



Papers di
DIRITTO
EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2024, n. 1

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna; Giudice della Corte di giustizia dell'Unione europea).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

Valeria Amenta (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).
Responsabile: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Fascicolo 2024, n. 1

INDICE

Maria Caterina Baruffi e Ruggiero Cafari Panico <i>Editoriale. Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme</i>	1
Ennio Triggiani <i>Il diritto umano a un ambiente pulito, sano e sostenibile</i>	17
Lina Panella <i>La tutela delle persone nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo</i>	47
Angela Di Stasi <i>A margine della più ampia vetero-nova quaestio relativa alla soggettività internazionale dell'individuo. Qualche considerazione con riferimento alla legittimazione all'azione nel sistema CEDU</i>	95
Giulia Rossolillo <i>Ricongiungimento familiare e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	121
Giacomo Biagioni <i>Libera circolazione delle persone tra estradizione e mandato d'arresto europeo nello spazio giudiziario europeo «allargato»</i>	135
Alice Pisapia <i>Il locus standi delle associazioni per la tutela di interessi collettivi. Evoluzioni giurisprudenziali tra tutela ambientale e tutela dei dati personali</i>	159
Alessandro Rosanò <i>Promozione della salute mentale dei lavoratori nel diritto dell'Unione europea: considerazioni de iure condito e de iure condendo</i>	185

Le sfide dell'Europa: l'ora delle riforme

Maria Caterina Baruffi* e Ruggiero Cafari Panico**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il cammino dell'integrazione. – 3. Le prospettive future. – 4. Il momento delle riforme. – 5. Le incertezze del momento. – 6. Riflessioni finali.

1. Premessa.

Che l'Unione europea sia giunta al crocevia delle riforme è ormai chiaro da quando, dopo la pandemia e la guerra russo-ucraina, si è dovuto far ricorso ad un nuovo sistema di finanziamento degli Stati che da soli non sarebbero stati in grado di far fronte alle nefaste conseguenze economiche dei due eventi sopra menzionati e si è pertanto iniziato a parlare della necessità di riformare il sistema delle risorse proprie¹.

È ben nota l'eccezionalità dello strumento *NextGenerationEU* (NGEU) che si riflette sul piano della *governance*, sia interna al nostro Paese, in termini di gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sia a livello di Unione, dove, da un lato, ha inciso profondamente sui rapporti fra gli Stati membri (basti pensare all'applicazione del meccanismo di condizionalità) e, dall'altro, ha messo a nudo le intrinseche debolezze delle politiche economiche della stessa Unione. È forse presto per esprimere una valutazione definitiva del NGEU, ma la volontà di numerosi Paesi di non replicare tale strumento, che implica il ricorso al debito per il finanziamento di progetti di così ampio respiro, è sempre più manifesta. A prescindere da ciò, è bastato che l'Italia avanzasse la proposta di aprire una riflessione su una proroga del PNRR dopo il 2026 che il richiamo della Commissione è stato forte e chiaro con le parole del commissario agli affari economici, Paolo Gentiloni, e del vice presidente dell'Esecutivo, Valdis Dombrovskis, che hanno ricordato, il primo, che la scadenza è fissa, e, il secondo, che tocca agli Stati recuperare i ritardi.

Giova a questo punto ricordare quale sia stato il cammino del nostro Paese nell'attuazione del PNRR ora che si discute nuovamente di sue possibili modifiche, che

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bergamo.

** Professore ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ In merito, per ulteriori considerazioni, ci sia consentito rinviare a M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Le risorse proprie dell'Unione nella prospettiva delle riforme istituzionali*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, n. 1, pp. 1-29, pubblicato anche, con aggiornamenti, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2023, pp. 223-256.

farebbero seguito alla macro modifica proposta dal governo Meloni nell'agosto 2023, valutata positivamente dalla Commissione nel novembre 2023 e approvata dal Consiglio l'8 dicembre dello stesso anno.

Le modifiche rispetto al PNRR originario del luglio 2021 sono numerose e significative. In sostanza, per quanto riguarda i finanziamenti, conseguenti agli obiettivi raggiunti, il nuovo PNRR non solo li riduce, ma, di fronte alle difficoltà incontrate finora nel conseguimento dei risultati fissati, li posticipa al semestre conclusivo al quale è associata una maxi rata di finanziamento. La strategia di posticipare al 2026 una significativa quantità di *targets* e *milestones* può sì far guadagnare al governo tempo per eseguire il PNRR, ma rischia di sovraccaricarlo, rendendone ancora più difficile l'attuazione e alimentando la propensione alla ricerca di scorciatoie. Le modifiche del PNRR erano di sicuro inevitabili, essendo nel frattempo mutato anche il contesto economico e sociale, ma, al contempo, il PNRR rischia di divenire ora una sorta di corsa contro il tempo, di cui la richiesta di proroga è dimostrazione. Altrettanto evidente è che molto dipenderà non solo dalla capacità della azione di governo di mantenere gli impegni assunti, ma anche dalla benevolenza della prossima Commissione. Di certo il nostro Paese, quale primo beneficiario netto del Fondo per la ripresa NGEU, non può che sperare in un successo nell'attuazione del Piano.

È ancora presto per fare previsioni su quale potrà essere l'atteggiamento della futura Commissione, ma alcune considerazioni sono destinate a rimanere valide qualunque sia la futura maggioranza nel Parlamento europeo (PE).

Il NGEU, per quanto indubbiamente di successo, appartiene, in un certo senso, al passato, essendo frutto di un momento emergenziale del tutto eccezionale, che ha esaltato la capacità dell'Unione di rispondere in maniera anche creativa alle esigenze dei Paesi membri, ma che, in quanto tale, non può divenire la regola. Il discorso assume così una dimensione ben più ampia e investe, in generale, il tema delle riforme finanziarie ma anche inevitabilmente istituzionali. Soprattutto, la nuova Commissione non potrà prescindere dalla necessità che l'Unione si doti degli strumenti che occorrono per finanziare, prima, e governare, poi, le tre grandi sfide del futuro: la transizione, l'allargamento, la difesa.

2. Il cammino dell'integrazione.

L'appuntamento elettorale ha indubbiamente provocato una presa di coscienza della situazione attuale, che vede per la prima volta il ritorno della guerra ai confini dell'Unione. Ma non è solo la difesa comune al centro del dibattito, ma anche la questione del progresso del cammino dell'integrazione, oggi sicuramente a rischio. Non è casuale il susseguirsi di valutazioni sul percorso compiuto e su quanto si immagina per il futuro dell'Unione.

A questo riguardo, nel Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024 è stato presentato e discusso il rapporto «Molto più di un mercato. Velocità, sicurezza, solidarietà» di Enrico Letta², incaricato, sempre dal Consiglio europeo, di elaborare una relazione sul futuro del mercato unico, che potrebbe risultare determinante per la definizione delle priorità del neo-eletto PE e della prossima Commissione³. Già da una veloce lettura sono evidenti i concetti chiave su cui esso è basato: il cambiamento dello scenario geo-politico internazionale determina la necessità di recuperare il divario creatosi nei confronti di Stati Uniti e Cina, attraverso un cambio di prospettiva del mercato unico che, a trent'anni dal trattato di Maastricht che ne determinò il sorgere, deve fungere da strumento politico per la realizzazione di una nuova sovranità europea, giusta l'inadeguatezza delle quattro libertà fondamentali a costituire il grimaldello attraverso cui raggiungere il completamento del mercato unico finanziario, che porti ad un'unione, non solo dei capitali, ma anche del risparmio e degli investimenti. Il tutto passa per una necessaria riforma, per tornare al punto di partenza, del sistema di finanziamento dell'Unione. Come ci dice lo stesso titolo del rapporto, molto più di un semplice mercato unico solo nel nome, ma interventi mirati ad una trasformazione dell'Unione in senso maggiormente coeso, in cui potrà trovare spazio anche la c.d. quinta libertà, quella di potenziare la ricerca, l'innovazione e l'istruzione all'interno del mercato stesso.

Un percorso non facile quello ora delineato, in cui si colloca anche la relazione sulla competitività industriale affidata dalla Commissione a Mario Draghi, che sarà prossimamente presentata, ma le cui linee guida sono state anticipate dallo stesso Draghi il 16 aprile 2024, in occasione della conferenza sull'Europa sociale⁴. Emerge anche in tal caso la necessità di stravolgere il disegno su cui è basata l'attuale Unione europea, attraverso un cambiamento radicale del processo decisionale e dei metodi di finanziamento, sviluppando un nuovo strumento strategico di coordinamento delle politiche economiche, che serva a garantire coerenza tra i diversi strumenti politici, considerando la possibilità di agire non all'unisono solo in casi estremamente eccezionali.

In entrambi i documenti è evidente la consapevolezza che l'esperienza emergenziale debba ritenersi superata e che l'Unione debba dotarsi di risorse sufficienti per finanziare le prossime sfide che l'Unione si troverà ad affrontare. A tal fine, così come

² Il rapporto è reperibile [online](#).

³ Il 24 maggio 2024, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato delle [conclusioni dal titolo «Un mercato unico a vantaggio di tutti»](#) nelle quali, sulla scia del documento Letta, viene chiesto alla prossima Commissione di predisporre una strategia di modernizzazione del mercato entro il giugno 2025. Si vedano anche, in pari data, le [conclusioni del Consiglio UE «Un'industria europea competitiva quale motore del nostro futuro verde, digitale e resiliente»](#), in cui si analizza la situazione del settore industriale dell'Unione, si vagliano i modi per migliorare l'innovazione, l'accesso ai finanziamenti e il contesto imprenditoriale per i produttori e si propongono i principi fondamentali alla base di una futura politica industriale.

⁴ Intervento alla *High-Level Conference on the European Pillar of Social Rights*, tenutasi a La Hulpe (Belgio), il 16 aprile 2024, in *Eurojus*, 2024, pp. 274-279, reperibile [online](#).

non si potrà pensare di continuare ad attingere al debito, alla stessa stregua non si potrà attingere alla politica di coesione o ad altri programmi.

La grande missione del futuro mercato unico, nella visione di Letta, non sarà quella di garantire la mobilità tra Paesi membri, ma di completare l'integrazione sui mercati finanziari per essere in grado di finanziare le grandi sfide che l'Unione è chiamata ad affrontare.

L'obiettivo è quello di creare quella che viene chiamata «l'Unione degli investimenti», forte ed integrata in grado di disporre delle necessarie risorse, favorendo le economie di scala, risultato che, ad avviso di Draghi, può essere raggiunto solamente agendo insieme.

Vi è dunque un filo rosso che unisce il rapporto Letta, la presa di posizione di Draghi e le esternazioni del presidente francese Emmanuel Macron, nel suo discorso alla Sorbona del 25 aprile 2024⁵, congiuntamente alle quattro proposte di quel governo, nello stesso giorno, per integrare i mercati finanziari europei, nonché la *lectio* di fine aprile di Fabio Panetta⁶, governatore della Banca d'Italia, sul futuro dell'economia europea, nonché le proposte di Confindustria per un'Europa competitiva formulate nel documento «Fabbrica Europa»⁷, del febbraio 2024. Il filo rosso è che l'Unione presenta significative criticità, ma non necessita una rivoluzione. La differenza è negli accenti, ma comune è la convinzione che vi sia l'assoluta urgenza di agire, perché l'inerzia significa il declino.

Con la fine della globalizzazione e il susseguirsi inatteso delle crisi prima finanziaria e poi pandemica e l'insorgere dopo decenni di pace dei conflitti armati alle porte dell'Unione, tutto è mutato. L'Europa destinata a divenire fornitore mondiale di servizi e regolatore universale (c.d. effetto Bruxelles) in un mondo aperto agli scambi tra i Paesi non esiste più. È vero che Bruxelles ha saputo reagire alle emergenze, ma il tutto non si è ancora cristallizzato in un modello di sviluppo adeguato ai nuovi tempi e, soprattutto, sul piano politico e istituzionale è emersa drammaticamente l'inadeguatezza della attuale struttura. La domanda è dunque se è possibile rimanere fermi o si sia condannati ad avanzare, perché l'alternativa sarebbe un inarrestabile declino se non la disgregazione.

3. Le prospettive future.

Se comune è la presa di coscienza del rischio che corre ora l'UE, diversi sono gli accenti: molto più politico il monito di Macron che, nel suo discorso sull'Europa a distanza di sette anni dal primo, all'inizio della sua avventura presidenziale, in cui aveva

⁵ Il testo completo del discorso è reperibile [online](#). Per un commento, vedi A. SILVEIRA, "Europe is mortal": recovering the original impetus for loyal co-operation of Article 4(3) TEU, in *Official Blog of UNIO*, 3 May 2024, reperibile [online](#).

⁶ Il testo della *lectio* è reperibile [online](#).

⁷ Il documento è reperibile [online](#).

indicato la strategia francese sull'Unione, afferma ora che «[n]otre Europe aujourd'hui est mortelle. Elle peut mourir et cela depend uniquement des nos choix». Un avvertimento drammatico che in qualche modo è riecheggiato nelle parole del governatore della Banca d'Italia che ha ricordato quanto ebbe modo di affermare Luigi Einaudi: «[L]a necessità di unificare l'Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l'unione può farli durare. Il problema non è fra l'indipendenza e l'unione; è fra l'esistere uniti e lo scomparire».

Parole di un'estrema attualità ed espressione di un profondo timore, in uno scenario di rischi globali in cui il futuro dell'Unione si gioca sulla possibilità di una maggiore integrazione interna.

Il cambio di prospettiva politica emerge confrontando i due discorsi tenuti da Macron alla Sorbona. Trionfalistico e pieno di speranze per il futuro dell'Europa quello del 2017, all'inizio della avventura presidenziale, piegato sul presente e pieno di incertezze sul futuro, da cui comunque emerge la volontà di Macron di incoronarsi come il leader della futura Europa (*L'Europe c'est moi!*). Difesa e rilancio della sovranità europea sono le parole d'ordine di Macron, che non paiono peraltro aver raccolto il consenso degli elettori francesi.

Molto più concentrata sulle cose da fare la visione di Draghi, per il quale occorre mutare il paradigma e preparare l'economia economica ai necessari cambiamenti, senza escludere la possibilità che, alla fin fine, si debba andare avanti anche con i soli Paesi che si mostrano disponibili al grande passo.

Ed è a questo punto che i profili economici e quelli istituzionali si intersecano e la storia del NGEU può tornare utile per esplorare nuove soluzioni che, pur continuando a dare una risposta alle emergenze che connotano l'attuale momento storico, stabilizzino l'Unione sul piano finanziario.

Il NGEU ha significato l'affermazione del principio di solidarietà fra gli Stati e ha segnato, tramite il meccanismo della condizionalità, la primazia dei valori dell'Unione, che ne costituiscono la cifra caratterizzante e la rendono diversa da ogni altra organizzazione. Non può però essere però taciuto che sono anche emersi tutti i limiti dell'azione dell'Unione che possono riassumersi nella inadeguatezza delle risorse proprie e nel limite rappresentato dalle regole di voto, che ancora largamente prevedono l'unanimità.

La necessità e l'urgenza che si proceda alle opportune modifiche dei trattati, specie se si proseguisse sulla strada dell'allargamento, sono evidenti, ma non lo è altrettanto la volontà degli Stati membri in questo momento di procedere sul cammino virtuoso della riforma. Il successo nell'affrontare in maniera largamente innovative le tre crisi che si sono rapidamente succedute a partire dalla primavera del 2020, quella pandemica, quella bellica e quella energetica, non deve illudere. Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza,

il principale dei fondi in cui consiste il NGEU, àncora, come ben noto, l'attuazione dei PNRR nazionali a condizionalità non solo tecniche, ma anche politiche, tra cui principalmente il rispetto dei valori su cui poggia lo Stato di diritto, ma difficilmente può essere eretto a sistema. Le criticità insite nel meccanismo della condizionalità, per la indubbia valenza politica che tale strumento può assumere, sono testimoniate dalla recente decisione del Parlamento europeo di adire la Corte di giustizia, secondo quanto previsto dall'art. 149 del regolamento interno, agendo nei confronti della Commissione per contestare la legittimità, ai sensi dell'art. 263 TFUE, dell'accordo raggiunto con l'Ungheria in merito allo sblocco dei fondi di coesione, senza che di fatto – viene contestato – quel Paese abbia operato i necessari correttivi per assicurare il rispetto dello Stato di diritto.

Tali tensioni non giovano al cammino dell'Europa e il timore è quello di una strumentalizzazione di una politica della condizionalità, di cui peraltro sono indubbi gli aspetti positivi in una Unione che assume sempre più la dimensione di Unione dei valori⁸. Il tutto senza comunque dimenticare che sono gli Stati a rimanere comunque gli attori dell'azione dell'Unione mediante complesse negoziazioni volte a superare le richieste di concessioni di singoli Paesi che possono celare veri e propri ricatti di esercitare il diritto di veto che paralizzerebbe l'azione europea.

A fronte di ciò, è indubbio che nella declinazione della condizionalità può essere rintracciata una linea di approfondimento, di un *federalising process* europeo, anche graduale e pragmatico. Il ricorso alla condizionalità è dunque una spinta in senso apparentemente federale, ma che ne segna anche i limiti in termini di equilibrio dei poteri e di competenze, evidenziando una sostanziale ambiguità del processo di avanzamento dell'integrazione europea, dove il ruolo dell'Unione e quello degli Stati finisce per confondersi, in assenza di chiare regole sui rispettivi ambiti di azione, proprio quando numerosi Stati sono ostili a cedere ulteriori porzioni di sovranità. Lo spirito (solidale) del NGEU può aiutare a superare, nei momenti di grandi difficoltà, crisi improvvise e inattese, ma non può divenire la regola per le questioni strategiche: l'Europa, se ha l'ambizione di divenire sovrana, o addirittura federale, deve essere in grado di mettere in campo un bilancio all'altezza delle sfide che ci attendono e per fare questo occorre mutare le regole. Con il NGEU si è «rotto un tetto di cristallo» – quello del debito comune –, come sottolineato da Paolo Gentiloni, il 21 febbraio 2024, in occasione della presentazione della valutazione intermedia del dispositivo per la ripresa e la resilienza⁹.

⁸ Per considerazioni in merito alla natura dell'Unione quale, «first and foremost, a 'Union of values'», K. LENAERTS, '20 years since the accession of 10 States to the European Union: a new constitutional moment for Europe', *Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 3 May 2024, Celebrating 20 Years together*, in *Eurojus*, 2024, pp. 172-180, spec. p. 179, reperibile [online](#).

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi, [COM\(2024\) 82 final](#) del 21 febbraio 2024.

Ciononostante, tale strumento, che ha avuto il pregio di far dipendere i pagamenti non dalla rendicontazione di investimenti da rimborsare (come per i fondi strutturali), ma dal raggiungimento di determinati risultati, necessiterebbe, alla luce dell'esperienza maturata, di opportuni aggiustamenti, ma soprattutto, avendo nel debito, per quanto comune, il motore, non può divenire uno strumento «normale». L'auspicio di Gentiloni è stato dunque che la prossima Commissione sappia identificare nuovi strumenti comuni «per finanziare obiettivi comuni».

Piuttosto l'impressione è che l'iniziativa *NextGenerationEU* abbia rappresentato per alcuni Stati un alibi dietro cui nascondere le forti e reali resistenze a progredire verso un'unione fiscale. Il nesso indissolubile tra rispetto dei valori e concorso economico dell'Unione nella crescita dei singoli Paesi non può risolversi nella scelta di «mutualizzare» il debito necessario per tale aiuto in una continua contrapposizione tra Paesi frugali e non frugali, tra Paesi rispettosi della *rule of law* e Paesi con pericolose derive autoritarie; senza attendere di trovarci di nuovo in situazioni emergenziali, occorre raggiungere al più presto un assetto che preservi in via ordinaria lo stretto legame tra misure di politica economica e tutela dei diritti dei cittadini. Se la risposta dell'Unione con il NGEU ha rappresentato uno spartiacque, la prossima risposta deve dare un seguito concreto alla nuova dimensione tendenzialmente più federale, con la conseguente necessità di riforma del sistema di finanziamento dell'Unione e di quello ad esso oggi indissolubilmente legato delle modalità di voto.

Se dovessimo attenerci nella nostra valutazione ai risultati del Consiglio europeo del 21-22 marzo 2024, dovremmo tuttavia concludere che siamo tornati ai blocchi di partenza, come se dalla Conferenza sul futuro dell'Europa nulla fosse più accaduto. In realtà, per quella sorta di paralisi politica in cui è caduta in questi ultimi mesi l'Unione, non bisogna dare eccessiva importanza al fragoroso silenzio delle conclusioni del vertice sul problema delle riforme istituzionali.

4. Il momento delle riforme.

Quanto dunque alle riforme, un forte segnale sarebbe potuto giungere dalla approvazione del nuovo Patto di stabilità. Così non è avvenuto. Ci si può consolare dicendo che il nuovo testo è pur sempre migliorativo dell'accordo preesistente, ma la sostanza non muta. La proposta iniziale della Commissione era decisamente impegnativa, innovativa e interessante in quanto ipotizzava un accordo tra la Commissione stessa e ogni singolo Stato, su proposta di ciascuno di essi che tenesse conto della reale situazione economica e finanziaria di ognuno. In questo modo, da un lato, si internalizzava il vincolo esterno, divenendo i singoli Paesi i protagonisti diretti dei loro stessi programmi di politica fiscale, con un maggior coinvolgimento nella loro realizzazione concreta; dall'altro, almeno in teoria, la Commissione poteva porre in essere una politica di bilancio

coerente con le esigenze macroeconomiche della zona euro, senza essere costretta ad adottare regole uguali per tutti, una sorta, cioè, di «un surrogato» di una politica fiscale comune, pur con tutte le sue imperfezioni. Un passo positivo verso una autonomia fiscale differenziata, in «salsa europea», la cui compatibilità con gli equilibri politici degli Stati e la sovranità dell'Unione sarebbe stata tutta da verificare sul campo.

Sta di fatto che questa proposta non ha retto ai timori degli Stati frugali, preoccupati della reale capacità di certi Stati di mantenere gli impegni ed è stata quindi svuotata, con la reintroduzione di parametri uguali per tutti. Inutile chiedersi chi avesse ragione, visto che, da parte loro, i Paesi favorevoli alla proposta parevano motivati dalla ricerca di margini di flessibilità. Entrambi gli schieramenti, in sostanza, partivano da una identica posizione di tutela di interessi prettamente nazionali, solo che di segno opposto. Non sapremo quindi mai quali conseguenze avrebbe avuto sul piano della *governance* europea il nuovo approccio e possiamo solo prendere atto, ancora una volta, delle contrapposizioni che impediscono una ricerca comune di nuove soluzioni più conformi ai tempi che viviamo.

Persa questa occasione, le aspettative, andate anche in questo caso deluse, erano riposte nel vertice del marzo scorso, quando l'attesa era che fra i punti dell'ordine del giorno vi fosse anche quello della revisione dei trattati. E, in effetti, oggetto di discussione sono stati l'allargamento e le prospettive di riforma, tra loro ormai indissolubilmente legati sul piano politico, ma con un risultato che definire modesto appare riduttivo, essendosi tutto risolto con un rinvio ad una prossima riunione «con l'obiettivo di adottare, entro l'estate del 2024, conclusioni su una tabella di marcia per i lavori futuri».

Si tratta ora di considerare quali sono i possibili temi della revisione dei trattati. Dopo il sostanziale insuccesso della Conferenza sul futuro dell'Europa, il Parlamento europeo ha dato nuovo impulso al processo di riforma con l'approvazione, con una maggioranza risicata, di una relazione e della relativa risoluzione, nel novembre 2023, con una significativa presenza peraltro di voti contrari ed astenuti che, nel caso della risoluzione, se sommati avrebbero superato i voti favorevoli (291 voti favorevoli, 274 contrari e 44 astenuti), a testimonianza della sostanziale incertezza sul piano politico. Nelle proposte del PE si chiede un maggior ricorso al voto a maggioranza qualificata e alla procedura legislativa ordinaria.

Per quanto rileva in questa sede, l'ostacolo della unanimità andrebbe superato principalmente nel settore fiscale, dove il principio è sancito dagli artt. 113 e 115 TFUE, in base ai quali il Consiglio delibera in merito alle relative proposte secondo la procedura legislativa speciale. Già nella comunicazione del 15 gennaio 2019¹⁰ la Commissione prefigurava il possibile utilizzo delle clausole passerella di cui agli artt. 48, par. 7, TUE e 192 TFUE, di cui la prima, con carattere generale, consente in talune circostanze di adottare la maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria, mentre la

¹⁰ M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Le risorse proprie*, cit., p. 22.

seconda, al par. 2, contiene una disposizione specifica in materia ambientale che potrebbe incidere sulla disciplina di questioni di natura fiscale. Il problema è che il passaggio tramite queste clausole implica comunque il ricorso al voto unanime.

L'iniziativa, fatta inizialmente propria anche dalla Commissione von der Leyen, prevedeva tempi relativamente rapidi, dovendo concludersi entro il 2025 e quattro distinte fasi, da realizzare nel rispetto delle attuali competenze statali in materia fiscale.

La questione si è riproposta ovviamente con la Conferenza sul futuro dell'Europa, dove peraltro solo un numero limitato di Stati ha manifestato un interesse per l'introduzione del voto maggioritario in settori diversi da quello della politica estera e della sicurezza comune. Tra gli Stati che hanno menzionato espressamente la questione della fiscalità compare l'Italia che si esprime decisamente in favore sia di una riforma nel senso di una armonizzazione fiscale, da cui trarrebbe giovamento il funzionamento del mercato interno, sia, sul piano della *governance* economica, di un incremento delle risorse proprie dell'Unione, traendo spunto dall'esperienza nel frattempo maturata con il NGEU.

In realtà, come sappiamo, un po' tutto il dibattito ha finito poi con l'arenarsi e inutili riecheggiano le parole del compianto presidente del Parlamento europeo David Sassoli che, già nel 2019, riassumeva la posizione del PE chiedendosi retoricamente se «una democrazia può funzionare con il diritto di veto» quando neanche «un condominio funziona con un sistema che richiede l'unanimità»¹¹.

Sta di fatto che se le raccomandazioni finali della Conferenza nel maggio del 2022 contengono un invito ad un ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata, con poche eccezioni, da allora il cammino della riforma dei trattati si è rivelato incerto. A ridare slancio all'iniziativa è stato il PE che, come ricordato, ha approvato il 22 novembre 2023 un ampio progetto di riforma dei trattati, dove numerose sono le previsioni di superamento del voto unanime, ma senza riguardare specificamente la materia fiscale.

Da allora ancora una volta il processo ha segnato il passo per giungere all'ultimo Consiglio europeo del marzo scorso in occasione del quale, come ricordato, il tema è stato di fatto momentaneamente accantonato. Del resto non dimentichiamo che all'indomani della pronuncia del PE sulle conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa, con cui si auspicava l'avvio della procedura di revisione dei trattati, ben tredici Stati membri si erano dichiarati contrari ad ogni ipotesi di modifica. Difficile dire se il clima oggi sia molto diverso da quello del 2022.

5. Le incertezze del momento.

Le prospettive di modifiche all'assetto finanziario dell'Unione sotto il profilo fiscale parrebbero dunque oltremodo incerte. Di certo la Commissione non è rimasta in

¹¹ Così come riportato da V. GENOVESE, *Veto sul futuro. La Conferenza per il Futuro dell'Europa e il problema del diritto di veto*, in *Il Tascabile*, 27 maggio 2021, reperibile [online](#).

questo periodo con le mani in mano e, nelle pieghe del TFUE, ha trovato nell'art. 122 uno strumento che nel momento dell'emergenza le ha consentito di intervenire con misure fiscali nell'ambito energetico. Tale articolo prevede che il Consiglio su proposta della Commissione può decidere in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri le misure adeguate alla situazione economica in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. Ciò ha consentito alla Commissione di adottare il regolamento 2022/1854 del 6 ottobre 2022, in materia di prezzi dell'energia, a maggioranza qualificata, in quanto la norma non specifica quale sia il metodo di voto e pertanto, secondo il principio generale di cui all'art. 16, par. 3, TUE, si applica la maggioranza qualificata. Facile rilevare come non solo siamo in una prospettiva solidaristica, ma, soprattutto, emergenziale, lontana da quello che deve essere l'esercizio delle competenze in epoca «normale». Quindi non può essere questa la soluzione del nostro problema.

Ma forse il diritto dell'Unione contiene già in sé gli strumenti per consentire la costruzione di una fiscalità europea, senza dover attendere la riforma dei trattati, difficile al momento da immaginare.

Due sono i possibili strumenti alternativi che prescindono dall'unanimità e a cui potrebbe farsi ricorso senza dover rivedere i vigenti trattati¹². Indipendentemente dall'ipotesi di un accordo intergovernativo, del tipo *fiscal compact*, allo stesso non ipotizzabile, resterebbero la strada della cooperazione rafforzata e quella meno nota e tutta da esplorare dell'art. 116 TFUE. Quanto al primo strumento, esso avrebbe la conseguenza di non applicarsi in modo uniforme nella totalità degli Stati membri e così non garantirebbe un «unico» regime fiscale omogeneo in tutta l'Unione, con evidenti squilibri che potrebbero finire per avvantaggiare gli Stati che non aderiscono all'iniziativa.

Più intrigante l'idea di ricorrere all'art. 116 TFUE, che prevede la possibilità del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della procedura legislativa ordinaria per eliminare distorsioni della concorrenza dovute a disparità fiscali. Apparentemente, quindi, tale norma potrebbe far rientrare dalla finestra della tutela della concorrenza la competenza nella materia fiscale, imponendo regimi fiscali uniformi e aprendo la strada a nuove soluzioni in materia di risorse proprie.

Vero è che la Commissione ha mostrato una certa ritrosia a far riferimento a tale disposizione per superare l'unanimità, anche se nel Piano d'azione per una fiscalità equa e semplice a sostegno della strategia di ripresa del 2020 non escludeva la possibilità di fare ad esso ricorso. Ma soprattutto a sostenere l'utilizzo della previsione in esame è stata la VI Commissione permanente (Finanze) della Camera che nel 2020 indicava come strumenti per superare il principio dell'unanimità in campo fiscale sia la cooperazione

¹² M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Le risorse proprie*, cit., p. 23.

rafforzata sia appunto l'art. 116 TFUE¹³. Non stupisce quindi che il commissario Gentiloni nel suo discorso programmatico all'atto dell'insediamento abbia confermato l'intenzione della Commissione di valutare la possibile applicazione della disposizione in oggetto¹⁴.

Stupisce invece constatare che da allora sul possibile utilizzo dell'art. 116 sia sceso l'oblio.

Ma che cosa impedisce che si segua questa strada, al di là delle titubanze sul piano interpretativo del dettato della norma? Certamente il fatto che, in qualunque modo la si veda, si tratterebbe di un atto di forza del legislatore dell'Unione che richiederebbe non solo una maggioranza che al momento è difficile ipotizzare, ma anche certamente una condivisione da parte di un nucleo forte di Stati.

Inoltre, un ostacolo ancor maggiore potrebbe essere costituito dall'orientamento attuale della giurisprudenza della Corte di giustizia che nella materia fiscale si è assestata su posizioni di difesa delle prerogative statali. Così è avvenuto in tema di *tax rulings*, dove la Corte di giustizia ha condotto un'opera di demolizione per via giudiziaria della strategia della Commissione nei confronti dei trattamenti fiscali di favore. Lo stesso sta avvenendo nel campo degli aiuti fiscali nel settore aereo, dove la Corte riconosce il potere degli Stati di aiutare imprese di interesse nazionale, colpite dalle emergenze sanitarie, a scapito dei tradizionali principi di parità nella concorrenza. Tutti segnali di un'attenzione per le prerogative sovrane degli Stati, quasi quale contraltare per la riaffermazione del principio del primato in altri ambiti del diritto dell'Unione.

La Corte non sarebbe probabilmente incline in questo momento a seguire un'interpretazione della lettera del trattato che suonerebbe come sfida per gli Stati recalcitranti ad ulteriori erosioni della loro sovranità¹⁵, in particolare fiscale. Tutto ciò tenendo presente che il presidente del Consiglio europeo Charles Michel non ha esitato ad affermare che abolire il principio di unanimità sarebbe «una falsa buona idea» perché, in sostanza, solo quando unita, e l'unanimità lo garantisce, l'Unione è realmente forte¹⁶. Difficile quindi immaginare un facile superamento del principio dell'unanimità sia con gli strumenti attuali sia con la riforma dei trattati.

¹³ Camera dei Deputati, VI Commissione permanente (Finanze), [doc. XVIII, n. 25](#), 22 dicembre 2020, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio: Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE (COM(2019) 8 final).

¹⁴ Vedi *Answer given by Mr Gentiloni on behalf of the European Commission*, 8 December 2020, [E-005215/2020](#).

¹⁵ M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *La crisi del primato del diritto dell'Unione ovvero l'integrazione negata: riflessioni sull'Unione europea come comunità di diritti e di valori*, in Giuseppe Tesauro, *Un uomo, un europeista*, Atti del Convegno in memoria, Napoli, 1-2 luglio 2022, Napoli, 2023, pp. 189-204.

¹⁶ Come riportato da D. LETTIG, *Michel: abolire il principio di unanimità è "una falsa buona idea"*, in *Euractiv ITALIA*, 8 settembre 2021, reperibile [online](#).

In conclusione, pur senza voler sottovalutare gli effetti, in realtà estremamente positivi, del PNRR sull'economia del nostro Paese, si impone una valutazione più ampia, attraverso il prisma dell'integrazione europea. In questa prospettiva il PNRR e ovviamente il NGEU rappresentano l'epigono di una idea di Unione che crede che l'intervento economico, specie quando solidale, possa rappresentare un fattore di progressiva integrazione. Come il fallimento della globalizzazione, la crisi finanziaria, prima, e quella energetica, dopo, dimostrano, confidare nell'ineluttabilità dei processi economici per condizionare il cammino politico può riservare (brutte) sorprese.

Per fare un esempio, la condizionalità può sì promuovere, con l'utilizzo dello strumento finanziario, la tutela dei diritti, ma il rischio è, da un lato, che in tal modo si accentuino le opposizioni degli Stati colpiti da queste forme di vere e proprie sanzioni, ulteriori rispetto alle misure previste dai trattati, in pratica quelle di cui all'art. 7 TUE, e, dall'altro, che le sanzioni stesse finiscano per divenire un'arma spuntata, in quanto l'esito finale non potrebbe che essere l'uscita volontaria dello Stato stesso. Una dipendenza economica di uno Stato da meccanismi del tipo PNRR, legati ai risultati raggiunti, potrebbe divenire una camicia di forza che impoverisce la progettualità dell'Unione sulla strada dell'integrazione. Camicia di forza che, per le difficoltà di aggiustare gli obiettivi alla realtà in continuo movimento, può divenire anche uno ostacolo per la affermazione di interessi strategici del Paese interessato. Per fare un caso fortemente esemplificativo, l'impegno assunto di adottare procedure di gara nel settore della produzione di energia sta probabilmente condizionando il futuro modello di sviluppo delle fonti da energia rinnovabili, in specie idroelettriche, senza che si possa tenere in debito conto, come peraltro il diritto primario consentirebbe, gli interessi strategici del Paese che altri Stati membri, basti citare la Francia, fortemente salvaguardano con misure che, per il rispetto delle *milestones* del Piano, il nostro Paese non può adottare per non mettere a rischio il pagamento delle rate ancora dovute. Il non tener in debito conto le esigenze strategiche dello Stato interessato è sicuramente una delle criticità del funzionamento del PNRR¹⁷.

6. Riflessioni finali.

Diversa deve essere dunque la strada per la costruzione di una economia effettivamente integrata o federata. E questa strada non può passare che da una riforma della politica fiscale che sia strumentale all'accrescimento delle risorse proprie per fornire all'Unione mezzi per intervenire che non siano la creazione di debito per la stessa Unione e per gli Stati che ne traggono un beneficio immediato, ma foriero di difficoltà successive, tanto da far dubitare della capacità stessa di restituzione. Che la solidarizzazione del

¹⁷ In merito, vedi R. CAFARI PANICO, *L'assegnazione delle concessioni idroelettriche e i motivi imperativi d'interesse generale*, in G. GRECO (a cura di), *Concessioni di beni, servizi e lavori nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, in *Eurojus*, fascicolo speciale, 16 maggio 2024, pp. 55-107, reperibile [online](#).

debito dovesse rappresentare «il momento Hamilton» dell'Europa, nel ricordo di quando la decisione di Alexander Hamilton, primo segretario del tesoro degli Stati Uniti, di «mutualizzare», cioè assumere a livello federale, i debiti contratti dalle tredici ex colonie durante la guerra d'indipendenza, rese effettiva l'unificazione economica del Paese nel 1790, si è rivelata una pia illusione. Che tale evento sia destinato a ripetersi e soprattutto a consolidarsi pare al momento difficile da ipotizzare, anche se certe scelte di matrice economica hanno impresso una svolta politica forse irreversibile. Di certo, essendo il NGEU uno strumento di natura eccezionale e temporanea il suo consolidamento, anche ove politicamente accettato, richiederebbe comunque una modifica degli attuali trattati. Si tratterebbe infatti di creare una unione fiscale, ovvero di realizzare una capacità fiscale accentrata a livello europeo con l'attribuzione all'Unione di un suo autonomo potere impositivo di raccolta delle risorse finanziarie occorrenti, con inevitabili conseguenze sul Patto di stabilità.

La riforma delle modalità di voto con l'abbandono dell'unanimità diviene dunque in tale prospettiva ancor di più prioritaria. Se poi questa nuova *governance* sia compatibile con l'attuale natura dell'Unione e non imponga invece un decisivo passo sulla via (con)federativa è questione ulteriore. Più probabile che, stante anche il futuro all'allargamento, la soluzione sia quella, già sperimentata, ma non certo la migliore, di forme di integrazione differenziata (tramite la cooperazione rafforzata), allargando il solco fra i Paesi più propensi alla integrazione e quelli che arrancano nelle retrovie. L'auspicio è che la legislatura che ora inizia sia quella del cambiamento, anche se già ora si scorgono nubi oscure all'orizzonte. Forse è troppo presto per mettere da parte «l'integrazione di soppiatto» a favore di un paese progresso fondato su regole chiare e condivise. La logica pare pur sempre quella per cui l'integrazione procederà solo e se gli Stati membri potranno trarne volta a volta un tornaconto individuale, impedendo così il definitivo superamento dello Stato-nazione.

Quello dell'evoluzione verso forme di integrazione a carattere federale (o confederale) è un processo che non possa più avvenire in maniera lineare in una sorta di conferma dello «schema von der Leyen»; occorre invece uno strappo. Si ricorda il precedente americano quando, con una sorta di «colpo di stato costituzionale», si passò dalla confederazione alla federazione tramite una convenzione riunitasi per aggiornare una costituzione confederale, che non funzionava, e che approvò una ben diversa costituzione d'impronta federale. Così si salvò l'America¹⁸. Occorre fare lo stesso per l'Europa? Per superare l'attuale situazione di stallo a livello intergovernativo, l'opzione sarebbe quella di convocare una nuova convenzione, che si ergerebbe ad assemblea costituente e da cui dovrebbe uscire un progetto di unione federale da sottoporre a

¹⁸ S. FABBRINI, *La politica per far camminare i progetti di Letta e Draghi*, in *Sole24Ore*, 22 aprile 2024, reperibile [online](#).

referendum confermativo popolare¹⁹. Il referendum nei singoli Paesi, chiamando i cittadini europei ad esprimersi sulla svolta federale, darebbe la garanzia di democraticità a tale cambiamento: nessun Paese sarà costretto a procedere, nessuno potrà bloccare gli altri e i Paesi che approveranno questa «rivoluzione istituzionale» potranno costituire all'interno dell'Unione quegli Stati Uniti d'Europa già evocati da Carlo Cattaneo a conclusione delle sue *Memorie*, nel 1849.

Intanto, ormai i giochi elettorali sono fatti e l'iniziativa è, per le rispettive competenze, nelle mani del PE, giunto alla decima legislatura, e della prossima Commissione. Ad entrambi auguriamo un buon lavoro nell'interesse dell'Europa!

¹⁹ M.C. BARUFFI e R. CAFARI PANICO, *Le risorse proprie*, cit., p. 24.

ABSTRACT: Per l'Unione europea è giunto il momento delle riforme. Lo strumento *NextGenerationEU*, basato sulla solidarietà tra gli Stati membri, ha natura eccezionale e ben difficilmente potrà essere replicato o addirittura divenire la normalità. L'Unione dovrà perciò dotarsi di regole che le consentano di finanziare e governare le tre grandi sfide del futuro: la transizione, l'allargamento, la difesa. Il rapporto di Enrico Letta «Molto più di un mercato. Velocità, sicurezza, solidarietà» e le dichiarazioni di Mario Draghi, in occasione della conferenza sull'Europa sociale, indicano la strada da seguire sul piano della riforma del mercato interno; le esternazioni del presidente francese Emmanuel Macron, nel suo discorso alla Sorbona del 25 aprile 2024, confermano la necessità, sul piano politico, di agire perché l'inerzia significherebbe il declino dell'Europa. L'attuale sistema di voto largamente basato ancora sulla unanimità può rappresentare un ostacolo effettivo al cambiamento. Per superare tale ostacolo e procedere verso forme di maggiore integrazione, anche solo per alcuni Stati membri, occorre probabilmente uno strappo. Lo strumento potrebbe essere quello del ricorso ad un referendum popolare che consentirebbe la creazione di forme di integrazione differenziata all'interno dell'Unione europea.

PAROLE CHIAVE: riforma dei trattati; unanimità; politica fiscale; risorse proprie; mercato interno.

Europe's challenges: time for a reform

ABSTRACT: For the European Union, the time for a reform has come. The NextGenerationEU instrument, based on solidarity between member States, is exceptional in nature and is unlikely to be replicated or even become the norm. The Union will therefore have to equip itself with rules enabling it to finance and govern the three great challenges of the future: transition, enlargement and defence. Enrico Letta's report «Much more than a market. Speed, security, solidarity» and Mario Draghi's statements at the conference on social Europe point the way forward in terms of reforming the internal market; French President Emmanuel Macron's statements in his speech at the Sorbonne on 25 April 2024 confirm the need for political action because inertia would mean Europe's decline. The current voting system still largely based on unanimity can be a real obstacle to change. To overcome this obstacle and move towards forms of greater integration, even if only for some member States, a breakthrough is probably needed. The instrument could be the use of a popular referendum that would allow for the creation of differentiated forms of integration within the EU.

KEYWORDS: treaties reform; unanimity; fiscal policy; EU revenue sources; internal market.