

PAPER – 21 SETTEMBRE 2022

Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum

di Fiammetta Salmoni

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi Guglielmo Marconi



# Note a prima lettura sul Discorso sullo stato dell'Unione 2022. Il lancio di una nuova Convenzione per la riforma dei Trattati, ma...errare humanum est, perseverare autem diabolicum \*

**di Fiammetta Salmoni**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi Guglielmo Marconi

**Abstract [It]:** Una delle parti più rilevanti del recentissimo Discorso sullo stato dell'Unione di Ursula von der Leyen riguarda senz'altro l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, con le conseguenze per l'Unione, sia – in negativo - in termini economici, ma anche e soprattutto – in positivo – in quanto stimolo al consolidarsi di una coscienza solidaristica ed unitaria fra i Paesi membri. Questo breve saggio, dopo aver ripercorso sinteticamente gli spunti principali del dibattito in corso sulle diverse opzioni percorribili circa l'invasione dell'Ucraina, tra diplomazia, sanzioni o forniture militari, si sofferma sullo scontro fra “democrazia e autocrazia” menzionato dalla Presidente von der Leyen, spiegando come, anche ammettendo la legittimità di modelli di democrazia diversi da quello occidentale, Russia e Cina siano comunque ben lungi dal soddisfare i requisiti minimi di una qualunque democrazia contemporanea. Infine, sul tema conclusivo del Discorso che propone un rafforzamento dell'Unione per mezzo di una revisione dei Trattati ad opera di una *Convenzione* europea, si auspica un'azione più coraggiosa, che preveda l'istituzione di una vera e propria Costituente degli Stati Uniti d'Europa.

**Abstract [En]:** One of the most relevant parts of Ursula von der Leyen's very recent State of the Union Address undoubtedly concerns Russia's invasion of Ukraine, with the consequences for the Union, both - negatively - in economic terms, but also and above all - positively - as a driver to the consolidation of a solidaristic and unified consciousness among member countries. This short essay, after briefly reviewing the main points of the current debate on the different viable options regarding the invasion of Ukraine, between diplomacy, sanctions or military supplies, addresses the conflict between "democracy and autocracy" mentioned by President von der Leyen, explaining how, even admitting the legitimacy of models of democracy other than the Western one, Russia and China are still far from meeting the minimum requirements of any contemporary democracy. Finally, on the closing theme of the Speech, proposing a strengthening of the Union by means of a revision of the Treaties by a European Convention, a more audacious action is called for, based upon the establishment of a true Constituent of the United States of Europe.

**Sommario:** 1. Il Discorso sullo Stato dell'Unione 2022 tra solidarietà e sanzioni 2. Lo scontro tra autarchia e democrazia 3. I provvedimenti sovranazionali per gestire la crisi bellica e la proposta di convocare una nuova Convenzione europea per rivedere i Trattati: *errare humanum est, perseverare autem diabolicum*

## 1. Il Discorso sullo Stato dell'Unione 2022 tra solidarietà e sanzioni

Nel testo del discorso sullo stato dell'Unione pronunciato a Strasburgo, il 14 settembre 2022, davanti al Parlamento UE in seduta plenaria dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, la

---

\* Paper richiesto dalla Direzione.

prima cosa che attira l'attenzione del lettore è il richiamo alla solidarietà effettuato sin dalle sue primissime battute<sup>1</sup>.

Una solidarietà che l'autorevole esponente delle Istituzioni europee collega direttamente alla guerra in Ucraina e alle diverse modalità e tempistiche mediante le quali l'UE ha adottato soluzioni per le crisi che hanno investito i suoi Stati membri a partire dal 2008-2009 fino ad oggi.

L'analisi della von der Leyen, infatti, parte dal passato prossimo, la crisi del debito sovrano, e, passando attraverso la crisi pandemica, giunge sino all'attuale crisi che ha fatto seguito all'*operazione militare speciale* mossa dalla Russia nei confronti dell'Ucraina affermando che “da quel momento un intero Continente si è unito all'insegna della solidarietà (...) Da quel momento gli europei non si sono tirati indietro né hanno esitato. Hanno trovato il coraggio di fare la cosa giusta (...) dimostrandosi all'altezza della situazione”<sup>2</sup>.

Limitandoci al tema della soluzione dell'attuale crisi bellica che, secondo la Presidente della Commissione, a differenza della crisi finanziaria che ha richiesto “anni per giungere a soluzioni durature” e della crisi pandemica per la quale “sono bastate poche settimane”, è stata gestita con una risposta “unanime, decisa e immediata”, sembra opportuno sottolineare come sulla risoluta affermazione che le soluzioni adottate dagli europei sarebbero quelle “giuste” non tutti gli analisti, i commentatori e gli studiosi siano d'accordo. È opinione alquanto diffusa, infatti, che le decisioni approvate a livello sovranazionale siano state “incoraggiate” dagli Stati Uniti da sempre interessati a *promuovere* il proprio modello di democrazia nei Paesi post-sovietici mediante il sostegno, anche finanziario, ai vari movimenti di protesta studenteschi che hanno dato vita alle c.d. *rivoluzioni colorate*<sup>3</sup>.

Se così fosse, probabilmente la cosa giusta da fare sarebbe stata quella di percorrere la strada delle relazioni diplomatiche, giacché solo il rispetto del diritto internazionale da parte di tutti può portare alla pace.

L'invio delle armi all'Ucraina, il dispiegamento di truppe lungo i suoi confini e le sanzioni economiche, alla luce di quanto sta accadendo oggi all'interno degli Stati membri UE (specie i recenti drammatici aumenti dei prezzi dell'energia), avrebbero potuto attendere gli esiti delle trattative che l'Unione avrebbe potuto condurre proponendosi come intermediario tra Russia e Ucraina, facendo valere la propria

---

<sup>1</sup> Nonostante le affermazioni riportate nel corpo del testo, poca, anzi, alcuna solidarietà l'UE dimostrò nei confronti della Grecia ai tempi della crisi economico-finanziaria del 2010, così come poca solidarietà -diversamente da quanto si possa supporre-, è stata attuata in occasione dell'approvazione del *Next generation EU*. Sul punto, *ex plurimis*, A.M. POGGI, *Dove va l'Europa al tempo del Covid 19: riflessioni in tema di territorio dell'UE*, in *federalismi.it*, 17 giugno 2020, 440 ss. e bibliografia *ivi cit.*, nonché, se si vuole F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 109 ss. Riguardo all'attuale situazione, vale la pena rammentare, a titolo meramente esemplificativo, il *Regolamento che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas*, Bruxelles, 24 giugno 2022, sul cui spirito solidaristico si appuntano i dubbi, tra gli altri, di L. HANCHER, *The New Gas Storage Regulation: a solution or a stop-gap?*, sul sito *enblog.eu*, 6 luglio 2022.

<sup>2</sup> Cfr., European Commission, *2022 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 14 September 2022, *A Union that stands strong together*, 1.

<sup>3</sup> Cfr., *Intervista* di F. FERRAÚ a Ana Otasevic, *Dalla Serbia al Maidan, i dieci anni che hanno scatenato la guerra di Mosca*, in *ilsussidiario.net*, 6 giugno 2022.



autonomia rispetto alle decisioni e agli interessi dell'amministrazione americana, acquisendo l'autorevolezza che dovrebbe spettarle in virtù della sua storia millenaria.

Ciò, tuttavia, non è accaduto con la conseguenza che si è spesso letto sulle colonne della stampa più accreditata, ma anche in alcuni saggi di insigni accademici, che l'America sta combattendo una sorta di *guerra per procura*<sup>4</sup>, la “propria” guerra a difesa dei suoi esclusivi interessi, in particolare per il mantenimento dell'unipolarismo e del *Washington consensus* in un mondo che sta cambiando a causa dell'affacciarsi sul teatro internazionale di nuovi attori che minano alla radice la sua supremazia geopolitica e geoeconomica affermatasi dopo il crollo del muro di Berlino, il dissolvimento dell'Unione sovietica ed il fallimento del comunismo.

Una guerra per procura che gli USA starebbero combattendo attraverso la NATO e l'Unione europea che, dal suo canto, si sarebbe prestata ad assecondare i *desiderata* americani “usando” l'Ucraina per sconfiggere le pretese annessionistiche russe.

Assistiamo, purtroppo, ad un dibattito infarcito della stucchevole retorica tra atlantisti ed anti-atlantisti, dimenticando troppo facilmente che è la Russia che ha aggredito l'Ucraina, che ha iniziato la guerra, che ha violato il diritto internazionale, che ha commesso eccidi come quello di Bucha ed altri atroci crimini di guerra. Non solo, ma così come si sostiene che gli Stati Uniti stanno supportando l'Ucraina solo per tutelare i propri interessi (legittimi o meno che siano), per onestà intellettuale si dovrebbe riconoscere che anche la Russia non sta facendo altro che perseguire i suoi personalissimi interessi che consistono nel cercare di ristabilire quel bipolarismo (o multipolarismo) sul quale si è retto il mondo fino al crollo dell'impero sovietico.

Un obiettivo rincorso con poco costruito, però, essendo ormai la Russia una potenza mondiale *recessiva* e nell'attuale divisione del mondo tra superpotenze appare come un *attore secondario*, come dimostra il fatto che subito prima di sferrare l'attacco contro l'Ucraina il Presidente Putin si è preoccupato di siglare una *Dichiarazione congiunta* con la Cina (oggi come oggi l'unica vera super potenza della quale dovremmo cominciare a preoccuparci), dove afferma il suo sostegno al principio di “una sola Cina”, confermando espressamente di considerare Taiwan “parte inalienabile” della *Mainland China*, opponendosi a qualsiasi forma di indipendenza dell'isola, ricevendo in contropartita il sostegno cinese alla propria politica espansionistica nei confronti dell'Ucraina, nell'ottica di una *partnership* tra i due Stati *senza limiti* (sic!), che non prevede aree di cooperazione “proibite”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr., M. DEL PERO, *Guerra in Ucraina, una “guerra per procura”?*, sul sito [treccani.it/magazine/atlante](http://treccani.it/magazine/atlante), 4 maggio 2022; A. MUMFORD, *Proxy Warfare and the Future of Conflict*, in *The RUSI Journal*, 2013, 40 ss.

<sup>5</sup> Si veda il *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, February 4, 2022, sul sito [kremlin.ru](http://kremlin.ru).

In tale contesto, ciò che l'Europa ha deciso fin dall'inizio del conflitto è stato ratificato da quasi tutti gli Stati membri che hanno deliberato l'invio di armi all'Ucraina e votato in favore dell'adozione di un'imponente serie di sanzioni (riguardanti economia, finanza, energia, tecnologia, beni di uso duale, industria, trasporti, beni di lusso, ecc.) e di misure restrittive decise a Bruxelles nei confronti dei soggetti (pubblici o privati che siano) che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.

Certo, va detto che, con buona pace del ripudio della guerra solennemente proclamato nell'art. 11 della Costituzione, l'invio di armi all'Ucraina da parte dell'Italia rappresenta una forma di partecipazione alla guerra contraria ai principi fondamentali della nostra Carta fondamentale (così come di quella di altri Paesi europei).

Ma va anche detto che *sia* la NATO, *sia* l'UE sarebbero potute intervenire non solo civilmente, ma anche *militarmente* in difesa dell'Ucraina la prima mediante le c.d. operazioni *non art. 5* del Patto atlantico<sup>6</sup>, la seconda in virtù degli artt. 42 ss., TUE, cosa che fortunatamente non è avvenuta<sup>7</sup>.

La strada scelta dall'UE, come accennato, è stata quella di adottare una serie di atti recanti pesanti sanzioni nei confronti della Russia ed è proprio questo il tema più frequentemente dibattuto, che fa riferimento alla bontà ed efficacia o meno delle predette sanzioni, applicate a Mosca nella speranza di vederne collassare il sistema economico e “convincere” il Presidente Putin a fermare la guerra e sedere al tavolo delle trattative con l'Ucraina.

Perché per alcuni tali sanzioni sono state all'origine dei livelli di inflazione *monstre* raggiunti dall'Italia e dall'Unione tutta, del vertiginoso aumento dei prezzi del gas, dell'energia e delle materie prime, ma per altri hanno “solo” amplificato un processo già in atto da molto tempo per cui “Putin ha potuto massimizzare il danno inferto grazie a certe caratteristiche dei mercati dell'energia e a leggi dell'economia” che prescindono dall'attuale situazione<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr., *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, Novembre 2010. Ma già prima si vedano i documenti *The Alliance's new Strategic Concept*, 1991 e *The Alliance's Strategic Concept*, 1999, tutti documenti che, per includere la lotta al terrorismo tra le proprie competenze, avevano esteso il concetto di difesa collettiva sino a comprendervi i compiti di *peace keeping*, *peace enforcement*, *crisis management* e *peace building* anche al di fuori del territorio alleato, ossia quelle che vennero apertamente designate come “operazioni non art. 5”, ossia “operazioni di risposta alle crisi, qualche volta con breve preavviso, distanti dalle proprie basi di partenza, al di fuori del territorio degli alleati” (punto 52).

<sup>7</sup> Sul punto, si vedano M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Articolo 11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *La Costituzione italiana. Principi fondamentali. Diritti e doveri dei cittadini. Commento agli artt. 1-54*, Torino, 2006, 268, secondo i quali “il comportamento minaccioso tenuto da un potenziale nemico (attraverso un progressivo riarmo o movimenti di truppe al confine del nostro Paese), pur celando un proposito di aggressione, non potrebbe, invece, giustificare un'azione di difesa preventiva (implicitamente esclusa non solo dall'art. 11 Cost, ma pure dall'art 51 dello Statuto delle N.U.), che renderebbe oltremodo ardua l'individuazione del Paese cui dovrà essere imputata la responsabilità per illecito internazionale, ma al più consentire un intervento diplomatico anche di tipo economico, come l'embargo degli armamenti, il congelamento delle risorse finanziarie all'estero, il blocco dei finanziamenti”.

<sup>8</sup> Cfr., F. BASCONE, *La crisi dell'energia*, sul sito [centroriformastato.it](http://centroriformastato.it), 15 settembre 2022, che spiega egregiamente quali siano le leggi dell'economia che hanno portato all'attuale situazione.

Un sistema, quello delle sanzioni, che ha sicuramente arrecato danni anche agli Stati membri i quali si troveranno a dover affrontare i prossimi mesi con grandissima difficoltà, ma che *almeno* non ci ha condotti in una guerra che sarebbe sicuramente diventata mondiale con esiti certi di distruzioni di massa<sup>9</sup>.

## 2. Lo scontro tra autarchia e democrazia

Nel complesso, quasi tutto il Discorso pronunciato dalla Presidente della Commissione europea verte sul tema della guerra russo-ucraina, su quello delle sanzioni e delle misure da adottare per fare fronte alle loro conseguenze.

Secondo Ursula von der Leyen grazie alla tempestiva reazione unionale alla crisi bellica è stato possibile far riemergere la *forza interiore* dell'Europa.

Una forza interiore messa a dura prova, per la verità, dal problematico incedere del processo di integrazione europeo che ha visto prima la nascita di *blocchi* di Stati membri con interessi culturali, economici, politici diversi (penso ai vari raggruppamenti nei quali si sono incardinati alcuni Stati membri, dai c.d. Paesi frugali, al blocco di Visegrad, all'asse franco-tedesco e al blocco dei Paesi mediterranei), seguita poi dall'ampliarsi sempre di più della forbice tra di essi tanto che sembra difficile, oggi, continuare a parlare di Europa come soggetto autenticamente unitario al punto che un'autorevole dottrina economica si è spinta ad affermare che "la solidarietà politica, e dunque economica, fra le diverse nazioni che compongono l'UE non ci sarà"<sup>10</sup>.

Sulla base di queste premesse, la Presidente della Commissione UE ha poi effettuato due affermazioni piuttosto significative, sulle quali vale la pena soffermarsi.

Anzitutto, ha asserito che quella russa "non è solo una guerra (...) contro l'Ucraina. 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"<sup>11</sup>.

Un'affermazione forte, che riprende alcune dichiarazioni pubbliche già effettuate dal Presidente americano Joe Biden, il quale, il 1° marzo 2022, in occasione del suo secondo Discorso sullo stato

---

<sup>9</sup> Secondo l'Ocse le sanzioni stanno producendo una caduta del PIL di oltre il 10 per cento. Così, G. GALLI, *Le sanzioni alla Russia e le colpe vere o presunte dell'occidente*, in *Il Foglio*, 28 marzo 2022. Sul punto, si veda J.A. SONNENFELD, S. TIAN, F. SOKOLOWSKI, M. WYREBKOWSKI, M. KASPROWICZ, *Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy*, sul sito *papers.ssrn.com*, July 19, 2022, 1 ss.

<sup>10</sup> Così, S. CESARATTO, *Le conseguenze sociali dell'economia di guerra in Europa*, sul sito *fuoricollana.it*, s.d., che afferma "gli effetti della guerra sull'economia italiana saranno devastanti, e il Paese farebbe bene ad affrontarli facendo tesoro del realismo politico non solo per analizzare la situazione internazionale, ma anche per assumere una prospettiva di difesa degli interessi economici nazionali. Da entrambi i punti di vista l'interesse dell'Italia è nel ripristinare la stabilità e coesistenza pacifica in Europa nel rispetto del diritto all'indipendenza di tutti i popoli nella sicurezza reciproca".

<sup>11</sup> Cfr., 2022 *State of the Union*, cit., 2.



dell'Unione espresse esattamente la stessa opinione dicendo che “*in the battle between democracy and autocracy, democracies are rising to the moment, and the world is clearly choosing the side of peace and security*”<sup>12</sup>.

Ma è proprio così? Davvero siamo di fronte ad un'alternativa posta in termini così radicali tra autarchie e democrazie?

Anche nella citata *Dichiarazione congiunta* sino-russa dello scorso 3 febbraio 2022, senza mai nominare gli USA, la Russia e la Cina ne contestano la supremazia mondiale, affermando che esse:

condividono la consapevolezza che *la democrazia è un valore universale, piuttosto che un privilegio di un numero limitato di Stati*, e che la sua promozione e protezione è una responsabilità comune dell'intera comunità mondiale (...). *Non esiste un modello valido per tutti che guidi i Paesi nella creazione della democrazia* (...). I tentativi di alcuni Stati di *imporre i propri “standard democratici” ad altri Paesi*, di monopolizzare il diritto di valutare il livello di conformità ai criteri democratici, di tracciare linee di demarcazione su basi ideologiche, anche stabilendo blocchi esclusivi e alleanze di convenienza non sono altro che una violazione della democrazia (...). Tali tentativi di egemonia rappresentano una seria minaccia per la pace e la stabilità globale e regionale e minano la stabilità dell'ordine mondiale<sup>13</sup>.

Un'affermazione già esposta dal Presidente della Repubblica popolare cinese Xi Jinping che pochi mesi prima dell'attacco russo all'Ucraina aveva sostenuto che:

*la democrazia è un diritto dei popoli di tutti i Paesi, non una prerogativa di poche nazioni*. Se un Paese è democratico dovrebbe essere giudicato dalla sua gente, non da una manciata di estranei ficcanaso. Nella comunità internazionale, se un Paese è democratico dovrebbe essere giudicato dal consenso della comunità, non da pochi giudici auto-nominati. *Non esiste un modello di democrazia uniforme o unico*; si presenta in molte forme. *Valutare la miriade di sistemi politici del mondo rispetto a un unico parametro ed esaminare i diversi progressi politici in bianco e nero è, di per sé, intrinsecamente antidemocratico*<sup>14</sup>.

Sono parole condivisibili, su questo non vi è dubbio.

Non è solo il relativismo giuridico che abbiamo imparato dai grandi Maestri del diritto costituzionale, da Santi Romano a Crisafulli e moltissimi altri, che ci suggerisce di abbracciare questa medesima prospettiva, ma è anche una semplice questione di buon senso: non esiste un unico depositario della vera democrazia, perché i modelli di democrazia possono essere differenti e tutti egualmente validi.

---

<sup>12</sup> Cfr., *Remarks of President Joe Biden – State of the Union Address As Prepared for Delivery*, March 01, 2022.

<sup>13</sup> Cfr., *Joint Statement*, cit., February 4, 2022.

<sup>14</sup> Cfr., X. JINPING, *Speech at the Central People's Congress Work Conference*, October 13, 2021.



Eppure, se, in via di principio, la dichiarazione del nuovo Principe rosso non può che essere condivisa, approfondendo i termini della questione ritengo che la situazione sia più articolata di una *semplice* contrapposizione tra “democrazia” ed “autocrazia”.

Oltre al fatto, innegabile, che in Paesi come la Russia o la Cina il concetto di democrazia sia davvero molto, troppo lontano da quello classico accolto dall’Occidente (elaborato e studiato sin dai tempi dell’antica Grecia), avendo quegli Stati una serie di caratteristiche che le collocano tra i regimi dittatoriali -o autarchici se vogliamo usare un termine apparentemente più blando- come, ad esempio, lo spregio dei “fondamentali” delle democrazie contemporanee e della tutela dei diritti umani, l’assenza di garanzie costituzionali e di separazione dei poteri, l’adozione di leggi liberticide, le violente repressioni della dissidenza e le epurazioni delle minoranze etniche, la coartazione della libertà di manifestazione del pensiero, mediante l’uso sistematico della tecnologia informatica finalizzata al controllo sociale, l’esaltazione del culto della personalità e del nazionalismo e così via.

In questi Paesi, nonostante i discorsi accattivanti dei loro *leaders*, la democrazia non esiste: non esiste né quella di tipo occidentale, né di alcun altro tipo. Semplicemente non c’è democrazia.

La competizione tra Occidente da una parte e Oriente dall’altra, nel tempo, si è sviluppata a trecentosessanta gradi: non solo sul piano ideologico (che, anzi, probabilmente non esiste più se non di facciata) o su quello economico-finanziario, ma anche su quello tecnologico-militare, nell’affannosa rincorsa di un’affermazione egemonica mondiale da entrambe le parti.

La sensazione che si ha è che le grandi potenze continueranno ad usare il deterrente militare non già per arrivare ad un conflitto nucleare, ma per accrescere la propria competitività a livello commerciale e, soprattutto, finanziario.

Se questo è il quadro (e sempre che il mondo non scivoli per inerzia in una folle e annientatrice terza guerra mondiale) il futuro non può che riservarci una nuova guerra fredda, la guerra fredda 2.0, che è l’ipotesi più verosimile e a mio avviso già in atto, con il mondo idealmente diviso in due, sicuramente, almeno, con un’Europa americanizzata ed una Russia cinesizzata: suprematismo occidentale *versus* suprematismo orientale.

Ma se l’attuale situazione internazionale è davvero quella poc’anzi descritta è evidente che le potenze in competizione cercheranno di comportarsi proprio come fecero durante la prima guerra fredda: ampliare il proprio raggio d’azione incorporando sotto la propria sfera di influenza quanti più Paesi possibile, consolidando le attuali organizzazioni internazionali e istituendone di nuove, sottoscrivendo accordi bilaterali, usando l’assistenza finanziaria condizionata, la deterrenza nucleare e le azioni sotto copertura dei rispettivi sistemi di *intelligence* per creare crisi regionali in zone ad esse limitrofe con il fine di favorire



il rientro dei capitali nelle casse delle proprie banche centrali, combattendo guerre per procura, favorendo colpi di Stato e logorandosi ai fianchi vicendevolmente<sup>15</sup>.

Tuttavia, e aggiungo per fortuna, l'interdipendenza economica e finanziaria è uno dei motivi che rende il mondo di oggi diverso da quello del passato per cui le potenze oggi contrapposte hanno tutte uno straordinario interesse a mantenere la reciproca stabilità economica, né possono fare altrimenti a meno di non esacerbare oltre misura i loro rapporti.

### **3. I provvedimenti sovranazionali per gestire la crisi bellica e la proposta di convocare una nuova Convenzione europea per rivedere i Trattati: *errare humanum est, perseverare autem diabolicum***

Come si colloca l'Europa in questa difficile situazione internazionale è la vera grande domanda cui bisogna cercare di rispondere.

Se il contesto geoeconomico è quello sin qui descritto ritengo che l'Unione europea non possa più prorogare il momento di dare una forma e una sostanza democratica e sociale alle proprie Istituzioni e decidere il peso che vorrà avere a livello internazionale a meno di non voler rimanere per sempre un satellite degli Stati Uniti e della NATO e continuare a posporre i propri interessi a quelli americani.

Eppure nel Discorso della Presidente von der Leyen questo tema viene affrontato solo in chiusura, dopo dodici pagine di celebrazioni dell'operato unionale, promesse di erogazioni finanziarie al governo di Kiev in cambio della partecipazione alla sua ricostruzione da parte delle industrie degli Stati membri, esaltazione del mercato unico al quale avrà accesso l'Ucraina “senza soluzione di continuità” perché “il mercato unico è una delle grandi realizzazioni europee” ed è giunto il momento di renderne “partecipi anche i nostri amici ucraini”<sup>16</sup>.

Non si nota una particolare sensibilità nei confronti della tragedia che stanno vivendo le famiglie e le imprese europee a causa delle conseguenze economiche delle sanzioni imposte alla Russia, cui viene dedicato soltanto un veloce passaggio per affermare che, nonostante tutto, “gli europei stanno affrontando con coraggio anche questa situazione”, come alcuni ceramifici del centro Italia, che hanno deciso di “ridurre la domanda (di energia *n.d.a.*) durante le ore di punta”, il che “farà durare più a lungo le scorte e farà scendere i prezzi”<sup>17</sup>.

Né, d'altro canto, traspare la consapevolezza che la Russia ha sempre rappresentato un importante *player* commerciale a livello globale essendo, tra l'altro, uno dei maggiori esportatori di energia e materie prime con la conseguenza che le sanzioni, oltre a precipitare i cittadini europei in un baratro, hanno anche spinto

---

<sup>15</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Guerra o pace. Stati Uniti, Cina e l'Europa che non c'è*, Napoli, 2022, 301 ss.

<sup>16</sup> Cfr., 2022 *State of the Union*, cit., 3 e 10.

<sup>17</sup> Cfr., 2022 *State of the Union*, cit., 4.

la Russia a cercare e trovare altri potenti alleati, *i.e.* la Cina, la quale, ad avviso di chi scrive, rappresenta l'attuale vero grande pericolo per le democrazie occidentali.

Le proposte per fare fronte a questa grave situazione vanno dall'adozione di un atto normativo per la disciplina delle materie prime critiche (*EU Critical Raw Material Act*), per contrastare il monopolio cinese, a quella dell'istituzione di un nuovo Fondo sovrano (*EU Sovereignty Fund*) destinato a “garantire che il futuro della nostra industria sia qui, in Europa”<sup>18</sup>, alla creazione di “una nuova Banca europea dell'idrogeno che contribuirà ad assicurare “l'acquisto di idrogeno rinnovabile (...) utilizzando le risorse del Fondo per l'innovazione”<sup>19</sup>, ad un pacchetto di aiuti per le PMI “che includerà anche una proposta riguardante un *corpus* unico di norme fiscali per l'attività imprenditoriale in Europa - il cosiddetto quadro BEFIT”<sup>20</sup>, fino alla proposta di adottare un *Defence of Democracy package*, essenzialmente, come espressamente riportato, in funzione anticinese<sup>21</sup>.

In tale contesto, non mancano anche gli onnipresenti richiami all'impennata del debito pubblico di alcuni Stati membri che impongono una revisione (la cui proposta è prevista per il prossimo ottobre) delle regole sulla *governance* economica europea perché “servono norme di bilancio che (...) consentano investimenti strategici, ma che *salvaguardino nel contempo la sostenibilità delle finanze pubbliche*”, che permettano agli Stati membri di disporre di una maggior flessibilità nel loro percorso di riduzione del debito, *aumentando, però, contestualmente il controllo sovranazionale sui loro bilanci, riscoprendo lo spirito di Maastricht perché stabilità e crescita vanno necessariamente di pari passo*<sup>22</sup>.

C'è da augurarsi, dunque, che si arrivi velocemente ad una riforma del Patto di stabilità e crescita più attenta alle reali caratteristiche fiscali e finanziarie degli Stati membri che al pareggio di bilancio, ma le proposte attualmente sul tavolo, per la verità, non lasciano molte speranze in questo senso.

Ciononostante, l'augurio con cui la Presidente von der Leyen chiude il suo Discorso è quello di costruire “un'Unione più coraggiosa, più vicina alle persone nei momenti di bisogno, più audace nel far fronte a sfide storiche e alle preoccupazioni quotidiane degli europei e nel restare al loro fianco nelle grandi prove della vita”<sup>23</sup>.

E il luogo per farlo, aggiunge, sono i Trattati istitutivi, che devono essere modificati grazie all'istituzione di una nuova Convenzione europea<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 9.

<sup>19</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 5.

<sup>20</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 7.

<sup>21</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 11.

<sup>22</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 7.

<sup>23</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 11.

<sup>24</sup> Cfr., *2022 State of the Union*, cit., 13.



Ma se, da una parte, non c'è dubbio che si avverta, ora più che mai, l'esigenza di una revisione dei Trattati che porti ad un'Europa autenticamente *politica*, dall'altra è altrettanto indubbio che la strada per raggiungere questo importante risultato difficilmente possa essere la convocazione di una nuova Convenzione europea. Insomma, ciò che si ripropone oggi è di seguire ancora una volta il c.d. *metodo Convenzione*, lo stesso che portò all'adozione del c.d. Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa che fu poi approvato da un consesso, la CIG, dove erano rappresentati esclusivamente i Governi degli Stati membri grazie alla presenza di una ristretta *élite* di personalità politiche e lobbistiche<sup>25</sup>.

Davvero dobbiamo rinunciare a misurare l'Unione europea applicando le categorie giuridiche che fanno parte del nostro bagaglio concettuale cercando di trovare una collocazione, anch'essa giuridica, a fenomeni, quale quello sovranazionale, la cui complessità è tale da non poter essere semplicemente giustificata *a posteriori*, ma che, proprio per questa sua complessità, necessita di analisi ancora più rigorose del consueto?

Alla bontà dell'esortazione a modificare i Trattati sembra riduttivo rispondere proponendo le soluzioni di sempre, che, come ben sappiamo, hanno dato pessima prova di sé. Bisognerebbe invece osare di più: osare convocando una vera Assemblea costituente e approvando una Costituzione europea e quindi far nascere gli Stati Uniti d'Europa.

Solo così si realizzerà una reale convergenza tra gli interessi dei singoli Stati membri, che li renderà finalmente parte di un progetto politico autenticamente comune.

---

<sup>25</sup> E, come noto, fu ratificato solo da 18 Stati su 27, per poi essere definitivamente bocciato dai referendum che si svolsero in Francia e nei Paesi Bassi rispettivamente il 29 maggio e il 1° giugno 2005.