



EDITORIALE – 26 MARZO 2025

Per una vera Unione di diritto: cinque
priorità per l'ordinamento giuridico
dell'Unione Europea

di Federico Casolari

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea

di Federico Casolari

Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: Introduzione. **1.** Fare di necessità virtù: l'utilizzo del diritto primario esistente, senza se e senza ma. **2.** Ripartire dai fondamentali: il rispetto dei valori dell'Unione Europea ed il senso della *membership*. **3.** Una questione di flessibilità: come superare il nodo gordiano delle competenze. **4.** Legiferare meglio, ma per davvero! **5.** Nessuno è un'isola: riscoprire l'importanza del multilateralismo. **6.** Conclusione.

Introduzione

Il 25 marzo 1957 si celebrava a Roma la cerimonia di firma dei Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea per l'Energia Atomica. Le due Comunità, che sarebbero formalmente nate l'anno successivo, si aggiungevano alla neocostituita Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio ed avrebbero dato vita assieme ad essa al fondamento del processo di integrazione poi consolidatosi con la nascita e l'affermazione dell'Unione Europea (UE).

68 anni dopo, le sfide che l'Unione Europea ed i suoi Stati membri si trovano a dover affrontare, benché diverse, richiamano da vicino quelle che caratterizzarono gli anni della fondazione: il ristabilimento della pace in un continente lacerato da un conflitto che ha cambiato gli assetti delle relazioni internazionali; la protezione del libero commercio rispetto al riaffacciarsi di approcci protezionistici e caratterizzati dalla coercizione economica; il contrasto nei confronti delle spinte centrifughe e disgregazioniste sostenute da populismi e movimenti neonazisti e neofascisti. Nel suo editoriale del 12 marzo 2025, Enrico Letta ha individuato con chiarezza cristallina le 5 lezioni sulle quali costruire la reazione europea all'attuale (dis)ordine globale¹.

In questo contributo, vorrei evidenziare cinque priorità che l'Unione Europea ed i suoi Stati membri dovrebbero darsi per garantire, sul piano giuridico, che possa continuare a rafforzarsi l'integrazione avviata nel secolo scorso, consentendo all'Unione di affermarsi davvero come Unione di diritto, vale a dire, per usare la formula coniata dalla Corte di giustizia nella nota pronuncia *Les Verts*, un'Unione nella

¹ E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *federalismi.it*, n. 8, 2025, p. iv ss.

quale “né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratte al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal Trattato”².

L'importanza della dimensione giuridica del processo d'integrazione è del resto tutt'altro che secondaria per le sorti di quest'ultimo. È noto che la costruzione del mercato interno è stata possibile anche (se non soprattutto) grazie all'abolizione – sul piano normativo – degli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi. A ciò hanno significativamente contribuito anche l'efficacia diretta riconosciuta a molte delle disposizioni di diritto UE, così come il primato esercitato da quest'ultimo sul diritto degli Stati membri. Analogo modello si è poi imposto, in tempi più recenti, nel contesto dell'altra fondamentale dimensione politica dell'Unione, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sebbene permangano interi settori di quest'ultimo nei quali lo sviluppo di vere politiche comuni stenta a consolidarsi (si pensi alla politica comune in materia di asilo e immigrazione). Altrettanto nota è poi la circostanza che ha visto l'Unione Europea agire sul piano internazionale come attore normativo globale, un “rule generator” capace di contribuire con efficacia alla elaborazione di quadri giuridici regolamentari tanto a livello bilaterale quanto a livello multilaterale³.

Ma se la dimensione giuridica costituisce una parte significativa, quasi identitaria potremmo dire, dell'integrazione europea⁴, essa non è certo priva di rilievo, in un'ottica più generale, quando si tratta di affrontare le attuali crisi che attraversa la vita di relazione internazionale. Possono richiamarsi al riguardo le parole pronunciate da Aharon Barak, già presidente della Corte suprema israeliana, parole non a caso menzionate anche dall'Avvocato generale Maduro nelle conclusioni da questi presentate in uno dei *leading cases* del costituzionalismo sovranazionale, il procedimento nella causa *Kadi*⁵, e che risultano per certi versi speculari a quanto affermato dalla Corte di giustizia UE in *Les Verts*: “It is when the cannons roar that we especially need the laws [...] Every struggle of the state – against terrorism or any other enemy – is conducted according to rules and law. There is always law which the state must comply with. There are no ‘black holes’.”

1. Fare di necessità virtù: l'utilizzo del diritto primario esistente, senza se e senza ma

Una questione ricorrente nel dibattito sul processo di integrazione europea è quella relativa alla modifica del suo assetto istituzionale, per il tramite di una revisione dei Trattati istitutivi. A conclusione della Conferenza sul futuro dell'Europa, sviluppata tra l'aprile 2021 ed il maggio 2022, il Parlamento Europeo

² Sentenza del 23 aprile 1986, causa 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, punto 23.

³ M. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in *Common Market Law Review*, n. 2, 2004, p. 553 e ss., p. 557.

⁴ Si veda a tal proposito, per tutti, P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration. Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Genève, 1972.

⁵ Conclusioni presentate il 16 gennaio 2008, causa C-402/05 P, ECLI:EU:C:2008:11, punto 45.

ha adottato una risoluzione con la quale si esortava il Consiglio a sottoporre al Consiglio Europeo una serie di richieste volte a riformare i Trattati in base alla procedura di revisione ordinaria prevista dall'art. 48 TUE⁶. Pochi mesi dopo questa prima presa di posizione, l'istituzione parlamentare ha deciso di rinnovare il proprio invito al Consiglio, chiedendo a quest'ultimo di agire "immediatamente e senza alcune deliberazione"⁷. In questa ulteriore risoluzione, peraltro, il Parlamento ha dato vita ad una ambiziosa azione di *restyling* normativo, proponendo 245 emendamenti all'attuale diritto primario dell'Unione.

Come noto, l'esortazione del Parlamento Europeo è caduta sostanzialmente nel vuoto. La ragione è molto semplice: manca a tutt'oggi una maggioranza politica di 14 Stati membri che consenta al Consiglio Europeo di esprimere una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte dal Parlamento Europeo ai sensi dell'art. 48, par. 3, TUE. È difficile peraltro immaginare che questo dato possa modificarsi in modo significativo nel breve periodo. Così come di difficile attuazione appaiono alcune alternative all'avvio di una revisione ordinaria dei Trattati che pure sono state evocate nel dibattito giuridico e politico: il ricorso alle c.d. "passerelle", volte a modificare la modalità decisionale dell'unanimità in Consiglio, trasformandola in quella della maggioranza qualificata (art. 48, par. 7, TUE); l'attivazione di ulteriori forme di cooperazione rafforzata, che vadano ad aggiungersi ai pochi casi sino ad ora autorizzati; lo sviluppo di nuove forme di cooperazione tramite accordi internazionali conclusi dagli Stati membri al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione ma in stretta connessione con esso (come accaduto, per esempio, nel caso del c.d. *Fiscal Compact* o del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità)⁸.

Se così è, occorre allora prendere atto con realismo dell'*impasse* politica e rinviare ad altro momento la riflessione sulla revisione del diritto primario. Nel frattempo, come già si è avuto modo di evidenziare in altra sede⁹, vanno sfruttate il più possibile le potenzialità del diritto primario esistente. Del resto, come si dirà nei paragrafi successivi, le istituzioni dell'Unione hanno già dimostrato una certa "creatività istituzionale" nel reinterpretare il quadro offerto dai Trattati per gestire scenari di crisi¹⁰.

⁶ Risoluzione del Parlamento Europeo, del 9 giugno 2022, sulla richiesta di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati, P9_TA(2022)0244.

⁷ Risoluzione del Parlamento Europeo, del 22 novembre 2023, sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i Trattati, P9_TA(2023)0427, punto 1.

⁸ B. DE WITTE, *Towards a Reform of the European Treaties?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2024, p. 727 e ss.

⁹ F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU After Lisbon. Amending or Coping with Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 93 e ss., p. 129.

¹⁰ *Infra*, paragrafi 2 e 3.

2. Ripartire dai fondamentali: il rispetto dei valori dell'Unione Europea ed il senso della *membership*

Nel momento in cui l'Unione Europea è attraversata da scosse che giungono fino alle sue fondamenta, è proprio a queste ultime che occorre tornare. Occorre, cioè, che l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea sia in grado di preservare gli elementi strutturali che lo caratterizzano, la sua identità “quale ordinamento giuridico comune”¹¹. Mi riferisco ai valori sui quali l'Unione è stata costruita, oggi codificati nell'art. 2 TUE. Come ha recentemente ricordato il Presidente della Corte di giustizia dell'Unione Europea, in occasione della *lectio magistralis* tenuta nel corso della cerimonia di inaugurazione del 937° anno accademico dell'Università di Bologna, “i valori non riflettono solo chi siamo, ma ci indicano anche il fondamento di ciò per cui combattiamo e l'eredità che ci lasciamo alle spalle”¹². Da questo punto di vista, i valori dell'Unione Europea ci ricordano anzitutto il percorso di integrazione sin qui realizzato, che ha fatto dei valori fondanti dei singoli Paesi membri veri e propri valori comuni all'intera Unione¹³. Ma vi è di più. È proprio attraverso il rispetto di questi valori che può preservarsi l'integrazione giuridica che contraddistingue l'ordinamento dell'Unione Europea: “il diritto dell'Unione poggia, infatti, sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE”¹⁴. Tale premessa dà linfa alla mutua fiducia tra Stati membri, che, a sua volta, concretizza la solidarietà di fatto evocata da Robert Schuman nella Dichiarazione da questi pronunciata il 9 maggio 1950.

Queste considerazioni ci portano ad un altro “fondamentale” dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, che occorre riscoprire: il senso della *membership*. Anzitutto, la *membership* all'Unione è fondata sul rispetto dei suoi valori, tale rispetto costituendo uno dei criteri di adesione menzionati dall'art. 49 TUE. Peraltro, così come mutua è la fiducia tra i membri dell'Unione quanto al rispetto dei suoi valori, mutua è anche la *membership* ad essa. In altri termini, l'integrazione giuridica promossa dall'Unione non opera solo tra quest'ultima ed il singolo Stato membro ma anche *tra Stati membri*, sicché gli effetti di una decisione assunta unilateralmente da un Paese dell'Unione ben può riverberarsi – in termini tanto positivi quanto negativi – sugli altri Stati.

Ciò permette di comprendere anche le ragioni per le quali la Corte di giustizia UE abbia ritenuto di reagire con inedita durezza alla pronuncia della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020, che aveva invocato l'argomento dell'*ultra vires* rispetto al *Public Sector Purchase Programme* avviato dalla Banca Centrale

¹¹ Sentenza del 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, punto 232.

¹² K. LENAERTS, *Democrazia, Stato di diritto e solidarietà: sostenere i valori europei*, in *Eurojus.it*, n. 1, 2025, p. 278 e ss., p. 284.

¹³ B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea nei rapporti tra ordinamenti: tra collaborazione, integrazione e identità*, Napoli, 2024.

¹⁴ Sentenza del 6 marzo 2018, *Achmea*, causa C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, punto 34.

Europea nel corso della crisi economico-finanziaria. Iniziative unilaterali assunte dagli Stati membri e volte a mettere in discussione la legittimità del diritto UE, spiega l'istituzione del Kirchberg in un proprio comunicato pubblicato pochi giorni dopo la pronuncia della Corte costituzionale, sono destinate a minare l'uguaglianza degli Stati membri (e quella dei loro cittadini), indebolendo pertanto l'uniforme applicazione del diritto sovranazionale¹⁵.

Analogamente si comprende la ragione per la quale, invocando obblighi di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*, la Corte di giustizia richieda agli Stati UE di astenersi dall'esercitare – o di limitarsi nell'esercitare – proprie prerogative quando si possa prefigurare il rischio di un impatto negativo sul perseguimento degli obiettivi condivisi con gli altri membri. Molteplici sono gli esempi di questo approccio, anche conosciuto come “teoria della limitazione”¹⁶. Un ambito di particolare rilievo interessato da tale teoria è certamente rappresentato dalle prerogative sovrane rispetto all'acquisto e alla perdita della nazionalità alla luce della disciplina sulla cittadinanza UE. La Corte, che ha già avuto modo di pronunciarsi sul tema ricordando che la competenza nazionale deve essere esercitata nel rispetto del diritto UE¹⁷, avrà presto l'occasione di poter nuovamente intervenire, esprimendosi sulla legittimità del *Maltese Citizenship by Naturalization for Exceptional Services by Direct Investment Scheme*¹⁸.

Ancora, la Corte di giustizia ha precisato, nella sentenza relativa al caso *Repubblika*, che la tutela dei valori è anche una condizione imprescindibile per il godimento, da parte degli Stati membri, dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati¹⁹. Detto diversamente, uno Stato membro che dà vita a violazioni non occasionali dei valori dell'Unione Europea farebbe venir meno la condizione essenziale per il godimento dei suoi diritti di *membership*. Si tratta di una affermazione importante, della quale occorre tenere conto in un contesto, quale è quello attuale, caratterizzato da plurimi episodi di *Rule of Law Backsliding* messi in opera da parte di alcuni Stati membri. In effetti, di fronte all'evidente impossibilità di attivare utilmente le procedure previste dall'art. 7 TUE, non si è solo agito al fine di valorizzare il ricorso di infrazione, enfatizzando la portata degli obblighi che concretizzano i valori dell'Unione²⁰. Attraverso meccanismi di condizionalità finanziaria (ad esempio, quello previsto dal Regolamento 2020/2092 su di un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione²¹), che ricordano analoghi strumenti

¹⁵ *Comunicato stampa a seguito della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020*, n. 58/20, 8 maggio 2020.

¹⁶ Conclusioni presentate dall'Avvocato generale Pikamäe l'11 dicembre 2019, *Slovenia c. Croazia*, causa C.457/18, ECLI:EU:C:2019:1067, punto 138.

¹⁷ Sentenza del 7 luglio 1992, *Micheletti*, causa C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, punto 10.

¹⁸ Causa C-181/23.

¹⁹ Sentenza del 20 aprile 2021, causa C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, punto 63.

²⁰ Fino ad evocare la capacità dei valori fondanti dell'Unione di essere essi stessi fonti di obblighi giustiziabili davanti alla Corte di giustizia. Su queste ultime prospettive, sulle quali la Corte UE sarà presto chiamata a pronunciarsi nella causa C-769/22, si v. L.S. ROSSI, “*Concretised*”, “*Flanked*”, or “*Standalone*”? *Some Reflections on the Application of Article 2 TEU*, in *European Papers*, n. 1, 2025, p. 1 e ss.

²¹ In *GUUE* L 433I, del 22 dicembre 2020, p. 1 e ss.

applicati nei confronti dei Paesi terzi destinatari degli aiuti allo sviluppo, si è pure iniziata a consolidare l'idea che si possa procedere, di fronte a violazioni evidenti dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri, a “distacchi parziali” dei vincoli di *membership*, sospendendo linee di finanziamento destinate a detti Stati.

È vero: il diritto dell'Unione non prevede espressamente la possibilità di espulsione di uno Stato che violi in modo sistematico i valori menzionati dall'art. 2. È data solo la possibilità di svincolarsi su base volontaria dal legame di integrazione, attivando la clausola di recesso prevista dall'art. 50 TUE. Occorre, però, iniziare a domandarsi – di fronte ad evidenti disallineamenti rispetto alla base valoriale dell'Unione – se non si possa “tornare” al diritto internazionale, da cui, in fondo, il diritto UE origina. E se non si possa, per esempio, invocare l'attivazione della *material breach clause* prevista dall'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati al fine di sospendere o, addirittura, porre termine all'operatività dei Trattati UE nei confronti del Paese inadempiente. Si tratterebbe – ed in questo caso la metafora è senz'altro calzante – di una opzione nucleare, che tuttavia potrebbe esercitare una utile deterrenza rispetto a comportamenti opportunistici che possono minare le radici dell'integrazione. Evitando peraltro che le istituzioni dell'Unione debbano dare vita a faticosi equilibrismi per garantire compattezza d'azione²².

Quanto sin qui detto mi porta ad un'ultima considerazione sul senso della *membership*. È giunto il momento di domandarsi anche se abbia davvero senso mantenere il tema dell'allargamento tra le priorità politiche (e giuridiche) dell'Unione; o se, invece, non abbia forse più senso – in presenza di scosse che già scuotono le fondamenta dell'attuale edificio sovranazionale – approfondire i legami con i Paesi candidati e vicini attraverso gli strumenti di pre-adesione e, soprattutto, attraverso una vera riscoperta del vincolo di associazione, ingiustamente sottovalutato, che già consente ai Paesi associati di beneficiare dell'applicazione di ampie porzioni dell'*acquis* UE. Come ben argomenta Sylvie Goulard in suo recente saggio²³, il rischio che si corre nel proseguire ad ogni costo con l'allargamento dell'Unione è che questa esploda a causa dell'acuirsi delle differenze tra i suoi membri²⁴.

²² Un esempio delle “fatiche” sopportate dalle istituzioni si ha nelle conclusioni raggiunte dal Consiglio Europeo nella riunione del 20 marzo 2025. Esse sono riprodotte in due documenti distinti: l'uno recante conclusioni generali (doc. EUCO 1/25) e l'altro avente ad oggetto l'Ucraina (doc. EUCO 11/25). Come si legge nell'*incipit* di quest'ultimo documento, “il testo che [in esso] figura [...] è stato sostenuto con fermezza da 26 capi di Stato o di governo”. Si lascia al lettore indovinare quale Capo di governo abbia ritenuto di non dover dimostrare altrettanta fermezza nel sostenere la posizione dell'istituzione.

²³ S. GOULARD, *Grande da morire. Come evitare l'esplosione dell'Europa*, Bologna, 2025.

²⁴ L'Autrice non ricorre ad inutili giri di parole: “[c]on la decisione di allargare l'Unione senza fornire un piano preliminare, e senza costruire il sostegno dei cittadini, i dirigenti europei si sono messi su una sorta di scivolo. Frenare è difficile, e la discesa potrebbe concludersi sbattendo i glutei per terra”. S. GOULARD, *op. cit.*, p. 147. Ad oggi sono 9 gli Stati candidati all'adesione.

3. Una questione di flessibilità: come superare il nodo gordiano delle competenze

Come ben sanno gli studiosi di diritto dell'Unione Europea, uno dei temi che contraddistingue l'analisi giuridica del processo di integrazione è quello dell'allocazione delle competenze tra Stati membri ed Unione. Benché il principio di attribuzione delle competenze sia ripetuto come una sorta di mantra nei primi articoli del Trattato sull'Unione Europea, l'azione che quest'ultima ha messo in campo nelle recenti crisi che si è trovata a dover gestire – su tutte quella causata dalla pandemia di COVID-19 – ha evidenziato (anche grazie all'avallo degli Stati membri) una capacità non scontata di re-interpretare in modo flessibile il mandato ad essa conferita dai Trattati, attraverso soluzioni tanto innovative quanto efficaci. È utile, da questo punto di vista, ricordare un passaggio del discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dalla Presidente della Commissione Europea nel settembre 2020. Dopo aver richiamato quanto fatto dall'Unione Europea nei 6 mesi precedenti per reagire alla diffusione del virus, Ursula von der Leyen ha ammesso, innanzi alla plenaria del Parlamento, quanto segue: “ci siamo riusciti anche se non avevamo la competenza piena in materia”²⁵.

La rilettura delle competenze dell'Unione passa inevitabilmente anche attraverso una definizione meno rigorosa dei confini tracciati dalle basi giuridiche presenti nei Trattati. In particolare, non vi è dubbio che gli articoli 114, 122 e 207 TFUE siano stati oggetto di un approccio estensivo, volto ad ampliarne i margini di invocazione. Più precisamente, sono certamente queste le basi giuridiche maggiormente utilizzate dall'Unione per costruire quello che è stato definito come *EU Emergency Law*²⁶, ossia l'insieme degli strumenti adottati per far fronte a minacce improvvise ai valori fondamentali e agli elementi strutturali dell'ordinamento dell'Unione (vi si possono ricondurre, pertanto, anche le sempre più frequenti iniziative volte a contrastare le c.d. minacce ibride). Benché non siano mancate critiche sulla flessibilità impiegata dall'Unione, soprattutto nell'ottica del rispetto dell'equilibrio istituzionale e del principio democratico (quest'ultimo profilo è particolarmente evidenziato in relazione all'impiego dell'art. 122 TFUE, che riconosce un limitato ruolo al Parlamento Europeo²⁷), è innegabile che essa abbia preservato la continuità del processo di integrazione. Del resto, Bruno De Witte sottolinea giustamente come anche il diritto costituzionale dell'Unione goda di – e dunque legittimi – una certa flessibilità: “EU constitutional law is flexible enough to allow for creative interpretations, especially of those Treaty provisions that allow for

²⁵ Commissione europea, *Discorso sullo stato dell'Unione 2020, Costruiamo il mondo in cui vogliamo vivere: un'Unione vitale in un mondo fragile*, 16 settembre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_20_1655.

²⁶ B. DE WITTE, *Guest Editorial. EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, n. 1, 2022, p. 3 e ss.

²⁷ M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU. Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, Study requested by the AFCO Committee, European Parliament, PE 753.307, September 2023, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)753307](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)753307).

purposive action by the Union, i.e. action that is defined by a common interest to be achieved rather than by the identification of a precise policy domain”²⁸.

Ecco perché bisogna guardare con interesse a quanto sta accadendo in queste settimane sul piano istituzionale. Mi riferisco anzitutto al Libro bianco licenziato il 19 marzo 2025, che contiene la strategia dell’Unione per la *European Defence Readiness*²⁹. La Strategia prevede, tra le tante misure, l’adozione di un nuovo strumento di finanziamento a favore degli Stati membri (*Security and Action for Europe*, SAFE), tramite emissione di titoli di debito UE, che sarà adottato in base al già citato art. 122 TFUE³⁰. Inoltre, si evidenzia la possibilità – su base volontaria – di introdurre meccanismi di flessibilità nella gestione della revisione intermedia delle politiche di coesione al fine di disporre di ulteriori fondi per l’investimento sulla difesa. L’esigenza di una maggior flessibilità – tanto sul piano giuridico che su quello finanziario – è poi richiamata nella *Preparedness Strategy* dell’Unione, che è stata adottata il 26 marzo con lo scopo di rafforzare le capacità dell’Unione di prevenire e rispondere alle minacce emergenti³¹.

4. Legiferare meglio, ma per davvero!

Nel maggio 2015, la Commissione Europea aveva adottato un’agenda dal titolo assai ambizioso: *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*³². L’obiettivo, ribadito l’anno successivo dall’Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” concluso tra il Parlamento Europeo, il Consiglio dell’Unione Europea e la Commissione Europea³³, era quello di garantire una legislazione di qualità elevata, in grado di focalizzarsi sui settori di maggior interesse per i cittadini dell’Unione.

Se si guarda oggi allo stato dell’arte della legislazione dell’Unione, la sensazione che se ne trae è che si sia ben lontani da quel traguardo. Ciò è certamente dovuto, almeno in parte, alla necessità di gestire scenari emergenziali e alla flessibilità di cui si è fatto uso in tali frangenti. Questi fattori hanno in particolare favorito una spinta verso l’ibridazione degli atti normativi: si è parlato, a questo proposito, anche di “ornitorinchi” che starebbero popolando l’ecosistema normativo sovranazionale e che sarebbero difficilmente riconducibili alla tassonomia prevista dall’art. 288 TFUE³⁴. L’ibridazione in questione è stata poi ulteriormente rafforzata dalla tendenza in essere ad una *act-ification*, cioè a dire alla elaborazione di regolamenti (o, appunto, *acts*) concepiti come discipline quadro di macrofenomeni di interesse UE, che tuttavia richiedono una cospicua normativa – nazionale e sovranazionale – di attuazione e, non ultimo,

²⁸ B. DE WITTE, *op. ult. cit.*, p. 17.

²⁹ Doc. JOIN(2025) 120 final.

³⁰ Doc. COM(2025) 122 final, 19 marzo 2025.

³¹ Doc. JOIN(2025) 130 final, p. 11.

³² Doc. COM(2015) 215 final, 19 maggio 2015.

³³ In *GUUE* L 123, del 12 maggio 2016, p. 1 e ss.

³⁴ Conclusioni dell’Avvocato generale Capeta del 30 marzo 2023, *Xella*, causa C-106/22, ECLI:EU:C:2023:267, punto 32.

una *governance* spesso estremamente articolata e frammentata, anch'essa a cavallo tra il piano nazionale e quello UE. L'*Artificial Intelligence Act* costituisce, da questo punto di vista, un esempio paradigmatico della nuova tendenza in corso³⁵. A tali fattori deve infine aggiungersi una oggettiva (e, apparentemente, inarrestabile) proliferazione della normativa. I dati riportati nel *Rapporto Draghi* sono chiari e, per certi versi, sconcertanti: nel periodo 2019-2024 si sono registrati negli Stati Uniti 3.500 atti legislativi federali; nel medesimo periodo, sono 13.000 gli atti adottati a livello UE³⁶.

Beninteso, il tema della qualità della legislazione non è certo circoscritto al solo piano sovranazionale. E, in quanto tale, investe anche l'Accademia, richiamandoci alle responsabilità che abbiamo assunto nella formazione dei giuristi di domani.

Ciò non toglie che sia assolutamente prioritario per le istituzioni dell'Unione sviluppare un piano di azione volto ad una sensibile semplificazione del quadro normativo esistente. Per assicurare un più agevole godimento dei diritti da parte dei singoli; ma anche per garantire all'economia europea la possibilità di competere con le economie degli altri attori globali. In questo senso, è certamente positivo che nella riunione del Consiglio Europeo del 20 marzo 2025 i Capi di Stato e di governo dei Paesi membri abbiano evidenziato la necessità di procedere già nel corso di quest'anno a mettere in campo – a tutti i livelli – le misure necessarie “per garantire un quadro normativo chiaro, semplice, intelligente e favorevole all'innovazione”³⁷.

5. Nessuno è un'isola: riscoprire l'importanza del multilateralismo

Vi è un'ultima priorità che occorre evidenziare. Essa riguarda l'azione esterna dell'Unione Europea. Come noto, il Trattato di Lisbona ha contribuito all'elaborazione di una cornice costituzionale della vita di relazione internazionale dell'Unione. Gli artt. 3, par. 5, e 21 TUE costituiscono due assi portanti di questa struttura normativa. In entrambe le disposizioni, fondamentale risulta il richiamo al rispetto, da parte dell'Unione, del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite. Ed in effetti, sin dalle origini il processo di integrazione europea ha aderito convintamente al multilateralismo, nella consapevolezza del contributo da quest'ultimo offerto al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Negli ultimi anni, tuttavia, qualcosa è cambiato. Ciò non è tanto dovuto al graduale affermarsi, sul piano giurisprudenziale, del principio dell'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea tanto

³⁵ Regolamento 2024/1689, in *GUUE L*, del 12 luglio 2024.

³⁶ M. DRAGHI, *The future of European Competitiveness. A Competitiveness Strategy for Europe*, September 2024, p. 69, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

³⁷ Doc. EUCO 1/25, cit., punto 13.

rispetto al diritto internazionale quanto nei confronti del diritto degli Stati membri³⁸. Se l'affermazione di un simile principio può certo prefigurare alcuni conflitti con il diritto internazionale, è tuttavia anche vero che detto principio, nell'ottica costituzionale perseguita dalla Corte di giustizia, è teso a presidiare gli elementi strutturali dell'ordinamento, a partire, per citare la pronuncia nel caso *Kadi*, dai principi costituzionali di quest'ultimo, tra i quali figura la protezione dei diritti fondamentali³⁹. In quanto tale, la sua operatività dovrebbe essere limitata pertanto a casi eccezionali, nei quali venga messo in pericolo il quadro costituzionale dell'Unione.

È semmai un'altra autonomia, quella strategica, che sembra aver contribuito significativamente a indebolire l'adesione dell'Unione al multilateralismo. Tale nozione, affermata inizialmente nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, costituisce oggi un fattore ricorrente nelle scelte assunte dalle istituzioni dell'Unione in diversi ambiti settoriali. L'idea che essa esprime è semplice e, per certi versi, condivisibile: essa rimanda alla necessità che l'Unione sia in grado di proteggere i propri valori ed interessi da minacce esterne, ibride, emergenti. La sua messa in opera ha, tuttavia, determinato significative implicazioni sul piano costituzionale⁴⁰. Dell'ibridazione degli strumenti normativi adottati per rispondere a minacce sempre più mutevoli e sfuggenti si è già detto⁴¹. Qui interessa evidenziare un altro profilo, che attiene appunto al rispetto, da parte dell'Unione, dei vincoli assunti sul piano internazionale. Non pochi atti ispirati dalla logica dell'autonomia strategica, ed in specie quelli adottati nell'ambito della politica commerciale comune per preservare la sicurezza economica dell'Unione, si caratterizzano per un preoccupante disallineamento rispetto al quadro regolatorio offerto dai trattati multilaterali e dal diritto internazionale generale. Paradigmatico di questo nuovo *trend* è lo strumento anti-coercizione, ossia il Regolamento 2023/2675 sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di Stati terzi⁴², la cui compatibilità con il sistema multilaterale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio è stata messa in dubbio da più parti⁴³.

³⁸ Parere del 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, 2/13, ECLI:C:2014:2454, punto 170.

³⁹ Sentenza del 3 settembre 2008, *Kadi e Al Barakaat International Foundation*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, punto 285.

⁴⁰ EDITORIAL COMMENTS, *Keeping Europeanism At Bay? Strategic Autonomy as a Constitutional Problem*, in *Common Market Law Review*, n. 2, 2022, p. 313 e ss.

⁴¹ *Supra*, par. 4.

⁴² In *GUUE L*, del 7 dicembre 2023.

⁴³ Si v., tra gli altri, G. SACERDOTI, L. BORLINI, *Systemic Changes in the Politicization of the International Trade Relations and the Decline of the Multilateral Trading System*, in *German Law Journal*, n. 1, 2023, p. 17 e ss., p. 31.

Anziché inseguire altri attori globali nell'abbandono del multilateralismo⁴⁴, l'Unione europea dovrebbe riaffermare con forza la sua adesione a questo modello, che è elemento di struttura della sua azione esterna, ponendosi alla testa del rilancio della cooperazione internazionale.

Anche in questo caso, non può non considerarsi positivamente il fatto che le conclusioni del Consiglio Europeo del marzo 2025 contengano una sezione dedicata al multilateralismo, nella quale si “ribadisce il fermo impegno dell'Unione a favore di un multilateralismo efficace e dell'ordine internazionale basato su regole imperniato sulle Nazioni Unite”⁴⁵.

6. Conclusione

Un recente sondaggio svolto da Eurobarometro su impulso del Parlamento Europeo ha restituito dei dati per certi versi sorprendenti: il 74% dei cittadini europei ritengono che il loro Paese ottenga evidenti benefici dalla partecipazione al processo di integrazione; l'89% dei cittadini sentiti ritiene che gli Stati dell'Unione debbano agire con maggiore unità nel fronteggiare le sfide globali; difesa e sicurezza (39%) e competitività (32%) sono considerate le priorità assolute di cui si dovrebbe occupare l'Unione sul piano politico⁴⁶.

Sembrerebbe che ai cittadini dell'Unione risulti chiaro ciò che alcuni Stati dell'Unione continuano a non comprendere. E cioè che il processo di integrazione non ha indebolito la loro capacità di tutelare gli interessi nazionali, ma ha semmai permesso di portare a sistema tali interessi – in un'ottica di mutua e leale cooperazione –, consentendo a tutti i partecipanti a tale processo di ottenere benefici dalla prospettiva europea. Insomma, come nel dipinto *Affinità elettive* di René Magritte, la sovranità nazionale, sebbene ricondotta nello schema concettuale – e costituzionale – dell'integrazione sovranazionale, ha potuto preservarsi⁴⁷.

È necessario che di ciò si prenda rapidamente consapevolezza. E che, su tale premessa, si agisca al fine di consentire all'Unione Europea di rafforzare la propria capacità di operare nel difficile momento che stiamo attraversando.

⁴⁴ American Society of International Law, *Statement of ASIL President Mélida Hodgson Regarding the United States and the International Rule of Law*, February 13, 2025, https://www.asil.org/sites/default/files/pdfs/ASIL_Statement_2025_Rule_of_Law.pdf.

⁴⁵ Doc. EUCO 1/25, cit., punto 30.

⁴⁶ Eurobarometer, *EP Winter 2025 Survey*, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3492>.

⁴⁷ Debbo questa suggestione allo scambio avuto il 13 marzo 2025 con i partecipanti al *2025 Cardozo-Columbia Colloquium on Citizenship, Solidarity and Alienation in a Changing World*, organizzato dalla Professoressa Susanna Mancini presso la *Benjamin N. Cardozo School of Law*. In particolare, ringrazio Jacopo Martire per aver menzionato l'opera di Magritte.