francia post-rivoluzionaria e degli Stati Uniti. Quando per dare un contenuto ad una tale comunità di valori si deve ricorrere ad appigli, allora il riferimento ai diritti umani diventa la moneta più facilmente disponibile. Ecco dei valori attorno ai quali, certamente, gli europei possono coagularsi».

¹⁴ M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 62: «In fondo, questi auspici alla europeizzazione o alla globalizzazione dei diritti fondamentali sono mossi da uno spunto senz'altro condivisibile che si radica nella dimensione universale dei diritti fondamentali, i quali riguardano esigenze comuni ad ogni uomo, che si riassumono nella dignità umana... Radicata nel valore della dignità umana, l'idea dei diritti fondamentali contiene necessariamente una *dimensione universale*».

¹⁵ V. ONIDA, *Diritti umani e costituzionalismo*, in *Civitas*, n. 1/2008, p. 79.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Come del resto dimostra l'attivo dialogo tra le Corti nell'ambito della tutela multilivello dei diritti fondamentali, cfr. A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, IV, 2011, p. 336: «con l'espressione "tutela multilivello dei diritti fondamentali" si designa, conseguentemente, il complesso di istituti, tanto di origine normativa che giurisprudenziale, attraverso cui si articolano le competenze e relazioni tra le varie istanze giurisdizionali degli ordinamenti nazionali e sovranazionali (quindi dell'Unione ed internazionale) davanti a cui è possibile far valere la tutela dei diritti fondamentali».

¹⁸ Secondo quanto evidenziato dalla dottrina (I. PERINCE, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in S. GRILLER, J. ZILLER (a cura di), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, Springer, Vienna-New York, 2005, pp. 235 ss) tale riconoscimento è avvenuto quale necessaria contropartita di due fattori, da un lato, quello dello spostamento, introdotto dal Trattato di Lisbona, del "terzo pilastro" dell'UE, in particolare degli affari interni, con specifico riguardo all'area di libertà, sicurezza e giustizia, all'interno delle competenze dell'UE e dell'ambito di azione del metodo comunitario, anziché intergovernativo («there is a need for fundamental rights facing and limiting these enlarged powers at the European level», p. 238); dall'altro lato, il fattore dell'espresso riferimento nella Dichiarazione allegata al Trattato di Lisbona, della giurisprudenza della Corte di giustizia volta a sancire la primazia del diritto europeo anche sulle costituzioni nazionali, incluse le previsioni relative ai diritti fondamentali.

¹⁹ M. CARTABIA, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani - Relazione al Convegno della Accademia dei Lincei su La Costituzione italiana 60 anni dopo* (Roma, 28-29 febbraio 2008), in *astrid-online.it*.

²⁰ V. ONIDA, «Armonia tra diversi» e problemi aperti. *La giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, pp. 549 ss.

trattati che manifestano il rispetto per le declinazioni ordinamentali nazionali²¹. Vengono in questo modo erette quelle che Weiler definisce «frontiere fondamentali», relative all'autonomia e auto-determinazione della comunità, volte ad assicurare la convivenza tra differenti ambiti di poteri che bilanciano e contemperano in modo distinto interessi confliggenti²². Ciò consente, come evidenziato da Cartabia, di evitare di «appiattare su un presunto universalismo la ricchezza delle diverse tradizioni e delle diverse culture della famiglia umana, che si esprimono anche sul terreno dei diritti fondamentali... per non incorrere nel rischio di imporre una particolare visione culturale in nome di un distorto universalismo»²³. Si tratta quindi di rispettare la «soglia elementare che non può essere sacrificata... quel nucleo incontrovertito e onnicompreso entro una determinata società», ma nello stesso tempo di evitare «una colonizzazione culturale ad opera delle tendenze vincenti in un determinato momento storico nelle istituzioni europee»²⁴. Rispetto a questo nucleo duro, le esigenze di uguaglianza e uniformità divengono quindi massime, e, per converso, non sono tollerati «livelli diversi di realizzazione in base a scelte di autonomia politica»²⁵. Ne deriva, quindi, che oltrepassato questo nucleo essenziale è l'autonomia politica nazionale, quindi il potere, che recupera spazio.

In materia di diritti, par allora di poter condividere l'opinione di quella parte della dottrina che ha osservato come l'Europa non soffra in realtà di una penuria di diritti o di Carte che li sanciscono²⁶, e neppure di garanzie giurisdizionali, in quanto gli strumenti giudiziari per difendere diritti violati o abusati non mancano²⁷. L'Unione europea soffre semmai di un difetto di scelte politiche e conseguenti *policies*, volte a creare le "architetture" necessarie per rendere effettivi diritti sociali già affermati nelle Costituzioni, nei Trattati, nelle Carte o Dichiarazioni,

²¹ In merito al rispetto delle "diversità", può anzitutto essere menzionato l'art. 4, par. 2, TUE: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale». Ma possono altresì essere richiamate ulteriori disposizioni, quali l'art. 67, par. 1, del Titolo V relativo allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia del TFUE: «L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri»; nonché le disposizioni del TFUE relative alle politiche sociali (ad es. l'art. 165, in materia di istruzione; gli artt. 151-152 sul dialogo sociale; l'art. 167 sulla cultura) oppure il preambolo della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, che recita «L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri»; così come possono essere ricordate le disposizioni della Carta relative ai diritti economici e sociali, laddove stabiliscono che l'Unione riconosce e rispetta un determinato diritto secondo le modalità stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali (es. artt. 16, 27, 28, 30, 34, 35, 36).

²² J.H.H. WEILER, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, cit., p. 532.

²³ M. CARTABIA, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, cit., p. 22. L'Autrice rammenta l'intrinseca ambivalenza dei diritti fondamentali (p. 27): «Nei diritti fondamentali c'è un'aspirazione all'universalità, che giustifica il bisogno di superare i confini del singolo ordinamento giuridico; ma in essi c'è anche una *dimensione storica*, in cui si riflette la tradizione e la coscienza più profonda di ciascun popolo, di cui le Carte costituzionali costituiscono una delle espressioni precipue. Radicata nel valore della dignità umana, l'idea dei diritti fondamentali contiene necessariamente una *dimensione universale*. Radicata nelle specificità religiose, morali, linguistiche e politiche di ogni popolo, l'applicazione concreta di tali diritti avviene all'insegna della particolarità e del pluralismo».

²⁴ Ivi, p. 34.

²⁵ V. ONIDA, *Federalismo, eguaglianza, giustizia*, in *Questione Giustizia*, n. 6/2008, p. 106.

²⁶ J.H.H. WEILER, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, cit., p. 529.

²⁷ Cfr. A. CARDONE, *Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, cit., pp. 335 ss.

quindi interventi pro-attivi, promozionali, non re-attivi e riparatori²⁸. In merito, come osservato da Barbera, «non si pone solo il tradizionale tema della libertà di autodeterminazione dell'individuo rispetto al potere pubblico ma si richiede il ripensamento del concetto stesso di "persona", una valorizzazione dell'individuo come persona capace di un agire finalizzato, cui spetta una "libertà per" e non solo una "libertà di". Ma questo compito non può essere caricato sulle spalle dei giudici europei... Difficilmente i diritti possono compiere ulteriori passi se non legati ad un potere (politico)»²⁹.

E con ciò passerei a trattare l'aspetto dei poteri.

2. L'Europa dei poteri

Passando ora a discorrere di Europa in quanto "potere", torna il chiaro pensiero del professor Onida che, sempre nel discorso sull'avvenire dell'Europa, rammenta: «La materia dei diritti e quella dell'organizzazione rappresentano..., nell'attuale realtà storica e giuridica dell'Europa, e per così dire per loro natura, due "settori" profondamente diversi sotto il profilo della loro "costituzionalizzazione"»³⁰. Infatti, come già sottolineato in precedenza, mentre i primi «si riconoscono e si dichiarano», in quanto pre-esistenti alla scelta politica, sulla seconda (l'organizzazione del potere, quindi, la struttura e l'attività dell'Unione europea, nel suo rapporto con gli altri livelli di governo), «si decide»³¹. E, come noto, la decidibilità, porta con sé anche l'opinabilità delle scelte fatte. Non è allora un caso che nella dottrina costituzionalistica si ravvisi una bipartizione di opinioni quanto ad "Europa dei diritti" ed "Europa dei poteri". Nello specifico, mentre si è tendenzialmente espressa in senso positivo rispetto all'arricchimento della protezione multilivello dei diritti (che si "riconoscono e dichiarano"), si è espressa in modo tendenzialmente critico rispetto alle modalità organizzative e funzionali dei poteri in Europa (sui quali "si decide")³².

Non è certo possibile entrare nei dettagli di tutti gli aspetti organizzativi e funzionali delle istituzioni europee, nel loro reciproco rapporto e nel rapporto con i livelli di governo degli

²⁸ J.H.H. WEILER, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, cit., p. 529. Del resto, come osserva G. AZZARITI, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Politica del Diritto*, n. 3/2003, p. 329, «la proclamazione formale dei diritti, non comporta la garanzia di una loro tutela, né è sufficiente per rendere concrete le "istituzioni della libertà" tanto più in un ordinamento giuridico quale quello comunitario, storicamente più attento alle ragioni dei mercati e del libero commercio, che non a quelle dei diritti».

²⁹ A. BARBERA, *Prefazione*, in M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, cit., p. 10.

³⁰ V. ONIDA, *L' "avvenire dell'Europa" e il difficile compito della Convenzione*, cit., p. 393.

³¹ *Ibidem*.

³² Cfr. I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea: gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 343, che osserva: «Un aspetto d'insieme che merita di essere segnalato è che rispetto alla letteratura costituzionalistica sull'impatto della UE sui diritti, che è generalmente ottimista, entusiasta e vede l'integrazione come un motivo di rafforzamento dei diritti, viceversa la letteratura per quanto riguarda l'impatto dell'integrazione sui poteri è molto più scettica, diffidente e, in certi casi, allarmata. All'entusiasmo dell'Europa dei diritti, fa da contraltare una preoccupazione verso l'Europa dei poteri. Alla convinzione che la Carta dei diritti fondamentali della UE rafforzi la democrazia, fa da contraltare la denuncia di opacità democratica, attenuazione della responsabilità politica e di ipertrofia degli esecutivi derivante dall'assetto istituzionale».

Stati membri, per come ricostruiti e valutati dalla dottrina. Si intende semmai far riferimento ad “aspetti d’insieme” e di “inquadramento generale” di quella *polity sui generis* rappresentata dall’Unione Europea. Le sue peculiarità sono state spesso ricavate per “differenziazione”, rispetto alle categorie classiche riferibili all’organizzazione statale, con cui il costituzionalista è abituato a trattare³³. Si è quindi rapportato il “noto” al “nuovo”, discorrendo di forma di governo³⁴, forma di stato³⁵, rappresentanza democratica, ed interrogando l’esistenza di popolo europeo³⁶. Nell’ambito di questo parallelo, tra Stato-nazione ed Unione europea, si è innestata la nota denuncia del deficit democratico a livello europeo. Andando oltre il parametro rappresentato dall’ordinamento nazionale, parte della dottrina è giunta all’elaborazione di categorie concettuali innovative³⁷. Trattasi della ben nota costruzione del *supranationalism* à la Weiler³⁸, o del concetto di *multilevel constitutionalism* à la Pernice³⁹. Trattasi, altresì, della costruzione del concetto di *new governance*⁴⁰, e di *multilevel governance*⁴¹, anziché del riferimento al tradizionale *government*, quindi l’introduzione del concetto di *transgovernmentalism*, con l’aggiunta di una terza modalità di organizzazione ed azione dell’Unione Europea, rispetto al

³³ Come descritto da A. REPOSO, *Sul presente assetto istituzionale dell’Unione europea*, in *Quad. cost.*, n. 3/2002, pp. 479 ss. Per un approccio critico alla possibilità di utilizzo di categorie fondate sullo Stato, cfr. G. MAJONE, *The common sense of European Integration*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n. 5/2017, p. 618: «mistake consists in discussing the EU with the same concepts we use for its component units – as if the Union were a state rather than an organization of corporate bodies: the member states and the European institutions».

³⁴ S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Cedam, Padova, 2003, pp. 67 ss.

³⁵ F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione europea. Per una teoria costituzionale dell’integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005.

³⁶ U. HALTERN, *Pathos and Patina: the Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination*, in *European Law Journal*, vol. 9, n. 1/2003, pp. 14 ss

³⁷ Come osserva S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in *Riv. Trim. Dir. Publ.*, n. 2/2016, p. 345, «un compito importante e grandioso per la scienza del diritto: ripensare, ri-concettualizzare lo Stato nel contesto delle nuove tendenze e trasformazioni che si sono delineate: i cambiamenti interni, derivanti dal mutare delle frontiere e dalla ridefinizione della base personale dello Stato, costituita dal popolo, e i cambiamenti esterni, derivanti dalla integrazione dello Stato in unità superiori funzionali, dove si esercita una sovranità condivisa».

³⁸ In merito va rammentata la teoria della Comunità europea come entità sopranazionale, in una duplice direzione. Da un lato, nel rapporto con gli Stati che la compongono, in quanto volta a delimitarne e riorientarne potere per evitare abusi, nell’interesse della comunità complessivamente considerata. Dall’altro lato, nel rapporto con la società e i singoli individui, valorizzando le relazioni transnazionali, attraverso la libertà di movimento ed il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità: cfr. J.H.H. WEILER, *Fin-de-siècle Europe: Do the New Clothes Have an Emperor?*, in *The Constitution of Europe*, cit., pp. 251-252.

³⁹ La teoria del *multilevel constitutionalism*, va riferita non solo al già menzionato aspetto della protezione dei diritti, ma anche alla composizione dei rapporti istituzionali tra organi e livelli di governo: cfr. I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *Columbia Journal of European Law*, n. 3/2009, pp. 349 ss.

⁴⁰ N. WALKER, *Constitutionalism and New Governance in the European Union: Rethinking the Boundaries*, in G. DE BURCA, J. SCOTT (a cura di), *Constitutionalism and New Governance in Europe and United States*, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 21 ss.

⁴¹ G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n. 3/1996, p. 346: «according to the multilevel governance model, decision-making competencies are shared by actors at different levels rather than monopolized by state executives».

metodo comunitario ed intergovernativo, che si fonda sulla rete di rapporti, organizzativi e/o funzionali, tra livello europeo e nazionale, realizzati da agenzie, autorità indipendenti, funzionari pubblici, a partire dalla nota comitologia per andare oltre, con un crescendo di indipendenza rispetto ai governi nazionali, all'insegna di un nuovo segmento di "europeizzazione", mediante scambio ed interazione tra *best practices*, standards, protocolli⁴². Nella valorizzazione di questi rapporti a "rete", tra organi ed istituzioni appartenenti a diversi livelli di governo, si è quindi parlato di cooperazione interparlamentare e di «sistema parlamentare euro-nazionale»⁴³. Con riguardo poi alla possibilità di "ri-comporre" un popolo, in seno ad un'entità composita quale l'UE, è stato coniato il concetto di *multiple demo*⁴⁴.

Entrando ora nell'inquadramento funzionale dell'UE, possono inoltre rammentarsi alcune "asimmetrie", denunciate dalla dottrina. In merito, risulta icastica l'espressione utilizzata da Mancini, quando ha tacciato l'Europa di "frigidità sociale"⁴⁵. Se in origine poteva essere considerata frutto di una deliberata scelta dei "padri fondatori", secondo una concordata ripartizione dei compiti tra livello europeo e Stati membri (seguendo il brocardo "*Keynes at home, Smith abroad*" e l'impostazione funzionalista di Monnet, con il conseguente *embedded liberalism*)⁴⁶, questo deficit sociale dell'Unione Europea ha dato poi luogo ad un evidente sbilanciamento rispetto alle priorità dell'efficientismo e produttivismo mercatista, secondo una ben nota impostazione ideologica (la si voglia chiamare neo-liberista o ordo-liberista). A partire dal Trattato di Amsterdam, attraverso la previsione di politiche sociali, con la *Lisbon Strategy* degli anni 2000 ed il relativo *Open Method of Coordination* (inclusivo di aspetti relativi all'occupazione ed alla lotta contro la povertà), quindi con l'elaborazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, e l'introduzione di un *social scoreboard* nella *governance* economica europea⁴⁷, si è cercato di porre un limitato e graduale rimedio a tale sbilanciamento. Ma le "asimmetrie" che

⁴² M. SAVINO, *L'organizzazione amministrativa dell'Unione europea*, in L. DE LUCIA, B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 39 ss.; E. CHITI, *An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European Agencies*, in *Common Market Law Review*, n. 46, 2009, pp. 1395 ss.

⁴³ A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014. Si esprime in senso favorevole all'esigenza di implementare il coordinamento tra parlamenti nazionali e parlamento europeo anche A. D'ANDREA, *la riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la trabalante democrazia italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 5.

⁴⁴ Cfr. supra nota 10.

⁴⁵ F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in AA.VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1988, p. 26. La dottrina in merito è vasta, basti il rinvio a F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; C. KILPATRICK, B. WITTE (a cura di), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, in *EUI – Working papers, Law*, 2014/2015; O. DE SCHUTTER, P. DERMINE, *The Two Constitutions of Europe: Integrating Social Rights in the New Economic Architecture of the Union*, in *European Journal of Human Rights*, n. 2/2017, pp. 108 ss.

⁴⁶ F.W. SCHARPF, *The asymmetry of European Integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'*, in *Socio-Economic Review*, n. 8/2010, pp. 211 ss.

⁴⁷ Sia in merito consentito il rinvio a N. MACCABIANI, *The Effectiveness of Social Rights in the EU. Social Inclusion and European Governance. A Constitutional and Methodological Perspective*, FrancoAngeli, Milano, 2018; N. MACCABIANI, *Il duplice "stress test" del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'UEM in via di completamento: nuove iniziative, vecchie questioni*, in *federalismi.it*, n. 24/2018.

la dottrina ha denunciato rispetto all'Unione europea, riguardano lo stesso cuore economico dell'Unione: l'Unione Economico Monetaria (UEM). Nello specifico, rileva, a questo riguardo, l'asimmetria di un'unione monetaria, priva di un'unione fiscale⁴⁸, quindi fautrice di una determinata impostazione di politica economica e monetaria⁴⁹. Per non parlare della mai realizzata aspirazione ad una vera Unione politica. Viene in proposito utile richiamare quanto pragmaticamente osservato dal professor Onida, quanto allo scarto «fra i fatti e le idee che l'umanità coltiva», osservando come esso faccia parte della storia in quanto «le idee non camminano con le stesse gambe degli uomini, che vivono la loro breve vita individuale, durante la quale

⁴⁸ G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2012, p. 16 e p. 22, ricorda che «Con la creazione dell'Unione economica e monetaria si dava luogo al primo esperimento storico di “una moneta senza Stato”. Ma una moneta unica presuppone comportamenti fiscali comuni da parte degli Stati che l'adottano. La letteratura economica ha sempre sottolineato che un'area economicamente integrata e con una moneta unica postula politiche fiscali omogenee da parte degli Stati che ne fanno parte...Per effetto dell'Eurosistema, gli Stati sono senza potere monetario, senza politica di cambio, senza politica industriale, senza politiche di sostegno della domanda interna e quasi senza politica fiscale. Ma le istituzioni europee non possono colmare questo vuoto, limitandosi ad adottare una politica monetaria finalizzata alla stabilità dei prezzi. Né gli Stati né le istituzioni europee hanno i poteri per governare il ciclo economico e reagire tempestivamente, con precise assunzioni di responsabilità, alla crisi globale. Il Governo e la responsabilità in materia di politica economica e fiscale sono stati sostituiti da un insieme impersonale di regole in cui nessuno si assume la responsabilità». Analogamente, O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 386-387, osserva: «Nel caso specifico dei Paesi dell'Eurozona le BBR [*Balanced Budget Rules*] sarebbero perciò una soluzione imposta dal fatto che la politica monetaria accentrata della BCE non si accompagna a una politica fiscale comune, bensì decentrata e divisa tra i diversi stati membri: quasi fosse una sorta di “cerniera” che chiude e tiene assieme (fintantoché vi riesce) un assetto costituzionale in cui la politica monetaria sovranazionale si combina con tante politiche fiscali nazionali»; diversamente, se vi fosse un bilancio centralizzato a livello europeo «che renda possibile una vera politica fiscale comune ai paesi che condividono la medesima moneta, si redistribuirebbe automaticamente il reddito dalle nazioni in *surplus* a quelle in affanno, mitigando le conseguenze sociali negative di shock asimmetrici che dovessero colpire l'unione monetaria». Sul punto, anche M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 43 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1/2021, pp. 47 ss.

⁴⁹ O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 369 ss., rinvia nel «principio concorrenziale, [nel]l'indipendenza della banca centrale (cui affidare il compito di preservare la stabilità monetaria) e infine [nel]la regola del pareggio di bilancio» i tre elementi essenziali di un «nuovo diritto costituzionale dell'economia, radicalmente alternativo rispetto al disegno originario della costituzione repubblicana italiana». Nello specifico, dal punto di vista fiscale, l'UE avrebbe supportato, quantomeno fino al periodo della crisi determinata dalla pandemia, politiche di austerità, basate sul taglio della spesa pubblica, con conseguente riduzione della pressione fiscale, quindi dei tassi di interesse legati al calo del debito pubblico, e ciò sarebbe una conseguenza strettamente collegata all'aver creato una Unione monetaria priva di un bilancio comune (quindi di un'unione fiscale). A ciò si aggiunge la scelta di un modello monetarista, volto a guidare la politica monetaria centralizzata a livello UE (cfr. A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Dir. Cost.*, n. 1/2021, p. 49: «Sebbene sia ormai opinione comune che il Trattato di Maastricht e le sue successive modifiche abbiano codificato il modello monetarista, alla vigilia dell'entrata in funzione dell'euro era ancora discusso quale fosse l'autentico fondamento, economico o geopolitico, di tale architettura istituzionale. Ossia, era messo in dubbio che l'assetto di potere codificato nei Trattati europei fosse davvero legittimato dalla primazia della dottrina economica monetarista (che forse non era così indiscussa come ci appare oggi), e non anche dalla sfiducia dei Paesi “virtuosi” (a bassa inflazione e con finanze pubbliche “sane”) rispetto a quelli “meno virtuosi” (ad alta inflazione e con elevato debito pubblico)».

per lo più non vedono e non vedranno realizzarsi se non in piccola parte i loro ideali e le loro aspirazioni»⁵⁰.

Molto ci sarebbe da dire e... biasimare. Si condivide quanto recentemente rilevato da Enrico Letta: «L'Europa è criticabile, ma insostituibile»⁵¹.

Perché insostituibile? Perché, recuperando il quesito posto da un altro studioso, che pure ci ha lasciati, Beniamino Caravita, in merito a «Quanta Europa c'è in Europa?»⁵², pare di poter affermare che di Europa ne abbiamo parecchia⁵³, molta più di quella che i "poteri" che ci governano sembrano voler ammettere, nella loro abilità di forgiare il messaggio europeo a loro uso e consumo (elettorale), secondo la convenienza del momento⁵⁴.

Basta por mente al fatto che non esiste più, probabilmente, settore di *policy* non influenzato da interventi europei, al punto che la dottrina discorre ormai di forma di governo, forma di stato ed indirizzo politico, in termini di "etero-direzione", da parte dell'UE. Basta ricordare che si deve all'UE l'armonizzazione (in positivo), e quindi l'innalzamento tendenziale degli standard di tutela dell'ambiente, del consumatore, delle condizioni e della sicurezza sul lavoro, della salute, della protezione dei dati personali; nonché la tutela dalle sfide poste dalle nuove tecnologie, piattaforme online e sistemi di IA inclusi. Proviene inoltre dall'UE l'impulso per un'amministrazione trasparente e per i conseguenti obblighi di pubblicazione. Basta inoltre rammentare la portata globale di alcune questioni, economiche, sociali, ambientali, tecnologiche e di strategia geo-politica, tali da rendere gli Stati troppo piccoli per affrontarle singolarmente, tanto che lo stesso Regno Unito se n'è reso conto, al punto da riallacciare i rapporti con l'UE. Basta altresì ricordare che pure i c.d. partiti euroscettici e sovranisti hanno preso coscienza dell'insostituibilità dell'UE, tanto che non portano più avanti la volontà di "uscita" dello Stato dall'Unione. Basta, infine, richiamare gli esiti dell'eurobarometro e della conseguente percezione che i cittadini europei hanno dell'utilità dell'Unione⁵⁵.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ E. LETTA, *Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *federalismi.it*, n. 8/2025, pp. iv ss.

⁵² B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁵³ B. CARAVITA, *Ripensare i processi europei*, in B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, p. 8, afferma che «in Europa, in verità, c'è molta Europa, molta più di quanta ne immaginiamo: l'Europa "reale" è diversa, più profonda, più presente – e, in realtà, migliore – di quella percepita, sia sotto il profilo della qualità, che sotto quello della quantità».

⁵⁴ Come espresso da C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *European Constitutional Law Review*, n. 9/2013, p. 184, gli Stati membri «are given the opportunity both of internalising the benefits and of externalising the disadvantages of staying together in the Union. While the burden of hard choices... is discharged on the EU, EU long-term policies requiring recognisable initiatives from member states are blurred to the extent that they may engender electoral costs... the national governments' condition is to lay the blame of the European malaise on the 'obscure and unelected' officials of Brussels», perciò «the opaqueness of European rulers and rules derives to a significant extent from how these are presented at the national level. Mediatic agencies and political parties co-operate decisively with national governments in insulating the EU from the imagination of politics».

⁵⁵ I dati dell'Eurobarometro nell'autunno 2024 evidenziano che i cittadini europei dimostrano il più alto tasso di fiducia nell'Unione Europea dal 2007: «51% of Europeans tend to trust the EU, the highest result since 2007. Nearly seven in ten respondents (69%) agree that the EU has sufficient power and tools to defend the

Ed allora, il quesito va rovesciandosi e diventa piuttosto: “cosa manca in questa Europa?”. E, se, come detto, non mancano dichiarazioni di diritti, non mancano strumenti giurisdizionali di tutela degli stessi, quel che manca guarda proprio ai “poteri” e, nello specifico, al rapporto tra i poteri degli Stati membri, essenziale nella dinamica di funzionamento di una realtà composita qual è l’Unione Europea. Quel che manca, a me pare, è un che di “metagiuridico”, e che tuttavia condiziona tutta la costruzione giuridica europea. Si tratta di un *prius*, un *a priori*, rappresentato dalla fiducia reciproca tra Stati membri, tra organi politici di vertice di questi Stati. Come si parla di fiducia quale fattore essenziale per il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, nel rapporto tra organo democratico-rappresentativo e quello di governo, analogamente la fiducia tra Stati è fondamentale perché l’architettura europea possa dirsi fondata su basi solide e possa funzionare in modo solidale⁵⁶, secondo quella solidarietà di fatto richiamata nella celebre dichiarazione Schuman del 1950. Analogamente, come gli scienziati della politica distinguono, nella legittimazione del potere, tra legittimazione formale, democratica, e sociale⁵⁷, descrivendo quest’ultima come necessaria affinché le decisioni di governo siano accettate dalla comunità dei cittadini e quindi rese effettive, anche in una Unione composta da interessi statali diversi (se non divergenti), è essenziale la fiducia tra gli organi di vertice, perché si possano accettare *trade-off* nell’interesse comune. Fiducia che si pone quale collante, a consolidamento dei valori, principi e diritti delle tradizioni costituzionali comuni, non essendone sufficiente la loro proclamazione e dichiarazione all’interno di Carte e Costituzioni.

Nel processo di integrazione europea troviamo plurime tracce di questa carenza di fiducia reciproca tra Stati membri. Se ne possono rammentare alcune. È indice di sfiducia quello che Weiler denunciava come difetto di un «decisional supranationalism», imputabile alla composizione e modalità di funzionamento del quadro istituzionale europeo⁵⁸, col conseguente prodursi di quello che gli studiosi di scienze sociali hanno qualificato come «joint decision trap»⁵⁹. È indicatore di sfiducia il far prevalere, nella politica economico-finanziaria, il *risk reduction* sul *risk sharing*, e, per conseguenza, il far ricorso al *governing by rules and ruling by numbers*⁶⁰, di cui si ritrovano evidenti tracce anche nel recente sforzo di riforma del Patto di

economic interests of Europe in the global economy. Similarly, 69% agree that the European Union is a place of stability in a troubled world» (cfr. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>).

⁵⁶ Distingue solidarietà economico-sociale, da un lato, e politica, dall’altro lato, A. D’ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1/2008, pp. 194 ss.

⁵⁷ Cfr. W.R. SCOTT, *Institutions and organizations*, Sage, 1995.

⁵⁸ J.H.H. WEILER, *Supranationalism Revisited – Retrospective and Prospective. The European Communities After Thirty Years*, European University Institute Working Papers, n. 2/1981, pp. 11 ss.

⁵⁹ F.W. SCHARPF, *The Joint Decision Trap Revisited*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4/2006, pp. 845 ss. Con «joint decision trap» l’Autore si riferisce alla costellazione di interessi governativi coinvolta nelle negoziazioni a livello Europeo che rendono le decisioni adottate inefficienti e sub-ottimali.

⁶⁰ Per mutuare quanto posto in evidenza da V.A. SCHIMDT, *Forgotten Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”*, in M. BLYTH, M. MATTHIJS (a cura di) *The Future of the Euro*, Oxford University Press, New York, 2015, pp. 90 ss.

Stabilità e Crescita (per imposizione della Germania)⁶¹. È quindi indice di mancanza di fiducia tra Stati, il tentativo di neutralizzare nella tecnica scelte che in realtà sono politiche e presuppongono bilanciamenti⁶². È indice di mancanza di fiducia reciproca la tendenza degli Stati a sviare dall'applicazione delle clausole solidaristiche previste dai trattati⁶³. È indice di difetto di fiducia la stessa Carta dei diritti, laddove distingue tra principi e diritti (su spinta, come noto, del Regno Unito)⁶⁴, nonché laddove rinvia ai diritti nei termini in cui sono riconosciuti dal diritto nazionale, così introducendo previsioni in bianco⁶⁵.

È questo dato di fatto (questa assenza di fiducia tra Stati membri) l'elemento sul quale l'Unione Europea ha concentrato gran parte della sua *actio*. Nel corso degli anni ha contribuito a "mettere in moto" vari strumenti giuridici, suscettibili di fungere da *trigger*, da grimaldello, rispetto ad un elemento di fatto lacunoso, difettoso (la fiducia, appunto). Mi riferisco all'azione dell'Unione Europea mediante leve che, seppure di natura giuridica (in quanto di origine giurisprudenziale o legislativa), rivelano una forza che trascende i confini giuridici, avendo un effetto "inducente"⁶⁶, suscettibile di creare le basi necessarie per lo sviluppo di un rapporto fiduciario tra Stati membri.

⁶¹ Anche nella recente riforma sul patto di stabilità e crescita (cfr. regolamento (UE) 2024/1263, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi), sebbene si sia registrata una riduzione dei riferimenti a parametri numerici e quindi all'approccio "one-size-fits-all", a favore di una maggiore "personalizzazione" dei percorsi di aggiustamento negoziati bilateralmente tra commissione e singoli stati, tuttavia, rispetto alla iniziale proposta della Commissione, in sede di trilatero, in particolare su pressione della Germania, sono state re-introdotte alcune limitazioni quantitative, quali ad esempio, un'articolazione quantitativa dell'obiettivo minimo di riduzione del debito nell'ambito del braccio preventivo e della relativa traiettoria di riferimento per la correzione degli andamenti di bilancio. Come osserva il Dossier curato dall'Osservatorio sulla finanza pubblica della Camera dei Deputati, *La riforma della governance economica europea: profili finanziari dei testi concordati in sede di Consiglio e nell'ambito del "Trilatero"*, del marzo 2024, p. 12: «Nel passaggio dalla proposta iniziale della Commissione al testo concordato nell'ambito del "trilatero", sono state introdotte diverse clausole recanti regole quantitative, volte a definire la dimensione minima dello sforzo fiscale richiesto ai Paesi soggetti al braccio preventivo. Il ripristino di tali regole quantitative, uguali per tutti i Paesi, salvo poche differenziazioni, riflette il compromesso raggiunto tra l'impostazione favorevole a non abbandonare del tutto la struttura del precedente Patto di stabilità e crescita, basata su regole numeriche predefinite, e l'approccio innovativo proposto nel testo iniziale della Commissione, basato sull'individuazione di regole "country-tailored", determinate sulla base della metodologia comune dell'analisi di sostenibilità del debito».

⁶² Cfr. A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*; M. DANI, *Numeri e principio democratico: due concezioni a confronto nel diritto pubblico europeo*, entrambi gli scritti in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2017, rispettivamente alle pp. 167 ss. e pp. 101 ss.

⁶³ Come dimostrano le sentenze della Corte di giustizia, C-643 e 647/15; C-597/21.

⁶⁴ A. APOSTOLI, *La "Carta dei Diritti" dell'Unione Europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, cit., p. 70.

⁶⁵ A. BARBERA, *La Carta dei Diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, cit., p. 12.

⁶⁶ Si mutua il termine utilizzato da A. Guazzarotti, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, in *costituzionalismo.it*, n. 2/2016, p. 143, che parla di «logica inducente» che l'UE avrebbe cercato di imporre mediante una serie di regole (dall'unione monetaria, alla carta dei diritti fondamentali, alla cittadinanza europea) volte a colmare esistenti ed ancora persistenti *gaps* in termini di basi omogenee e solidali.

Si tratta di strumenti noti, ma che hanno subito una evoluzione, un ampliamento di portata od un ri-orientamento, come si cercherà di argomentare nel prosieguo.

3. I “catalizzatori giuridici” della fiducia tra Stati membri

Chiamerei così (catalizzatori della fiducia europea), una serie di interventi, ora di origine giurisprudenziale ora intercalati dal legislatore europeo, che, mi pare di poter dire, sono tenuti insieme da un minimo comun denominatore. Nello specifico, si tratta, in principio, come detto, di leve giuridiche, ma con portata volta a trascendere il normativismo, in grado quindi di fungere da “fattori abilitanti” della fiducia reciproca tra Stati membri. Leve a cui, una comunità composita come l’Unione Europea, ha fatto ricorso per rafforzare progressivamente il «pactum unionis»⁶⁷, andando oltre quanto previsto, sin dall’origine, nei Trattati, attraverso l’uniformizzazione, mediante regolamenti, e l’armonizzazione positiva, mediante direttive. Si tratta quindi di catalizzatori che cercano di tenere insieme quel che qualifica la natura composita dell’UE, ossia, ad un tempo, “unità” e “diversità”.

3.1. I “catalizzatori” attivati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia

La dottrina, proprio in riferimento all’attivismo della Corte di Giustizia ha parlato, sin dall’inizio degli anni ’80, di un progressivo ed incrementale «process of approfondissement» del «normative supranationalism»⁶⁸.

Se si legge il percorso della giurisprudenza della Corte, alla luce dei più recenti approdi, può individuarsi una costante: lo sforzo di costruzione giuridica della base fiduciaria dell’edificio “euro-nazionale”⁶⁹, mediante la progressiva estensione dei confini del sovranazionalismo normativo ed il conseguente “addomesticamento” di pretese centrifughe statali. Questa base d’azione ha subito, in anni recenti, una “enfaticizzazione”, andando oltre aspetti di natura più puntuale, nel rapporto tra diritto dell’Unione e diritto nazionale, per abbracciare ricostruzioni che guardano all’impostazione fondamentale delle organizzazioni statali, anche nei reciproci rapporti. La giurisprudenza della Corte ha esercitato ed esercita un “alto magistero”, dalle finalità valoriali meta-giuridiche, nel rispetto di quelle che sono le fondamenta del costituzionalismo moderno, condivise, come detto in esordio, dalla stessa UE. Ha quindi operato per il rafforzamento dell’intreccio del tessuto connettivo che necessariamente deve (dovrebbe) qualificare rapporti tra Stati membri perché possano strutturarsi solidalmente all’interno di una comunità composita come l’UE.

⁶⁷ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/costituzionalismo_irenico/index.html.

⁶⁸ J.H.H. WEILER, *Supranationalism Revisited – Retrospective and Prospective. The European Communities After Thirty Years*, European University Institute Working Papers, n. 2/1981, pp. 11 ss.

⁶⁹ Per parafrasare quanto riferito ai rapporti istituzionali tra livello nazionale ed europeo, da A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

Tali leve giuridiche includono, ma si spingono oltre la nota teoria della *primauté*⁷⁰ del diritto europeo e delle sue “filiazioni”, con particolare riguardo alla teoria degli effetti diretti⁷¹ e dell’interpretazione conforme⁷², piena manifestazione dei canoni del normativismo soprannazionale. Qui la Corte si rivolge agli Stati individualmente, per far “retrocedere” le loro normative, rispetto a quella europea. Tali leve giuridiche includono, ma si spingono altresì oltre, l’imposizione giuridica di una “apertura solidale” degli Stati rispetto a “provenienze” da altri Stati membri, rintracciabile nelle pronunce della Corte relative alla c.d. armonizzazione negativa, quindi al mutuo riconoscimento⁷³ ed alla parità di trattamento⁷⁴. Anche qui la Corte si rivolge agli Stati

⁷⁰ *Van Gend en Loos* (C-26/62); *Costa vs. Enel* (C-6/64).

⁷¹ Per quanto concerne gli effetti diretti verticali, cfr., *inter alia*, *Marshall* (C-152/84). Per gli effetti diretti orizzontali, cfr. *Defrenne* (C-43/75); *Managold* (C-144/04); *Kücükdeveci* (C-555/07); *Dansk Industri* (C-441/14). Per l’estensione dell’ambito di applicazione soggettivo degli effetti diretti verticali, cfr. *Foster and Others* (C-188/89); *Farrell* (C-413/15).

⁷² *Marleasing* (C-106/89). Tutti e tre tali principi, del primato, degli effetti diretti e dell’interpretazione conforme, sono stati ripresi a chiare lettere in una recente sentenza della Corte di Giustizia (C-430/21, parr. 51 ss.), nei seguenti termini: «Da tale giurisprudenza si evince che, in forza del principio del primato del diritto dell’Unione, il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand’anche di rango costituzionale, non può pregiudicare l’unità e l’efficacia del diritto dell’Unione. Infatti, conformemente a una giurisprudenza consolidata, gli effetti derivanti dal principio del primato del diritto dell’Unione si impongono a tutti gli organi di uno Stato membro, senza che, in particolare, le disposizioni interne, ivi comprese quelle di rango costituzionale, possano opporvisi... Poiché dunque la Corte detiene una competenza esclusiva a fornire l’interpretazione definitiva del diritto dell’Unione ... spetta alla Corte stessa, nell’esercizio di tale competenza, precisare la portata del principio del primato del diritto dell’Unione alla luce delle disposizioni pertinenti di tale diritto, cosicché tale portata non può dipendere dall’interpretazione di disposizioni del diritto nazionale né dall’interpretazione di disposizioni del diritto dell’Unione seguita da un giudice nazionale che non corrisponda a quella della Corte ... A tal proposito occorre, in particolare, rammentare che il principio del primato del diritto dell’Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell’ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell’Unione, qualora non possa effettuare un’interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni del diritto dell’Unione, l’obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all’occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell’Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».

⁷³ Il principio del mutuo riconoscimento è stato applicato alla circolazione dei beni, *Cassis de Dijon* (C-120/78). Questo caso, si riconosce che l’imposizione di una gradazione alcolica minima per bevande vada qualificata come misura equivalente ad una restrizione quantitativa all’importazione.

⁷⁴ Il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, originariamente riferito ai lavoratori ed ai loro familiari, è stato esteso, con il Trattato di Maastricht ai cittadini europei *tout court*, anche per l’accesso ai benefici sociali. Le pronunce della Corte di Giustizia hanno assecondato un progressivo allargamento dell’ambito dei vantaggi sociali e fiscali cui i lavoratori migranti e le loro famiglie possono avere accesso (cfr. *inter alia*, *Casagrande*, C-9/74; *Forchieri*, C-152/82; *Baumbast*, C-413/99; *Ibrahim*, C-310/08; *Geven*, C-213/05); anche laddove venga meno lo *status* di lavoratore (estendendo le provvidenze ai casi di formazione professionale, compresa quella universitaria: cfr. il caso *Lair*, C-39/86). In aggiunta, la Corte, quantomeno in un primo momento, ha dimostrato di voler allargare “l’inclusione solidaristica” di migranti tra Stati membri, applicando il principio di non discriminazione quale estensione della cittadinanza europea. A tale ultimo riguardo, è significativo quanto affermato in *Martinez-Sala*, laddove, prescindendo dallo *status* di lavoratrice della ricorrente, la Corte constata che (parr. 61-64) «In quanto cittadino di uno Stato membro legalmente residente nel territorio di un altro Stato membro, la ricorrente nella causa a qua rientra nel campo di applicazione *ratione personae* delle disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza europea. Orbene, l’art. 8, n. 2, del Trattato ricollega allo *status* di cittadino dell’Unione i doveri e i diritti contemplati

individualmente, imponendo loro l'accoglienza, sul territorio nazionale, di quanto proviene da altri Stati membri, senza barriere o discriminazioni da parte dello Stato ricevente o ospitante.

Al di là di questi ben noti interventi, si intende quindi porre il *focus* sui casi in cui la Corte interviene con un approccio più comprensivo, di più ampio respiro, volto a guardare agli Stati membri come comunità nel loro complesso e nei loro reciproci rapporti. La Corte rivolge quindi lo sguardo ad aspetti organizzativi e strutturali del potere statale, nonché al loro porsi rispetto agli altri Stati membri, quali elementi essenziali perché si possa creare una integrazione: gli Stati possano quindi amalgamarsi in una "comunità".

Al riguardo, la Corte opera facendo evolvere la portata dei principi generali dell'ordinamento europeo⁷⁵. Da qui, è noto, sono passati valori e diritti inizialmente non codificati nei Trattati, ma comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri⁷⁶.

dal Trattato, tra cui quello, previsto all'art. 6 del Trattato, di non subire discriminazioni in base alla nazionalità nel campo di applicazione *rationae materiae* del Trattato. Ne consegue che un cittadino dell'Unione europea che, come la ricorrente nella causa a qua, risiede legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante può avvalersi dell'art. 6 del Trattato in tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione *rationae materiae* del diritto comunitario, ivi compresa la situazione in cui tale Stato membro ritardi o rifiuti di concedergli una prestazione che viene attribuita a chiunque risieda legalmente nel territorio di tale Stato, per il motivo che non è in possesso di un documento che non è richiesto ai cittadini di questo stesso Stato e il cui rilascio può essere ritardato o rifiutato dalla sua amministrazione». Analogamente, la Corte scinde lo *status* di cittadino europeo, ai fini della parità di trattamento, da quello di lavoratore, nella sentenza *Grzelczyk* (C-184/99), precisando quanto segue (parr. 29-30): «Dagli atti risulta che uno studente di cittadinanza belga, ma che non sia in possesso della qualifica di lavoratore ai sensi del regolamento n. 1612/68, il quale si fosse trovato in condizioni identiche a quelle del sig. *Grzelczyk*, avrebbe soddisfatto le condizioni necessarie per ottenere il beneficio del *minimex*. Il fatto che il sig. *Grzelczyk* non sia in possesso della cittadinanza belga costituisce l'unico ostacolo a che gli sia concesso il *minimex* ed è pertanto pacifico che si tratta di una discriminazione operata sulla sola base della cittadinanza. Nell'ambito di applicazione del Trattato una siffatta discriminazione è in linea di principio vietata dall'art. 6 dello stesso... Infatti, lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico... Il fatto che un cittadino dell'Unione compia studi universitari in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino non può, pertanto, di per sé, privarlo della possibilità di avvalersi del divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, sancito dall'art. 6 del Trattato». Poi, come noto, a fronte della crisi economico-finanziaria, anche la Corte ha ristretto l'applicazione della parità di trattamento quanto alle condizioni di accesso ai benefici sociali a favore di cittadini europei, non cittadini dello Stato ospitante, e in condizione di inattività lavorativa: cfr. *Dano*, C-333/13; *Alimanovic*, C-67/14; *Garcia Nieto*, C-299/14.

⁷⁵ Sul ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia nell'incorporazione dei diritti fondamentali fra i principi generali del diritto comunitario, la dottrina è ampia, basti, in merito, il rinvio a A. APOSTOLI, *La "Carta dei Diritti" dell'Unione Europea. Il faticoso avvio di un percorso non ancora concluso*, cit., pp. 14 ss.

⁷⁶ Ciò, come noto, già accadeva con le sentenze *Stauder*, C-29/1969, *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70; *Nold*, C-4/1973; *Hauer*, C-44/79; *ERT*, C-260/89. La sentenza *ERT* esprime con chiarezza il ruolo della Corte nell'affermazione dei diritti fondamentali, quindi dei principi generali del diritto europeo (par. 41): «si deve ricordare, in via preliminare, che secondo la costante giurisprudenza i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, dei quali la Corte garantisce l'osservanza. A tal fine la Corte si ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato ed aderito... La Convenzione europea dei diritti dell'uomo riveste, a questo proposito, un particolare significato... Ne consegue che, ... nella Comunità non possono essere consentite misure incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti e garantiti». La sentenza *Nold* è

La chiave di lettura mi sembra possa essere trovata laddove la Corte, nell'enfatizzare il richiamo alla clausola generale dell'art. 2 TUE, espressamente pone in un rapporto di mutua implementazione il "trinomio" Stato di diritto, clausola di solidarietà e fiducia reciproca tra Stati membri.

Da un lato, la Corte enfatizza le leve giuridiche dello Stato di diritto e della solidarietà. Al riguardo, anzitutto, la Corte rammenta che «il valore comune all'Unione e agli Stati membri costituito dallo Stato di diritto, ... fa parte dei fondamenti stessi dell'Unione e del suo ordinamento giuridico»⁷⁷, e con ciò direttamente "attacca" l'impostazione ordinamentale, istituzionale e strutturale di ogni Stato. Ma non si ferma qui. Non si limita al richiamo generico del concetto di "Stato di diritto", entra nel dettaglio degli aspetti qualificanti, ulteriori rispetto alle libertà ed ai diritti fondamentali, articolandoli tra principio di legalità, certezza del diritto, separazione dei poteri, non arbitrarietà del potere esecutivo, e tutela giurisdizionale effettiva⁷⁸. A ciò vanno aggiunti il principio di democrazia e quello della uguaglianza del voto nelle decisioni politiche⁷⁹.

chiara nell'affermare il carattere non assoluto di tali diritti, incluse le libertà fondamentali, con conseguenti esigenze di bilanciamento per ragioni di interesse pubblico (parr. 13-14): «Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza. La Corte, garantendo la tutela di tali diritti, è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati. I trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario. È alla luce di tali principi che vanno esaminate le censure addotte dalla ricorrente. Benchè, l'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri tuteli il diritto di proprietà e di analoga tutela fruisca il libero esercizio del commercio, del lavoro e di altre attività economiche, i diritti così garantiti, lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività oggetto della tutela. Per questa ragione, la garanzia concessa ai diritti di tal sorta fa generalmente salve le limitazioni poste in vista dell'interesse pubblico. Nell'ordinamento giuridico comunitario, appare legittimo sottoporre tali diritti a taluni limiti giustificati dagli obiettivi d'interesse generale perseguiti dalla Comunità, purchè non resti lesa la sostanza dei diritti stessi. Per quanto riguarda in particolare la tutela dell'impresa, non la si può comunque estendere alla protezione dei semplici interessi o possibilità d'indole commerciale, la cui natura aleatoria è insita nell'essenza stessa dell'attività economica».

⁷⁷ Cfr. C-156/2021, par. 128, ove la Corte afferma che «il valore comune all'Unione e agli Stati membri costituito dallo Stato di diritto, ... fa parte dei fondamenti stessi dell'Unione e del suo ordinamento giuridico». La definizione della nozione di Stato di diritto è stata fornita anche dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2014) 158 final, 11 marzo 2014. Sul tema, si rinvia a D. KOCHENOV, L. PECH, *Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil*, in *Question d'Europe*, 2015, pp. 356 ss; A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the New EU Rule of Law best Framework vis-a-vis Poland*, in *Verfassungsblog*, 24 gennaio 2016.

⁷⁸ Cfr. C-156/2021, parr. 236-237, la Corte precisa che il concetto di Stato di diritto è riferibile ai «principi di legalità, della certezza del diritto, del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, della tutela giurisdizionale effettiva e della separazione dei poteri... Tali principi dello Stato di diritto, come sviluppati sulla base dei Trattati dell'Unione nella giurisprudenza della Corte, sono quindi riconosciuti e precisati nell'ordinamento giuridico dell'Unione e trovano la loro fonte in valori comuni riconosciuti e applicati anche dagli Stati membri nei loro propri ordinamenti giuridici».

⁷⁹ Cfr. C-650/18, par. 94 (Ungheria v. Parlamento), la Corte rammenta che «il principio di democrazia e... il principio di parità di trattamento... rappresentano valori su cui si fonda l'Unione, conformemente all'articolo 2 TUE. Inoltre, ai sensi dell'articolo 10 TUE, il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e l'articolo 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il principio della parità di trattamento». Nella sentenza C-930/19, par. 57, si rammenta che «Come emerge da una giurisprudenza costante della

Di più. La Corte sottolinea la natura giuridica, quindi coercibile, della solidarietà⁸⁰. Nello specifico, la solidarietà viene tra l'altro invocata quando è in questione la "spartizione", tra Stati membri, dei "costi" dell'Unione, come ad esempio quelli relativi a controlli alle frontiere, asilo, immigrazione e ricollocazione di richiedenti protezione internazionale⁸¹ o quelli relativi alla politica energetica⁸².

Dall'altro lato, la Corte pone espressamente in rapporto di mutua implementazione tali "leve giuridiche" (Stato di diritto e solidarietà), con l'elemento fattuale della fiducia reciproca. Al riguardo, anzitutto rammenta che proprio perché uno Stato entra a far parte dell'Unione Europea «aderisce a una costruzione giuridica che poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, i valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda». Per poi chiaramente affermare che tale "premesse giuridica" «implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, pertanto, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua... I valori contenuti nell'articolo 2 TUE sono stati identificati e sono condivisi dagli Stati membri. Essi definiscono l'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune»⁸³.

È senz'altro vero che l'occasione è stata offerta alla Corte da una "certa tipologia" di Stati membri, rimane tuttavia il livello di approfondimento giuridico con cui sono state affrontate "necessità" che guardano all'impostazione ordinamentale complessiva degli Stati membri. Così come va rilevato che il richiamo al rispetto della clausola di solidarietà è altresì avvenuto nei confronti di uno Stato (la Germania), che esula dalla richiamata "tipologia" di Stati membri.

La comunità di Stati membri non può quindi non fondarsi su una reciproca fiducia, giuridicamente fondata nei descritti termini, che passa sì attraverso il riconoscimento di diritti e

Corte, l'uguaglianza davanti alla legge, sancita dall'articolo 20 della Carta, è un principio generale del diritto dell'Unione il quale esige che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata... Il requisito relativo alla comparabilità delle situazioni, al fine di determinare l'esistenza di una violazione del principio di parità di trattamento, deve esser valutato alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano e, in particolare, alla luce dell'oggetto e dello scopo perseguito dall'atto che istituisce la distinzione di cui trattasi, fermo restando che devono essere presi in considerazione, a tal fine, i principi e gli obiettivi del settore in cui rientra tale atto».

⁸⁰ C-848/19 (Germania c. Commissione europea): par. 43): «nulla permette di ritenere che il principio di solidarietà enunciato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE non possa, come tale, produrre effetti giuridici vincolanti per gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione».

⁸¹ Cfr. C-643 e 647/15 (Ungheria e Slovacchia c. Consiglio); nonché C-715/17, C-718/17 e C-719/17 (Commissione europea c. Polonia).

⁸² Cfr., *inter alia*, C-848/19 (Germania c. Commissione europea), par. 38, che rammenta come il «principio di solidarietà... costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione» e, più nello specifico, al par. 41: «il principio di solidarietà è sotteso all'intero sistema giuridico dell'Unione ... ed è strettamente connesso al principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, in virtù del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. A questo proposito, la Corte ha segnatamente statuito che tale principio non soltanto obbliga gli Stati membri ad adottare tutte le misure idonee a garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione, ma impone anche alle istituzioni di quest'ultima doveri reciproci di leale cooperazione con gli Stati membri».

⁸³ Cfr. C-156/2021, Ungheria contro Parlamento e Consiglio, par. 125. Cfr. anche C-157/2021, Polonia c. Parlamento e Consiglio.

libertà fondamentali, ma va necessariamente estendendosi all'impostazione organizzativa e funzionale dello Stato nel suo complesso.

Si va quindi oltre lo specifico imporsi, in casi singoli, a ciascun Stato, del rispetto della parità di trattamento e quindi dei diritti dei cittadini "in movimento", siano essi europei o non, per investire direttamente il rapporto reciproco tra Stati, nella strutturazione delle loro basi organizzativo-funzionali, essenziali per fondare una comunità di mutua fiducia⁸⁴: da qui il riferimento allo Stato di diritto, nelle sue articolazioni, oltre che al principio di solidarietà, non tanto verticale, del singolo Stato rispetto agli individui, quanto dello Stato nel rapporto complessivo con gli altri Stati.

Quanto allo Stato di diritto, può, nuovamente, essere rammentato un pensiero, quello del professor Onida riferito alla qualificazione del potere giudiziario. Al giudiziario, ed ai poteri di garanzia in generale, ha infatti rapportato la attualizzazione del principio di separazione dei poteri. Il giudiziario, è quindi potere che per sua essenza rimane effettivamente "separato" dagli altri, congiunti, invece, dalla condivisione del ruolo politico e di governo: ad essi, il potere giudiziario si rapporta in termini di indipendenza, confronto, talora «fisiologica tensione», pur nel reciproco rispetto⁸⁵. E, in effetti, nelle pronunce della Corte di giustizia che richiamavano il concetto di Stato di diritto, si faceva proprio questione di autonomia e indipendenza del potere giudiziario.

Quanto alla solidarietà, tra Stati membri, può affermarsi, con Adriana Apostoli che «come al livello interno il rapporto tra libertà e solidarietà è descritto nella formula per cui gli individui "ricevono diritti e restituiscono doveri", analogamente, a livello sovranazionale, il meccanismo per gli Stati risulta pressoché equivalente, anche se in questo secondo caso si parla di "vantaggi" e di "oneri" (o "obblighi")» quindi «forme di reciprocità tra posizioni attive e posizioni passive»⁸⁶.

Certo è che il ruolo di catalizzatore della Corte di giustizia, (nel "dialogo" con le altre Corti ed i giudici nazionali)⁸⁷, non va inteso quale autoreferenziale pregiudizio aristocratico, antiparlamentare ed anti-legislativo: rischio a cui talora espone la protezione multilivello dei diritti⁸⁸, con il conseguente «colonialismo giurisdizionale»⁸⁹, denunciato dalla dottrina. Quello giocato dalla Corte, nelle menzionate pronunce, tra "giuridicizzazione" della solidarietà tra Stati e connati dello Stato di diritto, è semmai interpretabile come il classico ruolo del potere

⁸⁴ Parla di «principio di solidarietà responsabile interstatale», A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, p. 84. Distingue la «solidarietà transnazionale tra cittadini europei», sulla cui base i singoli Stati membri sono chiamati a farsi carico dei diritti sociali anche dei non-nazionali, dalla «solidarietà tra Stati membri», incentrata su discrezionalità e condizionalità, A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, cit., pp. 144-145.

⁸⁵ V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2005, pp. 1 ss.

⁸⁶ A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 8.

⁸⁷ A. BARBERA, *La Carta dei Diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, pp. 1 ss., prende in esame diverse opzioni di "dialogo" tra Corte di Giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni.

⁸⁸ M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit.

⁸⁹ M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., p. 57.

giudiziario, quale limite al potere, in questo caso riferito ad eccipienti “abusi” di potere dei singoli Stati membri.

Ed è in questo ruolo che mi pare di poter collocare anche un'altra recente pronuncia della Corte di giustizia, relativa alla possibilità di invocare l'identità nazionale, da parte degli Stati membri (art. 4, TUE), a tutela di dinamiche organizzative e funzionali interne agli stessi. La Corte di giustizia, si è riconosciuta esclusiva competenza a valutare le previsioni del diritto europeo, poste a tutela delle varie esplicazioni dello Stato di diritto, con particolare riguardo all'indipendenza del potere giudiziario (ex art. 19, TUE e 47 CDFUE), anche laddove ritenute lesive dell'identità nazionale da parte del Tribunale costituzionale dello Stato stesso (ex art. 4, par. 2, TUE). La sentenza C-430/21, statuisce che (par. 71) «Qualora la Corte costituzionale di uno Stato membro [nella specie la Romania] ritenga che una disposizione del diritto derivato dell'Unione, come interpretata dalla Corte di giustizia, violi l'obbligo di rispettare l'identità nazionale di detto Stato membro, tale Corte costituzionale deve sospendere la decisione e investire la Corte di giustizia di una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, al fine di accertare la validità di tale disposizione alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, essendo la Corte di giustizia la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione»⁹⁰. Tale posizione ha ricevuto ulteriore avallo dall'Avvocato Generale Spielmann, nelle recenti conclusioni dell'11 marzo 2025, nella causa Commissione Europea contro Repubblica di Polonia (C-448/23)⁹¹.

In questi termini, mi sembra, la Corte abbia inteso potenziare il suo ruolo di catalizzatore delle basi su cui si fonda la reciproca fiducia tra Stati membri, rafforzando la struttura dei “canali giuridici” su cui tale fiducia poggia (dalle caratteristiche dello Stato di diritto alla mutua solidarietà e responsabilità).

3.2. I “catalizzatori” attivati dal legislatore

Le “leve giuridiche” della fiducia reciproca tra Stati membri, sono altresì state attivate, oltre che in via giurisprudenziale, dal legislatore europeo. Dai tradizionali canali di *hard law*, classicamente disposti dai Trattati, sia al fine della uniformazione (mediante regolamenti) che della armonizzazione positiva (mediante direttive) dell'ordinamento europeo; al tentativo, rivelatosi non efficace, del metodo aperto di coordinamento, mediante *soft law*; alla *smart law*,

⁹⁰ La conclusione cui giunge la sentenza richiamata, diventa non del tutto condivisibile se guardata nella prospettiva, in altra occasione (nel 2006) eccepita da Massimo Luciani: «E' dunque particolarmente grave che il costituzionalismo multilivello non solo esalti acriticamente l'opera della giurisdizione, ma riservi un trattamento peggiore proprio ai giudici costituzionali dei singoli Paesi, i quali sono maggiormente vicini alla realtà della società civile e traggono la propria legittimazione da una decisione costituente democratica, per consentire a Corti sovranazionali o internazionali, prive del medesimo titolo legittimante, di imporre il proprio apprezzamento discrezionale di pretesi valori “costituzionali” potenzialmente confliggenti con quelli nazionali» (cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, cit.).

⁹¹ Cfr. Conclusioni Causa C-448/23, par. 65: «è la Corte, e solo la Corte, ad essere investita del potere di risolvere definitivamente un conflitto tra il diritto dell'Unione e l'identità costituzionale di uno Stato membro».

della governance economica europea⁹², si è giunti ad una “quarta via”, che poggia sul criterio della c.d. condizionalità⁹³.

La condizionalità è “nobile”, quando guarda all’esterno, in quanto rivolta a Paesi terzi candidati all’ingresso nell’UE. È “famigerata”⁹⁴, quando, durante il periodo della crisi economica iniziata nel 2008, viene utilizzata, quale strumento interno, volto a subordinare l’ammissione di alcuni Stati a rischio di *default* (Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda, Cipro) al sostegno finanziario⁹⁵.

A quest’ultimo riguardo, la condizionalità si inserisce negli schemi della *governance* economica europea⁹⁶, inclusiva di “metodi” di coordinamento multilivello, di procedure di pianificazione, programmazione e conseguente monitoraggio attraverso numeri ed indicatori, di un approccio quindi qualificato dalla *outcome legitimacy*, ossia dai risultati e dalla loro misurazione, tipici del *new public management*, piuttosto che della *input legitimacy*, della legittimazione democratica, dei tradizionali approcci gerarchici e delle relative scelte politiche⁹⁷.

In questi termini, la condizionalità risulta figlia di una mancanza di fiducia tra Stati membri, portando in sé la distinzione tra “paesi virtuosi” e quelli che non lo sono, dal punto di vista della *compliance* a parametri numerici di stampo macro-economico e finanziario.

Eppur si muove! Verrebbe da dire. Infatti, la condizionalità, dai natali “intimorenti”, in quanto tendenzialmente concepita come “punitiva”, volta a portare sulla “retta via” Stati membri che non si sono conformati ai canoni dell’austerità finanziaria inaugurata dal Trattato di

⁹² A. DE STREEL, *The Evolution of the EU Economic Governance since the Treaty of Maastricht: an Unfinished Task*, in *Maastricht Journal*, n. 3/2013, p. 358.

⁹³ C. PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 1/2019, p. 22, osserva: «The term conditionality denotes the practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of requirements such as financial stability, good governance, respect for human rights, democracy, peace and security. The EU’s approach to conditionality was for long centred on respect for human rights and democracy from third countries, including granting formal recognition to the new States established in Eastern Europe after the break-up of communist regimes, and then ensuring accession to such States into the EU. In the aftermath of the 2008 financial crisis, “strict conditionality” instruments were instead adopted on the ground of making financial assistance to the Eurozone’s Member States conditional upon their compliance with a fiscal consolidation plan. While giving priority to the objective of discharging the financial debt at the expense of economic growth, strict conditionality is frequently criticized for having provoked a powerful job destruction process in the countries concerned». In merito, cfr. altresì A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁹⁴ Per la descrizione della distinzione tra condizionalità cooperativa, coercitiva e punitiva, cfr. S. SPATOLA, *Condizionalità finanziaria e indirizzo politico economico: i mezzi come fine coordinatore*, in *federalismi.it*, n. 1/2025, pp. 138 ss.

⁹⁵ Cfr. S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull’indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 280 ss.

⁹⁶ Per un approfondimento, cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁹⁷ R.A.W. RHODES, *The New Governance: Governing without Government*, in *Political Studies*, XLIV, 1996, pp. 652 ss.

Maastricht, attraverso riforme “lacrime e sangue”, ha subito, se non un “cambio di paradigma”, un “arricchimento in positivo” dell’originaria impostazione⁹⁸.

Se, in origine, gli obiettivi erano esclusivamente “conservativi” o “riparativo-ripristinatori”, volti a mantenere o recuperare il rispetto dei parametri relativi al *deficit* e debito pubblico⁹⁹, ora sono anche di natura promozionale, positiva, incentivante. Se, quindi, la condizionalità era legata a valutazioni quantitative, integrate da indicatori di natura essenzialmente finanziaria e macroeconomica, l’ulteriore funzione promozionale ne ha ampliato la portata verso finalità qualitative e, pertanto, ispirate ad altro *imprinting* (sociale, ambientale, digitale...). Se, infine, l’originario approccio sottendeva un’assenza di fiducia tra Stati membri, da qui il predominio dell’ideologia dei numeri e del *risk reduction*, per evitare il *moral hazard* e quindi puntare al riequilibrio di bilancio *whatever it takes*; ora, considerata anche l’istituzionalizzazione, nell’art. 136, c. 6 del TFUE¹⁰⁰, della possibilità di sostegno finanziario agli Stati membri, in caso di necessità finalizzata a preservare la stabilità finanziaria della zona euro¹⁰¹, è stato posto il

⁹⁸ G. PITRUZZELLA, *Come cambia la Costituzione economica europea tra condivisione dei rischi e moral hazard*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2018, p. 33, che registra «una trasformazione della Costituzione economica europea che ha portato, in risposta alla crisi, al superamento dell’idea secondo cui il finanziamento degli Stati membri doveva essere affidato esclusivamente al mercato – con la sua capacità di fornire le risorse adeguate ma anche di sanzionare gli Stati che seguissero politiche fiscali irresponsabili – passando dalla disciplina di mercato prevista dal “modello Maastricht” all’assistenza finanziaria e al controllo pubblico a livello europeo (ESM e operazioni non convenzionali della ECB)... per effetto della citata trasformazione, dal “modello Maastricht”, caratterizzato da un labile coordinamento europeo delle politiche economiche rigorosamente nazionali, si è passati ad un forte intervento europeo nel campo delle politiche economiche nazionali», con conseguente introduzione della “condizionalità” quale *backstop* del *risk sharing* e del *moral hazard*.

⁹⁹ Con possibilità di irrogazione di sanzioni, quali depositi fruttiferi e infruttiferi, o vere e proprie multe. Cfr. Regolamento UE n. 1173/2011, relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

¹⁰⁰ In base a tale modifica, gli Stati membri la cui moneta è l’euro sono autorizzati ad «istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

¹⁰¹ Cfr. l’art. 3 e l’art. 12, del Trattato sul Meccanismo Europeo di Stabilità. Le condizioni sono negoziate tra lo Stato richiedente e la Commissione Europea (di concerto con BCE e, ove possibile, con il FMI) e consacrate in un Protocollo d’intesa che deve tener conto delle priorità risultanti dal coordinamento delle politiche economiche (art. 13, par. 3). Ma già prima, il sostegno finanziario a Stati membri in difficoltà, condizionato a ristabilire finanze pubbliche sane, era previsto nell’*European Financial Stabilization Mechanism* (EFSM), introdotto dal Regolamento del Consiglio n. 470/2010, nonché nell’*European Financial Stability Facility* (EFSF). Tali dispositivi, introdotti in via provvisoria, sono stati sostituiti dal MES. A commento della condizionalità prevista dal MES, anche dopo la riforma, cfr. O. Chessa, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2021, pp. 203 ss. Inoltre, ai sensi dell’art. 7, Regolamento UE n. 472/2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, «Qualora uno Stato membro richieda assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o dall’FMI, esso elabora di concerto con la Commissione, che agisce d’intesa con la BCE e, se del caso, con l’FMI, un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico... Il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è rivolto ai rischi specifici che un determinato Stato membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari».

fondamento di un approccio maggiormente volto al *risk sharing*, quindi di maggior condivisione, solidarietà e fiducia tra Stati, attraverso risorse condivise.

Ci sono alcune previsioni che possono essere rammentate, quali esempi di “condizionalità” che, pur contrassegnata economicamente (in quanto rimane coordinata con le raccomandazioni del semestre europeo), si “smarca” da un’impronta esclusivamente economicista (neo-liberista o ordo-liberista, a seconda delle prospettive)¹⁰², per “ricalibrarsi” verso politiche di più ampia portata, maggiormente *rights-oriented* e sociali, quindi foriere di “reciproca fiducia” tra Stati, oltre che implicanti una condivisione di costi e benefici. Si tratta di casi tenuti insieme da un minimo comun denominatore: l’Unione mette a disposizione risorse finanziarie, chiedendo in cambio il perseguimento di determinati *targets*, di natura promozionale ed implementativa rispetto allo *status quo ante*, quindi distaccandosi da un’ottica meramente riparativa e ripristinatoria, com’era la tipica matrice della governance economica europea. O, addirittura, l’Unione neppure connette le risorse finanziarie al perseguimento di obiettivi di natura economica, ma direttamente al concetto di Stato di diritto che, come visto, la stessa Corte di giustizia ha “enfaticamente” nella sua giurisprudenza.

Andando in ordine cronologico, può essere ricordato il Regolamento (UE) 1303/2013 che reca disposizioni comuni per i fondi strutturali di investimento europei (SIE)¹⁰³ e che prevede una condizionalità *ex ante*, comportante l’individuazione nei programmi operativi e negli accordi di partenariato di obiettivi specifici relativi a determinate priorità (anche di ordine sociale)¹⁰⁴ indicate a livello europeo, nonché la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione, nell’ipotesi in cui non vengano raggiunti in modo efficiente ed efficace tali obiettivi¹⁰⁵. È prescritto il coordinamento dei fondi strutturali con la governance economica, in quanto la Commissione può chiedere modifiche coerenti con le raccomandazioni specifiche per paese adottate nell’ambito del semestre europeo.

Va altresì richiamato il noto *Next Generation EU*¹⁰⁶ e il collegato *Recovery and Resilience Facility*¹⁰⁷ che, attraverso i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, pur mantenendo il collegamento con le esigenze di stabilità di bilancio e equilibrio economico¹⁰⁸, hanno

¹⁰² A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell’era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, cit.

¹⁰³ Trattasi del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo di coesione, del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), del Fondo Europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAM).

¹⁰⁴ Il regolamento 1303/2013 prevede che l’UE stabilisca un Quadro Strategico Comune volto a definire le modalità con cui i fondi SIE devono contribuire alla strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (cfr. art. 4).

¹⁰⁵ Cfr. art. 19, Regolamento 1303/2013.

¹⁰⁶ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell’Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell’economia dopo la crisi COVID-19.

¹⁰⁷ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁰⁸ I PNRR nazionali devono tenere conto delle priorità indicate nel quadro del semestre europeo, oltre che delle raccomandazioni specifiche per paese formulate in tale ambito. Nello specifico, ai sensi dell’art. 17, par. 2, Regolamento (UE) 2021/241, è disposto che «I piani per la ripresa e la resilienza sono coerenti con le pertinenti

amplificato le finalità “in positivo” e di natura “sociale”¹⁰⁹ (tra cui la sostenibilità ambientale, l’innovazione tecnologica, l’occupazione, la coesione sociale e territoriale, la salute e l’istruzione)¹¹⁰. La valutazione favorevole del piano nazionale è condizione per la sua approvazione a livello europeo (da parte del Consiglio, su proposta della Commissione che agisce «in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato... può formulare osservazioni o richiedere informazioni supplementari»¹¹¹). La conseguente erogazione delle rate di finanziamento è a sua volta condizionata «al conseguimento soddisfacente, da parte dello Stato membro, dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati in relazione all’attuazione del piano per la ripresa e la resilienza»¹¹².

sfide e priorità specifiche per paese individuate nell’ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell’ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l’euro. I piani per la ripresa e la resilienza sono inoltre coerenti con le informazioni incluse dagli Stati membri nei programmi nazionali di riforma nell’ambito del semestre europeo». Sempre a tale scopo, l’art. 18, par. 3, precisa che «Il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro può essere trasmesso in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma ed è trasmesso ufficialmente, di norma, entro il 30 aprile». Questo collegamento, tra PNRR e semestre europeo, è rafforzato dalla possibilità, per la Commissione, di proporre al Consiglio la sospensione degli impegni o dei pagamenti nell’ipotesi in cui si verificano determinate condizioni relative ad inadempimento dello Stato nell’ambito della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, cfr. l’art. 10, del *Regolamento (UE) 2021/241*.

¹⁰⁹ P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, Il Mulino, 2024; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?*, in *federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235 ss. Come evidenziato da C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 336, il PNRR tocca aspetti della stessa forma di Stato: «il PNRR cel[a] un duplice obiettivo: da un lato, quello di riparare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica e, più in particolare, dalle misure di contenimento del virus; dall’altro lato, con un orizzonte temporale senz’altro più ampio, quello di *porre rimedio ad alcune delle storiche disuguaglianze* che tradizionalmente caratterizzano la nostra società. In altri termini, l’obiettivo principale dell’intero PNRR sembrerebbe essere quello di *“sfruttare” la crisi pandemica come un’opportunità di miglioramento*, grazie all’impiego delle risorse messe a disposizione dall’Unione europea».

¹¹⁰ Per tali “pilastri”, cfr. l’art. 3 del Regolamento (UE) 2021/241. L’approccio “promozionale” è reso esplicito dall’art. 4, nei seguenti termini: «In linea con i sei pilastri di cui all’articolo 3 del presente regolamento, nonché con la coerenza e le sinergie che ne derivano, e nell’ambito della crisi COVID-19, l’obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l’impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne, contribuendo all’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell’Unione per il 2030 stabiliti nell’articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica dell’UE entro il 2050 e della transizione digitale, contribuendo in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l’alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l’integrazione delle economie dell’Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all’autonomia strategica dell’Unione unitamente a un’economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo». In merito, E. LETTA, *Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *federalismi.it*, n. 8/2025, p. vii, parla di «volontà trasformativa – e non invece riparativa», non limitata al ripristino dello *status quo ante*, ma volta ad «eliminare le fragilità e le storture... per rafforzare le infrastrutture sociali e sanitarie, per contrastare le disuguaglianze e per raggiungere una maggiore inclusione sociale ed economica».

¹¹¹ Art. 19, par. 1, Regolamento (UE) 2021/241.

¹¹² Art. 20, par. 5, Regolamento (UE) 2021/241. Cfr. anche l’art. 24.

Può inoltre rammentarsi il Regolamento (UE, Euratom) 2092/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, entrato in vigore il primo gennaio 2021, che stabilisce un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, ancorandolo ai canoni dello Stato di diritto. In questo caso, la natura promozionale dell'intervento è rispetto ai valori fondanti dell'UE, il cui mancato rispetto può comportare "decurtazioni" delle risorse finanziarie che l'UE mette a disposizione attraverso il proprio bilancio. Nello specifico, la Commissione potrà proporre al Consiglio misure adeguate e proporzionate nel caso in cui violazioni dello Stato di diritto¹¹³ in un determinato Stato membro minaccino gli interessi finanziari dell'UE¹¹⁴, senza che tali misure si ripercuotano negativamente sui destinatari finali e beneficiari dei pagamenti, interni allo Stato colpito. Come evidenzia il regolamento, «vi è... una chiara correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria... [in quanto] Le violazioni dei principi dello Stato di diritto, in particolare quelli che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull'effettivo controllo giurisdizionale, possono nuocere gravemente agli interessi finanziari dell'Unione»¹¹⁵.

La conformità di tale condizionalità alle previsioni del Trattato è stata valutata positivamente dalla Corte di Giustizia nelle controversie relative ai ricorsi per invalidità promossi da Ungheria e Polonia¹¹⁶. La Corte ha statuito che «il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 TUE, il quale costituisce a sua volta uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione ... e, dall'altro, che l'attuazione di tale principio, mediante tale bilancio, si basa sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte nello stesso bilancio. Orbene, tale fiducia reciproca si basa a sua volta, ..., sull'impegno di ciascuno degli Stati membri a conformarsi agli obblighi ad esso incombenti

¹¹³ Il Regolamento 2092/2020 dà la seguente definizione di Stato di diritto, all'art. 2, lett. a): «il valore dell'Unione sancito nell'articolo 2 TUE. In esso rientrano i principi di legalità, in base alla quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarità del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non-discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'articolo 2 TUE».

¹¹⁴ Cfr. art. 4, Regolamento (UE) 2092/2020: «Sono adottate opportune misure qualora siano accertate, ai sensi dell'articolo 6, violazioni dei principi dello Stato di diritto in uno Stato membro che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione». Le conseguenti misure adottabili (di sospensione o riduzione dei pagamenti, dei prestiti, dell'esecuzione di impegni giuridici o di risoluzione dei medesimi) sono dettagliate nel successivo articolo 5.

¹¹⁵ Cfr. Regolamento (UE) 2092/2020, considerando n. 13 e n. 15. I considerando nn. 6-7, esplicitano: «Sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa. Quando gli Stati membri eseguono il bilancio dell'Unione, ... il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria».

¹¹⁶ C-156/2021 e C-157/2021.

in forza del diritto dell'Unione a rispettare in modo continuativo... i valori contenuti nell'articolo 2 TUE, tra i quali figura il valore dello Stato di diritto»¹¹⁷. Sicchè, la condizionalità basata sul rispetto dello Stato di diritto, ben può rientrare tra le regole finanziarie relative alle modalità di esecuzione del bilancio dell'Unione, sulla cui base l'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE, fonda la competenza legislativa del parlamento e del consiglio (mediante procedura legislativa ordinaria), contestata dagli Stati ricorrenti¹¹⁸. Più nel dettaglio, l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione è strettamente connessa allo Stato di diritto, in quanto la sana gestione delle risorse finanziarie può essere compromessa da violazioni delle regole che qualificano lo Stato di diritto stesso, quali, *in primis*, l'assenza di un sindacato giurisdizionale effettivo ed indipendente volto ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, incluso quello relativo alla gestione del bilancio e quindi gli interessi finanziari dell'Unione o comunque, più in generale, violazioni relative alla condotta di autorità che presentano un nesso con l'esecuzione del bilancio dell'Unione¹¹⁹.

Le risorse finanziarie comuni presuppongono solidarietà, quindi fiducia: la condizionalità è volta a far da "leva" su entrambe. Con questa pronuncia si torna, pertanto, al punto di partenza (§ 3.1): al trinomio tra Stato di diritto, principio di solidarietà e fiducia, tre pilastri che si supportano mutualmente, suscettibili di innescare un circolo virtuoso, volto a rendere funzionale il rapporto tra Stati membri nell'interesse dell'Unione.

4. La progettualità politica mancante

Da quanto sopra, sembra emergere che l'Europa si è data da fare per produrre "più Europa", per "catalizzare" un collante che facendo leva su canali di natura giuridica, ne trascenda i confini, per edificare le essenziali basi fiduciarie affinché Stati diversi possano fare solidalmente comunità¹²⁰.

Eppure non è qui che si "chiude il cerchio". Perché tale rapporto fiduciario possa dirsi, non semplicemente attivato, dalla giurisprudenza e dal legislatore, attraverso i descritti canali giuridici, ma metabolizzato e consolidato nel *background* culturale degli Stati membri e messo a frutto per una costruzione autenticamente unitaria ed europea, cos'altro serve? La risposta è fin troppo scontata, la dottrina lo ha sottolineato più volte, quel che manca è la politica, una politica capace di produrre una vera Unione politica europea¹²¹.

¹¹⁷ C-156/2021, par. 129.

¹¹⁸ Cfr. C-156/2021, par. 128.

¹¹⁹ Cfr. C-156/2021, parr. 130 ss.

¹²⁰ Per il concetto di solidarietà come dimensione sovranazionale, valoriale e "apolitica", quale principio fondante del costituzionalismo e stimolo del sentimento democratico, cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

¹²¹ A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, in *costituzionalismo.it*, cit.; A. BARBERA, *La Carta dei Diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di Giustizia*, cit.

Solo la politica può creare quel che rimane di incompiuto, è questa componente essenziale che si pone *a priori* ed a monte dell'intera costruzione, e che è necessaria *per dare alla fiducia – giuridicamente fondata – una radice progettuale fattuale*.

Qui giace il “punto di caduta” ed il “rischio di rottura” che affligge l'Unione Europea odierna, per quanto passi di integrazione giuridica siano stati compiuti, e per quanto, come già detto e per conseguenza, ci sia “molta Europa in questa Europa”. In assenza di questo “collante” fattuale, quindi culturale e dall'anima politica, si potrebbe anche continuare ad implementare i fattori giuridici suscettibili di “far leva” sulla reciproca fiducia tra Stati membri, ma rimane il pericolo insito nella creazione di un “gigante dai piedi d'argilla”. O, in altri termini, di un “corpo”, che se anche dotato di spina dorsale, manca tuttavia di “midollo spinale”, quindi della linfa vitale al funzionamento dei suoi organi.

Per non mancare l'obiettivo, sono pertanto l'infiacchimento de «l'autodeterminazione politica» e l'accrescimento de «l'autodeterminazione privata»¹²², che attualmente affliggono l'Unione e, nello specifico, gli Stati membri, che vanno ribilanciati. Attraverso un recupero della prima, anzitutto in sede statale, ma con inevitabile proiezione sovranazionale, quindi europea¹²³; ed un ridimensionamento della seconda, perché gli interessi privati difficilmente portano solidarietà e fiducia reciproca, essendo piuttosto funzionali a diffidenza, chiusura, contrasto.

Come si è cercato di descrivere, l'Unione Europea molto ha fatto quanto ad *actio* (*supra*, §§ 3.1. e 3.2.), ed è bene che abbia fatto e che ancora si dia giuridicamente da fare per correggere “asimmetrie”, all'insegna di una maggiore coesione sociale, economica e territoriale¹²⁴, per ridurre quelle «fratture sociali profonde [che] rendono le “antitesi di interessi” sempre più radicali e, di conseguenza sempre più difficile la formazione della volontà comune secondo la dialettica pacifica richiesta dal sistema democratico»¹²⁵.

Ciò che deve ulteriormente “maturare”, è un cammino parallelo a quest'*actio*, dato da maggiore *cogitatio*. Siamo stati abituati all'Europa *pas à pas*, alla logica funzionale, quindi all'Europa che si edifica ed integra attraverso un'azione progressiva, ma ciò deve trovare parallelo complemento (e completamento) nel “fertilizzarsi” del “pensiero europeo”, comune e condiviso. Non si tratta semplicemente di “sentirsi europei” nel senso di riconoscere la nostra appartenenza all'UE, di riconoscere quanto l'Europa fa per noi o di accogliere altri cittadini nel nostro *back yard*, ma piuttosto di invertire la rotta, chiedendoci anzitutto quanto “*noi pensiamo per un futuro europeo*”.

A fronte dell'infiacchirsi dei partiti politici e della crisi di fiducia nei loro confronti, così come nei confronti della rappresentanza democratica, un ruolo chiave potrebbe forse essere giocato, nella guida e “fertilizzazione” dell'*humus* propizio a questa “*cogitatio*”, dalle stesse istituzioni europee che, come dimostra l'eurobarometro, non godono di così cattiva salute nella percezione collettiva. Potrebbero quindi fertilizzare il terreno della reciproca fiducia tra

¹²² N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, p. 471.

¹²³ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, n. 1/1996, pp. 186-187.

¹²⁴ Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pp. 1

ss.

¹²⁵ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 66.

comunità statali, svolgendo un'operazione "maieutica", mettendo nuovamente in campo un dialogo aperto con la cittadinanza, ponendo all'ordine del giorno tematiche tanto attuali e strategiche quanto in grado di toccare tutti da vicino, come potrebbe essere ora la questione del riarmo/difesa comune. Potrebbe essere recuperato il modello della Conferenza sul futuro dell'Europa, con l'allestimento di *panels* europei e nazionali di cittadini, anche attraverso il supporto di piattaforme digitali multilingue e di iniziative allestite altresì a livello sub-statale.

Insomma, la progettualità politica va risvegliata proprio nella ricerca del contatto e dello scambio aperto e trasparente con i cittadini europei, anziché attraverso scelte poco spiegate, mal comunicate e calate dall'alto. In quanto le istituzioni europee paiono ben presenti e ormai tendenzialmente conosciute, il loro stimolo, benché anzitutto rivolto a recuperare il contatto ed il dialogo con la cittadinanza, è destinato a riversarsi, in via riflessa, nello stimolo di movimenti, gruppi e partiti politici, per la *ri-assunzione di un ruolo di mediazione ed intermediazione politica* che da molto, troppo tempo, risulta in grave crisi. L'occasione, per attivare tale canale, potrebbe essere la questione della difesa comune, a fronte di rischi comuni relativi alla sicurezza, che tanto ha di scelta intrisa di essenziale politicità.

La "difesa comune" può essere una grande opportunità di dialogo e scambio, nonché di solidarietà e di maturazione fiduciaria tra Stati membri, purché non la si affondi, ancora una volta, nel *mare magnum* composto dal connubio tra mercato, produttività, competitività, crescita. Esigenze sacrosante, senz'altro. Ma nuovamente ripiegate in ottica di interesse privato, quindi un "humus" non propizio alla reciproca fiducia ed alla conseguente solidarietà, semmai volto ad annichilire tali istanze. A fronte dei complessi scenari geopolitici che si vanno delineando, non si tratta quindi solo di favorire, attraverso la possibilità di attivazione dell'*escape clause* (clausola di salvaguardia), la spesa pubblica statale per armamenti e munizioni, ricerca e innovazione nel settore della difesa; non si tratta solo di creare un fondo a cui gli Stati possono attingere per prestiti (il cd. SAFE-Security and Action for Europe); o di aggregare la domanda a livello europeo e gestire in modo congiunto gli acquisti e gli appalti in materia militare per renderli più efficienti ed economici, oltre che guidati da una "preferenza europea" e, in ogni caso, dalla diversificazione dei *partners* commerciali, per ridurre il rischio di dipendenze; non si tratta unicamente di consentire il ri-orientamento dei finanziamenti ottenuti sui fondi per la coesione a finalità di difesa; e neppure si tratta solo di semplificare la normativa esistente per superare *red-tapes*, favorire gli investimenti industriali e sviluppare una politica industriale europea per la difesa¹²⁶. Tutto ciò, che è tutto quanto si trova nella documentazione europea relativa al programma ReArm Europe, vale a creare una "comunità di interessi", non una "comunità di reciproca fiducia", qualificata da una progettualità politica comune. A quest'ultimo riguardo, si tratta semmai di creare un «sistema sovranazionale di difesa», autonomo e distinto da quello nazionale, sul modello della BCE, come è stato suggerito da parte della dottrina¹²⁷, qualificando la difesa quale «bene pubblico europeo», come sollecitato da altra parte di dottrina¹²⁸, quindi approdando al risultato non riuscito con il Trattato del 1952 sulla Comunità

¹²⁶ Cfr. il *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, del 19 marzo 2025.

¹²⁷ S. FABBRINI, *Sicurezza e pace: la Ue oltre il sentimento*, in *Il Sole 24Ore*, 16 marzo 2025.

¹²⁸ M. BUTI, F. NICOLI, *Modello Schengen per la difesa comune Ue*, in *Il Sole 24Ore*, 12 gennaio 2025.

Europea della Difesa¹²⁹. Certo è che, se di “riarmo” si tratta, a maggior ragione vanno presidiati i “canali” giuridici del rispetto dello Stato di diritto e del principio di solidarietà, di cui si parlava in precedenza (*supra* §§ 3.1. e 3.2.).

Quella citata è un’opportunità, che potrebbe fare da fucina per rinvigorire pensiero, dialogo e fiducia di respiro e portata europei, come del resto ce ne potrebbero essere altre. In ogni caso, i “catalizzatori giuridici” della fiducia tra Stati non bastano, così come del resto non basta il terreno comune rappresentato da libertà e diritti fondamentali (e qui si torna a quanto si argomentava nel § 1)¹³⁰. Come evidenziato da Adriana Apostoli, la solidarietà di fatto non può essere ridotta a mera conseguenza delle libertà e dei diritti fondamentali, rappresentandone semmai la necessaria premessa¹³¹.

In definitiva, solidarietà normativa e solidarietà di fatto¹³² devono andare mano nella mano ma, per radicarsi tra Stati membri, entrambe presuppongono lo sviluppo di una reciproca fiducia tra i medesimi. Fiducia che, a sua volta, implica il diffondersi di una *cultura politica dal pensiero autenticamente europeo*, disponibile ad abbandonare il vecchio vizio dei governi e dei *leaders* politici nazionali di “strumentalizzare” l’appartenenza all’Unione europea a loro “uso e consumo” elettorale. Solo così una composita realtà come l’UE può consolidarsi nella sua dinamica funzionale.

E qui, mi pare, possa essere inserita la richiamata necessità di un’“opera maieutica” da parte delle istituzioni europee, ad onore dei “natali” delle Comunità, vocate alla creazione della “pace e giustizia” tra le nazioni (per recuperare la “presbiopia”¹³³ dell’art. 11 della nostra Carta costituzionale), ancor più preziosa a fronte del riemergere, a livello globale, di contrapposizioni frontali tra Stati.

¹²⁹ S. CASSESE, *L’Europa si difenda*, in *Corriere della sera*, 14 marzo 2025.

¹³⁰ In tal senso, A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti tra solidarietà*, cit.

¹³¹ Come evidenzia A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 16, «l’assunzione a regola giuridica della solidarietà non può ridursi a mera conseguenza della positivizzazione delle libertà fondamentali, bensì eventualmente porsi come una necessaria premessa affinché queste ultime posano essere rese effettive e pertanto garantite»; in aggiunta (p. 37), l’A. ritiene che «il principio di solidarietà rappresenta un *primus inter pares* tra i principi costituzionali, destinato a realizzare, anche attraverso precise disposizioni legislative, quel livello minimo di omogeneità sociale».

¹³² Per il concetto di solidarietà come «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente», cfr. Corte cost., sentenza n. 75/1992, punto 2 del considerato in diritto.

¹³³ Parafrasando la nota espressione di Piero Calamandrei: cfr. ora A. CELOTTO, *La Costituzione presbite*, Bompiani, Milano-Firenze, 2022.