



L'UNIONE FA LA FORZA, DI PACE

Se la Costituzione italiana dispone che la Repubblica "ripudia la guerra", l'Ue va molto più avanti: ha per scopo di "promuovere la pace". Il diritto che nasce dal basso. L'Europa che si fa nelle crisi. Riascoltare la voce di Helmut Schmidt e Kierkegaard.

di Sabino Cassese

L'ultimo a unirsi al coro dei critici è stato il presidente della Confindustria, Emanuele Orsini (Assemblea Confindustria, 26 maggio

ESERCIZI DI LETTURA / 11

2026), che l'ha fatto con giudizio, dicendo che "l'Europa è sempre più necessaria, ma deve cambiare strada e marcia". Ha notato che nessuno Stato europeo dispone da solo della massa critica necessaria per competere con Stati Uniti e Cina, ma che l'Unione Europea sta perdendo competitività a causa di costi energetici elevati, eccesso di regolazione e insufficienza degli investimenti.

Ha criticato la burocrazia europea: "L'accumulo di regole, modifiche frequenti, sovrapposizioni e oneri eccessivi continua" (116 proposte legislative della Commissione nel 2025; 741 atti delegati; 72 condizioni richieste da Bruxelles per l'approvazione del Decreto bollette italiano). Ha aggiunto che l'Unione dovrebbe concentrarsi su tre grandi riforme strutturali: mercato unico dell'energia, mercato unico dei capitali, debito comune europeo. Ha proposto strumenti finanziari comuni europei per finanziare infrastrutture energetiche, nucleare, reti digitali, intelligenza artificiale, materie prime critiche, difesa.

La conclusione del ragionamento è che l'Europa dovrebbe evolvere verso una struttura più federale, ma che i tempi della riforma istituzionale sono troppo lenti rispetto all'urgenza della competizione industriale globale. Per questo Orsini suggerisce anche forme di cooperazione rafforzata tra gli Stati membri più disponibili ad agire rapidamente. Quindi, l'Europa è indispensabile, ma per sopravvivere economicamente deve passare da un'Unione regolatoria a un'Unione della competitività, dell'energia, degli investimenti comuni e della politica industriale. Questo punto di vista equilibrato, critico ma positivo, è stato subito trasformato dai media in uno dei soliti stereotipi, di cui essi sono prigionieri, anti burocrazia, anti Europa, alimentando il piagnisteo consueto.

Valutare con distacco e ricordare

Per poter giudicare successi e crisi dell'Unione europea, bisogna valutare con distacco ed esercitare il ricordo. L'hanno insegnato Voltaire

Il primo, nelle *Lettere inglesi* (1733) (tr. it. Milano, Silvio Berlusconi Editore, 2024, p. 54) ha osservato che "in Inghilterra la libertà è nata dalle dispute dei tiranni: i baroni costrinsero re Giovanni Senzattera e re Enrico III ad accordare la famosa Magna Charta, il cui principale scopo era in verità di mettere i re alle dipendenze dei lord; in essa tuttavia il resto della nazione fu un po' favorito, così

che nel caso potesse schierarsi dalla parte dei suoi presunti protettori. Questa Magna Charta, che è considerata l'origine sacra delle libertà inglesi, mostra essa stessa quanto poco fosse nota la libertà". Insomma, quell'atto fondamentale, che doveva redistribuire il potere al centro, fu di giovamento per la libertà dei sudditi. Anche le dispute sull'equilibrio dei poteri al vertice dell'Unione e le soluzioni adottate sono contributi preziosi per ridare voce ai cittadini degli Stati. Questo può essere un effetto non voluto di quelle.

La condizione per farlo è, però, seguire l'insegnamento di Søren Kierkegaard (*In vino veritas* (1854), trad. it. Roma - Bari, Laterza, 1983, p. 10), per cui "il ricordare non è in nessun modo identico al tenere nella memoria. Si può pertanto aver buona memoria di un accadimento, per filo e per segno, senza per questo ricordarlo. La memoria è solo una condizione evanescente. Per mezzo della memoria il vissuto si colloca nella mente in una certa posizione per riceverne la consacrazione del ricordo". "La memoria è immediata e immediatamente si viene in suo aiuto, il ricordo è soltanto riflesso". Dunque, non basta la memoria, occorre anche il ricordo dei tempi passati, nei quali l'Europa era il teatro preferito di guerre.

Distacco nei confronti di ciò che accade oggi e ricordo di ciò che accadeva nel passato servono oggi per una rilettura non solo dell'Unione, ma anche dei suoi difficili rapporti con l'America e con tutto l'Occidente.

I punti di forza dell'Unione europea

Si può essere soddisfatti dell'Unione europea per molti motivi: unità geografica e culturale, peso del passato, velocità di aggregazione, dimensioni della popolazione rispetto al territorio, velocità di crescita della popolazione, punti di partenza dell'unificazione, grado di coesione interna, comunanza di valori fondamentali, scambi tra culture diverse, forza militare, peso finanziario e regolatorio, valore della produzione. Se considerata per questi aspetti, in una prospettiva comparata e storica, e a una certa distanza, si può dire che l'Unione Europea è molto progredita (S. Cassese, *Europa e America a confronto*, in *Corriere della sera*, 6 maggio 2026).

Ma qui desidero sottolineare quattro punti: le dimensioni sopra statali, la promozione della pace, un diritto che nasce dal basso, la costituzione di una rete di convergenze.

Le dimensioni pluristatali

Come giustamente osservato dal presidente di Confindustria, ciascuno degli Stati nazionali che fa parte dell'Unione europea avrebbe pochissimo peso da solo nel concerto mondiale. Si ripete la vicenda della costituzione degli Stati nazionali, in particolare dei "new-comers", l'Italia e la Germania, nell'Ottocento. Questi due paesi si unirono in una nazione non solo perché avevano tradizioni, lingue, storia comune, ma anche perché non avrebbero contato nulla rispetto agli Stati della tradizione, quali la Francia o l'Inghilterra. Mazzini lo notò più volte. Oggi l'Unione europea, con 450 milioni di abitanti, in un mondo che ha più di 8 miliardi di abitanti, può dialogare con gli Stati Uniti d'America, con la Cina o con l'India.

La promozione della pace

La Costituzione italiana, all'articolo 11, dispone che la Repubblica "ripudia la guerra". L'Unione europea va molto più avanti: non si limita a ripudiare la guerra, ha per scopo di "promuovere la pace". Dopo la Seconda guerra mondiale, gli Stati europei cercarono di creare istituzioni comuni per rendere impossibile un nuovo conflitto tra le nazioni del continente. Questo obiettivo compare già nei trattati che hanno dato origine al processo di integrazione europea. Il Trattato di Parigi mise sotto un'autorità comune la produzione di carbone e acciaio, risorse essenziali per l'industria bellica. I Trattati di Roma favorirono la cooperazione



economica tra gli Stati membri, considerata uno strumento per garantire la pace. Il Trattato di Maastricht rafforzò l'obiettivo di promuovere la pace, la stabilità e la cooperazione tra i popoli europei. Il Trattato di Lisbona ha confermato che l'Unione ha come finalità la promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi cittadini.

In particolare, l'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea dispone: "L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli". Quindi, nei trattati europei la pace non è soltanto assenza di guerra, ma anche cooperazione politica, integrazione economica, tutela dei diritti fondamentali e solidarietà tra gli Stati membri.

Se il grande storico Charles Tilly (*Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge, MA, Blackwell, 1990) ha scritto che "States made war, wars made the State", possiamo, parafrasando quella frase, dire oggi che l'Unione promuove la pace, la pace promuove l'Unione.

Il diritto nazionale come diritto europeo

L'art. 4, paragrafo 3, del Regolamento (Ue) n. 1024/2013, che istituisce il Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism), rappresenta uno dei punti più significativi per comprendere la natura composita dell'ordinamento europeo nel settore della vigilanza bancaria. Tale disposizione prevede che la Banca centrale europea, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza che le sono attribuite, applichi non soltanto il diritto dell'Unione, ma anche le norme nazionali adottate in attuazione delle direttive europee e, in alcuni casi, ulteriori disposizioni nazionali che conferiscono specifici poteri alle autorità di vigilanza.

Ne deriva una situazione giuridica particolarmente interessante: l'autorità che adotta la decisione è un'istituzione dell'Unione europea, ma la disciplina applicata può essere, almeno in parte, di origine nazionale. Questa circostanza rende evidente come l'Unione bancaria non abbia realizzato una completa sostituzione degli ordinamenti nazionali con un sistema integralmente europeo, bensì abbia costruito un modello nel quale fonti e autorità appartenenti a livelli diversi convivono e interagiscono.

Ancora prima, l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) ha disposto che i diritti fondamentali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Quindi, i principi che derivano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri confluiscono nell'ordinamento dell'Unione

attraverso il richiamo operato dall'art. 6 TUE.

Si realizza così una dinamica circolare particolarmente significativa. I principi elaborati negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri vengono individuati dalla Corte di giustizia come espressione di tradizioni costituzionali comuni; tali principi entrano a far parte del diritto dell'Unione in forza dell'art. 6 TUE e diventano il parametro attraverso il quale viene giudicata la legittimità degli atti dell'Unione. Le decisioni sono adottate da un'autorità sovranazionale, ma il quadro normativo di riferimento e i principi che ne orientano l'esercizio derivano dall'intreccio tra diritto dell'Unione e diritto nazionale.

Questo moto inverso, per cui – per adoperare una metafora – i padri obbediscono ai figli rappresenta uno dei più nuovi e interessanti sviluppi del diritto europeo.

L'Unione europea come rete di convergenze

Il quarto aspetto interessante è costituito dallo sviluppo dell'Unione europea come una rete di convergenze, perché l'interesse nazionale non può essere distaccato da quello sovranazionale e la mistura dei due tipi di interessi diventa sempre più forte. L'Unione europea è diventata una piattaforma nella quale gli Stati si sono abituati a cercare un punto d'incontro e quindi a sviluppare una cultura del negoziato o del compromesso allo scopo di produrre un accordo positivo per tutte le parti in causa, soddisfacendo ogni singola posizione negoziale, come ha dimostrato Nicola Verola, *Il punto di incontro. Il negoziato nell'Unione europea*, Roma, Luiss University Press, 2020. Questa funzione non intenzionale dell'Unione come punto di incontro, oltre a costituire un incentivo al pluralismo, diventa un fattore di mitigazione dei poteri pubblici nazionali.

L'Europa vive di crisi

Ma come può progredire l'Europa se passa da una crisi all'altra? Anche per questo c'è una risposta. L'ha data per primo l'allora ministro delle Finanze tedesco Helmut Schmidt in una conferenza tenuta a Londra nel 1974 ed è stata ripresa e sviluppata da Jean Monnet, che ha scritto nelle *Mémoires* (Paris, Arthème Fayard, 1976): "L'Europa si farà nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni apportate a queste crisi". Da qui l'idea che "bisogna approfittare di una buona crisi", perché le grandi crisi permettono di compiere passi nella direzione dell'integrazione che in tempi normali sarebbero politicamente impossibili.

Nella storia dell'Unione europea questa interpretazione viene spesso

collegata a eventi come la crisi petrolifera degli anni 70; la caduta del Muro di Berlino e l'unificazione tedesca; la crisi finanziaria e dell'euro (2008-2012); la pandemia di Covid-19, che ha portato alla creazione del programma europeo Next Generation Eu (si vedano gli articoli su *L'Unione europea e le crisi*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2016, n. 3).

Helmut Schmidt, "L'Europa vive di crisi?", Discorso al Royal Institute of International Affairs a Londra il 29 gennaio 1974, da Helmut Schmidt, *Bundestagsreden und Zeitdokumente*, Bonn, 1975, pag. 249 ss., in *Discorsi per l'Europa*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direzione generale dell'informazione, dell'editoria e della proprietà letteraria artistica e scientifica, pp. 246-251.

Permettetemi di cominciare con un'osservazione un po' ironica: l'Europa vive, ma, mi sembra, vive di crisi. Dicendo questo, penso, per esempio, a quel 15 gennaio di quest'anno, quando, alle tre del mattino il ministro dell'Agricoltura francese ha lasciato per protesta la riunione del Consiglio dell'Agricoltura, perché né la Commissione europea, né i restanti ministri erano d'accordo con le proposte francesi sul prezzo della carne bovina. E così si è avuta la crisi agraria numero... avete tenuto il conto?

Penso anche ai ministri degli Esteri, la cui riunione si è svolta parallelamente a quella dei ministri dell'Agricoltura, ma che, grazie a Dio, hanno finito prima delle tre del mattino, non condividendo, per fortuna, il parere di questi ultimi che ritengono esser le ore del mattino le migliori per trovare delle soluzioni. Anche loro non hanno avuto sorte migliore: nessun accordo sulla politica regionale comune. Permettetemi inoltre di ricordare la faticosa ricerca di un comune accordo per l'energia. Qui bisogna chiedersi se la bilateralità sia il giusto modo di procedere.

Pochi giorni fa ha subito un'amputazione anche il "serpente", questo sensibile animale domestico dell'unione monetaria europea, simbolo di un impegno particolarmente rigoroso per una politica europea comune. Non ci resta che la speranza che ricrescano le parti perdute e che nuove se ne aggiungano, parti che ancora non vi aderiscono, come, ad esempio, la Gran Bretagna.

Perché succedono queste cose? Perché il clima europeo è così? Viene spontanea la domanda: perché la situazione è così problematica, nonostante la felice apertura della comunità a tre nuovi membri e le lusinghieri deliberazioni per il suo



futuro potenziamento? Abbiamo mirato forse troppo in fretta allo scopo? [...]

I vari esempi che ho addotto per chiarire lo stato assai preoccupante della Comunità non devono però dare l'impressione che non esistano possibilità di ulteriore sviluppo. Ce ne sono, ma non ci sono soluzioni sicure. Quando ho detto che la Comunità vive di crisi, ciò vuole dire che le crisi in fin dei conti contribuiscono a un progressivo sviluppo. Ma non bisogna illudersi troppo, perché le crisi non si risolvono da sole.

Le crisi sono un'esortazione a prendere decisioni. Vedo possibilità d'integrazione progressiva nei compiti classici di un ministro delle Finanze, cioè nel bilancio di previsione e consuntivo delle Comunità europee. Ecco: non si sono mai potute misurare le Comunità europee con il metro delle consuete organizzazioni internazionali. Esse erano, per quanto riguarda gli obiettivi e i compiti, sempre più associazioni con finalità precise, tenute in vita dai contributi finanziari dei loro membri.

L'Europa fu concepita fin da principio come un'entità politica sovranazionale e fu anche subito chiaro che questa nuova entità politica avrebbe dovuto avere le proprie entrate.

Adesso ci troviamo proprio a metà strada, in un periodo di transizione dagli originari contributi finanziari dei membri al sistema di entrate proprie. Dal 1975 in poi la Comunità avrà il suo cespite d'entrate nei prelievi agricoli e nei dazi doganali e inoltre l'1 per cento al massimo di una calcolazione [sic] base unitaria dell'Iva, su cui pertanto non esiste ancora accordo unanime. Il nuovo regolamento significa due cose: 1) le entrate sono limitate; 2) le entrate sono dinamiche, perché attraverso l'Iva dipendono dall'attività economica. Proprio per questa dinamicità delle entrate sarà a disposizione un volume finanziario che crescerà teoricamente di anno in anno. A sua volta tale volume avrà bisogno di una struttura politica e di un controllo, in altre parole dovrà essere dinamicamente limitato, perché avrà una notevole influenza sulle finanze nazionali e sull'adempimento di compiti che arrivano fino alle fondamenta delle strutture federali. Il fatto che il volume finanziario teoricamente possibile non venga ancora esaurito dagli impegni presenti può indurre a un comportamento incline alle spese. Viene a mancare la costrizione di porre delle priorità. Però si dimentica troppo facilmente che ogni quota dell'Iva, che viene inviata a Bruxelles, fa diminuire le entrate del bilancio nazionale, senza alleggerire necessariamente le spese.

Inoltre il bilancio della Comunità

ha raggiunto dimensioni tali che lo rendono interessante anche dal punto di vista della politica congiunturale. Anche quest'aspetto è stato trascurato fino a oggi. Si è dovuti arrivare agli shock, salutari a dire il vero, dei quattro bilanci consuntivi del 1973, che furono approvati a Bruxelles, per rendersi conto finalmente di queste connessioni. Le aggiunte hanno gravato sul bilancio tedesco per quasi un miliardo di marchi in versamenti supplementari che nel bilancio di previsione nazionale non erano contemplati e che sono stati disposti con provvedimento straordinario. L'effetto di tale shock è stato la consapevolezza della necessità di rendere più responsabili del proprio operato, finanziariamente parlando, gli organi della Comunità. Vogliamo che in futuro, prima di presentare il bilancio di previsione, vengano indicate le priorità degli impegni da assolvere politicamente, naturalmente su proposta della Commissione.

Per ogni impegno deve essere presentato il preventivo delle spese. Quindi - fissata la scala delle priorità - devono essere fissate le entrate della Comunità, cioè, per es., dazi doganali e prelievi e lo 0,5 per cento dell'Iva.

Tali cifre devono essere impegnative, cioè né il Consiglio né la Commissione devono nel corso dell'anno finanziario decretare di propria iniziativa provvedimenti che comportino un aumento del bilancio. Nuovi provvedimenti devono essere presi solo nel caso che siano a disposizione nello stesso tempo fondi supplementari. Per adesso un controllo più severo delle finanze della Comunità resterà di competenza del Consiglio dei ministri, cui dovrà aggiungersi però, secondo la mia opinione, una riorganizzazione della Commissione con la nomina di un commissario delle Finanze, che sarà in grado di assumere le proprie responsabilità solo se non avrà funzioni collegate direttamente alle spese. Questo commissario dovrebbe essere il correttivo interno a un eccesso di spese. Proponiamo inoltre un controllo esterno e indipendente delle finanze attraverso una Corte dei Conti delle Comunità europee con vere e proprie funzioni di controllo. Riteniamo anche giusto e inevitabile che il Parlamento europeo nella sua qualità di organo democratico della Comunità venga rafforzato nella sua autorità.

Questo significa per me: intervenire in ogni decisione a ogni livello. Solo così possiamo migliorare la legittimazione democratica di ciò che oggi avviene in Europa.

Penso che queste proposte dimostrino il proposito di portare ordine nelle finanze europee e, come logica conseguenza, quello di prendere maggiormente in considerazione la questione della politica europea comune.

Per quanto riguarda l'Europa - non mi faccio illusioni - resta ancora molto da fare anche se, dopo le esperienze fatte, siamo disposti a dedicarle più tempo. [...]

Se l'Europa vuole avere un ruolo di rilievo nel concerto delle potenze mondiali, fra gli Usa, l'Urss e la nascente potenza della Cina, deve cercare di trovare un accordo su progetti comuni. L'offerta di cooperazione e di una giusta parità di interessi all'esterno risulta tanto più convincente quanto più è dettata da un unanime comportamento all'interno. Nella Comunità europea nessuno ha dubbi sul fatto che non esista alternativa all'Europa. Solo che questa affermazione di principio non serve a niente finché continuiamo a domandarci: che cosa fa l'Europa per noi? mentre dovremmo chiederci: che cosa possiamo fare noi per l'Europa?

“L'Europa vive, ma, mi sembra, vive di crisi. . .

Le crisi sono un'esortazione a prendere decisioni”. “Se l'Europa vuole avere un ruolo di rilievo nel concerto delle potenze mondiali, fra gli Usa, l'Urss e la nascente potenza della Cina, deve cercare di trovare un accordo su progetti comuni” (Helmut Schmidt)

L'ultimo a unirsi al coro dei critici è stato il presidente della Confindustria: per Emanuele Orsini, l'Europa è indispensabile, ma per sopravvivere economicamente deve passare da un'Unione regolatoria a un'Unione della competitività, dell'energia, degli investimenti comuni e della politica industriale



Piero di Cosimo, "Santa Maria Maddalena", 1490-95 (Gallerie nazionali d'arte antica)

Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.



190285-1101X0