



17 DICEMBRE 2025

Considerazioni sulla *forma di Stato*
europea

di Alberto Lucarelli

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Napoli Federico II



Considerazioni sulla *forma di Stato europea**

di **Alberto Lucarelli**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Oggetto dell'indagine è il tentativo di definire, attraverso le sue complessità funzionali e strutturali, la c.d. forma di Stato dell'Unione europea, con la cautela e la consapevolezza di affrontare categorie classiche e fondative del diritto pubblico generale con un approccio, dinamico, prospettico, instabile, che potrebbero anche rivelarsi inadeguate a rappresentare la soggettività eurounitaria. Insomma, lo studio si concentrerà su quella che proveremo a definire forma di Stato funzionale.

Title: Considerations on the form of the European state

Abstract [En]: The object of the research is to try to define, through its functional and structural complexities, the so-called form of the European Union State, with the prudence and awareness of approaching classic and fundamental categories of general public law with a dynamic, forward-looking, unstable approach, which may also prove inadequate to represent the subjectivity of the European Union. In short, the study will focus on what we will try to define as a functional form of State.

Parole chiave: Forme di Stato, Unione europea, indirizzo politico, libertà fondamentali

Keywords: Forms of State, European Union, policy direction, fundamental rights

Sommario: **1.** Perché ragionare sulla forma di Stato europea: metodo e obiettivi dell'indagine. Segue. **2.** Tensioni diffuse circa la tenuta dei principi della forma di Stato liberal-democratica. **3.** L'Europa: forma di Stato e aporie. **4.** Forma di Stato europea e tensioni tra modelli istituzionali: liberalismo *versus* liberismo. **5.** Nuove visioni della forma di Stato europea: segue. **6.** L'Agenda strategica europea 2024-2029. **6.1.** Un'Europa libera e democratica. **6.2.** Un'Europa forte e sicura. **6.3.** Un'Europa prospera e competitiva. **7.** Il Rapporto Letta. **8.** Il Rapporto Draghi. **9.** Una bussola per l'Europa. **10.** Considerazioni *a valle* teorico-applicative: principi *costituzionali europei*, diritto derivato e modelli: segue. **11.** *Principi costituzionali europei* tra Stato sociale, solidarietà e concorrenza. **12.** Il diritto pubblico europeo dell'economia, verso la configurazione di una forma di Stato europea. **13.** Conclusioni.

1. Perché ragionare sulla forma di Stato europea: metodo e obiettivi dell'indagine. Segue

Oggetto dell'indagine è il tentativo di definire, attraverso le sue complessità funzionali e strutturali, la c.d. forma di Stato dell'Unione europea, con la cautela e la consapevolezza di affrontare categorie classiche e fondative del diritto pubblico generale con un approccio, dinamico, prospettico, instabile, che potrebbero anche rivelarsi inadeguate a rappresentare la soggettività eurounitaria¹. Vorrei subito individuare le categorie del diritto costituzionale attraverso le quali proverò a ricostruire la forma di Stato in Europa. Avverto, tuttavia, il lettore che non è mia intenzione soffermarmi, se non incidentalmente, sugli elementi dello Stato, ovvero popolo, territorio, governo e sulle loro complesse relazioni. Né cimentarmi

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Siamo in presenza, per la verità, di un vero e proprio pluralismo delle forme istituzionali in ambito europeo, con l'esigenza di ridurre l'impatto del singolo potere statale e creare spazi di governo sociale indipendenti da questo. Secondo la dottrina di G. GURVITCH, *La dichiarazione dei diritti sociali*, trad. it., Edizioni di Comunità, Milano, 1949, *passim*.

sull'esistenza o meno di un popolo, di un territorio o di un governo europeo, quanto, piuttosto, valutare e misurare come si afferma e sviluppa, nella sua contraddittoria dinamicità, la relazione tra l'Autorità – nelle sue diverse declinazioni – e le garanzie delle libertà individuali e collettive.

La questione della sovranità verrà analizzata nei suoi aspetti funzionali e non strutturali, ovvero di detenzione ed esercizio del potere (oltre che dei suoi limiti), tralasciando la questione della legittimazione e dell'investitura del potere. Insomma, lo studio si concentrerà su quella che proveremo a definire *forma di Stato funzionale*, fondata su principi che, pur nella loro complessità, esprimono visioni ed obiettivi i quali, a seconda del contingente indirizzo politico materiale, possono espandersi o ritrarsi, senza mai, tuttavia, uscire dal perimetro costituzionale, perlomeno secondo la tradizione della cultura liberal-democratica.

Centrale, nello scritto, resta l'attenzione verso le relazioni tra le funzioni del potere, l'incidenza di esse sulla società, quale espressione di mercato e persone, rilevando quanto il variare delle politiche pubbliche europee abbia determinato e continui a determinare una permanente mutevolezza della forma di Stato². Ora, l'intenzione è verificare quanto e se queste oscillazioni all'interno della forma di Stato si muovano sempre nel perimetro del liberalismo democratico e quali e quante variabili possono determinarsi, soprattutto in relazione alla permanente tensione tra Autorità, o se volete organizzazione del potere, e libertà³.

Sono fermamente convinto che, se si vuole parlare di rafforzamento dell'Europa, soprattutto nello scacchiere geo-politico globale, non si può prescindere dal tentativo di individuarne la forma di Stato, ovvero ciò che consente di avere una visione, e soprattutto un impatto, sul piano politico-internazionale, economico, sociale e militare. Questo è uno dei contributi di chiarezza e definizione (anche rispetto al linguaggio) che deve provare a dare il costituzionalista: costruire modelli e categorie, o variabili di esse, ma sempre in sintonia con le esigenze reali, facendo emergere contraddizioni ed ipocrisie rispetto alle reali sensibilità di garanzia dei principi democratici.

Fino al 2005, seppur con i dovuti distinguo⁴, il processo fondativo e di ampliamento dell'Unione europea era avvenuto attraverso la partecipazione di Stati che, dopo la Seconda guerra mondiale, avevano scelto

² Forma di Stato europea che occorre leggere attraverso la lente dei diritti sociali. Invero, la mancanza di una costituente europea e il principio di competenza, il quale individua gli ambiti in cui l'Unione può intervenire, hanno determinato, assieme ad uno Stato-comunità frammentato, interventi marginali dell'Unione (*rectius* sui diritti sociali) e sulla produzione giuridica correlata, a differenza di quella interna di alcuni Stati membri (come l'Italia). Sul punto, R. BELLAMY, D. CASTIGLIONE, *The uses of democracy. Reflections on the european democratic deficit*, in E.O. ERIKSEN, J. E. FOSSUM (a cura di), *Democracy in the european union*, Routledge, London – New York, 2000.

³ Emerge chiaramente quanto l'analisi e l'individuazione delle categorie ad essa funzionali si fondino sulla strettissima interconnessione tra forma di Stato e forma di governo, in quanto entrambe riguardano il «modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società», C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, CEDAM, Padova, 1973, p. 3.

⁴ Ai sei Stati fondatori della CEE – Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi – si sono aggiunti nel tempo: Danimarca, Irlanda, Regno Unito (1973); Grecia (1981); Spagna, Portogallo (1986); Austria, Finlandia, Svezia (1995). I tempi dilatati – e le battute d'arresto – di queste adesioni sono scaturiti dal timore di vincoli economici e politici troppo stringenti e limitativi della propria sovranità, non certo dall'assenza di radici storiche e tradizioni giuridiche

il modello liberal-democratico. Con l'allargamento ad Est, entrano nell'Unione europea Paesi di tradizione diversa, ma che, soprattutto, avevano fatto parte del blocco comunista dell'Unione Sovietica. È questo, come si vedrà nel corso dell'indagine, un ulteriore elemento distonico rispetto alla formazione di una omogenea, per quanto plurale, forma di Stato europea. La già difficile definizione di forma di Stato diventa così ancora più complessa. Fanno ingresso nell'area euro-unitaria sensibilità distanti dai principi fondativi del costituzionalismo democratico, mettendo soprattutto sotto tensione la separazione dei poteri, l'autonomia della magistratura, la garanzia delle libertà individuali e collettive, la subordinazione del potere politico a principi e regole giuridiche, il principio di legalità, la riserva di legge, il pluralismo, soltanto per evidenziarne i più caratterizzanti.

A tal proposito, non si può sottacere che la cooperazione nell'ambito del c.d. Gruppo di Visegrád, dopo un rallentamento dovuto all'ingresso nell'Unione europea, si sia rinvigorita e persista tuttora, assumendo i tratti di una vera e propria *cooperazione rafforzata*⁵.

Ragionando nell'ambito di questo terreno *glissante*, ci si domanda quanto le contingenze politiche, legate ai rapporti di forza all'interno delle sedi istituzionali (Commissione, Consiglio, Parlamento europeo) che determinano le politiche pubbliche europee, restino sempre nell'ambito della c.d. civiltà giuridica delineata⁶.

Come è noto, le maggioranze politiche rispondono alle domande di giustizia sociale, economica e fiscale, decidono quanto e come investire sui beni pubblici e più in generale sugli investimenti sociali, sulla formazione, sull'istruzione, sulla sanità, sugli apparati militari⁷.

comuni. Da questo punto di vista le adesioni più significative si sono verificate: nel 2004 con Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria; nel 2007 con Bulgaria e Romania. Per i dettagli, anche in riferimento al sistema politico dei diversi Stati, si può consultare il sito dell'[Unione europea](#).

⁵ Il Gruppo di Visegrád, composto da Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, è stato costituito nel 1991 con l'obiettivo di attingere alle radici comuni e di cooperare dal punto di vista politico ed economico, guidando la transizione da modelli di influenza sovietica a modelli democratici basati sul libero mercato. Attualmente, all'interno del Consiglio, gli Stati del Gruppo dispongono degli stessi voti di Francia e Germania. Sebbene gli obiettivi dichiarati del Gruppo restino di natura economica e di politica internazionale, all'interno dell'UE aumentano le tensioni, in particolare con l'Ungheria, in seguito a una torsione identitaria che ha condotto a un forte indebolimento dei principi democratici.

⁶ Come vedremo meglio nel prosieguo del lavoro l'impianto istituzionale europeo e la contraddittorietà dei principi costituzionali sui quali si fonda, allontanano la stessa UE, in alcune circostanze e per alcuni aspetti, dai principi fondativi del costituzionalismo democratico, a questo riguardo sia concesso un preliminare rinvio a A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna* online, n. speciale 1, 2019, ora in ID. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023, pp. 3 ss.; nonché ID., *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*, 7 luglio 2020, ora in ID. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli, 2023, pp. 139 ss.

⁷ Inoltre, come evidenziato già *supra*, a questi processi decisionali eterogeni per maggioranze politiche deve sommarsi il dato per cui vi è un *deficit* originario alla base del diritto sociale dell'unione europea e che risente proprio del particolare ed incerto modello organizzativo e funzionale del potere (quello che qui si identifica come forma di Stato europea). Si rimanda sul punto A. VON BOGDANDY, *Supranationaler foederalismus als wirklichkeit und idee einer neuen herrschaftsform: zur gestalt der europäischen union nach Amsterdsm*, Nomos, Baden – Baden, 1999.

Questo ragionamento, che, con i debiti distinguo, sembra riproporre la dicotomia tra materialità e forma⁸, verrà ripreso, collegandolo anche a categorie sulle quali da anni mi interrogo, anche con sforzi fondativi, in tema di diritto pubblico europeo dell'economia⁹.

Non dobbiamo dimenticarci che, nell'ambito della cultura liberal-democratica, pur con le sue *defaillances* e ipocrisie, l'Europa, nei trenta anni successivi alla Seconda guerra mondiale, si è ricostruita non solo grazie al piano *Marshall*, ma anche attraverso l'edificazione dello Stato sociale e la rivoluzione social-democratica¹⁰. Queste conquiste, oggi, declinate in contingenze diverse, possono e devono continuare a rappresentare uno degli architravi fondativi della forma di Stato.

Seppur non sempre in maniera sistematica e omogenea, nei Trattati UE e nella Carta di Nizza, si individua questo quadro valoriale, intreccio di principi e regole, con una giurisprudenza della Corte di giustizia non sempre univoca¹¹.

⁸ Sono celebri le pagine di Costantino Mortati ove l'A., muovendo da una concezione istituzionale in contrapposizione alla concezione kelseniana dell'ordinamento statale come sintesi concettuale delle norme positive, ricerca l'«effettiva essenza» dell'ordinamento statale nel «sostrato reale» che agisce in maniera autonoma quale elemento unificatore e stabilizzatore, cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, CEDAM, Padova, 1973, pp. 26 ss. Ma la ricerca di questa realtà e materialità, in grado di collegare lo Stato alla società, che parte da Aristotele, ha caratterizzato i temi affrontati dalla scienza costituzionalistica del XIX e XX secolo. Mentre Rudolf Smend individua la materialità dello Stato nella continua integrazione tra singoli e comunità, cfr. R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928, Carl Schmitt la riconduce alla decisione fondamentale sull'unità politica di un popolo, identificata nella logica «amico-nemico», cfr. C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'*, trad. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, il Mulino, Bologna, 1972, pp. 193 ss., e Maurice Hauriou considera società e Stato due entità giuridicamente ordinate, cfr. M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, trad. it. a cura di W. Cesarini Sforza, Giuffrè, Milano, 1967. In questa riflessione, Mortati individua nella società un'identità «già in sé dotata di una propria struttura», ordinata in un assetto derivante dal sistema dei rapporti economici e da fattori culturali, religiosi, ecc., in sostanza una «particolare visione politica», intesa come «un certo modo d'intendere e di avvertire il bene comune», sostenuta da forze collettive in grado di farla prevalere attraverso rapporti di sopra e sotto-ordinazione: un vero assetto fondamentale che assume la definizione di «costituzione materiale», distinta dalla «costituzione formale». Ed è nella «compagine sociale», nell'«effettivo rapporto delle forze da cui è sostenuta», che si ritrova il «vero supporto dell'ordine legale», in quanto la stessa è dotata di «intrinseca giuridicità» e vale come «fatto normativo», C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pp. 30-31. Per Mortati la c.d. Costituzione materiale sarà poi inverata dai partiti politici, cfr. ID., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940; in argomento per un'interpretazione della partecipazione politica che non si esaurisca nel ruolo dei partiti cfr. A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 27 ss.

⁹ Per tutti si veda ID., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, in E. CASTORINA, ID., D. MONE (a cura di), *Il diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2016, ora in A. LUCARELLI., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pp. VII ss.

¹⁰ Inizialmente si pensava che l'integrazione del mercato avrebbe condotto all'inclusione ed integrazione dei diritti sociali. Così, però, non è stato: il *deficit* di coesione sociale individuato da alcuni studiosi (per tutti F.W. SCHARPF) per cui la mancanza di un senso di identità collettiva, di un dibattito politico europeo e di una struttura istituzionale organica capace di assicurare la responsabilità elettorale degli attori politici, rimangono problematiche attuali. Sul punto, F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1999.

¹¹ Rispetto al bilanciamento tra principi della c.d. *European Economic Constitution* e principi di ispirazione democratico-sociale, espressi dall'art. 3, par. 3 TUE, e al binomio regola (della concorrenza)-eccezione che caratterizza il diritto europeo, principalmente ma non solo nell'ambito dei servizi di interesse economico generale (SIEG), la Corte di giustizia europea è apparsa oscillante. Da una parte, ha mantenuto una giurisprudenza costante confermando la possibilità eccezionale di derogare alla regola della concorrenza nel campo dei servizi pubblici, *ex multis*: CGCE, 23.4.1991, C-41/1990, c.d. caso Höfner; CGCE, 19.5.1993, C-320/1991 c.d. caso Corbeau; CGCE 10.11.2005, C-29/04; inoltre vedi le Conclusioni dell'Avvocato Generale del 20 ottobre 2009 nella causa C-265/08 *Federutility*; sul punto cfr. A.

Poi sarà l'indirizzo politico contingente a determinare e attuare le politiche pubbliche. La fase di attuazione dell'indirizzo politico richiederebbe un'indagine suppletiva che ci porterebbe lontano dal *focus* del mio lavoro, rendendosi necessaria un'analisi sul tipo di Stato (rapporto tra Stati membri e Unione) e sulla forma di governo. Faremo degli accenni, laddove necessari, senza tuttavia distogliere l'attenzione da una preoccupazione di fondo: l'indebolimento progressivo della struttura originaria, della forma (*rectius*) di Stato europea. E oggi, che si parla di necessario rafforzamento per reagire ai nuovi assetti geo-politici e militari, occorre tener ben saldo il timone ed evitare semplificazioni e regressioni¹².

Preliminarmente potrebbe essere utile osservare la tendenza delle varie analisi a concentrarsi sul tema dell'indirizzo politico¹³, anche per la difficoltà di individuare una forma di Stato sociale europea, se non intesa in senso deficitario. In materia di politica sociale¹⁴ e più in generale di politica economica¹⁵, salvi incisivi poteri di coordinamento e di indirizzo, la competenza resta in primo luogo degli Stati. Ciò comporta che, anche in presenza di un esteso e inedito indebitamento comune, i finanziamenti sui fondi sociali non vengano assegnati direttamente dall'Unione europea¹⁶. Manca cioè uno Stato apparato di tipo burocratico necessario allo Stato sociale per eseguire direttamente prestazioni oppure assegnare aiuti, sussidi, accordare misure personali di sostegno o benefici. Avvalendosi sempre dei singoli Stati membri, quella dell'Unione europea è una forma di Stato sociale *mediata* che perde, dunque, la sua diretta dimensione funzionale.

Tornando ai timori espressi in precedenza, le emergenze legate alla sicurezza, – penso ai flussi migratori, al terrorismo, alle guerre, ai cambiamenti climatici – non possono trasformarsi in un alibi per consentire cedevolezze sul piano delle conquiste giuridiche, in particolare sui diritti civili, sui diritti politici, sui diritti

LUCARELLI, *L'articolo 43 della Costituzione: l'attualità dei suoi principi e prisma della forma di Stato*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna Online*, n. 2, 2024, p. 260. Dall'altra, la Corte ha mostrato un bilanciamento a favore della libertà d'impresa e più in generale delle libertà di matrice mercantile rispetto ai diritti sociali e sindacali: CGUE (Grande sezione), 11.12.2007, C-438/05, caso Viking; CGUE (Grande sezione), 18.12.2007, C-341/05, caso Laval; cfr. ID., *Principi costituzionali europei...*, cit., p. 161; nonché CGUE, 03.04.2008, C-346/06, caso Ruffert; CGUE, 19.06.2008, C-319/06, caso Commissione/Lussemburgo; CGUE, 15.07.2010, C-271/08, caso Commissione/Germania; da ultimo con prevalenza della libertà degli imprenditori su norme e strumenti a tutela dei lavoratori, si possono citare CGUE, 18.07.2013, causa C- 426/11, caso Alemo-Herron, sulle c.d. clausole dinamiche nei trasferimenti d'azienda; CGUE, 21.12. 2016, causa C- 201/15, caso Aget Iraklis, sul potere di bloccare i licenziamenti collettivi.

¹² Questo perché la garanzia dei diritti sociali, quale "pilastro" della forma di Stato, non può essere affidata alle leggi del commercio, che risultano inique, così come indicato da J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, trad. it., Einaudi, Torino, 2000.

¹³ Sulle limitazioni all'indirizzo politico degli Stati membri, per tutti si veda G. GUARINO, *Eurosistema: analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹⁴ Art. 3 TUE e artt. 9, 10, 19, 45-48, 145-161 TFUE.

¹⁵ Art. 3 TUE e artt. 5, 119-144, 219, 282-284 TFUE.

¹⁶ Per constatare come, nel momento di maggiore spinta pubblicitaria dell'UE, e cioè la realizzazione e l'attuazione del NGEU e dei relativi Piani nazionali, l'azione dell'UE si sostanzia nella delimitazione/limitazione dell'indirizzo politico degli Stati membri e come il PNRR finisca per rappresentare un'«ipoteca sugli organi costituzionali di indirizzo politico» cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022.

sociali¹⁷, ma anche in ordine al principio di legalità e alla riserva di legge, in un'epoca in cui la dimensione emergenziale sembra voler acquisire una spazio sempre maggiore nel sistema delle fonti sulla produzione¹⁸, evocando meno limiti all'esercizio del potere.

L'Europa, pur con diffuse tentazioni di ergere l'emergenza a principio giustificante di limitazioni alle libertà, ha dimostrato che allentando i cordoni del rigore dei conti, anche emergenze sanitarie, quali il Covid, possono essere affrontate e superate con strumenti basati e ispirati al principio di solidarietà e al debito comune¹⁹.

Insomma, se cede l'intelaiatura della forma di Stato liberal-democratica, avrà poco senso parlare di Stato federale, piuttosto che di Unione di Stati²⁰ o di rafforzare la struttura parlamentare. La forma di Stato esprime le conquiste raggiunte, le cui strutture, sulla base di principi, regole e sentenze, ma anche di prassi e *soft law*, devono essere messe in condizione, in ogni momento, di resistere a tentazioni autocratiche. Piuttosto, il problema di fondo resta un altro: rafforzare effettività e garanzie dei principi fondativi dello Stato democratico e in questo senso i diritti dei migranti sono una cartina di tornasole, un prisma per misurarne l'efficacia, l'estensione, la resistenza²¹.

Si è indagato poco sulla categoria della forma di Stato europea, sulla sua natura giuridica soprattutto dal punto di vista strutturale²². Eppure, mai come in questo momento, rappresenta la base valoriale di funzionamento delle istituzioni, che non soltanto va difesa, ma va soprattutto rafforzata e non può che

¹⁷ Sulle «radici ideali, culturali e storiche» comuni cfr. L. MOCCIA, *Democrazia, sovranità e diritti nella crisi europea: spunti per un discorso su riforme e futuro dell'Unione*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2016, pp. 26-27.

¹⁸ Sia consentito rinviare a A. LUCARELLI, *Il primato della politica sul diritto. Emergenza e urgenza*, in R. BASILE, S. CAPASSO, O. CLARIZIA, A. COCCO, F. TUCCILLO (a cura di), *Itinerari del pluralismo giuridico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, pp. 313 ss.

¹⁹ Il riferimento è chiaramente al *Next Generation EU*, Reg. (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che ha stanziato 750 miliardi di euro (390 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti a condizioni vantaggiose). Il NGEU ha rappresentato la prima vera risposta mutualistica dell'UE, in quanto finanziato attraverso l'emissione di debito comune e basato sul principio di coesione economico-sociale. Sul tema, cfr. M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, pp. 337 ss; L. SHRAMM, U. KROTZ e B. DE WITTE, *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 60, 2022, p. 7; G. D'ARRIGO e P. DAVID, *Next Generation EU e PNRR italiano: analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022; P. LEINO - SAMDBERG, *Next Generation EU. A Constitutional Change without Constitutional Change*, in *Reconnect Europe*, 13 gennaio 2021; G. D'ARRIGO, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC): il "metodo NGEU/PNRR" nella rinnovata governance europea*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2025; L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2025.

²⁰ S. FABBRINI, *A Federalist Alternative for European Governance. The European Union in Hard Times*, Cambridge University Press, Cambridge, 2024.

²¹ Da ultimo si veda CGUE (Grande sezione), 01.08.2025, cause riunite C-758/24 [Alace] e C-759/24 [Canpelli], con la quale si afferma che uno Stato membro può procedere alla designazione di Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri mediante un atto legislativo ma a condizione che la designazione sia sottoponibile a un controllo giurisdizionale sul rispetto delle «condizioni sostanziali» di tale designazione. La sentenza della CGUE ha sollecitato, nello stesso giorno, una nota da parte del Governo italiano che ha accusato la Corte di indebolire le politiche di contrasto all'immigrazione illegale.

²² Per una ricostruzione del dibattito cfr. L.F. PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto*, Cacucci, Bari, 2021.

essere misurata nella qualità del rapporto tra istituzioni e libertà. Anzi dovrebbe essere proprio la salvaguardia della forma di Stato europea a non consentire che venga eroso il bagaglio di diritti ad opera degli stravolgimenti autocratici di alcuni Paesi che ora aderiscono all'Unione.

Tenuto conto, purtroppo, della tenuità delle intercedimenti della democrazia partecipativa, essenziali, nella loro apparente confusione, a contribuire alla determinazione ed attuazione plurale dell'indirizzo politico. Più che ai partiti politici, veri e propri simulacri in estensione europea, mi riferisco ai movimenti sociali europei: soggettività capaci di esprimere un efficace ruolo in "battaglie" locali, ma deboli rispetto ad istanze di dimensione europea, soprattutto incapaci a realizzare tra loro reti²³.

L'eterogeneità della categoria di forma di Stato ha contribuito alla sua fragilità e, negli anni, è stata sempre più esposta a torsioni di natura economico-finanziaria²⁴; da qui la necessità di un contributo scientifico-giuridico a una riflessione che spinga al suo necessario consolidamento, in un momento storico nel quale il diritto, rispetto a politiche autocratiche e imperialiste, vuole essere rappresentato come un inutile orpello che riduce la forza democratica della sovranità popolare²⁵.

Le basi giuridiche euro-unitarie che configurano, seppur nella sua permeabilità, la forma di Stato ci sono e sono quelle intorno alle quali svilupperò il mio ragionamento analitico, interpretativo e propositivo. Il metodo che si seguirà sarà esegetico-interpretativo²⁶, declinando il rapporto Autorità-libertà, nel suo multiforme atteggiarsi.

Difesa ed economia sono due sfide inseparabili per sopravvivere. Negli anni, l'Unione europea non è stata all'altezza di affrontare né la prima, né la seconda. Servirà un'Unione europea nuova, vedremo se ci saranno la volontà, la forza e il tempo. Ma questa Europa nuova dovrà fondarsi sul terzo pilastro: il diritto e soprattutto sulla sua funzione di limite alla brutalità del potere. Lo Stato democratico e le conquiste di

²³ Per un'esposizione più dettagliata del tema cfr. A. LUCARELLI, *Populismi...*, cit., pp. 113 ss.

²⁴ Da questo punto di vista, il concetto di coesione economica e sociale, oramai divenuto un vero e proprio valore dell'Unione nelle politiche pubbliche, potrebbe essere individuato quale freno alle derive ordoliberali che piegano l'indirizzo politico dell'Unione alle logiche della *lex mercatoria*; cfr. G. MARCOU, *Politiche di liberalizzazione ed espansione del diritto pubblico*, in AA. VV., *Il diritto pubblico tra crisi e ricostruzioni*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2009.

²⁵ Al di là del preoccupante scenario internazionale, per un'analisi del problema in ambito europeo cfr. ID., *Populismi...*, cit., pp. 84 ss.; nonché S. FABBRINI, *Nazionalismo 2.0. La sfida sovranista all'Europa integrata*, Mondadori Università, Segrate, 2025.

²⁶ Con una particolare attenzione al rapporto tra metodo giuridico e storia, si veda E. BETTI, *Falsa impostazione della questione storica*, in ID., *Diritto Metodo Ermeneutica. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 395; ID., *I Principi di Scienza nuova*, in ID., *Diritto Metodo Ermeneutica. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 463-464; A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2005, ora in A. PACE, *Per la Costituzione. Scritti scelti*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 50; A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2001, ora in ID., *Per la Costituzione. Scritti scelti*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 76; P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2019, *passim*. Per un approfondimento sul metodo prescelto si veda A. LUCARELLI, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022 e, in maniera più estesa, ID., *Tradition and Revolution. Law in action*, Peter Lang, Bruxelles, 2024. Sul costituzionalismo quale limite al potere cfr. N. MATTEUCCI, *Positivismo giuridico e costituzionalismo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1963, pp. 1039 ss.

giustizia sociale raggiunte, vanno tutelate e preservate gelosamente. La competizione con altre aree del mondo, sempre più autocratiche e oligarchiche, si esprime anche attraverso le conquiste del costituzionalismo moderno²⁷.

In questo senso, assume particolare rilevanza, la riduzione delle barriere interne al mercato europeo (che per la circolazione delle merci costituiscono dei veri e propri dazi, tali da rendere meno competitive le merci) e la creazione di un unico mercato bancario, creditizio e assicurativo, a servizio delle aziende e dei cittadini, facilitando l'accesso al credito, soprattutto per i soggetti più deboli e invisibili²⁸, unitamente ad una maggiore qualificazione del mercato del lavoro, come ha ricordato Mario Draghi in un articolo apparso sul *Financial Times*. Queste sono di certo alcune delle sfide necessarie e non più prorogabili²⁹.

Tuttavia, quello che proverò ad approfondire nel lavoro è la necessità che queste sfide non cedano a scorciatoie e semplificazioni a danno dei diritti, soprattutto dei più deboli³⁰, ma si realizzino all'interno della forma di Stato liberal-democratica, la cui immagine allegorica della fisarmonica è comprensibile fintanto che la stessa non si rompa, dilatandosi a dismisura. Tutto ciò non può che misurarsi sul piano dell'effettività e delle garanzie, sulla democrazia sostanziale, ovvero sulla capacità e volontà di declinare in regole, anche sul piano giurisprudenziale, i principi democratici.

Per questi motivi, il lavoro si snoderà sull'identificazione dei principi fondativi irrinunciabili che dovranno costituire il vero legame all'interno di un'Europa forte dal punto di vista politico, militare, economico e sociale. Troppo spesso, a partire dal Trattato di Maastricht, la visione commerciale e finanziaria dell'Europa ha prevalso, ostacolando addirittura i tentativi³¹ di darle una dimensione politica e una struttura legittimante, fondata su organizzazione del potere e sistema di garanzie dei diritti. La teologia del mercato e della *governance* non ha facilitato i processi di costituzionalizzazione e integrazione

²⁷ Sulla crisi delle democrazie moderne e della rappresentanza e, soprattutto, sul tentativo di immaginare e teorizzare nuovi modelli di partecipazione democratica cfr. A. LUCARELLI, *Populismi...*, cit., pp. 45 ss.

²⁸ Il tema del risparmio delle famiglie europee e della necessità di un circuito virtuoso risparmio-credito-investimento rappresenta, come vedremo, un aspetto fondamentale del Rapporto Draghi.

²⁹ Dopo lo sfidante articolo M. DRAGHI, *Europe can learn fiscal lessons from the UK on how to achieve its goals*, *Financial Times*, 1 novembre 2024, sono stati numerosi gli interventi dell'ex Presidente della BCE – che avremo modo di analizzare in seguito – volti al perseguimento di una rivoluzione copernicana per l'economia europea.

³⁰ In questa prospettiva, la coesione economica e sociale deve essere individuata quale presupposto delle politiche pubbliche, e non solo come suo fine: un principio costituzionale europeo di valore prescrittivo, non solo d'indirizzo, per assicurare l'uguaglianza sostanziale. Secondo il paradigma di J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 1999.

³¹ Oltre alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, c.d. Carta di Nizza, proclamata il 7 dicembre 2000, che ha dovuto attendere il Trattato di Lisbona per assumere lo stesso valore giuridico dei Trattati, il riferimento principale è al progetto di «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», approvato nel 2004 ma non ratificato per via dell'esito negativo dei referendum di Francia e Paesi Bassi, tenutisi nel 2005; per un approfondimento sul tema si rinvia a A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

dell'Europa. Ma io penso che proprio la *governance*, piuttosto che l'attività politica e di programmazione di *government*³², abbia trovato terreno fertile nell'ambito di una forma di Stato incerta, ambigua, oscillante. Non può negarsi che l'incerta forma di Stato - ripeto, intesa soprattutto come relazione Autorità/libertà - sia stata anche la conseguenza di una incerta forma di governo, in cui il Parlamento è riuscito a malapena, negli anni, ad *uscire dall'angolo*³³, poggiato su un tipo di Stato a trazione intergovernativa, piuttosto che federale, o quanto meno sovranazionale.

In virtù dell'interconnessione tra forma di Stato e forma di governo menzionata *supra*, se, al cospetto di tre poteri e di un organo rappresentativo eletto su base nazionale non si può negare l'esistenza di una forma di governo europea³⁴, dovrebbe esistere anche una forma di Stato, intesa non soltanto come rapporto Autorità/libertà, essendo due risvolti della stessa medaglia.

In sostanza, il costituzionalista si muove, e si è mosso in passato ancor di più, nell'incertezza delle tre categorie fondative del diritto pubblico generale: popolo, territorio, governo. E la forma di Stato, oggetto centrale del lavoro, ha subito le pressioni dei singoli Stati, che hanno trasposto a livello euro-unitario i propri indirizzi politici, talvolta più socialisti, talvolta più liberali³⁵, fino ad arrivare ad approcci tecnocratico-liberisti, spesso esogeni alla tradizione liberal-democratica³⁶. Anche oggi vediamo una

³² Dal Trattato di Maastricht e, ancora di più, in seguito alla crisi finanziaria del 2007, l'UE ha adottato soluzioni e strumenti rientranti in modelli di *governance* economico-finanziaria affinché le crisi fossero risolte all'interno del mercato e senza violare la regola della concorrenza, preferendoli ampiamente a politiche pubbliche di *government*, intese nella loro dimensione pubblicistica e non unicamente di matrice statalista; cfr. A. CANTARO, *Lo "Stato" europeo. La governance dell'Unione come potere economico-governamentale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016; nonché A. LUCARELLI, *Il Bail-in paradigma dell'eterno conflitto tra Stato assicuratore e Stato regolatore. Crisi delle banche e nuove forme di risanamento: tra mercato, regola della concorrenza e dimensione sociale*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2016, ora in ID. (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023, pp. 13 ss.

³³ Sebbene l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo fosse prevista già nei Trattati costitutivi, a tale disposizione è stata data attuazione solo con l'Atto del 20 settembre 1976, per le elezioni del 1979. Per quanto riguarda il ruolo svolto dal Parlamento europeo, solo nel 1992 è stata introdotta la procedura di codecisione, il cui ambito di applicazione è stato ampliato in maniera decisiva con il Trattato di Lisbona.

³⁴ Nonostante autorevole dottrina contraria a riconoscere l'utilizzo della definizione, almeno per come elaborata nell'esperienza statale, per l'UE – cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 540; A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, overosia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2016, p. 12 – la forma di governo europea è riconosciuta dalla maggioranza della dottrina, *ex multis*: L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2003, pp. 757 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enc. Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2009, pp. 319 ss.; anche per i riferimenti bibliografici: R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 9 ss.

³⁵ Oppure ordo-liberali, in attuazione del teorizzato principio (accolto a livello europeo in modo parziale) della neutralità dello Stato; cfr. D.J. GERBER, *Law and competition in the twentieth century europe*, Clarendon press, Oxford, 1998, *passim*.

³⁶ Nel contesto europeo hanno convissuto diversi modelli, a loro volta ispirati dai modelli invernanti nei diversi Stati membri, in particolare: il modello ispirato ai principi dell'economia mista e del *Welfare State*, in grado di mitigare, nei primi decenni d'integrazione, il modello ordoliberal derivante dalla Germania; un modello derivante dalle dottrine neoliberiste della Scuola di Chicago, applicate politicamente da Reagan e Thatcher negli anni ottanta, che ha condotto al «patto neoliberista» tra la Scuola di Vienna e la Scuola di Friburgo, consacrato con il Trattato di Maastricht e guida principale della risposta europea alla crisi finanziaria del 2007; infine la visione derivante dal sovranismo e dal nazionalismo, riconducibile principalmente ai c.d. Paesi di Visegrád, che si colloca al di fuori della tradizione del

coalizione di centrosinistra del Parlamento europeo che sostiene la presidente von der Leyen, ma una Commissione composta anche da commissari della destra³⁷.

Tutto ciò aumenta incertezza e difficoltà nel definire la forma di Stato, che, al di là dei Trattati UE, delle regole UE e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, ma anche della CEDU, sembra divenire variabile. In sostanza, sul piano concettuale, la criticità che emerge è che l'indirizzo politico contingente posto in essere, possa non soltanto incidere sulla tenuta della forma di Stato, ma addirittura determinarne una trasformazione. Né è possibile immaginare che gli unici contropoteri o limiti a ciò, possano ricadere sulla Corte di giustizia che, comunque, è chiamata a verificare la legittimità del diritto derivato rispetto al diritto primario³⁸.

La tesi, che proverò a dimostrare nel corso dell'indagine, tuttavia, è che oggi, soprattutto dopo i Trattati di Nizza³⁹ e Lisbona⁴⁰, è possibile desumere un complesso di principi e regole che *caratterizzano* la forma di Stato, ma non fino a *definirla*. Un assetto fragile, che può essere in grado, pur con tutti i suoi limiti, di resistere a indirizzi politici contingenti, provenienti dal variare delle maggioranze e soprattutto dalle pulsioni dei singoli Stati.

Lo studio si snoderà attraverso le variabili della forma di Stato europea, soffermandosi sulle relazioni tra forma di Stato e diritto pubblico europeo dell'economia, verificando come diversi Studi e Documenti

costituzionalismo liberal-democratico, per approfondire cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei...*, cit., pp. 147 ss.

³⁷ Dopo accesi scontri: Raffaele Fitto, appartenente al gruppo dei Conservatori e dei Riformisti Europei (ECR), è Vicepresidente esecutivo per la Coesione e le riforme; Olivér Várhelyi, indipendente vicino al partito del Presidente ungherese Viktor Orbán, è Commissario per la salute e il benessere degli animali. La Commissione europea ha ottenuto meno voti favorevoli della sua Presidente – 370 a 401 – con il sostegno dei conservatori e registrando spaccature tra i socialisti e nel PPE ed è stata definita la Commissione più conservatrice degli ultimi decenni dal *Financial Times* del 27 novembre 2024.

³⁸ Com'è noto gli atti giuridici delle istituzioni europee sono sottoponibili al controllo di legittimità ex art. 263 TFUE. I governi degli Stati membri, il Consiglio, la Commissione, il Parlamento europeo (solo in alcuni casi) e gli stessi cittadini, se incisi direttamente, possono chiedere l'annullamento di un atto che violi i Trattati o i diritti fondamentali. È dunque evidente come, per quanto forte, l'indirizzo politico contingente non può arrivare a contraddire i Trattati e i principi costituzionali in essi individuabili, fermo restando l'effettivo ricorso alla Corte di giustizia.

³⁹ Come vedremo meglio *infra*, i diritti contenuti nella Carta, in particolare i diritti sociali, si riferiscono a modelli *ibridi*, emerge la consueta ambivalenza dei principi europei e, data la natura dell'ordinamento europeo, non possono considerarsi dei veri e propri principi fondamentali. Ad ogni modo l'approvazione della Carta ha rappresentato un momento di integrazione importante. Sul punto sia consentito rinviare a A. LUCARELLI, *Art. 16, Art. 17, Art. 35, Art. 36, Art. 37, Art. 38*, in 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.

⁴⁰ Con il quale, nonostante i limiti e i freni a soluzioni più solidali e *federaliste*, si può scorgere un riequilibrio del modello socio-economico europeo, cfr. A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in ID., A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, ora in A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pp. 119 ss.

(penso a Letta, Draghi, von der Leyen)⁴¹, insistendo sui rapporti tra Autorità-mercato-libertà, stiano dando un contributo in ordine alla definizione del modello⁴².

2. Tensioni diffuse circa la tenuta dei principi della forma di Stato liberal-democratica

I nuovi scenari geo-politici, che stanno subendo una veloce trasformazione con la recente elezione di Donald Trump alla presidenza della Repubblica degli Stati Uniti⁴³, con il discorso del Segretario alla difesa USA a Bruxelles⁴⁴, con quello del vice presidente degli Stati Uniti J.D. Vance a Monaco alla Conferenza internazionale sulla Sicurezza⁴⁵, con il vertice di Riad USA-Russia⁴⁶, senza l'Europa e l'Ucraina, oltre ad una serie di dichiarazioni, non so neppure dire quanto estemporanee⁴⁷, stanno provocando, oltre che nelle istituzioni europee, anche tra i giuristi e gli scienziati della politica, una serie di riflessioni in ordine al ruolo e alle funzioni dell'Unione europea. Un ripensamento complesso, perché si snoda (o almeno si dovrebbe snodare) sul piano politico, economico-finanziario, nonché militare.

⁴¹ Avremo modo di approfondire e specificare in seguito il c.d. rapporto Letta, il c.d. rapporto Draghi e, solo da ultimo, la Bussola per la competitività presentata dalla Commissione europea nel gennaio del 2025.

⁴² Siamo al compimento e all'evoluzione del principio di legalità europea secondo una concatenazione di atti che, in ultima istanza, devono essere rispettosi di una regola giuridica generale. Una vera e propria legittimità comunitaria. Cfr. interamente A. TIZZANO, *La tutela dei privati nei confronti degli stati membri dell'Unione Europea*, in *Foro italiano*, n. 4, 1995; A. CELOTTO, *Legittimità costituzionale e legittimità comunitaria (prime considerazioni sul controllo di costituzionalità in Italia come sistema "misto")*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, n. 1, 2002; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Giappichelli, Torino, 2007.

⁴³ Le elezioni presidenziali USA del 5 novembre 2024 hanno portato alla rielezione, per un secondo mandato non consecutivo, di Donald Trump, il primo presidente eletto in seguito a una condanna divenuta definitiva il 10 gennaio 2025, dieci giorni prima del suo insediamento con il giuramento del 20 gennaio 2025. La rielezione giunge dopo due *impeachment* durante il primo mandato e gli ormai noti fatti del c.d. assalto a Capitol Hill, avvenuto il 6 gennaio 2021 ad opera dei sostenitori di Trump quale presidente uscente sconfitto alle elezioni presidenziali del 2020.

⁴⁴ Il 12 febbraio 2025 il Segretario alla difesa degli Stati Uniti Pete Hegseth è intervenuto durante una riunione del Gruppo di contatto per la difesa dell'Ucraina tenutasi a Bruxelles. Dopo aver definito i confini pre 2014 e l'adesione alla Nato dell'Ucraina «obiettivi irrealistici», Hegseth ha sottolineato che gli USA sono assorbiti dai loro problemi e che la sicurezza dell'Europa non è più una priorità.

⁴⁵ Il discorso del vice presidente USA Vance, tenutosi il 14 febbraio, era tra quelli più attesi della Conferenza sulla sicurezza di Monaco 2025. Più che sul tema della sicurezza e sulla guerra in Ucraina, il discorso si è concentrato su quella che è stata definita la deriva delle élite europee, colpevoli di calpestare i «valori comuni», esprimendo un giudizio politico negativo sull'UE e assecondando la svolta imperialista di Trump, in maniera più estesa cfr. *Cambio di regime: il discorso integrale di J. D. Vance a Monaco, IL Grand Continent*, 14 febbraio 2025.

⁴⁶ I colloqui tra la delegazione americana e quella russa si sono tenuti il 18 febbraio 2025. Stati Uniti e Russia non hanno voluto né Kiev né Bruxelles al tavolo ma bisogna segnalare che i leader europei si erano incontrati il giorno precedente all'Eliseo per il *Summit* di Parigi e, nonostante gli sconvolgenti discorsi di Vance e di Hegseth e il rischio di un accordo in solitaria tra Trump e Putin, non avevano trovato una posizione comune, indebolendo ancora di più l'Europa.

⁴⁷ Le dichiarazioni irrituali e significative di Donald Trump sono pressoché quotidiane – affiancate, prima dell'allontanamento, da quelle di Elon Musk – spesso in grado di influenzare i mercati e ingerire nelle politiche degli altri Stati più di atti ufficiali di politica interna ed estera.

La forza destabilizzante e rapida di questi eventi impatta direttamente su due cardini fondativi dello Stato di diritto⁴⁸ e direi del costituzionalismo moderno⁴⁹: il limite al potere⁵⁰, al di là del ruolo delle opposizioni, espresso da principi, regole giuridiche e controlli giurisdizionali⁵¹ e la torsione del principio della separazione dei poteri verso una concentrazione degli stessi intorno a figure monocratiche, a uomini forti. Il tutto supportato da una esaltazione messianica del ruolo attribuito al popolo, antinomica a tutti i criteri che supportano la c.d. rappresentanza democratica. Inquietante è la stessa iniziativa in Francia volta, in nome della sovranità del popolo, a ridimensionare, se non a sopprimere, *le Conseil constitutionnel*⁵².

I pilastri del costituzionalismo moderno, che, in Europa, dalle Costituzioni successive alla Prima guerra mondiale, costituiscono le fondamenta delle democrazie contemporanee⁵³ (con la parentesi autoritaria in Italia, Germania, Spagna e Portogallo), sono sotto tensione. Nel 1920, dopo la Prima guerra mondiale, i limiti al potere politico nelle Costituzioni di Praga e Vienna, con l'istituzione delle Corti costituzionali⁵⁴, esprimevano l'esigenza di frenare i nazionalismi, di porre un freno al potere politico, di ricondurlo nell'alveo del diritto. Il popolo sovrano, rappresentato nei Parlamenti, non poteva esercitare un potere illimitato. Le maggioranze parlamentari, anche nel rispetto del pluralismo nelle sue varie declinazioni, non potevano trasformarsi in tiranni⁵⁵; la loro azione politico-legislativa era, in ogni caso, limitata dal rispetto

⁴⁸ Per un'esposizione dettagliata cfr. G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 70 ss.

⁴⁹ A. PACE, *Metodi interpretativi...*, cit., p. 72, ove l'Autore evidenzia come con il termine costituzionalismo si intenda quella filosofia politica del XVII e XVIII secolo caratterizzata dalla limitazione legale del governo: l'antitesi del governo arbitrario.

⁵⁰ Notoriamente, pur non avendo l'Unione una Costituzione è stato osservato come questa possa essere "assemblata", dopo il fallimento del progetto costituzionale comune di cui si dirà *infra*, e condotta ad omogeneità, nel Trattato di Lisbona che per i diritti fondamentali rimanda ai fini della loro tutela alla Carta di Nizza, F. BALAGUER CALLEJON, *Il trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Dal Trattato costituzionale al trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009.

⁵¹ Basti pensare alle libertà civili, politiche e sociali, alla rappresentanza, al primato del Parlamento, alla riserva di legge e al principio di legalità sostanziale, alla legalità costituzionale, al controllo di legittimità costituzionale, su questi temi cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, trad. it. a cura di A. Carrino, Giappichelli, Torino, 2004.

⁵² Significativi i casi sollevati dalle pronunce del *Conseil Constitutionnel* sulla legge in materia di giustizia penale minorile, c.d. *loi Attal*, dichiarata parzialmente non conforme alla Costituzione (decisione n. 2025-886 DC del 19 giugno 2025) e sulla legge voluta dal Ministro dell'Interno Retailleau che, tra le altre previsioni, estendeva da 90 a 210 giorni il periodo di detenzione degli stranieri considerati «pericolosi», la cui disposizione è stata annullata (decisione n. 2025-895 DC del 7 agosto 2025). La Corte è stata duramente attaccata dalle forze politiche e dai giornali per aver concesso eccessivo peso ai diritti fondamentali a discapito della richiesta di sicurezza proveniente dalla sovranità popolare; il ministro Retailleau ha anche dichiarato di voler proseguire comunque con l'approvazione della misura. Sul tema cfr. D. ROUSSEAU, *Dominique Rousseau, juriste: «Supprimer le Conseil constitutionnel ou l'affaiblir serait aussi dangereux que supprimer les freins d'une voiture»*, in *Le Monde*, 16 agosto 2025.

⁵³ Si vedano M. FIORAVANTI, *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 103 ss.; A. BALDASSARRE, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale. Una teoria alternativa al positivismo giuridico e al giusnaturalismo*, Mucchi, Modena, 2020, pp. 76 ss.

⁵⁴ Si rinvia al classico G. JELLINEK, *Una Corte costituzionale per l'Austria*, trad. it. a cura di E. Palici Di Suni, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 70 ss.; nonché ad A. CARRINO, *Legge e libertà. Primato del parlamento e sindacato delle leggi nella costituzione austriaca del 1920*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, *passim*.

⁵⁵ La c.d. dittatura della maggioranza è teorizzata da Alexis de Tocqueville a partire dal 1835, cfr. A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Bur Rizzoli, Milano, 1999, *passim*.

dei principi costituzionali e vigilata dalle Corti costituzionali e, in senso più ampio, dal potere giurisdizionale. Allo stesso tempo, in virtù della separazione dei poteri, il potere esecutivo, concentrato, a seconda delle forme di governo, ora nel Presidente della Repubblica, ora nel Governo e nel suo presidente, era separato dal potere giurisdizionale e subordinato, in linea di principio, al potere legislativo. Il senso più profondo della costruzione del principio di legalità è proprio quello di ricondurre l'azione dell'esecutivo al rispetto sostanziale delle regole legislative, oltre che di quelle di rango costituzionale.

Il rispetto di questi due principi, fondativi del costituzionalismo moderno, garantiva altresì il rispetto e la garanzia delle libertà individuali. Architravi già presenti nella Costituzione francese del 1793, nella Costituzione americana del 1789 e nella sentenza della Corte suprema del 1803, *Chief Justice* John Marshall, *Marbury v. Madison*, che apriva la strada al controllo giurisdizionale diffuso di costituzionalità con la *judicial review*⁵⁶, subordinando il potere politico al diritto, separando il potere esecutivo dal potere legislativo e dal potere giurisdizionale. Oggi, i suddetti principi, ritenuti ormai consolidati e acquisiti, sono rimessi in discussione: il diritto viene sempre più spesso subordinato alla politica che, sulla base di una divina investitura popolare, prova a divenire *dominus* assoluto, in spregio alla tutela delle minoranze, ad imporsi sul potere giurisdizionale e ad assorbire di fatto il potere esecutivo, mettendo a rischio la garanzia delle libertà individuali.

A pochi giorni dall'investitura presidenziale di Trump, una serie di *executive orders* emessi dalla Casa Bianca⁵⁷ hanno messo in discussione la separazione dei poteri, mostrando anche attraverso dichiarazioni politiche un profondo senso di fastidio rispetto ai limiti al potere politico da parte del potere giudiziario. Con una Corte Suprema federale a maggioranza repubblicana⁵⁸, un Congresso (Camera dei rappresentanti e Senato) anch'esso a maggioranza repubblicana, il potere giudiziario resta l'ultimo baluardo per limitare il potere assoluto e *imperiale*⁵⁹ del Presidente della Repubblica. Tant'è che, dopo la valanga di *executive orders*, numerosi sono stati i ricorsi giudiziari e i provvedimenti di annullamento⁶⁰. Insomma, è in corso un

⁵⁶ Per una ricostruzione critica cfr. B. BARBISAN, *Nascita di un mito. Washington, 24 febbraio 1803: Marbury v. Madison e le origini della giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna, 2008.

⁵⁷ Nei primi cento giorni del secondo mandato presidenziale gli *executive orders* sono stati 143. Questi atti, dalla dubbia natura costituzionale, sono stati adottati in ambiti giuridicamente e politicamente sensibili, in particolare in materia di diritti civili, solo per citarne alcuni: cittadinanza, immigrazione, uguaglianza, inclusione, istruzione, aborto, nonché l'istituzione del discusso *Department of Government Efficiency* (DOGE). Sul tema cfr. M. BASSINI, *Executive orders e ruolo presidenziale: la sfida di Trump alla separazione dei poteri*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025; A. BARAGGIA, D. CAMONI, *Gli "Executive Orders" nella seconda Presidenza Trump: verso un nuovo equilibrio nella separazione dei poteri?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2025, pp. 241 ss.

⁵⁸ Su nove membri della Corte Suprema sei sono stati nominati da presidenti repubblicani, tre solo da Trump.

⁵⁹ S. CASSESE, *Il metodo imperiale di Donald Trump*, in *Il Corriere della Sera*, 19 febbraio 2025.

⁶⁰ Tre Corti federali di distretto, con conferma delle Corti di appello, hanno sospeso l'applicazione su tutto il territorio nazionale dell'*executive order* 14160 del 20 gennaio 2025, che aveva escluso la cittadinanza per i nati sul territorio americano se non figli di almeno un americano o residente permanente; per tutte vedi Corte distrettuale del Distretto occidentale di Washington, ord. 23 gennaio 2025, Giud. Coughenour, State of Washington e altri c. Trump. La vicenda è giunta dinanzi alla Corte Suprema che, con decisione del 27 giugno, *Trump v. CASA*, ha escluso la possibilità per le Corti federali inferiori di emanare ordini validi *erga omnes* su tutto il territorio nazionale.

evidente scontro tra diritto e politica, quest'ultima fortemente interconnessa ai poteri economico-finanziari. La pubblica amministrazione che, seppur con profilo diverso da quella presente nel nostro Paese, dovrebbe garantire la legalità dei procedimenti e il perseguimento dell'interesse pubblico è completamente oggetto di un processo di asservimento e di annichilimento. È evidente che quello a cui stiamo assistendo, e molto rapidamente, non soltanto incide sulla forma di governo, ma ancor di più sulla forma di Stato, determinando, di fatto, una sua trasformazione, al punto da mettere in discussione la stessa tenuta liberal-democratica. Questo il quadro internazionale e soprattutto quello che sta accadendo nel Paese dominante del c.d. Occidente.

Il *focus* della mia riflessione, come spiegato nel paragrafo precedente, è la trasformazione della forma di Stato in Europa, nell'Unione europea, e, in questo momento, tale trasformazione non può non tener in giusta considerazione quello che sta succedendo oltreoceano, ovvero la modificazione genetica della forma di Stato liberal-democratica degli Stati Uniti d'America, così come abbiamo provato velocemente a rappresentare.

Sulle pagine di *Le Monde* di febbraio⁶¹, Thomas Piketty lo dice chiaramente. Questi eventi negli Stati Uniti, che spingono la forma di Stato americana verso modelli autoritari e autocratici, non devono determinare una reazione nello stesso senso da parte dell'Europa. L'inversione di rotta del modello americano, e le minacce di non voler più occuparsi della difesa dei Paesi europei, soprattutto dalla Russia, non deve, secondo l'economista francese, determinare una regressione del livello di democrazia nell'area europea e indurre a scelte autoritarie, tali da indebolirne la forma liberal-democratica. Eppure, pulsioni populiste, al netto di Italia, Germania e Francia, sono ben visibili, oltre che nella Ungheria di Orban, in Polonia con l'elezione del nuovo presidente sovranista e populista⁶², in Romania con le controverse elezioni, poi annullate dalla Corte costituzionale e ripetute⁶³.

Posta la piena condivisione del pensiero di Piketty, resta tuttavia aperta la questione della forma di Stato europea, di non consentire che sia espressione multiforme, di decifrarne i caratteri *resistenti*, al fine di essere in grado di esprimere una unità politica e una visione, definendo un chiaro modello economico-

⁶¹ THOMAS PIKETTY, *Le national-capitalisme trumpiste aime étaler sa force, mais il est, en réalité, fragile et aux abois*, in *Le Monde*, 15-17 febbraio 2025.

⁶² Il nuovo presidente della Polonia è Karol Nawrocki, candidato del partito nazionalista e conservatore Diritto e Giustizia, che ha vinto il ballottaggio del 1° giugno 2025 con Rafal Trzaskowski, liberale e favorevole all'UE.

⁶³ Due giorni prima del secondo turno, la Corte costituzionale romena, ravvisando gravi profili di inquinamento del procedimento elettorale, con la sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024, ha annullato le elezioni presidenziali che, nel primo turno del 24 novembre, avevano visto il conservatore e nazionalista Călin Georgescu ottenere il primo posto. Dalle elezioni presidenziali del 2025 – 4 maggio (I turno) e 18 maggio (II turno) – ne è uscito vincitore il moderato Nicușor Dan. Cfr. A. SIMONCINI, *L'annullamento delle elezioni presidenziali in Romania. Luci ed ombre di una divisiva decisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2025, pp. 234-237; nello stesso fascicolo M. CARTABIA, *Le Corti e la Democrazia*, p. 89 ss.; S. SASSI, A. STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2025, pp. 162 ss.; A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione, assetti imprenditoriali e soggettività politiche*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2025, pp. 133 ss.

sociale, all'interno del perimetro della famiglia liberal-democratica⁶⁴. Una forma di Stato che sia in grado di perimetrare con principi e regole le variabili imponderabili e oscillanti provenienti dai mutevoli scenari politici dei singoli Stati membri.

E se interpreto correttamente l'analisi di Piketty, l'Europa deve rispondere a tali minacce rafforzando la sua evoluzione e il proprio radicamento democratico, che parte dalle Costituzioni del primo dopoguerra, ed è ripreso e ben espresso nelle Costituzioni del secondo dopoguerra (soprattutto in quella italiana), ma allo stesso tempo attrezzarsi per rafforzare questo modello anche attraverso un'autonoma difesa sul piano militare.

Le conquiste democratiche vanno difese, in casi estremi anche con le armi. Il nostro lavoro, in questi tempi burrascosi, intende valorizzare le conquiste faticosamente raggiunte, salvaguardandole e rafforzandole, ma tutto ciò impone una risposta ad alcuni interrogativi cruciali. Qual è la forma di Stato europea? Qual è la sua declinazione all'interno dello Stato liberal-democratico? C'è una visione nell'ambito di una programmazione supportata da politiche di bilancio non contingenti? La forma di Stato europea, che si basa sul principio della separazione dei poteri, sul pluralismo, sul primato del diritto sulla politica, sull'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario, di quali interventi politico-economici ha bisogno per reagire, in maniera efficace, al tentativo di strapotere degli oligopoli economici in settori strategici e infrastrutturali? Cosa deve attuare per contrapporsi al tentativo di subordinare il diritto alla politica, al primato dei rapporti di forza, all'*homo homini lupus*? Il rafforzamento della forma di Stato liberal-democratica, espresso dall'equilibrio tra diritti civili, politici e sociali, sul presupposto dell'omogeneità e continuità, deve esprimere e contenere una visione chiara dal punto di vista politico, giuridico ed economico, a partire dall'abbattimento delle disegualianze. Una volta fissati con determinazione valori e principi, contenuti nella forma di Stato, occorre far emergere tutte le contraddizioni contenute nell'ambiguità delle espressioni rappresentate dal binomio sviluppo economico e riformismo. Resta ovviamente centrale il tema della partecipazione⁶⁵; il quadro della forma di Stato che si prova a tratteggiare, infatti, si snoda tra politica e diritto, ma soprattutto non può escludere dalle sue dinamiche la democrazia partecipativa, in tutte le sue declinazioni, a partire dal conflitto, dal dissenso, dalla tutela delle minoranze. Altrimenti, il rischio è di configurare un *modellino* sterile e lontano dalla fisicità delle esigenze reali e dello scontro dei rapporti di forza.

⁶⁴ Pur tenendo in considerazione le problematiche relative all'allargamento dell'Unione secondo mere regole tecniche che non assicurando omogeneità dei valori rischiano di far sfumare il dato costituzionale e ridurre il costituzionalismo ad una mera analisi *ex post* del dato reale relativo al funzionamento dell'Organizzazione e delle sue Istituzioni. In merito, M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, *passim*.

⁶⁵ Se ci si abbandona alla sola tecnocrazia senza coinvolgimento del "popolo" europeo si rischia una ulteriore disomogeneità e un tendenziale allontanamento delle Istituzioni dai cittadini che non avvertono una sincera democrazia della partecipazione, P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Imparzialità, réflexivité, proximité*, Points, Paris, 2008.

3. L'Europa: forma di Stato e aporie

I rapporti di Enrico Letta e di Mario Draghi, seppur con approcci e metodologie differenti, sono accomunati da un obiettivo: quello di rendere l'Europa più *forte* sul piano politico, militare ed economico-finanziario⁶⁶.

Ma cosa significa più forte nel linguaggio giuridico? Significa soprattutto rafforzarne la caratura federale, rifarsi alle celebri frasi di Jean Monnet: «*J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises*»⁶⁷ e «*Quand vous êtes dans l'orage, il faut le traverser, et surtout ne pas changer de direction-c'est le seul moyen d'en sortir bien*»⁶⁸.

Tra la determinazione di visioni e contenuti, che esprimono un modo di vedere i rapporti tra Autorità-mercato-diritti⁶⁹, e il raggiungimento degli obiettivi stessi, è necessaria appunto un'Europa forte, ossia capace, nella propria struttura organizzativa, di decidere efficacemente e in maniera unitaria. Non è questo, come ampiamente precisato, il *focus* della presente ricerca, ma è di certo un tema *a latere*, di interconnessione tra forma di Stato, tipo di Stato e forma di governo.

La tensione deve essere federale, la rotta dell'Unione europea deve obbligatoriamente tendere a una progressiva ma rapida cessione di sovranità degli Stati, provando ad abbandonare la dimensione intergovernativa, passando da una Unione di Stati ad uno Stato federale.

L'attuale disegno costituzionale dell'Unione europea, per quanto abbia assunto negli anni una configurazione tesa a dare maggiore visibilità ai cittadini ed un ruolo più rilevante ed efficace al Parlamento, continua a presentare una serie di limiti, soprattutto rispetto al suo funzionamento. Alcuni Stati⁷⁰, non ancorati alla tradizione liberal-democratica degli Stati fondatori, provano spesso a esprimere un *idem sentire* differente, ricorrendo, concretamente, nelle votazioni nelle quali necessita l'unanimità⁷¹, ad un vero e proprio potere di veto.

⁶⁶ Entrambi i rapporti, che analizzeremo nel dettaglio *infra*, mirano al rafforzamento del mercato unico inteso nella sua natura politica, più che tecnico-economica, e funzionale alla c.d. economia sociale di mercato. Gli obiettivi della produttività e della sicurezza vanno perseguiti preservando il modello socio-economico europeo dalla forte caratterizzazione sociale. La forza politica è in un certo senso la conseguenza del rafforzamento economico e della riduzione delle dipendenze sul piano internazionale.

⁶⁷ J. MONNET, *Memoires*, Fayard, Parigi, 1976, p. 488.

⁶⁸ J. MONNET, nota manoscritta non datata, Losanna, *Fondation Jean Monnet pour l'Europe*, Archivi di J. Monnet.

⁶⁹ Secondo alcuni, nella Carta europea dei diritti fondamentali sono presenti diritti che secondo la tradizione costituzionalistica potrebbero essere categorizzati come sociali, O. DE SCHUTTER, *La garanzia dei diritti partecipativi sociali nella "Carta dei diritti fondamentali"* in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma – Bari, 2003.

⁷⁰ Il riferimento è ancora una volta agli Stati del c.d. Gruppo di Visegrád, descritto meglio *supra*.

⁷¹ Il voto all'unanimità è richiesto per i settori più sensibili e strategici: imposizione fiscale; sicurezza sociale e protezione sociale; adesione di nuovi Stati membri dell'Unione europea; politica estera e di sicurezza comune (PESC), compresa la politica di sicurezza e di difesa comune; cooperazione di polizia.

Le distonie di funzionamento all'interno dell'Unione europea sono tante ma, in particolare, quelle che riguardano il costituzionalista, rispetto all'organizzazione del potere, sono tre: la forma di Stato, il tipo di Stato, la forma di governo.

La forma di Stato, sin dal sorgere della C.E.E., ha oscillato tra più modelli: quello ordoliberal, fortemente influenzato dall'economia sociale di mercato della Repubblica federale tedesca, caratterizzato da un intenso rapporto tra *law and economics*⁷²; quello social-democratico, la cui spinta termina negli anni Ottanta, ovvero quando progressivamente si va ad indebolire la forma di Stato sociale nei singoli Stati membri⁷³; quello neo-liberista, a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, con l'imposizione di freni al bilancio e conseguente contrazione della spesa sociale⁷⁴.

La spinta, a partire dagli anni Novanta, della *competition law*⁷⁵, della regola della concorrenza, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni forzate, anche dei servizi pubblici essenziali, si è dovuta spesso confrontare con ordinamenti dei singoli Stati che esprimevano un'altra visione e ciò ha determinato tensioni e oscillazioni sia nel dato normativo, che giurisprudenziale.

Ma, come si vedrà nel corso dell'indagine, questa spinta imposta dalla Commissione è andata, secondo chi scrive, ben oltre il quadro dei principi contenuti nei Trattati⁷⁶. Principi che attengono al ruolo delle soggettività pubbliche, che delineano una visione di quello che da anni si prova a definire diritto pubblico europeo dell'economia⁷⁷. Una visione riconducibile ai principi *costituzionali* europei che tende, nel perimetro liberal-democratico, a combinare modelli economici differenti.

La nuova visione è stata presentata il 29 gennaio 2025 dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Il documento ha un titolo eloquente: *Bussola per la competitività dell'UE*⁷⁸. In esso si legge che l'Unione europea deve spostare la sua attenzione verso ciò che determinerà la sua futura «prosperità» e «competitività». Il paradigma e i presupposti sembrano diversi da quelli che avevano caratterizzato la torsione liberista dell'Unione europea, a velocità progressiva, da Maastricht in poi.

⁷² Per un'analisi esaustiva cfr. D.J. GERBER, *Law and Competition in Twentieth Century Europe. Protecting Prometheus ...*, cit., *passim*. Per un approfondimento si rinvia a A. LUCARELLI, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia...*, cit., pp. XX ss.

⁷³ Sulle politiche interventiste statali e sulla neutralità dell'ordinamento comunitario si rinvia a ID., art. 43, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, ora in A. LUCARELLI, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 20.

⁷⁴ Sul tema si rinvia a A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei ...*, cit., pp. 147 ss.

⁷⁵ O di una accelerazione liberista in chiave individuale, sul modello americano, che non rispecchia il disegno di identità europea, M. RODRIGUEZ MOLINERO, *The principle of subsidiarity and European Union*, in M. TROPER, M.M. KARLSSON, *Law, justice and the State*, II, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1995.

⁷⁶ Da ultimo si rinvia a ID., *L'articolo 43 della Costituzione...*, cit., pp. 261 ss.

⁷⁷ ID., *La Corte costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2010, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pp. 159 ss.; ID., *Ancora sul diritto pubblico europeo dell'economia: la legislazione per principi e la legittimità comunitaria*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2011, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pp. 145 ss.; ID., *Per un diritto pubblico europeo dell'economia...*, cit., pp. VII ss.; ID., *Principi costituzionali europei...*, cit., pp. 139 ss.

⁷⁸ Commissione europea, Comunicazione COM (2025) 30 final, 29 gennaio 2025.

Qui la competitività sembrerebbe assumere un rilievo ben diverso. Non va intesa come mera competizione commerciale, con una visione esclusivamente *market oriented*, che ha negli anni determinato l'annichilimento del pubblico, attraverso processi di privatizzazione selvaggia, ed in senso più ampio indebolito lo Stato sociale nel suo complesso. L'*ubriacatura* delle privatizzazioni, anche a prescindere da processi di liberalizzazione, vero paradosso, ha determinato una trasformazione della forma di Stato europea⁷⁹, realizzando un modello distonico anche rispetto ai principi fondativi dell'Unione europea, che, come vedremo, temperano molto la visione liberista.

Al contrario quella che sembra emergere è una competizione esterna. In sostanza va rafforzato il *Paese Europa* per rafforzare i singoli Stati nei confronti della Cina, dei Paesi asiatici emergenti, degli Stati Uniti. Aumentare il benessere e la prosperità di un'area non sulla concorrenza interna ma al contrario con un rafforzamento dei poteri pubblici in settori strategici dell'economia. Questo non significa statalizzazione, ma piuttosto programmare e valorizzare l'intervento pubblico nell'economia per consentire ai soggetti economici privati di svolgere con maggiore efficacia il loro indispensabile ruolo, in un quadro di democratica redistribuzione del Pil e del reddito, anche attraverso processi di perequazione.

Insomma, la creazione di un sistema pubblico-privato, con una sana distinzione tra attività di *government* (pubblica) e attività di *governance* (pubblico-privato), che segnerebbe il tramonto di quella visione liberista, ma direi anche il ridimensionamento delle radici ordoliberali dell'Europa che negli anni, perdendo l'ambito sociale, hanno annichilito non soltanto il ruolo del pubblico, ma anche quello del privato⁸⁰. Lo Stato sociale e il ruolo del pubblico sono necessari per fondare una forma di Stato liberal-democratica europea con solide basi nei principi della giustizia sociale e della perequazione.

E proprio per queste ragioni, si parla di unire i mercati delle banche, delle assicurazioni, le aree più elevate di espressione delle tecnologie. Si riparla di investimenti nel settore manifatturiero.

Si legge nella Comunicazione: «In un mondo di rivalità fra grandi potenze, concorrenza per la supremazia tecnologica e lotta per il controllo delle risorse, i valori dell'Europa sono inscindibili dalla sua competitività. La libertà, la sicurezza e l'autonomia di tutti noi dipenderanno, come mai prima d'ora, dalla nostra capacità di innovare, essere competitivi e crescere».

Peranto, è evidente che stiamo assistendo all'insorgere di un nuovo modello di forma di Stato. L'Unione europea, nella sua indeterminatezza, tesa tra sistema intergovernativo e federale, tra liberismo e socialismo, in presenza di sempre maggiori presenze autoritarie, populiste, sovraniste ha, rispetto a situazioni contingenti, anche di natura geopolitica, attraversato varie fasi: ordoliberale, socialdemocratica,

⁷⁹ Realizzandone un *genus* non presente ad esempio nei Paesi fondatori, quelli che in area euro-unitaria generano la maggior parte del Pil.

⁸⁰ Si tratta del superamento del modello economico renano, per via del contributo degli Ordoliberali, D. J. GERBER, *Law and competition in the twentieth century Europe...*, cit.

liberista. Il *fil rouge* è stata l'economia sociale di mercato, che cambiava dimensione, come una fisarmonica, a seconda del contesto politico, che da Maastricht in poi si è orientato nettamente verso una forma di Stato liberista, concentrata sulla *competition law*.

Adesso l'inversione di rotta, ad opinione di chi scrive, non può avverarsi se non con il ricorso agli strumenti del diritto pubblico europeo dell'economia. Cosa significa?

Significa, innanzitutto, utilizzando le parole di Draghi, superare «le elevate barriere interne e gli ostacoli normativi. Questi ultimi risultano essere ben più dannosi per la crescita rispetto a qualsiasi dazio che gli Stati Uniti possa imporre [...] Il Fondo monetario internazionale stima che le barriere interne dell'UE equivalgano a tariffe del 45% per il settore manifatturiero e del 110% per il settore dei servizi»⁸¹.

È evidente, come Draghi sostiene da tempo⁸², che le politiche del rigore hanno limitato l'immissione di risorse nell'economia e nei sistemi produttivi più avanzati e adeguate politiche fiscali finalizzate al sostegno dei settori più innovativi. Questa è l'evidente ammissione che la visione pan-mercantile, accettata e promossa in passato dallo stesso Draghi⁸³ che aveva addirittura determinato una torsione del modello ordoliberal, è risultata assolutamente inadeguata, determinando incertezze anche sul piano della garanzia dei diritti.

Ma sulla necessità di politiche espansive è stata molto chiara anche la Commissione europea che, presentando il nuovo bilancio⁸⁴, ha preso ufficialmente atto che per esse occorrono nuove risorse proprie. Il bilancio UE non può continuare a fondarsi su contributi finanziari stabili, bisogna fare delle scelte che devono andare verso una accelerazione della messa in comune delle risorse, in termini di debito ed entrate proprie.

Tuttavia, seppur in un positivo quadro di ricorso a strumentazioni tipiche del diritto pubblico europeo dell'economia, in questa fase storica, non è sufficiente ricorrere *soltanto*, come ha dichiarato la presidente della Commissione von der Leyen, all'attivazione della clausola generale di salvaguardia nel quadro delle regole fiscali europee, per escludere dal perimetro delle regole gli investimenti nella difesa e consentire all'Europa di arrivare a una spesa in difesa pari al 2.5-3% del Pil⁸⁵.

⁸¹ M. DRAGHI, *Forget the US – Europe has successfully put tariffs on itself*, *Financial Times*, 14 febbraio 2025.

⁸² Anche se lo stesso Draghi va ricordato come uno dei protagonisti della stagione della svendita pubblica in Italia negli anni Novanta.

⁸³ Draghi va ricordato come uno dei protagonisti della stagione della svendita pubblica in Italia negli anni '90. Nel 1991, con Guido Carli ministro del Tesoro, Mario Draghi diviene direttore generale del Tesoro e svolgerà questa funzione per un decennio, fino al 2001. Confermato da tutti i ministri, si occuperà dei negoziati di Maastricht e sull'euro e realizzerà le massicce privatizzazioni degli enti pubblici economici (Eni, Enel, Telecom Italia, solo per citarne alcuni) che condurranno alla dismissione di un enorme sistema produttivo pubblico, senza risolvere il problema del debito pubblico e con la sostituzione di monopoli privati.

⁸⁴ Il 16 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato la proposta di quadro finanziario pluriennale (QFP), il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2028-2034, definendolo «un bilancio ambizioso per un'Europa più forte».

⁸⁵ La Commissione europea ha presentato il Piano *ReArm Europe*/Preparati per il 2030 il 4 marzo 2025 e il Libro Bianco sulla Difesa Europea il 19 marzo 2025.

Un'apertura importante, ma non sufficiente. Essa si muove sempre in una logica statale, nazionale che impedisce la creazione di una istituzione europea realmente federale, o quantomeno sovranazionale. Una logica che soprattutto è di ostacolo alla creazione di una forma di Stato europea che sappia avere una visione e determinare, secondo scelte programmatiche, anche rispetto alla priorità degli investimenti e dell'allocazione delle risorse, un proprio indirizzo politico⁸⁶. Una impostazione che rimette sempre agli Stati membri le scelte di investimento, a danno di un complessivo coordinamento, e in cui il finanziamento delle spese per il tramite dei debiti pubblici, benché escluso dal conteggio del *deficit*, creerebbe ulteriori tensioni sulle finanze dei Paesi tradizionalmente ad alto debito pubblico, ponendosi in contraddizione con gli obiettivi di consolidamento fiscale a lungo termine richiesti dal nuovo Patto di stabilità e crescita⁸⁷.

E' necessaria una capacità fiscale permanente, finanziata da debito comune, da nuove risorse europee, per dare credibilità alla *Bussola per la competitività*, che fa invece affidamento su iniziative nazionali, facilitate dall'allentamento della disciplina degli aiuti di Stato.

Occorre un diritto pubblico europeo dell'economia, che intenda assumere sempre più una visione federale; nel caso specifico, è necessario ricorrere a strumenti comuni, come gli *Eurobond*⁸⁸, per il finanziamento degli investimenti, soprattutto in settori strategici dell'economia e in beni pubblici europei⁸⁹ strettamente collegati al soddisfacimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini, per garantire difesa⁹⁰, sicurezza, benessere e progresso.

Capisco che siamo su un piano di fronte al quale il giurista, il costituzionalista, sembra doversi fermare, ma io invece ritengo il contrario. È proprio in questa fase che il metodo giuridico⁹¹ deve essere posto al servizio dei contenuti e degli obiettivi politico-economici, non isolandosi, ragionando con i propri

⁸⁶ Invertire la rotta, insomma, passando dalla democrazia economica alla democrazia politica. Cfr. H. F. ZACHER, *Das soziale Staatsziel*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller, Heidelberg, I, 1987.

⁸⁷ Il nuovo Patto è definito da tre atti legislativi: reg. (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024; reg. (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024; dir. (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024. Il nuovo Patto prevede più tempo (4 anni + 3 anni) a disposizione degli Stati indebitati per rientrare nel limite del 3% deficit/pil e una maggiore flessibilità della Commissione in cambio di investimenti ma mantiene meccanismi molto precisi di riduzione del deficit e del debito. La riforma rappresenta una soluzione di compromesso: da una parte può considerarsi un avanzamento in termini di gradualismo e di conciliazione della sostenibilità del debito con una crescita sostenibile; dall'altra le modifiche sono scarsamente incisive e perdura il c.d. paradigma europeo. Per un'analisi critica cfr. G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, in *Rassegna Astrid*, 2023; F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta online*, n. II, 2024; O. CHESSA, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2024.

⁸⁸ Il *NextGenerationEU* è stato finanziato attraverso l'emissione di debito comune, con la Commissione europea che ha collocato i c.d. *Recovery bond* sul mercato.

⁸⁹ Beni pubblici europei nella tripla transizione (verde, digitale, e sociale) e nella difesa.

⁹⁰ Garantire la difesa significa anche produrre materiale bellico, nella considerazione che al momento per l'80% dipendiamo da fornitori americani Occorre collegare l'aumento delle spese per la difesa alla costruzione di un'industria europea della difesa che allenti le dipendenze dagli Stati Uniti e che sia adeguata alle sfide internazionali.

⁹¹ Inteso nella sua stretta correlazione con la storia, come abbiamo precisato meglio *supra*.

strumenti e provando a ricondurre le azioni poste in essere ai principi giuridici. Quanto i principi giuridici, che troviamo disseminati nel diritto euro-unitario, possono costituire la base di questa nuova programmazione e visione politico-economica? Quanto gli stessi possono orientare e quanto possono essere disattesi da una sorta di Costituzione materiale? La forma di Stato europea si misura proprio da una dimensione stabile (*politics and law in books*) e un'altra dinamica (*politics and law in action*)⁹².

Le istituzioni esercitano la propria azione politico-normativa relazionandosi al mercato e ai diritti dei cittadini. E proprio in questa linea versa tutta la complessità. Rintracciare principi che dovrebbero costituire la base per un'integrazione di una comunità, che appunto si ritrova, seppure con plurali sfumature, in questi principi di orientamento⁹³. Principi giuridici che possono orientare, laddove la loro forza prescrittiva sia a basso voltaggio. Ma proprio il riferimento ai principi giuridici *costituzionali* euro-unitari ci consente di non costruire una *Staatslehre* ma una *Verfassungslehre*⁹⁴. Questo l'obiettivo, anche e soprattutto per evitare l'esaltazione del liberismo post-Maastricht della fine degli anni Novanta del secolo scorso, la cui *governance della tecnocrazia* si muoveva priva di principi giuridici, e di programmazione, espressione di un indirizzo politico contingente, conseguenza di rapporti di forza, soprattutto da parte di poteri economici. Il processo di integrazione dei valori ha bisogno di una condivisione intorno a dei principi, che ripeto, possono anche essere declinati con tonalità differenti.

Ma le affermazioni del vicepresidente degli Stati Uniti Vance alla Conferenza di Monaco del febbraio 2025 sono incompatibili con il sistema di valori e principi dell'Unione europea, che contribuiscono, appunto, alla realizzazione di una forma di Stato liberal-democratica, e sono incompatibili con la sua organizzazione economico-sociale.

Le decisioni dell'amministrazione Trump distorcono sia le relazioni fra politica e amministrazione, sia quelle tra politica ed economia, ledendo soprattutto i principi della separazione dei poteri e dei limiti ad essi. Questa nuova posizione degli Stati Uniti, che noi giuristi dobbiamo valutare sul piano degli atti adottati, a partire dagli *executive orders*, e della loro tenuta rispetto alla legittimità costituzionale, impone una definizione funzionale della forma di Stato, soprattutto in ordine alla determinazione delle politiche pubbliche e delle politiche di bilancio. I beni pubblici sono una priorità, in quanto senza mediazione direttamente orientati a garantire i diritti dei cittadini, a partire da quelli più precari, e non possono più essere immaginati come beni nazionali secondo la logica *westfaliana*⁹⁵. Ecco perché occorre un radicamento

⁹² Per approfondire A. LUCARELLI, *Tradition and Revolution...*, cit., *passim*.

⁹³ La Carta dei diritti fondamentali UE pare impostare un compromesso tra libertà individuali e mercato, secondo logiche di cooperazione spontanea, in attuazione ad un principio più generale di sussidiarietà, rivolto anche ai cittadini, come rilevato da R. NOZICK, *Anarchia, Stato e utopia*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 2000, *passim*.

⁹⁴ Si richiama il classico di Carl Schmitt; sul tema cfr. P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania*, Giappichelli, Torino, 2021.

⁹⁵ Sul punto si veda A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2014, pp. 3 ss. nonché, più ampiamente, ID., *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, *passim*.

nei principi, in grado di essere bussola e di fissare la rotta. Ma tutte queste dinamiche non possono eludere le logiche della partecipazione, del conflitto, del dissenso; non è ammissibile costruire modellini astratti in grado di resistere alle mutevoli esigenze materiali dei cittadini.

4. Forma di Stato europea e tensioni tra modelli: liberalismo *versus* liberismo

Il perimetro della famiglia liberal-democratica in Europa, sia nei singoli Stati, che nell'Unione europea, non ha retto l'insorgere delle forze liberiste, tracimanti sulla base di una teologia economica⁹⁶, che ha messo sempre più in difficoltà le categorie del politico⁹⁷ e del civismo teologico⁹⁸.

In ambito europeo, gli artt. 2 e 3, par. 3 TUE sono entrati in vigore nel 2009, con il Trattato di Lisbona, quando il treno del liberismo economico era già partito. Non vi era ancora consapevolezza di quanto questi articoli e soprattutto i principi in essi contenuti, oltre alla Carta di Nizza⁹⁹, potessero ricondurre la forma di Stato al liberalismo democratico, ponendo in equilibrio libertà individuali, positive e sociali¹⁰⁰. È evidente, tuttavia, che tutto ciò poteva porsi sul piano dell'effettività soltanto in presenza di una normativa derivata, anche *soft*, e di una adeguata giurisprudenza della Corte di Giustizia. Condizioni valide ancora oggi.

La matrice liberale, in parte alla base del processo di unificazione, è stata del tutto smantellata dalla curvatura liberista. Ritengo che tale distinzione, la quale, nella cultura liberale, lasciava alla politica il potere di governare e guidare i processi economici a garanzia delle libertà individuali e collettive, non sia stata colta a sufficienza. Il documento Delors¹⁰¹, prima della ventata liberista, esprimeva ancora una cultura di temperamento e di governo pubblico del mercato; al centro, come ha affermato in seguito l'art. 2 TUE, restava la dignità umana della persona. Le libertà individuali venivano prima dello Stato che, a sua volta, si poneva al servizio del mercato, o per meglio dire, delle libertà economiche e individuali.

La matrice ordoliberalista che, seppur nel delicato rapporto tra regola e fatto economico, pone il *prius* sul mercato e sui profitti, anche se svincolati dalle logiche della produttività¹⁰², ha progressivamente ceduto

⁹⁶ Sulla nozione di «teologia economica», sul suo sviluppo e sul rapporto con la teologia politica cfr. G. PRETEROSSO, *Teologia politica e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2022, pp. 204 ss.

⁹⁷ C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'...*, *cit.*, pp. 101 ss.

⁹⁸ A. LUCARELLI, *Tradition and Revolution...*, *cit.*, *passim* nonché, da ultimo, ID., *Il Costituzionalismo tra tradizione e prassi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, pp. 65 ss. Sulla «teologia civica» cfr. G.B. VICO, *La scienza nuova* (1730), a cura di P. Cristofolini e M. Sanna, Alfredo Guida Editore, Napoli, 2004, pp. 513 ss.

⁹⁹ Si rinvia a quanto detto *supra*, nota 30.

¹⁰⁰ Anche secondo un modello di sussidiarietà a metà strada tra contrattualismo liberale e cultura cattolica; sul punto A. FØLLESDAL, *Sussidiarity and deliberation*, in E. O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM, *Democracy in the European Union*, Routledge, London, 2000.

¹⁰¹ Comunicazione COM/85/310, *Il completamento del mercato interno. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo* (Milano, 28-29 giugno 1985).

¹⁰² A. LUCARELLI, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia...*, *cit.*, pp. XXI ss. Vedi anche O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza. Indipendenza della banca centrale. Pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, pp. 58 ss.

il passo alla furia liberista¹⁰³, anche in ambiti e settori nei quali non vi era la necessità di ricorrere alla concorrenza e al mercato, penso in particolare ai monopoli naturali¹⁰⁴. Ma tutto questo poteva avvenire proprio perché in assenza di una forma di Stato, cioè in assenza di un modello economico-sociale.

La contaminazione tra i due modelli, ben distanti, era avvenuta in Italia, come è noto, nel dibattito tra Benedetto Croce e Luigi Einaudi¹⁰⁵. Croce aveva criticato il liberismo non in quanto metodo o pratica economica, non nel suo essere espressione della libera iniziativa privata, ma per la sua pretesa di elevare i principi dell'utilitarismo a «regola e legge suprema della vita sociale»¹⁰⁶. Oggi diremmo: ergere la regola della concorrenza a principio dominante, anche al punto di reprimere e comprimere la dignità umana. La questione di fondo non è dunque l'attività d'impresa e la sua tutela e valorizzazione, che trova i propri naturali obiettivi nel raggiungimento del profitto, quanto, piuttosto, evitare che essa sia il faro della forma di Stato, che possa ergersi a principio dominante senza porre ad essa freni e limiti. Questo resta il punto centrale, poi ben cementato nella nostra Costituzione, soprattutto negli artt. 41-43 Cost.¹⁰⁷.

Che l'attività economica sia orientata da criteri utilitaristici ed egoistici e di ricerca del profitto è evidente¹⁰⁸. Tuttavia, un intero sistema sociale non può fondarsi e reggersi su questi soli criteri. La sfera economica va ristretta, isolata e governata. Da una parte, una forma di Stato fondata sul *prins* della concorrenza, del mercato, del privato; dall'altra parte, l'umanesimo liberale, nel quale lo Stato e la persona convivono, in qualche modo con diversi compiti, ma dove lo Stato è attrezzato sempre per intervenire a sostegno della persona. Sovrano resta lo Stato, o meglio i cittadini che trasferiscono la loro sovranità originaria ad organi di rappresentanza. In questo modello, l'agire economico diventa una declinazione dell'umanesimo e non è separabile dall'insieme dei rapporti storico-sociali.

Forse oggi, ma progressivamente sempre più, a partire dalla crisi finanziaria del 2008¹⁰⁹, passando per la pandemia e per le risposte date dall'Unione europea con il *Next Generation EU*, la torsione liberista ha subito un arresto, e con essa, sembrano passare di moda, ma a fatica, anche le pratiche rigorose di freno

¹⁰³ Sul «patto neoliberista» tra la Scuola di Vienna e la Scuola di Friburgo si rinvia a A. LUCARELLI, *Populismi...*, cit., pp. 92 ss.

¹⁰⁴ Sul tema si rinvia a ID., art. 43..., cit., pp. 12-13. Sulla peculiarità del servizio idrico vedi ID., *Riconfigurazione del concetto di «rilevanza economica». Spunti di riflessione sulla natura economica del servizio idrico integrato in assenza dell'elemento della remunerazione del capitale investito*, in *Giur. cost.*, 1, 2011, pp. 303 ss.

¹⁰⁵ B. CROCE, L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, Riccardo Ricciardi Editore, Milano-Napoli, 1988.

¹⁰⁶ B. CROCE, *Etica e politica*, 1931, a cura di G. Galasso, Adelphi, Milano, 1994, p. 368.

¹⁰⁷ In maniera più estesa cfr. A. LUCARELLI, *L'articolo 43 della Costituzione...*, cit., pp. 256-257. Vedi anche M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 123.

¹⁰⁸ Spesso per ragioni di tipo estrattivistico, anche per via di crisi finanziarie e, soprattutto, in maniera del tutto disarticolata; cfr. G.A. RITTER, *Storia dello stato sociale*, trad. it, Laterza, Roma - Bari, 1996; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

¹⁰⁹ Almeno per quanto riguarda la presa d'atto degli effetti nefasti delle politiche del rigore. Sulle reazioni "populistiche" cfr. A. LUCARELLI, *Populismi...*, cit., pp. 95 ss.

al debito, alcune addirittura costituzionalizzate, come in Germania¹¹⁰ – dove recentemente è intervenuta un’ulteriore modifica costituzionale proprio in ottica di allentamento del rigore¹¹¹ – e in Italia¹¹².

Si sta assumendo, sul piano giuridico e formale, la consapevolezza che vi è una base di principi nel TUE (artt. 2 e 3) che delinea una forma di Stato e che questa sicuramente non è riconducibile al liberismo. Attraverso una serie di atti, che andremo ad analizzare nel dettaglio, l’impressione è che si stia configurando una nuova forma di Stato europea tra ruolo dell’organizzazione del potere, mercato e cittadini. Una forma di Stato, più che strutturale, funzionale, la cui sovranità è frutto di cessioni da parte dei singoli Stati, ma è anche declinata da principi euro-unitari. C’è una organizzazione del potere, c’è un territorio, e non può essere l’assenza di un popolo europeo¹¹³, inteso nella sua prospettiva statica e non dinamico-funzionale, ad impedire la configurazione di una forma di Stato europea¹¹⁴.

Oggi il progetto sembra quello di attuare un nuovo modello di forma di Stato, nel quale la dimensione pubblicistica, ma non statalista, si pone al servizio dell’Unione europea e non dei singoli Stati, guardando alla sicurezza e al benessere dei cittadini. L’Unione europea non può più permettersi di occuparsi soltanto di economia sociale di mercato, con la matrice ordoliberalista¹¹⁵, ovvero di norme cornice; questo non è più sufficiente. L’economia non può porsi solo al servizio dei mercati, della finanza e del capitalismo privato, ma piuttosto la sua funzione deve essere volta al bene comune.

E per raggiungere tali obiettivi occorre ricorrere a quegli strumenti che da anni provo a far rientrare nel diritto pubblico europeo dell’economia. Ma questo modello, che sembra intravedersi, impone un tipo di Stato diverso¹¹⁶ e anche naturalmente un ripensamento della forma di governo.

¹¹⁰ Il riferimento è alla riforma costituzionale del 29 luglio 2009 che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio senza ricorso al prestito, sull’argomento cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011; F. LOSURDO, *Schuldenbremse e clausola d’identità costituzionale in Germania*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2, 2015.

¹¹¹ La riforma costituzionale riguardante il freno al debito ha rappresentato il principale elemento di compromesso per la formazione del governo centrista di Friedrich Merz, eletto per la prima volta al secondo turno il 6 maggio 2025, con il sostegno di SPD e scongiurando un’alleanza con AfD. Con l’accordo di coalizione tra CDU, CSU e SPD e il sostegno dei Verdi la riforma costituzionale è stata approvata il 18 marzo dal *Bundestag* e il 21 marzo dal *Bundesrat*. La singolarità deriva dal fatto che la riforma è stata approvata dal *Bundestag* precedente, dopo le elezioni federali del 23 febbraio 2025 e prima dell’entrata in funzione del nuovo *Bundestag* il 25 marzo 2025. In breve la riforma prevede un’esonazione dal freno al debito per le spese di difesa e infrastrutture e l’estensione della possibilità di indebitarsi dello 0,35% del PIL ai *Länder*.

¹¹² L. cost. 20 aprile 2012, n. 1, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», che ha modificato gli artt. 81, 97, co. 1, 117 co. 2 e co. 3, 119 co. 1 e co. 6, Cost.. Per approfondire vedi R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazione della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2015.

¹¹³ Sull’applicazione della «coppia concettuale tradizione/innovazione» anche in una prospettiva di integrazione europea e su una *tradizione* «da leggere nella chiave di una Europa fondata sugli elementi dello Stato (popolo, territorio, governo)» sia consentito il rinvio a A. LUCARELLI, *Il Costituzionalismo tra tradizione e prassi...*, cit., pp. 136 ss.

¹¹⁴ Forma di Stato che metta al centro l’*homo civicus* e non l’*homo economicus* come indicato da C. LAVAL, *L’homme économique. Essai sur les racines du néolibéralisme*, Gallimard, Paris, 2007, *passim*.

¹¹⁵ ID., *Le radici dell’Unione europea...*, cit., pp. 3 ss.

¹¹⁶ Basato su uno sforzo di universalizzazione di regole generali a tutela della dignità della persona; una struttura di norme e valori generali che sostengono l’impalcatura dell’Unione e in cui tutti gli Stati devono riconoscersi, attraverso

Un ripensamento della forma di Stato europea, proprio per le sue attuali contraddizioni, è più facile rispetto a quello di un ordinamento statale classico. L'elasticità della forma di Stato europea è la caratteristica in grado di esprimere una nuova tipologia.

In questo senso, Daron Acemoglu e James A. Robinson parlano chiaramente della necessità di fondare una nuova forma di Stato liberal-democratica, in grado di adeguarsi alle nuove esigenze economiche, sociali, politiche, ambientali, energetiche¹¹⁷, ma allo stesso tempo sono molto disincantati e sostengono che la democrazia resiste quando le sue *élites* non hanno un forte incentivo a rovesciarla¹¹⁸.

Di particolare interesse è scandagliare quali possano essere le dinamiche che vedano coinvolte istituzioni, società, libertà individuali, quali gli aspetti che possano determinare incentivi, al punto da provocare una torsione della forma di Stato liberale-mercantile, o anche liberista, in altra attesa, ad esempio, alle disuguaglianze, alla giustizia sociale, alla produzione di beni pubblici.

In questo contesto, resta primario il ruolo e soprattutto la forza della società civile, dei movimenti, delle prassi generative di diritto, le c.d. prassi costituzionalmente orientate¹¹⁹, la struttura delle istituzioni politiche e dell'economia, la natura delle crisi, la disuguaglianza economica, l'apertura alla globalizzazione, la crisi ambientale. A seconda delle diverse possibili combinazioni di questi elementi, ciascun Paese farebbe storia a sé stante, con un suo specifico sentiero istituzionale verso la democrazia o verso la dittatura.

Nell'Unione europea la tecnocrazia delle *élites*, della *governance*¹²⁰, ha contribuito a determinare una netta frattura tra istituzioni e comunità, provocando una virata verso forme di liberismo¹²¹, anche in presenza di una forma organizzativa del potere, sempre più ispirata dal modello intergovernativo, piuttosto che sovranazionale o addirittura federale.

Il tema degli indicatori, che determinerebbero l'insorgere delle variabili, resta centrale e soprattutto ruota intorno al rapporto tra istituzioni, società civile (libertà collettive) e libertà individuali. Il concreto atteggiarsi di questi rapporti, sospinti dagli indicatori, determina la variabilità della forma di Stato. È

dinamiche partecipative che coinvolgono i cittadini. Sull'universalizzazione, R. M. HARE, *Freedom and reason*, Oxford University Press, Oxford, 1987, *passim*.

¹¹⁷ D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Books Ltd, Londra, 2013, *passim*.

¹¹⁸ D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, *passim*.

¹¹⁹ A. LUCARELLI, *Il Costituzionalismo tra tradizione e prassi...*, cit., pp. 11 ss.

¹²⁰ *Ibid.*, per un approfondimento sul «riformismo della *governance*» e sul «populismo della *governance*», pp. 30 ss., pp. 64 ss.; sugli strumenti di *governance* utilizzati in ambito europeo, pp. 152 ss.

¹²¹ Basti pensare alla stagione delle privatizzazioni degli anni '90 o alla lettera riservata inviata, il 5 agosto 2011, dalla BCE – firmata dal presidente uscente Trichet e dal futuro presidente Draghi – al governo italiano presieduto da Silvio Berlusconi, con la quale si indicavano dettagliatamente le misure da adottare per restituire credibilità all'Italia e rispettare l'impegno della sostenibilità del debito e che, con ogni probabilità, contribuì alle dimissioni del 12 novembre 2011 e al successivo governo Monti; sull'argomento cfr. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalle lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.

evidente che i rapporti non possano che essere determinati dalla definizione e attuazione dell'indirizzo politico. Ma l'indirizzo politico, che si snoda attraverso diritto primario, *hard law* e *soft law*, giurisprudenza della Corte di Giustizia, attività e prassi, emanazione delle attività della società civile, nell'ordinamento euro-unitario è espressione sostanzialmente degli Stati, attraverso il Consiglio europeo.

Insomma, la rivisitazione della degenerazione dello Stato liberale in Stato liberista passa attraverso la rilettura degli indicatori che determinano le variabili, e, per quello che interessa il giurista, attraverso un ruolo da protagonista da affidare al diritto pubblico europeo dell'economia. Il nuovo atteggiarsi dell'intreccio degli indicatori è quello che può determinare una forma di Stato liberal-democratica fondata sui valori dell'umanesimo, per scongiurare quello che diversi Autori hanno definito il fallimento dello Stato liberale¹²².

Da Maastricht in poi le *élites* della *governance* tecnocratica hanno avuto questo orientamento e non sembra esagerato affermare che le spinte liberticide, anche in Europa, più allineate alle democrazie¹²³ che alle democrazie, siano state in parte determinate da questa torsione delle istituzioni euro-unitarie. In ogni caso, esse hanno contribuito a creare un clima ben lontano dai valori della democrazia.

Lo Stato, o comunque l'organizzazione del potere, non può essere al servizio delle *corporations*, ma delle libertà, sia individuali, che collettive. Il *Cultural Liberalism* non può esasperare le libertà individuali, a partire dal diritto di proprietà e dalla libertà di impresa¹²⁴. Su questa linea Helena Rosenblatt è stata molto chiara: l'individualismo deve cedere rispetto alla ricerca del bene comune¹²⁵. Resta il tema di fondo: cosa si intende per bene comune? La risposta è molto semplice, beni di appartenenza collettiva, che non possono essere sottratti alla libera fruibilità.

Ma in più da tale definizione è possibile immaginare la costruzione di una forma di Stato che sappia porre al centro tematiche di rilevanza collettiva e impegnarsi con risorse comuni per poterle affrontare e gestire. È evidente che ciò è possibile a livello di organizzazione federale se si condividono determinati valori e se si è disposti a cedere sovranità su temi comuni, quali il clima, l'ambiente, l'energia, le politiche sociali, migratorie, la difesa, gli esteri, ma anche le politiche fiscali e del lavoro. Questi ragionamenti portano a diversi ripensamenti rispetto alle ambigue politiche economiche e commerciali che hanno caratterizzato

¹²² Si veda in merito P.J. DENEEN, *Why Liberalism Failed?*, Yale University Press, New Haven, 2019, *passim*, che enfatizza i fallimenti del liberalismo in un crescente sviluppo tirannico del sistema turbo finanziario-capitalistico, orientato esclusivamente ai profitti delle *Corporations*.

¹²³ Questa definizione – evidente crisi tra democrazia e dittatura – è utilizzata dalla dottrina per indicare quel regime politico formalmente democratico, in quanto si svolgono delle elezioni, ma ormai privo della sostanza dello Stato di diritto liberal-democratico ed è il caso più grave di attacco agli organi costituzionali, alle minoranze, alla libertà di stampa.

¹²⁴ D. ACEMOGLU, *A Renewed Liberalism Can Meet the Populist Challenge*, *The New York Times*, 26 January 2025, Acemoglu afferma anche che «*We cannot understand the problems of the liberal establishment today without recognizing that it became the establishment and never adjusted to this new reality*».

¹²⁵ HELENA ROSENBLATT, *The Lost History of Liberalism: From Ancient Rome to the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton, 2018, *passim*.

L'Unione europea, soprattutto accelerando processi liberisti che hanno trascurato la dimensione sociale della cultura liberale.

In sintesi, c'è bisogno, nel perimetro delle democrazie liberali, di un diritto pubblico europeo dell'economia, al quale non è possibile attribuire una funzione salvifica, ma di certo un ruolo e un significato che possa incidere sulla forma di Stato, ma anche sul tipo di Stato e sulla forma di governo europea. Proverò a spiegarlo nelle pagine successive.

Una forte interrelazione tra le suddette categorie sembra inevitabilmente tesa alla determinazione di una programmata strategia per una crescita economica e sociale. La visione non può che avere un radicamento nella forma di Stato e la determinazione e l'attuazione dell'indirizzo politico, per quanto nella sua ambigua classificazione¹²⁶, devono necessariamente trovare il loro fondamento nel tipo di Stato, relativamente ai rapporti tra centro (Stato federale) e periferia (Stato membro) e alle conseguenti cessioni di sovranità, e nella forma di governo, relativamente ai rapporti tra gli organi.

Ci sono, come abbiamo anticipato, alcuni documenti importanti dai quali bisogna partire per provare a capire quali siano le tensioni in corso. Il modello di Stato va definito, ed è proprio quello liberista che ha contribuito a depotenziare la dimensione politica dell'Unione europea, nel tentativo di stemperare i conflitti sociali con la competizione, la produttività e la crescita economica, con il contenimento della spesa pubblica, anche quella orientata ai servizi pubblici essenziali, attribuendo al diritto la *tranquillizzante* dimensione della neutralità.

Occorre avere consapevolezza di quanto la frammentazione delle regole fiscali, soprattutto dei Paesi UE in squilibrio, abbia determinato e stia determinando una riduzione degli investimenti pubblici, pur di salvaguardare spese correnti a vantaggio di interessi protetti e posizioni di rendita.

La visione di politiche pubbliche orientate a soddisfare beni pubblici, beni di appartenenza collettiva, sembra finalmente recuperare uno spazio in ambito euro-unitario. Il diritto pubblico europeo dell'economia, pur in presenza di forti resistenze¹²⁷, sembra essere valorizzato soprattutto per gli investimenti della transizione *verde* e digitale; si comprende la necessità di investimenti pubblici finanziati con risorse europee e nazionali.

Nel corso dell'indagine, sempre alla ricerca e alla definizione della forma di Stato europea, proverò ad esaminare più da vicino questi documenti, che sembrano esprimere una visione, ovvero uscire dalla

¹²⁶ Da ultimo, in merito alla complessa individuazione e classificazione dell'indirizzo politico si veda A. RUGGERI, *L'indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila?*, in ID., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XXVIII, Studi dell'anno 2024, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 411 ss.

¹²⁷ Le pressioni degli interessi privati sono forti. Dopo decenni di liberalizzazioni e privatizzazioni forzate, con un'applicazione severa della regola della concorrenza e delle politiche di *austerità*, si è verificata una concentrazione del potere privato e si può dire che monopoli privati abbiano sostituito monopoli pubblici. Per un *focus* sul rapporto tra assetti imprenditoriali e soggettività politiche nel settore della comunicazione digitale si veda A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione ...*, cit., pp. 101 ss.

trappola mercantile dell'Europa, tesa soltanto a soddisfare le regole della competizione e delle privatizzazioni.

L'intervento pubblico nell'economia, nello spazio euro-unitario, ha bisogno di un impegno di risorse pubbliche. È necessario che ambiti strategici (politica estera, difesa, migrazione, clima) siano di sovranità federale e che la gestione, ovvero le decisioni politiche, siano adottate da organi euro-unitari sovranazionali, federali, e non intergovernativi¹²⁸.

Quando si parla di forma di Stato europea s'intende proprio soffermarsi sul rapporto Autorità-libertà, sulla visione che intende avere l'Unione europea rispetto ai rapporti civili, economici, sociali, in relazione al governo dei beni e dei servizi pubblici, in senso più ampio rispetto al rapporto pubblico-privato.

È evidente che tale prospettiva richieda – e qui l'interazione con il tipo di Stato è dirimente – che l'Unione europea si doti di una capacità fiscale centrale permanente¹²⁹. È il presupposto per poter, in un'ottica federale, porsi programmi ed obiettivi tesi alla produzione di beni pubblici nello spazio europeo, per decidere di fare investimenti pubblici in settori strategici dell'economia, con una ricaduta immediata e diretta sui diritti dei cittadini, a partire dal clima e dalle infrastrutture pubbliche. Il bilancio pluriennale dell'Unione europea va riformato, per dare spazio a quei beni pubblici europei¹³⁰ che, oltre a gettare le basi per un sistema accentrato di difesa, agevolino l'accesso delle imprese alla frontiera innovativa e tutelino il modello sociale europeo. Insomma, una inversione di rotta che non può che partire da un impegno permanente dei poteri pubblici. Poteri che, come ho più volte provato a chiarire, trovano in ogni caso il loro fondamento nei principi del TUE e del TFUE¹³¹.

E in questa visione non può essere assente un programma sul modello SURE¹³², in grado di definire risorse adeguate per la formazione delle risorse umane, a partire da quelle migratorie, e prevedere infine detrazioni fiscali sugli investimenti pubblici, riducendo il costo del capitale. Ma molto si potrà realizzare se interconnesso con l'istituzione di una capacità fiscale centralizzata.

¹²⁸ Per un'ampia riflessione su questi punti si veda S. FABBRINI, *A Federalist Alternative ...*, cit., *passim*.

¹²⁹ Proposta formulata anche dal Governatore della Banca d'Italia Fabio Panetta, *Panetta (Bce): serve una capacità di bilancio centrale permanente dell'Eurozona*, in *Il sole 24 ore*, 20 settembre 2023. In dottrina cfr. N. DA COSTA CABRAL, *The European Monetary Union after the Crisis: From a Fiscal Union to a Fiscal Capacity*, Routledge, London, 2022; S. GRUND, A. STEINBACH, *Debt-Financing the EU*, in *Common Market Law Review*, 2024, pp. 993 ss.; B. DE WITTE, *EMU as constitutional law*, in F. AMTENBRINK, C. HERRMANN, R. REPASI (eds.), *The EU Law of Economic and Monetary Union*, OUP, New York, 2020, pp. 278 ss.; Sull'armonizzazione delle regole fiscali F. GALLO, *La necessità di un'armonizzazione fiscale in Europa*, in *Bancaria*, n. 6, 2015, pp. 19 ss.

¹³⁰ Sull'ipotesi di beni pubblici europei G. CLAEYS, A. STEINBACH, *A conceptual framework for the identification and governance of European public goods*, Bruegel Policy Brief, 30 May 2024.

¹³¹ Oltre agli artt. 2 e 3 TUE, il riferimento è agli artt. 14 e 106, comma 2 TFUE sui servizi di interesse economico generale; all'art. 345 TFUE sul principio di neutralità rispetto alle forme giuridiche e agli assetti proprietari, per approfondire si rinvia a A. LUCARELLI, *I servizi pubblici locali verso il diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2011, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, pp. 173 ss.

¹³² Reg. (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

E dunque, ancora una volta, risulta decisiva la interrelazione con il tipo di Stato e “a valle” con la forma di governo. Insomma, è evidente che il punto di caduta non può che essere l’intreccio virtuoso tra i valori del pensiero liberale, epurati da derive liberiste, e i valori della democrazia. Visione, organizzazione, uso politico e civico degli spazi pubblici, educazione alla democrazia vanno finalizzati all’impegno civico, al ruolo dei *social media*, alla responsabilità per il bene comune, alla migliore comunicazione governativa, fino all’educazione politica.

In estrema sintesi, il tema di fondo è: come far sì che la democrazia europea possa invertire la rotta?¹³³

5. Nuove visioni della forma di Stato europea: segue

Delineato il quadro epistemologico, nel primo paragrafo si è voluto evidenziare qual è il metodo con il quale si intende procedere nell’analisi, ovvero analizzare in una dimensione funzionale e performante la forma di Stato, categoria fondativa del diritto pubblico generale, in una prospettiva di reale integrazione europea.

Una forma organizzativa che, sulla base dei Trattati e dell’investitura popolare, eserciti tra Commissione, Consiglio europeo, Parlamento europeo, Corte di Giustizia poteri sovrani, alcuni diretti, altri derivati. In ogni caso è possibile parlare di funzioni esercitate e riconducibili ad una struttura organizzativa che abbiamo definito forma di Stato.

Il diritto dei principi contribuisce alla sua definizione, ovviamente a maglie larghe, ed in una prospettiva funzionale, ma sufficiente a evitare forme degenerative che, innanzitutto, mettano sotto tensione la dignità umana, le libertà individuali e collettive, la solidarietà, la giustizia sociale, la separazione dei poteri. Il diritto derivato, ovviamente nella sua mutevolezza che si esprime quale indirizzo contingente, deve, comunque e in ogni caso, rispettare il diritto europeo dei principi che contribuiscono alla definizione di forma di Stato. Le libertà civili e politiche¹³⁴, ben radicate appunto nei principi, sono la base e il presupposto per provare a spiegare i fenomeni e gli orizzonti possibili di un *sistema europeo* che intenda stare nella famiglia liberal-democratica, coniugando sviluppo economico e crescita sociale e, al tempo stesso, svolgendo un ruolo geo-politico rilevante.

Questo quadro teorico-metodologico, sin qui delineato e proposto, s’intende adesso confrontarlo con alcuni recenti documenti di natura economico-istituzionale. L’intento sarà quello di verificare quanto gli stessi – ovviamente privi di natura giuridico-prescrittiva, ma prodotti proprio per influenzare i percorsi del *legislatore* – seppur con metodo e contenuti diversi, siano accomunati dall’esigenza di ripensamento

¹³³ Sul punto si veda U. VOLKMANN, *Demokratie und Vernunft. Zugleich ein Beitrag über den Zusammenhang von politischer Theorie und Verfassung. Schönburger Gespräche zu Recht und Staat*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2024, *passim*.

¹³⁴ Sancite dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, c.d. Carta di Nizza, di cui si è parlato più ampiamente *supra*.

dell'Europa, per renderla, anche attraverso strumenti economico-finanziari, più forte e rilevante nello scenario geo-politico globale.

Il filo rosso, seppur in scenari dettati da pandemie, guerre, nuove ascese al potere e nuovi equilibri geopolitici, resta per l'Europa, e soprattutto per il giurista, quello di difendere i propri successi di civiltà giuridica e allo stesso tempo quello di evitare torsioni mercantili, verificatesi in maniera crescente da Maastricht in poi, affinché la dimensione sociale e le forze liberal-democratiche sappiano ricondurre le derive liberiste nell'alveo del diritto pubblico europeo dell'economia.

In questo senso, relativamente alla categoria della forma di Stato, si è pensato di analizzare alcuni rilevanti documenti¹³⁵ quali: l'*Agenda strategica 2024-2029*, il *rapporto Letta*, il *rapporto Draghi* e da ultimo il *Competitiveness compass*, presentato dalla Commissione europea il 29 gennaio 2025.

I lavori sul diritto pubblico europeo dell'economia rappresentano la traccia che intende condurre le mie riflessioni. Da anni, sostengo, e provo a dimostrare, che tale categoria trova una sua riconducibilità diretta nei principi costituzionali europei, per quanto gli stessi, è bene dirlo, conservino plurime tracce di ambiguità¹³⁶.

La forma di Stato, per poter vedere realizzata nel concreto la propria visione, i propri principi, ha bisogno di strumenti che si muovano in determinati assetti istituzionali e organizzativi. In sostanza, c'è bisogno *a valle* di una riflessione che non può prescindere dal tipo di Stato, e segnatamente dal rapporto tra Unione europea e singoli Stati, soprattutto per ciò che attiene a cessione di sovranità e riparto delle competenze. Tuttavia, come già sottolineato *supra*, per un'economia complessiva del lavoro, le categorie del tipo di Stato e della forma di governo non costituiscono oggetto diretto della mia riflessione¹³⁷.

6. L'Agenda strategica europea 2024-2029

Nella riunione di Bruxelles del 27 giugno 2024, il Consiglio europeo ha adottato l'agenda strategica 2024-2029, che stabilisce le priorità e gli orientamenti dell'Unione per il ciclo istituzionale 2024-2029, indirizzando i lavori delle istituzioni dell'Unione europea. Esso ha dunque una visione prescrittiva dal punto di vista giuridico, che si esprime nel perimetro delle relazioni che intercorrono tra istituzioni, mercato e cittadini.

¹³⁵ Documenti a partire dai quali si è riattivato il processo di riforma dei Trattati unionali, con l'approvazione da parte del Parlamento europeo della *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2025 sugli aspetti istituzionali della relazione sul futuro della competitività europea (relazione Draghi)*, 2025/2013(INI).

¹³⁶ Sull'ambiguità e contraddittorietà del quadro di principi europei cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei...*, *cit.*, pp. 140 ss.

¹³⁷ Ho pensato che si allargherebbe troppo il campo di riflessione e non è mia intenzione trasformare lo scritto in un manuale a carattere descrittivo. Quindi tutte le mie speculazioni intellettuali, pur con consapevolezza delle loro imperfezioni, ruoteranno intorno alla categoria e ai concetti di forma di Stato.

Con la concorrenza strategica, la crescente instabilità globale e i tentativi di minare l'ordine internazionale, basato su regole che stanno rimodellando il panorama politico globale, l'Unione europea ha bisogno di un piano strategico chiaro e di un quadro solido per le sue azioni. Di fronte a sfide senza precedenti, dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina alla lotta ai cambiamenti climatici, passando per la situazione in Medio Oriente, dove si è configurato un vero e proprio genocidio ad opera del governo israeliano¹³⁸ e la mitigazione delle conseguenze della pandemia di Covid-19, l'Unione europea deve diventare più forte e più unita. Per proseguire su questa strada, l'Unione dovrà rispondere alle aspirazioni dei suoi cittadini e rafforzare la competitività, diventando il primo continente a impatto climatico zero, affrontando con un approccio omogeneo ed inclusivo la migrazione e assumendo un ruolo guida nelle sfide globali.

Insomma, sembra definitivamente chiarito che il mercato non possa essere il sovrano delle istituzioni europee e questo luogo non fisico, immateriale, è il primo che ha bisogno del ruolo del pubblico, sia per l'assetto organizzativo, sia per quello strumentale e finanziario¹³⁹. Insomma, la retorica di Maastricht sembra ormai anni luce lontana. Le tensioni neo-liberiste dei principi costituzionali europei regrediscono e comunque non sono in grado di incidere sulla forma di Stato, non garantendo pace, prosperità e giustizia sociale. Come ho più volte sottolineato, il tema della sovranità è centrale e ovviamente non può essere visto con gli occhiali di Westfalia. Non è una sovranità né nazionalista, né statalista, ma orientata alla programmazione e determinazione funzionale di obiettivi¹⁴⁰.

Di fronte all'evoluzione del panorama mondiale e all'instabilità crescente, l'agenda strategica dovrà provare a rendere l'Europa più sovrana e meglio attrezzata per affrontare le sfide immediate e future. L'agenda strategica è strutturata intorno a tre pilastri: 1. Un'Europa libera e democratica; 2. Un'Europa forte e sicura; 3. Un'Europa prospera e competitiva.

¹³⁸ Si veda il rapporto pubblicato il 16 settembre 2025 dalla Commissione internazionale indipendente d'inchiesta delle Nazioni Unite: A/HRC/60/CRP.3, *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel*, 16 September 2025, reperibile sul sito *The Office of the High Commissioner for Human Rights - United Nations*. Il rapporto riconosce la responsabilità dello Stato di Israele per non aver impedito il genocidio, per aver commesso genocidio e per non aver punito il genocidio contro i palestinesi nella Striscia di Gaza, p. 71, par. 255.

¹³⁹ Sull'ambivalenza e l'antagonismo del rapporto tra economia e politica significativamente M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss.; O. CHESSA, *Sul rapporto tra Stato e capitalismo. Riflessioni a partire da Hobbes, Schmitt e Mortati*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2024, p. 32, afferma: «il rapporto tra capitalismo e Stato è connotato da una spiccata ambivalenza. Il primo sembra avere necessità vitale del secondo quale sua condizione di possibilità, perché gli scambi di mercato, la proprietà, l'ordine pubblico funzionale alla produzione, etc., non sarebbero concepibili al di fuori di un quadro di regole giuridiche, poste e fatte valere da apparati statali. E nel contempo il capitalismo tende a contestare sistematicamente la forma-Stato in sé, lavora per delegittimarne il ruolo, nel timore che le politiche statali interferiscano nei processi economici più di quanto i possessori di capitale sarebbero disposti ad accettare. Si potrebbe persino avanzare l'ipotesi che la struttura economica arrivi al punto di sopprimere la propria sovrastruttura politica e giudica. Ma può il capitalismo fare a meno dello Stato?».

¹⁴⁰ Sul punto si rinvia a A. LUCARELLI, *Il Costituzionalismo tra tradizione e prassi... cit.*, pp. 152 ss.

6.1. Un'Europa libera e democratica

In merito al primo obiettivo, valori quali il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, rappresentano la forza primaria dell'Unione europea e le fanno da bussola sia al suo interno, che a livello mondiale. Tali valori costituiscono anche la base per un'Unione più forte, più prospera e più democratica per i cittadini.

Per difendere questi valori all'interno e all'esterno dell'Unione europea, le priorità del Consiglio europeo in tale settore comprendono: a) la promozione e la salvaguardia dello Stato di diritto; b) il rafforzamento della resilienza democratica e del dibattito democratico; c) la tutela della libertà e del pluralismo dei media e della società civile; d) la lotta alle ingerenze straniere e ai tentativi di destabilizzazione; e) la garanzia che i colossi della tecnologia si assumano la responsabilità per quanto riguarda la salvaguardia dei dibattiti democratici *online*; f) la difesa della Carta delle Nazioni Unite e la promozione della pace, della giustizia e della stabilità a livello mondiale; g) l'impegno per riformare il sistema multilaterale, rendendolo più inclusivo.

Insomma, rispetto al primo pilastro, sembra chiaro come le azioni e gli impegni economico-finanziari abbiano una bussola precisa. Oltre lo Stato di diritto, propri di uno Stato costituzionale, con visioni tipiche di una forma di Stato liberal-democratica, sono ben indicati tutti i principi costituzionali europei.

6.2. Un'Europa forte e sicura

In un mondo diventato più conflittuale, transazionale e incerto, l'Unione europea deve essere in grado di adattarsi, affermando al tempo stesso la propria ambizione e il suo ruolo di attore strategico globale. L'Europa deve essere un luogo in cui le persone siano (e si sentano) libere e sicure.

In questo ambito, le priorità del Consiglio europeo comprendono: a) il proseguimento del sostegno all'Ucraina, compresi la sua ricostruzione e il perseguimento di una pace giusta; b) il rafforzamento della prontezza e della capacità dell'Unione europea in materia di difesa e l'aumento della spesa e degli investimenti in tale settore; c) la cooperazione con i *partner* transatlantici e la NATO; d) la lotta contro la criminalità organizzata, la radicalizzazione, il terrorismo e l'estremismo violento; e) il rafforzamento della resilienza, della preparazione e delle capacità di prevenzione delle crisi e della risposta alle stesse per proteggere i cittadini e le società da diverse crisi, ad esempio catastrofi naturali ed emergenze sanitarie; f) un processo di allargamento dell'Unione europea meritocratico, con incentivi, che si svolga parallelamente alle riforme interne necessarie; g) un approccio globale alla migrazione e alla gestione delle frontiere.

6.3. Un'Europa prospera e competitiva

L'Unione europea è determinata a rafforzare la sua competitività a lungo termine e a migliorare il benessere economico e sociale dei cittadini, anche aumentando il loro potere d'acquisto, creando buoni posti di lavoro e assicurando la qualità dei beni e dei servizi.

Per rafforzare la sovranità dell'Europa nei settori strategici e renderla una potenza tecnologica e industriale, le priorità dell'Unione europea in questo ambito comprendono: a) un mercato unico approfondito, in particolare per quanto riguarda l'energia, la finanza e le telecomunicazioni; b) considerevoli sforzi di investimento collettivo, che mobilitino finanziamenti sia pubblici che privati, anche attraverso la Banca europea per gli investimenti e mercati europei dei capitali integrati; c) una politica commerciale ambiziosa, solida, aperta e sostenibile; d) la riduzione delle dipendenze dannose e la diversificazione e la messa in sicurezza delle catene di approvvigionamento strategiche; e) il miglioramento della capacità nelle tecnologie chiave future, quali l'intelligenza artificiale, le tecnologie a zero emissioni nette e i semiconduttori; f) le transizioni verde e digitale, compresi un'autentica unione dell'energia e investimenti in tecnologie digitali rivoluzionarie in Europa; g) un settore agricolo sostenibile e resiliente; h) la promozione di un ambiente favorevole all'innovazione e alle imprese; i) il rafforzamento della cooperazione sanitaria a livello europeo e internazionale; l) investimenti nelle competenze, nella formazione e nell'istruzione.

Nell'Agenda strategica 2024-2029¹⁴¹ sono fissate le priorità politiche dell'Unione europea per il futuro. I lavori sulle priorità concordate dovranno essere portati avanti dalle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri e presi in considerazione nel quadro finanziario pluriennale (QFP), il bilancio a lungo termine dell'Unione europea.

Si tratta di un documento che ovviamente va invertito, per spostarsi sul piano della effettività, soprattutto in relazione al quadro finanziario pluriennale. Rappresenta una visione che si collega ai principi costituzionali "europei" e che contribuisce alla definizione di forma di Stato, la cui effettività ovviamente va misurata con l'adozione di strumenti normativi e, in senso ampio, con l'attuazione di questo indirizzo politico attraverso il diritto euro-unitario derivato.

¹⁴¹ I leader dell'Unione europea concordano l'agenda strategica ogni cinque anni, nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo e prima della nomina di ciascuna Commissione europea. L'agenda strategica 2024-2029 accoglie i risultati ottenuti durante la terza riunione della Comunità politica europea a Granada il 5 ottobre 2023. Nei mesi successivi, l'ex presidente Michel ha guidato il processo di definizione dell'agenda strategica lavorando a stretto contatto con i leader dei Paesi dell'Unione europea, in modo collettivo e inclusivo.

7. Il Rapporto Letta

L'attuazione del *Next Generation EU* attraverso i pilastri della transizione energetica¹⁴² e digitale, la gestione della guerra in Ucraina e dei delicati rapporti internazionali, alla luce dei nuovi scenari geo-politici, hanno incalzato le istituzioni europee, spronate a dare corpo a un «nuovo corso» della normativa e delle politiche¹⁴³.

Ciò che ci interessa e che rileva nella nostra indagine è verificare quanto il nuovo contesto normativo, che sembra insorgere dall'emergenza, sia poi in grado di determinare una torsione della forma di Stato. Quanto l'Europa sia consapevole di passare da una dimensione e vocazione prevalentemente mercantile ad altra politica. Ovviamente dire politica significa poco; il punto è capire come si definiscono i rapporti pubblico-privato, Autorità-libertà, proprietà pubblica-proprietà privata, gestioni pubbliche-privatizzazioni in ordine ai servizi pubblici essenziali; l'attenzione verso i diritti ed i servizi sociali.

In sintesi, ci si chiede quanto questi documenti, ancorché non di *hard law*, possano svolgere una funzione di *soft law* per la determinazione e produzione di beni comuni. Quanto settori dominati per anni dal ruolo selvaggio dei privati – penso alle piattaforme digitali¹⁴⁴ – possano essere regolati e governati, bilanciando libertà di impresa e diritti costituzionalmente garantiti¹⁴⁵.

¹⁴² Ci si riferisce in particolare al pacchetto «Pronti per il 55%» che mira al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030, in rispondenza con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata nel 2015 nell'ambito delle Nazioni Unite e con il Green Deal europeo lanciato enfaticamente nel 2019 dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, per approfondire si rinvia al sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

¹⁴³ Su tutte le riforme significativa è la doppia transizione verde e digitale, su cui M. OROFINO, *Le due transizioni, digitale e verde, nel cd. pacchetto digitale europeo*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2023; A. PEREZ VICTORIO, E. CELESTE, A. QUINTAVALLA, *Greening AI? The new principle of sustainable digital products and services in the EU*, in *Common Market Law Review*, n. 4, 2024, pp. 1019 ss.

¹⁴⁴ C.R. SUNSTEIN, *Republic.com. Cittadini informati o consumatori di informazioni?*, trad. it., il Mulino, Bologna, 2003; E. PARISER, *Filter Bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and how We Think*, Penguin, New York, 2011; J.M. BALKIN, *Old-School/New-School Speech Regulation*, in *Harvard Law Review*, Vol. 127, 2014, pp. 2296 ss.; S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it, Luiss University Press, Roma, 2019; M. BETZU, *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 40 ss.; F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022; C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2023, p. 547; nello stesso fascicolo M. MANETTI, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, pp. 523 ss.; G. E. VIGEVANI, *Piattaforme digitali private, potere pubblico e libertà di espressione*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2023, pp. 41 ss.; M.C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione nello spazio pubblico digitale*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2024, pp. 150 ss.; A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione...*, *cit.*, pp. 115 ss.

¹⁴⁵ Ciò emerge nel pacchetto di regolamenti della società digitale: Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali); Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali); Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati); Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica; Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013,

In tale contesto di complessità e di forte ridefinizione della forma di Stato europea, dal 6 al 9 giugno 2024, si sono svolte le elezioni dei membri del Parlamento europeo che, nonostante la considerevole avanzata delle forze della destra radicale, in combinazione con la convenzione dell'indicazione da parte dei partiti degli *Spitzenkandidaten* per la presidenza della Commissione europea, hanno condotto a una riconferma della presidente Ursula von der Leyen¹⁴⁶.

Il momento elettorale è stato anticipato e seguito da due rapporti di ampio respiro strategico che, da una prima lettura, si presterebbero agevolmente a sostenere la continuità della maggioranza politica.

Il rapporto Letta e il rapporto Draghi sono fortemente interconnessi e, nonostante l'impostazione strutturata e la dovizia di dettagli tecnici, rappresentano dei veri e propri documenti politici e come tali vanno letti per verificarne l'impatto sulla forma di Stato.

Il primo rapporto¹⁴⁷ è stato presentato al Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024 da Enrico Letta, incaricato dalle presidenze delle istituzioni europee di contribuire alla riflessione sul futuro dell'Unione europea.

Il rapporto Letta¹⁴⁸ presenta gli obiettivi strategici dell'Unione europea in un linguaggio che appare precipuamente politico. L'intero rapporto si fonda sul rafforzamento del mercato unico, che non è una costruzione di natura tecnica, ma è intrinsecamente politico¹⁴⁹, e sul completamento del progetto di Jacques Delors. Il potenziamento del mercato unico deve passare attraverso la realizzazione della transizione ecologica e digitale, l'allargamento dell'Unione e il rafforzamento della difesa europea. Per ottenere ciò si dovrebbe: istituire una quinta libertà, quella di ricerca, innovazione ed educazione; potenziare l'integrazione dei mercati finanziari e aumentare la scala degli operatori del mercato unico. Il tutto è funzionale alle esigenze sociali e alla realizzazione dell'economia sociale di mercato¹⁵⁰.

In estrema sintesi, lo sforzo culturale presente nel documento non appare *rivoluzionario*. Il principale obiettivo è quello di rendere il mercato unico, in particolare quello dei capitali, realmente integrato ed *europeo* e quindi in grado di finanziare direttamente l'economia *europea*, insieme alla strutturazione di

(UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

¹⁴⁶ Con qualche squilibrio politico per la Commissione europea se ricordiamo, come specificato meglio *supra*, che Raffaele Fitto è Vicepresidente esecutivo per la Coesione e le riforme e Olivér Várhelyi è Commissario per la salute e il benessere degli animali e che la Commissione è stata definita la più conservatrice degli ultimi decenni dal *Financial Times* del 27 novembre 2024.

¹⁴⁷ E. LETTA, *Much more than a Market: speed, security, solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, April 2024, reperibile sul sito del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea.

¹⁴⁸ È lo stesso autore ad affermare che il rapporto sopraggiunge dopo aver visitato 65 città europee e aver partecipato a più di 400 riunioni.

¹⁴⁹ «The Single Market has always been intrinsically linked to the EU's strategic objectives. Often perceived as a project of a technical nature, on the contrary it is inherently political.», E. LETTA, *Much more than a Market ...*, *cit.*, p. 3.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 90 ss.

strumenti di debito comune¹⁵¹. Si parla di coesione e di giustizia sociale, ma come obiettivi da raggiungere attraverso il mercato unico e la sua implementazione¹⁵². Non sembrano emergere reali processi redistributivi, espressi nell'indirizzo politico delle istituzioni di governo europee. D'altro canto, centrale nel rapporto è il rafforzamento della difesa.

Il mercato unico non dovrebbe essere visto come un obiettivo strategico, ma piuttosto come la realizzazione di uno strumento, anche attraverso i soggetti pubblici, teso a raggiungere gli obiettivi primari dell'Unione così come indicati nel TUE¹⁵³. Quindi esso va visto come strumento e come progetto continuo, ma finalizzato al raggiungimento di obiettivi che contribuiscono a caratterizzare la forma di Stato europea, indirizzandola verso una concezione del pensiero liberale solidale e non competitivo.

Il rapporto Letta riporta alla memoria i principi contenuti nell'Atto unico europeo del 1986, nei rapporti e piani d'azione, incluso il fondamentale rapporto Monti del 2010¹⁵⁴, che ha proposto raccomandazioni per il potenziamento del mercato. Questo rapporto si inserisce in un processo di sviluppo continuo ed esamina con questi occhiali, e in continuità, il futuro del mercato unico.

8. Il Rapporto Draghi

Se il rapporto Letta pone le basi politiche e programmatiche per il futuro dell'Europa, il rapporto Draghi contiene un piano strutturato e dettagliato di attuazione di quanto annunciato con il rapporto di aprile 2024¹⁵⁵.

Il secondo rapporto¹⁵⁶, intitolato *The future of European competitiveness* e diviso in due parti, la parte A di sistema e la parte B che contiene indicazioni dettagliate, la cui richiesta è stata annunciata pubblicamente durante il discorso sullo stato dell'Unione del 2023¹⁵⁷, è stato redatto e presentato da Mario Draghi il 9 settembre 2024 in una conferenza stampa congiunta con la presidente della Commissione von der Leyen e il 17 settembre 2024 al Parlamento europeo.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 26 ss.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 92 ss.

¹⁵³ In particolare l'art. 3 TUE.

¹⁵⁴ M. MONTI, *A new strategy for the Single Market: at the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*, 9 may 2010, reperibile sul sito della Commissione europea.

¹⁵⁵ Per una prima lettura v. A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2024, pp. iv ss.

¹⁵⁶ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A - A competitiveness strategy for Europe; Part B - In-depth analysis and recommendations*, September 2024, reperibile sul sito della Commissione europea.

¹⁵⁷ «Ecco perché ho chiesto a Mario Draghi, una fra le più grandi menti dell'Europa in materia di economia, di preparare una relazione sul futuro della competitività europea», Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2023, 13 settembre 2023, reperibile sul sito della Commissione europea.

Il rapporto Draghi avverte che l'Europa non potrà più contare su molti dei fattori che ne hanno sostenuto la crescita in passato: espone una diagnosi netta e formula raccomandazioni concrete per traslare l'Europa su una traiettoria diversa.

Il rapporto si apre con un'approfondita analisi delle criticità. Le carenze in termini di competitività rispetto alle altre potenze (Stati Uniti e Cina) sono dovute principalmente al rallentamento della produttività in Europa, con effetti negativi sul reddito disponibile reale delle famiglie europee. Il tutto si è aggravato a causa della crescita del commercio mondiale, della perdita del maggiore fornitore di energia dell'Unione europea (Russia) e dell'incertezza in merito alla copertura di sicurezza degli Stati Uniti nei confronti dell'Europa.

L'obiettivo è dunque quello di aumentare la produttività e di rafforzare la sicurezza, preservando l'equità e l'inclusione sociale e il modello socio-economico europeo che ha permesso di coniugare sviluppo economico con bassi livelli di diseguaglianza¹⁵⁸. Le aree di intervento principali mirano a: colmare il divario di innovazione, che potrebbe rappresentare il motore della crescita europea; ridurre i prezzi elevati dell'energia proseguendo il processo di decarbonizzazione e di transizione a un'economia circolare; aumentare la sicurezza e ridurre le dipendenze.

Risulta indispensabile varare una strategia industriale per l'Europa, in grado di preservare l'inclusione sociale, guardando agli Stati Uniti come esempio per la crescita della produttività e dell'innovazione e non per gli svantaggi del modello sociale statunitense¹⁵⁹.

La sfida principale è quella di sbloccare gli investimenti, sia pubblici, che privati. Anche se i risparmi delle famiglie europee sono nettamente superiori rispetto a quelli delle famiglie statunitensi¹⁶⁰, esse dispongono di una ricchezza inferiore per via dell'inefficienza dell'intermediazione finanziaria, causata da mercati dei capitali frammentati e da flussi di risparmio inferiori.

A tal fine sarebbe, dunque, necessario istituire una vera e propria Unione dei mercati dei capitali e trasformare l'ESMA in Autorità di regolamentazione unica e comune, sulla scorta di quanto avvenuto per l'Unione bancaria. Quest'ultima va a sua volta completata, prevedendo meccanismi di assicurazione comune dei depositi, condividendo dunque i rischi bancari, e una garanzia finanziaria di ultima istanza per quanto riguarda la risoluzione delle crisi bancarie.

¹⁵⁸ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A...*, cit., p. 15.

¹⁵⁹ «While the EU should aim to move closer to the US example in terms of productivity growth and innovation, it should do so without the drawbacks of the US social model», ID., *The future of European competitiveness. Part A...*, cit., p. 15.

¹⁶⁰ Nel 2022 i risparmi delle famiglie UE ammontavano a 1.390 miliardi di euro mentre quelli delle famiglie statunitensi a 840 miliardi, *ibid.*, p. 59.

Inoltre, il rapporto Draghi propone di riformare il bilancio dell'Unione europea che risulta tecnicamente inadeguato ed esiguo. Per raggiungere gli obiettivi prefissati è necessario istituzionalizzare l'emissione di debito comune¹⁶¹.

Mentre per rafforzare la *governance* è indispensabile: istituire un «Quadro di coordinamento della competitività»; consolidare le risorse di bilancio, concentrandole sul finanziamento di beni pubblici fondamentali per le priorità strategiche dell'Unione europea; un maggior rigore nell'applicazione del principio di sussidiarietà, talché, in presenza di un controllo passivo dei Parlamenti nazionali, le istituzioni europee dovrebbero autolimitarsi nella definizione delle politiche¹⁶².

Infine, sono presenti notazioni anche in merito al funzionamento e all'organizzazione delle istituzioni europee, non temendo eventuali modifiche ai Trattati: è innanzitutto auspicabile l'estensione della regola della maggioranza qualificata ma è senz'altro necessario operare una decisa semplificazione normativa¹⁶³.

Alla luce di quanto tratteggiato, nel rapporto Draghi, emergono più chiaramente le parole chiave del «nuovo corso» europeo: solidarietà, equità, inclusione sociale, politiche pubbliche, debito comune, beni pubblici europei.

Dal fautore della c.d. politica monetaria non convenzionale – che, come vedremo meglio *infra*, ha dato vita al confronto tra il Tribunale costituzionale tedesco e la Corte di giustizia sulla legittimità del *Public Sector Purchase Program* (PSPP) – giunge una visione politico-economica che non è sicuramente sovrapponibile al modello di economia mista e di *Welfare State* definito dalla nostra Costituzione¹⁶⁴, ma che è distante anche dal modello ordoliberal a trazione liberista che ha permeato il diritto e la giurisprudenza dell'Unione europea negli anni¹⁶⁵.

Ciò è confermato dal fatto che la pubblicazione del rapporto, molto critico in merito all'applicazione rigida delle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, ha sollecitato un'immediata risposta della vicepresidente della Commissione europea con delega alla concorrenza Margrethe Vestager¹⁶⁶.

In conclusione, i rapporti Letta e Draghi, dai quali, con i distinguo evidenziati, emerge il principio di coesione economica, sociale e territoriale, rappresentano degli atti fondamentali nell'ottica della

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 61-62.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 63-64.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 65.

¹⁶⁴ Basti pensare che lo strumento individuato da Draghi per frenare la concorrenza nel settore Tlc è quello delle concentrazioni private.

¹⁶⁵ Cfr. A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione europea...*, cit., pp. 3 ss.

¹⁶⁶ M. MARCHESANO, *Perché il metodo Draghi aggredisce il modello Vestager (vedi le Tlc)*, *Il foglio*, 11 settembre 2024. Dal primo dicembre 2024 a rivestire l'incarico di commissario europeo alla concorrenza e di vicepresidente è Teresa Ribera Rodriguez.

valorizzazione del diritto pubblico europeo dell'economia. La cornice costruita dai rapporti valorizza ulteriormente il ruolo dell'intervento pubblico nelle numerose sfide che il futuro dell'Europa prospetta¹⁶⁷.

9. Una bussola per l'Europa

Il 27 novembre 2024, in occasione della presentazione al Parlamento europeo della nuova Commissione e del programma, la Presidente von der Leyen annunciava, quale prima grande iniziativa della Commissione, la definizione di una bussola per la competitività basata sulla relazione Draghi, destinata a delineare la cornice dei lavori della Commissione sulla competitività nel corso del mandato. Molte delle raccomandazioni hanno già trovato riscontro negli orientamenti politici e nelle lettere d'incarico che la Presidente ha trasmesso ai membri del Collegio.

In questo contesto, la Commissione ha presentato la bussola per la competitività¹⁶⁸, prima grande iniziativa di questo mandato, che delinea una chiara cornice strategica per orientare i lavori della Commissione.

La bussola traccia il percorso che farà dell'Europa il luogo in cui le tecnologie, i servizi e i prodotti puliti futuri saranno inventati, fabbricati e commercializzati e allo stesso tempo il primo continente a impatto climatico zero. Negli ultimi vent'anni l'Europa non è riuscita a tenere il passo con le altre grandi economie a causa del persistente divario nella crescita della produttività. Purché agisca con urgenza per affrontare gli annosi ostacoli e le debolezze strutturali che la frenano, l'Unione europea dispone di quel che serve per invertire la tendenza: una forza lavoro talentuosa ed istruita, capitali, risparmi, mercato unico, infrastrutture sociali uniche nel loro genere.

Nel presentare la bussola, il 29 gennaio 2025, la presidente della Commissione europea ha dichiarato: «L'Europa ha tutto quel che serve per vincere la corsa al vertice. Ma allo stesso tempo deve superare le sue debolezze per riconquistare competitività. La bussola per la competitività concreta le eccellenti raccomandazioni della relazione Draghi in una tabella di marcia. Ora abbiamo un piano. Abbiamo la volontà politica. Ci servono rapidità e unità. Il mondo non ci aspetterà. Tutti gli Stati membri sono d'accordo: è il momento di passare all'azione»¹⁶⁹.

¹⁶⁷ «Europe's fundamental values are prosperity, equity, freedom, peace and democracy in a sustainable environment. The EU exists to ensure that Europeans can always benefit from these fundamental rights. If Europe can no longer provide them to its people – or has to trade off one against the other – it will have lost its reason for being.

The only way to meet this challenge is to grow and become more productive, preserving our values of equity and social inclusion. And the only way to become more productive is for Europe to radically change.», M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A...*, cit., p. 1.

¹⁶⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Bussola per la competitività dell'UE*, COM (2025) 30 final, 29 gennaio 2025.

¹⁶⁹ Comunicato stampa Bussola dell'UE per riconquistare competitività e garantire prosperità sostenibile, 29 gennaio 2025, reperibile sul sito della Rappresentanza in Italia.

Emergono tre principali aree di intervento: innovazione, decarbonizzazione e sicurezza. Rispetto alla relazione Draghi, che ha indicato tre esigenze trasformative per stimolare la competitività, la bussola definisce l'impostazione da seguire per ciascuna, presentando una selezione di misure faro per rispondervi, nelle linee che seguono.

Per colmare il divario di innovazione, l'Unione europea deve instaurare un *habitat* per le nuove *start-up* innovative, promuovere la *leadership* industriale nei settori ad alta crescita basati su tecnologie *deep tech* e promuovere la diffusione delle tecnologie tra le imprese consolidate e le PMI. A tal fine, la Commissione proporrà l'iniziativa sulle *gigafactory* di IA (*AI Gigafactories*) e la strategia per l'IA applicata (*Apply AI*) per guidare lo sviluppo e l'adozione dell'IA in settori chiave dell'industria. Presenterà piani d'azione sui materiali avanzati, le tecnologie quantistiche, le biotecnologie, la robotica e le tecnologie spaziali. Una specifica strategia dell'Unione europea su *start-up* e *scale-up* affronterà gli ostacoli che impediscono alle nuove imprese di emergere ed espandersi. La proposta di un 28° regime giuridico semplificherà le norme applicabili, compresi gli aspetti d'interesse di diritto societario, diritto fallimentare, diritto del lavoro e diritto tributario e ridurrà i costi del fallimento. In questo modo, le imprese innovative potranno fruire di un unico complesso di norme ovunque investano e operino nel mercato unico¹⁷⁰.

In merito alla tabella di marcia comune per la decarbonizzazione e la competitività, la bussola ravvisa nei prezzi elevati e volatili dell'energia un problema fondamentale e stabilisce le aree di intervento che favoriranno l'accesso a un'energia pulita e a prezzi accessibili. L'imminente patto per l'industria pulita esporrà un approccio alla decarbonizzazione basato sulla competitività, che faccia dell'Unione europea un luogo attraente per la produzione, anche per i settori ad alta intensità energetica, e promuova le tecnologie pulite e nuovi modelli di *business* circolari. Il piano d'azione per l'energia a prezzi accessibili contribuirà a ridurre i prezzi e i costi dell'energia, mentre l'atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale estenderà le autorizzazioni accelerate ai settori in transizione. La bussola prevede inoltre piani d'azione specifici per i settori ad alta intensità energetica, come la siderurgia, la metallurgia e l'industria chimica, che costituiscono la colonna portante del sistema manifatturiero europeo ma sono anche i più vulnerabili in questa fase della transizione¹⁷¹.

Per ridurre le dipendenze eccessive e aumentare la sicurezza, la capacità dell'Unione europea di diversificare e ridurre le dipendenze ruoterà attorno a partenariati efficaci. L'Unione gode già della rete più ampia e in più rapida crescita di accordi commerciali al mondo, che copre 76 Paesi in rappresentanza di quasi la metà degli scambi commerciali dell'Unione. Per continuare a diversificare e rafforzare le catene di approvvigionamento europee, la bussola evoca una nuova gamma di partenariati per il commercio e

¹⁷⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Bussola per la competitività...*, cit., pp. 6 ss.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 11 ss.

gli investimenti puliti che contribuiscano a garantirle l'approvvigionamento di materie prime, energia pulita, combustibili sostenibili per i trasporti e tecnologie pulite da tutto il mondo. Nel mercato interno la revisione delle norme sugli appalti pubblici consentirà d'introdurvi una preferenza europea nei settori e tecnologie critici¹⁷².

I tre pilastri della bussola sono integrati da cinque attivatori trasversali, essenziali per sostenere la competitività in tutti i settori¹⁷³.

Quello della semplificazione è volto a ridurre drasticamente gli oneri normativi e amministrativi e implica lo sforzo sistematico di semplificare, accelerare e snellire le procedure per accedere ai fondi e ottenere decisioni amministrative dell'Unione europea. L'imminente proposta *omnibus*¹⁷⁴ semplificherà l'informativa sulla sostenibilità, la dovuta diligenza e la tassonomia. La Commissione agevolerà altresì l'attività d'impresa per migliaia di piccole imprese a media capitalizzazione. La bussola fissa l'obiettivo di ridurre almeno del 25% gli oneri amministrativi per le imprese in generale e almeno del 35% per le PMI. Il secondo attivatore consiste nel ridurre gli ostacoli al mercato unico. Da trent'anni il mercato unico costituisce il motore collaudato della competitività dell'Europa. Per migliorarne il funzionamento in tutti i settori, la strategia orizzontale per il mercato unico modernizzerà il quadro di *governance*, rimuovendo gli ostacoli che esistono all'interno dell'Unione europea e impedendo che se ne erigano di nuovi. La Commissione coglierà l'occasione per sveltire i processi di definizione delle norme e migliorarne l'accessibilità, in particolare per le PMI e le *start-up*.

Il terzo è quello che richiede di finanziare la competitività. Manca nell'Unione europea un mercato dei capitali efficiente che trasformi i risparmi in investimenti. La Commissione proporrà un'Unione dei risparmi e degli investimenti, per creare nuovi prodotti di risparmio e di investimento, fornire incentivi per il capitale di rischio e garantire la fluidità dei flussi di investimenti in tutta l'Unione europea. Il riorientamento del bilancio dell'Unione razionalizzerà l'accesso ai fondi UE in linea con le priorità della stessa.

Il quarto attivatore è quello della promozione di competenze e posti di lavoro di qualità. Il fondamento della competitività dell'Europa è costituito dai suoi cittadini. Ai fini di una buona corrispondenza tra competenze ed esigenze del mercato del lavoro, la Commissione presenterà un'iniziativa per costituire un'Unione delle competenze incentrata sugli investimenti, sull'apprendimento permanente e in età adulta, sulla creazione di competenze adeguate alle esigenze future, e sul mantenimento delle stesse competenze,

¹⁷² *Ibid.*, pp. 15 ss.

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 20 ss.

¹⁷⁴ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital legislative framework, and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868, and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus), COM(2025) 837 final.

sulla mobilità equa, sull'attrazione e sull'integrazione di talenti qualificati provenienti dall'estero e sul riconoscimento di diversi tipi di formazione che consenta alle persone di lavorare in tutta l'Unione.

L'ultimo attivatore richiede un migliore coordinamento delle politiche a livello nazionale e dell'Unione europea. La Commissione introdurrà uno strumento di coordinamento per la competitività, tramite il quale assicurerà la collaborazione con gli Stati membri per garantire l'attuazione a livello nazionale e dell'Unione europea degli obiettivi strategici condivisi, individuare i progetti transfrontalieri di interesse europeo e portare avanti le riforme e gli investimenti collegati. Nel prossimo quadro finanziario pluriennale un fondo per la competitività sostituirà molteplici strumenti finanziari dell'Unione europea vigenti che perseguono obiettivi analoghi, fornendo sostegno finanziario all'attuazione di interventi nell'ambito dello strumento di coordinamento per la competitività.

10. Considerazioni a valle teorico-applicative: principi costituzionali europei, diritto derivato e modelli: segue

Se il Trattato di Lisbona ha realizzato un riequilibrio del modello socio-economico europeo dal punto di vista *teorico* e normativo¹⁷⁵, i documenti di *soft law* appena analizzati trasformano i nuovi principi sociali in direttrici della volontà politica e dell'indirizzo politico delle istituzioni europee.

Ad ogni modo, come avvenuto lungo tutta la storia del processo di integrazione europea, queste direttrici e queste *prese di posizione* vanno testate sul piano dell'effettività, in quanto i diversi modelli invernanti nella costruzione europea si estrinsecano in maniera complessa e attraverso l'azione combinata di diritto primario e diritto derivato, di *hard* e *soft law*, della giurisprudenza della Corte di Giustizia, delle prassi istituzionali. Ed è questo che dobbiamo verificare per poter definire una forma di Stato europea e constatarne un'eventuale torsione in direzione *opposta*.

Abbiamo già evidenziato *supra* i forti limiti che caratterizzano l'azione europea in materia di politiche sociali ed economiche, per quanto l'Unione coordini e orienti verso una competitività più consapevole e comprensiva dell'aspetto sociale, resta lo *scoglio* della competenza degli Stati membri.

Bisogna però precisare che, anche per quanto nel potere delle istituzioni europee, il nuovo scenario geopolitico ha forti ripercussioni. Nell'ambito del piano *ReArm Europe/Readiness 2030*¹⁷⁶, il 27 maggio 2025 è stato adottato il regolamento istitutivo dello strumento *Security Action for Europe (SAFE)*¹⁷⁷ che non è altro che una riedizione del SURE per la difesa: una linea di credito di 150 miliardi di euro per appalti congiunti

¹⁷⁵ Sul punto cfr. A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo...*, cit., pp. 119 ss.

¹⁷⁶ *Joint white paper for European Defence Readiness 2030*, JOIN(2025) 120 *final*, 19 marzo 2025, seguito dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Omnibus sulla prontezza alla difesa*, COM (2025) 820 *final*, 17 giugno 2025.

¹⁷⁷ Reg. (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

in materia di sicurezza e difesa europee. Senza entrare nel merito dell'adozione dello strumento, lo stesso rappresenta una scelta significativa in termini di allocazione delle risorse.

In questo senso, anche l'accelerazione nella realizzazione del progetto dell'Unione del risparmio e degli investimenti, sollecitata dai rapporti e accolta negli orientamenti politici 2024-2029, mira a veicolare risorse che, dato l'avanzamento del piano di riarmo e della relativa disciplina, confluiranno principalmente nella difesa. Con la Comunicazione del 19 marzo 2025¹⁷⁸ la Commissione ha presentato la strategia che intende seguire per la strutturazione della *Savings and Investment Union* (SIU), comprensiva di una tabella di marcia dettagliata per l'adozione dei relativi strumenti normativi¹⁷⁹.

Una particolare solerzia dell'Unione è emersa nel settore digitale. Dopo i fondamentali *Digital Services Act* (DSA)¹⁸⁰ e *Digital Markets Act* (DMA)¹⁸¹, nonché la simbolica Dichiarazione sui diritti e i principi digitali¹⁸², l'Unione europea è intervenuta con il regolamento sull'identità digitale europea (EUDI)¹⁸³. In generale, il quadro regolatorio europeo del settore digitale mostra una decisa fuoriuscita dal modello dell'autoregolazione e una resistenza alla deriva neo-liberista¹⁸⁴. Regolando le attività legate al mercato delle idee e scardinando gli assetti oligopolistici, il fine perseguito è quello della tutela dei diritti dei cittadini europei *dalle e sulle* piattaforme. In particolare, la ricomposizione tra modello liberista e istanze sociali, tutela dei diritti e garanzie democratiche nell'*agorà* digitale è guidata dal diritto pubblico europeo dell'economia, che guadagna gradualmente strada nella perenne tensione con il modello ordoliberal e conferisce un ruolo decisivo ai poteri pubblici¹⁸⁵.

¹⁷⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Unione del risparmio e degli investimenti. Una strategia per promuovere la ricchezza dei cittadini e la competitività economica nell'UE*, COM (2025) 124 final, 19 marzo 2025.

¹⁷⁹ Da ultimo si segnala la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *relativa ad una strategia per la promozione dell'alfabetizzazione finanziaria nell'UE*, COM (2025) 681 final, 30 settembre 2025 e la Raccomandazione (UE) 2025/2029 della Commissione del 30 settembre 2025 *sull'aumento della disponibilità di conti di risparmio e investimento con trattamento fiscale semplificato e vantaggioso*.

¹⁸⁰ Reg. (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

¹⁸¹ Reg. (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

¹⁸² Dichiarazioni comuni Parlamento europeo Consiglio Commissione europea. *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale* (2023/C 23/01), 23 gennaio 2023.

¹⁸³ Reg. (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale.

¹⁸⁴ C. PINELLI, *L'evoluzione della normativa dell'Unione europea*, in ID., U. RUFFOLO (a cura di), *I diritti nelle piattaforme*, Giappichelli, Torino, 2023, 13 ss.; L. SCAFFARDI, *Internet fra auto-limitazione e controllo pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, spec. 392.; M. C. GIRARDI, *Libertà e limiti della comunicazione...*, cit., 166 ss.; A. IANNUZZI, *Le fonti del diritto dell'Unione europea per la disciplina della società digitale*, in F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024, 13 ss.; A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione...*, cit., 118; M. MANETTI, *Alla ricostruzione della sfera pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2025, 305 ss.

¹⁸⁵ Per un approfondimento su questi temi, in particolare sul quadro normativo europeo, sottoposto alla *governance* della *global area* a sua volta condizionata dall'esperienza statunitense, e sulla regolazione in divenire dell'UE ancora una volta

Strettamente connesso al tema della sovranità tecnologica, e ancora una volta a quello della difesa, è l'impegno dell'Unione europea per la connettività digitale satellitare. Per offrire una maggiore capacità di comunicazione, non soltanto agli utenti, ma anche alle imprese e ai governi, l'Unione ha deciso di dotarsi di un sistema satellitare europeo: l'infrastruttura per la resilienza, l'interconnettività e la sicurezza via satellite (IRIS2). Nell'ottobre del 2024 la Commissione ha firmato un contratto di concessione di dodici anni con il consorzio SpaceRISE, adottando un modello di partenariato pubblico-privato finanziato da investimenti pubblici dell'Unione europea e dell'ESA e da investimenti privati del consorzio. Questa vicenda è utile per comprendere l'approccio euro-unitario alla gestione del servizio di interesse generale delle comunicazioni satellitari¹⁸⁶. Anche qui non siamo di fronte a un modello di gestione totalmente pubblicistico, ma le derive liberiste sono assai lontane e lo schema adottato rientra pienamente nel quadro del diritto pubblico europeo dell'economia.

11. Principi costituzionali europei tra Stato sociale, solidarietà e concorrenza

Quello che abbiamo definito il modello socio-economico dell'Unione europea è puntellato da diverse basi giuridiche, tra le quali: l'art. 2 TUE, sui valori dell'Unione ed espressivo del principio di solidarietà; l'art. 3 TUE, sugli obiettivi dell'Unione, con una particolare rilevanza della coesione economica, sociale e territoriale; l'art. 9 TFUE, che contiene una clausola sociale per la definizione e l'attuazione di politiche e azioni dell'Unione; l'art. 10 TFUE, che ancora la politica e l'azione dell'Unione al principio di non discriminazione; l'art. 14 TFUE, che collega l'erogazione dei servizi di interesse economico generale al principio della coesione economica e sociale; gli artt. 106 e 107 TFUE che specificano la disciplina dei servizi di interesse economico generale; l'art. 345 TFUE sul principio di neutralità rispetto alle forme giuridiche e agli assetti proprietari; svariati principi sanciti dalla Carta di Nizza, tra cui l'art. 20 sull'uguaglianza davanti alla legge, l'art. 21 sulla non discriminazione e l'art. 47 sulla tutela giurisdizionale effettiva.

Abbiamo già segnalato più volte come l'art. 3 TUE, in particolare il par. 3¹⁸⁷ – che assume pienamente il ruolo di parametro principale – si caratterizzi per la sua contraddittorietà e come da esso possano estrapolarsi principi quasi antitetici.

frutto dei diversi modelli e del multiforme atteggiarsi della forma di Stato europea cfr. A. LUCARELLI, *Nuovi mezzi di comunicazione...*, cit., spec. pp. 115 ss. e 128 ss.

¹⁸⁶ A. E. CHIAPPETTA, *Usque ad sidera? Costituzionalismo e sovranità nel diritto cosmico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025, pp. 40 ss.

¹⁸⁷ Per completezza si riporta l'art. 3, par. 3 TUE: «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale

D'altra parte, è evidente che sia il Trattato di Lisbona, che la Carta di Nizza, non hanno certo costituzionalizzato uno Stato sociale europeo *weimariano*¹⁸⁸, ma hanno conservato un'impostazione di matrice privatistico-mercantile.

Il parametro dell'art. 3, par. 3 TUE assume però un'importanza dirimente perché, sancendo la garanzia dei diritti sociali e il principio di eguaglianza sostanziale, inserisce un contraltare ai principi della c.d. *European Economic Constitution*¹⁸⁹, quali la regola della concorrenza, la stabilità monetaria e il pareggio di bilancio. L'inserimento di principi socialdemocratici attenua la torsione neoliberale del modello *renano* originariamente presente nell'economia sociale di mercato, plasmata, *rectius* deformata, dalla teoria ordoliberalista¹⁹⁰ e riemerge lo spirito *public* del liberalismo¹⁹¹.

I principi sociali espressi dall'art. 3, par. 3 TUE sembrano potenzialmente in grado di allontanare il principio di solidarietà¹⁹² da un modello di *Welfare Mix*¹⁹³ o *Welfare Society*¹⁹⁴ e di indirizzare i diritti sociali al principio di eguaglianza sostanziale, espresso sul piano europeo dal principio di coesione economico-sociale, nell'ambito di una forma di Stato europea, nella quale la *social policy* assume sempre più importanza, avvicinandosi a un embrionale Stato sociale.

L'ambiguità di tale base giuridica ha comportato però una certa sensibilità all'indirizzo politico contingente ed è innegabile che da Maastricht in poi, con l'apice della crisi finanziaria, la c.d. *European Economic Constitution* abbia prevalso sulla dimensione sociale.

Quel che si sta cercando di dimostrare è che questo *bilanciamento* sia mutato, perlomeno a partire dalla risposta europea alla crisi pandemica¹⁹⁵, e che tale trasformazione non sia frutto di una fase transitoria ed emergenziale, in quanto ancorato a principi costituzionali in grado di caratterizzare la forma di Stato.

In verità, nonostante la complessiva risposta all'insegna del rigore e della razionalità economica estrema, anche durante la crisi dei debiti sovrani è possibile scorgere un cambiamento in tal senso nella c.d. politica

e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo».

¹⁸⁸ Cfr. N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995.

¹⁸⁹ A. HATJE, *The Economic Constitution*, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (a cura di), *Principles of European Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2006, pp. 590 ss.

¹⁹⁰ D. J. GERBER, *Law and Competition...*, cit., p. 275.

¹⁹¹ Su questi temi si rinvia a A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei...*, cit., p. 152.

¹⁹² R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 435 ss.

¹⁹³ Derivante dalla combinazione di Stato, mercato e non profit.

¹⁹⁴ Un modello di sussidiarietà orizzontale.

¹⁹⁵ In tal senso, N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2022, pp. 729 ss.; F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Giappichelli, Torino, 2022; su posizioni diverse F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 1 ss. Per alcuni il cambio di passo delle politiche dell'UE è iniziato prima della crisi sanitaria, cfr. S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, pp. 103 ss.

monetaria non convenzionale¹⁹⁶ adottata da Draghi, allora presidente della BCE, che ha sollevato forti critiche, sfociate persino in uno scontro tra Corti: il *Bundesverfassungsgericht* e la Corte di giustizia¹⁹⁷.

Ad ogni modo, il *Next Generation EU* ha rappresentato uno strumento straordinario non soltanto per le somme stanziare e per l'emissione di debito comune, ma anche perché, per la prima volta in maniera sistematica, le istituzioni europee hanno assunto quale principio guida quello di coesione economico-sociale¹⁹⁸, con lo scopo di fronteggiare le diseguaglianze di genere, generazionali e territoriali e tutelare i diritti sociali, avviando politiche pubbliche europee di inedita portata¹⁹⁹.

In questo caso si è andati oltre il principio di solidarietà, «paradigma europeo dei diritti sociali»²⁰⁰ e il principio della coesione economico-sociale è stato valorizzato quale paradigma dei diritti sociali, assumendo «il significato e la valenza di principio-obiettivo, dal carattere normativo e prescrittivo»²⁰¹, dalla portata redistributiva e agendo quale principio di eguaglianza sostanziale.

Ma quel che si è tentato di dimostrare lungo tutta l'indagine è che tale mutamento si sia appunto *istituzionalizzato* e che gli strumenti adottati in via emergenziale siano stati ritenuti in ogni caso validi, non solo per le crisi successive, ma anche e soprattutto per rispondere alle esigenze sociali dei cittadini europei. L'ambivalenza dei modelli resta – per ragioni storiche²⁰² e di conformazione giuridica e istituzionale dell'Unione europea²⁰³ – ma si può dire che negli ultimi tempi la solidarietà sia stata inverata, forse non al punto da prevalere sulla concorrenza, ma sicuramente in maniera inedita e con la possibilità di presentarsi come *humus* per un diritto pubblico europeo dell'economia in grado di definire la forma di Stato.

Il principio di solidarietà assume un ruolo centrale, cui le istituzioni europee fanno appello per sollecitare e realizzare soluzioni mutualistiche, non sempre con gli esiti sperati per via delle resistenze dei Paesi c.d.

¹⁹⁶ Il piano, annunciato e mai attuato, di *Outright Monetary Transactions* (OMT) del 2012 e lo strumento del *Quantitative Easing* (QE) adottato a partire dal 2015.

¹⁹⁷ Il *Bundesverfassungsgericht* tedesco ha effettuato un rinvio pregiudiziale in merito al *Public Sector Purchase Program* (PSPP) del 4 marzo 2015. La Corte di giustizia, con sentenza CGUE (Grande sezione), 11.12.2018, C-493/17, ha ritenuto il PSPP legittimo e il BVG, con sentenza del 5 maggio 2020, n. 32, ha ritenuto la decisione della CGUE non vincolante e il Programma comunque illegittimo. Sul caso cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei...*, cit., pp. 175 ss.; L. VIOLINI, *Bundesverfassungsgericht contro tutti: pervorsi e dilemmi della sentenza sulla politica monetaria europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020; B. CARAVITA, *L'arroganza della Corte tedesca che fa la sovranista*, in *Il Dubbio*, 8 maggio 2020; ID., M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, 13 maggio 2020.

¹⁹⁸ D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 168 ss.

¹⁹⁹ Su come per il PNRR sia stato adottato un approccio più cauto e decisamente più «liberista» cfr. G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 142 ss.

²⁰⁰ A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo...*, cit., p. 134.

²⁰¹ ID., *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2006, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 114.

²⁰² Si rinvia a ID., *Le radici dell'Unione europea...*, cit., pp. 3 ss.; A. ZANINI, *Ordoliberalismo: costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, il Mulino, Bologna, 2022.

²⁰³ ID., *Principi costituzionali europei...*, cit., pp. 18 ss.

frugali. Un esempio è rappresentato dall'EDIS (*European Deposit Insurance Scheme*)²⁰⁴, la cui proposta di regolamento risalente al 2015 è ormai divenuta obsoleta, sebbene la Commissione, nella strategia per l'Unione del risparmio e degli investimenti, abbia ribadito l'intenzione di realizzarlo.

Sul principio di solidarietà si fondano anche le iniziative volte a strutturare l'emissione di debito comune e ad ampliare le risorse proprie dell'Unione europea. In argomento abbiamo segnalato in più punti i perduranti limiti di un *welfare* europeo c.d. mediato, che esplica i suoi effetti anche nel caso dell'individuazione e del finanziamento di beni pubblici europei, quali sono considerati la difesa, il verde e il digitale.

Ma questo diverso equilibrio è emerso non soltanto dagli atti di *hard* e *soft law* dell'Unione europea, ma anche da una *rinnovata* giurisprudenza della Corte di giustizia e da un proficuo dialogo tra le Corti, quello che la presidente emerita della Corte costituzionale Silvana Sciarra ha definito *cooperative conversation*²⁰⁵.

Le già citate *Viking* e *Laval* hanno rappresentato dei *lead case* espressivi di un bilanciamento, derivante dal diritto europeo, a vantaggio della libertà d'impresa rispetto ai diritti sociali e sindacali.

Ma «dopo Lisbona qualcosa si è mosso», non tanto per un'espansione dei diritti sociali in sé, ma per un *enforcement* dei diritti fondamentali e la relativa compressione delle libertà economiche²⁰⁶.

Nella recente giurisprudenza, la tutela dei diritti sociali si intreccia con la tutela giurisdizionale effettiva e con la *rule of law* espressa dagli artt. 21 (Non discriminazione) e 47 (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) della Carta di Nizza e dagli artt. 2 e 19 TUE.

Tra le diverse pronunce espressive dell'*enforcement* dei diritti sociali fondamentali²⁰⁷, da segnalare è la sentenza *Thelen Technopark*²⁰⁸, che afferma un principio definito rivoluzionario: sebbene il giudice nazionale non sia tenuto, per il solo diritto dell'Unione, a disapplicare una disposizione interna contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di efficacia diretta, lo stesso, nonché qualsiasi autorità amministrativa nazionale competente, *possono* disapplicare, sulla base del diritto interno, qualsiasi

²⁰⁴ A differenza dei già realizzati SSM (*Single Supervisory Mechanism*) e SRM (*Single Resolution Mechanism*), gli altri due pilastri – ritenuti inscindibili – dell'Unione bancaria europea.

²⁰⁵ V. PICCONE, *Il bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche nella giurisprudenza della Corte di giustizia oggi*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2023, p. 3, ove l'A. cita anche la definizione *shared jurisdiction* di Daniel Sarmiento e richiama la «sentenza soggettivamente complessa» di Piero Calamandrei, oltre a proporre la sua definizione di «giurisdizione composita» in ID., *Bilanciamento e Corte di giustizia. Un metodo di studio alternativo?*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 4, 2024, p. 2.

²⁰⁶ ID., *Bilanciamento e Corte di giustizia, ..., cit.*, p. 2.

²⁰⁷ CGUE, 6.11.2018, cause riunite C-569/16 – C-570/16, C-684/16, C-619/16, caso Bauer e Max Plank; CGUE, 25.06.2020, C-762/18, sulle ferie in caso di licenziamento; CGUE, 14.10.20, C-681/18 e CGUE, 17.03.22, C-232/20, sul lavoro tramite agenzia interinale; CGUE, 18.10.22, C-677/20, caso SAP SE, sul coinvolgimento dei lavoratori in caso di costituzione di una Società europea mediante trasformazione; per approfondire cfr. ID., *Il bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche, ..., cit., passim*. Da ultimo si veda CGUE, 11.09.25, C-38/24, che ha riconosciuto la tutela contro la discriminazione per associazione, in particolare nel caso di lavoratori *caregiver*.

²⁰⁸ CGUE, 18.01.2022, C-261/20, sulle tariffe concernenti gli architetti.

disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di efficacia diretta²⁰⁹.

Nella sentenza *KL*²¹⁰, sul principio di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato, confermando lo stesso principio di *Thelem Technopark*, sulla base del principio di non discriminazione e dell'art. 47 della Carta, la protezione dei lavoratori è stata preferita alla *flexicurity* perorata dal governo polacco²¹¹.

È stato segnalato come la Corte di giustizia, rispetto alle pronunce che avevano preferito le libertà economiche alla garanzia dei diritti sociali, non abbia mostrato un «approccio schizofrenico», prima liberista dopo protezionista, ma un approccio «strutturalmente integrazionista», con la preoccupazione della sola garanzia dell'effettività del diritto dell'Unione e della progressiva espansione delle sue competenze²¹².

Per completare il quadro, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che un sistema integrato di garanzie si attua attraverso la leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate a garantire i diritti fondamentali secondo una tutela sistemica²¹³.

Tutto questo conforta quanto si sta tentando di dimostrare: la Corte di giustizia non fa altro che garantire l'effettività del diritto dell'Unione e la progressiva espansione delle sue competenze; e se nel fare ciò il risultato è quello di adottare pronunce *a favore* dei lavoratori e, più in generale, a garanzia dei diritti sociali fondamentali, il Trattato di Lisbona e il relativo conferimento di valore giuridico alla Carta di Nizza non hanno solo comportato il riequilibrio del modello socio-economico europeo, ma hanno offerto una base di principi democratico-sociali fondativi di una forma di Stato europea, con una Corte di giustizia deputata alla garanzia di questa *legalità costituzionale europea*²¹⁴.

Il ruolo rivestito dalla Corte di giustizia e la cooperazione con la comunità delle Corti nazionali, nell'ambito di un sistema integrato di garanzia dei diritti fondamentali, vanno in questa direzione.

In quest'ottica, nel loro dipanarsi dal diritto primario al diritto derivato, passando per il *soft law* e le pronunce delle Corti (europea e nazionali), i principi costituzionali europei non sono meri enunciati ma

²⁰⁹ È evidente che questo principio esplica rilevanti effetti in merito al tema dell'efficacia diretta orizzontale delle direttive, cfr. ID., *Il bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche...*, cit., pp. 10 ss.

²¹⁰ CGUE, 20.02. 2024, causa C-715/20.

²¹¹ Vedi anche CGUE, 11.07.2024, causa C-196/23, caso Plamaro, in tema di licenziamenti collettivi.

²¹² ID., *Bilanciamento e Corte di giustizia, ...*, cit., p. 9.

²¹³ Corte cost., sentenze n. 63 e n. 20 del 2019, n. 254 del 2020, n. 67 del 2022; ordinanze n. 117 del 2019, n. 182 del 2020. Si segnala inoltre come dal Trattato di Lisbona i rinvii pregiudiziali siano stati ben 631, larga parte riguardanti i diritti sociali, e come, rispetto al decennio precedente, si sia passati da 183 rinvii dai giudici di ultima istanza a 403, con un incremento del 120%, cfr. ID., *Il bilanciamento fra diritti sociali e libertà economiche ...*, cit., p. 5.

²¹⁴ Non è questa la sede per approfondire il tema, consapevoli delle problematiche e delle notevoli implicazioni, sul punto cfr. O. PFERSMANN, *L'enigma della giustizia costituzionale europea: controllo senza costituzione, struttura costituente paradossale o messianismo costituzionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

hanno un potenziale ordinante e sono in grado di arginare l'indirizzo politico e di rappresentare il nucleo fondativo di principi della forma di Stato europea.

12. Il diritto pubblico europeo dell'economia, verso la configurazione di una forma di Stato europea

Lungo tutta l'indagine è emerso come le istituzioni europee stiano dichiarando di orientare e, in parte, stiano concretamente orientando le politiche e l'azione dell'Unione europea attingendo dall'ampio strumentario del diritto pubblico europeo dell'economia²¹⁵.

Tale categoria si fonda sui principi di solidarietà e di coesione economico-sociale ed è per questo che essa non si risolve in una disciplina tecnica, ma rappresenta una vera architrave per definire la forma di Stato europea.

Come abbiamo visto, l'estrinsecarsi delle sue potenzialità, evocate all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona²¹⁶, ha riequilibrato il modello socio-economico europeo, non solo sul piano teorico-normativo, ma anche sul piano della concretezza e dell'effettività.

Sebbene continuino a convivere più modelli, l'Unione europea si sta allontanando dalle derive liberiste che avevano preso il sopravvento da Maastricht in poi e, in un certo senso, sta superando anche l'interpretazione ordoliberalista dell'economia sociale di mercato²¹⁷.

Il diritto pubblico europeo dell'economia sostanzia un nucleo di principi che resiste alla volubilità dell'indirizzo politico contingente, il quale sicuramente incide sulla portata della tutela dei diritti, ma non può discostarsene completamente.

Si giunge così alla definizione di una forma di Stato c.d. funzionale e mobile che, per gli obiettivi che si prefigge, richiede un'integrazione sempre più stretta. È evidente che la tutela dei diritti sociali da parte di uno Stato sociale *mediato* risulta depotenziata.

È per questo che l'estensione delle risorse proprie dell'Unione europea, sia dal lato della spesa, sia dal lato delle entrate, non è più rinviabile. L'emissione di debito comune per finanziare beni pubblici europei è, come affermato da Draghi a Coimbra²¹⁸, «una componente chiave della tabella di marcia politica»²¹⁹.

In una prospettiva *de iure condendo* sarebbe auspicabile la strutturazione di uno Stato apparato burocratico con propri uffici anche periferici, capaci di gestire direttamente le risorse, come negli Stati federali. Senza

²¹⁵ Per approfondire quel complesso di istituti, principi, regole a *vocazione pubblicistica* che nello spazio giuridico europeo incidono direttamente e/o indirettamente, in maniera trasversale, sui diritti sociali ed economici, il c.d. spazio sociale europeo, si rinvia a A. LUCARELLI, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia...*, cit., pp. VII ss.

²¹⁶ ID., *Il modello sociale ed economico europeo...*, cit., pp. 119 ss.

²¹⁷ ID., *Principi costituzionali europei...*, cit., p. 152.

²¹⁸ Durante il XVIII Simposio COTEC Europa, tenutosi il 13 e il 14 maggio 2025 a Coimbra, intorno al tema *A Call To Action*.

²¹⁹ M. DRAGHI, *Mario Draghi: l'appello di Coimbra. Testo integrale*, *IL Grand Continent*, 14 maggio 2025.

scivolare nella categoria del tipo di Stato, il passaggio sarebbe necessario per assicurare l'elemento sociale nella forma di Stato.

In un momento così cruciale per l'Unione europea, e a conferma della percorribilità dei ragionamenti sulla forma di Stato, non mancano gli appelli provenienti dalla società civile dalla prospettiva *costituente*. Il riferimento è al *Codice per una nuova Europa*, presentato il 13 settembre presso il Monastero di Camaldoli, che spinge verso un'ulteriore e consistente tappa di integrazione volta a realizzare un «progetto eticamente fondato», basato sull'integrazione di quei principi già presenti nel Trattato di Lisbona e nella Carta di Nizza²²⁰.

In questo senso, sono senz'altro apprezzabili e auspicabili i tentativi costituenti volti alla modifica dei Trattati in senso federalista. Ad ogni modo, l'obiettivo principale di questo lavoro è mostrare che anche *rebus sic stantibus* emergono gli elementi per caratterizzare una forma di Stato liberal-democratica europea a trazione sociale. Una costruzione sicuramente in divenire, ma che presenta già dei principi in grado di limitare e orientare il decisore politico e quindi di contenere l'indirizzo politico derivante dalle forze contingenti.

Questo punto è essenziale per evidenziare il legame tra le politiche economiche comuni e le garanzie democratiche, di cui abbiamo già parlato *supra*. Tale legame è consacrato dalle Costituzioni del Novecento, che prendono atto di come non sia possibile inverare una democrazia senza democrazia economica. Ed è bene evidenziare come questo legame vada preservato non soltanto facendo appello ai modelli basati sull'economia mista e sul *Welfare State*, ma anche recuperando e valorizzando la dimensione sociale e politica del liberalismo.

Quella che oggi va protetta è la forma di Stato liberal-democratica, a trazione sociale, che, anche in Europa, è sottoposta a tensioni e *attacchi*, dall'esterno e dall'interno²²¹.

In tale contesto, il diritto pubblico europeo dell'economia offre una visione politico-economica basata sul principio di solidarietà e sul principio di eguaglianza sostanziale, contribuendo all'omogeneità e alla continuità, divenendo strumento indispensabile per dare coerenza e stabilità all'assetto istituzionale.

²²⁰ *Un codice per una nuova Europa. Proposta di riflessione elaborata dal gruppo di esperti che hanno aderito all'invito dell'Associazione Nuova Camaldoli*, 13 settembre 2025, reperibile sul sito dell'Associazione Nuova Camaldoli a.p.s.

²²¹ Il riferimento, ancora una volta, è ai c.d. Paesi di Visegrád, in particolare Ungheria e Polonia che non rispettano i valori fondativi e la Carta dei diritti. In tal senso le procedure d'infrazione hanno dimostrato di non essere efficaci e sarebbe opportuno rafforzare le sanzioni. Si potrebbe immaginare un sistema più agevole di congelamento dei fondi e della capacità di partecipazione politica, arrivando anche all'espulsione come *extrema ratio*. Si potrebbe valorizzare il ruolo della Corte di giustizia nella verifica della violazione della Carta o dei valori e prevedere una decisione della Commissione sulle sanzioni, appoggiata da un parere della Corte di giustizia, sottraendo la decisione all'unanimità del Consiglio, che presenta le stesse problematiche del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Quella di arginare la politica non è la decisione migliore ma potrebbe essere la meno peggiore.

13. Conclusioni

Seguendo il metodo giuridico delineato nelle premesse, abbiamo provato a interpretare i cambiamenti più importanti che hanno caratterizzato il diritto, le politiche, la giurisprudenza e le prassi dell'Unione europea, con l'obiettivo di individuare e definire quella che abbiamo definito la *forma di Stato funzionale* europea. Ci siamo soffermati dunque sul rapporto Autorità-libertà e sulla visione riguardante i rapporti civili, economici, sociali, il governo dei beni e dei servizi pubblici, in breve il rapporto pubblico-privato. Per fare ciò abbiamo selezionato e analizzato gli atti e i documenti di *soft law* ritenuti più significativi e in grado di mostrare il *cambio di passo* sul piano economico, sociale e dunque politico dell'Unione europea. Si è deciso di procedere in tal senso, per concentrare l'analisi sulla categoria della forma di Stato, ma senza perdere di vista le profonde e inevitabili e necessarie interrelazioni con il tipo di Stato e con la forma di governo.

Dall'indagine è emersa, con la dovuta prudenza, una nuova visione politico-economica, in grado di instaurare un rinnovato equilibrio tra i modelli caratterizzanti l'Unione europea e di radicare, attraverso il diritto pubblico europeo dell'economia, la forma di Stato europea nella sua espressione dinamica. I principi costituzionali fondanti questa tipologia di forma di Stato sono in grado di delimitare e orientare l'indirizzo politico, ma quest'ultimo, per la sua determinazione ed attuazione, soggiace al tipo di Stato, che attiene ai rapporti tra Unione europea e Stati membri intorno all'elemento della sovranità, e alla forma di governo, per quanto riguarda i rapporti tra gli organi. È dunque chiaro come ogni riflessione sull'argomento non possa eludere il complesso impianto istituzionale europeo.

Pertanto, l'insieme dei valori e dei principi enucleati sul piano costituzionale europeo, e sostenuto dalle tradizioni costituzionali comuni della maggior parte degli Stati membri²²², è apparso abbastanza solido da radicare una forma di Stato liberal-democratica europea, a trazione sociale.

Questi risultati devono però tenere conto degli effetti destabilizzanti del contesto geo-politico²²³, declinato in ambito europeo nella decisa prevalenza del tema della difesa.

Come spiegato più ampiamente *supra*, sono stati adottati atti vincolanti in base ai quali vanno ampliate le spese per la difesa. Questo aumento della percentuale del Pil nei bilanci nazionali non potrà non avere

²²² Ancora una volta emerge quanto sia rilevante la distonia dei Paesi del gruppo di Visegrád.

²²³ Il 25 giugno 2025, durante un *summit* all'Aia, il neosegretario generale della Nato, l'ex premier olandese, Mark Rutte ha dichiarato che gli alleati devono alzare le spese per la difesa fino al 5% del Pil e «devono trovare i soldi» facendo delle scelte. Appena qualche settimana fa, il 15 ottobre 2025, durante una riunione dei ministri della difesa della Nato a Bruxelles, ribadendo l'impegno al 5% del Pil di spesa militare, si è discusso dell'adesione alla PURL, il piano di acquisti di armamenti statunitensi per la guerra in Ucraina, al quale hanno aderito molti Paesi UE. Lo stesso Trump, in merito alla crisi dei dazi e alla guerra in Ucraina, ha mostrato una certa insofferenza verso un ruolo diverso dell'Unione europea, come organizzazione *statuale* che può incidere anche diplomaticamente e sui diritti, e della quale non può fare a meno. Dopo aver detto che sulla Russia l'Unione europea non doveva dirgli cosa fare, il giorno dopo la Conferenza in Alaska, tenutasi il 16 agosto 2025 con le sole delegazioni Usa-Russia e conclusasi in un nulla di fatto, ha invitato i maggiori rappresentanti UE, compresa la presidente von der Leyen, a un *summit* per l'Ucraina.

ripercussioni sulle spese tipiche dello Stato sociale, quali la sanità, l'istruzione, le pensioni, la previdenza sociale. Tutte questioni che respingono l'idea di un ruolo da protagonista dei soggetti pubblici rispetto ai beni pubblici, ovvero quei beni in grado, una volta finanziati, di soddisfare esigenze diffuse e soprattutto sociali – come i trasporti pubblici e in senso più ampio i servizi pubblici essenziali²²⁴.

In questo contesto, durante l'estate del 2025, il Parlamento europeo ha impugnato, dinanzi alla Corte di giustizia, il regolamento SAFE ma contestando soltanto l'adozione della procedura d'urgenza di cui all'art. 122 TFUE. Tanto nel ricorso, quanto nelle dichiarazioni che l'hanno accompagnato, il Parlamento europeo ha precisato di essere d'accordo con il contenuto del regolamento, del quale chiede il mantenimento fino alla sua sostituzione, e di voler tuttavia preservare la «legittimità democratica agli occhi dell'opinione pubblica»²²⁵.

Dopo le critiche ricevute anche dalla vicepresidente Teresa Ribera e dalla direttrice generale Commercio della Commissione Sabine Weyand²²⁶, la presidente von der Leyen ha affrontato due mozioni di sfiducia, respinte il 9 ottobre, provenienti rispettivamente dai sovranisti del PfiE e dalla sinistra, d'accordo nel contestare la politica commerciale di von der Leyen²²⁷.

In conclusione, è difficile fidarsi di questo *nuovo corso*, ribadito il 10 settembre 2025 dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione²²⁸. Il rischio, consapevole o meno, è di scivolare verso una visione 2.0 del modello ordoliberal.

Tuttavia, i principi costituzionali europei individuati, dotati di prescrittività, rappresentano degli *anticorpi* idonei a preservare la dimensione sociale e i valori democratici della forma di Stato europea. Le conquiste democratiche vanno preservate e difese duramente e forse, piuttosto che aspettarsi un'azione o una reazione da parte dei partiti *europes*²²⁹, sarebbe il caso di aprirsi alla multiforme rappresentanza

²²⁴ Insomma, se così fosse, poco cambierebbe rispetto all'attuale forma di Stato europea, anzi si rafforzerebbe la dimensione mercantile e competitiva dell'Europa attraverso la fortificazione del mercato unico. Visioni che confermerebbero un liberismo proteso verso la privatizzazione anche dei servizi pubblici essenziali, andando ben oltre l'impostazione ordoliberal.

²²⁵ *Il Parlamento europeo fa ricorso contro il piano Rearm Europe: "La base giuridica è illegittima"*, *L'Espresso*, 22 agosto 2025. Sul tema cfr. A. GUAZZAROTTI, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del "Rearm Europe"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025, pp. 79 ss.

²²⁶ D. CARRETTA, *Cova la rivolta. La vice Ribera e la negoziatrice sul commercio criticano von der Leyen dove fa più male*, in *Il foglio*, 30 agosto 2025.

²²⁷ In particolare venivano contestati il quadro commerciale siglato con Donald Trump e l'accordo di libero scambio UE-Mercosur. La sinistra ha contestato anche l'inerzia e quindi la complicità nel genocidio a Gaza e l'arretramento in materia sociale ed ecologica.

²²⁸ *Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2025*, 10 settembre 2025, reperibile sul sito della Commissione europea.

²²⁹ G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, III, Utet, Torino, 2008, pp. 609 ss.; i saggi raccolti nel volume di R. IBRIDO, N. LUPU (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018.



democratica²³⁰, alla società civile, ai movimenti, e proiettare le c.d. prassi costituzionalmente orientate in ambito europeo, senza temere il conflitto.

Il senso di appartenenza dei cittadini europei deve svilupparsi di concerto con il *sensu della tradizione*. Solo così si sarà disposti a cedere porzioni della propria sovranità nazionale, tenendo presente che la nazione, intesa quale popolo, è precedente agli Stati nazione²³¹.

E forse, lungo questa strada, sarà possibile aggiungere la terza categoria dello Stato insieme a territorio e governo: il *popolo europeo*²³².

²³⁰ A. LUCARELLI, *Populismi...*, cit., pp. 113 ss.

²³¹ Sul punto si rinvia a ID., *Il Costituzionalismo tra tradizione e prassi...*, cit., pp. 138 ss.

²³² Sulla questione, cfr. D. GRIMM, *Braucht Europa eine Verfassung?*, Carl Friedrich von Siemens Stiftung, München, 1995, spec. pp. 42 ss.; J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, vol. 1, n. 3, 1995, pp. 219 ss.; C. DE FIORES, *Dalla Costituzione-Trattato al trattato senza Costituzione*, in ID., *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Ediesse, Roma, 2012, p. 4; M. LUCIANI, *Il futuro dell'Europa. Note a margine*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2018, pp. 9-10.