

ceplnput special

L'Europa in vista delle elezioni: Agenda 2024-2029

4 giugno 2024

Implementare la capacità dell'UE di governare il futuro

Come assicurare la capacità decisionale e la difesa dei valori europei anche nella prospettiva dell'allargamento

Andrea De Petris, Stefano Milia, Eleonora Poli



- ▶ Quando ci si misura sulla capacità di prendere decisioni rapide ed efficienti, l'Unione Europea mostra evidenti svantaggi istituzionali rispetto a Stati Uniti e Cina perché sconta sia l'eterogeneità di interessi e posizioni di 27 distinti sistemi di governo e opinioni pubbliche nazionali, sia la conseguente farraginosità del proprio processo decisionale.
- ▶ L'assetto attuale dell'UE è stato pensato per tempi "positivi", in cui l'integrazione europea era concepita come un valore aggiunto finalizzato ad incrementare la prosperità degli Stati Membri. Quel periodo appare oggi lontano, e l'Unione ha già dovuto confrontarsi con crisi multiple, a cui ha tentato di rispondere con gli strumenti che i Trattati e gli assetti politici nazionali offrivano di volta in volta. Il momento attuale e la prospettiva di un allargamento a breve/medio termine impongono soluzioni inedite, efficaci e soprattutto strutturali.
- ▶ Riforma della composizione della Commissione, adeguamento della rappresentatività del Parlamento Europeo, razionalizzazione della capacità decisionale di Consiglio UE ed Europeo, difesa dei valori e dello stato di diritto e rilancio dell'allargamento, sono tutti obiettivi imprescindibili.
- ▶ La serie di proposte di riforma presentate in questo contributo ipotizza pure un meccanismo informale di risposta geopolitica europea per fornire comunque un processo decisionale agile in tutti i settori, anche "se non fosse possibile modificare i Trattati". Ciò richiederà tuttavia una volontà politica chiara e inequivocabile da parte dei governi europei.

Preambolo

L'Europa si trova in un'epoca di sconvolgimenti storici, di minacce interne ed esterne alla pace e alla libertà, di grandi opportunità, ma anche di rischi legati alle nuove tecnologie e alle conseguenze del cambiamento climatico per la prosperità e la giustizia. L'Europa di oggi è il risultato della sua storia movimentata, delle sue esperienze e delle lezioni che ha tratto dalle sue conquiste scientifiche e culturali, dalle sue conquiste civili, ma anche dalle guerre, dalle sofferenze e dalle crisi. L'eredità del passato è allo stesso tempo una promessa per il futuro: la dignità umana e la libertà sono inviolabili e l'Europa ha la speciale responsabilità di salvaguardarle sulla base della sua storia e della sua esperienza. Oggi - di fronte a grandi sconvolgimenti che decideranno il destino e il futuro dell'Europa - si ripropone la domanda su quali risposte l'Europa possa trovare alle crisi del presente e alle sfide del futuro, se sia in grado di proteggere la libertà e la pace, di difendere la propria sovranità e sicurezza e di accrescere la prosperità e la giustizia.

Con questa serie di pubblicazioni, il cep Network desidera richiamare l'attenzione su questioni e sviluppi urgenti che avranno un impatto decisivo sull'UE, al di là della politica e della regolamentazione quotidiana, nel periodo che precede le importanti elezioni europee. Vogliamo porre le domande cruciali, fare luce sul loro contesto strategico e delineare possibili risposte politiche.

Indice:

1	Obiettivi UE e quadro internazionale: una competizione tra meccanismi decisionali a prova di futuro.	4
2	Le varie sfide che devono essere affrontate per migliorare la <i>governance</i> complessiva dell'UE	6
2.1	Scelta e composizione della Commissione europea	7
2.2	Rappresentatività e ruolo del Parlamento europeo	8
2.3	Capacità decisionale del Consiglio dell'UE e del Consiglio europeo	9
2.4	Difesa effettiva degli interessi economici, dei valori democratici e dello Stato di diritto nell'UE	11
2.5	L'allargamento dell'UE: bilanciare necessità geopolitiche con esigenze di bilancio, beni pubblici, politiche fiscali e standard interni europei rispetto all'efficacia delle politiche...	11
3	Quali riforme per migliorare la capacità di azione e resilienza dell'UE	14
3.1	Proposte per migliorare struttura e funzionamento delle istituzioni europee	14
3.2	Proposte per la difesa dei principi, valori. Interessi e diritti a livello europeo	15
3.3	Misure politiche, economiche e fiscali per gestire l'allargamento	17
4	Conclusioni: riequilibrare le strutture decisionali dell'UE per migliorare la propria capacità di azione	18

Elenco delle tabelle:

Tab. 1: World Bank Governance Index (EU average)	5
Tab. 2: World Bank Governance Index (US)	5
Tab. 3: World Bank Governance Index (China)	5

Elenco delle Figure:

Figura 1: Il triangolo degli obiettivi della riforma istituzionale dell'UE	7
---	----------

1 Obiettivi UE e quadro internazionale: una competizione tra meccanismi decisionali a prova di futuro.

Per vari motivi, l'Unione Europea soffre da tempo la competizione con altri attori internazionali, in primo luogo Stati Uniti e Cina. Una prima ragione consiste nel fatto che il procedimento decisionale previsto nell'UE presenta complessità assenti nei casi di USA e Cina: una differenza inevitabile dal momento che questi ultimi sono Stati nazionali, in cui i diversi livelli istituzionali operano in una dimensione esclusivamente statale in cui si esercita un'azione di raccordo e semplificazione del processo decisionale. Questo risulta quindi più snello e rapido sia nel caso statunitense, dove la forma di governo federale spinge di regola verso un compromesso tra Federazione e Stati membri, che in quello cinese, dove la preponderanza del governo centrale riduce la necessità di ricercare intese e codecisioni con altre istanze.

L'UE, invece, non è uno Stato, ma un agglomerato di Stati Membri ciascuno dei quali resta titolare del nucleo essenziale di sovranità anche in ambito europeo. Così, l'Unione Europea al momento sconta sia l'eterogeneità di interessi e posizioni di 27 distinti sistemi di governo e opinioni pubbliche nazionali, sia la conseguente farraginosità di un processo decisionale in cui istituzioni europee e nazionali sono chiamate costantemente ad una ricerca lunga e spesso complessa di compromessi per poter tradurre una decisione in strategie politiche e misure normative di livello europeo. Da un lato, questa eterogeneità costituisce una ricchezza per l'UE, perché le permette di raccogliere una varietà di interessi ed opinioni che i suoi *competitors* non conoscono. Dall'altro, però, essa estende i tempi della deliberazione: questo comporta una minore reattività decisionale dell'UE ed una produzione normativa che è sempre, inevitabilmente, risultato di un compromesso che rischia di ridurre l'efficacia.

Tuttavia, analizzando i dati aggregati relativi ai World Wide Governance Indicators, è facile intuire come Stati Uniti ma anche Unione Europea, negli ultimi dieci anni, abbiamo registrato tendenze decrescenti nella loro qualità dei governi. Al contrario la Cina, che si attesta ancora su valori molto bassi, ha registrato qualche leggero miglioramento. I trend decrescenti negli Stati Uniti ed in Unione europea sono probabilmente imputabili ad un contesto internazionale volatile e di crisi multiple, che le regole di ingaggio nazionali ed internazionali basate su un modello di stampo liberale non sembrano più essere in grado di arginare. Sebbene i dati aggregati europei non riguardino direttamente le istituzioni di Bruxelles, ma la media dei risultati nazionali, essi includono gli effetti delle policy e delle regolamentazioni europee che vengono recepite a livello nazionale.

In questo contesto, l'Unione Europea registra i dati migliori nell'ambito dell'area *Voice & Accountability*, che misura la capacità dei cittadini di partecipare alle decisioni politiche e di avere i propri diritti protetti dal sistema. Questo non è un caso: in effetti, l'Unione Europea da sempre si è spesa molto per garantire il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà dei suoi cittadini, a volte perfino a scapito degli investimenti privati e di una maggiore prontezza decisoria. Gli Stati Uniti, che invece presentano valori migliori sia nell'efficacia del governo che nella qualità regolamentativa, intesa come la capacità del governo di implementare politiche che promuovono lo sviluppo del settore privato, registrano trend peggiori nella parte relativa ai diritti e potere dei cittadini. Tuttavia, anche nell'ambito della *Rule of Law*, l'Unione europea fa peggio degli Stati Uniti. Questo probabilmente perché alcuni Paesi membri non sono in linea con le disposizioni europee in ambito di rispetto dello Stato di diritto, e come si vedrà nelle sessioni dell'analisi a seguire, vi è una difficoltà effettiva da parte dell'UE di imporre un maggior rispetto di questi principi da parte di alcuni governi nazionali, in primis

Ungheria, ma non solo. Nel caso della Cina, nonostante vi sia stato un miglioramento della qualità del governo e delle istituzioni negli ultimi dieci anni, i dati mostrano tendenze sostanzialmente negative in tutti gli ambiti, compreso la qualità delle regolamentazioni, che è leggermente peggiorato. Questo è in linea con il modello decisionale cinese, che pone lo Stato e il Partito sopra ogni altro elemento, rendendo sicuramente il processo decisionale più veloce e quindi competitivo, ma meno efficace nel prendere in considerazione le diverse istanze private e pubbliche di cittadini e imprese all'interno del Paese.

Tab. 1: World Bank Governance Index (EU average)

EU (average)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Political Stability	0,76	0,77	0,77	0,78	0,74	0,68	0,65	0,69	0,67	0,70	0,69	0,71	0,62
Government Effectiveness	1,15	1,14	1,14	1,14	1,12	1,10	1,07	1,03	1,03	1,02	0,98	0,99	0,98
Regulatory Quality	1,25	1,21	1,20	1,18	1,15	1,16	1,15	1,13	1,14	1,18	1,11	1,11	1,07
Rule of law	1,18	1,17	1,16	1,12	1,19	1,12	1,08	1,05	1,03	1,05	1,03	1,04	1,03
Control of Corruption	1,04	1,04	1,05	1,01	1,00	0,99	0,99	0,93	0,93	0,94	0,97	0,97	0,97
Voice & Accountability	1,10	1,10	1,11	1,10	1,09	1,11	1,09	1,08	1,07	1,05	1,07	1,07	1,09

Source: World Bank

Tab. 2: World Bank Governance Index (US)

USA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Political Stability	0,44	0,59	0,63	0,64	0,58	0,66	0,39	0,26	0,39	0,12	-0,03	-0,01	-0,04
Government Effectiveness	1,55	1,51	1,52	1,52	1,46	1,43	1,44	1,52	1,54	1,45	1,28	1,30	1,26
Regulatory Quality	1,44	1,46	1,29	1,26	1,28	1,24	1,49	1,62	1,61	1,33	1,24	1,44	1,42
Rule of law	1,63	1,59	1,62	1,55	1,61	1,56	1,58	1,61	1,48	1,42	1,34	1,39	1,37
Control of Corruption	1,27	1,26	1,40	1,31	1,37	1,36	1,33	1,34	1,29	1,18	1,04	1,02	1,10
Voice & Accountability	1,13	1,13	1,16	1,10	1,07	1,11	1,11	1,01	1,00	0,91	0,86	0,88	0,85

Source: World Bank

Tab. 3: World Bank Governance Index (China)

CHINA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Political Stability	-0,66	-0,60	-0,54	-0,54	-0,52	-0,55	-0,50	-0,23	-0,30	-0,26	-0,47	-0,52	-0,44
Government Effectiveness	0,09	0,08	0,02	0,00	0,36	0,42	0,36	0,42	0,50	0,54	0,64	0,81	0,50
Regulatory Quality	-0,32	-0,26	-0,28	-0,33	-0,33	-0,35	-0,31	-0,18	-0,23	-0,30	-0,20	-0,33	-0,42
Rule of law	-0,47	-0,45	-0,55	-0,53	-0,40	-0,41	-0,32	-0,26	-0,19	-0,26	-0,10	0,01	-0,04
Control of Corruption	-0,57	-0,51	-0,44	-0,36	-0,34	-0,30	-0,27	-0,29	-0,29	-0,31	-0,07	0,03	0,02
Voice & Accountability	-1,68	-1,64	-1,64	-1,63	-1,62	-1,66	-1,56	-1,50	-1,46	-1,63	-1,66	-1,64	-1,61

Source: World Bank

2 Le varie sfide che devono essere affrontate per migliorare la *governance* complessiva dell'UE

Già la nona legislatura del Parlamento Europeo (PE) si aprì con un larga condivisione sul dare un seguito concreto all'appello lanciato nel marzo 2019 dal Presidente francese, Emanuel Macron, relativo alla necessità di “un rinascimento europeo” che includesse pure la convocazione di una “Conferenza per l'Europa” al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al progetto politico europeo senza tabù, neanche quello della revisione dei Trattati. Sulla spinta di difficoltà interne all'UE riscontrate nell'affrontare la crisi Ucraina, ed in particolare il relativo regime sanzionatorio e di supporto, nonché con la prospettiva, sempre più concreta, di predisporre per un nuovo rilevante allargamento dell'UE,¹ questa esigenza non fa che trovare nuove conferme e ritorna con rinnovata forza a rappresentare un obiettivo fondamentale per la prossima legislatura.

Una riflessione generale sul futuro dell'Europa, anche formalmente, fu in realtà già avviata dalle istituzioni UE con la convocazione, sebbene ritardata in particolare dalla crisi del COVID 19, di una “Conferenza sul futuro dell'Europa” che con una innovativa composizione permettesse anche ai cittadini di presentare proposte sul futuro dell'Europa². Simbolicamente aperto il 9 maggio 2021, questo esercizio si concluse con l'approvazione di una relazione per consenso nel maggio del 2022³. Tale documento include molte proposte di sviluppo delle politiche europee attuali, l'introduzione di nuovi campi di competenza per l'UE, ma mette anche in evidenza che il processo debba essere accompagnato da una riforma della natura e dei meccanismi di funzionamento delle istituzioni europee con diverse modifiche ai Trattati attuali.

Tale percorso, mirato anche alla definizione del tipo di struttura istituzionale più indicata per l'UE del futuro, non è stato però rilanciato successivamente con la stessa intensità dalle diverse istituzioni UE. Il Parlamento Europeo ne ha preso ampiamente spunto per la presentazione di una propria articolata risoluzione ex art. 48 TUE, che richiede una revisione dei Trattati⁴, mentre la Commissione ha preso solo recentemente una prima, ma non particolarmente approfondita, posizione⁵ ed il Consiglio appare molto diviso sulle riforme interne ed al momento non ha ancora preso posizione in merito alla procedura formale avviata dal Parlamento Europeo, anche se si è impegnato a farlo prima dell'estate 2024⁶. A questo si accompagnano alcune iniziative informali, di cui la più autorevole appare il gruppo di lavoro Franco-Tedesco⁷ promosso dai rispettivi governi, ma è significativa anche un'iniziativa di accademici dei paesi nordici dell'UE coordinata dalla Vilnius University⁸.

¹ Commissione europea, (2023), [COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on 2023 EU Enlargement Policy](#). Consiglio dell'UE, (2023), [Council conclusions on Enlargement](#)

² Commissione europea, (2021), [Dichiarazione comune della Commissione, Consiglio e Parlamento europeo del 10 marzo 2021](#); Stefano Milia, (2021), [La Conferenza sul futuro dell'Europa: un esperimento di maggiore democrazia](#), Centro per le Politiche Europee (cep)

³ Conference on the Future of Europe, (2022), [Report on the final outcome](#)

⁴ Parlamento europeo, (2023), [Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties \(2022/2051\(INL\)\)](#)[P9_TA\(2023\)0427](#)

⁵ Commissione europea, (2024), [Communication from the Commission on pre-enlargement reforms and policy reviews - COM\(2024\) 146 final](#)

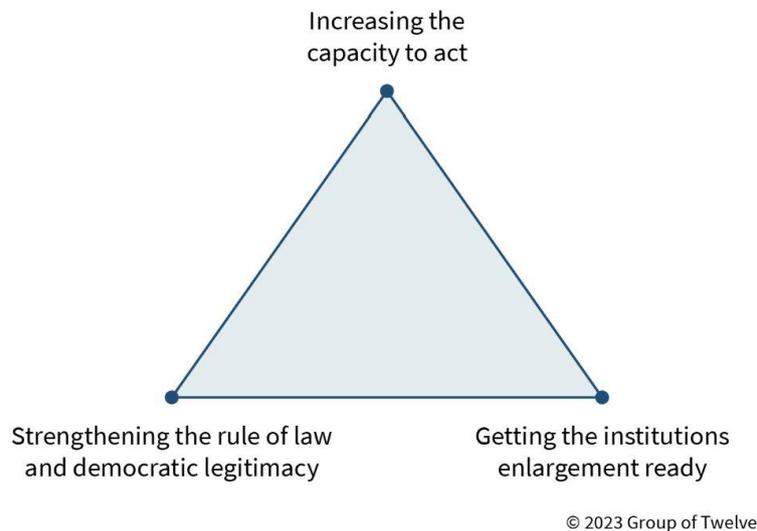
⁶ Vedi punto 29, Consiglio europeo, (2024), [Conclusions](#)

⁷ Olivier Costa, Daniela Schwarzer et al. (2023), [Report of the Franco German Working Group on Eu Institutional Reform: Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century](#) Paris-Berlin.

⁸ Vilnius University Institute of International Relations and Political Sciences, (2023), [Report Enlargement: creating an opportunity for a stronger EU](#)

La descrizione delle sfide e le relative considerazioni su alcune delle necessarie riforme per superare alcuni aspetti di debolezza dell'attuale *governance* europea, verranno qui sviluppate, in particolare, con riferimento alle iniziative principali a cui si è appena fatto riferimento.

Figura 1: Il triangolo degli obiettivi della riforma istituzionale dell'UE



Fonte: Report of the Franco-German working group on EU institutional reform 18 Sept. 2023

2.1 Scelta e composizione della Commissione europea

L'autorevolezza e l'efficienza dell'esecutivo europeo appare come un primo elemento chiave per garantire politiche europee efficaci ed innovative che possano anche concorrere a rafforzare la competitività e resilienza europea nel suo complesso, tanto più che l'attuale sistema decisionale, diversamente da quanto abitualmente stabilito nei sistemi istituzionali dei singoli Stati membri, prevede il "monopolio" delle iniziative legislative proprio in capo a questa istituzione.

Gli elementi che più tradizionalmente sono stati considerati particolarmente importanti in capo ai singoli Commissari è la loro indipendenza dai rispettivi governi, nonché una verifica di competenza, affidata al Parlamento Europeo, anche in merito alle specifiche tematiche che vengono attribuite nel loro portafoglio. Con l'aumento degli Stati membri è divenuto poi sempre più pressante anche il tema del numero eccessivo dei membri componenti il collegio stesso, anche rispetto alle competenze affidate all'UE e quindi la struttura burocratica che ne deriva, composta da un numero comunque di direzioni generali sempre più esteso.

Non va poi dimenticato che spesso da parte dell'opinione pubblica non viene riconosciuta una piena natura di rappresentanza "politico-democratica" alla Commissione europea vista, piuttosto, come una sorta di "super-burocrazia". Questa percezione persiste ancora in particolare a causa delle modalità di designazione dei membri, malgrado sia stata introdotta la soluzione di ancorare politicamente almeno il Presidente, legando la sua designazione, sebbene in modo ancora non particolarmente definito, all'esito delle elezioni europee.

Va poi sottolineato che, allo stato attuale, il punto 5 dell'articolo 17 TUE del trattato di Lisbona - che prevedrebbe anche la possibilità di un numero ridotto di Commissari di 2/3 rispetto agli Stati membri, anche a maggior tutela dell'indipendenza dell'istituzione stessa - risulta inapplicato a causa di un

impegno preso dal Consiglio in occasione del referendum di ratifica irlandese nel 2009 di mantenere il principio di un Commissario per Paese.

Per ovviare al problema di funzionalità legate ad un collegio troppo numeroso di membri, dotati di pari peso politico decisionale, si è ricorso quindi pragmaticamente ad espedienti di riorganizzazione interna, ma continua da molti ad essere condivisa l'opinione che una Commissione eccessivamente ampia, politicamente non coesa, che - pur chiamata ad agire per l'interesse generale dell'UE - semplicemente ripropone, al proprio interno, il principio di una rappresentanza dei cittadini per nazionalità di tutti gli Stati e conseguentemente i diversi conflitti di interessi che questo comporta, non possa rappresentare il miglior motore possibile per una UE in grado di dover affrontare le nuove sfide globali.

Ecco perché, sia il Parlamento Europeo che il Gruppo di lavoro franco -tedesco propongono riforme in grado di impattare sulla composizione ed il funzionamento anche di tale istituzione, la quale comunque, occorre sottolineare, può prendere decisioni a maggioranza semplice dei propri componenti. La Commissione stessa, poi, ci tiene a sottolineare che la riduzione del numero dei Commissari sarebbe già oggi possibile a Trattati costanti.

Le proposte più dibattute vanno dal rafforzamento dei meccanismi democratici che portano alla designazione del Presidente della Commissione – in particolare attraverso strumenti che aumentano l'influenza del Parlamento durante il processo - ad un ruolo più incisivo proprio del Presidente nella scelta dei singoli Commissari, ad una riduzione del loro numero eventualmente mediante la creazione di una gerarchia tra i Commissari stessi, che non avrebbero più tutti lo stesso peso politico in seno al collegio. In diversi appelli e programmi di forze politiche nonché anche tra le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa ricompare poi ciclicamente anche l'opzione dell'elezione popolare diretta del Presidente della Commissione, guardando in particolare al modello USA.

Nel complesso appare chiaramente che l'identificazione di soluzioni in grado di migliorare l'efficienza dell'azione della Commissione, unitamente alla sua indipendenza ed autorevolezza politica nel quadro del perseguimento di un rapporto di fiducia più stretto con i cittadini, risulta un obiettivo estremamente complicato da perseguire, che si scontra ancora con notevoli divergenze nell'ambito dei governi degli Stati membri.

2.2 Rappresentatività e ruolo del Parlamento europeo

Il Parlamento Europeo costituisce l'istituzione che meglio rappresenta il rafforzamento graduale della componente democratica nell'ambito del processo decisionale europeo. Fin dagli anni '90 ad ogni modifica dei Trattati sono stati inseriti elementi che hanno rafforzato il ruolo di questa istituzione nel processo decisionale ed esteso anche la sua sfera di competenza per quanto riguarda le politiche settoriali.

Il processo legislativo ordinario ne prevede ormai il coinvolgimento nel 90% dei casi, in forma paritaria al Consiglio, pur in presenza di alcune competenze ed aree politiche strategiche in cui il ruolo del PE risulta ancora decisamente subordinato rispetto a quello del Consiglio. Particolarmente rilevante in tale contesto l'aspetto dell'approvazione del Bilancio annuale UE, in cui il PE ha un ruolo formalmente primario ma che nella pratica risulta fortemente condizionato dal quadro di bilancio pluriennale, prevalentemente frutto del negoziato intergovernativo.

Al momento, la rivendicazione alla quale il Parlamento Europeo sta dando particolare enfasi riguarda l'introduzione di meccanismi che ne riconoscano la piena capacità di esercitare l'iniziativa legislativa nell'ambito dei processi decisionali, capacità riconosciuta formalmente ai componenti delle assemblee parlamentari in tutti gli Stati membri. Il dibattito al riguardo era stato già aperto durante i lavori di elaborazione del Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa⁹, ma prevalse poi la tesi che la particolare natura dell'UE rendesse preferibile l'esercizio di tale capacità solamente in capo alla Commissione. Anche tra le proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa è emersa la convinzione che tale diritto faccia parte delle misure necessarie per rafforzare il tasso democratico dell'UE, ed in effetti nella sua Risoluzione sulla modifica dei Trattati il PE introduce emendamenti atti a rendere operativo tale meccanismo, insieme alla funzione di co-legislatore per l'adozione del piano finanziario pluriennale.

Nel quadro del rafforzamento complessivo del Parlamento Europeo, anche il gruppo di riflessione franco-tedesco, mette piuttosto in evidenza un altro fattore di debolezza originaria del PE, legato al fatto che i Parlamentari europei vengano eletti con sistemi elettorali scarsamente armonizzati nel quadro di campagne elettorali in cui i dibattiti su questioni e dinamiche politiche nazionali puntualmente prevalgono sull'esame degli obiettivi politici realmente europei. Tutto ciò nel quadro di un paesaggio partitico molto variegato, del quale i partiti e gruppi politici europei rappresentano spesso poco più che dei semplici agglomerati di scopo. Per ovviare a questo l'accento dovrebbe quindi piuttosto essere messo sul miglioramento della legislazione elettorale europea, per la quale già ora esiste una formale proposta legislativa¹⁰ che contiene diversi spunti innovativi, ma che ancora attualmente incontra una forte resistenza da parte di diversi Stati membri.

Anche la funzione di controllo politico dell'operato della Commissione affidata al Parlamento Europeo, ad oggi, risulta scarsamente incisiva. Malgrado vi siano diversi accordi interistituzionali che hanno introdotto una serie di meccanismi estremamente concreti, nel Trattato è previsto solo lo strumento della sfiducia in grado di colpire l'insieme del collegio (sfiducia collettiva¹¹), mai applicata formalmente. E' per questo che il PE, nella sua Risoluzione intesa a riformare i trattati, prevede anche lo strumento della sfiducia individuale insieme all'abbassamento del quorum necessario all'applicazione di tale procedura.

2.3 Capacità decisionale del Consiglio dell'UE e del Consiglio europeo

Le *performance* delle istituzioni che ancora oggi risultano dominanti nei processi decisionali europei, ossia il Consiglio dell'UE e il Consiglio europeo, sono quelle su cui si concentra gran parte della critica quando si pone l'accento sulla tempestività ed efficacia dell'azione dell'Unione. Gran parte delle scelte dell'UE necessitano di ottenere, comunque, una loro origine, un impulso o almeno un sostegno preventivo da tali istituzioni.

Non si tratta sempre di una scelta legata strettamente a disposizioni contenute nei Trattati, quanto ad un metodo di lavoro, se non un atteggiamento, che prevede una costante ricerca e costruzione del più ampio consenso possibile tra gli Stati membri e che, inevitabilmente, si risolve nel perseguire solo quegli obiettivi sui quali tutti gli attori governativi non si trovano ad avere particolari riserve da

⁹[Treaty establishing a Constitution for Europe](#)

¹⁰ Parlamento europeo (2022), Legislative resolution of the European Parliament approved by the plenary 3 May, 2022 ([P9_TA\(2022\)0129](#)), Stefano Milia, Viktor Warhem, Andre De Petris, (2023), [Empowering EU Voters](#), Centro per le Politiche Europee (cep)

¹¹ Art. 234 TFUE

avanzare. Concretamente si tratta della costante ricerca del “minimo comune denominatore”, spesso a scapito della reale portata che tale scelta poi possa avere nel risolvere in modo più o meno efficace la problematica di volta in volta affrontata.

L'estensione delle aree in cui si possa decidere e procedere attraverso il *qualified majority voting* (QMV) si trova ad essere la soluzione oggi più spesso invocata, anche perché è proprio nelle decisioni che prevedono il voto all'unanimità che il raggiungimento di un compromesso appare maggiormente difficoltoso, in quanto singoli Stati che rappresentano anche frazioni molto ristrette della popolazione dell'UE possono ritardare o persino far fallire progetti giudicati importanti da una netta maggioranza di Paesi. L'osservazione concreta mostra comunque che anche nei settori in cui si decide attraverso il QMV, questo da un lato predispone gli attori statuali ad atteggiamenti più compromissori, ma dall'altro di fatto in circa l'80% dei casi il risultato viene raggiunto comunque su testi e disposizioni basati in realtà sul consenso generale. Nell'UE il procedere attraverso il QMV in sostanza appare più come una scelta di emergenza, piuttosto che un vero atto di verifica democratica dell'esistenza di un consenso maggioritario intorno ad un dato obiettivo politico.

Un'altra sottolineatura che qui appare utile fare è che il Consiglio europeo ormai ha assunto nella prassi un ruolo molto più incisivo di quello di impulso e di orientamento politico generale conferitogli dai Trattati, spesso si ritrova a dover sbloccare dossier anche legislativi, ed il Consiglio dell'Unione, a cui spetta comunque la decisione formale, diventa frequentemente quindi un mero esecutore degli orientamenti definiti durante le riunioni dei Capi di Stato e di governo. La frequenza delle riunioni del Consiglio europeo diviene quindi uno dei fattori in grado di incidere notevolmente sulla tempestività delle decisioni europee.

La Commissione europea confida sul fatto che sia possibile ottenere una estensione del QMV a Trattati costanti, attraverso lo strumento delle cosiddette “clausole passerella”¹² - che però a loro volta prevedono l'unanimità - previste in diversi articoli dei Trattati, e qualifica come aree prioritarie in cui agire in tal senso la fiscalità, la politica estera ed alcuni settori della politica sociale. Il Parlamento Europeo, nelle proprie proposte di modifica dei Trattati, prevede l'estensione del QMV ad un numero considerevole di settori.

La contrapposizione più tradizionale che si riscontra quando si discute di abolizione dell'unanimità è quella tra Stati piccoli e grandi dell'Unione. I primi infatti ripropongono costantemente il tema del rischio di violazione dei loro interessi strategici prioritari in un sistema dove gli Stati più popolosi hanno più facilità a raggiungere le maggioranze richieste.

¹² I Trattati prevedono due "clausole passerella" generali ai sensi dell'art. 48 (7) TUE, che permettono con decisione unanime di deliberare a maggioranza qualificata in un dato settore o caso. Vi sono poi sei clausole passerella specifiche volte a modificare il processo decisionale nei seguenti settori: PESC (art. 31 (3) TUE); diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere (art. 81 (3) TFUE); politica sociale (art. 153 (2) TFUE); politica ambientale (art. 192(2) TFUE); QFP (art. 312 (2) TFUE) e cooperazione rafforzata (art. 333 TFUE).

2.4 Difesa effettiva degli interessi economici, dei valori democratici e dello Stato di diritto nell'UE

L'UE si fonda su un preciso insieme di valori: rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze.¹³ Si tratta di valori coesenziali alla stessa costruzione europea, il cui rispetto è stato recentemente definito dalla Commissione europea come una condizione imprescindibile per gli Stati che aspirino ad entrare nell'UE.¹⁴ Tra i valori citati, la Commissione assegna allo Stato di diritto il ruolo di "valore chiave" (*core value*), in quanto la sua applicazione garantisce le condizioni per il rispetto di democrazia, eguaglianza e tutela dei diritti fondamentali.¹⁵ Lo Stato di diritto è anche considerato una "parte vitale" dei cd. Criteri di Copenhagen, che costituiscono le regole in base alle quali stabilire se un Paese è idoneo ad aderire all'Unione Europea:¹⁶ la Commissione ritiene che debba essere una priorità per l'UE assicurarne il rispetto, insieme a tutti gli altri valori fondativi, da parte degli Stati candidati ad entrare nell'Unione sia prima che dopo il loro ingresso. Anche la proposta nr. 25 della Relazione finale della Conferenza sul futuro dell'Europa auspica che l'UE si impegni a "difendere sistematicamente lo Stato di diritto in tutti gli Stati Membri", ritenendo tali valori "condizioni non negoziabili, irreversibili e indispensabili per l'adesione e l'accesso all'UE",¹⁷ ma evidentemente senza fare distinzioni tra i Paesi già aderenti all'UE e quelli di nuovo ingresso.

L'UE deve quindi pretendere il pieno rispetto dello Stato di Diritto, in primo luogo da parte degli Stati che già ne fanno parte: sarebbe infatti difficilmente credibile un'Unione che applicasse un doppio standard di trattamento, esigendo da chi attende di entrarvi la prova della loro piena adesione allo Stato di Diritto, senza tuttavia pretendere lo stesso rigore agli Stati che già ne sono membri. Ciò metterebbe a serio rischio la reputazione dell'UE non solo rispetto agli Stati membri e alla considerazione che dovrebbero avere i cittadini europei dei vincoli comunitari, ma anche rispetto ai rapporti con Paesi extra EU, ed in generale sul piano internazionale.

2.5 L'allargamento dell'UE: bilanciare necessità geopolitiche con esigenze di bilancio, beni pubblici, politiche fiscali e standard interni europei rispetto all'efficacia delle politiche

La questione dell'allargamento dell'Unione europea verso est ha guadagnato nuovo slancio a seguito dell'attacco ingiustificato della Russia contro l'Ucraina. In effetti, il problema di difendere i confini europei, assieme alla necessità di mantenere la pace, garantire lo stato di diritto e supportare la democrazia non solo in Unione europea, ma anche nei Paesi vicini ha rilanciato un processo, che per molti anni è avanzato molto lentamente. Nel caso dei Balcani occidentali, al di là della Slovenia, che ha aderito all'Unione nel 2004 e della Croazia, diventata membro nel 2013, Serbia, Montenegro, Macedonia, Albania e Bosnia ed Erzegovina sono ancora abbastanza lontani dal potersi chiamare

¹³ Art. 2 TUE.

¹⁴ Commissione europea (2024), Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, [COM\(2024\) 146 final](#), 3-4.

¹⁵ Id.

¹⁶ I criteri richiedono che uno Stato abbia le istituzioni per preservare la governance democratica e i diritti umani, abbia un'economia di mercato funzionante e accetti gli obblighi e gli intenti dell'Unione europea, cfr. [Accession Criteria \(Copenhagen Criteria\)](#).

¹⁷ Conference on the Future of Europe (2022), [Report on the Final Outcome](#), 68.

membri dell'Unione,¹⁸ Per non parlare del Kosovo, la cui indipendenza non è ancora riconosciuta da Spagna, Romania, Grecia, Slovacchia e Cipro. Nel frattempo, il Consiglio Europeo nel dicembre 2023 ha deciso di avviare i negoziati di adesione con l'Ucraina e la Moldavia e concedere lo status di candidato alla Georgia.¹⁹ Nonostante un ampio consenso tra gli Stati membri sulla necessità dell'allargamento per motivi geopolitici e di sicurezza²⁰, l'approccio dell'Unione europea è sostanzialmente cambiato rispetto agli anni felici del 2004-2007. Il cosiddetto *Big Bang enlargement*, che ha visto l'entrata di 10 Paesi nel 2004 e di Romania e Bulgaria nel 2007, è infatti da contestualizzare in una congiuntura spazio-temporale completamente diversa da quella attuale. L'Unione Sovietica era collassata ormai da tempo, la Russia era debole, l'economia europea cresceva fino al 3%²¹ e la maggior parte dei cittadini era pro-europea e credeva di più nelle istituzioni comuni che in quelle nazionali.²²

Nonostante queste buone premesse, la crisi finanziaria del 2008, a cui sono seguite crisi della competitività e della produttività dei Paesi membri, crisi bancarie e crisi del debito²³, e la difficoltà, nel lungo periodo, di integrare pienamente nell'assetto istituzionale alcuni dei nuovi membri, con l'Ungheria che è diventata il tallone d'Achille della *Rule of Law* europea, hanno reso l'entusiasmo degli europei e dei governi verso l'allargamento meno vivido. Su questo ultimo punto è stata complice anche la Brexit. L'uscita del Regno Unito dall'Unione ha tolto ai pro-*enlargement* uno dei più grandi sostenitori dell'idea che allargare l'unione verso est dovesse essere prioritizzato, in chiave antirussa, rispetto alla riforma dei Trattati. In effetti, proprio la Brexit ha dato nuovo impulso all'idea di dover rafforzare le istituzioni europee tramite una riforma dei Trattati, prima di procedere verso l'allargamento.²⁴ La domanda chiave, in poche parole, è come, senza riformare il processo decisionale europeo, le istituzioni democratiche di Bruxelles possano diventare capaci di rappresentare un numero così elevato di Paesi, con tutte le loro diverse esigenze e interessi, garantendo al contempo un processo decisionale efficace e tempestivo. Inoltre, anche il mantenimento dello Stato di diritto rappresenta una sfida. Dal momento che alcuni membri dell'Unione hanno già degli standard che non sembrano all'altezza di quelli dell'UE, l'Unione Europea ha posto grande accento sulle riforme giuridiche ed istituzionali per i Paesi che vogliono diventare membri. Proprio su questi capitoli ad esempio, Serbia e Montenegro, che sono i Paesi più avanzati nei negoziati di adesione hanno particolare difficoltà, ma non sono gli unici: anche il resto dei Balcani Occidentali fatica ad adeguarsi.

Infine, le implicazioni finanziarie dell'allargamento sono più che mai centrali. In particolare, secondo uno studio interno all'UE, intercettato dal Financial Times a novembre 2023, con le regole di budget attuali e nove nuovi Stati membri, il bilancio attuale dell'Unione aumenterebbe del 21%, raggiungendo €1,47 trilioni di euro, circa l'1,4% per cento del reddito nazionale lordo dei 36 paesi. Questo

¹⁸ Commissione europea, (2023), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, [COM\(2023\) 690 final](#)

¹⁹ Consiglio europeo, (2023), [European Council conclusions, 14 and 15 December 2023 - Consilium \(europa.eu\)](#), Commissione europea, (2023), [Commission adopts 2023 Enlargement package, recommends to open negotiations with Ukraine and Moldova, to grant candidate status to Georgia and to open accession negotiations with BiH, once the necessary degree of compliance is achieved](#)

²⁰ Johannes Lindner, Thu Nguyen, Romy Hansum, (2024), [What does it cost? Financial implications of the next enlargement](#), Jacques Delors Institute

²¹ See Istat [data](#)

²² See Eurobarometer [data](#)

²³ Eleonora Poli, (2019), European Economic Governance and Rising Sovereignism, Bettina De Souza Guilherme et al. (eds), Financial Crisis Management and Democracy. Lessons from Europe and Latin America, Cham, Springer, 2021, p. 241-250

²⁴ German Federal Foreign Office, (2023), [Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy](#); German Federal Foreign Office (2022), [Speech by Federal Chancellor Olaf Scholz at the Charles University in Prague on Monday, 29 August 2022](#); Laurenz Gehrke, 2022, [Scholz pitches major EU enlargement — with reform](#)

comporterebbe un possibile significativo aumento delle contribuzioni nette da parte dei membri più ricchi come Germania, Francia e Paesi Bassi. Inoltre, il budget speso per l'agricoltura dovrebbe cambiare, visto che solo l'Ucraina potrebbe avere diritto a ricevere circa 95 miliardi di euro, portando a tagli dei sussidi per gli altri Paesi membri del 20%.²⁵ Francia ed Italia, sostenitori dell'allargamento, sarebbero i Paesi che pagherebbero di più lo scotto. Infine, dal momento che i 9 paesi candidati hanno un PIL pro capite molto al di sotto della media dell'UE, è probabile che quest'ultimi attraggano significativi investimenti dai fondi dell'UE, e in particolare dalla Politica di Coesione, con impatti significativi soprattutto in Paesi come Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Slovenia, Cipro e Malta.²⁶

Questi tagli si aggiungerebbero ad un contesto economico già complicato, in cui la guerra russa contro l'Ucraina gioca un ruolo centrale, visto che ha determinato l'aumento dei prezzi del gas e la necessità dell'Unione europea di approvvigionarsi su altri mercati, oltre che ad affrontare spese maggiori per la difesa. Tuttavia, la realtà potrebbe essere meno preoccupante di quanto si prevede. In primo luogo, il *Multiannual Financial Framework* dell'UE, il documento di budget che ne regola il bilancio, è negoziato ogni sette anni dai Paesi membri secondo le proprie priorità e necessità, e dispone di meccanismi di aggiustamento interno per mitigare possibili cambi negli importi dei fondi ricevuti dai singoli Stati membri. In poche parole, ci sono dei limiti sia su quanto possono ricevere i nuovi Stati membri, sia su quanto possono perdere gli Stati membri attuali rispetto al periodo precedente. Ad esempio, come riportato dal Jacques Delors Institute, nei processi di allargamento precedenti, i nuovi Stati membri non hanno ricevuto immediatamente l'intero importo dei fondi nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) dell'UE, ma solo il 40%, a cui si aggiungeva un 10% ogni anno.²⁷ Sono quindi previsti dei periodi di transizione per permettere un migliore adattamento interno. Infine, secondo Johannes Lidner et al., l'aumento della spesa in caso dell'ingresso di 9 Paesi potrebbe attestarsi attorno a circa 19 miliardi di euro all'anno circa, ovvero un po' più del 10% del bilancio attuale, comunque sotto il tetto delle risorse proprie attuali dell'UE pari al 1,40% del PIL dell'Unione.²⁸ Sembra quindi che il costo dovrebbe essere simile a quello del *big bang enlargement*, che dal 2000 al 2010 dovrebbe essere costato 190 miliardi di euro, circa lo 0,15% del Pil dell'epoca, rispetto allo 0,13% dell'attuale allargamento sul Pil europeo odierno.²⁹

Nonostante il costo dell'allargamento non dovrebbe essere allarmante, è comunque importante considerare che il prossimo bilancio dell'Unione europea per il 2028-2034, oltre alla possibile questione dell'allargamento, dovrà necessariamente esser preso in considerazione la necessità di sviluppare un approccio verso "beni pubblici europei" investendo in settori strategici come l'energia verde e la decarbonizzazione, lo sviluppo digitale e la difesa in un contesto in cui i paesi membri potrebbero già essere sotto stress. Nel 2026 scadrà infatti il Fondo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), strumento fuori dal MFF progettato per fornire sostegno alle economie europee in ripresa dalla Pandemia da Covid 19³⁰ e dal 2028, il debito emesso nell'ambito del programma NextGenerationEU (NGEU) dovrà iniziare a essere ripagato. Eppure, proprio le sfide geopolitiche esterne e la necessità per l'Unione europea di rimanere un attore globale rilevante e competitivo rendono l'allargamento verso Paesi che sono geograficamente europei anche se non ancora membri dell'UE, più che necessaria. Non

²⁵ Henry Foy, (2023) [EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession](#), Financial Times

²⁶ Jorge Nunez Ferrer, Marcel Tobias Schreiber, Guillaume Moreno, (2024), [Furthering cohesion in an enlarged Europe Impacts of enlargement on regional Cohesion Policy allocations](#), Cohesion Policy and EU Budget

²⁷ Johannes Lindner, Thu Nguyen, Romy Hansum, cit.

²⁸ Id.

²⁹ Breuss, Fritz, (2022), Benefits and Dangers of EU Enlargement. *Empirica* 29, 250.

³⁰ Marco Buti, (2023), When will the European Union finally get the budget it needs? The EU budget needs radical reform, but certain conditions must be in place for it to succeed, Bruegel.

solo nel caso dell'Ucraina, della Moldavia o della Georgia, ma anche per i Balcani Occidentali il rischio di infiltrazioni dalla Russia, nella forma di propaganda politica nel migliore dei casi, o le politiche economiche aggressive della Cina, devono spingere l'Unione europea a prendere atto che per mantenere il suo status di potenza nel quadro globale serve il coraggio di allargarsi ad est, includendo quei Paesi che vogliono aderire non solo al suo mercato unico, ma anche il rispetto delle libertà fondamentali e della democrazia, proprie dell'Ue.

3 Quali riforme per migliorare la capacità di azione e resilienza dell'UE

3.1 Proposte per migliorare struttura e funzionamento delle istituzioni europee

Chiedendosi quali dovrebbero essere gli obiettivi prioritari di una riforma delle istituzioni europee bisognerebbe partire da almeno tre considerazioni:

- Il processo decisionale UE dovrebbe essere in grado di reagire, con modalità e tempi adeguati alle varie sfide che si presentano e, pur rispettando il principio di sussidiarietà, comprendere tutte le competenze strategiche necessarie ad intervenire su questioni che non si sarebbe in grado di affrontare e risolvere a livello nazionale;
- l'esecutivo europeo deve continuare a garantire un'indipendenza tale da permettere un'azione esclusivamente diretta a promuovere l'interesse generale dell'Unione;
- l'insieme delle istituzioni europee devono impegnarsi ad aumentare il loro legame con l'opinione pubblica europea per rafforzare la loro rappresentatività democratica ed ampliare quindi il consenso intorno alle proprie azioni.

Le proposte di riforma andrebbero quindi valutate sulla base del rispetto delle tre priorità di cui sopra, scegliendo tra quelle che meglio potrebbero assolvere all'insieme degli obiettivi, nel rispetto di un equilibrio istituzionale che non dovrebbe essere sancito solo formalmente, ma tipo avere carattere sostanziale, nell'interesse dei cittadini europei.

Per quanto riguarda la Commissione - che cittadini e PE preferirebbero fosse ridenominata "esecutivo europeo" - appare urgente stabilire una procedura certa in grado di legare, almeno la designazione del Presidente all'esito elettorale europeo. Considerate le tradizioni parlamentari europee, appare meno adeguato il ricorso ad una soluzione che si affidi ad una votazione popolare diretta, mentre piuttosto privilegiate soluzioni in cui PE e Consiglio, operanti come in un sistema bicamerale paritario, possano entrambi intervenire attraverso meccanismi e ragionamenti politici trasparenti e certi, utilizzando la mediazione di un sistema partitico che dovrebbe svilupparsi sempre più in chiave europea.

Il principio del numero dei Commissari autorizzati a partecipare al voto identico con quello degli Stati Membri dovrebbe essere abbandonato, in favore di principi di rotazione prestabilita se non persino di meccanismi più sofisticati che permettano al Presidente designato di comporre una "squadra" che in base a particolari rapporti di fiducia e specifiche competenze possa garantire un'azione coesa e coerente.

Per quanto riguarda il Parlamento Europeo, l'entrata in vigore di un sistema elettorale uniforme appare particolarmente urgente e il proposto inserimento di una limitata circoscrizione elettorale transnazionale, potrebbe rivelarsi di notevole supporto per risolvere anche il problema di una Commissione più in linea con le scelte politiche dei cittadini e quindi maggiormente considerata da questi come espressione della loro volontà. L'iniziativa legislativa affidata anche ai membri del

Parlamento europeo, andrebbe ben meditata. Data l'eterogeneità degli interessi ancora presenti a livello UE e la complessità tecnica della legislazione UE. Essa andrebbe ben ponderata e condizionata, per evitarne un abuso che rallenterebbe solo il lavoro parlamentare.

L'applicazione generalizzata del QMV dovrebbe, comunque, essere un obiettivo da perseguire, pur consapevoli del fatto che le attuali difficoltà e lentezze nelle decisioni in seno al Consiglio esigono anche parallelamente dei sostanziali adeguamenti nelle prassi del negoziato intergovernativo. Per facilitare il processo di riforma su questo aspetto potrebbero essere studiati meccanismi di salvaguardia azionabili dagli Stati nel momento in cui essi dovessero ritenere lesa un loro fondamentale interesse nazionale. In prospettiva dell'ulteriore allargamento, nell'eventualità di una mancanza di realizzazione preventiva delle riforme necessarie, andrebbero studiati meccanismi da inserire nei Trattati di adesione che transitoriamente impediscano l'utilizzo del diritto di veto agli Stati di nuova adesione.

Considerato l'insieme delle problematiche di tipo istituzionale da risolvere con effetti sul processo decisionale europeo, si rileva che sarebbe particolarmente difficile riuscire ad ottenere risultati soddisfacenti senza intervenire con una qualche forma di modifica dei Trattati. Contestualmente si è però ben consapevoli delle difficoltà enormi che attualmente presenterebbe il ricorso all'processo di revisione ordinario dei Trattati ex art. 48. Soluzioni di integrazione differenziata più sofisticate che rendessero possibili dinamiche nuove appaiono sempre più essere un'esigenza imprescindibile: queste non dovrebbero tuttavia essere basate su una semplice logica intergovernativa, ma piuttosto rispondere ad una logica di tipo "costituente" in grado di coinvolgere tutte le istituzioni a maggiore legittimazione democratica ed affiancare a questi anche nuovi meccanismi di democrazia partecipativa e persino strumenti di democrazia diretta quali il referendum europeo.

3.2 Proposte per la difesa dei principi, valori. Interessi e diritti a livello europeo

Considerata la loro assoluta centralità, occorrono strumenti idonei a blindare il rispetto dello Stato di diritto e degli altri valori europei per tutti gli attori politici ed istituzionali dell'Unione. Se è vero che le complesse condizioni geopolitiche attuali e le altrettanto problematiche prospettive future consigliano di procedere ad un allargamento dell'Unione in tempi rapidi, altrettanto vero è che l'UE dovrebbe disporre di strumenti di implementazione di tali valori sufficientemente cogenti, che invece al momento l'UE non ha. La soluzione ideale sarebbe quella di poter espellere dall'Unione uno Stato Membro responsabile di violazioni gravi e continue dello Stato di diritto, ma questo al momento non è consentito dai trattati,³¹ mentre come noto è prevista la possibilità di un'uscita volontaria di uno Stato membro dall'Unione.³² La sanzione più grave a cui è possibile ricorrere, sancita dall'art. 7 TUE, consiste nella possibilità di sospendere i diritti di adesione all'Unione europea, come il diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea, per uno Stato Membro che violasse gravemente e persistentemente i principi su cui si fonda l'UE indicati dall'art. 2 TUE. E' comunque previsto che restino

³¹ Frank Schorkopf, (2000), Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Duncker & Humoldt, 187; Jochen Herbst, (2005), Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the "Masters of the Treaties"?, German Law Journal, 1755-1760.

³² Art. 50 TUE, v. anche Phoebus Athanassiou, (2009), [Withdrawal and Expulsion from the EU and the EMU. Some Reflections](#), European Central Bank Legal Working Papers Series, 10/2009.

invariati tutti gli obblighi a cui al Paese in questione è tenuto in conseguenza della sua appartenenza all'UE.³³

La questione è centrale anche per il Parlamento Europeo, che proprio rispetto alla necessità di ottenere una tutela più flessibile ed efficace dello Stato di diritto, ha recentemente proposto una modifica dell'art. 7 TUE, secondo cui: a) il Consiglio dovrebbe poter decidere a maggioranza qualificata (e non più a quattro quinti dei suoi membri, come è ora il caso) previa approvazione del Parlamento europeo, ed entro sei mesi dal ricevimento di una proposta (mentre al momento non è indicato un termine temporale) se esista un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE; b) il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata (oggi è richiesta l'unanimità) entro sei mesi dal ricevimento di una proposta di un terzo degli Stati membri, il Parlamento europeo (che al momento può solo proporre al Consiglio di agire, ma non può autonomamente presentare un ricorso alla Corte di Giustizia), deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, o la Commissione dovrebbero poter presentare un ricorso alla Corte UE di giustizia circa l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE; c) verrebbe attribuita alla Corte di giustizia la competenza di decidere in merito al ricorso, dopo aver invitato lo Stato membro interessato a presentare osservazioni (competenza al momento in capo al Consiglio); d) in caso di constatazione della violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 TUE, spetterebbe al Consiglio decidere a maggioranza qualificata quali misure sanzionatorie (al momento non specificate dal TUE) adottare, tra cui rientrerebbero la sospensione degli impegni e dei pagamenti a titolo del bilancio dell'Unione o la sospensione di alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compreso il diritto di esercitare la presidenza del Consiglio.³⁴

Sono proposte altamente condivisibili, sia perché ampliano la platea delle istituzioni coinvolte nell'accertamento di eventuali violazioni dei valori europei da parte di uno Stato membro; sia perché rendono la procedura di accertamento più flessibile, abbassando la quota della maggioranza richiesta per il suo avvio, e più "giuridica", chiedendo alla Corte di Giustizia (e non più al Consiglio) di decidere sul ricorso per presunta violazione dell'art. 2 TUE; sia, infine, perché chiariscono anticipatamente e inaspriscono le sanzioni a cui può andare incontro uno Stato membro riconosciuto colpevole di violazioni dei valori europei.

Per rendere ancora più efficiente l'azione di richiamo al rispetto dei valori europei andrebbero previsti ulteriori interventi, operando su strumenti normativi più "leggeri", che non richiedono le procedure e le maggioranze necessarie per riformare i trattati UE. Una possibilità in questo senso potrebbe consistere nell'estendere le possibilità di ricorso al Regolamento 2022/2092 sulla condizionalità di bilancio: sebbene sia stato pensato come strumento di protezione del bilancio dell'UE, è stato opportunamente proposto di rendere il Regolamento un dispositivo utile anche a sanzionare le violazioni dello Stato di diritto e, più in generale, le infrazioni sistematiche dei valori europei ex art. 2

³³ Secondo l'art. 7 TUE, su proposta di un terzo degli Stati membri dell'Unione o del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previo parere conforme del Parlamento, può verificare che esiste un evidente rischio di violazione grave dei principi fondamentali da parte di uno Stato membro e rivolgergli le appropriate raccomandazioni. L'art. 354 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede le modalità di voto in seno alle principali istituzioni europee allorché uno Stato membro vede applicarsi l'art. 7 TUE. In questi casi il Paese interessato non partecipa alla votazione, e non figura nel calcolo del terzo dei paesi necessario per la proposta o dei quattro quinti necessari per la maggioranza. L'approvazione del Parlamento richiede una maggioranza di due terzi.

³⁴ Parlamento europeo, (2023), Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, [European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties \(2022/2051\(INL\)\)](#), P9_TA(2023)0427, 10-11.

TUE.³⁵ La stessa Corte di Giustizia UE ha espressamente riconosciuto che il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio fondamentale di solidarietà tra Stati membri e che l'attuazione del principio in questione, mediante il bilancio, si basa sulla fiducia reciproca tra di essi nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni iscritte in bilancio.³⁶ Il mancato accoglimento dei ricorsi di Polonia e Ungheria contro il Regolamento 2022/2092 è stato del resto motivato dalla Corte di Giustizia proprio con il fatto che l'autonomia dei giudici nazionali è funzionale anche all'applicazione delle norme comunitarie in materia di mercato interno.

Per fare questo, tuttavia, andrebbe prevista una base giuridica che consenta l'attivazione ampliata e finalizzata a tali scopi delle condizionalità di bilancio: una via in tal senso potrebbe essere offerta dall'art. 352 TFUE,³⁷ che però per essere utilizzato richiede l'unanimità dei voti del Consiglio. Alternativamente, ma con intento analogo, si potrebbe aggiungere all'art. 7 TUE un sesto comma che autorizzi il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare regolamenti volti a proteggere i valori fondanti dell'UE, legando così la condizionalità del bilancio al rispetto dei valori europei: soluzione molto efficace, ma che implica – di nuovo – una modifica dei trattati. Laddove mancassero le maggioranze per utilizzare l'art. 352 TFUE o modificare l'art.7 TUE, si potrebbe estendere in maniera ancor più sistematica ed automatica di quanto non accada già l'ambito di applicazione della condizionalità di bilancio ad altri comportamenti degli Stati Membri dannosi per la sana gestione finanziaria del bilancio europeo. Nel caso in cui si accertasse ad es. la colpevolezza di personalità politiche di episodi di corruzione o riciclaggio di denaro, basterebbe modificare il solo Regolamento 2022/2092, collegando gli illeciti citati a corrispondenti automatiche restrizioni delle erogazioni dei contributi del bilancio europeo agli Stati interessati. A differenza delle revisioni dei trattati, una modifica del genere richiederebbe le sole maggioranze previste dal procedimento legislativo ordinario, indubbiamente più agevole e praticabile sia in termini numerici che politici.

3.3 Misure politiche, economiche e fiscali per gestire l'allargamento

Se l'Unione europea vuole continuare a contare in un contesto geopolitico di rapida trasformazione, deve declinare l'allargamento verso est come uno strumento per rilanciare il modello liberale, ormai in crisi a livello internazionale, promuovendo benessere socio-economico, democrazia, stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali. In questo contesto è necessario continuare a favorire nei Paesi richiedenti lo sviluppo di assetti istituzionali in linea con quelli europei, sostenendo al contempo lo sviluppo economico, motore per rilanciare il welfare dei cittadini dei paesi candidate e dell'Ue stessa. Ad esempio, nel caso dei Balcani Occidentali, il *New Growth Plan*³⁸ può rappresentare un mezzo per rinforzare una prospettiva credibile all'allargamento, stimolando lo sviluppo economico e dando al contempo maggiore visibilità al sostegno dell'UE nella regione.

Se è vero che l'allargamento avrà dei costi, in un momento in cui i trend economici europei non sono positivi, è anche vero non avverrà nell'immediato. In questo contesto, l'Ue dovrebbe focalizzarsi in

³⁵ Olivier Costa, Daniela Schwarzer et al., (2023), [Report of the Franco German Working Group on Eu Institutional Reform](#), "Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century" Paris-Berlin, 17-18.

³⁶ Corte UE di Giustizia, [C-156/21](#) e [C-157/21](#), 16.2.2022.

³⁷ Art. 352 (1) TFUE: "Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo."

³⁸ Commissione europea, (2023), [New Growth Plan for the Western Balkans](#)

primis sul rilancio economico interno e nei Paesi candidati, in maniera da diminuire le disparità regionali e al contempo garantire un ritrovato benessere economico. Inoltre, anche in assenza dei costi dell'allargamento sul prossimo MFF 2028-2034 peseranno la necessità di maggiori investimenti in settori quali energia e decarbonizzazione, digitale e difesa. Si dovrà inoltre tenere in considerazione la scadenza del RRF nel 2026, con una riduzione dei finanziamenti dell'UE per i Paesi membri, e l'inizio nel 2028 del saldo sui debiti legati al Next Generation EU. In assenza di nuove risorse proprie, in forma di tasse europee, dal Sistema di Scambio delle Emissioni 2 (ETS)³⁹ o dal Meccanismo di Adeguamento del Carbonio alle frontiere (CBAM),⁴⁰ per compensare la spesa aggiuntiva a livello dell'UE saranno necessari contributi nazionali più elevati o un debito europeo comune maggiore, nel rispetto dei vincoli giuridici dei Trattati attuali.

Dal momento che queste due opzioni non sono desiderabili, la soluzione, almeno temporanea, potrebbe prevedere invece l'adottare un approccio basato sui beni pubblici e, in un contesto economico internazionale più volatile e meno libero, allocare le risorse in obiettivi di crescita sostenibile e a lungo termine. Questo potrebbe avvenire attraverso investimenti su progetti strategici e di innovazione a livello europeo, che possono essere sviluppati a livello nazionale, come nel caso dell'RRF, ma che aggiungano valore strategico all'economia europea, invertendo così la logica del Paese "contributore netto" e di quello "percettore netto".

Mentre l'UE promuove lo sviluppo socioeconomico, è necessario anche rilanciare i propri valori interni che sono alla base del modello liberale su cui si fonda l'UE stessa. In particolare, l'UE si trova già di fronte a sfide significative nel garantire lo stato di diritto in alcuni dei suoi Paesi membri, ad esempio in Ungheria, che è destinata a detenere la prossima Presidenza dell'UE nel luglio 2024. Finora, l'art. 7 del Trattato sull'Unione Europea non è stato molto efficace e l'UE ha recentemente utilizzato la condizionalità di bilancio per mantenere i Paesi nel rispetto dello stato di diritto. Sebbene questo meccanismo possa essere applicato solo quando le violazioni dello stato di diritto possano danneggiare gli interessi finanziari dell'Unione, l'uso di sanzioni economiche per aumentare il rispetto dello stato di diritto è stato potenziato in seguito alla pandemia. Infatti, i fondi del Next Generation EU hanno consentito alla Commissione di dotarsi di strumenti economici per spingere i paesi membri a rispettare specifiche raccomandazioni, comprese quelle sullo stato di diritto. Tuttavia, in un momento di crescente insoddisfazione, quando solo un terzo degli europei ritiene che la democrazia sia un valore europeo da difendere, collegare i meccanismi di controllo del rispetto dello stato di diritto alle esigenze economiche e alle sanzioni potrebbe essere pratico, ma non strategico.⁴¹ Per rafforzare i valori dell'UE fin dalle basi, c'è la necessità di convincere i cittadini dell'UE dell'impegno dell'UE a difendere questi principi a beneficio di tutti. Ciò può essere fatto attraverso campagne di sensibilizzazione pubblica per coinvolgere gli europei provenienti dagli Stati membri e dai paesi candidati in discussioni aperte sullo stato di diritto, diffondendo una cultura della giustizia e rendendo i governi nazionali più responsabili.

4 Conclusioni: riequilibrare le strutture decisionali dell'UE per migliorare la propria capacità di azione

³⁹ Commissione europea, (2023) [ETS2 : buildings, road transport and additional sectors](#)

⁴⁰ Commissione europea, (2023), [Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere \(CBAM\)](#)

⁴¹ Eleonora Poli, (2023), [Beyond economic incentives: crafting a strategic approach to rule of law](#)

L'assetto attuale dell'Unione Europea è stato pensato per tempi "positivi", in cui l'integrazione europea era concepita piuttosto come un valore aggiunto finalizzato ad incrementare ulteriormente la prosperità degli Stati Membri. Quel periodo appare tuttavia oggi lontano, e l'Unione ha già dovuto confrontarsi con inattese crisi di vario genere, a cui ha tentato di rispondere con gli strumenti che i Trattati e gli assetti politici nazionali contingenti offrivano di volta in volta. Il momento attuale e la prospettiva di un cospicuo allargamento a breve/medio termine impongono di intervenire approntando soluzioni inedite, efficaci e soprattutto strutturali, se si vuole mettere l'UE in condizione di operare proficuamente anche negli anni a venire.

La *governance* europea necessita quindi dei dovuti adeguamenti, non solo rispetto alla futura conformazione dell'UE, ma anche per quanto attiene al suo stato odierno: non è infatti immaginabile che anche la sola conduzione delle tante crisi attualmente in corso sia efficacemente gestibile con un *modus operandi* europeo invariato rispetto al modello in vigore dal 2009, ben 15 anni or sono.

Riforma della composizione della Commissione, adeguamento della rappresentatività del Parlamento Europeo, razionalizzazione della capacità decisionale di Consiglio UE ed Europeo, difesa dei valori europei e dello Stato di diritto, preparazione per una modalità adeguata dell'allargamento, sono tutti obiettivi imprescindibili per una UE che voglia mantenere ed intensificare la propria capacità decisoria e gestionale dello spazio europeo, e in questo contributo si è cercato di indicare delle modalità praticabili per addivenire a questi obiettivi, senza i quali è legittimo temere una marginalizzazione crescente dell'Unione sul piano geopolitico globale negli anni che verranno.

Certamente, l'attuazione di queste proposte, sia quelle più sistemiche che quelle più agili realizzabili "a Trattati invariati", non può prescindere da una volontà politica chiara e netta a favore della loro realizzazione, a Bruxelles e Strasburgo così come nelle cancellerie europee. Per questo, sarà come non mai decisivo guardare ai risultati delle elezioni europee di giugno 2024: dalla composizione delle istituzioni europee che uscirà dalle urne, infatti, sarà possibile capire se si creeranno le condizioni per attrezzare l'UE con gli strumenti necessari per operare anche in tempi complessi come quelli attuali. Se invece dal voto europeo dovesse uscire una maggioranza che punti a congelare, se non addirittura a restringere le capacità di azione e lo stesso processo di integrazione dell'UE, saranno i singoli Stati molto più di ora a doversi confrontare con le crisi globali presenti e future. Con quale efficacia, è questione che dovrebbe porsi ogni cittadino/a europeo/a, possibilmente prima del 9 giugno 2024.

**Autori:**

Prof. Andrea De Petris, Direttore Scientifico Centro Politiche Europee – Roma
depetris@cep.eu

Dott. Stefano Milia, Direttore esecutivo Fondazione Centro politiche europee – ETS
milia@cep.eu

Dott.ssa Eleonora Poli, Head of Office, Centro Politiche Europee – Roma
poli@cep.eu

Centro Politiche Europee ROMA

Via A. Brunetti, 60 | I-00186 Roma
Tel. +390636001705
cepitalia@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN,

Centre de Politique Européenne PARIS

Centro Politiche Europee ROMA

costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

La Rete dei Centri per le Politiche Europee analizza e valuta la politica dell'Unione Europea indipendentemente da interessi individuali o politici, in linea con la politica di integrazione e secondo i principi di un sistema di libero mercato.