

Studi di **federalismi.it**
Rivista di diritto pubblico italiano
europeo e comparato

WHERE IS EUROPE GOING?

PRIN
2017

Federico Savastano

Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea



G. Giappichelli Editore – Torino

Premessa

Questo volume si inserisce in un percorso di ricerca che si era aperto ormai qualche anno fa con la redazione della tesi di laurea in Diritto pubblico, di cui relatore fu Beniamino Caravita. Quando mi presentai per *chiedergli la tesi*, come si dice in gergo, mi rispose con una proposta che raccolse presto il mio entusiasmo: “*Voglio dimostrare che negli ordinamenti degli Stati nazionali c’è molta più Europa di quello che non si percepisca. Voglio andare a leggere le normative nazionali e vedere il dato quantitativo: la sostanza!*”. Quel percorso, per quanto mi riguarda, è proseguito durante il dottorato e poi, in seguito, con le ricerche sui profili costituzionali della Brexit. Lo studio qui proposto, che prende le mosse dall’allargamento dell’Unione per valutarne le implicazioni costituzionali a livello nazionale e sovranazionale, rappresenta in qualche modo la chiusura di un cerchio, costruito intorno al dialogo e al confronto con uno studioso – con un *Maestro* – che con le sue intuizioni e i suoi scritti – soprattutto nell’ultima parte della sua produzione – ha messo al servizio della comunità scientifica (ma non solo!) una lettura innovativa, lucida e razionale del fenomeno europeo, applicandovi una nozione di *federalizing process* declinata secondo le peculiarità dell’ordinamento sovranazionale.

Il suo pensiero prendeva infatti le mosse dai suoi studi sui modelli federali, che lo avevano portato alla fondazione dell’*Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo* (orgogliosamente membro di IACFS, la *International Association of Centers for Federal Studies*), e alla luce dei quali aveva orientato le sue preziose e ancora oggi imprescindibili riflessioni sul regionalismo italiano. Il suo *Lineamenti di diritto costituzionale regionale e federale* (Prima edizione 2006, con copertina gialla, seconda edizione 2009, in copertina blu, entrambe per i tipi di Giappichelli) riflette chiaramente questa impostazione, con l’ampia apertura dedicata all’analisi, anche comparata, dei modelli federali.

Come è noto, Beniamino Caravita iniziò progressivamente ad applicare il concetto di *modello federale* all'Unione europea, evidenziandone le caratteristiche e le peculiarità rispetto agli altri modelli noti, ma inquadrandola comunque nel novero dei modelli federali esistenti. Di qui l'utilizzo e la rielaborazione del concetto di *federalizing process* di Friedrich, e un nuovo testo – *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo* (Jovene, 2012) – che inizia a dar conto di questa evoluzione.

La definitiva sistematizzazione del pensiero caravitano sul *federalizing process europeo* si ha in *Quanta Europa c'è in Europa*. Anche qui due edizioni (2015 e 2020) per i tipi di Giappichelli, ma due versioni molto diverse tra loro: nella seconda si aggiunge il sottotitolo *Percorsi e prospettive del federalizing process europeo* e l'analisi di diritto costituzionale europeo viene svolta inquadrando questa volta l'Unione europea nel tema più ampio degli studi sul federalismo.

In questo breve *excursus*, c'è l'evoluzione di una parte delle ricerche di uno studioso che ha segnato profondamente il pensiero giuridico degli ultimi decenni, e lo ha fatto accompagnando la speculazione scientifica alla formazione dei giovani aspiranti allievi che ha saputo coinvolgere in questo percorso.

Lo studio che si propone in questo libro intende così inserirsi – ad un livello ovviamente non paragonabile – in questo filone di ricerca.

Il volume è pertanto *inevitabilmente* dedicato alla memoria di Beniamino Caravita, costituzionalista innovatore e visionario, studioso curioso e intuitivo, docente appassionato e coinvolgente.

Maestro. Del diritto costituzionale e di molte altre cose di cui gli sono grato.

Allargamento e Costituzione

*Dove va l'Europa?*¹ Così si interrogava Beniamino Caravita nel titolo dell'ultimo progetto di ricerca di interesse nazionale vinto in qualità di *Principal Investigator*, nell'ambito del PRIN 2017, ritenendo, insieme al gruppo di ricerca da lui costituito, che fosse giunto il momento di rileggere il *federalizing process* europeo per comprenderne le prospettive, le direttrici e prospettare, appunto, una nuova direzione.

Le ragioni di quella riflessione erano dettate dalle diverse sfaccettature della crisi che stava da tempo fronteggiando l'Unione europea: la crisi finanziaria, la questione migratoria, Brexit, la crisi dello Stato di diritto in alcuni Paesi dell'est, il tema delle riforme istituzionali possibili e/o necessarie.

Questo scenario è stato poi aggravato da due eventi non previsti ma dalla portata dirompente.

In prima battuta, la pandemia da Covid-19 ha comportato una vera e propria rivoluzione nello stile di vita dei cittadini europei e ha condotto tanto l'ordinamento dell'Unione quanto quelli dei suoi Stati membri a riflettere sugli strumenti giuridici, politici ed economici necessari per gestire l'emergenza in modo sistemico a livello nazionale e sovranazionale².

¹B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, n. 7, 2019, pp. 2-28.

²Evidenzia N. LUPO, *L'impatto del Covid-19 sulle istituzioni: stress test o fatto costituzionale?*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 11, come la pandemia abbia inciso sulle regole di funzionamento, le caratteristiche strutturali e le prassi delle istituzioni, a tutti i livelli.

Passata la fase acuta della pandemia – ma non certo la necessità di fronteggiarne gli effetti – l’invasione dell’Ucraina da parte dell’esercito russo ha costretto gli Stati dell’Unione europea a dover affrontare un pericolo che speravano di aver scongiurato proprio grazie al processo di integrazione: quello della guerra.

Il Covid-19 e il conflitto russo-ucraino hanno reso pertanto più complesso un quadro già di per sé non facile per l’Unione europea, spingendola oggi – nel bel mezzo di una *crisi multidimensionale*³ – ad una ancor più profonda riflessione su se stessa.

Per rispondere all’interrogativo di partenza – *Dove va l’Europa?* – occorre fare un passo indietro e chiedersi, alla luce soprattutto di questi due nuovi fatti dirompenti, *cosa è l’Europa?*

Pandemia e guerra, per ragioni diverse, in modi e in tempi diversi, hanno riaperto il dibattito sulla natura stessa dell’Unione europea, in particolare sulla sua capacità di dare risposte unitarie a problemi comuni⁴.

Se guardiamo all’emergenza sanitaria, l’Unione avrebbe potuto uscirne disfatta, o quantomeno ridimensionata⁵, sia per la contrazione economica che ne è conseguita, sia per le forti limitazioni a pilastri anche simbolici dell’integrazione, quali la libera circolazione dei cittadini. La risposta europea a questa crisi globale è stata efficace grazie al funzionamento dei meccanismi di solidarietà⁶ e alla decisione con cui le istituzioni europee hanno adottato misure significative, soprattutto in campo economico. Non è stata forse una risposta immediata, in ragione del dazio che i meccanismi decisionali europei devono pagare alla *governance* multilivello e al riparto di competenze tra Unione e Stati membri: le decisioni prese secondo procedure giuridico-istituzionali sono state più rapide ed efficaci; quelle che prevedevano la

³ E. MORIN, *Le 15 lezioni del coronavirus. Cambiamo strada*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2020, p. 23.

⁴ Vedi A. POGGI, *Dove va l’Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell’UE*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, pp. 439-440.

⁵ Così A. MARTINELLI, *L’Unione europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in A. PAPA, F.G. PIZZETTI, F. SCUTO (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 548.

⁶ Si veda G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus.it*, numero speciale “L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive”, 2020, pp. 77-113.

necessità di un accordo politico di indirizzo tra i governi degli Stati sono state più problematiche⁷.

La guerra in Ucraina costituisce peraltro necessariamente un momento chiave nella storia del processo di integrazione, per una serie di ragioni soprattutto politiche, che non possono però non avere riflessi sul piano istituzionale.

Innanzitutto, si tratta di un “*ritorno della storia in Europa*”⁸, nel senso che per la prima volta siamo di fronte ad una guerra che vede l’Europa al centro dello scenario bellico. Non un coinvolgimento come unico attore, né tantomeno una partecipazione militare diretta, ma il ruolo dell’Europa nello scacchiere internazionale è una delle ragioni che ha contribuito a determinare le radici del conflitto. Basti pensare ai prodromi della guerra, da individuarsi simbolicamente nell’*Euromaidan*, quella sorta di *rivoluzione europeista* in cui migliaia di manifestanti presidiarono per giorni, nel novembre 2013, Piazza Indipendenza a Kiev, determinando la caduta del governo guidato dal filorusso Viktor Janukovyč.

È evidente come le cause di una guerra siano sempre complesse e non possano ricondursi ad un singolo fattore, tantomeno ad un singolo evento: gli equilibri oggi in discussione coinvolgono, oltre alla Russia, anche Stati Uniti e Cina. E proprio in questo delinearci di superpotenze che reclamano le proprie sfere di influenza è necessario interrogarsi sul ruolo dell’Unione europea, sulle sue prospettive e sulle sue reali possibilità di agire autonomamente sullo scenario globale.

I profili di interesse sono diversi e tra loro profondamente legati. C’è l’aspetto militare: l’Unione europea è collocata saldamente dalla parte atlantica del mondo e si è finora protetta sotto l’ombrello NATO per quel che riguarda le questioni inerenti la difesa. La realtà è che

⁷ Secondo M. BORDIGNON, *La crisi pandemica e il futuro delle istituzioni europee*, in *Osservatorio monetario*, n. 2, 2020, p. 3, “[...] l’Europa ha reagito alla crisi del coronavirus in modo vigoroso e tempestivo, sia con misure congiunturali che con azioni di lungo periodo, potenzialmente in grado di aumentare il grado di integrazione tra i paesi membri. È stato il risultato dell’azione contrastante delle due “Europe” che coesistono nell’Unione Europea, l’Europa sovranazionale, rappresentata dalle istituzioni comunitarie, e quella intergovernativa, rappresentata dal Consiglio nelle sue diverse configurazioni. La prima si è mossa rapidamente, con le iniziative prese dalla BCE e dalla Commissione, mentre la seconda ha raggiunto il più importante risultato, relativo al New Generation EU, solo dopo lunghe e faticose trattative”.

⁸ P. SELLARI, *Il conflitto russo-ucraino: una visione geopolitica*, in *federalismi.it*, n. 17, 2022, p. iv.

non era mai stata coinvolta in conflitti che la riguardassero così da vicino (la guerra nei Balcani non è paragonabile sia per la situazione complessiva sia per l'estensione territoriale dell'Unione in quegli anni). Ora, con una politica di difesa comune tutt'altro che definita e ad uno stato affatto avanzato, il rischio è quello di rimanere schiacciati e dover subire iniziative prese altrove, senza la possibilità di prendere decisioni strategiche e di sicurezza negli interessi degli Stati membri⁹.

Agli aspetti militari sono legati quelli politici: gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati in termini di rapporti internazionali possono non collimare in tutto e per tutto con quelli degli Stati Uniti. I rapporti commerciali non solo con la Russia ma anche – e soprattutto – con la Cina, hanno un peso enorme sulla stabilità dell'economia europea: se la gestione della crisi da parte degli Stati Uniti dovesse comportare un contrasto prolungato con questi Paesi e se l'Unione non dovesse essere capace di affrancarsi dalle iniziative del pur sempre prezioso alleato d'oltreoceano, l'Europa si troverebbe a subire le conseguenze economiche di scelte che ha contribuito solo in una minima parte a determinare.

Un'azione autonoma presuppone però una forte coesione, il che coinvolge gli aspetti istituzionali: l'adozione di misure comuni di politica estera richiede un'unanimità difficile da raggiungere; i progressi nella politica di difesa comportano una cessione di sovranità ulteriore alla quale molti Paesi non sono ancora pronti; scelte di politica estera – militare e commerciale – determinerebbero l'articolazione di un posizionamento internazionale da parte dell'Unione che potrebbe non corrispondere alle preferenze di alcuni Stati membri.

⁹ Così B. CARAVITA, *Difesa comune, istituzioni comuni come ancora di salvezza dell'Europa e degli europei*, in *federalismi.it*, n. 1, 2019, p. 6: “La difesa comune europea, allora, non è più una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritte nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea. La definizione realistica di linee di difesa comune (pur consapevoli delle difficoltà di una linea unitaria di comando) è una impellente necessità, se si vuole evitare che il nostro continente, solcato da irresponsabili pulsioni di un sovranismo imbello (e sì, oggi spetta al sovranismo l'epiteto che decenni fa si riservava al pacifismo!), nel XXI secolo viva da soggetto passivo la sorte che, come soggetto attivo, riservò al mondo nei secoli precedenti. Andando alla ricerca di una autarchica sovranità nazionale perduta, da riconquistare di volta come polacchi, come italiani, come ungheresi, contro una cattiva burocrazia europea, potrebbe infatti anche succedere che si finisca tutti insieme a fare le colonie di parti del mondo più ricche, più aggressive, più determinate nella difesa dei loro interessi”.

Legata a queste scelte che riguardano gli equilibri globali è la questione non secondaria dei rapporti con l'Ucraina. A partire dal 2004, c'è stato un progressivo avvicinamento dell'Ucraina all'Unione europea, coronato con l'avvio dei negoziati per la definizione di un Trattato di Associazione. La scelta di guardare ad Ovest (UE e NATO), per Kiev, non è stata senza conseguenze e ha costituito un antefatto determinante per comprendere gli sviluppi che hanno condotto alla situazione attuale.

Proprio dopo l'avvio dei negoziati – nel marzo 2012 – i rapporti con la Russia sono iniziati a degradare: la pressione di Mosca iniziò a farsi sentire prima con misure doganali, dunque con la sospensione di prestiti e forniture, infine con ingerenze politiche esercitate grazie ai rapporti privilegiati con il Presidente della Repubblica ucraina Janukovyč, il quale, infatti, si rifiutò di firmare il Trattato sospendendo di fatto il processo di avvicinamento a Bruxelles.

La reazione, come anticipato, e come si avrà modo di approfondire, fu la rivoluzione dell'*Euromaidan* del novembre 2013, con la conseguente caduta del Presidente filorusso e la riconduzione dell'Ucraina nell'alveo di uno Stato democratico, sebbene ancora poco stabile.

Il nuovo governo poté così concludere il Trattato di Associazione con l'Unione europea: la controeazione russa fu l'occupazione militare della Crimea, nel 2014.

Questo breve *excursus*, che sarà ripreso e approfondito in seguito¹⁰, rende l'idea del peso del *fattore Europa* nella crisi ucraina: il governo di Kiev si è rivolto verso Ovest cercando, sul piano militare, di entrare nella NATO, sul piano politico e commerciale, di diventare partner dell'UE, una *partnership* orientata alla piena *membership*.

L'Ucraina di oggi non presenta ancora i requisiti necessari per entrare nell'Unione. Non li presentava neanche prima della guerra: la sua democrazia non poteva definirsi stabile, lo stato di diritto era in fase di consolidamento; la sua economia non era in grado di reggere il peso della *membership* e l'ordinamento dello Stato era ben lontano dal complesso quadro normativo che emerge dall'*acquis communautaire*. I dettagliati e stringenti criteri di Copenaghen imporrebbero a Kiev un percorso di avvicinamento affatto facile e, soprattutto, non breve: a tal proposito, Jean-Claude Juncker, nel 2016, quando era ancora Presidente della Commissione, aveva dichiarato che ci sarebbero voluti an-

¹⁰ Vedi, *infra*, cap. 5.

cora 20-25 anni affinché potesse concludersi il processo di adesione dell'Ucraina.

L'invasione russa ha determinato un cambiamento nei tempi, nei modi e nella natura stessa di questa possibile adesione. Il 23 giugno 2022 il Consiglio europeo ha infatti concesso lo *status* di candidato sia all'Ucraina che alla Moldova, altro Stato che si sente direttamente minacciato dall'espansionismo russo e che, come l'Ucraina, si era affrettato a formalizzare la richiesta di adesione dopo l'inizio delle ostilità¹¹.

La natura del tutto peculiare del contesto spiega in maniera chiara quali siano stati i motivi che hanno spinto gli Stati europei ad accelerare l'accettazione della candidatura e ad aprire un dibattito, di cui si darà conto più avanti¹², circa l'opportunità di abbreviare il percorso di adesione.

Le premesse di politica internazionale qui svolte sono necessarie per comprendere le ragioni dell'analisi che si intende proporre.

L'allargamento dell'Unione europea è tornato prepotentemente di attualità nel 2022: da una parte a causa degli avvenimenti cui si è fatto cenno, dall'altra per l'accelerazione nella programmazione degli ingressi di Albania e Macedonia del Nord, che hanno iniziato i negoziati di adesione con la fase di valutazione del recepimento dell'*acquis communautaire*.

Per decenni, la Comunità ha scelto i propri membri secondo logiche esclusivamente politiche¹³. Nel corso del tempo ha progressivamente proceduralizzato l'iter di adesione, dapprima chiarendo la necessità essere Stati democratici¹⁴, poi – in vista del grande allargamento ad est del 2004 – elaborando i criteri di Copenaghen, che hanno dato una veste giuridica ai negoziati con gli Stati candidati.

¹¹ Nella stessa occasione il Consiglio europeo ha accordato la *prospettiva europea* – riconoscimento privo di valore giuridico di un generico diritto all'adesione – alla Georgia, che aveva anch'essa presentato domanda di adesione il 24 febbraio 2022, dopo l'attacco russo in Ucraina. Vedi, *infra*, cap. 5.

¹² Vedi *infra*, capp. 5-6.

¹³ Si pensi al problematico ingresso del Regno Unito, che ha dovuto attendere che cadesse il veto francese voluto da de Gaulle per riuscire ad entrare a far parte delle Comunità europee nel 1973, dieci anni dopo la prima domanda di adesione.

¹⁴ Si pensi in questo caso a Grecia, Portogallo e Spagna, i cui ingressi sono avvenuti negli anni Ottanta in seguito alle domande presentate a fine anni Settanta, dopo la caduta dei regimi dittatoriali che li avevano caratterizzati.

Questi criteri peraltro sono tutt'altro che meramente formali: essi consentono alle istituzioni europee di valutare l'effettiva applicazione del diritto dell'Unione in chi si sta apprestando a diventarne parte, in modo da garantire – all'Unione, ai suoi membri e al candidato stesso – una *membership* stabile e vantaggiosa per tutti i soggetti coinvolti¹⁵.

Gli sforzi che uno Stato deve compiere per candidarsi e poi aderire sono dunque elevati, anche perché non riguardano solo la tipologia degli interventi da operare sul proprio ordinamento interno, ma anche la quantità di materie rispetto alle quali doversi adeguare al *corpus* dell'Unione¹⁶.

Studiare ciò che viene chiesto a chi vuole entrare nell'Unione fornisce una base per rispondere all'interrogativo *cosa è l'Europa?*

¹⁵ Il concetto è ben chiarito dalle dichiarazioni dell'allora Commissario per l'allargamento Stefan Füle, rilasciate in occasione del 10° anniversario del grande allargamento ad est, a Bruxelles, il 30 aprile 2014: “*La politica di allargamento dell'UE contribuisce alla sicurezza e stabilità dell'Europa; ci consente di diventare più forti e di promuovere i nostri valori e permette all'Europa di svolgere il suo ruolo di protagonista sulla scena mondiale*”.

¹⁶ Ce lo insegna Beniamino CARAVITA in larga parte della sua ultima produzione. Soprattutto in B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Giappichelli, Torino, 2020, il cui titolo fa riferimento proprio al dato quantitativo dell'impatto del diritto europeo sugli ordinamenti degli Stati membri (pp. 123-127) e degli Stati candidati (pp. 128-131). Nel 2012, la Rivista *federalismi* ha dedicato una serie di editoriali al tema della dimensione europea di alcuni ambiti giuridici fondamentali. Si ricordano in proposito S. STAIANO, *La Costituzione e il suo contesto. Dimensione nazionale e dimensione europea*, in *federalismi* n. 1, 2012; L. VIOLINI, *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e case law nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti*, in *federalismi* n. 1, 2012; U. TRIULZI, *La dimensione europea delle politiche di sicurezza in Italia*, in *federalismi* n. 2, 2012; G.M. ROBERTI, *La dimensione europea della politica di concorrenza*, in *federalismi* n. 3, 2012; G. NAPOLITANO, *La politica europea per il mercato interno dell'energia e il suo impatto sull'ordinamento italiano*, in *federalismi* n. 4, 2012; T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *federalismi* n. 5, 2012; M. DE POLI, *Riflessioni sulla dimensione europea della disciplina bancaria*, in *federalismi*, n. 6, 2012; A. SCIAUDONE, *La dimensione europea delle politiche agricole*, in *federalismi*, n. 7, 2012; A. POGGI, *Politiche nazionali di riforma dei sistemi universitari e processo di integrazione europea: autonomia della didattica e accentramento della ricerca*, in *federalismi*, n. 8, 2012; F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *federalismi*, n. 11, 2012; R. RORDORF, *La dimensione europea dei mercati finanziari*, in *federalismi*, n. 13, 2012; A. CELOTTO, *La dimensione europea delle fonti del diritto*, in *federalismi*, n. 14, 2012; S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in *federalismi*, n. 15, 2012; M. CECCHETTI, *La dimensione europea delle politiche ambientali, un acquis solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, n. 16, 2012.

L'identità dell'Europa è un'identità non unitaria ma plurale, costituitasi in una dialettica senza soluzione di continuità tra fattori diversi entrati in relazione tra loro, sia dal punto di vista cronologico – armonizzazione tra esperienze e idee dell'Antico ed eventi e concetti del Moderno – sia dal punto di vista culturale, con particolare riferimento all'interazione con mondi *diversi ed esterni* che si sono nel corso della storia affacciati ai confini – sia geografici che, appunto, culturali – del Vecchio Continente.

Questa identità composita ha dato forma a una storia fatta di momenti di unità e comunanza di valori.

Bisogna dunque leggere la storia del continente europeo come un alternarsi di momenti di unità e frammentazione¹⁷, che si sono susseguiti in una dialettica continua, lasciando ciascuno un'eredità che è andata ad arricchire quel tessuto plurale che è la matrice dell'Europa quale oggi la si conosce¹⁸.

Una matrice che ha creato un sistema di valori che accomuna tutti gli Stati membri e che oggi è il principale strumento per distinguere ciò che è Europa da ciò che Europa non è. L'idea stessa di Europa nasce infatti per contrasto nei confronti di ciò che era al di fuori e di ciò che era diverso: Greci e Persiani, Romani e Barbari, Occidentali e Orientali, Cristiani e Musulmani¹⁹.

Allo stesso modo oggi i confini dell'Europa non sono ormai meri confini geografici, ma la delimitazione di uno spazio di condivisione di valori costituzionali comuni e democrazia.

Individuare quali siano questi valori equivale ad individuare quali sono i caratteri dell'integrazione europea. L'Unione europea del resto è stata da sempre in grado di proporsi come raccoglitrice, catalizzatore e creatore di un sistema di diritti e di valori uniforme ereditato e riproposto con una veste nuova agli Stati membri che la compongono.

Quel complesso di norme ricavabili da tutte le fonti dell'ordinamento europeo che costituisce l'*acquis communautaire* corrisponde ad

¹⁷ Così B. CARAVITA, *I valori europei all'epoca del Coronavirus*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, p. 435: “*La storia ci insegna che nel nostro continente a fasi di grande unità possono succedere fasi di drammatiche frammentazioni e che le crisi, e la loro gestione, possono dare la spinta definitiva in una direzione o nell'altra*”.

¹⁸ Sul tema, P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

¹⁹ Lo spiega chiaramente F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, 8ª edizione, Laterza, Bari, 2010.

una carta d'identità dell'Unione: vi si ritrovano i valori e le tradizioni costituzionali comuni, i principi politici ai quali si ispira; vi si ritrovano i meccanismi della condizionalità finanziaria, dei valori di deficit concessi in rapporto al PIL, le regole della concorrenza e del mercato; le quattro libertà, la pesca, e tutte le materie in cui la legislazione europea è sostanzialmente uniforme.

In altre parole, agli Stati candidati viene chiesto di diventare tutto ciò che l'Europa è già. Ed è pertanto dalle richieste che vengono fatte a questi Paesi – e quindi dall'analisi dei negoziati per la loro adesione – che può osservarsi cosa è l'Europa oggi: guardare a cosa devono diventare gli ordinamenti degli Stati candidati per capire cosa sono gli ordinamenti degli Stati membri.

Lo studio qui proposto intende compiere questo percorso con l'obiettivo di inquadrarlo nel dibattito sul rapporto tra identità costituzionale, identità nazionali e integrazione europea²⁰.

Il tema dei mutamenti costituzionali negli Stati dell'Unione non è distinto, sotto il profilo sostanziale, da quello dei mutamenti che vengono richiesti agli Stati che in essa vogliono entrare. Né il loro percorso di adesione – e ancora di più il loro ingresso – è neutro in termini di definizione dei caratteri dell'integrazione europea.

Il processo di integrazione è infatti in continuo divenire²¹, e coinvolge continuamente l'ordinamento sovranazionale e gli Stati che contribuiscono a determinarlo. Esso non è statico né chiuso, non si realizza compiutamente in se stesso, e la sua intrinseca e inevitabile apertura mantiene aperti e dinamici anche gli ordinamenti degli Stati che vi partecipano²².

Si basa, in altre parole, su un dialogo in costante tensione con gli Stati membri, su una dialettica dalla quale scaturisce continuamente una nuova identità comune, che si mette subito nuovamente in rappor-

²⁰ Si accoglie qui la distinzione tra identità costituzionale e identità nazionale definita da T. CERRUTI, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, in *federalismi.it*, n. 24, 2014, pp. 8-9.

²¹ Dichiarazione di Atene del 16 aprile 2003, siglata in occasione della firma dei Trattati di adesione del V allargamento: *“Il nostro progetto collettivo – la nostra Unione europea – è dinamico. La nostra natura profonda È un continuo rinnovamento che trae ispirazione dalla ricchezza delle nostre tradizioni e della nostra storia”*.

²² A. MANZELLA, *Lo Stato «comunitario»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2003, p. 288, parla di *“rete giuridica di comunicazione interattiva”*, per sottolineare come gli Stati nell'Unione siano *“entità aperte e dinamiche, non monadi chiuse e statiche”*.

to con gli ordinamenti statali: quella “*tensione continua che si risolve incessantemente in processi di integrazione*”²³ su cui si fonda l’ordinamento giuridico nella teoria dell’integrazione di Smend.

Un nuovo Stato membro si inserisce in questa tensione, e diventa un nuovo attore nella dialettica con il centro del sistema, iniziando a formarsi ad esso e, contemporaneamente, a formarlo con la propria identità.

Così l’adesione diventa ancor di più un momento costituzionalmente rilevante per l’Unione europea. Ma lo diventa anche per gli Stati membri: se nuovi Stati interagiscono con l’ordinamento sovranazionale, ci saranno nuovi attori che ne determineranno i contenuti, incidendo così sul complesso di norme e valori con cui lo Stato già membro da tempo si confronta in tensione dialettica.

In quest’ottica, ben si comprende la *ratio* dell’art. 49 TUE, che identifica nei valori di cui all’art. 2 TUE requisito fondamentale per presentare la domanda di adesione: se uno Stato vuole entrare nella dialettica complessiva e contribuire all’ordinamento dell’integrazione proprio dell’Unione, non può non presentare i canoni propri delle liberal-democrazie. Non può, in altri termini, discostarsi da quel blocco di valori condivisi che sono il cuore e il prodotto delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri.

Né gli Stati membri possono essere disposti ad accogliere un ordinamento troppo distante dal proprio, dato che, come detto, ne riceverebbero comunque una – seppur probabilmente contenuta e indiretta – contaminazione: un monito in questo senso peraltro è stato offerto dalle problematiche sorte in conseguenza dell’allargamento a est del 2004 e dell’inclusione di Stati a democrazia ancora non del tutto stabile²⁴.

²³ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, p. 33.

²⁴ Secondo A. POGGI, *Unione europea e territorio: problemi e prospettive*, in T. CERRUTI, A. POGGI (a cura di), *Territorio e territori nell’Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 31, 2020, p. vi, “*che l’allargamento territoriale dell’Unione fosse problematico lo si sapeva, che sarebbe occorso già dal 2004 mettere mano a incisive modifiche della dimensione politica dell’UE era altrettanto noto, ma ora è emersa la reale dimensione del problema: una possibile frattura tra due Europee, o forse una frattura tra tante Europee, in particolare tra quella nordica e quella mediterranea*”. Approfondita e originale in questo senso è l’analisi condotta O. POLLICINO, *Allargamento dell’Europa ad est e rapporto tra corti costituzionali e corti europee. Verso una teoria generale dell’impatto interordinamentale del diritto sovranazionale?*, Giuffrè, Milano, 2010.

Le nuove adesioni comportano dunque l'allargamento di quello spazio comune in cui si realizza la dialettica dell'integrazione. Nuovi Stati che entrano a partecipare, insieme agli altri membri e in condizione di parità con essi, a quel "*lungo e ininterrotto processo costituente che non ha ancora raggiunto un ordine definitivo*"²⁵ e che probabilmente è destinato a non raggiungerlo. È stato pensato per non raggiungerlo.

Gli ordinamenti degli Stati che prendono parte a questo processo sono, come detto, *aperti e dinamici*, sia in un'ottica ascendente, quindi capaci di incidere sulla determinazione dei caratteri dell'ordinamento sovranazionale, sia in fase discendente, quindi disposti ad intervenire sulle proprie norme costituzionali in nome dell'integrazione²⁶.

Questi mutamenti costituzionali – indipendentemente dal fatto che si traducano in effettive revisioni o che siano tacitamente operati con altri strumenti – sono parte integrante del processo di integrazione. Non sono un prezzo da pagare: costituiscono la natura stessa del processo di integrazione, che altrimenti non potrebbe esistere nella sua forma attuale²⁷.

Apprezzare i mutamenti *a priori* che svolgono gli Stati candidati consente di rileggere quelli che si sono verificati nell'ordinamento costituzionale di uno Stato membro nel corso di tutta la sua *membership*. Se lo Stato candidato ritiene di non voler operare le modifiche necessarie, semplicemente non entra; allo stesso modo, se uno Stato mem-

²⁵ Così A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*, n. 20, 2018, p. 3, che evidenzia come "*Nell'Unione europea, non essendoci un ordine giuridico stabilito da una costituzione, ma un processo costituente permanente, quella che pure potrebbe sembrare attività di attuazione, è propriamente costruzione di un ordine in fieri, che perciò nelle sue manifestazioni più recenti (segnate dal succedersi dei trattati), si presenta diverso da quelle immediatamente precedenti*".

²⁶ ID., p. 5: "*Proprio per effetto dell'embricazione costituzionale tra ordinamenti statali e europeo, l'ordo ordinans che si svolge nella dimensione europea incide su entrambi, forgiandoli continuamente*". Si veda anche B. CARAVITA, *Quanta Europa*, cit., nonché ID., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli, 2012.

²⁷ Sempre A. MORRONE, *op. ult. cit.*, p. 24, conclude la propria riflessione sostenendo che "*Una ricerca sull'integrazione come processo di unificazione dovrebbe riportare l'attenzione degli studiosi e dei cittadini nella corretta prospettiva. Se l'obiettivo è un'Europa unita, e l'azione delle istituzioni europee e di quelle nazionali vanno in questa direzione, il mutamento costituzionale è ad un tempo inevitabile e necessario*".

bro non conforma la propria costituzione ai continui mutamenti del processo di integrazione, finirà per scontrarsi con l'ordinamento sovranazionale. A difesa della propria Costituzione, potrà scontrarsi opponendo dei controlimiti, la cui *ratio* è proprio quella di tutelare l'identità costituzionale degli Stati membri; potrà decidere che il compromesso è talmente insostenibile da ritenere più opportuno abbandonare l'Unione europea, come fatto dal Regno Unito; potrà semplicemente rimanere inerte e rifiutarsi di operare i mutamenti necessari, chiamandosi fuori dall'armoniosa tensione integrativa dell'Unione, finendo in questo modo in un circolo che lo porterà ad un distacco sempre più ampio dai principi europei, con il rischio di assumere derive che lo allontanano altresì dai valori comuni.

Essi sono il fondamento e lo scopo dell'Unione. Un tracciato interessante in questo senso emerge dalla lettura combinata degli artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea: nell'art. 2 TUE, i valori fanno il proprio ingresso nei trattati come *comuni agli Stati membri*; l'art. 3, par. 1, TUE, li individua invece come prerogativa dell'Unione che, dunque, li ha fatti propri (*L'Unione si prefigge di promuovere [...] i suoi valori*); l'art. 3, par. 2, TUE, li mette in relazione ai cittadini, quasi chiudendo un cerchio e facendoli tornare da dove promanano. Nel par. 2 dell'art. 3 TUE, l'Unione *offre ai cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia*²⁸: dagli Stati all'Unione, poi dall'Unione ai cittadini, i valori diventano la caratteristica che identifica il rapporto tra ordinamento sovranazionale e cittadini degli Stati membri, tra *governanti e governati*, facendosi così elemento distintivo di una forma di stato comune, che da essi promana²⁹.

Aderire all'Unione europea significa dunque rispecchiarsi in una forma di stato ben definita, caratterizzata da libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto e dal rispetto della dignità umana e dei diritti umani (art. 2 TUE).

²⁸ G. RAIMONDI, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e tutela multilevel dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia a vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, pp. 27-38 evidenzia come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia stato un fattore di integrazione e di promozione della tutela dei diritti fondamentali.

²⁹ Vedi T.E. FROSINI, *La dimensione europea della forma di stato e di governo*, in *federalismi.it*, n. 5, 2012, pp. 1-2. Più diffusamente, F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005.

Significa altresì sposare un modello di società, il cui scopo è il benessere delle persone³⁰, in cui i cittadini vivono in uno spazio libero, sicuro e senza frontiere³¹, basato su un'economia di mercato, ma che è *economia sociale di mercato*³², orientata ad una crescita sostenibile ed equilibrata; senza discriminazioni e che vive della ricchezza delle proprie differenze³³.

Questo modello *non* è l'unico modello al quale uno Stato può ispirarsi e oggi *non* è il modello più diffuso, anche e soprattutto tra le grandi potenze mondiali. È un modello diverso dai regimi autoritari come quello cinese, o dalle democrazie illiberali, come quella russa, ma anche dalla democrazia americana, così fortemente competitiva e liberista.

L'allargamento ai Balcani e la domanda di adesione ucraina si distinguono dai precedenti allargamenti proprio in ragione di questa "maggiore offerta" tra cui poter scegliere e proprio per le differenze e le peculiarità dell'offerta che presenta l'Unione europea. Non si può optare per l'Unione come mera scelta di politica internazionale: all'Unione si aderisce *prima* assumendone i valori nel proprio ordinamento e *poi* promuovendoli nel contesto internazionale, dato che essi implicano altresì l'adesione a un *modo* peculiare di essere attori globali³⁴.

A supporto di questo ragionamento, nel corso di questo lavoro si darà conto delle dinamiche del processo di allargamento tanto a livello europeo quanto a livello di singoli ordinamenti nazionali, articolando lo studio in tre fasi.

In primo luogo, si rileggerà la procedura di adesione all'Unione europea, come disciplinata dall'art. 49 TUE, per valutarne la *ratio* e le conseguenze giuridiche. In questo senso, si procederà ad un'analisi

³⁰ Art. 3, par. 1, TUE.

³¹ Art. 3, par. 2, TUE.

³² B. CARAVITA, *I valori europei all'epoca del coronavirus*, cit., p. 434.

³³ Art. 3, par. 3, TUE.

³⁴ Art. 3, par. 5, TUE, "Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite".

empirica dell'applicazione dell'art. 49 TUE nelle procedure di ingresso degli Stati attualmente candidati, differenziandoli in base allo stato di avanzamento dei negoziati e tenendo in considerazione anche i Paesi *con prospettiva europea*, che hanno presentato domanda ma non hanno ancora ottenuto il riconoscimento dello *status* di candidato ufficiale.

Questa prima fase necessita di essere svolta tenendo presente il contesto diacronico delle varie tappe dell'allargamento dell'Unione europea e operando una lettura sincronica delle differenze riscontrabili negli ordinamenti coinvolti.

La seconda fase consisterà nel valutare il significato, le possibilità e l'impatto di un eventuale ingresso nell'Unione europea di Ucraina e Moldova. In particolare, da una parte si leggeranno le differenze tecniche delle procedure di adesione di questi due Stati, dall'altra si studieranno le conseguenze che una forzatura dei criteri stabiliti per gli altri Paesi potrebbe comportare nel funzionamento del mercato unico europeo e, contestualmente, nella tenuta interna di questi ordinamenti. Potrebbero aversi delle distorsioni? Quali? E quali conseguenze avrebbe sul futuro dell'Europa il fallimento di un simile tentativo? E quali conseguenze potrebbe avere sull'Ucraina entrare nel mercato unico senza avere la forza per reggerne l'impatto? Domande che sorgono da una situazione particolare ma le cui risposte hanno valore di carattere generale e riguardano complessivamente il processo di integrazione.

Questi due passaggi sono funzionali alla riflessione generale, che si ricollega alla domanda iniziale: *cosa è e dove va l'Europa?*

Per decenni, il processo di integrazione ha vissuto come un progresso la trasformazione delle dinamiche politiche – proprie di una organizzazione internazionale – in procedure giuridiche istituzionalizzate – proprie, invece, di un ordinamento costituzionale. E proprio gli allargamenti sono stati il frutto di una decisione costituzionale che ha determinato una rivoluzione – soprattutto nel 2004 – nell'ordinamento costituzionale europeo: ingrandimento del territorio, incremento del numero dei cittadini, aumento del numero degli Stati membri, modificazione significativa della comunità politica di riferimento³⁵.

L'individuazione di criteri per l'adesione rientra in questo schema:

³⁵ Secondo J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2017, p. 617, "la decisione sull'allargamento è stata l'unica e la più rilevante decisione costituzionale adottata negli ultimi dieci anni e probabilmente anche di più".

il passaggio dal negoziato bilaterale prevalentemente politico del pre-Copenaghen ad una procedura istituzionalizzata e codificata nei Trattati.

Da più parti è stato ormai evidenziato come il *lack of democracy* dell'Unione sia stato in gran parte colmato³⁶, mentre persiste un problema di formazione di una volontà comune sul piano politico e, in particolare, sul piano internazionale³⁷.

La crisi ucraina e l'allargamento ai Balcani occidentali potrebbero fornire l'occasione per superare questo scoglio, compiendo il passo forse più grande del *federalizing process* europeo.

Si tratta di un'occasione preziosa per tentare di *recuperare la bussola*³⁸ del processo di integrazione, comprendere le modalità per superare la *crisi esistenziale*³⁹ dell'Unione⁴⁰ e pensare davvero secondo canoni diversi il *futuro dell'Europa*, indagando le modalità con cui promuovere l'azione efficace delle sue istituzioni e quella responsabile dei suoi Stati membri, al di là delle suggestioni di una confusa piattaforma.

³⁶”Il processo decisionale europeo si è sicuramente evoluto verso modelli assimilabili a quelli delle forme di governo parlamentare: gli atti legislativi comunitari sono in larga misura frutto di un procedimento che vede posto sullo stesso piano il Parlamento europeo, quale rappresentanza politica dei popoli europei, e il Consiglio, concepito come una seconda Camera di rappresentanza dei territori, sul modello del Bundesrat tedesco; la Commissione, il cui Presidente è designato dal Consiglio europeo, è legata da un rapporto fiduciario con il Parlamento; è stato ricondotto in un alveo costituzionale un soggetto estraneo, quale era il vertice dei Capi di Stato e di Governo; esiste un catalogo dei diritti e delle libertà; esiste un controllo giudiziario da parte di un soggetto indipendente, che saprà e dovrà resistere alle minacce che provengono da autorevoli Corti supreme nazionali”. Così B. CARAVITA, *I valori europei all'epoca del coronavirus*, cit., p. 436.

³⁷Lo argomentano anche B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *op. cit.*, p. 14: “Ma – paradossalmente – mentre la legittimazione di tipo giuridico-istituzionale è andata progressivamente avanzando, quella di tipo politico si è fermata, fino ad arretrare, lasciando emergere aree di disaffezione, di dissenso, di contrarietà al progetto europeo”.

³⁸U. BECK, *Europa Tedesca. La Nuova geografia del potere*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

³⁹E. MORIN, M. CERRUTI, *La nostra Europa*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2013.

⁴⁰L'immagine è in B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *op. cit.*, p. 14: “[...] Siamo rimasti “tutti senza bussola”, come efficacemente sostenuto da Ulrich Beck nel suo recente libro, ovvero siamo di fronte a quella “crisi esistenziale” dell'Europa di cui parla Edgar Morin”.

