



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Antonio Padoa Schioppa*

**Il documento franco-tedesco  
sulle riforme dell'Unione europea**

Ottobre 2023 - n. 58





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

ANTONIO PADOA SCHIOPPA è Professore emerito dell'Università degli Studi di Milano e membro del Comitato Scientifico del Centro Studi sul Federalismo (di cui è stato Presidente dal 2004 al 2010).

## **Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea**

*Antonio Padoa Schioppa*

### **Premessa**

Il documento reso pubblico il 18 settembre scorso (*Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*)<sup>1</sup> è il risultato di una approfondita disamina dei problemi che l'Unione europea si trova ad affrontare in una fase cruciale della propria storia, nella quale accanto alle sfide climatiche, energetiche, pandemiche e sociali l'Europa si trova alle prese con la gravissima crisi della guerra in Ucraina, con i connessi problemi di sicurezza e di difesa. A ciò si aggiunge la prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea (UE) ai Balcani e all'Ucraina, ormai ineludibili, che impongono provvedimenti specifici tutt'altro che agevoli.

Il documento non ha valore ufficiale, ma il fatto che il Gruppo di lavoro sia stato istituito dai governi di Francia e Germania gli conferisce un'autorevolezza indiscutibile, che è rafforzata dal livello dei 12 esperti, dalla completezza dell'indagine e dalla qualità delle proposte avanzate.

Vorremmo qui limitarci ad alcune osservazioni su quelli che ci sembrano alcuni punti essenziali delle questioni affrontate, nel tentativo di offrire una valutazione che riguar-

da essenzialmente i profili istituzionali. Il Parlamento europeo (PE) ha in corso, ormai in fase avanzata, un Progetto di riforma dei Trattati nell'ottica di una futura Convenzione ai sensi dell'art. 48 del TUE. Non ci occupiamo qui di questo Progetto, ma non vi è dubbio che il Report franco-tedesco, per quanto non ufficiale, verrà messo a confronto con quanto risulterà approvato dal PE e avrà comunque uno spazio nei futuri dibattiti, anche in vista dell'elezione europea del giugno 2024.

I tre capitoli nei quali si articola il Report riguardano, rispettivamente, le misure per fare fronte alla necessità di incrementare la capacità d'azione dell'UE, le strategie necessarie per giungere all'allargamento ai Paesi che aspirano a farne parte e i provvedimenti per il rafforzamento della tutela della *Rule of Law* e della democrazia dell'UE ed entro l'UE.

Su ciascuno di questi versanti il Rapporto enuncia una serie di proposte-raccomandazioni, distinguendo quelle che si ritiene che debbano venire realizzate con urgenza prima delle elezioni del 2024 e quelle che richiedono tempi più lunghi, nell'arco della nuova legislatura 2024-2029. Inoltre, per ciascuna delle misure individuate dal Report si mette in chiaro se e quanto può essere realizzato nel quadro dei Trattati in vigore, anche attraverso nuove norme di legislazione secondaria (regolamenti o direttive), e quanto richiederebbe invece una riforma dei Trattati.

### **Rule of Law**

La prima sezione sulla *Rule of Law* (*Protecting a fundamental principle: the rule of law*) si fonda sulla premessa

che la tutela dei valori di fondo dell'Unione, espressi in particolare nell'art. 2 TUE, costituisce un obbiettivo irrinunciabile, "non negoziabile", tanto più necessitante di rafforzamento in quanto oggi viene messo in discussione, su alcuni punti, da alcuni Stati dell'Unione. Il rispetto della *RoL* va rafforzato prima dell'ingresso degli Stati candidati ad entrare nell'UE, se non si vuole che alcuni di essi, una volta che siano incorporati nell'UE, si aggiungano a coloro che entro l'UE oggi vorrebbero prescindere.

Due sono le vie suggerite, tra loro complementari. In primo luogo, rendere più tassativo e più generale il meccanismo delle sanzioni finanziarie nei confronti di chi non rispetti la *RoL*, estendendo la condizionalità delle risorse stesse anche se non collegate con il settore di mancata osservanza, ovvero introducendo altre sanzioni, anche con riferimento a futuri impegni europei di investimento. Ciò si può ottenere con lo strumento della legislazione secondaria. In secondo luogo, riformare l'art. 7 TUE con tre integrazioni possibili, che sarebbero: a) il superamento del requisito dell'unanimità (art. 7.2 TUE) e la sua sostituzione con i 4/5 dei voti entro il Consiglio europeo (CE) nel dichiarare una violazione grave e persistente di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE; b) il rafforzamento dell'intervento del CE e del Consiglio in casi di violazione persistente con un'aggiunta all'art. 7, un obiettivo raggiungibile anche ricorrendo all'art. 352 TUE sui poteri impliciti, il quale tuttavia richiede l'unanimità; c) dopo cinque anni, automatismo delle sanzioni e possibile esclusione dall'UE dello Stato che persista nelle violazioni, eventualmente mantenendo con l'UE un rapporto meno stretto di associazione.

## Mutamenti istituzionali

La seconda sezione dedicata ai mutamenti istituzionali necessari per incrementare la capacità d'azione dell'UE (*Addressing institutional challenges: five key areas of reform*) si articola in cinque parti e in altrettanti gruppi di proposte.

In primo luogo, si suggerisce che in vista dell'allargamento il numero dei parlamentari europei non superi quello attuale di 751 membri redistribuendo le quote tra gli Stati; che il regime della presidenza semestrale del Consiglio, attualmente organizzato su base triennale, venga modificato impostandolo su base quinquennale e affidandolo a un quintetto di presidenti a rotazione; che il numero dei commissari venga ridotto a due terzi del numero degli Stati membri (come già previsto nei Trattati) oppure sostituito da due categorie di Commissari (uno per ogni Stato membro, come ora), delle quali solo la prima dotata del potere di voto in Commissione. Nessuna di queste misure richiederebbe una modifica dei Trattati, bensì misure di legislazione secondaria ovvero decisioni del Consiglio europeo.

In secondo luogo, si affronta il punto cruciale delle decisioni entro il Consiglio, suggerendo – già prima dell'allargamento – l'adozione del principio del voto a maggioranza qualificata (QMV) per tutte le materie per le quali oggi essa è esclusa dai Trattati là dove essi impongono il voto all'unanimità ed escludono la codecisione del PE. Lo strumento suggerito per raggiungere lo scopo senza modifica dei Trattati, ove non vi sia l'unanimità entro il Consiglio in merito a questa transizione, è il ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata (EC) che richiede l'adesione di almeno nove

Stati membri (art. 20.2 Tue), decisa a maggioranza entro il Consiglio ma necessitante l'unanimità in materia di politica estera e sicurezza comune (CFSP). Per queste ultime l'abbandono dell'unanimità (che il Report non consiglia) richiederebbe comunque una riforma dei Trattati.

Quale via per raggiungere lo scopo di generalizzare il voto a maggioranza nel Report viene espressamente richiamata la cd. Clausola passerella (Tue, art. 48.7) che consente al Consiglio europeo di deliberare che il Consiglio possa deliberare a maggioranza qualificata e adottare la procedura legislativa ordinaria (con l'esclusione però del settore militare e di difesa) nelle materie per le quali i Trattati esigono l'unanimità e la procedura legislativa speciale che esclude il PE.

Un ulteriore suggerimento del Report per il caso in cui la strategia di generalizzazione del voto a maggioranza a Trattati immutati si riveli impraticabile consiste nell'ipotizzare tre distinti settori di intervento a questo fine (da affrontare in parallelo):

- 1) In vista dell'allargamento si decida a maggioranza sui singoli capitoli della trattativa, con decisioni prese dai 4/5 del CE su violazioni della *RoL*, ma resti l'unanimità richiesta dai Trattati necessaria per deliberare e per ratificare l'ingresso nell'UE.
- 2) Per la politica estera e di sicurezza si osserva che occorre comunque una modifica dei Trattati anche se attualmente sono in corso tentativi di superare la strettoia dell'unanimità, che però escludono la difesa, in realtà non separabile dalla CFSP.

3) Per la politica fiscale il solo suggerimento – dati i vincoli dei Trattati sull'armonizzazione fiscale e sulle nuove risorse proprie – è di incentivare le politiche di rafforzamento del bilancio europeo.

Viene inoltre suggerita l'ammissione di un procedura di *opting out* per gli Stati che intendano restare fuori dall'evoluzione verso il superamento del potere di veto.

A ciò si aggiunge l'idea di modificare (ovviamente con riforma della normativa dei trattati) i requisiti per le deliberazioni a maggioranza qualificata, portandoli dal 55% al 60% quanto al numero degli Stati membri e dal 65% al 60% quanto alla popolazione dell'Unione da essi rappresentati, allo scopo di favorire gli Stati più piccoli. Si propone anche, sempre con modifica della normativa primaria, di introdurre l'irrocervo dell'unanimità meno uno, cioè un criterio di super maggioranza qualificata per talune categorie di decisioni.

Anche sul richiamo all'interesse vitale di uno Stato attualmente previsto per bloccare l'adozione del QMV nella CFSP là dove è consentito (art. 31.2), il Report propone una estensione di questo criterio, con un trasferimento della questione al CE, che deve però essere deciso dal Consiglio con il QMV.

In terzo luogo, il Rapporto avanza una serie di proposte per migliorare il livello di democrazia entro l'UE. Tra queste, l'armonizzazione della legge elettorale per il PE nei diversi Paesi dell'UE; una diversa procedura per la nomina del Presidente della Commissione, con un accordo interistituzionale su di essa tra PE e CE (il Report non arriva a proporre di

formalizzare la procedura del candidato elettorale di punta); l'eventuale coinvolgimento di rappresentanze di cittadini; l'istituzione di un ufficio apposito per la valutazione dei necessari requisiti di trasparenza e probità di chi opera nelle istituzioni europee. Nessuna di queste misure richiede un intervento sui trattati, sono sufficienti la legislazione secondaria e/o accordi nel CE.

In quarto luogo, viene proposto di prevedere un intervento sui Trattati relativo alle misure necessarie per fronteggiare eventi imprevisti, in riforma della formulazione dell'art. 122 Tfeue. E viene ipotizzata la creazione di una Camera interistituzionale che metta insieme, per agevolare una migliore intesa, le Corti costituzionali nazionali e la Corte di Giustizia europea.

In quinto luogo, si propone, in vista dell'allargamento ma non solo a questo fine, un incremento e una ristrutturazione del bilancio dell'UE, anche attraverso l'introduzione di nuove risorse proprie e l'attivazione di ulteriori risorse istituite con debito dell'UE, reso non solo occasionale. Tutto ciò sarebbe fattibile attraverso una riforma dei Trattati ma anche in alternativa con un trattato *ad hoc* promosso dal CE, approvato all'unanimità dal Consiglio e ratificato da tutti, come quello relativo al MES; ovvero nell'ambito di una procedura di Cooperazione rafforzata. Ma sia l'istituzione di poteri di debito comune dell'UE sia le nuove risorse proprie sia il trasferimento all'UE di poteri di tassazione dovrebbero essere decise a all'unanimità, anche là dove una riforma dei Trattati potesse essere evitata. Infine, si propone di rendere quinquennale (in linea con la durata della legisla-

tura) e non più settennale la scadenza del finanziamento pluriennale dell'UE, senza tuttavia modificarne la procedura di approvazione.

### **Approfondimento e allargamento**

La terza sezione dedicata alle strategie ipotizzabili per l'avanzamento dell'UE (*How to manage progress: Deepening and widening the EU*) si articola in tre parti.

In primo luogo, si discutono le diverse possibili opzioni legate ad una modifica dei Trattati. Vi è anzitutto la procedura di riforma prevista dall'art. 48.1-4 TUE, che prevede l'istituzione di una Convenzione, la sottoposizione dei risultati ad una Conferenza intergovernativa unanime, la ratifica di tutti gli Stati membri; è l'iter iniziato dal PE sulla base della richiesta espressa a conclusione della Conferenza sul futuro dell'Europa. È la via maestra, pur con tutti i rischi che essa comporta stante la necessaria doppia unanimità dei governi e dei parlamenti nazionali; questa potrebbe essere facilitata da una clausola di *opting out* di alcuni Stati, come è avvenuto ad esempio per la moneta europea. Ovvero si può adottare la procedura semplificata prevista dall'art. 48.4 TUE, che prevede possibili modifiche della parte III del TUE sulle politiche e azioni interne dell'UE deliberate dal Consiglio europeo all'unanimità; il PE viene in tal caso semplicemente consultato; ma occorre anche qui la ratifica di tutti gli Stati membri. Un'altra via sarebbe quella di collegare la riforma dei Trattati alla procedura di allargamento, che richiede sua volta l'unanimità dei governi e delle ratifiche; ciò potrebbe farsi o aggregando le riforme ai singoli pro-

cedimenti di allargamento, o preferibilmente con un provvedimento generale di riforma legato agli allargamenti e comune a ciascuno di essi, preliminarmente rispetto ai singoli allargamenti; tale riforma potrebbe essere, per una maggiore legittimità, frutto di una specifica Convenzione, ma sarebbe pur sempre legata al requisito della doppia unanimità del Consiglio e delle ratifiche. Infine, ove nessuna delle opzioni precedenti risultasse percorribile, resta la possibilità di un nuovo Trattato tra "chi ci sta", istitutiva regole di funzionamento vincolanti per gli Stati che lo stipulano. Naturalmente una conseguente doppia geometria istituzionale creerebbe problemi di coordinamento – come d'altronde li crea la cooperazione rafforzata; se ad esempio si prevedesse nuove regole e risorse per il bilancio, ciò implicherebbe la redazione di un doppio bilancio entro l'UE. Ma alla fine questa potrebbe essere la sola via praticabile in assenza di consenso unanime in merito a riforme davvero incisive.

In secondo luogo, si discutono le linee ipotizzabili in merito alla inevitabile differenziazione entro l'UE e nei rapporti con i Paesi confinanti, europei e non. Anzitutto si sottolinea che la progressione nell'iter di crescente integrazione deve restare aperta anche a chi non aderisca fin dall'inizio, deve porre in capo a chi vuole andare più avanti carichi e vantaggi, deve comunque lasciare aperta la via ad una unione sempre più stretta. Ciò premesso, il Report prospetta una configurazione su quattro livelli dell'Europa futura: il livello dei Paesi dell'UE che intendono accelerare il processo di integrazione con riforme incisive, il livello degli attuali aderenti all'UE inclusivi dei Paesi dell'allarga-

mento che si riconoscano in esso, il livello dei Paesi associati in alcune politiche di scambio o di natura economica (come già ora accade con Svizzera, Norvegia, Islanda), infine il livello di una Comunità più vasta (che ufficializzerebbe l'idea di una Comunità politica europea, lanciata da Macron), aperta anche a Paesi del Mediterraneo, per una condivisione di politiche comuni sul modello del Consiglio d'Europa debitamente aggiornato e modificato. Quattro cerchi concentrici, aventi al centro il primo livello.

In terzo luogo, il Report di fronte ai complessi problemi legati all'allargamento sottolinea l'importanza di stabilire una scadenza finale, quella del 2030, per la conclusione dell'intero processo. Suggerisce una procedura articolata su singoli gruppi di Paesi per rendere più agevole il superamento di nodi e contrasti interni ed esterni ai Paesi dell'allargamento. Infine viene proposta una serie di principi il cui accoglimento renderebbe più agevole e spedito il processo in corso, tra i quali l'accoglimento senza riserve della democrazia e della *Rule of Law*, la coerenza con la politica estera e di sicurezza dell'UE, l'assenza o il superamento dei conflitti interni ed esterni ai candidati all'ingresso, il dialogo del PE con i Parlamenti nazionali durante il processo preparatorio, il coordinamento con i rapporti già in corso con l'UE, la reversibilità delle intese sino alla conclusione della procedura, l'opportunità di procedere nelle decisioni intermedie entro il processo preparatorio adottando il voto a maggioranza qualificata, mentre la decisione finale dovrà essere assunta alla duplice unanimità dei governi e delle ratifiche nazionali.

## Osservazioni conclusive

Il Report che abbiamo sintetizzato è un documento di grande rilievo per due ragioni: per la qualità delle argomentazioni e delle proposte in esso contenute e perché pur non avendo alcun carattere ufficiale è stato tuttavia promosso dai governi di Francia e Germania; il che è sufficiente a renderlo degno di grande attenzione.

Il punto di partenza che sta alla base delle specifiche proposte di riforma è dato dalla situazione nuova che la guerra in corso ai confini d'Europa, con ciò che ne è seguito, comporta: se l'allargamento non potrà non includere l'Ucraina assalita, alla quale l'Unione ha assicurato non solo il suo sostegno economico, militare e assistenziale ma l'ammissione a Stato membro appena possibile, una riforma delle procedure istituzionali ma anche dell'articolazione delle risorse del bilancio europeo è palesemente indispensabile e urgente. Alcuni capisaldi vanno deliberati già prima delle prossime elezioni europee del 2024. Questa esigenza è espressa nel Report con grande chiarezza, distinguendo appunto fra misure auspicabili da adottare in tempo molto breve, prima delle elezioni europee, da quelle prospettate per la legislatura alle porte, con il termine del 2030 per il completamento del processo in corso per l'ingresso nell'UE dei Paesi candidati all'allargamento.

Altrettanto positivo è l'aver accuratamente evidenziato, per ciascuna delle proposte, quali sarebbero gli strumenti legali atti a realizzarle: decisioni dei Consigli, ricorso alla cooperazione rafforzata e alla clausola passerella, legislazione secondaria con procedura ordinaria ovvero speciale,



riforma dei Trattati globale ovvero legata in vari modi alla procedura di allargamento comunque necessaria a questo scopo. A questo riguardo è utile aver rappresentato per ciascuna opzione gli elementi a favore e gli elementi di criticità che si accompagnerebbero all'adozione di esse.

L'insistenza del Report sull'inderogabilità, ai fini dell'allargamento e non solo, dei criteri di rispetto dei valori comuni ex art. 2 Tue e della *Rule of Law* è molto importante, perché su questa nderogabilità, garantita dalla Corte di Giustizia europea e munita di garanzie e di sanzioni ove necessario, si gioca la credibilità dell'intero progetto europeo, nato con questo stigma identitario senza il quale esso perderebbe il suo significato storico e ideale.

L'accento ripetuto a più riprese sulla necessità di adottare con larghezza, ovunque possibile, il criterio delle votazioni a maggioranza qualificata è di grande significato. In questo esso corrisponde alle prese di posizione espresse negli ultimi anni e negli ultimi mesi dai vertici politici di Germania e Francia ed ha pertanto una particolare credibilità.

L'ipotesi finale di un'Europa ripartita, quanto alla struttura istituzionale, su quattro cerchie di crescente ampiezza, inversamente proporzionali rispetto all'intensità dei legami istituzionali e delle regole comuni, appare anch'essa stimolante perché risponde ad esigenze e ad aspettative che non sono identiche né nei diversi Stati dell'UE attuale né in quella che potrebbero a vario titolo entrare a farne parte per la tutela di interessi comuni. Naturalmente la concreta articolazione di ognuna delle quattro cerchie richiederebbe un vasto e profondo lavoro di preparazione, ma la prospet-

tiva merita senza dubbio la massima attenzione. Di grande rilievo è la prospettazione di una cerchia ristretta di Paesi favorevoli ad avanzare sulla via dell'integrazione, una prospettiva aperta da sempre e già adottata in più occasioni, da Maastricht a Schengen e non solo. Naturalmente sotto il profilo istituzionale questa strategia presenta nodi non facili di sciogliere. È tuttavia verosimile che ove i dissenzienti si rendessero conto del proposito di chi vuol avanzare anche con l'adozione di un trattato fuori dalla cornice dell'Unione, molti di essi, se non tutti, accetterebbero di non dissociarsi, magari adottando l'*opting out* come è accaduto a Maastricht o non opponendosi in Consiglio europeo all'adozione della cooperazione rafforzata nei casi in cui (come per la politica estera e di sicurezza) si richiede l'unanimità ex art. 329.2 Tdue.

Fermo restando che l'ispirazione esplicita del Report è quella di un'Unione europea più matura e più avanzata, per chi condivide questo obiettivo di fondo vi sono nel documento anche aspetti meritevoli di discussione ed anche di riserva. Ne esprimo alcuni, in ordine sparso, ognuno dei quali meriterebbe ampio spazio.

Discutibile è la proposta di mantenere il regime delle decisioni unanimi e dunque del potere di veto per la riforma dei trattati ex art. 48 Tue, per la politica estera e per la difesa comune, pur con le eccezioni che vengono riconosciute. La questione di principio, che non deve essere dimenticata, è chiara: là dove si conviene che esistano interessi e valori comuni, quali sono riconosciuti in via generale nei Trattati in vigore sottoscritti da tutti gli Stati membri, non

c'è altra via per prendere le opportune decisioni sulle quali non vi sia unanimità se non quella di contare i consensi, una storia bimillenaria su questo è inequivoca. In più, l'adozione generalizzata del QMV si accompagnerebbe all'estensione della codecisione del PE, che oggi manca proprio per questa categoria di decisioni e che è garanzia ineludibile di democraticità entro l'UE. Ovviamente, questo criterio dovrebbe valere anche entro il Consiglio europeo, superando la regola del consenso. Che poi l'esperienza dimostri che anche quando vige il QMV nella grande maggioranza dei casi non si vota è esperienza di ognuno che abbia operato entro qualunque collegio, ma qui vale il principio enunciato lucidamente da Jean Monnet: è la possibilità di ricorrere al voto che cambia la logica delle procedure di decisione, rispetto a quella operante quando e dove vige il potere di veto. Non va dimenticato, a proposito della procedura di accesso e di riforma dell'UE, che se vi fosse stato il requisito dell'unanimità (che non era richiesta, bastava l'adesione di nove Colonie su tredici) la Federazione americana a Filadelfia probabilmente non sarebbe nata.

La proposta di un Camera interistituzionale tra le Corti supreme nazionali e la Corte europea di giustizia presenta a mio avviso più rischi che opportunità.

Quanto al Parlamento europeo, nell'ottica di una riforma dei Trattati andrebbe richiamata l'esigenza di attribuirgli il diritto di iniziativa legislativa oggi limitato alla Commissione, ma soprattutto va rimossa l'anomalia ingiustificabile di escluderlo dalle decisioni riservate dai trattati alle materia decidibili solo all'unanimità. Inoltre, il PE dovrebbe in prospettiva

(anche qui con riforma dei Trattati) disporre di una propria fiscalità, in codecisione con il Consiglio.

Un aspetto che andrebbe fortemente sottolineato in ogni prospettiva di riforma a trattati immutati, e dunque attuabile da subito, consiste nella possibilità, assicurata dall'art. 333 Tfeue, di deliberare il passaggio al voto a maggioranza e alla procedura legislativa ordinaria – clausola passerella – anche all'interno di una cooperazione rafforzata. A mio avviso questa procedura potrebbe risultare decisiva per garantire al gruppo di Stati che intraprendessero un avanzamento dell'UE l'efficacia delle conseguenti decisioni; e questo vale anche se una riserva esplicita è formulata al riguardo per la politica estera e di sicurezza comune (art. 333.4).

Mentre è giusto richiamare l'attenzione, come il Report fa, sull'importanza di non dimenticare la dimensione delle identità nazionali, varrebbe la pena di sottolineare che non vi è alcuna contraddizione tra queste e l'identità europea, come pure con l'identità planetaria che fa di ognuno di noi anche cittadini del mondo. Sono identità plurime e compatibili, che l'UE tra l'altro già espressamente tutela, ma che vanno sempre di nuovo richiamate. Anche (ma non solo) in questo contesto è fondamentale ricordare il ruolo del principio di sussidiarietà, nelle due direzioni che ne costituiscono l'essenza, verso l'alto ovvero verso il basso, che vanno puntualmente motivate e verificate di volta in volta.

Della massima importanza è inoltre l'esigenza che l'UE disponga già dai prossimi anni di un bilancio accresciuto per grandi investimenti su beni pubblici europei, che nes-

suno Stato membro può intraprendere da solo; e questo con l'apporto congiunto di nuove risorse proprie, di titoli di debito comune, di prestiti garantiti e monitorati, sulla scia delle strategie adottate con le storiche decisioni del luglio 2020. Una funzione importante potrebbe essere svolta dalla normativa dell'Euratom, estensibile con una riforma del trattato, che non dovrebbe presentare ostacoli, a tutte le fonti di energia e non più solo al nucleare.

Un altro versante meritevole di ulteriori riflessioni riguarda la politica estera e internazionale dell'Unione, un fronte oggi assolutamente cruciale per l'Europa. Esso è certamente ostacolato dal requisito dell'unanimità, ma iniziative a geometria variabile, d'altronde in parte già in corso, andrebbero incentivate. E lo stesso vale per la difesa comune, resa indispensabile per un'autonomia dell'Europa che è certamente nell'interesse dei cittadini, come anche sondaggi recenti (*Friedrich Naumann Foundation, European Citizens' Perspectives*, aprile 2023) hanno nettamente confermato. Troppo assente è oggi l'UE anche in sede Onu, dove una riforma del Consiglio di sicurezza è sempre più urgente e dove proprio l'UE potrebbe fare da apripista in seno all'Assemblea generale.

Non è difficile immaginare che ove queste osservazioni venissero rivolte direttamente agli autori del Report, la risposta sarebbe che esse in buona parte travalicano il mandato da loro ricevuto dai due governi. Sarebbe una risposta comprensibile, che comunque induce a sperare che i punti chiave del Report – tra i quali quanto meno il superamento dell'allargamento e l'ulteriore ipotesi residuale di un trattato

*ad hoc* tra gli Stati membri disponibili – verranno recepiti dai governi di Francia e Germania, nel contesto di un accordo più generale, in sintonia con quanto nel frattempo avrà deliberato il Parlamento europeo.

---

## Note

1 Il *German-French working group of experts on EU institutional reforms* era stato istituito il 23 gennaio 2023, in occasione del Consiglio dei ministri franco-tedesco, su iniziativa della Ministra di Stato per l'Europa e il Clima, Anna Lührmann, per la Germania, e della Segretaria di Stato per gli Affari Europei, Laurence Boone, per la Francia.

Il gruppo di 12 esperti comprende: Pervenche Berès (Fondation Jaurès 51), Olivier Costa (CNRS CEVIPOF - *Rapporteur*), Gilles Gressani (Grand Continent), Gaëlle Marti (Université de Lyon III), Franz Mayer (Universität Bielefeld), Thu Nguyen (Jacques Delors Centre), Nicolai von Ondarza (Stiftung Wissenschaft und Politik), Sophia Russack (Centre for European Policy Studies - CEPS), Daniela Schwarzer (Open Society Foundations - *Rapporteur*), Funda Tekin (Institut für Europäische Politik - IEP), Shahin Vallée (DGAP), Christine Verger (Institut Jacques Delors).

Il Report è stato presentato il 18 settembre 2023 e diffuso dalla testata online Politico.eu: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>.

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Fondazione Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Piazza Vincenzo Arbarello, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 15630 890

[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)

[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)