



Rivista N°: 1/2023

DATA PUBBLICAZIONE: 13/03/2023

AUTORE: Giovanni Pitruzzella\*

## IDENTITÀ, LINGUAGGIO E INTEGRAZIONE EUROPEA\*\*

### IDENTITY, LANGUAGE AND EUROPEAN INTEGRATION

*Sommario: 1. Il linguaggio e la costruzione dell'identità. - 2. L'integrazione attraverso il diritto e il dominio del linguaggio giuridico nell'esperienza dell'Unione europea. - 3. I mutamenti del linguaggio: la "Commissione geopolitica" e l'"autonomia strategica" dell'Unione. - 4. La guerra in Ucraina e l'adozione del linguaggio della puissance. - 5. Novità nel linguaggio della giurisprudenza: l'integrazione attraverso i valori; in particolare, la rule of law. - 6. Una parola chiave: la solidarietà e NGEU. - 7. La politica dell'energia: dal linguaggio del mercato al linguaggio della geopolitica. - 8. Il mutamento del linguaggio come espressione di una trasformazione dell'identità europea e come strumento per orientare il futuro: verso un'Unione più "politica"?*

### 1. Il linguaggio e la costruzione dell'identità

Il linguaggio concorre a costruire l'identità<sup>1</sup>. Noi definiamo noi stessi e gli altri in base a ciò che diciamo. Ciò vale sia per l'identità individuale che per le identità collettive.

Ciò che diciamo, il linguaggio che adoperiamo crea, infatti, una comunità e ricostituiamo la nostra cultura nel linguaggio<sup>2</sup>. Tuttavia il linguaggio non è stabile ma mutevole, continuamente ricreato da coloro che parlano, a loro volta rigenerati sia come individui che come comunità proprio da ciò che dicono.

---

\* Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, già Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Palermo.

\*\* Relazione al XXXVII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Lingua Linguaggi Diritti" giovedì 27, venerdì 28 e sabato 29 ottobre 2022, Università degli Studi di Messina. Lo scritto esprime le opinioni personali dell'autore e non impegna l'Istituzione europea di cui fa parte.

<sup>1</sup> J. EDWARDS, *Language and Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009 p. 15 ss.

<sup>2</sup> J. BOYDE WHITE, *Quando le parole perdono il loro significato*, (1984), tr. It Milano, Giuffrè, 2010, p.4.

Tucidide, quando voleva indicare il suo smarrimento a causa della grande confusione creata in Grecia dalla guerra del Peloponneso, tra l'altro, ci dice che le parole avevano perso il loro significato. Termini greci, quali coraggio, codardia, lealtà, virilità, debolezza e moderazione, un tempo sicuro riferimento per i valori di quel mondo, cambiano il loro significato corrente ed il loro ruolo nel pensiero e nella vita. Ciò che prima sarebbe passato per insensata avventatezza, ora veniva chiamato assoluta lealtà nei confronti dei propri amici; ciò che prima sarebbe stato apprezzato come prudente lungimiranza, ora veniva condannato come codardia.<sup>3</sup>

Il mutamento linguistico in realtà esprimeva un mutamento del mondo e dell'individuo. Come osserva James Boyd White, "il mutamento del linguaggio evidenziato da Tucidide... è, in parte, causato da eventi di altra natura, come quelli bellici che solo in parte sono verbali; ma i mutamenti linguistici, a loro volta, influiscono sul corso e sulla natura della guerra, contribuendo a definirne il senso. Il processo è reciproco anche secondo un'altra prospettiva, dal momento che il cambiamento è causato, coscientemente o meno, dalle azioni di singoli individui, i quali agiscono sul linguaggio e sugli eventi del loro mondo, e allo stesso tempo, ne sono fortemente influenzati. Quando il linguaggio cambia di significato, anche il mondo di cui facciamo parte, viene ad esserne modificato".<sup>4</sup> In fin dei conti, noi agiamo con le parole. L'uso del linguaggio esprime il mondo in cui viviamo ma al tempo stesso è, più o meno intenzionalmente, diretto a plasmarlo.

In questa sede, concentrerò l'attenzione sui mutamenti avvenuti nel linguaggio usato da alcune istituzioni europee. Questi mutamenti sono espressione di alcune spinte alla trasformazione dell'identità dell'Unione, che da macchina giuridica va assumendo i toni di un'Unione più "politica", anche se si tratta di trasformazioni in corso e dagli esiti per nulla scontati.

"Ci sono decenni in cui non accade nulla e ci sono settimane dove accadono decenni". Queste parole apocrife attribuite a Vladimir Lenin, si riferivano al rapido crollo della Russia zarista cento anni fa. Oggi, di fronte alla corsa della storia, probabilmente Lenin avrebbe detto che ci sono decenni che valgono secoli. Il rapido mutamento del linguaggio riflette questa accelerazione della storia e in parte la influenza. Il mutamento del linguaggio usato negli ultimi anni dalle principali istituzioni dell'Unione europea riflette i grandi cambiamenti del contesto e dell'azione dell'Unione ma al tempo stesso concorre a plasmarla, ridefinendone l'identità.

## **2. L'integrazione attraverso il diritto e il dominio del linguaggio giuridico nell'esperienza dell'Unione europea**

Il linguaggio prevalentemente usato dalle istituzioni europee è stato quello del diritto. Perché l'identità delle Comunità europee, prima, e dell'Unione poi è stata definita soprattutto in termini giuridici. Già la Comunità economica europea, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla storica sentenza van Gend & Loos, è stata qualificata come "un ordine

---

<sup>3</sup> J. BOYDE WHITE, *Op. cit.*, p. 5

<sup>4</sup> J. BOYDE WHITE, *Op. cit.*, p.13 ss.

giuridico di tipo nuovo del diritto internazionale". La Comunità è innanzitutto un ordinamento giuridico, una macchina giuridica che agisce essenzialmente attraverso gli strumenti del diritto.

Da qui è stato breve il passo ad assumere un atteggiamento originale: i principali problemi che le Comunità e poi l'Unione dovevano affrontare sono stati analizzati, ricostruiti e risolti come se fossero problemi giuridici, usando gli arnesi e il linguaggio dei giuristi. Se si riteneva che un'azione o una politica fosse lodevole, si sosteneva che fosse contenuta in un atto legislativo precedente o superiore, conseguenza inevitabile dell'applicazione logica di regole piuttosto che di un atto di potere sovrano. Solo il disaccordo tecnico e giuridico era consentito, quasi mai quello politico.

Un buon esempio della fissazione dell'UE per le regole è raccontato da Hans Kribbe, nel suo libro *The Strongmen: European Encounters with Sovereign Power*.<sup>5</sup> L'Autore cita la decisione della Commissione, nel 2015, di obbligare i rivenditori ad apporre sui prodotti provenienti dagli insediamenti israeliani un'etichetta che indicasse che tali prodotti non erano "fabbricati in Israele" ma in un territorio occupato illegalmente. Sembrava un'allusione neanche troppo velata al fatto che se Israele avesse continuato a costruire insediamenti oltre i suoi confini riconosciuti, sarebbero potute seguire altre sanzioni commerciali. La bacchettata a Israele è stata comunque un atto politico e divisivo. Il primo ministro israeliano, Benjamin Netanyahu, ha sottolineato con rabbia che la creazione di etichette speciali per gli ebrei ricorda il periodo nazista. Ma un dibattito politico su Israele e sul processo di pace in Medio Oriente non si è mai concretizzato. I funzionari dell'UE hanno sostenuto che la misura derivava semplicemente dalle norme sull'etichettatura introdotte negli anni '90 per far fronte al morbo della mucca pazza. Non si trattava di essere "pro" o "contro" Israele, hanno spiegato. Si trattava solo di applicare le norme sull'indicazione di origine. Le etichette Made in Israel, infatti, non potevano essere utilizzate per prodotti fabbricati altrove, ma dovevano essere etichettate come "insediamento israeliano" o "territorio occupato da Israele". Non è stato necessario un grande dibattito. È bastato che la Commissione emettesse una breve "nota interpretativa", che spiegava come dovevano essere applicate le norme sull'etichettatura, per far passare la decisione".

Ovviamente, nessuno a Bruxelles è stato improvvisamente preso dal desiderio di applicare in modo più accurato le norme sull'indicazione di origine, né c'è stato un allarme alimentare legato ai prodotti degli insediamenti. Si trattava di un'Europa che usava il potere del suo mercato per fare pressione su Gerusalemme e mantenere vive le speranze di un accordo di pace in Medio Oriente. Eppure nessuno ha voluto affermare che questo fosse l'obiettivo della mossa. Era la giusta strategia politica da perseguire e un uso sensato del potere europeo? La domanda non poteva nemmeno essere posta o discussa perché la decisione non era, ufficialmente, una strategia politica. È stato il risultato dell'applicazione delle regole dell'UE piuttosto che un atto di potere.

L'Unione europea è stata costruita sul rifiuto del potere, su un progetto di riconciliazione intraeuropea e non su una logica di proiezione esterna del potere; sull'esemplarità, non sulla

---

<sup>5</sup> H. KRIBBE, *The Strongmen. European Encounters with Sovereign Power*, Newcastle, 2020.

reciprocità. Così, l'iniziale Comunità è stata costruita su temi non strategici, in particolare la realizzazione del mercato unico, l'apertura dei mercati mondiali, e in una fase successiva l'"Europa dei diritti", ed ha avuto come suo mezzo il diritto. Tutto ciò, peraltro, era coerente con i caratteri dell'ordine mondiale bipolare in cui gli Stati Uniti assicuravano la difesa e la sicurezza degli alleati europei di fronte al blocco imperniato sull'URSS.

*Integration through Law* è stata l'espressione fortunata che, a partire dagli studi fondamentali di Mauro Cappelletti, Monica Seccombe e Joseph Weiler (1986), è servita a caratterizzare il processo di integrazione europea, in cui il diritto è al tempo stesso l'oggetto e il mezzo dell'integrazione.<sup>6</sup>

Ma con il cambiamento degli equilibri geopolitici, l'ascesa della Cina, lo spostamento dell'asse della politica estera americana nel Pacifico, il risorgere della vocazione imperiale della Russia, le tendenze neottomane della Turchia di Erdogan, l'instabilità del Nord Africa, questa identità dell'Europa quale macchina giuridica che usa il linguaggio del diritto, è stata sottoposta a critiche e tensioni. Come ha detto Sigmar Gabriel, ex ministro degli Esteri tedesco (SPD): "In un mondo di carnivori geopolitici, gli europei sono gli ultimi vegetariani. Senza il Regno Unito, diventeremo vegani".

Tuttavia, nell'arena internazionale il linguaggio prevalentemente adottato dall'Unione è rimasto a lungo quello del diritto. Per definire la postura internazionale dell'Unione è usata l'espressione *global standard setting*. L'Unione grande forza regolatrice di un mercato interno che è una delle aree economiche più attrattive del mondo, impone le sue regole sul piano globale. Per la semplice ragione che chi vuole entrare in questo mercato deve rispettarne le regole e poiché per le imprese globali è antieconomico produrre seguendo regole differenziate, alla fine è più conveniente adeguarsi agli standard europei. L'emblema di questo successo regolatorio è il GDPR. In tale capacità consiste quello che dopo il fortunato libro di Anu Bradford si chiama il *Bruxelles effect*.<sup>7</sup> Non è il linguaggio della potenza, ma il linguaggio del diritto che ha fatto dell'Europa – secondo l'espressione di Tommaso Padoa Schioppa - una "forza gentile".<sup>8</sup>

### **3. I mutamenti del linguaggio: la "Commissione geopolitica" e l'"autonomia strategica" dell'Unione**

Qualche anno dopo, però, il linguaggio adoperato è molto diverso. La nuova Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel 2019, ha definito la nuova Commissione una "commissione geopolitica" e il significato della novità linguistica è stato chiarito dall'invito dell'Alto rappresentante Joseph Borrell che ha affermato che l'Europa deve imparare a usare il "linguaggio del potere".

---

<sup>6</sup> M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE, J. WEILER, *Integration Through Law*, de Gruyter, Berlino, 1986.

<sup>7</sup> A. BRADFORD. *The Bruxelles effect. How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

<sup>8</sup> T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa Forza gentile*, Bologna, Il Mulino, 2001.

La Commissione definisce sé stessa e il suo compito senza più usare parole e figure tratte dalla tecnica giuridica, ma utilizza un lessico inedito, tratto dal linguaggio della politica di potenza. Precedentemente la Commissione era definita e si autorappresentava come la “*Gardiennne des Traités*”, cioè in ruolo essenzialmente giuridico, o come “motore dell’integrazione” che, come abbiamo già detto, era un’integrazione giuridica. Ora, invece, è la geopolitica che ne definisce ruolo e obiettivi principali.

La geopolitica è innanzitutto una politica di potenza; la *puissance* come la chiamano i francesi. Invece di affidarsi al diritto o al mercato, gli attori usano il potere per raggiungere i loro obiettivi. Tutto ciò si esprime in forme, mezzi e modi differenti. Tutto dipende dalla situazione. Il potere militare e la minaccia di entrare in conflitto fanno parte dell’arsenale. Un Paese che possiede altri fattori di cui altri hanno bisogno (risorse, credito, tecnologia, porti, vaccini) ha diversi mezzi di pressione, così come uno che può impedire l’accesso a questi mezzi<sup>9</sup>; oggi poi la potenza si esercita soprattutto influenzando o bloccando le reti – infrastrutturali, finanziarie, commerciali, tecnologiche, ecc. – che hanno dato vita a un mondo fortemente interdipendente<sup>10</sup>.

La svolta linguistica menzionata è stata preceduta dall’uso di un’altra espressione, strettamente correlata, quella di “autonomia strategica”. Essa si afferma progressivamente dopo che l’Europa ha subito due shock: Brexit (2016) e l’elezione di Donald Trump con il successivo cambiamento della postura americana nei confronti dell’Europa, che ha posto in crisi sia la tradizionale dipendenza dagli USA per quanto riguarda la protezione militare sia l’integrazione economica tra le due sponde dell’Atlantico.

In realtà, questa espressione ha sempre avuto una certa ambiguità, perché ha assunto significati diversi, ciascuno espressione di una diversa concezione dell’Unione europea. L’autonomia strategica europea è stata utilizzata per la prima volta dal Consiglio Affari Esteri dell’Unione Europea del dicembre 2013 in riferimento alla sicurezza e alla difesa. Pur non essendo definita esplicitamente, è stata elevata ad ambizione strategica più ampia nella Strategia globale dell’UE del 2016, concordata subito dopo il referendum sulla Brexit ma quando l’Unione comprendeva ancora 28 Stati membri. Pochi mesi dopo, nel Piano di attuazione dell’UE in materia di sicurezza e difesa, è stata fornita una definizione non vincolante: l’autonomia strategica è la capacità dell’UE di agire in materia di sicurezza e difesa insieme ai partner quando può, da sola quando deve farlo.

A questa accezione se ne è affiancata però un’altra, che qualcuno ha definito “economy plus”. Consisteva nel riaffermare il legame atlantico in materia di sicurezza, ma separando per quanto possibile i problemi strategici da quelli economici e cercando di pagare il minimo sindacale in termini di sforzo per la difesa. Consisteva soprattutto nel cercare di ricavare il massimo di spazio di autonomia nei rapporti economici; in primo luogo, con la Cina ma anche con la Russia. Essa è stata popolare soprattutto in Germania, per ragioni economiche ma anche a causa dal pacifismo radicato nel popolo tedesco dopo le tragedie del secolo scorso. L’impulso non è rimasto limitato alla Germania e anch’esso non manca di logica; dopo tutto l’UE è

---

<sup>9</sup> L. van MIDDELAAR, *Le réveil géopolitique de l’Europe*, Collège de France Editions, Paris, 2022, p.11 ss.

<sup>10</sup> M. LEONARD, *The Age of Unpeace. How Connectivity Cause Conflict*, Bantam Press, 2021.

debole sul piano militare ma forte su quello economico e molto più dipendente dal commercio internazionale di quanto lo siano gli USA. È come se, avendo deciso che le questioni relative alla sicurezza saranno comunque trattate con l'alleato americano e in prevalenza in seno alla NATO, il problema fosse risolto lasciandoci liberi di badare agli affari. È interessante notare con quanta facilità le discussioni fra europei sull'autonomia strategica siano scivolati esclusivamente sul terreno economico. Un recente documento ispano-olandese sull'autonomia strategica, che peraltro contiene considerazioni e proposte interessanti, ignora completamente le questioni relative alla sicurezza<sup>11</sup>.

Nel frattempo, la crisi sanitaria determinata dal Covid-19, rivelando le falle delle filiere dell'Unione in settori strategici, ha reso l'autonomia strategica una nuova priorità per l'Unione, estendendola ad altri settori. Così, la nuova politica commerciale, presentata il 18 febbraio 2021 dalla Commissione europea, si basa sul concetto di "autonomia strategica aperta", la cui ambizione è quella di conciliare il valore dell'apertura, al centro del progetto europeo, con la resilienza delle filiere produttive. La nuova politica industriale della Commissione, presentata nella primavera del 2021, si pone l'obiettivo di "ridurre la dipendenza dell'Unione" in alcuni "ecosistemi industriali critici". Il Consiglio europeo del novembre 2020 ha dichiarato che è importante raggiungere l'autonomia strategica nei settori della salute, della difesa, dello spazio, del digitale, dell'energia e delle materie prime critiche.

Se l'espressione "autonomia strategica" è al centro del dibattito europeo, la sua portata rimane controversa, come dimostra l'emergere dell'ossimoro "autonomia strategica aperta", utilizzato nel contesto della nuova strategia di politica commerciale europea. L'attuale strategia europea equivale ad ammettere un certo grado di dipendenza dal mondo esterno, pur ponendo dei limiti su questioni essenziali: ad esempio, l'estrema concentrazione delle filiere produttive in alcuni Paesi asiatici, la posizione eccessivamente dominante degli Stati Uniti in diversi settori tecnologici o le massicce importazioni europee di materie prime. L'obiettivo dell'autonomia strategica riflette quindi la ricerca di "indipendenza nell'interdipendenza".

#### **4. La guerra in Ucraina e l'adozione del linguaggio della puissance**

Le ambiguità lessicali sembrano comunque sparire dopo il 24 febbraio del 2022 quando la Federazione Russa avvia l'invasione dell'Ucraina provocando la reazione compatta degli USA, degli Stati europei, e della stessa Unione europea che adottano ripetutamente dei pacchetti di sanzioni economiche nei confronti della Federazione Russa e forniscono materiale bellico all'esercito ucraino. Il ritorno della guerra calda sul suolo europeo segna la riaffermazione dell'autonomia del politico, irriducibile ad altre sfere dell'esperienza umana, come l'economia.

Espressione di tale mutamento è la politica delle sanzioni economiche adottate dal Consiglio per colpire non solo singoli oligarchi vicini al Presidente Putin, ma anche il sistema

---

<sup>11</sup> ASSEMBLEE NATIONALE, *Rapport d'information par la Commission des Affaires étrangères sur le sujet de l'autonomie stratégique de l'Union européenne*, Parigi, 16 dicembre 2021.

bancario russo, a impedire alla Russia di continuare a far parte del sistema internazionale dei pagamenti e a bloccare le relazioni commerciali tra le imprese europee e soggetti della Federazione Russa. Rispetto al 2015 quando un obiettivo di politica estera – scoraggiare lo Stato di Israele dall’espandersi nei territori palestinesi – era perseguito con gli strumenti giuridici e il linguaggio propri della tutela del consumatore, sembra di trovarsi in un’altra era. C’è dichiaratamente un obiettivo politico – costringere la Russia a fermare l’invasione dell’Ucraina – che viene perseguito con forme di *connectivity war*, bloccando le relazioni commerciali e finanziarie con la Federazione Russa per condizionarne il comportamento e impedirle di conseguire quegli obiettivi geopolitici che l’hanno portata a invadere l’Ucraina.<sup>12</sup> L’Unione si è spinta su un terreno in cui deve adottare il linguaggio della *puissance*.

Il terzo discorso sullo stato dell’Unione, tenuto davanti al Parlamento europeo a Strasburgo nel 2022, rafforza l’uso di questo linguaggio. La presidente Ursula von der Leyen ha sottolineato come “mai prima d’ora questo Parlamento si è trovato a discutere lo stato della nostra Unione mentre sul suolo europeo infuriava la guerra”. La presenza, quale ospite d’onore, di Olena Zelenska, moglie del Presidente dell’Ucraina, è stato un segnale importante e inequivocabile sulla linea che intende mantenere l’Unione europea. La guerra scatenata da Putin sta già cambiando l’Europa. Non ci si può cullare nella illusione che sia una sorta di incresciosa parentesi, simmetrica alla miopia con cui si è guardato al regime di Putin persino dopo l’invasione della Crimea nel 2014 e malgrado il suo sostegno a movimenti nazionalisti antieuropei. Ma all’invasione del 24 febbraio scorso l’Ue e gli Stati membri hanno reagito con compattezza: invio di armi al paese invaso, 19 miliardi di euro di assistenza finanziaria, accoglienza di milioni di rifugiati ucraini, sanzioni senza precedenti (e destinate a restare) al regime russo. La presidente Von der Leyen è andata al cuore della questione: “È una guerra contro la nostra energia, la nostra economia, i nostri valori e il nostro futuro. È uno scontro tra l’autocrazia e la democrazia”. Con una decisa autocritica: “uno degli insegnamenti che abbiamo tratto da questa guerra è che avremmo dovuto dare ascolto a chi conosce Putin”.

Un discorso questo che enfatizza la dimensione geopolitica dell’Unione. Adottare il linguaggio della geopolitica, infatti, implica la rappresentazione di un sé collettivo contrapposto agli altri. Rappresentarsi collettivamente come “noi” impone di pensare gli altri collettivi come “loro”.<sup>13</sup> Portando al punto estremo questa dialettica arriviamo alla contrapposizione di Carl Schmitt tra amico e nemico quale essenza della politica.<sup>14</sup> La Presidente della Commissione europea rappresenta così la guerra ucraina come un conflitto tra democrazia e autocrazia. “Noi” ci definiamo sulla base dei valori della democrazia liberale e ci contrapponiamo a “loro” che li negano e la guerra attesta che si tratta di una contrapposizione esistenziale. Poco dopo il discorso sullo stato dell’Unione è stato adottato il 21 marzo 2022 dal Consiglio “Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un’Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionale”.

---

<sup>12</sup> M. LEONARD, *Connectivity War. Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*, European Council of Foreign Relations, Londra, 2016.

<sup>13</sup> F. ENCEL, *Les voies de la puissance. Penser la géopolitique au XXIe siècle*, Parigi, Odile Jacob, 2022, p.19 ss.

<sup>14</sup> C. SCHMITT, *Il concetto di ‘politico’*, (1932), ora in Id., *Le categorie del ‘politico’*, cit., p. 101 ss.

Nell'introduzione al documento si definiscono gli obiettivi nel modo seguente: "A fronte dell'accresciuta ostilità del contesto di sicurezza, dobbiamo compiere un deciso salto di qualità e aumentare la nostra capacità e la nostra volontà di agire, rafforzare la nostra resilienza e garantire solidarietà e assistenza reciproca. La solidarietà tra gli Stati membri è espressa all'articolo 42, paragrafo 7, TUE. L'UE deve accrescere la propria presenza, efficacia e visibilità nel suo vicinato e sulla scena mondiale attraverso sforzi e investimenti congiunti. Insieme possiamo contribuire a plasmare il futuro globale perseguendo una linea d'azione strategica. Dobbiamo agire come un attore politico forte e coerente per difendere i valori e i principi alla base delle nostre democrazie, assumerci maggiori responsabilità per la sicurezza dell'Europa e dei suoi cittadini e sostenere la pace e la sicurezza internazionali, nonché la sicurezza umana, insieme ai nostri partner, pur riconoscendo il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri". Segue l'indicazione di una serie di azioni, di strumenti, di investimenti necessari per raggiungere l'obiettivo nei prossimi anni.

Il linguaggio resta la spia delle grandi trasformazioni in atto e lo stesso linguaggio è impiegato per indirizzare queste trasformazioni. Il linguaggio del diritto e del mercato cede il passo a quello della politica di potenza e della geopolitica. Anche quando si utilizzano termini vecchi, come quello di "Comunità" essi assumono significati nuovi perché non hanno più come punto di riferimento l'economia ma la geopolitica. In questa prospettiva si inserisce la proposta del Presidente francese Emanuel Macron e del Cancelliere tedesco Olaf Scholz secondo cui, per affrontare l'emergenza geopolitica, occorrerebbe ridisegnare le relazioni dell'Unione europea con il suo vicinato. Entrambi riconoscono che l'allargamento dell'UE è necessario, ma sottolineano anche che prima è necessaria una profonda riforma istituzionale dell'UE. La loro proposta ritiene che le sfide geopolitiche facciano sì che l'UE abbia un interesse cruciale a portare stabilità nel suo vicinato, assicurando l'allineamento geopolitico con l'UE, limitando il potere di ricatto di Stati esterni e autoritari, sostenendo democrazie più resistenti e rafforzando lo Stato di diritto. La proposta, pertanto, è di creare una "Comunità politica europea" (CPE), che ha avuto il suo primo vertice il 6 ottobre 2022, e che potrebbe fungere sia da ponte verso un'eventuale UE più grande sia da quadro per un partenariato su scala continentale.<sup>15</sup>

C'è una torsione dell'identità europea, che è rappresentata dall'affermazione dell'uso del linguaggio della geopolitica e dall'impiego dell'espressione "autonomia strategica". In entrambi i casi l'accento è posto sull'indipendenza sul piano esterno e sull'autonomia sul piano interno, sulla capacità di proteggere gli interessi strategici della comunità politica (in primis la propria esistenza) e di tutelare i propri valori. Significati che si avvicinano a quelli di un vocabolo classico del lessico politico-costituzionale, quello di sovranità. Un termine tabù in un'Unione europea che storicamente è nata proprio per limitare la sovranità degli Stati principalmente al fine di evitare il ripetersi degli orrori del "secolo breve". Ma a rompere il tabù ci ha pensato il Presidente francese Emanuel Macron che, nel suo discorso alla Sorbona del 2017, ha difeso una "sovranità europea", che esprime l'aspirazione dell'Unione a rafforzare il proprio

---

<sup>15</sup> F.C. MAYER, J. PISANI-FERRY, D. SCHWARZER, S. VALLEE, *Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community*, (2022), Policy Contribution 15/2022, Brugel.



potere e a incarnare un'identità politica condivisa sulla scena internazionale. In questo discorso, il Presidente della Repubblica ha menzionato la protezione delle frontiere, la politica estera, l'ecologia, la tecnologia digitale e l'economia (comprese l'industria e la moneta). In diverse altre occasioni ha completato le sue osservazioni menzionando anche la sovranità alimentare, tecnologica, sanitaria e spaziale.

Al nuovo linguaggio della potenza sul piano esterno corrisponde il linguaggio dei valori sul piano interno. Nei tempi recenti, l'Unione si caratterizza sempre più come una "Unione di valori". La *puissance* sul piano delle relazioni internazionali può esistere se, sul piano interno, esiste una compattezza, un'unità politica, che quindi va ben oltre l'integrazione giuridica. L'Unione sempre più frequentemente adotta il linguaggio dei valori, che acquistano un ruolo crescente nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia. I valori condivisi tra gli Stati membri e i popoli europei costituiscono il fondamento dell'Unione.

## **5. Novità nel linguaggio della giurisprudenza: l'integrazione attraverso i valori; in particolare, la rule of law**

La "storica" sentenza della Grande Sezione del 27 febbraio 2018, Associazione sindacale dei giudici portoghesi (C-64/16 - EU:C:2018: 117) ha ritenuto di "primaria importanza" preservare l'indipendenza degli organi giurisdizionali al fine di assicurare il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione (ricavato dall'art. 19 TUE). La Corte di giustizia ha collegato i suddetti principi al valore dello Stato di diritto consacrato dall'art. 2 TUE e ha sottolineato come l'Unione si fonda su alcuni valori comuni agli Stati membri, tra cui, appunto, quello dello Stato di diritto.

Più recentemente, nelle sentenze in seduta Plenaria del 16 febbraio 2022 Ungheria c. Parlamento e Consiglio (C-156/21 EU:C:2022:97) e Polonia c. Parlamento e Consiglio (C-157/21 - EU:C:2022:98), i cosiddetti *Conditionality Judgments*, la Corte di giustizia, ha ritenute infondate due azioni di annullamento avviate dall'Ungheria e dalla Polonia contro il regolamento 2020/2022 che ha introdotto un meccanismo di condizionalità orizzontale. In tali sentenze la Corte ha sostenuto che "l'art. 2 TUE non è semplicemente una dichiarazione di linee guida politiche o di intenzioni, ma contiene i valori che... sono una parte integrante dell'identità dell'UE come ordine giuridico comune, valori che hanno una concreta espressione in principi, comprese delle obbligazioni vincolanti per gli Stati".

Il riferimento esplicito ai valori su cui si fonda l'Unione non era presente nelle prime sentenze che hanno posto i capisaldi dell'architettura costituzionale europea, come quella riguardante il principio dell'effetto diretto (van Gend & Loos) e quella sul primato del diritto dell'Unione (Costa c. Enel). La giurisprudenza recente, invece, contiene una forte sottolineatura del ruolo dei valori comuni come fondamento del diritto dell'Unione. Esiste un corpo ormai consistente di pronunce sull'indipendenza dei giudici che hanno collegato il suddetto principio al valore dello stato di diritto. Ma anche in altri campi i valori di cui all'art. 2 TUE sono utilizzati dalla Corte, che riconosce – per usare l'efficace espressione della Giudice Lucia S. Rossi – "il

valore giuridico dei valori”. Come ha osservato in sede extragiudiziaria il Presidente della Corte di giustizia Koen Lenaerts, l’Unione è “in primo luogo e soprattutto, una ‘Unione di valori’”.<sup>16</sup>

La teoria dei valori ha occupato un posto importante nel dibattito costituzionalistico novecentesco, specie in Germania e in Italia. Naturalmente non è questa la sede per effettuarne una sintesi. Piuttosto, schematizzando al massimo, possiamo cogliere in esso due opposti atteggiamenti. Da una parte, la “tirannia dei valori” teorizzata da Carl Schmitt, che, sulla scia di Max Weber, evidenziava la loro pulsione assolutistica, che ne può fare il propellente di scontri e conflitti non componibili pacificamente.<sup>17</sup> Dall’altra, la teoria della costituzione come ordinamento del processo di integrazione di Rudolf Smend, che individuava l’essenza della politica, piuttosto che nella schmittiana contrapposizione amico-nemico, nella realizzazione dell’integrazione delle parti separate che compongono una società pluralistica. Vi è l’integrazione personale, basata sulla leadership che ha il compito principale tenere unito il gruppo politico; vi è l’integrazione funzionale che si basa sulle procedure che non hanno uno scopo predeterminato, come le procedure elettorali e parlamentari; vi è infine l’integrazione materiale, basata sui valori.<sup>18</sup> A differenza dei valori antagonisti di Carl Schmitt, qui si tratta di valori condivisi tra le parti e tra loro compatibili, che sono la base del processo di integrazione e che devono essere costantemente aggiornati.

A questo tipo appartengono i valori menzionati dall’art. 2 TUE e utilizzati dalla Corte. Sono i valori che fanno parte delle tradizioni costituzionali comuni e che sono stati accettati dagli Stati che sono entrati a far parte dell’Unione in fasi successive della storia dell’integrazione europea. Diventare un membro dell’Unione è per lo Stato un *constitutional momentum* perché in quel momento esso ha accettato e condiviso i valori su cui si fonda l’Unione. Lo ha detto chiaramente la Corte di giustizia nella sentenza della Grande Sezione del 29 marzo 2022 Getin Noble Bank (C- 132/20 - EU:C: 2022:235).

Adottare il linguaggio dei valori ha precise conseguenze. Avere in comune i valori fondativi degli ordinamenti costituzionali nazionali e impegnarsi a tutelarli e a promuoverne la realizzazione significa creare dei vincoli di solidarietà tra i popoli e gli Stati membri ancora più forti di quelli che derivano dalla creazione di un mercato unico, di una moneta unica, di un’Area di libertà e di sicurezza e di giustizia comune, significa infatti approdare a quell’*idem sentire de re publica* che è alla base di un’unione politica. Inoltre, mentre i principi sono i protagonisti delle operazioni di bilanciamento, i valori tendono alla piena realizzazione e a imporsi nei confronti di ciò che, per usare la terminologia di Carl Schmitt, è “non valore”. Non è un caso che la Corte di giustizia ha affermato - nel caso *Repubblika* (sentenza del 20 aprile 2021, C-896/19 - EU:C:2021:311) – che uno Stato membro non può modificare la sua legislazione in maniera tale da portare ad una riduzione del livello di protezione della *rule of law*. In altre parole, l’ordinamento giuridico dell’Unione vieta la “regressione dei valori”. I valori uniscono chi li condivide,

---

<sup>16</sup> K. LENAERTS, *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, in *The Columbia Journal of European Law (special issue)*, 2022.

<sup>17</sup> C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, (1960), tr.it., 2008, p.46 ss.

<sup>18</sup> R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, (1928), tr. It., Giuffrè, Milano, 1988, p. 177 ss.

ne fanno un'unità politica che si contrappone a chi non li accetta e pratica quelli che alla luce dei primi sono dei "non valori".

Quando la giurisprudenza parla del valore della *rule of law* dà di quest'ultima un'interpretazione sostanzialistica. Essa ricomprende non solo la necessità che l'esercizio dei poteri pubblici e ogni limitazione dei diritti siano fondati sulla legge, ma anche che la legge sia chiara e le sue conseguenze prevedibili e che non sia retroattiva, nonché il diritto dei privati a disporre di un ricorso effettivo, l'indipendenza dei giudici e il pluralismo effettivo dei mezzi di informazione. Democrazia e *rule of law* sono considerati non solamente compatibili, ma lo Stato di diritto è visto come una condizione della democrazia. Questo valore e i principi in cui si concretizza si oppongono a chi vuole rimanere al potere ad ogni costo, con la conseguenza che – come si ricava dalla sentenza *Repubblika* – le tendenze autoritarie non potranno in nessun caso essere tollerate.

L'Unione, però, non si fonda solamente sui valori della democrazia e dello Stato di diritto ma, come si ricava dalla giurisprudenza, su tutti quelli menzionati dall'art. 2 TUE. Quest'ultimo com'è noto, afferma che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. Si tratta dei valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne.

## **6. Una parola chiave: la solidarietà e NGEU**

Tra i valori cui sempre più frequentemente si fa riferimento c'è quello della solidarietà. La solidarietà designa comunemente la coscienza di una comunità di interessi in seno a un gruppo sociale e porta i soggetti che lo costituiscono a condividere i vantaggi e gli oneri in maniera che è considerata equa e equilibrata. La solidarietà è scritta nel preambolo del Trattato UE, che riprende quanto già scritto nel Considerato I del Trattato di Roma. Nel preambolo, infatti, si fa menzione alla volontà di "approfondire la solidarietà tra i loro popoli, nel rispetto della loro storia, della loro cultura e delle loro tradizioni".

Ma la solidarietà tra gli Stati e i popoli europei ha avuto non poche difficoltà a essere innalzata come una delle "parole d'ordine" dell'Unione, com'è stato evidente in occasione della crisi finanziaria del 2008-2011. In tale situazione, al contrario, la preoccupazione prevalente è stata sintetizzata nell'espressione "azzardo morale" di alcuni Paesi e gli interventi si sono svolti sotto l'insegna di un'altra parola d'ordine, quella di "austerità".

La reazione europea alla pandemia ha adottato un altro linguaggio.

Nel corso della crisi dovuta alla pandemia, la prima affermazione della solidarietà finanziaria si è avuta con il regolamento (EU) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, che ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE). Il Consiglio ha messo in piedi questo strumento con l'obiettivo di "permettere all'Unione di portare una risposta coordinata, rapida e efficace alla crisi nel mercato del lavoro, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri". Lo strumento permette di finanziare prestiti agli

Stati membri, per un ammontare che supera i 100 miliardi di euro, con risorse ottenute dall'UE tramite l'emissione di titoli di debito europeo. La base legale del regolamento è stata rinvenuta nell'art. 122 TFEU – al contrario del ESM che si fondava sull'art. 136 – il cui paragrafo 1 stabilisce che il Consiglio può decidere, “in uno spirito di solidarietà tra Stati membri”, le misure appropriate alla situazione economica, in particolare se delle gravi difficoltà riguardano l'approvvigionamento di certi prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

Poi c'è stato NGEU, che costituisce – secondo l'espressione usata da Koen Lenaerts e Stanislav Adam – una “tappa storica” nella realizzazione della solidarietà finanziaria.<sup>19</sup> I membri del Consiglio europeo hanno raggiunto l'accordo il 21 luglio 2020 sul Piano di rilancio NGEU, che mette a disposizione degli Stati 750 miliardi di euro sotto forma di grants (390 miliardi) e di loans (360) durante il periodo 2021-2026 (più precisamente gli impegni giuridici devono essere contratti entro il 31 dicembre 2023 e i pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026). Il comunicato stampa che è seguito a questo storico Consiglio europeo fa riferimento alla necessità di rafforzare la solidarietà tra gli Stati per fronteggiare la pandemia, attraverso uno sforzo comune senza precedenti e secondo un nuovo approccio che favorisca la convergenza, la resilienza e la trasformazione in seno all'EU. Per raccogliere le risorse finanziarie necessarie la UE emette propri titoli di debito pubblico, cioè si finanzia nei mercati internazionali a condizioni molto vantaggiose dove la UE beneficia di un tripla A, sicuramente più vantaggiose di quelle di numerosi Stati membri. Non si è trattato di un *Hamiltonian moment*, perché non sono stati europeizzati i debiti degli Stati membri. Nondimeno il piano di rilancio europeo con i suoi ingenti trasferimenti a favore degli Stati, secondo i loro differenti bisogni, è finanziato con debito europeo e per rimborsare questo debito gli Stati potranno essere chiamati a versare contributi aggiuntivi al bilancio dell'UE indipendentemente dalla quantità di risorse che hanno ottenuto grazie a NGEU. In questo modo si introduce una solidarietà finanziaria che è molto più accentuata rispetto a quella introdotta dopo la crisi del 2008-2011. Anche perché se l'erogazione dei fondi è condizionata dagli impegni presi da ciascuno Stato con il PNRR, a differenza dell'ESM la condizionalità non è finalizzata a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, ma a realizzare la ripresa, a rendere le economie degli Stati membri resilienti e a realizzare obiettivi occupazionali e sociali.

## **7. La politica dell'energia: dal linguaggio del mercato al linguaggio della geopolitica**

Il mutamento del linguaggio è ancora più marcato quando si passa ad esaminare l'approccio europeo all'energia e al gas. Tradizionalmente l'Unione si è occupata dell'energia e del gas nell'ottica del mercato interno dell'energia. I pacchetti di direttive che si sono succeduti si sono concentrati sulla creazione di un mercato europeo, superando le frammentazioni nazionali, che si aprisse davvero alla concorrenza, superando il predominio dei monopolisti na-

---

<sup>19</sup> K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux états membres et principe fédératif de l'Union européenne*, Parigi, Bruylant, pag. 405.

zionali verticalmente integrati, e che tutelasse i consumatori. Molto è stato fatto in questa direzione e per quasi due decenni i prezzi pagati dagli utenti finali sono stati contenuti. In questa materia l'Unione ha usato il linguaggio del mercato a cui successivamente si è aggiunto un nuovo linguaggio, quello del contrasto al cambiamento climatico e della sostenibilità. Anche se storicamente le politiche energetiche sono quelle più strettamente legate alla geopolitica l'Unione ha sempre evitato di parlarne.

Nel dicembre 2019, la Commissione europea ha introdotto l'*European Green Deal*, un ambizioso pacchetto di interventi regolatori e di sussidi volto a rendere l'economia dell'Unione europea sostenibile dal punto di vista ambientale. L'obiettivo è raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e trasformare la transizione in un'opportunità economica e industriale per l'Europa. Il *Green Deal* è un tentativo di trasformare l'economia europea e i modelli di consumo europei. Tuttavia – come hanno osservato subito dopo la sua approvazione da M. Leonard, J. Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra e G. Wolff<sup>20</sup> - poiché esso implica una revisione fondamentale del sistema energetico europeo e poiché occupa un posto così importante nell'agenda politica dell'UE, cambierà anche le relazioni tra l'UE e i Paesi vicini e ridefinirà le priorità politiche globali dell'Europa. Si tratta quindi di uno sviluppo di politica estera con profonde conseguenze geopolitiche.

In primo luogo, un cambiamento strutturale così radicale va a modificare – già prima della guerra in Ucraina - le modalità di commercio e di investimento dell'Europa. Nel 2019 l'UE ha importato prodotti energetici per un valore di oltre 320 miliardi di euro e più del 60% delle importazioni dell'UE dalla Russia era costituito da prodotti energetici. Una riduzione massiccia di questo flusso avrebbe comunque ristrutturato le relazioni dell'UE con i principali fornitori di energia. Paesi come la Russia, l'Algeria e la Norvegia sarebbero stati in definitiva privati del loro principale mercato di esportazione. Inevitabilmente, l'uscita dell'Europa dalla dipendenza dai combustibili fossili si ripercuote negativamente su una serie di partner regionali e può destabilizzarli economicamente e politicamente.

In secondo luogo, un'Europa più verde dipenderà maggiormente dalle importazioni di prodotti e materie prime che servono come input per l'energia pulita e le tecnologie pulite. Ad esempio, gli elementi di terre rare, di cui la Cina è il maggior produttore, sono essenziali per la produzione di batterie. Inoltre, l'Europa potrebbe rimanere un importante importatore netto di energia, ma questa dovrà essere verde, come l'idrogeno verde prodotto in zone del mondo ricche di sole.

In terzo luogo, il *Green Deal* avrà un impatto sulla competitività internazionale dell'Europa. Se le imprese europee si fanno carico di costi legati alla regolamentazione che i loro concorrenti stranieri non sostengono, diventeranno meno competitive sia a livello nazionale che all'estero. E se l'UE tenta di limitare questa perdita e di evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio imponendo tariffe sulle importazioni ricche di carbonio, rischia di essere accusata di distorsione del commercio internazionale. Questo potrebbe portare ad attriti con i

---

<sup>20</sup> M. LEONARD, J. PISANI-FERRY, J. SHAPIRO, S. TAGLIAPIETRA, G. WOLF, (2021) '*The geopolitics of the European Green Deal*', Policy Contribution 04/2021, Bruegel.

principali partner commerciali, in particolare quelli ad alta intensità di carbonio, se questi considerano un meccanismo di aggiustamento delle frontiere per il carbonio come una barriera commerciale illegale.

Ma soprattutto, il *Green Deal* è una politica estera perché il cambiamento climatico è un problema globale. Una transizione dal carbonio che si concentri solo sull'Europa non farebbe molto per mitigare il riscaldamento globale, dato che l'Europa rappresenta meno del 10% delle emissioni globali di gas serra. Peggio ancora, se il *Green Deal* si limita a spostare le emissioni di gas serra dell'Europa verso i suoi partner commerciali, non avrà alcun impatto sul cambiamento climatico. Anche solo per questo motivo, è necessario che l'UE spinga molto per ottenere accordi multilaterali ambiziosi e vincolanti sul contenimento del riscaldamento globale e che subordini alcuni dei suoi altri obiettivi a questa priorità assoluta.

L'European Green Deal ha quindi fortissime implicazioni geopolitiche e di politica estera e la sua attuazione avrebbe messo comunque a dura prova i rapporti con la Russia. Di questo però nei documenti ufficiali non si parlava. La svolta nell'atteggiamento dell'Unione in campo energetico si ha dopo la guerra in Ucraina e la decisione della Russia di rispondere alle sanzioni economiche e al sostegno militare alla Crimea, riducendo prima e bloccando poi le esportazioni di gas verso gli Stati membri dell'Unione, dando così origine ad una grave crisi energetica dovute alla carenza dell'offerta (gran parte dell'energia prodotta in Paesi come l'Italia e la Germania utilizza come risorsa il gas), che ha fatto innalzare i prezzi dell'energia e alimentato un'elevata inflazione.

Molto si è dibattuto e si dibatte sulla risposta europea alla crisi energetica, se essa sia tardiva, se gli egoismi nazionali stiano riprendendo il sopravvento sulla solidarietà, sulle misure tecniche da adottare. Ai fini dell'analisi che si sta svolgendo, però, è sufficiente osservare come il linguaggio dell'Unione sull'energia abbandona il terreno privilegiato dell'economia e del suo diritto per sottolineare l'interdipendenza tra energia e geopolitica.

L'8 marzo 2022, la Commissione ha chiesto una rapida eliminazione dei combustibili fossili russi e un'accelerazione del *Green Deal* europeo nella sua comunicazione *REPowerEU: Azione comune europea per un'energia più accessibile, sicura e sostenibile*. Poco dopo, in occasione del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2022, i leader hanno deciso che l'Unione europea eliminerà completamente la sua dipendenza dalle importazioni di gas, petrolio e carbone dalla Russia il prima possibile e hanno chiesto alla Commissione europea di sviluppare un piano completo e ambizioso entro la fine di maggio 2022. Questa richiesta è stata soddisfatta con la presentazione del piano *REPowerEU*. Esso mira a ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi, accelerando la transizione verde e unendo le forze per realizzare un sistema energetico più resiliente e una vera Unione dell'energia. Partendo dal pacchetto di proposte *Fit for 55* e completando le azioni sulla sicurezza dell'approvvigionamento e sullo stoccaggio dell'energia, i principali filoni d'azione del piano sono: risparmiare energia promuovendo l'efficienza energetica e migliorando la preparazione; diversificare le forniture energetiche; sostituire rapidamente i combustibili fossili accelerando la transizione energetica pulita dell'Europa e combinando in modo intelligente investimenti e riforme.

Il piano si concretizza in una serie di atti legislativi, come la proposta di regolamento approvata dal Consiglio nell'ottobre 2022 che, per massimizzare la complementarità, la coerenza e l'uniformità delle politiche e delle azioni intraprese dall'Unione e dagli Stati membri dirette a promuovere l'indipendenza e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, propone riforme e investimenti legati all'energia, stabilisce che essi devono essere definiti in un apposito "capitolo REPowerEU" dei piani di ripresa e resilienza.

Il mutamento di linguaggio tocca anche i settori più tradizionali dell'Unione dove dominava il linguaggio del mercato e del suo diritto. Pensiamo alle concentrazioni di imprese, un campo proprio del diritto della concorrenza dell'Unione che applica le regole volte ad assicurare mercati concorrenziali con l'obiettivo di perseguire il "benessere del consumatore". Ora il linguaggio della concorrenza si confronta e si mescola con quello della sicurezza, introdotto dal regolamento del 2019 sul controllo degli investimenti esteri.<sup>21</sup>

## **8. Il mutamento del linguaggio come espressione di una trasformazione dell'identità europea e come strumento per orientare il futuro: verso un'Unione più "politica"?**

In pochi anni si è realizzato un mutamento importante del linguaggio delle istituzioni europee. Nuove espressioni e nuove parole d'ordine si affermano mentre altre parole cambiano di significato. La Comunità economica europea, le Comunità, e poi l'Unione storicamente si sono rappresentate e hanno agito essenzialmente come una macchina giuridica che adotta il linguaggio del diritto. La "neutralizzazione", in termini schmittiani, ha connotato la vicenda europea.<sup>22</sup> La disputa giuridica sovente ha preso il posto del conflitto politico. Il dibattito che segue il linguaggio del diritto difficilmente può attrarre l'opinione pubblica e questo può concorrere a spiegare la debolezza della sfera pubblica europea. Ma giunti al livello attuale dell'integrazione giuridica, possiamo continuare a fare a meno di un'Unione più "politica"?

Al di là dei significati che intendiamo dare al concetto di politico, difficilmente non possiamo convenire sul suo carattere conflittuale e divisivo, rispetto a interessi e rispetto a valori confliggenti, sul piano esterno delle relazioni internazionali e sul piano interno della politica democratica, insieme al bisogno di tradurre il conflitto in ordine. Conflitto che, sul piano interno, per non avere effetti disgreganti richiede comunque una base di valori condivisi e l'individuazione di alcuni interessi generali, una solidarietà effettiva tra le parti, mentre sul piano esterno è necessaria la tutela di fondamentali interessi strategici, senza la quale, soprattutto in un "mondo di carnivori geopolitici", la stessa sopravvivenza dell'ordine politico interno è minacciata. Conflitto che, per produrre ordine, non sempre può essere risolto attraverso le tecniche del diritto ma impone l'adozione di una scelta, cioè di una decisione politica.

Il mutamento del linguaggio su cui ci siamo – certamente in maniera molto veloce e un po' asistemica – soffermati racconta di un processo di trasformazione dell'identità dell'Unione, della spinta – schematizzando al massimo – a passare dalla macchina giuridica

---

<sup>21</sup> G. NAPOLITANO, *Foreign Direct Investment Screening*, Bologna, Il Mulino, 2019, p.9 ss.

<sup>22</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, (1931), tr. It., Milano, Giuffrè, 1981, p.154 ss.

all'Unione politica. Certamente il giurista è consapevole delle deficienze, dei limiti, degli ostacoli che si frappongono a raggiungere quest'identità più politica dell'Unione. Tra le tante cose è sufficiente pensare al principio dell'unanimità che connota la politica estera e di sicurezza comune, che ostacola l'affermazione dell'Unione come attore geopolitico. Ma il mutamento delle parole non è solo la spia di un cambiamento culturale, ossia nel nostro caso di una nuova identità dell'Unione sia pure in fieri, ma è anche un modo per agire sul mondo, per orientarne gli sviluppi, per favorire insomma la concretizzazione dell'idea di un'Unione più politica.

Ancora sono molto incerti gli sviluppi futuri, e bisognerà vedere se il mutamento del linguaggio, su cui mi sono soffermato, per concretizzarsi in uno stabile mutamento della realtà istituzionale avrà bisogno semplicemente di nuove interpretazioni dei Trattati, di atti di diritto derivato, di coerenti scelte politiche, oppure se sarà necessario avviare un processo formale di revisione dei Trattati. Egualmente occorrerà interrogarci su come l'accentuazione del profilo politico dell'identità europea non vada a scapito del profilo giuridico dell'integrazione radicata nei valori dello Stato di diritto. Così come bisognerà vedere se il mutamento cui si è fatto riferimento riguarda solamente le élite europee e la rappresentazione che esse danno di sé stesse, oppure se si tratta di un mutamento che potrà radicarsi nei popoli europei, cogliendo lo *Zeitgeist* che sembra essere quello di un "ritorno a Hobbes", cioè di una richiesta di sicurezza in un mondo sempre meno confortevole.