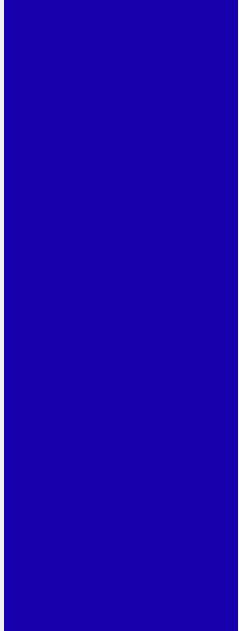


RELAZIONE FINALE
SUL CICLO DI SEMINARI
**L'INTEGRAZIONE
EUROPEA
NEL DISORDINE
GLOBALE**

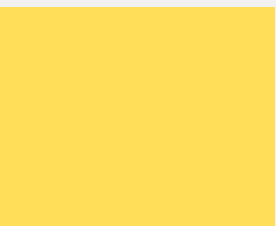
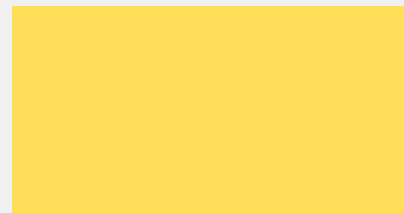


eu  *pe*

A CURA DI
MARTINA D'ANDREA

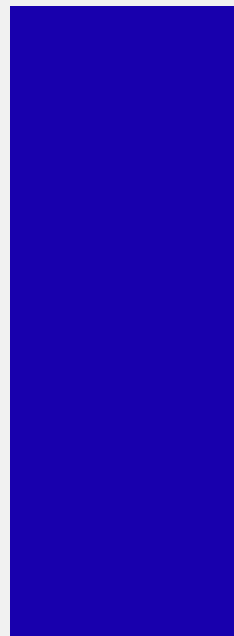


Fondazione CSF



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO

DIPARTIMENTO DI
STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI





SEMINARIO 1 14.01.2026 IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA TRA NAZIONALISMI E DISORDINE GLOBALE

Intervengono

Nicolò Russo Perez | Direttore Fondazione CSF

Edoardo Ezio Della Torre | Università degli Studi di Milano; Presidente Del Comitato Di Direzione SPES

Paola Bilancia | Università degli Studi di Milano

Alberto Martinelli | Università degli Studi di Milano

Maurizio Ferrera | Università degli Studi di Milano

Stefano Ceccanti | Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

I profondi stravolgimenti che occupano la scena geopolitica mondiale impongono con urgenza una riflessione profonda anche sul processo di integrazione europea e sulla posizione dell'Unione nello scacchiere geopolitico ed economico globale.

Esperti politologi paventano il rischio di una regressione in senso confederale, alimentato da alcune dinamiche che minano la coesione interna dell'Unione. Innanzitutto si ha un'evidente minaccia esterna, rappresentata dal ricorso alla logica della forza, che si somma alla crisi del multilateralismo; all'interno, invece, il ritorno dei nazionalismi in alcuni Stati membri mette in discussione i valori fondanti dell'Unione, provocando fratture interne.

In questo contesto, un ruolo centrale è attribuito alla politica estera degli Stati Uniti. Nell'attuale amministrazione americana, la *National Security Strategy* delinea un approccio fortemente incentrato sulla tutela di alcuni interessi nazionali definiti "vitali", ridimensionando il ruolo vincolante delle istituzioni internazionali e dell'uni-

-versalismo liberale. Tale impostazione sembra riflettere il passaggio da una leadership egemonica di tipo sistemico – caratterizzata anche dall'assunzione di responsabilità globali – a una logica maggiormente competitiva, nella quale gli Stati Uniti tendono a contenere i costi della propria proiezione internazionale, sollecitando un più ampio contributo da parte degli alleati.

In tale contesto, emergono alcune debolezze strutturali dell'Unione europea, che l'amministrazione americana sembra intenzionata a sfruttare, appoggiandosi ai partiti nazional-populisti europei, ritenuti i veri difensori dell'identità occidentale.

L'intento sarebbe quello di frammentare ulteriormente l'unione politica, attraverso la costruzione di rapporti privilegiati con singoli Stati membri considerati "affini", minando così l'immagine dell'Unione come attore unitario.

Tuttavia, gli Stati Uniti sono consapevoli che l'Unione rappresenta un attore economico fondamentale nella competizione globale con la Cina,

SEMINARIO 1 14.01.2026 IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA TRA NAZIONALISMI E DISORDINE GLOBALE

fattore quest'ultimo che rende improbabile un totale disimpegno americano in Europa.

Lo scenario che si profila, però, è quello di un'Europa formalmente unita ma sostanzialmente divisa e subordinata, anche sul piano della sicurezza, all'interno di una NATO sempre più sbilanciata a favore degli Stati Uniti.

Il nesso tra nazionalismi e disordine globale sembra una delle principali sfide per il futuro dell'integrazione europea. Le dinamiche nazionalistiche già esistenti all'interno dell'Unione, vengono spesso alimentate anche da attori esterni, interessati a indebolire il processo di integrazione. In questo quadro, un ruolo cruciale è attribuito alle prossime elezioni francesi, considerate determinanti per la tenuta politica dell'Unione.

Alcuni studiosi, peraltro, osservano l'emersione di un nuovo fenomeno globale, definito "internazionale autoritaria". Per capire la portata del fenomeno, un riferimento emblematico è rappresentato dalla crescente influenza della *Shanghai Cooperation*

Organization, espressione di un'aggregazione di regimi autoritari – e/o poco liberali – guidata dalla Cina, che promuove un modello alternativo al multilateralismo liberale. Fondata sul principio di non interferenza e sull'assenza di condizionalità in materia di diritti umani, la *Shanghai Cooperation Organization* favorisce forme di cooperazione economica e sostegno politico tra i membri. L'Unione europea deve dunque prepararsi a rafforzare la propria capacità di rispondere a questi fenomeni, sia sul piano della sicurezza sia su quello normativo e comunicativo, anche attraverso il consolidamento delle alleanze tra democrazie liberali.

Un ulteriore nodo problematico è rappresentato dal principio dell'unanimità, ritenuto un ostacolo strutturale all'approfondimento dell'integrazione. Secondo alcuni è necessario promuovere forme di cooperazione tra Stati disponibili, sul modello dell'Accordo di Schengen o dell'Unione economica e monetaria, provando così ad "aggirare" un vincolo



SEMINARIO 1 14.01.2026 IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA TRA NAZIONALISMI E DISORDINE GLOBALE

che non sembra superabile attraverso una modifica condivisa. In questa prospettiva, l'integrazione differenziata emerge come strumento necessario per evitare la stagnazione decisionale.

Un aspetto particolarmente discusso è quello che riguarda l'integrazione dei sistemi di difesa e di sicurezza, un profilo che l'Unione ha recentemente sviluppato, compiendo notevoli progressi rispetto al passato. Risulta allora necessario proseguire con gli investimenti per sviluppare una capacità militare integrata e competitiva al fine di garantire l'effettività dell'azione europea nello scenario internazionale.

In un contesto segnato dalla progressiva riduzione dell'impegno militare statunitense in ambito NATO e dalla richiesta di incrementare significativamente la spesa per la difesa, l'Unione si trova in una posizione di crescente vulnerabilità. Da un lato non può rinunciare all'alleanza con gli Stati Uniti, ma dall'altro non può accettare una logica internazionale fondata esclusivamente sul primato della forza e sull'arretramento dell'ordine multilaterale.

Storicamente l'integrazione economica europea ha contribuito alla pacificazione del continente, rendendo la guerra sempre meno conveniente. Tale processo è stato rafforzato anche attraverso le politiche di allargamento, volte a stabilizzare le aree limitrofe; tuttavia, il progressivo indebolimento delle istituzioni multilaterali e il ritorno a dinamiche di competizione tra potenze, mettono oggi in discussione l'equilibrio geopolitico ed economico globale.

In questo scenario, l'Unione europea ha comunque avviato alcune iniziative significative: dalla *European Peace Facility*, che finanzia e struttura il sostegno militare all'Ucraina, al rafforzamento del Fondo europeo per la difesa fino all'adozione dello Strategic Compass, che definisce gli obiettivi della c.d. "prontezza" militare europea, da raggiungere entro il 2030.



europe

SEMINARIO 1 14.01.2026 IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA TRA NAZIONALISMI E DISORDINE GLOBALE

Piuttosto che puntare alla creazione di un esercito europeo unico, ritenuta ormai irrealistica, l'obiettivo appare quello di costruire un sistema di difesa multilivello, fondato sull'integrazione nel quadro NATO e sull'interoperabilità delle forze armate nazionali, anche attraverso strumenti di finanziamento comuni.

Per il futuro dell'integrazione europea qualcuno ipotizza un modello a "cerchi concentrici", in cui i livelli più avanzati di integrazione siano riservati a gruppi di Stati maggiormente omogenei, mantenendo al contempo forme più flessibili di cooperazione con gli altri Paesi membri.

In conclusione, la crisi attuale rappresenta, al contempo, una prova per la tenuta dell'Unione ma anche una grande opportunità per rafforzare l'integrazione europea, in particolare sul piano della politica estera e della difesa comune.



SEMINARIO 2 21.01.2026 LA DIFESA COMUNE EUROPEA, DA REARM EUROPE ALL'ESERCITO COMUNE

Intervengono

Vincenzo Camporini | IAI, già Capo di Stato maggiore della Difesa

Paola Bilancia | Università degli Studi di Milano

Antonio Missiroli | ISPI

Karolina Muti | IAI

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Uno dei nodi critici in materia di difesa comune è individuato nella cronica dipendenza europea dall'Alleanza atlantica, che risulta efficace sotto il profilo operativo, ma presenta criticità sul piano politico.

I livelli sui quali svolgere la riflessione sono essenzialmente quattro: politico, strategico, militare, tecnologico.

La costruzione di una difesa comune richiede innanzitutto una strategia politica condivisa, ma la lentezza e la limitata efficacia delle decisioni adottate in risposta agli attacchi yemeniti nel Mar Rosso (2023), hanno mostrato quanto ancora gli Stati membri abbiano visioni divergenti in materia.

A livello strategico, invece, risulta centrale la questione del comando: anche in assenza di un esercito unico, è essenziale disporre di una struttura di pianificazione, comando e controllo unitaria. In questo senso, il modello della NATO viene indicato come riferimento, in quanto consente di impiegare forze nazionali integrate, at-

-traverso procedure di trasferimento dell'autorità già consolidate. A livello eurounitario il sistema SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) potrebbe essere ulteriormente sviluppato, con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza dal punto di vista operativo.

Tra le soluzioni possibili e già sperimentate vi sarebbe l'utilizzo delle strutture NATO per operazioni che riguardano solo Paesi dell'Unione (cfr. accordi *Berlin Plus*), oppure la trasformazione temporanea di un comando nazionale in internazionale. In quest'ultimo caso, attraverso la designazione di una *framework nation*, che assume il comando dell'operazione, diversi Paesi mettono a disposizione i propri contingenti per portare a termine specifiche missioni. Una simile strategia è stata già utilizzata in Chad dove, nel 2010, stava per innescarsi un conflitto civile e la NATO non era pronta a intervenire: grazie a questo meccanismo l'Unione europea ha messo a disposizione un contingente europeo comandato dalla Francia, sedando sul

nascere ogni disordine. L'operazione europea durò un anno, finché la NATO non fu pronta ad assumerne il comando. Quelli menzionati sono esempi che fanno comprendere come le strutture di comando e controllo siano di fondamentale importanza per rispondere tempestivamente in campo militare e difensivo, ma una particolare attenzione deve essere posta anche al tema delle capacità, sia in termini di forza che di equipaggiamenti.

Quanto alle forze, appare di fondamentale importanza che i Paesi dispongano di capacità interoperabili, attraverso addestramento comune e maggiore uniformità degli equipaggiamenti. L'integrazione completa non è quindi necessaria nel breve termine, ma la perdurante frammentazione della produzione rappresenta una criticità, sia per i costi elevati determinati dalla mancanza di economie di scala, sia per le difficoltà operative e logistiche nei contesti multinazionali.

Dal punto di vista tecnologico la carenza dei cosiddetti "elementi abilitanti", come la sorveglianza satellitare e i sistemi di difesa antimissile, rappresenta un ostacolo superabile solo attraverso programmi congiunti e finanziamenti condivisi.

Nel settore della difesa, un progetto pilota avviato negli anni 2015/2016 permise di utilizzare fondi del bilancio comunitario per finanziare attività di ricerca, sia a uso civile che militare. Questa iniziativa servì a superare un vero e proprio tabù, nonostante l'Unione avesse acquisito una competenza crescente, culminata a Lisbona con la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), parte integrante della PESC. In seguito, si è registrata una crescita progressiva delle risorse europee destinate – direttamente o indirettamente – alla difesa, come dimostrano la creazione del Fondo europeo per la difesa, la predisposizione di strutture amministrative dedicate, nonché il sostegno finanziario prestato agli Stati membri per lo sviluppo di capacità militari.



europe

SEMINARIO 2 21.01.2026 LA DIFESA COMUNE EUROPEA, DA REARM EUROPE ALL'ESERCITO COMUNE

Tale evoluzione è ricondotta al mutamento del contesto strategico internazionale e a una serie di fattori, tra cui la Brexit e le tensioni nei rapporti transatlantici. Tuttavia, le competenze dell'Unione restano limitate alla dimensione industriale e non riguardano direttamente la difesa militare, anche in ragione dell'esclusione del settore della difesa dalle regole del mercato unico.

Per una difesa comune efficace l'Unione europea non dispone ancora di strumenti ritenuti essenziali: un quartier generale militare, forze armate integrate e basi proprie, mentre l'unanimità necessaria per adottare le decisioni in materia resta un ostacolo di non poco conto.

La revisione dei Trattati sembra una soluzione difficilmente praticabile nel breve periodo, a causa della complessità e dei tempi necessari, mentre sarebbe più realistica una cooperazione rafforzata tra un numero limitato di Stati, eventualmente aperta anche a Paesi europei esterni all'Unione.

La fattibilità di simili soluzioni dipende in larga misura dalla volontà politica degli Stati ma anche dal ruolo che gli Stati Uniti intenderanno assumere nel quadro della sicurezza europea.

La cooperazione strutturata permanente (PESCO), il Fondo europeo per la difesa, l'evoluzione del linguaggio politico dell'Unione, sempre più orientato al tema dell'autonomia strategica, sono tutte iniziative necessarie ma che, talvolta, si traducono in una proliferazione di strategie e documenti, che sembrano sottolineare la difficoltà di realizzare concretamente progetti strutturati.

Nel contesto della guerra in Ucraina, l'Unione ha dimostrato di saper utilizzare in modo flessibile strumenti già esistenti, ampliando il sostegno militare e finanziario e rafforzando il coordinamento con la NATO, in una logica di complementarità.

Un ulteriore indice della limitata integrazione sovranazionale nel settore della difesa è rappresentato dalle caratteristiche del piano di riarmo europeo, che si fonda prevalentemente



europe

**SEMINARIO 2 21.01.2026
LA DIFESA COMUNE
EUROPEA, DA REARM
EUROPE ALL'ESERCITO
COMUNE**

su risorse nazionali e su strumenti di prestito, piuttosto che su finanziamenti diretti dell'Unione, evidenziando così la persistenza di una logica intergovernativa e di un coordinamento ancora parziale.

La costruzione di una difesa europea è un processo graduale e incrementale, condizionato dalla pluralità degli attori coinvolti e dalla tensione tra la necessità di una maggiore autonomia strategica e la persistente dipendenza dagli Stati Uniti. In questo scenario, appare quanto mai necessario sviluppare un coordinamento politico e implementare una struttura istituzionale dedicata, non solo per rendere effettivo il meccanismo della difesa ma anche per conferire all'Unione un'immagine forte e unitaria a livello globale.

Intervengono

Francisco Balaguer Callejón | Universidad de Granada

Anna Papa | Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

Angela Di Gregorio | Università degli Studi di Milano

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

La difesa dello Stato di diritto, all'interno di un ordinamento composito come quello europeo, è un tema da sviluppare sotto molteplici aspetti e alla luce del contesto geopolitico globale.

I livelli di indipendenza del potere giudiziario e dei mezzi di informazione sono certamente indicatori dello stato di salute di una democrazia ma, nel caso dell'Unione, l'analisi deve necessariamente allargarsi fino a comprendere le basi stesse del costituzionalismo e la tutela dei diritti fondamentali. Il controllo sullo stato di diritto, infatti, non può basarsi solo su report annuali e indicatori numerici, ma è necessario confrontare i dati con il contesto storico e politico di riferimento.

Il meccanismo di tutela dello Stato di diritto introdotto nel 2014 è stato concepito principalmente in risposta a specifiche criticità, in particolare per la situazione ungherese e, in seguito, quella polacca. Tuttavia, tale strumento si è rivelato inefficace nel risolvere i problemi strutturali, infatti l'Ungheria

continua a destare una certa preoccupazione.

Per valutare il rispetto dei valori che lo stato di diritto ingloba, sarebbe innanzitutto necessario calare tale concetto all'interno di una cornice costituzionale di riferimento. Tuttavia, persistono ancora divergenze d'opinione sull'esistenza stessa di un costituzionalismo europeo: nonostante le tradizioni costituzionali comuni siano entrate all'interno dei Trattati, manca ancora un fondamento costituzionale condiviso, alla luce del quale confrontare la qualità della democrazia, la tutela dei diritti fondamentali, la promozione della parità di genere e molti altri aspetti che rendono sano un ordinamento pluralista. Secondo i federalisti, tutto ciò non sarà possibile finché l'Unione europea non diventerà uno Stato e, precisamente, uno Stato federale.

Il tema dello stato di diritto nell'Unione si sviluppa allora lungo due direttrici: una esterna, legata al processo di allargamento; una interna, relativa al rispetto delle regole da parte degli Stati

membri.

Per quanto riguarda la prima prospettiva, l'art. 49 TUE prevede che i Paesi candidati a fare parte dell'Unione rispettino tre criteri fondamentali: politico, giuridico ed economico. Devono quindi garantire la stabilità istituzionale, accettare le regole dell'Unione e avere un'economia di mercato.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato la rilevanza di un altro elemento fondamentale, cioè il principio della fiducia reciproca tra gli Stati membri. L'intero sistema dell'Unione si fonda sull'impegno di ciascuno Stato a rispettare tale fiducia e ciò vale anche per i Paesi candidati.

Per un certo periodo, nel processo di integrazione europea è stato privilegiato il criterio politico-giuridico, rispetto a quello economico. Questa scelta ha portato all'allargamento del 2004, avvenuto peraltro mentre si svolgeva il dibattito sulla costituzionalizzazione dell'Unione.

L'inclusione di nuovi Stati, principalmente sulla base del rispetto

formale dei criteri politici e giuridici, ha coinciso con l'interruzione del processo di costruzione di un'identità costituzionale europea, che fino a quel momento sembrava procedere in modo irreversibile, quasi fosse destinato a terminare con la nascita della federazione europea.

I nuovi Stati che ambiscono a fare parte dell'Unione devono dunque dimostrare di essere già democrazie mature, oppure di poterlo diventare durante il processo (comunque lungo) di adesione. Ciononostante, molti degli attuali Stati membri non erano pienamente democratici al momento del loro ingresso nell'Unione; la loro maturazione democratica è avvenuta anche grazie al processo di integrazione, a riprova di quanto sia fondamentale il rispetto dei criteri di adesione ma anche di come la partecipazione all'Unione possa stimolare il rafforzamento degli ordinamenti democratici.

Un altro criterio che gli Stati devono rispettare una volta ammessi nell'Unione è il principio di non regressione, elaborato dalla Corte di

giustizia dell'Unione europea, secondo il quale essi si impegnano a mantenere elevati standard di tutela dello stato di diritto. Tale orientamento emerge anche da recenti pronunce riguardanti, tra gli altri, Malta e la Romania, con specifico riferimento al meccanismo di cooperazione e verifica.

Tutto ciò induce ad affermare che, seppur in assenza di una Costituzione formale, attraverso le sue pronunce la Corte di giustizia sia riuscita a plasmare una sorta di "costituzionalismo giurisprudenziale" e materiale, da affiancare ai Trattati.

In questa prospettiva, lo stato di diritto si configura oggi come elemento strutturale del processo di integrazione europea, non solo quale criterio di accesso, ma come parametro costante di legittimazione dell'appartenenza all'Unione. Rientra, infatti, tra i cosiddetti "*fundamentals*" del processo di adesione, insieme ai diritti fondamentali e all'indipendenza del potere giudiziario. Tali requisiti assumono una posizione prioritaria nei negoziati, con la conseguenza che il loro

mancato rispetto impedisce l'ingresso nell'Unione, anche in presenza di progressi in altri ambiti.

La centralità dello stato di diritto si collega, inoltre, alla progressiva evoluzione dell'Unione in senso politico. Superata la dimensione meramente economica, già a partire dal Trattato di Maastricht, l'Unione manifesta una crescente vocazione a configurarsi come una comunità politica, nella quale i valori costituzionali comuni rappresentano il fondamento dell'integrazione. In tale contesto lo stato di diritto non costituisce soltanto un requisito tecnico-giuridico, ma diviene espressione della più ampia traiettoria costituzionale dell'ordinamento europeo.

Intervengono

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Paola Bilancia | Università degli Studi di Milano

Luca Antonini | Vicepresidente della Corte Costituzionale, Università degli Studi di Padova

Renato Balduzzi | Università Cattolica del Sacro Cuore, Presidente dell'Associazione Italia Costituzionalisti, già Ministro della Salute

L'articolo 32 della Costituzione italiana qualifica espressamente come "fondamentale" il diritto alla salute. Alla base di tale qualificazione vi era l'idea, da parte dei Costituenti, che un adeguato livello di salute fosse il presupposto per assicurare il pieno sviluppo individuale e per realizzare l'uguaglianza sostanziale. A supporto di tali obiettivi, l'istituzione nel 1978 del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) ha garantito un servizio di tipo universalistico, indipendente dal reddito e dalle condizioni lavorative. L'istituzione del SSN è stata di fondamentale importanza per ridurre le disuguaglianze territoriali, all'epoca molto marcate.

Tuttavia emerge con preoccupazione come quello alla salute sia diventato un diritto "fragile", in ragione dell'assetto istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, nel quale lo Stato finanzia il sistema sanitario e definisce i livelli essenziali di assistenza, mentre le Regioni organizzano ed erogano i servizi. Questa distribuzione di competenze può generare confusione

nell'individuazione delle responsabilità e rendere meno percepibili gli effetti dei tagli alla spesa sanitaria, i cui esiti emergono nel medio periodo (riduzione del personale, mancato *turnover*, obsolescenza tecnologica).

La stagione della c.d. *spending review* europea, successiva al 2012, ha certamente contratto la disponibilità delle risorse, con un impatto strutturale sul sistema sanitario che ha contribuito all'aumento della spesa sostenuta direttamente dai cittadini.

Ulteriori criticità derivano dal mutamento demografico, dall'invecchiamento della popolazione e dalla crescita delle patologie croniche, elementi che impongono un rafforzamento della medicina territoriale e della prevenzione.

La carenza di medici e infermieri e la scarsa attrattività di alcune specializzazioni sono elementi di fragilità, emersi con forza durante il periodo della pandemia da Covid-19, che ha portato alla luce le debolezze strutturali accumulate nel tempo. Mentre per i medici il problema riguarda

SEMINARIO 4 04.02.2026 IL DIRITTO ALLA SALUTE NELLA PROSPETTIVA MULTILIVELLO: TERAPIE PER LA SANITÀ MALATA

riguarda soprattutto la distribuzione tra specialità, per gli infermieri emerge anche una carenza strutturale, riconducibile a fattori culturali e reputazionali.

Il tema della carenza di personale è strettamente connesso a due criticità che stanno diventando croniche: l'emergenza dei pronto soccorso – in continuo sovraccarico – e le liste d'attesa che si allungano sempre di più. Entrambe le situazioni vengono ricondotte ad una un'inadeguata organizzazione dei servizi di prossimità e di un uso non sempre appropriato delle risorse.

Dal punto di vista finanziario, peraltro, i principali rapporti annuali segnalano una progressiva insufficienza di risorse, con una forte riduzione degli investimenti in materia di sanità, per destinare risorse ad altri settori della vita pubblica.

La situazione finanziaria è ulteriormente complicata dall'elevata spesa pensionistica e da un significativo livello di evasione fiscale, elementi che, sommati, riducono sensibilmente i mar-

marginari complessivi di bilancio.

Nel quadro generale, infine, è necessario considerare che la struttura multilivello del servizio sanitario ha prodotto una proliferazione di prestazioni – migliaia – la cui gestione presenta numerose difficoltà, anche dal punto di vista operativo.

Nonostante le criticità evidenziate, il diritto alla salute resta uno dei pilastri dell'ordinamento costituzionale e della forma di Stato sociale. La spesa sanitaria è quindi una spesa costituzionalmente necessaria, in quanto strumentale alla garanzia effettiva di un diritto fondamentale.

La sostenibilità del sistema sanitario richiede non solo risorse adeguate, ma anche una rinnovata attenzione alla centralità della persona nel percorso di cura. In tal senso si auspica una riforma radicale, una nuova "stagione" del SSN, capace di aggiornare il sistema senza snaturarne i principi, rafforzando l'investimento nella prevenzione e, soprattutto, nella promozione di stili di vita salutari. Per realizzare un tale obiettivo, tuttavia, è necessario che la



europe

**SEMINARIO 4 04.02.2026
IL DIRITTO ALLA SALUTE
NELLA PROSPETTIVA
MULTILIVELLO: TERAPIE
PER LA SANITÀ MALATA**

che la politica sappia mantenere un'autonomia di giudizio rispetto agli interessi settoriali coinvolti, riaffermando al contempo il proprio ruolo di indirizzo e composizione degli interessi pubblici.

Intervengono

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Chiara Tripodina | Università degli Studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro"

Matteo Jessoula | Università degli Studi di Milano

Stefania Baroncelli | Libera Università di Bolzano

La Costituzione italiana delinea un modello di Stato sociale fondato sull'uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2) e sul dovere inderogabile di solidarietà (art. 2). Il compito della Repubblica, di cui all'art. 3, co. 2 Cost., viene interpretato come fondamento di un progetto di democrazia emancipante, volto a garantire non la mera sopravvivenza, ma il pieno sviluppo della persona e la partecipazione effettiva alla vita politica ed economica. Nelle intenzioni dei Costituenti il lavoro rappresentava lo strumento principale di inclusione e garanzia di un'esistenza libera e dignitosa. Sulla base di tali premesse, occorre valutare in che misura l'azione dell'Unione europea supporti e integri gli obiettivi del welfare state nazionale.

La cornice europea dei diritti sociali, che emerge attraverso una lettura combinata dei Trattati, della Carta dei diritti fondamentali (CDFUE) e del Pilastro europeo dei diritti sociali, riconosce il diritto a un'esistenza dignitosa e promuove gli obiettivi di inclusione, protezione sociale e lotta

alla povertà anche mediante strumenti quali il reddito minimo garantito.

In seguito alla crisi del periodo 2008-2013 è stato registrato un aumento delle divergenze territoriali e dei fenomeni di povertà, che ha avviato una fase di tensione sistemica dell'Unione. Tuttavia, è in tale contesto che si colloca la volontà delle istituzioni europee di rafforzare la dimensione sociale, in particolare attraverso il richiamato Pilastro europeo dei diritti sociali, i cui principi ispiratori hanno stimolato un rinnovato attivismo normativo e finanziario.

Le trasformazioni economiche e sociali degli ultimi decenni hanno profondamente inciso sulla qualità e sulla quantità del lavoro; la sua crescente precarizzazione ha infatti determinato un aumento delle disuguaglianze che, combinata con le crisi economiche, ha favorito la diffusione del fenomeno dei *working poors*. Simili mutamenti hanno messo in crisi il modello ergocentrico, fondato sulla centralità del lavoro come principale strumento di integrazione

sociale e di accesso ai diritti, lasciando ampie fasce della popolazione prive di adeguate tutele.

L'azione dell'Europa sociale, di conseguenza, si concentra sulla promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di lavoro, la protezione sociale e la lotta all'esclusione e alla discriminazione. Il riferimento centrale è l'articolo 153 del Trattato sul Funzionamento (TFUE), che individua gli ambiti di intervento dell'Unione in materia sociale, escludendone tuttavia la competenza nel settore della retribuzione.

Un simile approccio si traduce in un'armonizzazione minima a livello sovranazionale, anche mediante strumenti di coordinamento procedurale, lasciando agli Stati membri la determinazione delle scelte sostanziali. Alcune recenti iniziative legislative, come la direttiva sul salario minimo adeguato – che, pur non fissando livelli uniformi, introduce criteri comuni – e la direttiva sulla trasparenza retributiva – volta a contrastare il divario salariale di genere

– entrano a far parte della strategia europea di rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione (cfr. direttiva 2022/2041 e direttiva 2023/970).

Accanto agli strumenti normativi vincolanti, assumono rilievo il Dialogo sociale europeo, il coordinamento delle politiche economiche attraverso il semestre europeo e l'utilizzo dei fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale europeo. Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo piano d'azione 2021-2030 – che fissa obiettivi comuni in termini di occupazione, formazione e riduzione della povertà – completano la strategia europea in tema di politiche sociali e di sostegno.

Tale strategia viene supportata anche da strumenti finanziari straordinari, come il programma SURE e il *Next Generation EU* (NGEU). Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) predisposto dall'Italia in attuazione del NGEU, infatti, contiene misure di politica sociale in molte delle missioni di cui è composto.

Gli strumenti normativi e finanziari adottati a livello europeo non sempre riescono a integrarsi in maniera armonica con il welfare state nazionale. Esistono alcuni motivi di tensione tra i due livelli, causati principalmente dalla differente impostazione: da un lato, infatti, l'integrazione europea si è sviluppata secondo un principio di apertura - libera circolazione, concorrenza, rimozione delle barriere - dall'altro, i sistemi di protezione sociale presuppongono una forma di chiusura territoriale, funzionale alla redistribuzione e all'istituzionalizzazione della solidarietà all'interno della comunità nazionale.

Le diverse dimensioni attraverso le quali si sviluppa il processo di integrazione, inoltre, non sempre riescono a dialogare in modo fluido. In particolare, nell'ambito della c.d. integrazione negativa, la rimozione degli ostacoli al mercato è direttamente ancorata ai Trattati ed è sostenuta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; al contrario, l'integrazione c.d. positiva, relativa all'adozione di standard sociali

comuni, risulta più complessa sul piano politico e istituzionale.

Sotto il profilo fiscale, infatti, l'Unione si limita a definire vincoli macroeconomici complessivi, ma le scelte allocative dipendono in larga misura dalle decisioni politiche interne. Le regole fiscali europee, tuttavia, hanno inciso sulla capacità finanziaria degli Stati, mentre la distribuzione della spesa sociale resta una competenza sostanzialmente nazionale.

Gli strumenti finanziari e normativi utilizzati, seppur di elevato valore simbolico e regolativo, incidono ancora in misura limitata sulla spesa sociale complessiva degli Stati membri. Le resistenze di alcuni all'adozione di standard vincolanti - ad esempio in materia di reddito minimo - sono emblematiche di come la persistente centralità delle dinamiche intergovernative non favorisca una piena sinergia tra i diversi livelli di integrazione.

Dal quadro descritto emerge un'Unione europea che cerca progressivamente di ampliare il proprio intervento sociale,



europe

SEMINARIO 5 11.02.2026 LE PROSPETTIVE DELL'EUROPA SOCIALE

rimanendo però entro i margini stabiliti dai Trattati e dagli equilibri politici tra Stati membri. Tuttavia, l'aumento della povertà e l'ampliarsi della forbice tra ricchi e poveri incidono non solo sul piano sociale, ma anche sulla qualità della democrazia.

In questo contesto, l'Europa sociale assume un ruolo decisivo di integrazione e sostegno, rispetto alle lacune degli ordinamenti nazionali, indicando obiettivi comuni e strumenti di contrasto alla povertà.

Intervengono

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Raffaele Bifulco | LUISS “Guido Carli”

Ludovico Mazzarolli | Università degli Studi di Udine

Michele Belletti | Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Il rapporto tra Unione e regioni si rivela una delle chiavi di lettura più interessanti della fase attuale dell'integrazione europea e aiuta a comprenderne meglio le dinamiche future e i possibili esiti.

Il nodo centrale riguarda il ruolo delle entità regionali all'interno dell'architettura dell'Unione europea, con particolare attenzione alla governance multilivello e alle implicazioni politico-costituzionali del regionalismo europeo.

Nell'assetto istituzionale dell'Unione, dove i diversi livelli di governo sono integrati in una struttura complessa, le regioni non rappresentano semplici articolazioni amministrative interne, bensì attori che partecipano, con intensità variabile, alla formazione e all'attuazione delle politiche europee.

Tale partecipazione si realizza attraverso strumenti formali e informali: meccanismi di rappresentanza istituzionale, reti di cooperazione inter-regionale e forme di pressione territoriale nei confronti delle istituzioni europee.

Dal punto di vista storico, il ruolo delle regioni si è progressivamente rafforzato con l'evoluzione del processo di integrazione. In una fase iniziale dominata da una logica “statocentrica”, il contributo territoriale sembrava destinato a rimanere limitato. L'ampliamento delle competenze dell'Unione e lo sviluppo delle politiche di coesione hanno invece valorizzato la dimensione regionale, favorendo un rapporto più diretto tra istituzioni europee e livelli sub-statali. Le politiche strutturali hanno costituito uno snodo fondamentale, contribuendo a consolidare la dimensione territoriale dell'integrazione.

Permane tuttavia una forte differenziazione tra i modelli regionali europei. Non tutte le regioni, infatti, dispongono dello stesso grado di autonomia né della medesima capacità di incidere sui processi decisionali europei: nei sistemi federali o fortemente regionalizzati il protagonismo territoriale appare più marcato, mentre nei sistemi centralizzati il ruolo delle regioni risulta

più modesto. Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, le regioni hanno assunto un ruolo strategico nell'attuazione del PNRR, in quanto il riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. le rende protagoniste attive nella fase discendente della strategia europea NGEU.

La compresenza di Stati centralizzati e Stati decentrati genera asimmetrie rilevanti, sia nella rappresentanza degli interessi territoriali sia nella capacità di accesso alle risorse europee, incidendo sul funzionamento della governance multilivello e sui risultati complessivi delle politiche pubbliche europee. Le crisi degli ultimi anni, peraltro, hanno contribuito a ridefinire gli equilibri tra livelli di governo: dinamiche emergenziali – scaturite dalla crisi economica, dalla pandemia e dalle tensioni geopolitiche – hanno talvolta rafforzato la centralità degli Stati, riportando in primo piano la dimensione nazionale. Parallelamente, la gestione concreta di molte politiche dal forte impatto territoriale, ha evidenziato il ruolo delle autorità regionali, chiamate

a svolgere funzioni di implementazione, coordinamento e mediazione tra livelli istituzionali. Tali dinamiche fanno emergere un quadro politico-istituzionale segnato da tensioni opposte, con spinte centralizzatrici da un lato e una rinnovata valorizzazione del livello territoriale dall'altro.

Sotto il profilo politico-costituzionale, invece, la presenza delle regioni contribuisce a rendere più complessa la natura dell'ordinamento europeo, che non coincide pienamente né con un modello federale né con una semplice organizzazione internazionale. Il coinvolgimento dei livelli sub-statali incide sulla distribuzione della sovranità e sulla legittimazione democratica delle decisioni: se il rafforzamento della dimensione territoriale può essere letto come un fattore di democratizzazione multilivello, infatti, l'articolazione dei centri decisionali rischia di rendere meno chiara la catena della responsabilità politica.

Il problema della legittimazione democratica multilivello, infatti, risulta solo parzialmente affrontato attraverso un maggiore coinvolgimento delle regioni, poiché all'avvicinamento delle istituzioni europee ai cittadini corrispondono un aumento della complessità decisionale e una maggiore opacità di alcuni processi politici. La crescente disaffezione elettorale, che si riflette in una partecipazione sempre più bassa al voto, costituisce uno dei “disordini locali” che mettono in discussione il rapporto tra regioni e cittadini, già indebolito – nel caso italiano – dal frequente conflitto di competenze legislative tra Stato e regioni, spesso risolto a favore del primo.

Tuttavia, la dimensione territoriale sembra destinata a rimanere centrale nelle prospettive di sviluppo dell'integrazione europea, soprattutto in un contesto globale segnato da trasformazioni economiche profonde e instabilità geopolitica.

Nel quadro europeo, dunque, le regioni possono rappresentare una risorsa stra-

-tegica per rafforzare la resilienza dell'Unione, a condizione che vengano ripensati i meccanismi di coordinamento tra livelli di governo, evitando sovrapposizioni e conflitti di competenza. L'eterogeneità dei modelli territoriali impone quindi una riflessione sulle possibilità di sviluppare un regionalismo europeo coerente e condiviso.

Il tema del rapporto tra Unione europea e regioni si inserisce con forza nel dibattito sul futuro dell'integrazione europea, soprattutto per quanto riguarda la fisionomia istituzionale che l'Unione intende assumere. In occasione dell'onorificenza ricevuta all'Università di Lovanio, infatti, Mario Draghi ha sottolineato l'esigenza di una trasformazione dell'Unione europea in senso compiutamente federale, al fine di valorizzare e ricomporre le differenze interne e consentire all'Unione di esprimersi con una sola voce sulla scena internazionale.

In conclusione, è sulla dimensione regionale che vengono ridefiniti gli equilibri tra unità e decentramento



europe

SEMINARIO 6 18.02.2026 EUROPA E REGIONI

all'interno dell'Unione, delineando i contorni di una governance sempre più articolata e multilivello, che ambisce a fare del pluralismo il caposaldo dell'esistenza stessa dell'Unione.

Intervengono

Irene Tinagli | Europarlamentare

Marco Leonardi | Università degli Studi di Milano, già Capo dipartimento alla programmazione economica del Governo Draghi

Camilla Buzzacchi | Università degli Studi di Milano-Bicocca

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

L'esperienza del NGEU ha stimolato numerosi dibattiti circa un possibile ripensamento strutturale delle regole della governance economica dell'Unione, in particolare attraverso la riforma del Patto di stabilità e crescita, nella direzione di una maggiore flessibilità e di un sostegno più incisivo agli investimenti strategici di medio-lungo periodo. Tuttavia, il contesto politico europeo è rapidamente mutato: l'iniziale clima di solidarietà sviluppatosi durante la pandemia si è progressivamente attenuato, ostacolando l'adozione di riforme più ambiziose e durature.

In tale prospettiva, l'Unione europea si trova oggi in una fase di transizione: pur avendo compiuto un passo avanti rispetto al passato, grazie al nuovo impianto costruito dal NGEU, non riesce a rispondere pienamente alle criticità attuali. Con l'avvicinarsi della scadenza del programma, peraltro, si impone una riflessione sulle strategie future, anche alla luce dei risultati non pienamente soddisfacenti registrati in alcuni Stati membri, dove l'impatto del NGEU in ter-

-mini di crescita appare limitato rispetto ad altri contesti. Casi emblematici e opposti sono rappresentati dall'Italia – che non è riuscita a sfruttare completamente le opportunità fornite dallo strumento europeo – e dalla Spagna, che risulta essere uno dei paesi più virtuosi.

Alcune delle innovazioni introdotte dal NGEU – come le modalità di allocazione delle risorse previste per i PNRR – potrebbero essere incluse all'interno del negoziato sul nuovo bilancio pluriennale dell'Unione. Se ciò si dovesse verificare, tra gli effetti attesi vi sarebbe un rafforzamento del livello decisionale statale (governativo), a fronte di una possibile marginalizzazione delle autonomie territoriali. A livello sovranazionale ciò comporterebbe un indebolimento del coordinamento delle politiche economiche europee, con effetti negativi anche sui fondi di coesione.

Tuttavia, i limiti strutturali legati alla scarsità delle risorse disponibili, riducono la capacità del bilancio europeo di affrontare efficacemente le

le nuove sfide economiche e geopolitiche, tanto che si profila il rischio di una semplice redistribuzione interna delle risorse.

In assenza di un consenso politico sufficiente per una più profonda integrazione, ad esempio attraverso l'introduzione stabile di strumenti di debito comune, l'Unione rischia di non riuscire a consolidare l'eredità del NGEU.

Alla luce del contesto sovranazionale descritto, occorre verificare se gli strumenti costituzionali nazionali siano adeguati al nuovo interventismo statale in economia.

L'art. 41 della Costituzione italiana, nel prevedere che l'attività economica a fini sociali (e ambientali) possa essere programmata e controllata, sembra riflettere un modello di controllo statale dell'economia ormai superato, ma che oggi riemerge in forme nuove e non sempre coerenti.

Si evidenzia allora una trasformazione della funzione delle carte costituzionali, non più finalizzate al solo contenimento del potere politico, ma chiamate a limi-

-tare anche il potere economico privato, percepito come crescente e potenzialmente dominante. Ne deriva una moltiplicazione di strumenti e modelli di intervento – dallo “Stato investitore” allo “Stato stratega” – che riflettono il bisogno di una presenza pubblica più incisiva nell'economia.

L'estensione del ricorso al c.d. golden power mostra in modo emblematico come lo Stato eserciti, oggi, poteri incisivi di controllo e veto in settori strategici come difesa, energia, telecomunicazioni e finanza. Ciò si verifica anche a causa della crescente centralità assunta dal tema della sicurezza, intesa in senso ampio (economico, sociale e geopolitico), come fondamento dell'intervento pubblico.

Anche la disciplina degli appalti pubblici costituisce un ulteriore motivo di riflessione, in quanto l'attuazione del PNRR ha reso necessaria l'introduzione di alcune deroghe, evidenziando come esigenze di rapidità ed efficienza abbiano giustificato una temporanea compressione delle garanzie tradiziona-

-li, sollevando interrogativi sulla tenuta futura del sistema.

La mancanza di un disegno unitario, dunque, rende l'intervento pubblico in economia frammentato e costituito prevalentemente da misure contingenti, prive di una visione sistemica dello sviluppo economico.

L'accresciuto intervento pubblico nell'economia non sembra però interessare solo il Vecchio continente, ma sembra piuttosto l'esito di un cambiamento strutturale generale.

Il peso economico di "colossi demografici" come l'India e la Cina ridefinisce il nuovo ordine multipolare, modificando equilibri rimasti stabili per decenni. Ecco allora che tornano in auge strumenti tipici dell'intervento statale: dazi, controlli sugli investimenti, politiche industriali nazionali non sono più eccezioni, ma risposte necessarie a una competizione geopolitica più intensa.

Il ritorno dell'intervento statale in economia, inoltre, è direttamente collegato alla fine del paradigma del libero mercato globale e il ricorso alle

politiche protezionistiche costituisce una delle grandi sfide contemporanee, sia per i singoli Stati che per l'Unione europea. Il Rapporto Draghi del 2024, infatti, ha evidenziato la necessità di una politica industriale europea di scala, basata cioè su interventi comuni in settori strategici (difesa, spazio, farmaceutica, automotive), impossibili da sostenere a livello nazionale.

Nel contesto italiano, ad esempio, una questione ormai strutturale si intreccia a diversi nodi sociali ancora irrisolti. Il modello di crescita basato sull'export manifatturiero sta mostrando segni di fragilità di fronte ai cambiamenti dell'economia globale. Per attenuarne gli effetti negativi, una soluzione possibile sarebbe quella di rafforzare la domanda interna, riequilibrando le distorsioni generate dalla frammentazione del contesto economico globale. Tuttavia, ciò richiede un aumento del potere d'acquisto dei cittadini, che negli ultimi anni hanno subito una riduzione dei salari reali, anche per effetto dell'inflazione crescente.



europe

**SEMINARIO 7 25.02.2026
L'INTERVENTO PUBBLICO
NELL'ECONOMIA DOPO
NEXT GENERATION EU**

Ciò che risulta evidente, in conclusione, è che l'interventismo dello Stato in economia non sia tanto espressione di una scelta politico-ideologica, quanto di una necessità dettata dai cambiamenti a livello globale. Tuttavia, senza una crescita dei redditi e dei consumi interni, l'Italia rischia di non riuscire ad adattarsi efficacemente a questo nuovo scenario, mentre l'Unione europea sarà costretta a implementare strumenti nuovi per far fronte ai rapidi mutamenti dell'economia mondiale.

Intervengono

Sabrina Lanni | Università degli Studi di Milano

Leonardo Salvemini | Università degli Studi di Milano, già Assessore all'Ambiente della Regione Lombardia

Gloria Marchetti | Università degli Studi di Milano

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Il tema dell'ambiente, nelle sue diverse sfaccettature, è da molti anni al centro delle politiche pubbliche dell'Unione europea. Dal Trattato di Maastricht, infatti, ha assunto progressivamente un ruolo centrale, superando la funzione meramente strumentale rispetto al mercato interno e configurandosi come politica autonoma.

Con le successive revisioni dei Trattati la tutela ambientale è diventata uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione. In particolare, il Trattato di Lisbona ha rafforzato il nesso tra sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente, affermando la necessità di un'integrazione reciproca tra interessi economici, sociali e ambientali.

In questo quadro, il *Green Deal* viene interpretato non come un elemento esterno ai Trattati, ma come una loro evoluzione interna, che introduce una prospettiva rafforzata di tutela degli ecosistemi e della biodiversità, in chiave intergenerazionale. Si tratta di un passaggio che amplia la portata dello sviluppo sostenibile, estendendolo non solo all'economia, ma anche alla salva-

-guardia dell'ambiente e degli ecosistemi stessi.

Come noto, il *Green Deal* è un programma assai discusso e sul quale gli Stati membri sono particolarmente esposti, anche a causa dei differenti contesti all'interno dei quali viene applicata la politica ambientale dell'Unione. A livello globale, tuttavia, il percorso di sensibilizzazione ormai decennale ha consolidato un complesso di principi fondamentali, oggi largamente condivisi: dal più risalente principio per cui "chi inquina paga", ai principi di prevenzione, precauzione e, infine, correzione.

Per rendere efficace la tutela dell'ambiente, l'Unione europea ha implementato misure di coordinamento sovranazionale, includendo progressivamente la materia ambientale in tutte le politiche pubbliche, secondo il principio di integrazione dell'art. 11 TFUE e perseguendo gli obiettivi dell'art. 191 TFUE: miglioramento della qualità dell'ambiente, tutela della salute e lotta ai cambiamenti climatici (solo per citarne alcuni dei più importanti).

Questa marcata integrazione tra materie molto diverse, ma interconnesse tra loro e con la tutela dell'ambiente, genera talvolta difficoltà a livello amministrativo e nei procedimenti autorizzativi. Basti pensare ai diversi interessi che possono confliggere – come la tutela del paesaggio e la gestione del territorio – quando si tratta di realizzare impianti per la produzione di energia rinnovabile.

Le criticità connesse all'applicazione del diritto europeo, peraltro, possono condurre le questioni ambientali davanti alle Corti interne e sovranazionali. Recentemente, infatti, sono state coinvolte la Corte di Cassazione italiana e la Corte EDU su casi relativi alle emissioni e alla connessa responsabilità climatica, i quali aprono alla possibilità di risarcimenti per danni evitabili (cfr. *KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*, 2024; *Duarte Agostinho and others v. Portugal and others*, 2024; causa c.d. "Greenpeace-Eni", Cass. Sez. un., sent. 20381/2025).

La complessità e l'articolazione del *Green Deal* hanno dimostrato di incidere

non solo sulle politiche pubbliche, ma anche sulla struttura dei rapporti giuridici tra privati. Alcune categorie classiche del diritto privato, come la disciplina dei contratti, della responsabilità e il diritto dei consumatori, vengono coinvolte all'interno di un progetto ordinamentale che integra progressivamente tali categorie con le politiche ambientali.

L'interesse individuale allo scambio di beni e servizi si intreccia con l'interesse generale alla tutela dell'ambiente e, in tale prospettiva, emerge la figura del "consum-attore", un soggetto che non si trova più esclusivamente in una posizione di svantaggio, ma diventa attore responsabile delle proprie scelte di consumo, anche in materia ambientale e in relazione agli effetti futuri. Tale trasformazione trova un fondamento anche nella revisione costituzionale del 2022 degli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana, che introduce la sostenibilità come parametro normativo vincolante e rafforza una nozione di responsabilità proiettata nel tempo, attenta agli effetti

sulle generazioni future.

Sul piano del diritto dei consumatori, il *Green Deal* determina una vera “ambientalizzazione” delle regole, attraverso strumenti di garanzia della trasparenza delle informazioni ambientali e contrastando il fenomeno del *greenwashing* (cfr. direttiva (UE) 2024/825 sui *green claims*; regolamento (UE) 2024/1781 in materia di *ecodesign*; direttiva (UE) 2024/1799 sul diritto alla riparazione dei beni).

Anche la responsabilità civile viene ripensata in chiave ambientale, con particolare attenzione ai danni derivanti da attività economiche e alla loro imputazione.

In questo quadro, sostenibilità e solidarietà diventano principi guida del diritto privato europeo, orientato alla tutela delle generazioni future e alla repressione di quelle pratiche abusive che alterano la concorrenza e la fiducia dei consumatori.

Le solide basi legali definite dal diritto europeo rendono il *Green Deal* difficilmente reversibile, sebbene non manchino voci ancora aspramente con-

-trarie alle politiche ambientali dell’Unione. In ogni caso, le prospettive future non contemplano arretramenti, concentrandosi invece sull’attuazione delle politiche ambientali attraverso un necessario equilibrio tra obiettivi di sostenibilità e impatti sociali ed economici, cercando di evitare fratture eccessive nel tessuto produttivo.

In conclusione, ciò che più emerge dalle riflessioni svolte è l’aspetto integrazionista della politica ambientale europea: un progetto che richiede una responsabilità condivisa tra istituzioni, imprese e cittadini, con obiettivi di lungo periodo, raggiungibili solo attraverso un’azione collettiva e coordinata.

Intervengono

Francesco Nicoli | Politecnico di Torino

Federico Gustavo Pizzetti | Università degli Studi di Milano

Simone Vannuccini | Université Côte d'Azur, Fondazione CSF

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

L'intelligenza artificiale (IA) non è più solamente una tecnologia emergente e in continua evoluzione, ma rappresenta ormai una risorsa strategica che ridefinisce gli equilibri di potere, i modelli industriali e gli assetti istituzionali. L'IA viene pertanto qualificata come vero e proprio "attrattore" delle dinamiche economiche, politiche e geopolitiche contemporanee.

Sotto il profilo economico si registra una significativa asimmetria tra aspettative e risultati: pur generando ricavi, i principali attori – *Google*, *Microsoft*, *OpenAI* e *Meta* – non conseguono ancora profitti stabili. Tale dinamica alimenta una bolla speculativa, sostenuta da investimenti ingenti e da aspettative di trasformazione radicale, in maniera analoga ad alcuni fenomeni storici come la "*dot-com bubble*". In questo contesto, la sostenibilità dei modelli di business dell'IA appare incerta e fortemente dipendente dal supporto pubblico.

Dal punto di vista tecnologico, l'IA si

configura come una filiera complessa, articolata in una catena del valore che comprende produttori di semiconduttori, fornitori di infrastrutture e operatori di cloud computing. Tale struttura favorisce una forte concentrazione di mercato e rafforza la dipendenza europea da attori extraeuropei, in particolare statunitensi. A ciò si aggiunge un fattore ideologico, legato alla narrazione della cosiddetta "superintelligenza artificiale", sostenuta nella Silicon Valley e da specifiche correnti politico-culturali. Questa visione "transumanista" contribuisce a orientare gli investimenti e le strategie industriali, pur basandosi su presupposti tecnologici ancora controversi: l'IA attuale, infatti, è essenzialmente fondata su modelli predittivi, privi di reale capacità cognitiva autonoma.

Sul piano geopolitico, l'IA accentua le dinamiche di competizione tra grandi potenze, inserendosi nel dibattito sulla sovranità tecnologica e sull'autonomia strategica. L'Unione europea si trova in una posizione di sostanziale debolezza,

in quanto dipendente dagli Stati Uniti per software e servizi avanzati, mentre dal punto di vista delle materie prime critiche risulta fortemente legata ad altri attori globali (Cina e Russia).

Dal punto di vista socio-politico l'IA presenta elevati rischi, derivanti da un suo possibile uso distorto o fraudolento. La drastica riduzione dei costi di produzione dell'informazione, infatti, favorisce la diffusione di contenuti falsi (c.d. *AI-generated disinformation*), con effetti dirompenti sulla qualità del dibattito pubblico, sulla polarizzazione politico-sociale e, in ultima analisi, sul funzionamento delle democrazie e la tutela dei diritti fondamentali. A ciò si aggiungono impatti ambientali significativi, legati all'elevato consumo energetico dei *data center*.

Sotto il profilo della tutela dei diritti, la riflessione coinvolge anche il settore delle neurotecnologie, definibili come tecnologie in grado di interagire con il sistema nervoso, mediante l'elaborazione di segnali elettromagnetici o biochimici.

Le neurotecnologie si basano sull'utilizzo di dati neuronali, molto complessi e dall'elevato potenziale informativo, e possono essere applicate sia in ambito medico-sanitario che in altri, molto diversi.

Nel contesto lavorativo, ad esempio, possono risultare utili al controllo dei dispositivi digitali per la valutazione delle condizioni cognitive e dei livelli di stress dei lavoratori, arrivando addirittura ad ipotizzare che, in futuro, riusciranno a decodificare stati mentali, ricostruendo parole o immagini a partire dall'attività cerebrale registrata. Il quadro prospettato fa emergere questioni di non poco conto, dal punto di vista della tutela dei diritti civili e sociali.

Si parla innanzitutto di un *habeas mentem* – in una prospettiva assimilabile all'*habeas corpus* – comprendente la privacy, la libertà di pensiero e l'autonomia cognitiva, mentre il diritto alla salute e l'inclusione sociale potrebbero trarre grandi vantaggi da queste tecnologie "invasive".

Attualmente il quadro normativo europeo appare frammentato, composto da discipline eterogenee, non specificamente concepite per le neurotecnologie.

Il Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), ad esempio, presenta criticità rilevanti, tra cui l'assenza di una definizione di dato neuronale e l'incertezza circa la loro qualificazione (come dati personali o dati particolari), con conseguenti possibili lacune di tutela. In secondo luogo, il Regolamento sui dispositivi medici (MDR) garantisce elevati standard di sicurezza per i dispositivi a uso sanitario, ma lascia scoperti numerosi impieghi non medicali, salvo alcune eccezioni. Infine, il Regolamento sull'intelligenza artificiale (l' AI Act) introduce un sistema basato sul rischio e prevede strumenti importanti – come l'analisi di impatto sui diritti fondamentali – ma non considera in modo specifico la peculiarità delle neurotecnologie.

Pur articolato e complessivamente avanzato, l'attuale assetto normativo

europeo non risulta pienamente adeguato a regolare le peculiarità che caratterizzano le neurotecnologie. Pertanto, l'Unione europea dovrà implementare una cornice legale capace di garantire un equilibrio tra tutela dei diritti fondamentali e promozione dell'innovazione, in coerenza con i valori dell'ordinamento europeo.

Analoghe criticità si registrano in un altro settore altamente tecnologico, come quello aerospaziale. Anche in questo caso il modello europeo non sembra ancora al passo con i concorrenti globali, innanzitutto da un punto di vista strettamente tecnologico, ma anche per la frammentazione istituzionale che impedisce all'Unione europea di plasmare una politica industriale unitaria.

Non esiste, infatti, una vera governance europea dello spazio, bensì una pluralità di attori non coordinati tra loro. Il risultato di tale frammentazione si traduce in un gap sia dal punto di vista tecnologico che della spesa, in quanto paesi come gli Stati Uniti stanno soste-



europe

SEMINARIO 9 11.03.2026 EUROPA, NUOVE TECNOLOGIE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

-nendo l'innovazione anche grazie all'iniziativa privata.

Le riflessioni svolte evidenziano la necessità di sviluppare quadri normativi coerenti e sistematici. Per far fronte al c.d. "trilemma" – indipendenza strategica, limiti di bilancio e assenza di tecnologie riutilizzabili – l'Unione europea dovrà adottare strategie coordinate, sostenute da una regolamentazione capace di integrare politiche industriali e tutela dei diritti, superando l'approccio imitativo e valorizzando modelli di sviluppo più sostenibili e aderenti alle specificità europee.

Intervengono

Andrea Patroni Griffi | Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Giovanni Cavaggion | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Filippo Scuto | Università degli Studi di Milano, Fondazione CSF

Il principio solidarista costituisce uno dei valori fondamentali dell'Unione europea.

In base alla lettura combinata degli artt. 2 e 3 TUE, la solidarietà è al contempo un valore fondante e un obiettivo da perseguire, in particolare tra Stati membri. Tale obiettivo viene ribadito anche nell'art. 24 TUE sulle azioni esterne, dove la solidarietà tra Stati membri risulta fondamentale per conferire all'Unione l'immagine di un attore coeso.

In materia di immigrazione e asilo, il principio solidarista assume una rilevanza ancora più incisiva, trovando esplicito riconoscimento negli articoli 67 e 80 TFUE, che impongono una gestione delle politiche migratorie fondata sulla solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati.

Quando applicato all'accoglienza, tale principio trova uno dei suoi fondamenti teorici nelle riflessioni di Jürgen Habermas sulla solidarietà "tra estranei" e sull'idea che la globalizzazione avrebbe garantito una crescita costante

delle risorse e del benessere per tutti.

Tuttavia, le profonde trasformazioni economiche e sociali del XXI secolo hanno messo in crisi tale paradigma: le crescenti disuguaglianze e l'emersione dei cosiddetti "perdenti della globalizzazione", hanno favorito il diffondersi di logiche identitarie e selettive ("prima gli italiani", "America First"), contribuendo all'indebolimento della solidarietà.

La crisi migratoria del 2015 si inserisce in questo scenario – già segnato dalla crisi economica – mettendo in evidenza le difficoltà dell'Unione nel dare attuazione concreta al principio di solidarietà.

La Commissione europea, infatti, ha adottato misure emergenziali di ricollocamento dei richiedenti asilo, incontrando la forte opposizione di alcuni Stati membri – in particolare del gruppo di Visegrad – che hanno contestato tali decisioni davanti alla Corte di giustizia, invocando una deroga al principio di solidarietà. La Corte ha respinto tali argomentazioni, ribadendo la natura vincolante degli obblighi di

SEMINARIO 10 18.03.2026 IL NUOVO PATTO EUROPEO SULL'IMMIGRAZIONE. QUALI PROSPETTIVE?

ricollocazione.

Le questioni relative all'immigrazione vengono spesso strumentalizzate per finalità politico-elettorali, ma dati empirici dimostrano come il fenomeno migratorio non interessi esclusivamente l'Unione: l'Europa, infatti, ospita una percentuale relativamente contenuta di migranti rispetto ad altre aree del mondo e la quota di soggetti aventi diritto alla protezione internazionale è limitata.

Il nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo, approvato nel 2024, entrerà in vigore a partire dal luglio 2026, introducendo alcune innovazioni che però non sembrano del tutto adeguate a risolvere i nodi strutturali del sistema europeo.

Il complesso di strumenti normativi è piuttosto corposo (nove regolamenti e una direttiva), ma ancora insufficiente per superare pienamente la logica del c.d. "sistema Dublino", in particolare per quanto riguarda la responsabilità dello Stato di primo ingresso. Tale impostazione continua a gravare in misura sproporzionata sugli Stati situati

alle frontiere esterne dell'Unione, evidenziando la persistente difficoltà nel dare attuazione effettiva al principio di solidarietà tra Stati membri.

Grazie ai nuovi meccanismi previsti nel Patto, gli Stati membri possono adempiere agli obblighi di solidarietà scegliendo tra la ricollocazione dei richiedenti asilo, il sostegno finanziario o altri contributi operativi. Tuttavia, non è previsto un obbligo generalizzato per ciascuno Stato di partecipare alla redistribuzione attraverso l'accoglienza, circostanza che solleva numerosi dubbi circa l'effettiva realizzazione del principio solidarista.

Le prime forme di attuazione, che anticipano l'entrata in vigore del Patto, mostrano numeri limitati, mentre per il 2026 sono previste circa 21.000 ricollocazioni e 420 milioni di euro di contributi, evidenziando una solidarietà ancora debole e largamente condizionata dalla volontà politica degli Stati membri.

Rispetto a precedenti sviluppi giurisprudenziali e normativi - e al primo ambizioso progetto della

SEMINARIO 10 18.03.2026 IL NUOVO PATTO EUROPEO SULL'IMMIGRAZIONE. QUALI PROSPETTIVE?

Commissione – l'apparato normativo approntato sembra addirittura arretrare rispetto al sistema Dublino. La dimensione, per così dire, "di frontiera" viene fortemente accentuata, con il rischio che diventi una vera e propria barriera piuttosto che un primo filtro di ingresso.

Le ripercussioni sulle garanzie dei diritti dei migranti sono considerevoli, in quanto la frontiera ha assunto le caratteristiche di un "limbo giuridico", nel quale la rapidità delle procedure e i meccanismi di filtraggio sembrano talvolta prevalere sulle garanzie costituzionali e sovranazionali.

In una prospettiva multilivello, accanto alle Costituzioni nazionali, rilevano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché il ruolo delle Corti (nazionali ed europee) nel garantire il rispetto dei diritti fondamentali, anche in ambiti caratterizzati da elevata discrezionalità politica.

Dal punto di vista della tutela costituzionale interna, il diritto alla

libertà personale (art. 13 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.) vengono particolarmente sollecitati ai controlli di frontiera, così come le garanzie del giusto processo (art. 111 Cost.) e il diritto d'asilo (art. 10 Cost.). Tale cornice costituzionale impone che, anche in contesti emergenziali o di gestione di flussi consistenti, sia garantita un'effettiva tutela giurisdizionale.

Proprio con riferimento al diritto d'asilo, si nota come l'inserimento nella parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali faticosi a trovare piena attuazione legislativa: l'assenza di una legge organica in materia ha condotto alla determinazione di una disciplina interna in larga misura di derivazione europea, quale effetto del recepimento delle direttive e dell'applicazione dei regolamenti dell'Unione.

Un ulteriore profilo critico concerne l'impostazione complessiva del Patto che, orientata allo sviluppo di politiche di esternalizzazione, limita fortemente la possibilità di presentare domanda di asilo.

SEMINARIO 10 18.03.2026 IL NUOVO PATTO EUROPEO SULL'IMMIGRAZIONE. QUALI PROSPETTIVE?

In tale contesto si inseriscono anche le procedure accelerate e l'ampliamento del ricorso al concetto di "paese sicuro", con criteri meno stringenti che rischiano di comprimere l'esame individuale delle domande, essenziale per dare effettività al diritto di asilo.

Dal punto di vista delle politiche di rimpatrio, i dati mostrano come tali strumenti risultino strutturalmente poco efficaci, con percentuali di allontanamento significativamente basse (intorno al 30%). Nonostante ciò, il nuovo Patto insiste nel rafforzamento di simili meccanismi, trascurando di considerare che la loro effettività dipende in larga parte dalla cooperazione dei Paesi terzi; la scarsa collaborazione sinora mostrata, infatti, ha condotto all'adozione di misure repressive poco efficaci ma alquanto problematiche sotto il profilo della tutela dei diritti fondamentali.

Nel contesto delle migrazioni, inoltre, è necessario considerare il rilievo assunto dalle dinamiche demografiche ed economiche: il declino della natalità e le esigenze del mercato del lavoro (e del

sistema pensionistico) rendono necessaria una riflessione sulle politiche di ingresso regolare, ancora insufficienti rispetto alla domanda di manodopera, in particolare qualificata.

La crisi della solidarietà nell'Unione europea, inoltre, rivela l'esistenza di più ampie crisi sistemiche: della democrazia rappresentativa, del welfare state e della coesione sociale; mentre esperienze come il NGUE mostrano che l'Unione è in grado di attuare forme significative di solidarietà sovranazionale, purché guidate da una solida volontà politica comune.

In materia di immigrazione e asilo emerge dunque l'esigenza di un cambiamento radicale di approccio, che superi la logica emergenziale e securitaria, in favore di una gestione più strutturale dei flussi, anche attraverso l'ampliamento dei canali di ingresso regolare e strumenti alternativi più efficaci. In questa prospettiva le politiche migratorie rappresentano un banco di prova per il costituzionalismo europeo: un approccio eccessivamente orientato alla sicurezza rischia di inde-



europe

**SEMINARIO 10 18.03.2026
IL NUOVO PATTO EUROPEO
SULL'IMMIGRAZIONE.
QUALI PROSPETTIVE?**

-bolire i principi fondamentali dell'Unione e di compromettere l'equilibrio tra potere politico e garanzie giurisdizionali, tipico delle democrazie pluraliste.

europa





Fondazione CSF

Fondazione CSF
Piazza Arbarello, 8 - 10122 Torino- Italia
Via dei Montecatini, 17 - 00186 Roma - Italia
Rue de la Loi 155 - 1040 Bruxelles - Belgio
www.fondazionecsf.it



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO**

DIPARTIMENTO DI
STUDI INTERNAZIONALI,
GIURIDICI E STORICO-POLITICI

Via Conservatorio, 7 - 20122 Milano