

RELAZIONE FINALE  
A CURA DI MARTINA D'ANDREA

# L'UNIONE EUROPEA: UNA BUSSOLA IN UN MONDO IN TEMPESTA?

CICLO DI SEMINARI UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO –  
CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO  
RESPONSABILI SCIENTIFICI: PROF.SSA PAOLA BILANCIA, PROF. FILIPPO  
SCUTO, PROF. GIOVANNI CAVAGGION



## **SEMINARIO 1 5 DICEMBRE 2024 CHI OSTEGGIA UNA CAPACITÀ EUROPEA DI DIFESA?**

Quando si affronta il tema della difesa comune europea, è necessario premettere una riflessione sul posizionamento militare dell'Europa nel quadro delle potenze occidentali.

I singoli Stati membri dell'Unione europea risultano strutturalmente inadeguati ad affrontare in modo autonomo le attuali sfide geopolitiche dal punto di vista militare e strategico.

Parallelamente, gli Stati Uniti continuano a rappresentare l'attore egemone in ambito militare all'interno dell'Occidente. In tale contesto, si impone per l'Unione europea la necessità di compiere un ulteriore passo verso l'integrazione, con l'obiettivo di definire una posizione condivisa in materia di difesa comune, questione oggi particolarmente rilevante alla luce dei conflitti in corso in Ucraina e in Medio Oriente.

**RELATORI:  
PAOLA BILANCIA  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MILANO, CSF  
FILIPPO SCUTO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MILANO, CSF  
VINCENZO CAMPORINI  
IAI, GIÀ CAPO DI STATO  
MAGGIORE DELLA DIFESA  
LUCIANO BOZZO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI FIRENZE**

La necessità di tale avanzamento è ulteriormente acuita dalle dichiarazioni del Presidente degli Stati Uniti che ha più volte espresso l'intenzione di riconsiderare l'adesione americana all'Alleanza Atlantica. Qualora tale ipotesi dovesse concretizzarsi, l'Unione europea si troverebbe priva di un alleato strategico nella gestione del conflitto russo-ucraino. Le medesime dichiarazioni attribuiscono alla nuova amministrazione americana la volontà di porre fine al conflitto attraverso un intervento diretto di mediazione, ma subordinando tale esito a una drastica riduzione del sostegno militare a Kiev.

Tratteggiato sinteticamente il contesto entro il quale l'Unione europea si trova a discutere di difesa comune, è necessario rilevare come taluno ritenga che il vero salto di qualità, dal punto di vista dell'integrazione, sarebbe ancora una volta di natura politica: non si tratterebbe, infatti, di mettere in comune solamente gli eserciti ma anche le conoscenze, le tecnologie, la diplomazia. In altre parole, vi sarebbe la necessità di una politica militare comune.

Questa visione dell'integrazione non ha riscosso successo in tutte le sedi ove sia stata affrontata la discussione sul tema: vi è infatti chi ritiene che la nuova carica di Commissario per la difesa e lo spazio – inaugurata dall'attuale Commissione europea – possa sovrapporsi a quella ben più nota dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Gli entusiasmi iniziali per l'istituzione di questa nuova carica sono quindi andati scemando e le competenze del Commissario per la difesa e lo spazio sono state ben circoscritte: egli si occuperà, tra l'altro, dell'industria della difesa, ambito all'interno del quale il dibattito sull'integrazione europea in materia militare è particolarmente sentito dagli amministratori delegati di importanti industrie del settore (Leonardo in Italia, Dassault e Thales in Francia, Krauss-Maffei in Germania), i quali non sono particolarmente favorevoli ad una omogeneizzazione delle politiche militari e di difesa a livello europeo, in quanto le aziende leader nel settore andrebbero a ridurre drasticamente la loro autonomia e, di conseguenza, il controllo sul proprio mercato.

Una delle questioni più urgenti resta, in ogni caso, quella di razionalizzare gli investimenti nel settore della difesa: se si sommano i bilanci delle spese militari dei singoli Stati membri, infatti, è possibile verificare quanto sia ingente la spesa che l'Unione affronta per la difesa (si parla di circa 300 miliardi di euro); ma non essendo una spesa accuratamente razionalizzata, si rivela efficace.

**SEMINARIO 1  
5 DICEMBRE 2024  
CHI OSTEGGIA  
UNA CAPACITÀ  
EUROPEA DI  
DIFESA?**

Un ulteriore argomento contrario all'integrazione della politica militare coinvolge la salvaguardia dei posti di lavoro, una parte dei quali verrebbe persa se tale processo fosse portato avanti; coloro i quali sono favorevoli, invece, alla messa in comune di strumenti, conoscenze e tecnologie, vedono in prospettiva futura non solo la possibilità di mantenere gli attuali posti di lavoro, ma anche di compiere un ulteriore passo verso la specializzazione dei singoli paesi nei settori dell'industria bellica all'interno dei quali hanno capacità particolari.

Una tale razionalizzazione della produzione consentirebbe, secondo alcuni, di ridurre i costi complessivi della difesa. All'interno del territorio europeo, infatti, vi sono spesso produzioni che si sovrappongono: ogni paese sviluppa i propri strumenti bellici, i quali spesso svolgono le stesse funzioni dell'omologo strumento prodotto negli altri Stati (come accade per gli aerei da caccia), con il risultato che l'Unione europea ha diversi modelli di apparecchiature e mezzi che svolgono però la stessa funzione. Questo processo non si verifica invece negli Stati Uniti, dove la produzione è resa omogenea e non vi sono sovrapposizioni produttive, con un netto risparmio in termini di risorse e un incremento dell'efficienza degli investimenti stanziati.

Non meno importante è la considerazione che una produzione comune degli armamenti si rivela fondamentale per gli operatori sul campo, in termini di mutuo e reciproco supporto: quando le delegazioni degli eserciti nazionali si trovano ad operare su terreni comuni, infatti, rischiano di non potersi prestare aiuto a vicenda a causa delle differenze nella progettazioni di mezzi e strumenti che, seppur minime, richiedono l'intervento delle industrie nazionali, le quali devono fornire il materiale richiesto con tempi sicuramente più lunghi di quanto non potrebbe farlo una delegazione alleata, presente direttamente sul campo.

**SEMINARIO 1  
5 DICEMBRE 2024  
CHI OSTEGGIA  
UNA CAPACITÀ  
EUROPEA DI  
DIFESA?**

Il Fondo europeo per la difesa è uno strumento approntato dall'Unione per promuovere la cooperazione tra le imprese e l'industria della ricerca su tutto il territorio comunitario, al fine di aiutare le aziende europee a sviluppare tecnologie e attrezzature di difesa all'avanguardia. In presenza di progetti comuni tra più Stati, l'Unione europea interviene anche fino a copertura totale dell'investimento, ma il fondo stanziato per il settennio 2021-2027 è insufficiente rispetto a quelle che sono le reali necessità delle industrie che producono e fanno ricerca in questo settore: per agevolare la cooperazione strutturata tra aziende europee, occorre infatti che l'Unione aumenti gli investimenti per la difesa, così come affermato anche da Mario Draghi nel suo Rapporto sul futuro della competitività europea.

Un ulteriore ostacolo verso l'integrazione politica in materia di difesa è rappresentato dal permanente vincolo dell'unanimità in quanto, per procedere alla realizzazione della difesa comune, occorre il consenso di tutti gli Stati membri. Questo ostacolo sembra essere quello più difficile da superare anche a causa di motivi storico-culturali che alcuni illustri esponenti della dottrina mettono in rilievo: a partire dai confini geografici non definiti, il continente europeo è caratterizzato dalla presenza di religioni, lingue e culture anche profondamente diverse.

Tali differenze frammentano l'Unione in molti aspetti delle sue politiche e risaltano maggiormente proprio nei momenti in cui è necessario compiere un grande sforzo verso la definizione di obiettivi comuni che, nel caso della difesa, potrebbero essere di vitale importanza per la sopravvivenza stessa della democrazia in Europa. Il richiamo alle identità, alle radici e ai valori comuni potrebbero essere la chiave per cercare la tanto agognata unanimità in sede legislativa ma gli egoismi nazionali e gli interessi di settore sembrano a tutt'oggi prevalere.

Persiste poi un certo scetticismo da parte di alcuni commentatori i quali ritengono che l'Unione europea non sia destinata a diventare una potenza federale a livello globale: ciò sarebbe causato da fattori storico-culturali (oltre che geografici e militari) i quali caratterizzano il continente europeo per la sua frammentazione e disomogeneità, piuttosto che per i suoi tratti comuni (lingue, religioni, tradizioni molto diverse).

La continua tensione tra integrazione e divisione (sulla base di interessi geopolitici anche molto diversi) sarebbe, dunque, ciò che impedisce all'Unione europea di apparire sulla scena mondiale come una superpotenza capace di dialogare con gli altri attori globali i quali ormai hanno consolidato la loro posizione in tutti i settori chiave.

In conclusione e per tornare al tema centrale, alcuni esponenti della dottrina ritengono che, dal punto di vista militare, l'Europa potrà conseguire una sua autonomia strategica solo se sarà capace di ricreare l'assetto e le capacità organizzative che, ad oggi, solo gli Stati Uniti possiedono e dai quali dipende la difesa dell'Unione europea. Un simile obiettivo è particolarmente ambizioso in quanto richiede uno sforzo economico di grandissimo rilievo e tempi molto lunghi per la sua realizzazione. Una politica difensiva efficace necessita, però, dell'accordo degli Stati membri.

All'interno dell'Unione le minacce alla sicurezza dei 27 Stati sono di natura profondamente diversa, variando da paese a paese (basti pensare alla Finlandia, che condivide il confine con la Russia e ai paesi del Sud Europa, come Italia e Spagna, che guardano invece al Mediterraneo come potenziale fronte di rischio). La convergenza in materia di politica militare e di difesa è dunque ostacolata anche dalle diverse esigenze degli Stati membri in relazione alla propria posizione geografica.

Nel tempo in cui le istituzioni europee dialogano con gli Stati membri alla ricerca di un accordo, quindi, l'Europa avrà ancora bisogno dell'alleato americano per continuare a garantire un'adeguata difesa dei suoi confini (messa già in crisi dalla guerra russo-ucraina).

**SEMINARIO 2**  
**15 GENNAIO 2025**  
**IL RAPPORTO DRAGHI E L'INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA**

Il Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea del settembre 2024 delinea lo stato di salute dei settori fondamentali delle economie europee, con uno sguardo attento alle altre superpotenze globali. Rappresenta uno strumento importante per comprendere i settori dell'economia (ma anche della società) che si sono maggiormente sviluppati e quali invece necessitano di interventi più urgenti e, talvolta, ambiziosi.

Uno dei punti chiave del Rapporto Draghi non è tanto il ritorno dell'intervento statale in economia, quanto della mancanza dell'intervento europeo nell'economia complessiva dell'Unione. Si avverte dunque la mancanza di una *governance* unitaria e di politiche che non siano il risultato della semplice somma delle manovre di bilancio dei singoli Stati – strategia poco lungimirante in termini di competitività – ma che disegnino un tratto comune il quale unisca tutti gli Stati membri, soprattutto in alcuni settori avvertiti come determinanti per il futuro dell'Unione (difesa e transizione ecologica, per citare solo alcuni esempi).

Un passo fondamentale in questa direzione potrebbe essere quello di cedere parte del controllo su investimenti, commesse e avanzamento dei progetti a livello comunitario: uno dei settori nel quale più efficacemente potrebbe attuarsi questa strategia è quello della difesa, nel quale una *governance* e un budget comuni andrebbero a rompere quel circolo vizioso che vede i singoli paesi investire esclusivamente nelle proprie industrie di punta.

La programmazione pluriennale prevista dal nuovo Patto di stabilità e crescita, che consente agli Stati membri di adottare strategie di medio-lungo periodo, rappresenta un passo avanti verso una *governance* economica più flessibile. Tuttavia, l'Unione Europea rimane strutturalmente svantaggiata rispetto a potenze come gli Stati Uniti, che possono contare su una banca centrale pienamente integrata, una politica fiscale unitaria e la possibilità di emettere moneta sovrana per sostenere il proprio debito pubblico, con effetti rilevanti anche sul contesto economico globale.

**RELATORI:**  
**PAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ**  
**DEGLI STUDI DI**  
**MILANO, CSF**  
**MARCO**  
**LEONARDI**  
**UNIVERSITÀ**  
**DEGLI STUDI DI**  
**MILANO**  
**NICOLA LUPO**  
**UISS GUIDO**  
**CARLI, ROMA**  
**FILIPPO SCUTO**  
**UNIVERSITÀ**  
**DEGLI STUDI DI**  
**MILANO, CSF**

In assenza di un analogo debito pubblico a livello europeo, i finanziamenti per i settori chiave dell'economia continueranno a non essere sufficienti rispetto alle reali necessità contingenti.

Secondo esperti analisti, investire di più a livello europeo potrebbe significare, per i singoli Stati membri, ridurre la spesa a livello interno: dunque il coordinamento sul piano sovranazionale si farebbe sempre più necessario, in quanto sarebbe funzionale a una migliore razionalizzazione della spesa pubblica dei singoli Paesi.

Nel momento in cui gli Stati Uniti minacciano di aumentare i dazi doganali, l'Unione europea non può pensare di rispondere ad una simile eventualità con 27 diverse soluzioni: non sarebbe pensabile, infatti, reggere il confronto con il colosso americano senza un'analogha capacità di governance centrale che faccia (quantomeno) apparire l'Europa come un interlocutore coeso al suo interno e pronto a negoziare sui temi più caldi di geopolitica e politica economica.

Secondo alcune interpretazioni, svolte anche alla luce del Rapporto Draghi, il sogno di un'Europa federale sarebbe ormai sfumato: nonostante una solida base di valori comuni e una chiara definizione dei diritti e della distribuzione dei poteri all'interno delle istituzioni dell'Unione, non si possono nascondere i problemi che esse affrontano. Il report illustra, infatti, i limiti in termini di crescita e di competitività, collegandoli a scelte compiute in passato dall'Unione e che oggi, in un certo senso, presentano il conto: scelte finanziarie non corrette, errori comunicativi (come l'aver disegnato un'Europa molto forte a livello internazionale), allargamenti geopolitici (seppur necessari) ai quali non si è accompagnato un ripensamento della struttura istituzionale dell'Unione. Su tutti questi elementi di criticità il Rapporto Draghi è esplicito nel dichiarare la sfida esistenziale alla quale l'Ue deve rispondere con un livello adeguato di ambizione e innovazione.

Secondo molti commentatori, infatti, l'Europa sarebbe ancora di fronte a scelte coraggiose e obbligate da compiere, come nel 2012 quando lo stesso Mario Draghi affermò che avrebbe salvato la moneta unica ad ogni costo. In quel caso fu la Banca Centrale Europea a compiere il passo decisivo. Oggi l'osservata speciale è la Commissione europea, infatti il Rapporto Draghi ha subito un ritardo nella pubblicazione proprio per consentire alla nuova Commissione von der Leyen di insediarsi e iniziare i lavori della nuova legislatura 2024-2029.

Altro punto di attenzione, se si pensa al futuro dell'Unione, riguarda i meccanismi decisionali europei i quali, già appesantiti dal suo normale funzionamento, sono resi ancora meno fluidi dalle strategie politiche dei singoli governi nazionali, i quali agiscono spesso in maniera funzionale ad una sperata rielezione alla successiva tornata elettorale, con un orizzonte programmatico molto limitato. Questo tipo di strategia ha un impatto negativo – significativo – anche a livello sovranazionale perché non consente alle istituzioni europee di avere un appoggio adeguato durante le fasi di pianificazione.

Quello delle elezioni asincrone, poi, è un altro tema cruciale, in quanto causa di disfunzioni all'interno del dibattito politico sulle scelte strategiche da compiere a livello europeo: al momento del ricambio elettorale, il dialogo portato avanti dai governi nazionali con le istituzioni europee su determinate questioni, può subire battute d'arresto o cambi di direzione repentini in base agli indirizzi assunti dal nuovo esecutivo nazionale.

Alcuni esperti della dottrina ritengono allora che il problema non sia quello – mediaticamente cronicizzato – della carenza di democrazia all'interno dell'Unione, bensì quello della mancanza di competenze e di investimenti strategici. Anche quest'ultimo punto viene affrontato criticamente all'interno del Rapporto Draghi, dove si parla di aumentare la competitività a partire dal lavoro delle istituzioni, di estendere e generalizzare il voto a maggioranza qualificata, focalizzare il semestre europeo sugli obiettivi di finanza pubblica, accelerare la procedura legislativa (che ha una durata media di 19 mesi), ridurre la possibilità di intervento degli Stati in sede di recepimento delle direttive.

**RELATORI:**  
**PAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ**  
**DEGLI STUDI DI**  
**MILANO, CSF**  
**MARCO**  
**LEONARDI**  
**UNIVERSITÀ**  
**DEGLI STUDI DI**  
**MILANO**  
**NICOLA LUPO**  
**LUISS GUIDO**  
**CARLI, ROMA**  
**FILIPPO SCUTO**  
**UNIVERSITÀ**  
**DEGLI STUDI DI**  
**MILANO, CSF**

Viene altresì prospettata una riforma dei trattati – alquanto improbabile nel breve e medio periodo – o, in alternativa, un accordo inter-istituzionale sulla riforma dell’art. 122 TFUE, quello cioè che permette alla Commissione e al Consiglio di intervenire a supporto degli Stati membri al verificarsi di situazioni straordinarie di una certa gravità, come accaduto durante la pandemia per l’approvazione di *Next Generation EU*. Il Rapporto Draghi ritiene che il modello disegnato dal NGEU debba essere strutturato come un nuovo metodo di governo, che si collocherebbe a metà tra il metodo comunitario e quello intergovernativo. Molti commentatori sperano, infatti, che quella di NGEU non sia una semplice parentesi ma che possa invece rappresentare il metodo di governo del futuro in Europa.

Il punto chiave, nel determinare una sistematicità del metodo NGEU e PNRR, è quello degli investimenti: il PNRR ha stanziato una somma considerevole per il rilancio delle economie europee (soprattutto quella italiana). Serve dunque un investimento simile (centinaia di miliardi di euro) ogni anno, per far crescere davvero l’Unione e rispondere alle sfide che ha davanti.

Il nuovo patto di stabilità non fa sperare, però, che investimenti simili al NGEU saranno a breve riproposti: esso consente, infatti, di distribuire lungo un arco di tempo pluriennale il debito pubblico, ma non contiene al suo interno una regola chiave: quella che scorpora dal conteggio sul debito le somme stanziare per gli investimenti pubblici. In questo modo si crea il problema di conciliare il grosso intervento pubblico necessario all’Unione per competere a livello globale (con Cina e Stati Uniti in primis) con le regole contenute in questo nuovo patto di stabilità.

**SEMINARIO 2**  
**15 GENNAIO 2025**  
**IL RAPPORTO DRAGHI E**  
**L’INTERVENTO PUBBLICO IN**  
**ECONOMIA**

**SEMINARIO 3**  
**27 GENNAIO 2025**  
**MOLTO PIÙ DI UN MERCATO. IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA**

Mentre il Rapporto Draghi tocca molti settori chiave sottoposti alla competenza dell'Unione, il Rapporto Letta si focalizza sul mercato unico europeo e sul suo stato di salute.

Per stilare un'analisi attenta e dettagliata, l'ex Presidente del Consiglio italiano ha visitato tutti i 27 Paesi membri dell'Unione, raccogliendo i frutti del suo viaggio in un volume pubblicato nel luglio 2024.

Il primo aspetto messo in evidenza è che, in assenza di politiche di coesione efficaci, il mercato unico non si svilupperà nel modo in cui è stato pensato dai padri fondatori delle comunità europee (Jacques Delors tra tutti). Un esempio emblematico, con ricadute pratiche nella vita dei cittadini dell'Unione, è quello della telefonia: secondo Enrico Letta, infatti, non vi è alcun motivo affinché in uno spazio geografico e politico senza frontiere fisiche, ci sia ancora la necessità di cambiare operatore e scheda telefonica per accedere ai servizi di telefonia mobile, in un paese diverso da quello di provenienza. Questo è un esempio di come determinate scelte politiche ed economiche non aiutino il processo di integrazione europea, in quanto vi è una prevalenza di interessi privati (quelli degli operatori che applicano le commissioni sui servizi telefonici) al mantenimento di 27 mercati di telefonia mobile. Gli attuali servizi di roaming, infatti, non sono sufficienti in quanto distribuiti all'interno di una vera e propria galassia di piccoli operatori di telefonia mobile, che non sono in grado di competere con i colossi delle telecomunicazioni.

**RELATORI:**  
**ENRICO LETTA**  
**DEAN OF THE IE SCHOOL OF POLITICS, ECONOMICS & GLOBAL AFFAIRS, GIÀ PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**PAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, CSF**  
**FLAVIO BRUGNOLI DIRETTORE CSF**  
**FILIPPO SCUTO**  
**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO, CSF**

Questa frammentazione non esiste solo nel settore delle comunicazioni ma anche in campo finanziario, dove le 20 borse europee cercano di competere con l'unica borsa Statunitense la quale, invece, si avvantaggia di questo panorama disomogeneo. Solo il mercato finanziario, afferma Letta nel suo rapporto, può rilanciare davvero la competitività del mercato unico sulla scena globale.

La frammentazione interna a molti settori del mercato unico avvantaggia le superpotenze globali che, avendo integrato molti settori delle proprie economie, riescono ad offrire prodotti e servizi a prezzi molto più competitivi rispetto alle aziende europee.

La strategia per rilanciare la competitività e il processo di integrazione europea passa quindi attraverso lo sviluppo e l'integrazione di tre settori che Letta ritiene fondamentali: quello dell'energia, quello finanziario e quello delle telecomunicazioni; tre pilastri che necessitano di essere finanziati con maggiori risorse e che richiedono un rinnovamento nelle strategie di gestione, rendere l'Ue finalmente competitiva.

Secondo Enrico Letta le modifiche proposte all'interno del suo rapporto possono essere attuate a trattati vigenti. L'urgenza di intervenire sulle questioni affrontate nel rapporto è tale che la modifica dei trattati passa in secondo piano.

**SEMINARIO 3**  
**27 GENNAIO 2025**  
**MOLTO PIÙ DI UN MERCATO. IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE**  
**EUROPEA**

Per quanto riguarda il settore della finanza, quello più importante secondo Enrico Letta, egli afferma la necessità di creare un mercato finanziario performante, unitario e molto forte, che sia in grado di produrre da solo le risorse necessarie al rilancio dell'innovazione tecnologica all'interno dell'Unione. La creazione di un mercato unico europeo dei risparmi, ad esempio, sarebbe funzionale alla realizzazione di quegli investimenti da Letta auspicati, al fine di implementare quella che egli definisce "quinta libertà" cioè la nuova finanza smaterializzata: le quattro libertà classiche dell'Unione (beni, servizi, capitali e persone) – secondo Letta – rispecchiano una visione del mercato ancora novecentesca, quando l'economia era qualcosa di più tangibile e meno sfuggente. Oggi, invece, per recuperare il divario creatosi con le grandi aziende del panorama economico mondiale, è necessario investire anche in conoscenze e competenze.

Per quanto riguarda la transizione ecologica, poi, secondo Letta sarebbe indispensabile unire gli investimenti pubblici dell'Unione con il finanziamento da parte del mercato unico del risparmio, anche per tranquillizzare ampie fasce della popolazione europea (come ad esempio gli operatori del settore agricolo) le quali temono che i costi della transizione ricadranno essenzialmente sui ceti medi e a basso reddito e che, per contro, avvantaggerà esclusivamente le fasce benestanti della popolazione.

**SEMINARIO 3  
27 GENNAIO 2025  
MOLTO PIU' DI UN MERCATO. IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE  
EUROPEA**

Un'altra importante proposta avanzata nel Rapporto Letta riguarda il diritto commerciale: la frammentazione giuridica cui si assiste all'interno del mercato europeo svantaggia principalmente le piccole e medie imprese, le quali non riescono a percepire i reali vantaggi derivanti dall'appartenenza al mercato unico. Inoltre, gli investitori esteri sono scoraggiati da un panorama giuridico così articolato e, dunque, decidono di non investire, al pari delle piccole e medie imprese che preferiscono non rischiare di esporsi sul mercato.

La proposta Letta riguarda allora la scrittura di un unico codice commerciale, valido per tutti i paesi dell'Unione e applicabile anche agli investitori esteri. Una simile proposta deriva dall'osservazione di un'operazione conclusa negli Stati Uniti attraverso l'istituzione, nel piccolo Stato del Delaware, di un nuovo codice di regole commerciali al quale hanno deciso di sottoporsi tutti gli Stati americani: a livello europeo, dunque, potrebbe aversi la creazione di un ventottesimo stato "virtuale", cui far riferire il nuovo diritto commerciale applicabile nel mercato unico e che diventerebbe il punto di riferimento giuridico anche per gli investitori esteri.

In conclusione, è attorno a tutti questi temi che si gioca la possibilità dell'Unione di recuperare competitività: troppi posti di lavoro e troppi capitali vengono sacrificati a causa della frammentazione. È necessario, allora, recuperare lo spirito che, sul finire del Novecento, aveva dato impulso alla creazione dell'Unione economica e monetaria: dal punto di vista monetario gli obiettivi sono stati certamente raggiunti. Oggi, infatti, nonostante le campagne a discredito dell'Euro, il 75% dei cittadini europei si sente protetto dalla moneta unica e non rimpiange la moneta nazionale. Dal punto di vista economico, invece, l'unione non si è ancora pienamente realizzata e questo, sfortunatamente, avvantaggia le campagne degli euroscettici.

Il mercato unico da implementare, avverte Letta, dovrà però rivolgersi anche a quelle generazioni che non chiedono la libertà di movimento (come possono essere quelle più giovani, con elevati titoli di studio, che parlano più lingue e sono cittadine del mondo) ma che, al contrario, invocano il diritto di restare: dove si è nati, dove si è sviluppata la propria famiglia e la propria rete di conoscenze, dove si vuole vivere e lavorare.

**SEMINARIO 3  
27 GENNAIO 2025  
MOLTO PIÙ DI UN  
MERCATO.  
IL FUTURO  
DELL'INTEGRAZION  
E EUROPEA**

**SEMINARIO 4**  
**29 GENNAIO 2025**  
**INTEGRAZIONE EUROPEA E TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO**

Le dinamiche della forma di governo degli Stati membri dell'Unione europea sono da tempo oggetto dell'attenzione degli studiosi del diritto pubblico, soprattutto in quanto strettamente collegate al processo di integrazione europea. Si tratta allora di analizzare due fenomeni estremamente dinamici e complessi, le cui interazioni incidono in maniera significativa sulla vita pubblica dei singoli stati. Attori principali di queste interazioni sono le istituzioni (nazionali ed europee) e i partiti politici (nazionali ed europei).

Partendo dall'analisi della forma di governo dell'Unione europea, molti commentatori non esitano a definirla "anomala", a causa della distribuzione dei poteri all'interno degli organi costituzionali: basti pensare, ad esempio, al ruolo del Parlamento – unico organo eletto direttamente dai cittadini – il quale condivide la funzione legislativa con il Consiglio e non può essere sciolto; oppure al ruolo della Commissione, il principale organo esecutivo dell'Unione ma che condivide tale funzione con altri organi e che, invece, può essere soggetta al voto di censura del Parlamento. Insomma, la forma di governo dell'Unione europea, oltre a non poter essere inquadrata nelle categorie classiche del diritto pubblico (parlamentare, semipresidenziale, presidenziale, direttoriale), cambia a seconda dello spostamento dell'asse decisionale.

Un tentativo di parlamentarizzazione dell'Unione europea si è avuto a partire dal 2014 con la pratica degli *spitzenkandidaten*: i partiti politici europei hanno infatti designato il candidato alla presidenza della Commissione prima dello svolgimento delle elezioni, allo stesso modo in cui, a livello nazionale, si è affermata in via di prassi la consuetudine per la quale è il leader della coalizione che riceve il maggior numero di voti riceverà l'incarico di formare il nuovo governo.

Dunque la forma di governo dell'Unione europea avrebbe potuto virare verso un rafforzamento dell'asse Parlamento-Commissione (con un ruolo di garanzia del Consiglio) se la pratica degli *spitzenkandidaten* si fosse consolidata nel tempo; in tal modo il ruolo degli organi intergovernativi sarebbe stato ridimensionato, in favore di una dinamica maggiormente comunitaria dei rapporti tra Unione europea e Stati membri.

**RELATORI:**  
**PASQUALE PASQUINO**  
**NEW YORK**  
**UNIVERSITY**  
**SALVATORE CURRERI**  
**(UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI ENNA**  
**“KORE”)**  
**GIOVANNI CAVAGGION**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO,**  
**CSF)**

L'attuale debolezza dei partiti politici a livello europeo, la mancanza di liste transazionali e di una campagna elettorale veramente europea, impediscono il rafforzamento in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea, con un ruolo ancora forte degli esecutivi nazionali. A dimostrazione di ciò starebbe la vicenda della formazione della Commissione presieduta, per un secondo mandato, da Ursula von der Lyen: tra le elezioni e l'approvazione della composizione della Commissione sono infatti trascorsi sei mesi e il procedimento di nomina dei commissari è stato marcatamente influenzato dai governi nazionali. Tra la prima e la seconda votazione le maggioranze sono decisamente cambiate ed è stata necessaria un'apertura verso la destra europea affinché la Commissione von der Lyen ricevesse l'avallo del Parlamento. A questo si aggiunge il comportamento dei gruppi parlamentari in seno all'Assemblea europea, i quali si sono divisi – in sede di votazione – secondo logiche nazionali e non sulla base di motivazioni politico-ideologiche. Dunque ci sarebbero tutti gli elementi per ritenere che il processo di parlamentarizzazione della forma di governo dell'Unione europea si sia, in realtà, arrestato.

In merito alla figura dei commissari, esperta dottrina ritiene che vi siano ulteriori profili di ambiguità, in quanto sono formalmente indipendenti dai governi nazionali (infatti restano in carica in seno alla Commissione anche se il governo nazionale cambia) e agiscono a livello europeo nell'interesse generale dell'Unione. Dunque si tratta di una figura politica scelta dalla maggioranza governativa a livello nazionale che, sebbene chiamata ad agire nell'interesse dell'Unione, porta inevitabilmente una parte dell'indirizzo politico nazionale all'interno del circuito decisionale europeo.

Questa ambiguità di fondo della figura del commissario europeo indebolisce ulteriormente la posizione della Commissione in favore del Consiglio, l'organo intergovernativo per eccellenza.

Un altro dato che la dottrina tende a monitorare è quello del cosiddetto euroscetticismo: se, infatti, fino all'epoca attuale i governi dei singoli Stati membri sono stati supportati da maggioranze di stampo europeista, oggi anche questo aspetto viene messo in discussione dalla sempre più frequente formazione di governi appoggiati da compagini – se non dichiaratamente antieuropeiste – euroscettiche e ciò incide negativamente sul processo di integrazione europea e sui rapporti tra gli organi costituzionali dell'Unione, in quanto tali maggioranze sono in grado di influenzare le istituzioni europee dall'interno.

Le considerazioni appena svolte richiamano una riflessione circa l'adozione del sistema elettorale proporzionale che, per sua stessa natura, consente il meccanismo dell'alternanza in modo che le minoranze oggi presenti nel Parlamento europeo (anche quelle antieuropeiste) possano diventare, un giorno, la maggioranza al governo dell'Unione europea. Nel caso in cui il trend attuale dovesse proseguire nelle future elezioni nazionali, con un maggior numero di governi ostili al processo di integrazione, taluni ritengono che, come già verificatosi nei periodi di maggiore crisi, l'Unione europea e l'afflato europeista potrebbero riuscire a placare l'ondata euroscettica, impedendo il rovesciamento del sistema dall'interno.

Passando al piano nazionale, l'influenza dell'Unione si manifesta in modo particolarmente incisivo nei rapporti tra Governo e Parlamento e nel ruolo di figure chiave come il Presidente della Repubblica.

Laddove la Costituzione italiana è meno dettagliata o prescrittiva, gli attori politici hanno avuto maggiore libertà d'interpretazione, facilitando l'ingresso di dinamiche europee nella prassi costituzionale. Un esempio emblematico riguarda la trasformazione del ruolo ministeriale, come nel caso del Ministero dell'Agricoltura, rilanciato per la necessità di interfacciarsi con le politiche europee, in particolare la PAC (politica agricola comune). Queste dinamiche si sono accentuate con l'avvento del PNRR, il quale ha ridefinito la fisionomia del Governo italiano, dando luogo a un assetto c.d. "a cerchi concentrici".

**SEMINARIO 4  
29 GENNAIO 2025**

**I INTEGRAZIONE EUROPEA E TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO**

Il ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione dei governi è anche quello di garantire che non vi siano contrasti con gli impegni che l'Italia ha assunto a livello europeo ed internazionale: emblematico è il caso della mancata nomina a ministro di Paolo Savona (2018), così come la nomina del governo Draghi (2021). In tali episodi, infatti, la tutela degli impegni europei è stata utilizzata come argomento per limitare il margine di manovra politica interna.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla limitazione dell'indirizzo politico nazionale: alcuni obiettivi, come l'uscita dall'euro o politiche massicce di nazionalizzazione, sono di fatto preclusi a causa degli obblighi assunti dall'Italia in sede europea, in virtù dell'art. 11 e 117, comma 1 della Costituzione. Tali limitazioni sono ancora più evidenti se si pensa al primo periodo di attuazione del PNRR, quando l'indirizzo politico nazionale coincideva in tutto con l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza, stabilito a livello europeo.

L'integrazione europea ha inciso anche sulla funzionalità del Parlamento, in particolare nella gestione della legge di bilancio, con tempi strettissimi e margini ridotti per il diritto di emendamento. Questo ha rafforzato la tendenza verso la centralizzazione esecutiva, accentuata, come si diceva, con il PNRR, che ha imposto scadenze stringenti e favorito il ricorso alla decretazione d'urgenza e al voto di fiducia.

In conclusione, sebbene tali trasformazioni trovino un fondamento costituzionale nell'articolo 11 della Costituzione, il quale legittima la primazia del diritto europeo, esse pongono interrogativi sulla tenuta del modello parlamentare originario. Tuttavia, in dottrina si ritiene che la risposta a queste distorsioni non dovrebbe consistere in una riforma costituzionale in senso accentratore, ma in una rigenerazione del sistema dei partiti e del dibattito politico nazionale.

**SEMINARIO 4  
29 GENNAIO  
2025  
INTEGRAZIONE  
EUROPEA E  
TRASFORMAZIONI  
DELLA FORMA  
DI GOVERNO**

**SEMINARIO 5**  
**5 FEBBRAIO 2025**  
**LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE NELLA PROSPETTIVA**  
**DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA**

Quello dell'ambiente è un tema che, a livello europeo, è stato affrontato sin dai tempi del Trattato di Maastricht. È però con il Trattato di Lisbona che le politiche in materia ambientale iniziano a correlarsi in maniera più stretta a quelle sullo sviluppo sostenibile, coinvolgendo anche il mercato.

D'altronde, quello dello sviluppo sostenibile è un impegno che trova il suo fondamento giuridico all'interno dell'art. 3 del TUE, insieme all'economia sociale di mercato, unito alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente. All'art. 11 TUE, invece, si afferma che «le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente debbono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». Anche la Carta dei Diritti fondamentali dell'Ue prevede che «un elevato livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Nel corso degli ultimi decenni, dunque, la tutela dell'ambiente ha assunto un ruolo sempre più centrale all'interno delle politiche europee. In particolare si è affermata una visione integrata che pone in stretta relazione gli interessi ambientali con quelli economici e sociali. L'obiettivo è contemperare le esigenze di crescita economica e sviluppo sociale con la necessità di proteggere l'ambiente, nell'ambito di un'economia di mercato sostenibile. Tali obiettivi sono confluiti all'interno del *Green Deal* che, ad oggi, rappresenta uno dei pilastri delle politiche pubbliche europee.

La politica ambientale è considerata un campo d'azione trasversale, destinata a permeare l'intero sistema delle politiche pubbliche, motivo per il quale, a livello normativo, l'Unione ha sviluppato un corposo quadro giuridico fondato sul diritto primario (come si diceva) e sul diritto derivato (regolamenti e direttive), cui si affianca un'importante produzione di *soft law*.

**RELATORI:**  
**PAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO,**  
**CSF**  
**MICHELE BELLETTI**  
**ALMA MATER**  
**STUDIORUM,**  
**UNIVERSITÀ DI**  
**BOLOGNA**  
**CAMILLA**  
**BUZZACCHI**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI**  
**MILANO-BICOCCA**  
**GLORIA MARCHETTI**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO**

In questo ultimo ambito si collocano i Programmi di azione comunitaria in materia ambientale, i Libri verdi, i Libri bianchi, le comunicazioni e le raccomandazioni, che hanno contribuito a orientare e stimolare le politiche ambientali degli Stati membri.

**SEMINARIO 5**  
**5 FEBBRAIO 2025**  
**LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE NELLA PROSPETTIVA**  
**DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA**

Negli ultimi anni l'interesse per la lotta al cambiamento climatico e la crescente consapevolezza dei danni provocati da inquinamento e degrado ambientale hanno determinato un rafforzamento dell'impegno dell'Unione e, in questo senso, il *Green Deal* europeo ha segnato un passaggio significativo, mettendo al centro la tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, anche in una prospettiva intergenerazionale.

Questa nuova impostazione si distingue da quella tradizionale prevista dai trattati, dove la tutela dell'ambiente era concepita come conseguenza di uno sviluppo economico sostenibile. Al contrario, la strategia attuale assume la protezione dell'ambiente come presupposto per il benessere umano e come leva per la crescita economica. Si assiste, dunque, a un cambiamento di paradigma: non si parla più solo di sviluppo sostenibile, ma di "sostenibilità" in senso ampio, quale equilibrio tra le dimensioni ambientale, sociale ed economica.

L'Unione Europea si configura anche come attore globale nella promozione e nell'implementazione degli impegni internazionali in materia ambientale, in particolare quelli assunti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, noti come Accordi di Parigi, del 2015. Questa impostazione si riflette anche nel *Next Generation EU*, strumento adottato per rispondere alle conseguenze della pandemia da COVID-19 e per favorire una ripresa sostenibile. Esso prevede, infatti, che almeno il 37% delle risorse dei PNRR sia destinato a sostenere gli obiettivi climatici. Inoltre, viene introdotto il principio del "*Do No Significant Harm*" (DNSH), secondo cui gli investimenti non devono arrecare danni significativi agli obiettivi ambientali.

Questo principio, già affermato in sede europea e internazionale, è stato recepito anche nell'ordinamento italiano, in particolare con la riforma dell'articolo 41 della Costituzione, nel 2022.

Anche il piano *Repower EU*, nato per rispondere alla crisi energetica causata dalla guerra in Ucraina, conferma il ruolo centrale dell'ambiente come fattore di rilancio economico. La strategia mira ad accelerare la transizione energetica e a ridurre la dipendenza dell'Europa da fornitori non affidabili e da combustibili fossili.

La politica ambientale dell'Unione Europea si è dunque evoluta attraverso una duplice dinamica: a livello internazionale, con l'affermazione di principi condivisi e vincolanti per i Paesi membri; a livello sistemico, con una progressiva integrazione della tutela ambientale nelle politiche economiche e sociali.

Questa evoluzione ha avuto un impatto rilevante anche sugli ordinamenti nazionali. In Italia, per esempio, l'influenza europea ha determinato l'adozione del Codice dell'ambiente nel 2006 e l'elaborazione di politiche pubbliche coerenti con gli obiettivi europei, sebbene con difficoltà nell'attuazione, soprattutto a causa della frammentazione istituzionale e dell'assenza di una forte componente ambientalista nei governi nazionali.

Anche la Corte costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale, riconoscendo il valore costituzionale dell'ambiente già dagli anni Ottanta, attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo 9 della Costituzione, ancor prima dell'inserimento esplicito del termine "ambiente" (Corte cost., sentt. n. 641/1987 e n. 210/1987).

**SEMINARIO 5**  
**5 FEBBRAIO 2025**  
**LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE NELLA PROSPETTIVA**  
**DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA**

Le recenti riforme costituzionali si inseriscono pienamente in questo quadro evolutivo. La legge costituzionale n. 1 del 2022, modificando gli articoli 9 e 41 della Costituzione, ha introdotto la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9) e la tutela dell'ambiente quale ulteriore limite all'iniziativa economica privata (art. 41).

La Corte costituzionale inoltre, ha svolto un ruolo centrale nel definire l'equilibrio tra tutela ambientale e riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Ben prima della riforma del Titolo V del 2001, la sentenza n. 175/1976 segnalava la necessità di bilanciare la competenza esclusiva statale con le funzioni regionali. Dopo il 2001, la Corte ha chiarito che la tutela dell'ambiente (art. 117, co. 2, lett. s) è competenza statale, ma ha comunque riconosciuto alle Regioni la possibilità di adottare norme più restrittive in ambiti di loro competenza, come la salute o il governo del territorio (es. Corte cost., sentt. n. 407/2002 e n. 222/2003).

**SEMINARIO 5**  
**5 FEBBRAIO 2025**  
**LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE NELLA PROSPETTIVA**  
**DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA**

Nel tempo, tuttavia, l'orientamento della Corte è diventato più restrittivo verso l'autonomia regionale, soprattutto nei casi in cui si verificano conflitti tra la protezione ambientale e altri diritti costituzionali, come la libertà d'impresa (Corte cost., sent. n. 66/2020). Anche in ambito venatorio, la giurisprudenza costituzionale ha rafforzato il vincolo della conformità alla normativa europea, limitando le deroghe regionali (Corte cost., sent. n. 139/2021).

Come si vede, dunque, la riforma del 2022 ha rafforzato il quadro costituzionale, ma la Corte aveva già anticipato una visione sistemica e multilivello della tutela ambientale.

Le modifiche costituzionali interne e le interpretazioni della Corte costituzionale riflettono dunque il consolidarsi della visione europea dell'ambiente come valore fondamentale, trasversale e interconnesso con le politiche economiche e sociali.

L'interpretazione dei nuovi articoli costituzionali dovrà necessariamente tenere conto degli orientamenti e degli obiettivi delineati dal *Green Deal* e, più in generale, delle politiche ambientali dell'Unione.

In conclusione, la tutela costituzionale dell'ambiente in Italia si è rafforzata e ridefinita grazie all'impulso fornito dal contesto europeo. Si delinea così un modello di integrazione tra ambiente, economia e società, che trova una delle sue più efficaci espressioni proprio nel principio di sostenibilità e nel legame tra diritto interno e politiche dell'Unione Europea.

**SEMINARIO 6**  
**19 FEBBRAIO 2025**  
**UNIONE EUROPEA, TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E TUTELA DELLE**  
**VULNERABILITÀ**

La società digitale rappresenta oggi una componente strutturale delle nostre comunità. Se in passato si parlava di “società dell’informazione e della comunicazione”, la definizione odierna di “società digitale” intende sottolineare come la dimensione tecnologica abbia superato i confini del solo ambito informativo, investendo in maniera pervasiva anche la sfera dei servizi, dell’organizzazione del lavoro, dell’accesso ai diritti e alla partecipazione sociale. Ciò che emerge con forza è la trasformazione profonda delle modalità con cui i cittadini interagiscono con le istituzioni, con i servizi pubblici e privati, e più in generale, con la realtà quotidiana.

È in questo contesto, dunque, che si muovono le analisi sull’invecchiamento della popolazione e sulle sfide che attendono le istituzioni, chiamate a tutelare la vulnerabilità del soggetto anziano e a sostenere politiche che favoriscano il c.d. “invecchiamento attivo”.

Il concetto di *digital divide*, o divario digitale, è stato ampiamente analizzato e discusso, ma è ancora oggi molto attuale. Una società che conosce molteplici forme di *digital divide*, infatti, è una società a velocità differenziata, in cui l’accesso alle opportunità non è ugualmente distribuito. Questa differenziazione si traduce in esclusione e in disegualianza, e risulta inversamente proporzionale al livello di inclusione digitale che una comunità riesce a garantire ai suoi membri.

Il tema del divario digitale è dunque strettamente correlato a quello dell’invecchiamento attivo, il quale ha acquisito crescente rilevanza nel dibattito giuridico, in particolare a seguito delle trasformazioni demografiche registrate negli ultimi decenni. Con tale locuzione (“invecchiamento attivo”) si intende veicolare una visione della persona anziana che non si riduca a quella del soggetto bisognoso di cure e inattivo, bensì un individuo la cui salute sia garantita per lungo tempo e che può avere una vita sociale attiva e partecipata.

**RELATORI:**  
**PAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO,**  
**CSF**  
**ANNA PAPA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI NAPOLI**  
**“PARTHENOPE”**  
**LUISA CASSETTI**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI PERUGIA**  
**FEDERICO G.**  
**PIZZETTI**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO**

Oggi un numero crescente di servizi è disponibile in formato digitale (talvolta in via esclusiva). Ciò implica che la vita quotidiana delle persone si articola tra il piano fisico e quello virtuale, in modo ormai inscindibile (ibrido, si potrebbe dire). Non solo la comunicazione, ma anche la fruizione di beni e servizi fondamentali, avviene attraverso strumenti digitali. Ne consegue che l'esclusione da questa dimensione non è una semplice mancanza tecnica, ma costituisce un ostacolo alla piena realizzazione dell'individuo nella società contemporanea. Una parte della dottrina ritiene indispensabile, infatti, stimolare il dibattito sulla vulnerabilità digitale della persona anziana, in considerazione del fatto che non si possono più ignorare le dinamiche della dimensione ibrida nella quale si svolge la vita quotidiana dei cittadini europei.

**SEMINARIO 6**  
**19 FEBBRAIO 2025**  
**UNIONE EUROPEA, TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E TUTELA DELLE**  
**VULNERABILITÀ**

Il tema si fa ancora più rilevante se si considera che, secondo un recente rapporto della Commissione Europea, circa il 74% dei cittadini europei è connesso digitalmente, ma in metà dei casi tale connessione si limita all'utilizzo dello *smartphone*. Questo dato, se da un lato segnala un'ampia diffusione degli strumenti digitali, dall'altro evidenzia una limitazione strutturale: l'utilizzo dello *smartphone* può essere sufficiente per la comunicazione e l'informazione, ma non è adeguato per la fruizione completa di molti servizi digitali, specie quelli erogati dalla pubblica amministrazione. In altre parole, l'idea stessa di "persona connessa" va problematizzata, poiché non tutti gli strumenti digitali garantiscono un accesso paritario e consapevole ai diritti e ai servizi.

A tale problematica si aggiunge un pregiudizio, quello cioè del c.d. "ageismo digitale", il quale colloca il soggetto anziano in una posizione di inferiorità che appare irreversibile, come se fosse incapace di apprendere. Sotto questo punto di vista la dottrina suggerisce di pensare a percorsi di alfabetizzazione digitale, in quanto l'utilizzo delle tecnologie digitali non dipende tanto dalla salute delle persone quanto dalla loro capacità di apprendere: si tratta dunque di riporre maggiore fiducia nelle persone anziane, le quali possono imparare ad essere autonome digitalmente, ovviamente calibrando i percorsi e tenendo conto delle varie fasce di età coinvolte nel processo di alfabetizzazione.

I dati sull'invecchiamento potrebbero essere il punto di partenza delle istituzioni nazionali e sovranazionali per attivare politiche pubbliche a sostegno delle persone meno giovani, in quanto l'invecchiamento della popolazione è un fenomeno globale, che interessa in misura significativa l'Italia e l'Europa. Solo per fare un esempio, nel 2024 il 24% della popolazione italiana ha 65 anni o più; gli ultraottantenni, pari a circa 4,5 milioni, superano numericamente i bambini sotto i dieci anni. Questa dinamica demografica solleva questioni rilevanti in materia di tutela dei diritti fondamentali e adeguamento delle politiche pubbliche.

**SEMINARIO 6**  
**19 FEBBRAIO 2025**  
**UNIONE EUROPEA, TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E TUTELA DELLE**  
**VULNERABILITÀ**

A livello internazionale si registra l'assenza di una convenzione *ad hoc* delle Nazioni Unite dedicata ai diritti delle persone anziane, diversamente da quanto avvenuto per altri gruppi vulnerabili (donne, bambini, persone con disabilità). Le istituzioni competenti, in particolare il Consiglio dei Diritti Umani e l'*Open-Ended Working Group on Ageing*, hanno avviato riflessioni in tal senso ma, ad oggi, non si è giunti a un testo condiviso. Tale lacuna normativa ha spinto alcuni Stati e attori sociali a sollecitare una maggiore attenzione sul tema, anche mediante l'elaborazione di principi non vincolanti e documenti di *soft law*.

In ambito europeo la protezione dei diritti delle persone anziane si sviluppa lungo più direttrici.

Il Consiglio d'Europa ha incluso riferimenti all'invecchiamento attivo nei propri strumenti di *soft law* e, sebbene la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contenga espliciti riferimenti alla condizione dell'anzianità, la giurisprudenza della Corte EDU ha riconosciuto in più occasioni la vulnerabilità delle persone anziane, soprattutto in contesti di privazione della libertà o discriminazione (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Calvi e C. G. c. Italia*, n. 46412/21, 6 luglio 2023).

L'Unione Europea ha poi progressivamente integrato il tema nelle proprie strategie, in particolare attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali, la Carta dei diritti fondamentali e le comunicazioni della Commissione relative all'invecchiamento attivo e alla solidarietà tra le generazioni.

Tuttavia, il quadro rimane privo di una disciplina specifica e vincolante: la centralità del mercato condiziona le politiche sociali dell'Unione europea, anche a fronte delle sue limitate competenze in materia di *welfare*, il che rende frammentario l'intervento europeo in questo ambito.

Nel contesto italiano, nonostante l'elevato grado di invecchiamento della popolazione, non si registra ancora l'adozione di una legge quadro sull'invecchiamento attivo. I fondi derivanti dal PNRR avrebbero potuto costituire una sfida importante per il Servizio Sanitario Nazionale, al fine di adeguarsi all'invecchiamento della popolazione, andando così a ripensare talune politiche assistenziali e sociali.

Il legislatore è intervenuto in modo frammentario e settoriale, prevalentemente in materia di lavoro, *welfare* e politiche sanitarie. Le Regioni, dotate di competenza concorrente in materia, hanno (in alcuni casi) adottato proprie leggi regionali sull'invecchiamento attivo, determinando un quadro normativo disomogeneo a livello territoriale.

È interessante aprire una parentesi sul contesto italiano di tutela della vulnerabilità della persona anziana, con riferimento alle scelte sulla salute. Il quadro costituzionale è descritto dagli artt. 2, 3 e 32 Cost. Nello specifico: l'art. 2, che garantisce i diritti inviolabili della persona e richiama i doveri inderogabili di solidarietà, fornisce una base per comprendere, all'interno del concetto di sviluppo della persona, anche la fase dell'anzianità; l'art. 3 afferma la pari dignità sociale e l'uguaglianza, pur non citando espressamente l'età come fattore protetto contro la discriminazione; l'art. 32 riconosce il diritto alla salute come diritto fondamentale e il diritto alle prestazioni sanitarie, ma anche alla libertà di scelta terapeutica, entro i limiti previsti per i trattamenti obbligatori.

**SEMINARIO 6  
19 FEBBRAIO 2025  
UNIONE EUROPEA, TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E TUTELA DELLE  
VULNERABILITÀ**

Il quadro legislativo di riferimento può essere interpretato attraverso due grandi plessi normativi che, se integrati, permettono di affrontare in modo sistematico le più ricorrenti situazioni in cui un soggetto anziano si trova a dover compiere scelte sanitarie, o a vederle compiute per suo conto. Si tratta di un inquadramento utile a comprendere le diverse forme di tutela previste a seconda della capacità o meno del soggetto di esprimere consapevolmente la propria volontà.

Il primo plesso normativo riguarda le disposizioni anticipate di trattamento (DAT), introdotte dalla legge n. 219/2017, con le quali l'individuo ancora pienamente capace può formalizzare in anticipo le proprie volontà in merito ai trattamenti sanitari, qualora in futuro si trovasse nell'impossibilità di esprimerle. Si tratta dunque di una forma di autodeterminazione che risponde all'esigenza di tutelare la persona anziana anche in situazioni di futura fragilità cognitiva o fisica.

Occorre puntualizzare però che la legge 219/2017 non distingue tra adulti e anziani, ma offre comunque strumenti di tutela dell'autonomia del soggetto anziano, come la nomina di un fiduciario per la salute e la pianificazione condivisa delle cure (PCC). Questi strumenti, pur utili, potrebbero essere meglio integrati nel decreto legislativo 29/2024, soprattutto in relazione alla figura del *caregiver* e alla gestione della fragilità.

Il citato decreto legislativo 29/2024 si articola in due aspetti fondamentali: la prevenzione e la tutela dell'anziano non autosufficiente. Sotto il primo profilo, il decreto promuove comportamenti virtuosi attraverso campagne di sensibilizzazione su stili di vita sani, prevenzione e sicurezza domestica e, in parallelo, descrive iniziative volte a favorire un invecchiamento attivo e consapevole.

**SEMINARIO 6  
19 FEBBRAIO 2025  
UNIONE EUROPEA, TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E TUTELA DELLE  
VULNERABILITÀ**

Questo approccio sottolinea l'importanza della consapevolezza e della responsabilità individuale, ma anche della solidarietà civica, spingendo verso la prevenzione di comportamenti che, pur non impattando direttamente sugli altri, potrebbero portare a costi sociali elevati in futuro. Il secondo aspetto rilevante del decreto riguarda l'erogazione di servizi per gli anziani non autosufficienti, tramite un sistema integrato che coinvolge diversi livelli istituzionali e sociali. Vi è, infine, l'inquadramento del *caregiver* familiare, che viene riconosciuto come figura fondamentale nell'assistenza.

Il secondo plesso normativo si riferisce al sistema delle rappresentanze legali e di fatto: l'amministratore di sostegno, il tutore e altre figure previste dal codice civile o dalla giurisprudenza. In tali casi le scelte sanitarie vengono compiute da altri soggetti, per conto della persona divenuta incapace, ma devono comunque rispettare – ove note – le sue precedenti volontà, i suoi bisogni e la sua dignità.

Da ultimo si richiama la questione del fine vita che, attualmente, non è ancora completamente disciplinata.

**SEMINARIO 6**  
**19 FEBBRAIO 2025**  
**UNIONE EUROPEA, TRASFORMAZIONI DEMOGRAFICHE E TUTELA DELLE**  
**VULNERABILITÀ**

La giurisprudenza ha sviluppato la figura della “morte medicalmente assistita”, ma la tutela della vulnerabilità, soprattutto per gli anziani, richiede attenzione alle condizioni di consapevolezza nelle scelte terminali. La legislazione potrebbe migliorare l'integrazione tra il diritto alla pianificazione delle cure e le esigenze specifiche degli anziani.

**SEMINARIO 7**  
**5 MARZO 2025**  
**IL FUTURO DELLA SOLIDARIETÀ IN EUROPA**

Quello della solidarietà è un valore ampiamente diffuso all'interno delle democrazie europee e, nelle carte costituzionali, si trasforma in principio cardine degli ordinamenti moderni.

Tra il livello nazionale e quello sovranazionale si registra una differenza nell'applicazione del principio di solidarietà in quanto a livello nazionale, come accade per l'art. 2 della Costituzione italiana, esso si rivolge alle persone, mentre a livello europeo si parla invece di solidarietà tra Stati membri.

Uno degli ambiti coinvolti dal principio della solidarietà all'interno dell'Unione europea dovrebbe essere quello economico, ma è la struttura stessa dei Trattati a far sì che l'unione economica e monetaria sia fondata su una logica scarsamente cooperativa. A livello teorico e normativo, infatti, l'architettura europea ha previsto fin da subito limitazioni significative all'intervento solidale tra Stati membri (artt. 123-125 TFUE). I principi di stabilità finanziaria e di responsabilità individuale degli Stati hanno guidato la costruzione dell'eurozona, introducendo il divieto di *bail out*, cioè il divieto di aiuti di Stato alle imprese e di accesso privilegiato ai finanziamenti, a tutela del mercato interno e della concorrenza. Questa impostazione, basata sul timore del c.d. "azzardo morale" e su un bilanciamento rigido tra sovranità nazionale e disciplina europea, ha mostrato forti limiti durante la crisi dell'euro. In quel contesto, l'articolo 122 del TFUE – che prevede assistenza finanziaria in circostanze eccezionali – non venne applicato, in quanto si ritenne che le difficoltà dei paesi ad alto debito (come l'Italia e la Grecia) fossero da imputare a responsabilità interne. Si fece invece ricorso a strumenti straordinari, spesso collocati al di fuori del perimetro giuridico dell'Unione.

La svolta significativa si è verificata durante la pandemia da Covid-19, quando l'emergenza sanitaria e socio-economica ha imposto un nuovo approccio. L'Ue ha adottato una serie di strumenti di carattere solidaristico, sospendendo temporaneamente il Patto di Stabilità e Crescita e i divieti agli aiuti di Stato.

**RELATORI:**  
**PAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO,**  
**CSF**  
**FILIPPO SCUTO**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO,**  
**CSF**  
**RENATO BALDUZZI**  
**UNIVERSITÀ**  
**CATTOLICA DEL**  
**SACRO CUORE**  
**STEFANIA**  
**BARONCELLI**  
**LIBERA UNIVERSITÀ**  
**DI BOLZANO**

Tra questi, lo strumento SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) – a sostegno delle politiche nazionali di cassa integrazione – e, soprattutto, il programma *Next Generation EU*, rappresentano un vero cambio di paradigma.

Basato proprio sull'articolo 122 TFUE, il NGEU ha permesso all'Unione europea di raccogliere risorse comuni sui mercati finanziari e ridistribuirle in funzione del danno subito a causa della pandemia, con l'obiettivo di sostenere la ripresa attraverso transizione verde, trasformazione digitale, salute, coesione sociale e crescita economica.

**SEMINARIO 7**  
**5 MARZO 2025**  
**IL FUTURO DELLA SOLIDARIETÀ IN EUROPA**

*Next Generation EU* ha segnato, dunque, un rafforzamento della dimensione solidaristica e della governance europea. Anche la Banca Centrale Europea ha svolto un ruolo attivo, intervenendo con programmi straordinari di acquisto di titoli, forzando (in parte) i limiti imposti dai trattati e legittimando le proprie azioni anche in sede giurisdizionale.

Guardando al presente e al futuro, la nuova Commissione Europea (2024–2029) ha definito sette priorità strategiche, tra cui spiccano la competitività, la transizione verde, la sicurezza e la coesione sociale. Sebbene gli obiettivi sociali siano presenti, non appaiono al centro dell'agenda politica: si parla di “non lasciare nessuno indietro”, ma gli strumenti concreti restano limitati, soprattutto in mancanza di una base giuridica vincolante per le politiche sociali. In questo ambito, l'Ue si affida principalmente a raccomandazioni non vincolanti, piani d'azione e – quando possibile – a direttive in settori contigui, come la recente direttiva sul salario minimo (Direttiva (UE) 2022/2041, applicata dal novembre 2024).

Uno dei nodi più problematici per lo sviluppo della solidarietà all'interno dell'Unione Europea è rappresentato dalla gestione delle politiche migratorie. L'elaborazione di una politica comune dell'immigrazione, avviata in modo strutturato solo a partire dal Trattato di Amsterdam del 1999, si è sempre scontrata con gravi difficoltà, soprattutto per l'assenza di una reale solidarietà tra Stati membri.

Sebbene i Trattati, in particolare quello di Lisbona (in vigore dal 2009), abbiano formalmente previsto il principio di solidarietà nella gestione dei flussi migratori, tale principio è rimasto in larga parte inattuato.

La distribuzione degli oneri – sia in termini organizzativi che finanziari – è risultata diseguale, con un carico sproporzionato sostenuto dai paesi più esposti geograficamente, primi tra tutti quelli del sud Europa. Al contrario, i paesi del nord, meno direttamente coinvolti, hanno mostrato un atteggiamento spesso improntato all'egoismo nazionale.

**SEMINARIO 7**  
**5 MARZO 2025**  
**IL FUTURO DELLA SOLIDARIETÀ IN EUROPA**

Emblematica è la vicenda del cosiddetto “Regolamento di Dublino”, che attribuisce la responsabilità dell'esame delle domande di asilo allo Stato di primo ingresso irregolare. Questo meccanismo, entrato in vigore prima del Trattato di Lisbona, contraddice apertamente il principio solidaristico e ha creato un forte squilibrio tra Stati, provocando crisi gestionali in paesi come la Grecia, incapaci di reggere da soli l'ondata migratoria.

Anche i tentativi di riforma si sono scontrati con forti resistenze. Un esempio significativo è rappresentato dalla riforma del Regolamento di Dublino, approvata dal Parlamento europeo nel 2016, poi naufragata nel Consiglio, organo nel quale prevalgono gli interessi nazionali. La mancanza di una visione condivisa a lungo termine impedisce lo sviluppo di politiche migratorie strutturali, lasciando prevalere approcci emergenziali e inefficaci.

Un nuovo pacchetto normativo – il Patto europeo su immigrazione e asilo – è stato approvato recentemente ed entrerà in vigore nella seconda metà del 2026. Tuttavia, nonostante la sua ampiezza e ambizione sul piano tecnico, il patto delude dal punto di vista politico e solidaristico. Non si prevede il superamento del sistema di Dublino, né un vero meccanismo di redistribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo: le eventuali redistribuzioni restano su base volontaria, con effetti pratici non trascurabili.

Ancora più evidente è il silenzio del nuovo patto rispetto all'immigrazione per motivi economici, tema sul quale i Trattati limitano l'intervento dell'Ue, ma che avrebbe potuto essere implementato maggiormente.

**SEMINARIO 7  
5 MARZO 2025  
IL FUTURO DELLA SOLIDARIETÀ IN EUROPA**

Nonostante l'Unione abbia saputo fare passi in avanti in altri ambiti (come durante la pandemia con il citato programma *Next Generation EU*), nel campo dell'immigrazione non è mai riuscita a sfruttare le crisi per promuovere un vero cambio di paradigma. Tale mancanza di solidarietà ha ripercussioni anche sul piano costituzionale interno. In Italia, ad esempio, il diritto d'asilo è garantito dall'articolo 10 della Costituzione, mentre l'articolo 2 richiama gli inderogabili doveri di solidarietà sociale, economica e politica. Tuttavia, la gestione solitaria dei flussi da parte degli Stati più esposti sottopone questi principi a uno stress eccessivo, compromettendone l'effettività e riducendo il livello di tutela garantito ai migranti.

È necessario considerare, per completezza, che la questione migratoria è divenuta centrale nei dibattiti pubblici e nelle campagne elettorali, contribuendo alla polarizzazione dell'opinione pubblica e rendendo ancora più difficile l'adozione di soluzioni strutturali e condivise. La mancanza di solidarietà, in definitiva, non è solo una falla a livello politico ed economico, ma incide profondamente anche sul rispetto dei principi costituzionali e sulla coesione dell'intero progetto europeo.

In conclusione, la narrazione storica dell'Unione europea sintetizzata esclusivamente intorno alle categorie economiche e mercantili e che solo faticosamente sarebbe poi riuscita ad integrare anche i pilastri sociali appare, allo stato attuale, una lettura molto diffusa, ma priva di fondamento. La stessa Dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950 parla di una «solidarietà di fatto»: la solidarietà come motore per una comunità più profonda, lo sguardo solidaristico allo sviluppo del continente africano, la tensione verso un'unione politica. Le istituzioni europee hanno dunque davanti una grande sfida: recuperare – nella sostanza – i valori che hanno ispirato la nascita delle Comunità europee e applicarli al nuovo organismo, grande e complesso, che è diventato l'Unione europea

**SEMINARIO 7**  
**5 MARZO 2025**  
**IL FUTURO DELLA SOLIDARIETÀ IN EUROPA**

**SEMINARIO 8**  
**12 MARZO 2025**  
**INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DELLA SALUTE IN EUROPA**

Con l'avvento delle tecnologie legate all'intelligenza artificiale, molte sono le questioni aperte circa il loro utilizzo in campo sanitario. Per affrontare correttamente l'argomento, però, è necessario distinguere tra le varie applicazioni che di queste tecnologie sono possibili.

Si parla infatti di "*E-health*" per intendere il percorso di digitalizzazione dei processi sanitari, nel quale il paziente è soggetto passivo, ancora destinatario di servizi tradizionali, mentre l'informatizzazione è rivolta all'aspetto essenzialmente tecnico-amministrativo.

Diverso è il concetto di "*Digital health*" il quale appare, invece, come una vera e propria rivoluzione in ambito sanitario. La *Digital health* si configura quale strumento di supporto per le pratiche sanitarie di cura e monitoraggio del paziente e ambisce ad essere protagonista di una trasformazione culturale e organizzativa: intelligenza artificiale, *Internet of things*, *big data*, dispositivi (*smartphone*, *smartwatch*) intervengono nelle strategie di cura e assistenza di un paziente che, a questo punto, non è più passivo ma attivo fornitore di dati e pienamente partecipe della trasformazione.

In molti si domandano quali siano le reali potenzialità dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario (sia dal punto di vista amministrativo che medico). Solo per fare alcuni esempi, l'applicazione della nuova tecnologia potrebbe contribuire al miglioramento delle cure e del modo in cui l'assistenza sanitaria viene erogata (diagnosi, prognosi, cura); allo sviluppo di una medicina personalizzata in base alle esigenze del singolo paziente; al superamento delle attuali criticità dei sistemi sanitari pubblici; a rendere più efficienti le prestazioni sanitarie, liberando così il personale medico da incombenze che lo allontanano dalla sua missione professionale.

L'intelligenza artificiale basata sul *machine learning* è dunque alla base di una trasformazione ormai in atto: sono infatti già disponibili strumenti medici capaci di integrare *software* di intelligenza artificiale per ridurre drasticamente i tempi di alcune analisi diagnostiche per immagini (da 30 minuti a circa 7 per una risonanza magnetica, con una qualità dell'immagine nettamente superiore).

**RELATORI:**  
**MARCO OROFINO**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO**  
**MARIA PIA**  
**IADICICCO,**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DELLA**  
**CAMPANIA "L.**  
**VANVITELLI"**  
**ERIK LONGO**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI FIRENZE**

Ma le novità non si limitano al campo dell'acquisizione delle immagini, bensì avanzano fino a supportare la lettura del dato stesso: i *software* attualmente disponibili sono già in grado di suggerire al medico quali sono gli aspetti sui quali concentrare la propria attenzione, al fine di formulare meglio la diagnosi.

Analoghe sperimentazioni si hanno in cardiologia, neurologia e nella cura tramite chat bot medici e assistenti virtuali i quali, in base ai dati che il paziente riferisce, sono in grado di calibrare la posologia di terapie già in corso.

**SEMINARIO 8**  
**12 MARZO 2025**  
**INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DELLA SALUTE IN EUROPA**

Mentre la *E-health* provvedeva ad una semplice digitalizzazione dei processi, con la *Digital health* l'intervento delle nuove tecnologie è decisamente più penetrante e questo, dal punto di vista del diritto, cambia necessariamente la prospettiva attraverso la quale osservare alcuni profili: innanzitutto quello della responsabilità medica. La domanda che in dottrina ci si pone è: il medico può distanziarsi dai suggerimenti della macchina? E se decide di farlo, potrà essere sottoposto a giudizio nel caso in cui la macchina abbia fornito un suggerimento rivelatosi in seguito corretto dal punto di vista diagnostico?

Questo è solo uno dei profili problematici che investono il nuovo campo della sanità digitale.

Prima di porsi il problema – sebbene centralissimo – delle responsabilità, i sistemi sanitari sono chiamati a mettere in atto un costosissimo ammodernamento, il quale si andrebbe a sommare alle attuali difficoltà nell'affrontare l'ordinaria amministrazione. Sarebbero dunque necessarie risorse straordinarie per far fronte a quella che è già stata definita come una rivoluzione in ambito sanitario.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, alcuni esponenti della dottrina fanno notare che, nel momento in cui una tecnologia si diffonde e si afferma come strumento per fornire determinati servizi, essa viene percepita dai cittadini come livello essenziale di tali servizi. Quando però, per i motivi richiamati, la nuova tecnologia viene sottoutilizzata, la percezione generale è che il sistema sanitario non stia fornendo il servizio essenziale e che dunque sia impedito l'accesso ad alcune prestazioni che garantiscono determinati diritti.

**SEMINARIO 8**  
**12 MARZO 2025**  
**INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DELLA SALUTE IN EUROPA**

La dottrina costituzionalistica, oltre all'aspetto della garanzia dei diritti, tende ad analizzare anche quello della limitazione del potere. Da questo ultimo punto di vista appare un altro profilo problematico: quello della tensione tra protezione e circolazione dei dati personali. Sembra ormai chiaro che (soprattutto) le tecnologie basate sull'intelligenza artificiale abbiano bisogno di una grande quantità di dati per funzionare al meglio e restituire risultati affidabili e di qualità. Senza una adeguata circolazione dei dati non sarà dunque possibile sviluppare le tecnologie mediche più avanzate ma, al contempo, sarà necessario garantire la riservatezza dei dati dei pazienti, limitando quello che sembra essere un potere (quasi tentacolare) di infiltrazione da parte delle nuove tecnologie digitali. Una delle caratteristiche che i costituzionalisti sottolineano è, infatti, l'opacità di queste nuove tecnologie, il cui funzionamento complessivo risulta di difficile comprensione.

Uno degli obiettivi del regolamento europeo in materia di intelligenza artificiale è proprio quello di promuovere sistemi affidabili e antropocentrici, per evitare che avvenga la completa sostituzione dell'umano per mezzo della macchina. Il problema è reale e tangibile: alcuni aspetti delle tecnologie di intelligenza artificiale sono inafferrabili per gli stessi addetti ai lavori (c.d. "black box problem") e ciò produce effetti sia sulla relazione di cura che sull'efficienza delle prestazioni sanitarie.

Se il professionista sanitario è il primo a non comprendere il processo con il quale funziona il sistema di input-output delle informazioni, le ricadute negative di un simile fenomeno impatteranno sia sul medico che sul paziente, con esiti presumibilmente poco felici.

Alcuni esponenti della dottrina che si occupano di cyber sicurezza rilevano che, in ambito sanitario, i dati sono particolarmente “appetibili” per i malintenzionati del c.d. “dark web” in quanto afferiscono a un diritto, quello alla salute, al contempo individuale e collettivo. In questo mercato nero dei dati sanitari, infatti, si trovano informazioni preziose per alcuni attori privati (come le assicurazioni sanitarie) che possono regolare l’offerta dei loro servizi sulla base di informazioni dettagliate e dati aggregati. Ecco che dal punto di vista della cyber sicurezza si parla di pratiche “igieniche” di sicurezza digitale, che i sistemi sanitari nazionali e locali dovrebbero implementare al fine di garantire la sicurezza delle reti e dei dati che vi circolano.

**SEMINARIO 8**  
**12 MARZO 2025**  
**INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DELLA SALUTE IN EUROPA**

A livello europeo, la Commissione von der Lyen si sta occupando di questo tema attraverso alcune comunicazioni che chiariscono quali siano le migliori pratiche per garantire la cyber sicurezza in ambito sanitario; inoltre, vi sono una serie di soggetti europei che si occupano di sicurezza digitale, come l’agenzia ENISA e lo *European Cybersecurity Competence Centre and Network* che si occupa del finanziamento della cyber sicurezza negli ospedali e nei cloud.

Dal punto di vista del diritto interno, con riguardo al principio di uguaglianza e di non discriminazione (art. 3 Cost.), la domanda più diffusa riguarda l’accesso alle nuove cure e alla possibilità di personalizzarle. Considerando il funzionamento algoritmico delle tecnologie di intelligenza artificiale il rischio è che i *bias* esistenti a livello sociale vengano (per così dire) “assorbiti” anche dai *software*, accentuando quelli esistenti o addirittura creandone di nuovi. Il pericolo è dunque quello di non riuscire a garantire a tutti l’accesso alle nuove tecnologie di cura a causa delle discriminazioni basate sul genere, l’etnia, l’orientamento sessuale e così via.

La discriminazione algoritmica configurerebbe allora un trattamento irragionevolmente differenziato che, alla fine, è il precipitato del pregiudizio alla base del *bias* sociale. Ecco che torna di nuovo l'argomento della diffusione e della qualità dei dati: addestrare i sistemi di IA con dati insufficienti, parziali, non accurati, espone a enormi problemi di discriminazione.

In conclusione, come sottolineano giuristi esperti in ambito sanitario, la legge 219/2017 (sul consenso informato e le DAT) parla di relazione di cura come rapporto di fiducia medico-paziente. Ci si chiede allora come sia possibile riprodurre questa fiducia nei confronti dell'intelligenza artificiale. Dal punto di vista del consenso informato il paziente è ancora in grado di esprimere un consenso veramente libero se persiste l'opacità tecnica delle nuove tecnologie? Come si risolve il problema della mancanza di conoscenze tecniche da parte del personale sanitario e dei pazienti? Appare allora chiaro che i pazienti più fragili (ad esempio con gravi disabilità, anziani o non sufficientemente alfabetizzati) saranno maggiormente sottoposti a questa criticità ed avranno bisogno di specifiche tutele giuridiche.

**SEMINARIO 8**  
**12 MARZO 2025**  
**INTELLIGENZA ARTIFICIALE E TUTELA DELLA SALUTE IN EUROPA**

**SEMINARIO 9**  
**19 MARZO 2025**  
**CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE E DEMOCRAZIA: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

La diffusione della disinformazione attraverso le piattaforme digitali rappresenta una delle sfide più rilevanti per la tenuta delle democrazie contemporanee, in Europa e nel contesto globale. Le trasformazioni nelle modalità di produzione e diffusione delle notizie, rese possibili dall'evoluzione tecnologica, hanno ridisegnato il panorama informativo: ogni utente è, oggi, potenzialmente produttore e distributore di comunicazioni digitali, con costi contenuti e senza filtri editoriali. Questo nuovo ecosistema informativo, se da un lato favorisce la circolazione delle idee, dall'altro accentua la vulnerabilità degli utenti nei confronti dei contenuti non verificati o intenzionalmente falsificati.

In tale contesto si sviluppano fenomeni noti come *echo-chambers*, all'interno dei quali la profilazione algoritmica degli utenti seleziona e veicola informazioni che rispecchiano convinzioni e pregiudizi preesistenti, rafforzandoli. La logica sottostante è quella dell'emozionalità e della verosimiglianza, piuttosto che dell'oggettività e della verifica fattuale. Gli algoritmi, infatti, non si muovono all'interno di un paradigma razionale, bensì mirano ad amplificare il coinvolgimento dell'utente, offrendo contenuti coerenti con le sue preferenze dichiarate o dedotte.

Il risvolto negativo di questi meccanismi è il mancato approfondimento da parte dell'utente, che sempre più spesso utilizza esclusivamente i *social media* – gestiti da colossi privati – per informarsi, condividendo con altri utenti contenuti che sembrano originare da notizie e fatti reali. A ciò si aggiunge una crescente sfiducia nei confronti dei media tradizionali (stampa e televisione), percepiti come strumenti interessati unicamente al profitto, a differenza delle piattaforme digitali, ritenute erroneamente più libere e pluraliste.

Nel momento in cui informazioni sbagliate influenzano le scelte politiche dei cittadini, viene compromesso un principio fondamentale della democrazia, cioè quello della libertà dell'informazione e della manifestazione del pensiero, quali fondamenti dell'opinione pubblica, per un corretto esercizio del diritto di voto.

**RELATORI:**  
**MPAOLA BILANCIA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO,**  
**CSF**  
**ANNA PAPA**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI NAPOLI**  
**“PARTHENOPE”**  
**GLORIA MARCHETTI**  
**UNIVERSITÀ DEGLI**  
**STUDI DI MILANO**

Le campagne di disinformazione messe in atto durante il periodo della pandemia da Covid-19 oppure, attualmente, in merito al conflitto russo-ucraino, hanno colpito direttamente i governi nazionali e l'Unione europea con l'intento di gettare discredito sul funzionamento stesso delle democrazie.

L'elemento dirompente nel fenomeno della disinformazione è stato l'utilizzo della rete: la sua capillarità e la sua velocità hanno amplificato gli effetti discorsivi che già si erano sperimentati attraverso i media tradizionali.

È in questo contesto che nasce il dibattito, a livello comunitario, sulla necessità di contrastare la diffusione del fenomeno della disinformazione attraverso l'emanazione di specifici atti normativi.

Il percorso ha avuto inizio con la risoluzione del Parlamento europeo del giugno 2017 sulle piattaforme digitali e il mercato online, cui è seguito un rapporto elaborato da un gruppo indipendente di esperti (marzo 2018) e recepito da una comunicazione della Commissione nell'aprile dello stesso anno. Tali documenti hanno posto le basi per l'adozione di un primo Codice di buone pratiche volto a promuovere l'autoregolamentazione degli attori coinvolti nella diffusione di contenuti informativi. Questo primo strumento, pur importante sul piano simbolico, presentava alcune debolezze strutturali, come la volontarietà dell'adesione al Codice e la mancanza di efficaci meccanismi sanzionatori.

**SEMINARIO 9**  
**19 MARZO 2025**  
**CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE E DEMOCRAZIA: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

Un'evoluzione significativa si è avuta nel dicembre 2018, con il piano d'azione congiunto tra Commissione e Alto rappresentante per gli affari esteri, incentrato sulla trasparenza delle strategie comunicative, sul rafforzamento della cooperazione tra Stati membri e sul monitoraggio dell'attuazione del Codice da parte delle grandi piattaforme.

Il passaggio dalla autoregolamentazione alla co-regolamentazione si è concretizzato con la revisione del Codice nel 2022, accolta positivamente per il numero crescente di adesioni da parte di soggetti operanti in settori eterogenei (dalle piattaforme alle agenzie pubblicitarie, fino a operatori della società civile).

Il quadro normativo ha trovato ulteriore rafforzamento con l'entrata in vigore del *Digital Services Act* (regolamento n. 2065/2022), in vigore dal febbraio 2024. Tale regolamento, vincolante per tutti i fornitori di servizi intermediari, ha per obiettivo primario il contrasto alla disinformazione attraverso una serie di obblighi a carico delle cosiddette “*very large online platforms*”, ovvero quelle che superano i 45 milioni di utenti mensili. Le disposizioni includono l'obbligo di valutare i rischi derivanti dalla disinformazione, di garantire la trasparenza degli algoritmi e delle inserzioni pubblicitarie, di predisporre sistemi di rendicontazione e di rimozione dei contenuti illegali. Il regolamento prevede inoltre che la Commissione europea possa adottare, in situazioni straordinarie, misure temporanee di emergenza – come durante la pandemia – volte a rafforzare il controllo sui contenuti e a promuovere l'affidabilità dell'informazione. Una novità importante riguarda anche le misure di demonetizzazione, che impediscono ai soggetti che diffondono disinformazione di beneficiare delle entrate pubblicitarie generate dai contenuti falsi. Particolare attenzione è riservata alla fase elettorale: i firmatari del Codice si impegnano a intensificare la cooperazione per contrastare la disinformazione politica, che minaccia direttamente la libertà e la correttezza del voto. Questa prassi è stata attuata già a partire dalle elezioni europee del giugno 2024.

**SEMINARIO 9**  
**19 MARZO 2025**  
**CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE E DEMOCRAZIA: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

In parallelo all'elaborazione normativa, è stato avviato un sistema di monitoraggio che, attraverso indicatori specifici, consente di misurare l'efficacia del Codice su scala europea.

Tuttavia, nonostante gli investimenti anche in termini di alfabetizzazione digitale, parte della dottrina ritiene che l'approccio dell'Unione rimanga ancorato a una logica di tutela del mercato più che dei diritti fondamentali, a differenza di talune normative nazionali, più attente alla funzione pubblica dell'informazione.

La Corte costituzionale italiana, in particolare, ha sottolineato che la libera circolazione delle informazioni è condizione imprescindibile per una democrazia pienamente funzionante. Se tale principio viene garantito per la stampa e la televisione attraverso meccanismi normativi strutturati, esso risulta invece debole nel contesto digitale, dove la mancanza di filtri e di responsabilità editoriale pone seri interrogativi sulla qualità dell'informazione.

Un fattore rilevante nel quadro della comunicazione pubblica è il processo di disintermediazione della comunicazione politica, molto spesso veicolata in forma diretta, attraverso i *social media*: una pratica sempre più diffusa, che tende a bypassare i canali istituzionali e giornalistici tradizionali. Ne derivano dinamiche comunicative sregolate, nelle quali vengono anticipati o annunciati provvedimenti ancora in discussione, generando tensioni all'interno delle istituzioni e nell'opinione pubblica.

La mancata equiparazione normativa tra mezzi di informazione tradizionali e digitali lascia intendere che i legislatori nazionali non considerino ancora le piattaforme come pienamente integrate nel sistema mediatico. In questo contesto, il Regolamento europeo sulla libertà dei media (n. 1083/2024) si propone di garantire una tutela sovranazionale dell'informazione professionale, imponendo alle piattaforme digitali il riconoscimento di un equo compenso agli editori per i contenuti utilizzati. Tuttavia, l'attuazione di tale principio rimane problematica: i dati raccolti dal 2019 indicano che le grandi piattaforme continuano a sottrarsi agli obblighi di compensazione economica nei confronti delle testate giornalistiche, limitando di fatto la sostenibilità del giornalismo professionale.

**SEMINARIO 9**  
**19 MARZO 2025**  
**CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE E DEMOCRAZIA: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

In conclusione, sebbene i recenti interventi normativi rappresentino un passo avanti significativo, la persistenza di un approccio incentrato sulla protezione del mercato piuttosto che sul pluralismo informativo rischia di minare le basi della democrazia partecipativa.

Sembra dunque necessario rafforzare i meccanismi di formazione di un'opinione pubblica consapevole, agendo in maniera coordinata e incisiva a livello europeo, impedendo che nuove forme di intermediazione digitale – come quelle operate da piattaforme quali *Meta*, *X* o *TikTok* – consolidino un'influenza pervasiva e opaca, alimentando la disinformazione e ampliando la frattura tra la società rappresentata e la società reale.

**SEMINARIO 9**  
**19 MARZO 2025**  
**CONTRASTO ALLA DISINFORMAZIONE E DEMOCRAZIA: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI  
STUDI INTERNAZIONALI,  
GIURIDICI E STORICO-POLITICI



Fondazione CSF

# L'UNIONE EUROPEA: UNA BUSSOLA IN UN MONDO IN TEMPESTA?

CICLO DI SEMINARI UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO –  
CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO  
RESPONSABILI SCIENTIFICI: PROF.SSA PAOLA BILANCIA, PROF. FILIPPO  
SCUTO, PROF. GIOVANNI CAVAGGION

RELAZIONE FINALE  
A CURA DI MARTINA D'ANDREA

