

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscatti Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

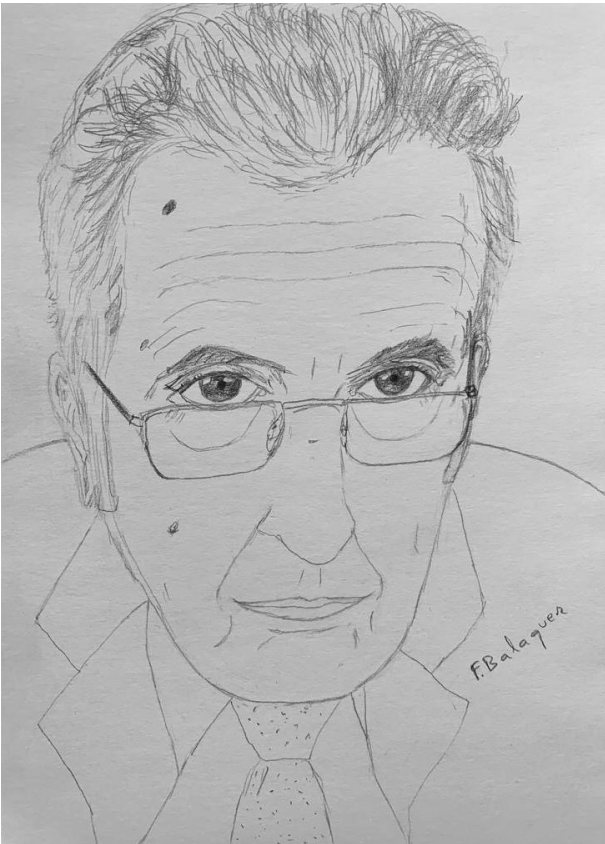
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit*

Beniamino Caravita di Toritto

SOMMARIO: 1. L'Unione Europea dopo le elezioni del maggio 2019. – 2. La conferenza per il futuro dell'Europa. – 3. La definizione territoriale dell'Europa. – 4. L'impatto di Brexit. – 5. La “difesa comune” dell'Europa. – 6. Il rapporto tra Stato e mercato. – 7. L'impatto dei social. – 8. Per una nuova dimensione della governance europea. – 9. Le possibili riforme della governance europea. – 10. Un possibile modello istituzionale.

1. *L'Unione Europea dopo le elezioni del maggio 2019*

Con un'ampia partecipazione popolare, che per la prima volta ha superato il 50 per cento degli elettori, a maggio 2019 i cittadini europei hanno votato per la nona volta per l'elezione del Parlamento europeo¹, luogo della rappresentanza politica (art. 14 TUE) di oltre cinquecento milioni di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e quindi cittadini europei, ai sensi dell'art. 9 TUE. Sono stati eletti 751 deputati, provenienti da 28 Stati membri diversi, che, nei giorni successivi, si sono distribuiti in gruppi parlamentari secondo linee di omogeneità politica, così come richiesto dall'art. 32, comma 1, del regolamento del Parlamento² (il gruppo del Partito popolare europeo è il più numeroso, con 182 deputati, seguito dal gruppo dell'alleanza progressista dei socialisti e democratici, con 154, dal gruppo di Renew Europe, con 108, dal gruppo dei Verdi-Alleanza li-

* Il testo, ora pubblicato come ultimo capitolo di B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2020, costituisce una rielaborazione dell'audizione svolta da chi scrive alla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo sulla Conferenza per il futuro dell'Europa (4.12.2019).

¹ Per un'analisi dello svolgimento e delle implicazioni delle elezioni europee del 2019, sia consentito il rinvio a B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Giappichelli, Torino, 2019, nel quale è possibile ritrovare analisi e commenti di carattere generale, nonché lo studio dello svolgimento delle elezioni in ciascuno degli Stati membri dell'Unione.

² Sulla composizione dei gruppi dopo le elezioni europee si veda F. FABRIZZI, *I gruppi politici del Parlamento Europeo dopo le elezioni 2019. Il superamento del duopolio popolari-socialisti e le questioni aperte*, in *federalismi*, n. 11, 2019.

bera europea, con 74, dal gruppo Identità e democrazia, con 73, dal gruppo dei Conservatori e Riformisti europei, con 62, dal gruppo confederale della sinistra unitaria europea/sinistra verde nordica, con 41; 57 deputati, tra cui gli eletti del Movimento Cinque Stelle, non sono riusciti a costituire un gruppo e sono nel gruppo misto)³. Come è evidente, quello politico, lungo il tradizionale asse destra-sinistra, pur rimanendo il *clivage* principale – come è dimostrato dal fatto che i parlamentari europei votano fundamentalmente secondo le indicazioni dei gruppi e non per linee nazionali – non è l'unico presente nell'organo rappresentativo.

E, infatti, pur se gli Stati membri hanno come sede privilegiata di rappresentanza dei loro differenziati interessi il Consiglio, che sempre più va assumendo la funzione di una Camera dei territori, secondo il modello classico delle esperienze federali, è evidente che i parlamentari terranno presente – anche solo per salvaguardare la propria posizione davanti all'elettorato – gli interessi del territorio di provenienza. È, questa, una regola imprescindibile in ogni sistema elettorale, esasperata con i sistemi maggioritari uninominali (a turno unico o a doppio turno, *plurality* o *majority* che siano), in cui l'eletto guarderà con attenzione le posizioni e gli interessi della propria *constituency*; ma significativamente presente in tutti i sistemi proporzionali, in cui la distribuzione dei seggi avvenga sulla base di unità territoriali minori di quella generale; ammorbidita, ma non esclusa, nei sistemi elettorali in cui la distribuzione dei seggi avviene sulla base di un unico collegio nazionale (in questo caso, infatti, la capacità di rappresentazione di interessi di categoria ha lo stesso rango e la stessa capacità di influenza di quella relativa ad interessi territoriali)⁴.

³ Con l'uscita del Regno Unito, 73 deputati britannici hanno lasciato i loro seggi: di questi, 27 sono distribuiti tra 14 stati membri (Francia (+5), Spagna (+5), Italia (+3), Paesi Bassi (+3), Irlanda (+2), Svezia (+1), Austria (+1), Danimarca (+1), Finlandia (+1), Slovacchia (+1) Croazia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) e Romania (+1), mentre i 46 rimanenti resteranno non assegnati, così da essere disponibili in caso di eventuali nuovi ingressi di paesi terzi nella Ue. In totale, dopo Brexit, il numero di eurodeputati passa dai 751 attuali a 705. Dei 27 seggi che redistribuiti, 5 sono assegnati al Ppe, 4 ai Socialisti (che però ne perdono 10), 6 ai liberali di *Renew Europe* (che ne perdono 17), 3 a *Identità e Democrazia*. I Verdi perdono 7 seggi, i conservatori di Ecr 3, la sinistra della Gue perde un seggio.

⁴ Il ruolo dei sistemi elettorali utilizzati per l'elezione del Parlamento europeo è analizzato da M. RUBECHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali, in federalismi*, n. 11, 2019.

A queste due tradizionali linee di separazione presenti nel Parlamento europeo, così come in qualsiasi altro luogo di rappresentanza politica, sempre tenendo presente la capacità di influenza delle organizzazioni rappresentative di interessi economici e professionali, si affiancherà in questa legislatura un'altra potente linea di divisione, quella che correrà lungo l'asse del *favor* verso una maggiore o minore integrazione delle politiche europee. La raffigurazione giornalistica parlerà di "sovranisti" e "globalisti", ma questa chiave di lettura, da sola, non ci aiuta a cogliere la realtà.

Nessuno sarà mai, e tanto meno nel Parlamento europeo, totalmente globalista; nessuno totalmente sovranista⁵. La globalizzazione, bella o buona, brutta o cattiva, è un fatto, non è più né un desiderio di persone senza radici, né una scelta di gnomi della finanza: basta entrare in un aeroporto (duecento milioni di voli ogni anno) o contare gli account Facebook a livello mondiale (oltre due miliardi) per rendersi conto che indietro non si torna più. E in questo mondo inevitabilmente globalizzato discipline autarchicamente nazionali degli innumerevoli settori, più o meno sensibili, della nostra vita associata sono impensabili, a meno di non cercare improbabili forme di isolamento. La crisi provocata dal coronavirus potrà modificare l'intensità di alcuni fenomeni, ad esempio accorciando le *supply chains*, oppure riportando temporaneamente alcune produzioni (le famose mascherine di cui abbiamo lamentato l'assenza in questi primi mesi del 2020) in ambito nazionale, non certo ribaltare i meccanismi di circolazione delle persone, dei servizi, delle merci.

La definitiva partita, anche nel nuovo Parlamento europeo, si giocherà nel rapporto tra i due principi costituzionali europei della tutela delle "identità nazionale" (art. 4, comma 2, TUE) e della valorizzazione delle "tradizioni costituzionali comuni" (art. 6, comma 3, TUE)⁶. Nessuno rinuncerà a individuare la propria identità nazio-

⁵ Sul tema, di recente, F. SAVASTANO, *Unione europea e mondo globale: una scelta costituzionale irreversibile?*, in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019, 247-266.

⁶ Sul punto si rinvia P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa. Tra passato e futuro. Questioni di metodo comparativo nella costruzione di un "diritto costituzionale europeo"*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel antonio Cervati*, vol. IV, Aracne, Roma, 2011, 181 ss. Sui valori costituzionali co-

nale e a usarla come uno scudo nei rapporti con gli altri Stati (ma, si spera, senza giungere a utilizzarla come una corazza e senza rotearla come una spada); ma nessuno in Europa può e potrà mai negare di avere tradizioni costituzionali comuni, non solo nell'area delle libertà, bensì anche nella struttura istituzionale, politica e sociale⁷. Nel contesto europeo politica, cultura, istituzioni amministrative e giudiziarie sono chiamate, ognuna nel proprio ruolo, al difficile bilanciamento tra identità nazionale e tradizioni comuni: e questo compito spetta in primo luogo al Parlamento europeo.

Dopo le elezioni non c'è stato un ribaltamento di tipo "sovranista", come qualcuno aveva pronosticato e auspicato; socialisti e popolari continuano a stare insieme, pur avendo dovuto allargare il loro accordo ai liberali, che hanno ottenuto importanti riconoscimenti; ai margini della nuova alleanza parlamentare sono rimasti, da un lato, i Verdi, dall'altro i conservatori, nessuno dei due gruppi ponendosi su posizioni di radicale contrapposizione. Sinistra e "sovranisti" (riuniti nel gruppo "Identità e democrazia") appaiono più isolati e marginali nel nuovo Parlamento: ma anche a loro, o forse soprattutto da loro, bisognerà chiedere un contributo nella discussione sul futuro dell'Europa. Se nel destino dell'Unione ci sia la necessità di un asse stabile tra socialisti e popolari ovvero se si potranno creare maggioranze secondo linee più tradizionali destra-sinistra (è questa la proposta di alcune aree del partito popolare, che auspicano una maggioranza tra popolari e conservatori in grado di dialogare con spezzoni dell'area sovranista, fino ad assorbirli) è questione alla quale oggi è difficile dare una risposta: certo, non farebbe bene all'Europa pensare che la linea di divisione debba correre permanentemente lungo l'asse Unione sì – Unione no...

Lo scontro politico, anche in Europa, ha una duplice dimensione: una orizzontale, secondo le posizioni espresse dai diversi

muni si veda anche il fascicolo semi-monografico di federalismi (n. 19, 2014) che raccoglie i contributi ricevuti in risposta alla Call for papers "Valori comuni e garanzie costituzionali in Europa". Si raccomanda anche la consultazione di A. JAKAB, D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford University Press, Oxford, 2017, specialmente i primi tre capitoli.

⁷ Sul punto si rinvia anche alle riflessioni di A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*, 20/2018, spec. 12 ss.; A. RUGGERI, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta Online*, 3/2018, 550 e ss.

schieramenti, l'altra verticale, che passa per la dialettica tra territori. D'altra parte, ciò che succede in Europa non è diverso da quello che succede all'interno dei singoli Stati, anch'essi attraversati da tensioni di tipo verticale tra i diversi territori: succede in Italia, in Francia, in Spagna, in Germania... Paradossalmente, mentre la dialettica di tipo verticale, ad esempio tra Nord e Sud in Italia o tra Ovest e Est in Germania, ci è chiara ed è accettata a livello nazionale, a livello europeo è meno compresa ed accettata e viene letta non già come normale dialettica all'interno di una entità politica, bensì come il tentativo di supremazia di uno Stato (o di un gruppo di Stati) nei confronti di altri Stati.

In questa sua duplice – e inevitabile – dimensione, la politica va rimessa al centro dell'Europa e il Parlamento europeo al centro delle scelte politiche che l'Europa dovrà fare⁸. Ed è proprio nella capacità delle istituzioni europee di dimostrare di essere in grado di effettuare scelte politiche, non meramente burocratiche, la chiave per il rilancio dell'Unione. In questo senso possiamo e dobbiamo da subito provare ad individuare i temi su cui le diverse dimensioni istituzionali (Consiglio europeo, Consiglio, Commissione, Parlamento europeo), e soprattutto il luogo della rappresentanza popolare, dovranno confrontarsi e dividersi, dimostrando di saper fare politica, nel senso nobile della parola, cioè di discutere e decidere sul futuro della *polis*⁹.

Quello che ormai appare certo è che l'epoca del funzionalismo e della crescita incrementale delle competenze europee è finita: in questo senso la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)) ha chiaramente affermato che «*ormai superata l'epoca in cui le crisi erano gestite tramite decisioni ad hoc e assunte in base al modello incrementale, poiché ciò conduce spesso a misure troppo limitate e troppo tardive; ... (ed è) giunto il momento per una profonda riflessione su come affrontare le carenze dell'Unione europea in termini di governance, avviando un'ampia e radicale revisione del trattato di Lisbona; ... (e che), nel*

⁸ Cfr. A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 17 ss.

⁹ Sul punto già P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 27 gennaio 2005.

frattempo, si possano attuare delle soluzioni a breve e medio termine sfruttando il pieno potenziale dei trattati esistenti”.

Occorre allora discutere in tempi ravvicinati di strategie, di politiche, di riforme della *governance* europea.

Tabella composizione del Parlamento europeo 2019

Stato membro	Popolazione (mln)	Seggi al PE	Abitanti per seggio	Influenza relativa
Austria	8.86	19	466,251	1,36
Belgio	11.47	21	546,092	1,16
Bulgaria	7.00	17	411,767	1,54
Cipro	0.88	6	145,983	4,34
Croazia	4.08	12	339,687	1,87
Danimarca	5.81	14	414,72	1,53
Estonia	1.32	7	189,26	3,35
Finlandia	5.52	14	394,137	1,61
Francia	67.03	79	848,456	0,75
Germania	83.02	96	864,783	0,73
Grecia	10.72	21	510,585	1,24
Irlanda	4.90	13	377,248	1,68
Italia	60.36	76	794,205	0,8
Lettonia	1.92	8	239,996	2,64
Lituania	2.79	11	254,017	2,5
Lussemburgo	0.61	6	102,316	6,19
Malta	0.49	6	82,26	7,71
Paesi Bassi	17.28	29	595,937	1,06
Polonia	37.97	52	730,246	0,87
Portogallo	10.28	21	489,363	1,08
Repubblica ceca	10.65	21	507,133	1,25
Romania	19.40	33	587,929	1,63
Slovacchia	5.45	14	389,316	1,63
Slovenia	2.08	8	260,114	2,44
Spagna	46.93	59	795,502	0,8
Svezia	10.23	21	487,152	1,3
Ungheria	9.80	21	466,551	1,36
Unione europea	446.86	705	633,843	1

2. *La conferenza per il futuro dell'Europa*

Molti sono i temi, sia contenutistici che procedurali, su cui si può e si deve ragionare per migliorare l'assetto delle istituzioni europee. Una Conferenza per il futuro dell'Europa¹⁰, secondo il progetto lanciato dalla Presidente della Commissione, anticipato dalla Risoluzione del Parlamento del 16 febbraio 2017, punti 84 e 84, già raccolto da Francia e Germania nel non paper del 25 novembre 2019, fatto proprio e rilanciato dal Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre, chiedendo alla presidenza croata del consiglio di definire contenuti, struttura, organizzazione e tempi della Conferenza, può essere uno strumento significativo per aprire una riflessione sulle difficoltà dell'Europa e sugli strumenti per superarle. Sarà importante che la guida di questo processo sia affidata al luogo della rappresentanza politica e altrettanto importante sarà il lavoro congiunto delle istituzioni europee e il coinvolgimento della società civile, delle autonomie, delle università, dei cittadini, degli operatori economici: anche se le modalità di lavoro e funzionamento della conferenza e la sua composizione devono ancora essere definite, l'esistenza di un comune sentire tra Parlamento, Consiglio europeo e Commissione lascia ben sperare, anche nell'apertura di una fase sostanzialmente costituente.

3. *La definizione territoriale dell'Europa*

Un primo macro-tema su cui deve soffermarsi una riflessione strategica è quello della definizione territoriale dell'Europa. In questo ambito numerosi sono i profili rilevanti. Il primo, all'evidenza, riguarda la dimensione del "chi esce" e del "chi entra", vale a dire l'applicazione degli articoli 49 e 50 TUE. Molto si è scritto e discusso sulle difficoltà di Brexit, sulle volontà di uscita di altri Stati, sulle aperture e chiusure a nuovi ingressi, sul delicato rapporto tra Stati membri e entità substatuali e sulla concreta disciplina della uscita del Regno Unito. A questa questione è legato il tema delle "troppe" Europe, che si sovrappongono e si intersecano in una logica, che sembra sfuggita di mano, di trattati internazionali a cui aderiscono solo

¹⁰ Sul tema, si vedano A. LUCARELLI, *The Conference on the Future of Europe between Form of State and Form of Government*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 1, 2020 e N. LUPO, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Consulta Online*, 9 marzo 2020.

alcuni Stati, di continui *opt out*, di cooperazioni rafforzate. Che modello scegliamo? Quello di un'Europa compatta, quello di un'Europa *à la carte*, quello di un'Europa sdoppiata in due cerchi concentrici¹¹, uno di forte integrazione politica ed economica e il secondo di integrazione commerciale? Anche qui non va data *hic et nunc* una risposta, ma solo fissata l'agenda, come aveva già fatto la Commissione nel suo *white paper* del 1. marzo 2017¹², in cui aveva disegnato cinque possibili scenari (*Carrying on; Nothing but the single market; Those who want more do more; Doing less more efficiently; Doing much more together*). Un terzo profilo rilevante è quello del ruolo delle autonomie territoriali interne. La sensazione è che, dopo una fase in cui si è teorizzata e tentata di praticare la strada dell'Europa delle Regioni, nel dopo Lisbona questo tema è stato totalmente obli-terato¹³. Da un lato, bisogna capire come le autonomie locali (dalle entità substatali alle città, il cui ruolo – in Europa e nel mondo – va continuamente crescendo) possono partecipare al processo decisionale europeo; dall'altro è necessario affrontare, senza nascondersi, questioni come quelle della Catalogna e della Scozia (o di altri fenomeni autonomistici), in cui viene continuamente evocata la secessione, portando sotto stress non solo il diritto costituzionale interno, ma anche il diritto costituzionale europeo. Un ultimo profilo sotto cui guardare il tema del territorio è quello delle infrastrutture, fisiche e virtuali. La *Belt and Road initiative* cinese e l'aggressività americana, russa, cinese, indiana su questi temi pone una sfida alla quale l'Europa, operando in modo unitario non può sottrarsi; così come è necessario che l'Europa vada avanti, in una direzione che ha già intrapreso, sulla strada del controllo dei giganti del web¹⁴.

4. *L'impatto di Brexit*

In questo quadro si può provare a dare una prima lettura del voto del 12 dicembre 2019, all'esito del quale il Regno Unito si avvia

¹¹ Cfr. S. FABBRINI, *Sdoppiamento*, Laterza, Roma-Bari, 2017.

¹² Sul punto si veda J. EGE, M.W. BAUER, S. BECKER, *The European Commission in Turbulent Times*, Nomos, Baden-Baden, 2018, 142 ss.

¹³ Cfr. A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *federalismi.it*, n. 16/2018, 2 ss. *Amplius* sul tema P., *Federalismo europeo e modelli federali*, in ID., *Diritto costituzionale comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 417-455.

¹⁴ Sul contesto geopolitico si veda F. RAMPINI, *La seconda guerra fredda*, Mondadori, Milano, 2019.

ad uscire dall'Unione, utilizzando l'art. 50 TUE. Per i britannici la concreta capacità di realizzare questo passo ha incontrato nei tre anni e mezzo trascorsi dal referendum del maggio 2016 resistenze quasi insuperabili¹⁵. Le ultime elezioni hanno finalmente dato un grande successo al partito conservatore guidato da Boris Johnson, che ha ottenuto 365 seggi (su 650, sufficienti ad assicurargli un'ampia maggioranza alla Camera, contro i 203 seggi dei laburisti, i 48 del partito nazionalista scozzese, gli 11 dei liberal-democratici, gli 8 del partito unionista, i 7 del Sinn Fein, i 4 del Plaid Cymru, i 2 del partito socialdemocratico, l'unico seggio dei Verdi). Il risultato, ottenuto grazie ad un robusto spostamento di voti dal Labour nell'Inghilterra settentrionale (i conservatori hanno guadagnato 47 seggi rispetto al 2017), ha fatto dire a Johnson che la richiesta, su cui aveva impostato una brevissima e durissima campagna elettorale, “*get Brexit done*” è stata esaudita e che il Regno Unito potrà finalmente uscire dall'Unione europea.

Il successo è stato ampio, come dimostra la nuova carta politica del Regno Unito; ma Johnson dovrà comunque fare i conti nel suo percorso di uscita con una serie di elementi: *a*. La maggioranza dei votanti del Regno Unito non è favorevole ad una Brexit dura come quella ipotizzata da Johnson (sommare i voti dei laburisti, dei liberal-democratici, del partito scozzese, dei Verdi ha naturalmente un che di arbitrario, ma rende l'idea: si tratta di quasi diciassette milioni di voti contro i quattordici milioni ottenuti dai Conservatori); *b*. Al di là del suicidio politico del Labour, che non ha saputo cavalcare l'onda del Remain e si è presentato con un programma che sapeva d'antico (perdendo ben 47 seggi rispetto al 2017), l'altissimo numero di seggi dei conservatori è stato ottenuto anche a causa della mancata utilizzazione di accordi di desistenza (come ha fatto il Brexit party con i conservatori), pur proposti dai liberal-democratici che alla fine si sono presentati in tutti i collegi, senza nessun accordo di desistenza con laburisti e partito scozzese (in questo modo i conservatori hanno vinto sei seggi scozzesi e tre seggi del centro di Londra – Kensington, Chelsea, Westminster – e almeno altri sei-sette seggi in Inghilterra); *c*. Johnson dovrà affrontare la prospettiva di un Regno Unito tendenzialmente disunito, con una Scozia dominata dal partito

¹⁵ *Amplius* A. BIONDI, P.J. BIRKINSHAW, M. KENDRICK (a cura di), *Brexit: The Legal Implications*, Kluwer Law International BV, United Kingdom, 2019.

scozzese, che ritenterà la strada del referendum secessionista per rimanere in Europa, Londra e le altre grandi città laburiste e liberal-democratiche, l'Irlanda del Nord che vede un recupero del Sinn Fein e la crescente delusione degli unionisti abbandonati all'isola per mantenere in piedi un accordo con la UE, un Galles sempre più dubbioso sui suoi rapporti con un Inghilterra in via di uscita dall'Unione; *d.* infine, adesso arriva la parte tecnicamente più difficile, che potrebbe durare molto di più dell'anno pronosticato: dopo che in tre anni e mezzo si è arrivati solo a definire il costo del divorzio, il regime dell'Irlanda del Nord e il regime transitorio, adesso bisognerà finalmente disegnare i rapporti tra UK e EU in tutte le materie che finora erano disciplinate in comune o comunque in modo omogeneo, dalla concorrenza, alle comunicazioni, dai farmaci, ai servizi assicurativi e bancari, dalle poste alla pesca; dovrà ancora passare un lungo periodo di tempo in cui dovranno essere trovati accordi *ad hoc* per tutte le materie, i settori, le aree di attività economica e sociale che negli ultimi quarant'anni hanno avuto una regolazione comune. E sarà difficile costruire un regime soddisfacente che non tenga conto della centralità, per l'Unione europea, della libertà di circolazione delle persone, dei beni, dei servizi, dei capitali, e del ruolo unificante che su questi temi ha svolto la Corte di giustizia, diventata invece per i britannici una sorta di spauracchio che minaccia la loro sovranità.

Il voto del 12 dicembre 2019 sarà forse fonte di chiarezza politica, permettendo finalmente di capire chi sta dentro e chi sta fuori un progetto comune, ma creerà nuovi importanti problemi sia al Regno Unito che all'Unione europea: oltre al dispiacere di una uscita di un partner europeo importante, occorrerà da ambedue le parti elaborare strategie adeguate.

5. *La “difesa comune” dell'Europa*

Un secondo macro-tema sul tappeto del futuro dell'Europa è quello della “difesa comune”. Viviamo in un mondo sempre più interconnesso, non solo virtualmente, bensì anche fisicamente. Le “autostrade”, anche nel secondo decennio di questo millennio, non sono solo digitali. Come successe nell'Italia degli anni sessanta, le “autostrade” sono e continuano a essere infrastrutture fisiche e molto concrete che permettono di collegare in modo sempre più rapido città, regioni, stati, continenti, passando sulla terra, sotto o sopra i corsi

d'acqua, i laghi, i mari, gli oceani: su gomma, su ferro, via mare o via cielo¹⁶. E a poco servono i muri. A un osservatore attento non può sfuggire che, a dispetto di banali affermazioni, la mobilità fisica non è minore di quella virtuale: decine di milioni si spostano per lavoro o diletto; decine di milioni si spostano per sfuggire a guerre e povertà; miliardi di informazioni viaggiano in rete, sui social. In verità, le due forme di mobilità si intrecciano e si potenziano l'un l'altra, in continuo inseguimento tra persone e merci. E se è vero che il principio guida del nostro millennio è quello per cui la libertà di circolazione, di persone, beni, merci, servizi, riguarda non solo piccoli nuclei ristretti e privilegiati, ma miliardi di persone e di dati, è altrettanto vero che le modalità di circolazione possono essere fisiche ovvero virtuali a seconda del soggetto e delle modalità di godimento del bene di volta in volta ricercate. Ma il nostro mondo interconnesso è, nello stesso tempo, un mondo di grandi opportunità e di grandi pericoli, in cui i focolai di crisi sono ovunque e si diffondono con grande velocità¹⁷. Rispetto al secolo scorso, questi focolai non sono – per il momento – in Europa; ma in Europa possono arrivare facilmente e rapidamente, e comunque il nostro continente ne può subire traumaticamente le conseguenze. La guerra, nelle sue tradizionali modalità, non si svolge più fortunatamente sul terreno europeo, ma gli interessi europei possono essere minacciati dovunque nel mondo e il terrorismo può facilmente colpire nel cuore di un'Europa sempre più fragile: e non c'è bisogno purtroppo di citare avvenimenti che ancora sono davanti ai nostri occhi e risuonano nelle nostre orecchie. E non basta ripristinare controlli alle frontiere o costruire muri. Come dimostra la storia mondiale e europea, anche recente, i muri, se non nella loro funzione simbolica, non sono in grado di fermare le migrazioni e gli spostamenti e, soprattutto, non hanno durata eterna. I grandi imperi europei, il cui crollo era iniziato cento anni fa, non esistono più da oltre sessant'anni. La *grandeur* francese è ormai solo un sogno dei cugini di oltralpe, le cui leadership fanno innamorare in maniera ricorrente i nostri intellettuali; la Germania non ha risolto e mai risolverà il suo dilemma se atteggiarsi a gigante politico in mezzo al continente; il Regno Unito sta pagando duramente il suo sogno di

¹⁶ Sul punto si rinvia alle illuminanti riflessioni di P. KHANNA, *Connectography. Le mappe del futuro ordine mondiale*, Fazi editore, Roma, 2016.

¹⁷ Cfr. W. ISCHINGER, *Welt in Gefahr. Deutschland und Europa in unsicherer Zeiten*, Econ Verlag, Berlin, 2018.

restaurare le glorie, non tanto dell'impero, quanto almeno del Commonwealth e la Brexit, nonostante il risultato elettorale recente, continuerà ad essere un incubo; Italia, Spagna e Polonia non riescono ad uscire da una condizione di permanente minorità politica, economica e istituzionale; i piccoli e medi Stati europei cercano, nell'attuale incertezza, la collocazione più vantaggiosa e comunque meno rischiosa oppure costruiscono alleanze euroscettiche, dopo aver bramato per l'ingresso (da noi occidentali dovuto, peraltro, per saldare il debito contratto ad Yalta, quando li abbandonammo all'orso sovietico); e gli Stati dell'Europa centro-orientale guardano con timore al riemergere della potenza russa, le cui mire potrebbero non fermarsi all'Ucraina.

Intorno a noi, gli Stati Uniti non vogliono più fare i gendarmi del mondo; la Cina cresce economicamente e politicamente in modo aggressivo, cercando nuovi spazi da conquistare, *in primis* in Africa (ma non è forse quello che fecero gli Stati europei tra il XVII e nel XIX secolo?); la Russia e la Turchia giocano partite minacciose sul versante sud-orientale dell'Europa; il mondo mussulmano, in generale, e quello arabo, più in particolare, è permanentemente scosso da continue crisi di riassetto e da un conflitto con Israele sempre più pericoloso, a cui – irresponsabilmente – nessuno (fuor di metafora, i ricchi finanziatori arabi e americani) riesce a mettere fine; un Africa sempre più instabile ci farà pagare amaramente i danni provocati da secoli di miope e brutale colonialismo europeo, dalla creazione di stati artificiali, dalla incapacità di permettere la crescita di adeguate classi politiche locali.

La difesa comune europea, allora, non è più una pura esigenza dello spirito o l'ingenua illusione di sognatori visionari, inutilmente e malamente trascritte nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea. La definizione realistica di linee di difesa comune (pur consapevoli delle difficoltà di una linea unitaria di comando) è una impellente necessità, se si vuole evitare che il nostro continente, solcato da irresponsabili pulsioni di un sovranismo imbecille (e sì, oggi spetta al sovranismo l'epiteto che decenni fa si riservava al pacifismo!), nel XXI secolo viva da soggetto passivo la sorte che, come soggetto attivo, riservò al mondo nei secoli precedenti. Andando alla ricerca di una autarchica sovranità nazionale perduta, da riconquistare di volta come polacchi, come italiani, come ungheresi, contro una "cattiva"

burocrazia europea, potrebbe infatti anche succedere che si finisca tutti insieme a fare le colonie di parti del mondo più ricche, più aggressive, più determinate nella difesa dei loro interessi. Oppure, nella migliore delle ipotesi, che Francia e Germania si mettano – di nuovo! – d'accordo per la tardiva riedizione di una Europa caroliniana. Sarebbe la paradossale eterogenesi dei fini, causata da un sovranismo miope e fuori tempo, che, attaccando l'Europa in nome del recupero di micro-sovraneità nazionali, regionali, locali, rischierebbe di consegnare il continente a nuovi colonizzatori ovvero di rilanciare modelli di Europa che la storia ci ha insegnato non essere i migliori.

Sul terreno della difesa, che pur è sempre stata un'aspirazione forte e originaria dei *Founding Fathers*, c'è ancora poco, anche se non pochissimo: progetti comuni, scambi di tecnologie e di informazioni, consultazioni ufficiali e informali, costituiscono il sostrato di politiche che non devono essere abbandonate, nemmeno in questa epoca in cui sembra prevalere l'euroscetticismo. In verità, ormai tutti sappiamo che senza una dimensione comune europea non si riesce ad andare avanti. Ma non sappiamo come andare avanti: non ci sono ricette, né da parte dei critici, che non ci dicono cosa ci sarà senza l'euro o senza l'Europa, né da parte dei *laudatores*, anche essi incapaci di offrire un rinnovato percorso istituzionale ed economico. La crisi politica ed economica sta obnubilando le menti, impedendo alle nostre élite, quelle vecchie, ma anche quelle nuove, di capire che le democrazie possono morire, sotto colpi esterni, ma anche per crisi interne. Abbiamo istituzioni di garanzia forti: ma la tenuta della democrazia liberale e sociale non può essere affidata solo ad esse. E, oggi, il problema è che una politica insipiente e di breve respiro rischia di portarci fino all'ultimo passo davanti al baratro e, arrivati fin lì, la terra potrebbe, improvvisamente, sfaldarsi sotto i nostri piedi. È già successo cento anni fa...

Intimamente legato al tema della difesa è quello della sicurezza e dell'immigrazione. Il bisogno di sicurezza dei cittadini europei, non solo sotto il profilo sociale, ma anche per quanto riguarda strettamente le questioni di ordine pubblico, non può essere sottovalutato; così come occorre mettere in campo politiche non egoistiche in tema di immigrazione. Ragionevoli regole comuni che disciplinino le modalità di aiuto in loco, di ingresso, di ricollocazione e di circolazione dei migranti sono necessarie, superando le resistenze, gli egoismi ovvero le difficoltà organizzative degli Stati membri.

6. *Il rapporto tra Stato e mercato*

Un terzo tema su cui riflettere è quello – tornato prepotentemente in superficie dopo e a causa della crisi economica degli ultimi dieci anni e dell’impatto della crisi nella creazione di nuove inaspettate diseguaglianze e destinato ad esplodere dopo la crisi del coronavirus – è quello del rapporto tra Stato e mercato. Negli ultimi decenni, una cultura europea che finora non aveva mai creduto a taumaturgiche virtù di buon funzionamento autonomo e automatico del mercato ha ceduto a letture autoreferenziali e assolutizzanti del principio di tutela della concorrenza. Per usare le parole dell’art. 3 TUE, adottata la scelta dell’economia di mercato, nell’alternativa cruciale tra “*economia sociale*” e “*economia fortemente competitiva*”, l’Europa – tradendo la sua storia e la sua vocazione – ha virato drasticamente e drammaticamente verso la prevalenza della competizione, dimenticando che la nostra tradizione costituzionale impone interventi correttivi pubblici e collettivi per mantenere aperta la dimensione sociale e impedire l’accrescersi delle diseguaglianze. *Welfare state* e stato sociale, nelle diverse accezioni che ne vengono date nell’esperienza europea, sono elementi imprescindibili delle nostre “tradizioni costituzionali comuni” e contribuiscono a costruire gli elementi sostanziali della cittadinanza (quelli che ancora mancano nell’esperienza europea)¹⁸. Invece, attraverso una lettura rigida e sbilanciata del divieto di aiuti di stato, sono state spesso colpite scelte nazionali che potevano andare nella direzione della crescita e dello sviluppo. Pur tra molte incertezze, testimoniate da grandi ritardi della Commissione nel decidere casi importanti di esistenza o meno di aiuti di Stato, qualche segnale di ripensamento sta emergendo: basti qui segnalare, dopo alcune significative sentenze della Corte di giustizia, la recente decisione del Tribunale UE sul caso italiano del fondo interbancario di tutela dei depositi, in cui è stato criticato un troppo disinvolto uso delle presunzioni per dimostrare l’esistenza di aiuti di Stato ovvero le recenti posizioni assunte da Francia e Germania all’interno del Trattato di Aquisgrana. Non vorrei sembrare drastico, ma la riflessione su questo tema è addirittura prodromica ad ogni discussione sull’approfondimento dell’Unione economica e monetaria.

¹⁸ Sia permesso rinviare a B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.

Collegato a questo tema è quello dello sviluppo di una *green economy*, tema al quale la Presidente Von der Leyen ha dedicato grande attenzione nel suo discorso di insediamento. La crisi, mondiale ed europea, provocata dal coronavirus sta costringendo l'unione a profondi ripensamenti, dalla sospensione del Fiscal Compact all'utilizzo di ampi mezzi finanziari da parte di BCE per sostenere le economie nazionali al ripensamento della disciplina in tema di aiuti di Stato.

7. *L'impatto dei social*

Un breve spazio va dedicato ad un quarto tema. Le nostre società sono scosse dall'impatto dei social, le nostre culture politiche, economiche, sociali tradizionali non hanno saputo prendere le misure su questi nuovi modelli di formazione del consenso. Al di là delle conseguenze economiche e dell'impatto sul mercato dei social, c'è un problema fondamentale di formazione del consenso: non possiamo permettere che alla base delle nostre democrazie, alla base delle nostre istituzioni politiche si muovano soggetti in grado di influenzare in modo più o meno occulto le modalità con cui si crea il consenso¹⁹.

8. *Per una nuova dimensione della governance europea*

C'è certo una esigenza di riforme istituzionali della *governance* europea e come costituzionalista non posso certo sottovalutare una simile questione; ma sono profondamente convinto che la discussione europea non possa permettersi di discutere di modelli istituzionali senza affrontare il tema delle scelte politiche di fondo. Prima di entrare nel merito di possibili proposte, vanno fatte alcune premesse. In primo luogo va una volta per tutte sfatato il mito negativo del deficit democratico europeo: il processo decisionale coinvolge, su impulso di una sorta di Capo di Stato collettivo (il Consiglio europeo) e secondo le modalità decise e organizzate dall'esecutivo europeo (la Commissione, legata da un rapporto fiduciario con il Parlamento), il luogo della rappresentanza politica (il Parlamento) e il luogo della rappresentanza dei territori (il Consiglio), tutti sotto il

¹⁹ Sul tema, in relazione all'Unione europea e in particolare alle elezioni europee del 2019, si vedano L. CALIFANO, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network* e F. DONATI, *Internet e campagne elettorali*, in *Federalismi*, n. 16, 2019.

controllo di una Corte suprema autonoma e indipendente: è il modello, adattato alla nostra storia e tradizione, di tutte le organizzazioni di tipo federale. Si può migliorare, certo, ma solo con valutazioni realistiche che tengano conto delle composite realtà che attraversano l'Unione. Va poi sottolineato, sotto il profilo politico e culturale, che la grande e gloriosa tradizione delle Costituzioni nazionali europee, che sono state la sede e il luogo privilegiato sia del raggiungimento della indipendenza statale, sia della affermazione dei diritti civili, politici, sociali, è ormai giunta a un punto fermo. Le nostre Costituzioni nazional-statali non possono più essere capite, spiegate, interpretate, se non collocandole nell'alveo di un costituzionalismo comune, che non è dato solo dalle vecchie "tradizioni comuni", bensì anche da un quadro istituzionale condiviso, fondato su testi che ormai sono la Costituzione europea. Chi di noi può più spiegare il sistema delle fonti del diritto, senza tener conto delle fonti europee? Chi di noi è in grado di parlare di libertà senza tener conto delle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Cedu? E, ancora, come cercare ancora il fondamento delle Autorità indipendenti all'interno degli ordinamenti nazionali, quando è chiaro che ciò che conta per la loro legittimazione è il rapporto con la Commissione o con le autorità europee nel quadro dell'attuazione del diritto eurounitario? Chi di noi può parlare di politiche economiche senza tener conto del quadro di compatibilità europee? C'è sicuramente bisogno di riforme dell'assetto istituzionale europeo, ma, se non si vuole ricadere in una logica verticistica e burocratica, il tema della riforma delle istituzioni europee, quale luogo di una nuova e più efficace statualità, può ripartire solo sulla base di una iniziativa forte del Parlamento europeo, che deve affrontare, in quanto sede strutturale della rappresentanza politica continentale, i temi più rilevanti del nostro futuro, quelli che ho provato ad elencare e altri che possono essere messi sul tappeto.

La domanda politica alla quale bisogna rispondere già in premessa è come trovare il giusto equilibrio tra diversità e omogeneità. L'attenzione verso la *Vielfalt*, la diversità, le identità nazionali implica, nel continuo dialogo e confronto con i Parlamenti nazionali, il doveroso rispetto del principio di sussidiarietà a favore delle discipline nazionali; di converso, la maggiore omogeneizzazione dovrebbe avvenire solo per quelle politiche che non possono che essere affrontate a livello continentale²⁰. È il funzionamento del principio di

sussidiarietà, come recepito nei Trattati, che implica la decisione circa l'allocazione più efficiente di una funzione; maggiore efficienza non significa né il più vicino possibile ai cittadini (come pur afferma equivocamente l'art. 1, comma 2, TUE), né l'allocazione meno costosa: la valutazione di efficienza implica scelte politiche e discrezionali, che, pur controllabili nella loro proporzionalità e ragionevolezza da un giudice, devono emergere dal dialogo e dal confronto tra i corpi legislativi europei e i parlamenti nazionali (che possono utilizzare la procedura del c.d. *early warning*, di cui ai protocolli sul ruolo dei Parlamenti nazionali e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, in attuazione dell'art. 12 TUE). In questo scenario occorre che il Parlamento europeo riprenda il centro del sistema politico; occorre che gli Stati membri – se vogliono preservare questo splendido giocattolo che è l'Unione europea – accettino di lasciar giocare questo ruolo al Parlamento; occorre che la Commissione si ponga in funzione veramente servente del progetto politico che saprà uscire dal luogo della rappresentanza; occorre che il sistema giudiziario europeo sappia rispettare – all'interno e nel rispetto dei principi e delle tradizionali costituzionali comuni – le scelte che la rappresentanza politica dovrà compiere.

9. *Le possibili riforme della governance europea*

Le possibili riforme della *governance* europea devono rispondere a tre imperativi: *centralità del Parlamento europeo; semplificazione dell'architettura istituzionale; utilizzazione, ove possibile, di tutti gli spazi che i Trattati vigenti offrono* (in questo senso puntualmente la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017, sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona (2014/2249(INI), punto 5).

9.1. In questa direzione una riforma che definirei preliminare, da fare in via di prassi e di accordo interistituzionale e poi con una riforma dei Trattati, sarebbe quella di riconoscere l'iniziativa legislativa alla sede parlamentare, sottraendone il monopolio alla Commissione. Le Costituzioni nazionali tradizionalmente riconoscono

²⁰ Sul punto si vedano le riflessioni di P. RIDOLA, *Comparazione e diritto europeo*, su www.diritticomparati.it, 5 giugno 2015.

un'ampia possibilità di iniziativa legislativa dei parlamentari. Vi possono essere stati abusi e ci sono disfunzioni, certo: ma questo è lo strumento che permette di raccordare il ruolo del parlamentare alle esigenze della collettività rappresentata; e affidare agli organi parlamentari (Presidente, Ufficio di Presidenza, conferenza dei capi-gruppo) la selezione delle priorità, di concerto con la Commissione, rafforza il ruolo del Parlamento. L'art. 48 TUE già prevede l'iniziativa del Parlamento europeo per le proposte di revisione dei Trattati. L'art. 225 TFUE prevede la possibilità di un voto parlamentare che chieda alla Commissione la presentazione di una iniziativa legislativa: ma non basta. Occorre maggiore coraggio da parte del Parlamento europeo, della Commissione, degli Stati membri. Nella stessa logica di potenziamento del ruolo del Parlamento si muovono poi tutte le riforme, già proposte nelle due Risoluzioni approvate dal Parlamento il 16 febbraio 2017, nn. 2248 e 2249/2014, che mirano ad un rafforzamento delle funzioni di controllo e di indagine parlamentare²¹.

Andrebbero quindi sicuramente rafforzati i poteri del Parlamento europeo, al quale l'art. 14 TUE attribuisce esplicitamente il ruolo di rappresentanza dei cittadini europei. Tale rafforzamento dovrebbe avvenire sia sul versante della produzione normativa, sia sul versante del rapporto con la Commissione, sia attraverso la possibilità di una legislazione elettorale uniforme, ai sensi dell'art. 223 TFUE.

In verità, il problema principale per una affermazione definitiva del Parlamento europeo oggi risiede nel suo rapporto con i Parlamenti nazionali: l'art. 12 del TUE ha riservato, in maniera ambigua, un ruolo peculiare ai Parlamenti nazionali, i quali «contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione», attraverso una specifica serie di attribuzioni ivi elencate. Come è stato giustamente osservato, se i poteri attribuiti dall'art. 12 TUE verranno intesi e praticati dalle «assemblee elettive solo in funzione della costruzione di un loro ruolo autonomo, esse potrebbero rappresentare un serio ostacolo al compimento di un percorso da tempo intrapreso nella direzione della

²¹ *Ex multis* fornisce un quadro molto chiaro delle potenzialità del Parlamento europeo, nonché delle sue attuali funzioni: R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 158 ss. Sulla funzione di controllo, è doveroso ricordare i problemi che esso incontra di fronte ad un esecutivo "frammentato". Cfr. E. GRIGLIO, *I circuiti e i «buchi neri» del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, Il Mulino, 2019, 210 ss.

trasformazione del Parlamento europeo in una vera e propria istituzione parlamentare»²².

Ed è anche per questa ragione che non sembra assolutamente convincente l'idea che la seconda Camera del Parlamento europeo dovrebbe essere costituita, non già dalle rappresentanza dei governi nazionali, bensì da delegazioni dei parlamenti: e infatti una seconda Camera composta dai rappresentanti dei popoli nazionali si porrebbe inevitabilmente in contrasto – già sotto il profilo teorico – con la Camera rappresentativa del popolo europeo e si acuirebbe così la sostanziale delegittimazione dell'organo rappresentativo europeo.

9.2. Per un miglior funzionamento del carattere bicamerale dell'ordinamento europeo è poi cruciale l'accoglimento della proposta avanzata dal Parlamento europeo che “*il Consiglio sia trasformato in un'autentica camera legislativa, riducendo il numero delle configurazioni del Consiglio attraverso una decisione del Consiglio europeo, creando quindi un autentico sistema legislativo bicamerale che comprenda Consiglio e Parlamento, con la Commissione che funge da esecutivo; ... le attuali configurazioni legislative specializzate del Consiglio in qualità di organi preparatori delle riunioni pubbliche di un unico Consiglio legislativo, sulla falsariga del funzionamento delle commissioni del Parlamento europeo*” (Risoluzione PE, 16 febbraio 2017, 2014/2249, sul miglioramento, cit., punto 29).

Uno degli organi di maggiore confusione istituzionale è infatti attualmente proprio il Consiglio, che, dopo la costituzionalizzazione del Consiglio europeo, soffre quasi una crisi di identità. Nel disegno dei Trattati, questa istituzione, pur centrale, oscilla ambiguamente tra una pluralità di funzioni. E, invero, il Consiglio, in concorso con il Consiglio europeo, partecipa alla funzione di indirizzo politico; in concorso

²² Cfr. P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo Lisbona*, in *www.astrid-online.it*, 15. L'Autore evidenzia l'ambiguità di fondo che caratterizza la tendenza di questo “parlamentarismo sovranazionale”, dato che, da un lato, i Parlamenti nazionali siano in grado di fornire maggiore legittimazione politica alle decisioni dell'Unione, che operano come soggetto esterno i cui poteri si esercitano in modo dialettico con i governi nazionali, mentre dall'altro gli stessi Parlamenti che detengono un rapporto diretto con le Istituzioni europee. A tal riguardo, ci si riferisce al rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà in sede di procedure semplificate di revisione dei Trattati. Sugli ultimi due aspetti, si richiama A. CYGAN, *National parliaments as guardians of the principle of subsidiarity*, in E. LAZOWSKI, S. BLOCKMANS, *Research Handbook on EU Institutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2016, 114 ss.

con il Parlamento europeo, esercita la funzione legislativa e di bilancio; infine, in concorso con la Commissione partecipa alla funzione esecutiva e attuativa; ne è incerta anche la struttura soggettiva, riunendosi in diverse formazioni, ai sensi dell'art. 16, commi 5 e 6, TUE.

Un'auspicabile – e possibile – trasformazione sarebbe proprio quella di spingere il Consiglio verso una vera e propria Camera alta, con competenze prettamente legislative e di controllo, ove gli Stati membri, come in molte altre esperienze federali, sono rappresentati paritariamente. Contro una tale trasformazione non urta, peraltro, nemmeno la previsione costituzionale della composizione variabile (art. 16, commi 5 e 6). Sempre senza modificare i Trattati, questo Consiglio potrebbe convenzionalmente essere denominato «Consiglio degli Stati», utilizzando così un nome che trova assonanza in molte istituzioni di tipo federale (in Svizzera si chiama così la Camera di rappresentanza dei cantoni).

Una istituzione siffatta, in quanto istituzione di tipo parlamentare, dovrebbe avere un proprio Presidente, sottratto al meccanismo di rotazione semestrale instaurato per il Consiglio. È sì vero che l'art. 16, comma 9, TUE, fa riferimento ad un meccanismo di “rotazione paritaria” della Presidenza del Consiglio fra gli Stati membri, ma il richiamo ivi contenuto ad una decisione del Consiglio europeo, ai sensi dell'art. 236, comma 1, lett. *b*, da adottare a maggioranza, circa la Presidenza del Consiglio, potrebbe forse permettere – pur rimanendo all'interno dei Trattati – una interpretazione più ampia del concetto di “rotazione paritaria”. Si potrebbe sostenere ad esempio che, essendo tutti gli Stati membri astrattamente legittimati a presiedere il Consiglio, nessuno Stato può detenere la presidenza di più di una istituzione europea; ovvero che in un “sistema di rotazione paritaria” rientrano anche le Vice-Presidenze; e, comunque, adottare lo stesso meccanismo del Parlamento europeo, per cui il Presidente cambia ogni due anni e mezzo, scanditi sulla durata della legislatura parlamentare.

In questo senso, il Consiglio, allora, potrebbe e dovrebbe giocare il ruolo che le Camere alte svolgono negli Stati federali tradizionali, partecipando alla funzione legislativa in maniera paritaria, ovvero con la previsione di alcune eccezioni, o secondo un modello differenziato.

9.3. Nel senso della semplificazione vanno le condivisibili proposte, contenute nelle citate risoluzioni del Parlamento europeo, della

riduzione del numero dei Commissari (secondo l'originaria formulazione dell'art. 17 TUE); della unificazione del ruolo di Ministro dell'economia e di Presidente dell'eurogruppo; della riduzione del numero dei Vicepresidenti; della unificazione della sede del Parlamento.

È di grande interesse – al di là delle valutazioni di immediata praticabilità politica – la prospettiva della unificazione del ruolo del Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio, possibile già a Trattati vigenti, che spingerebbe nel senso di una maggiore parlamentarizzazione del sistema istituzionale, unificando la figura di vertice del motore politico e del motore esecutivo dell'Unione e sottoponendo ambedue al controllo parlamentare (pur se, naturalmente, con effetti diversi). L'unificazione del ruolo di Presidente della Commissione europea, i cui poteri sono particolarmente aumentati con il Trattato di Lisbona, e del ruolo del Presidente del Consiglio europeo in una sola persona, eletta sempre dal Consiglio europeo tenendo conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo, avrebbe infine un grande significato politico e istituzionale: da un lato, permetterebbe di utilizzare a fini istituzionali il maggior raccordo che si creerebbe tra i due “motori” dell'esecutivo europeo, Consiglio europeo e Commissione²³; dall'altro, consentirebbe – pur con tutti i limiti teorici e pratici di una siffatta procedura – di ipotizzare e poi, eventualmente, di aprire un rapporto di sindacato e di controllo parlamentare anche nei confronti del Consiglio europeo, in applicazione dell'art. 234 TFUE.

9.4. Nutro invece dei dubbi sull'enfasi (nella Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI)) e, più recentemente, nella Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa (2018/2094(INI)) con cui si continua a far riferi-

²³ Infatti, recente dottrina ha evidenziato le problematiche connesse ad un'eccessiva frammentazione dell'esecutivo dell'Unione Europea. Le conseguenze, infatti, si riscontrano sia nella faticosa opera di determinazione dell'indirizzo politico, quanto nell'individuazione di una sorta di vertice dell'esecutivo. Di conseguenza, diventa difficile il controllo parlamentare su di esso. Così, R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione. «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *op. cit.*, 23.

mento all'esperienza degli *Spitzenkandidaten*²⁴. Pur comprendendo l'esigenza politica sottesa a questa scelta (e senza voler speculare sulla scarsa conoscenza che finora hanno dimostrato gli elettori nei confronti dei candidati Presidenti), nel contesto europeo questo schema crea difficoltà sia nella fase di selezione dei candidati, che difficilmente potranno essere personaggi di particolare peso e rilievo politico e istituzionale (all'interno di ogni partito europeo bisogna mediare tra stati grandi e stati piccoli, tra nord e sud, tra est e ovest), sia nella successiva fase di nomina del Presidente della Commissione. E, invero, è difficile pensare che quello che è successo in questa legislatura non sia destinato a ripetersi anche nelle prossime elezioni: se nessun partito vince le elezioni, perché il candidato di punta del partito popolare dovrebbe prevalere sul candidato del partito socialista (o viceversa) se i due partiti sono costretti ad una alleanza per avere la maggioranza (o avvicinarsi ad essa)?

La verità è che inevitabilmente il Presidente della Commissione sarà frutto di una mediazione post-elezioni in sede di Consiglio europeo e che il sistema europeo si avvicina molto di più al modello svizzero della forma di governo direttoriale (la Commissione non è espressione di una maggioranza parlamentare definita, ma – poiché i Commissari sono espressi dai governi nazionali – sempre frutto di un compromesso, destinato ad aumentare qualora si dovesse giungere ad una riduzione del numero dei Commissari), rispetto al modello statunitense dell'elezione diretta del Capo dello Stato.

Occorre invece dare attuazione – ma si può operare all'interno dei Trattati vigenti – alle previsioni degli articoli 223 e 224, intervenendo su di una legge elettorale europea e sulla disciplina dei partiti, al fine di creare maggiore integrazione e armonizzazione e rafforzare il ruolo dei gruppi parlamentari nella fase di consultazione del Consiglio europeo per l'individuazione del Presidente della Commissione.

9.5. Delicato il tema della definizione del ruolo del Consiglio europeo, che – come detto – costituisce una sorta di Capo dello Stato collettivo di una forma di governo parlamentare razionalizzata. Non

²⁴ Sul tema E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi*, n. 11, 2019; C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi*, n. 11, 2014.

condivido una critica generalizzata al ruolo costituzionale del Consiglio europeo e alla sua introduzione nei Trattati: un sano realismo istituzionale è più saggio di una difesa ostinata della bontà *a priori* del “metodo comunitario”. L'Europa è stata la patria degli Stati nazionali ed è impensabile che il *federalising process* europeo ne oscuri totalmente il ruolo: sotto questo profilo, il paragone con gli Stati Uniti (o con le altre esperienze federali postcoloniali: Canada, Messico, Brasile, Argentina, Nigeria, Sudafrica, Etiopia, India, Australia) è totalmente fuorviante. È vero, però, il Consiglio europeo può e deve essere ricondotto al suo ruolo di soggetto che fornisce input e impulsi per definire gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione, come previsto dall'art. 15 TUE. Come giustamente notato dalla Risoluzione PE del 2017 (punto 24) la prassi del Consiglio europeo di “incaricare il Consiglio” va al di là del ruolo di orientamento strategico attribuitogli dai Trattati e, pertanto, va contro la lettera e lo spirito dei Trattati, come indicato all'articolo 15, paragrafo 1, TUE, secondo cui il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali, ma non esercita funzioni legislative.

Non esiste, però, un astratto, virtuoso, “metodo comunitario” recessivo, contrapposto ad un astratto, prevaricante, “metodo intergovernativo”: esiste la necessità di costruire una capacità propositiva forte del Parlamento europeo, tale da imporre le sue scelte e le sue indicazioni al motore politico e al motore esecutivo dell'Unione.

9.6. Appare poi condivisibile – nell'ottica di una assimilazione ai modelli tipicamente federali – la proposta di modifica dell'art. 48 TUE, secondo cui, in considerazione dell'eccessiva rigidità dell'attuale procedura, le modifiche ai Trattati dovrebbero entrare in vigore “*se non tramite un referendum in tutta l'UE, tramite la ratifica di una maggioranza qualificata composta da quattro quinti degli Stati membri, dopo aver ottenuto l'approvazione del Parlamento*” (Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)), punto n. 82). La proposta porta alle estreme conseguenze l'attuale previsione dell'art. 48, comma 5, TUE (che prevede il deferimento al Consiglio europeo della problematica, nel caso in cui i quattro quinti degli Stati abbiano approvato una modifica e i rimanenti incontrino difficoltà) e avvicina la revi-

sione dei Trattati al modello di revisione della Costituzione statunitense (gli emendamenti entrano in vigore dopo l'approvazione da parte dei tre quarti degli Stati, cosicché l'ultimo emendamento (il XXVII) è entrato in vigore nel 1992, ratificando una proposta che era partita nel 1789!).

9.7. In chiusura di questo breve *excursus*, va spezzata una lancia a favore della formula, individuata nell'art. 1, comma 2, della direzione verso “un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa”. Non va toccata. Non c'è la definizione dell'Europa come modello federale, secondo una formula che risulterebbe inaccettabile a molti Stati membri, ma c'è l'indicazione di una linea di tendenza forte e significativa, la cui attuazione è affidata agli equilibri politici, sociali, economici che di volta in volta verranno raggiunti.

10. *Un possibile modello istituzionale*

La situazione che verrebbe a delinearsi in questo senso sarebbe così quella di un'architettura istituzionale pienamente riconducibile a quella di un – pur originale – modello federale. Vi sarebbe infatti:

– una Camera bassa, il Parlamento europeo, eletta direttamente dal popolo europeo, con un sistema elettorale che può diventare omogeneo ai sensi dell'art. 223 TFUE; sono state avanzate critiche – anche da parte del *Bundesverfassungsgericht* – alla violazione del principio “*One man, One vote*” che verrebbe arrecata da un Parlamento in cui la ripartizione dei seggi prevede un numero minimo per ogni Stato membro, a prescindere dalla sua dimensione e dunque non tiene nel dovuto conto la numerosità degli abitanti dei paesi più popolati (Germania, in primo luogo; ma poi anche Francia, Italia, Gran Bretagna): sembra tuttavia difficile prevedere una distribuzione proporzionale dei seggi, situazione che spesso non è presente nemmeno nei paesi con una struttura regionale (in Italia, nell'attuale Senato è previsto un numero minimo per ogni Regione); purtuttavia, si può ipotizzare che se la Camera “alta” prevede una rappresentanza paritaria degli Stati membri, la Camera “bassa” può essere maggiormente rispettosa della popolazione di ogni Stato, considerato come circoscrizione elettorale;

– una Camera alta di rappresentanza paritaria degli Stati membri – il Consiglio, il cui nome potrebbe essere modificato, anche informalmente, in “Consiglio degli Stati”, senza nemmeno dover intervenire sugli art. 16 TUE e 237 TFUE, che si limitano a parlare di “Consiglio”;

– un “motore politico” costituito dal Consiglio europeo, dove sono rappresentati i capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri, che rimangono responsabili di fronte ai parlamenti nazionali, chiamato a fornire le grandi linee di indirizzo dell'Unione;

– un “motore esecutivo” (secondo lo schema già delineato nell'art. 291 TFUE), la Commissione, eletta dalla Camera bassa su proposta del Consiglio europeo, subito dopo l'elezione del Parlamento, rispecchiandone la composizione politica e territoriale, e quindi non necessariamente secondo il modello maggioranza-opposizione. Il problema della Commissione oggi non è più – dopo la previsione del passaggio parlamentare di approvazione – quello di essere un organo dotato di una scarsa legittimazione democratica, quanto quello di dover trovare una sua collocazione peculiare nell'ambito delle istituzioni europee: l'idea originaria che la Commissione potesse essere il vero motore dell'Europa, unico titolare di un puro “metodo comunitario” è tramontata. Ciò non vuol dire che la Commissione non abbia più ragione di esistere o che in Europa non debba esserci un organo esecutivo comune. La Commissione può rappresentare il “motore esecutivo” dell'Unione, ma deve raccordarsi diversamente con gli altri organi europei. Una possibile ipotesi è quella di trasformarsi in una sorta di Direttorio alla svizzera, i membri del quale potrebbero essere eletti dal Parlamento europeo, tenendo presente la necessità di bilanciare tanto le *nuances* politiche quanto gli Stati o almeno le grandi aree territoriali e iniziando a superare la logica comunitaria per cui ad ogni Stato spetta un posto in tutte le istituzioni. D'altra parte, in linea di principio, pur se tale disposizione è stata recentemente sospesa, ai sensi dell'art. 17.5 TUE «*a decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il Presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero*». E, proprio nella direzione appena indicata, l'art. 244, comma 1, lett. B, TFUE, dispone

che «ciascuna delle commissioni successive (al 1° novembre 2014) è costituita in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri».

Un modello di questo tipo, con un “motore politico”, composto paritariamente, un motore “esecutivo”, intestatario dell’interesse europeo e legato da un raccordo personale con il Consiglio europeo, e le due istituzioni centrali rappresentative dei popoli (Parlamento europeo) e degli Stati membri (Consiglio degli Stati), potrebbe permettere anche di superare uno dei problemi cronici delle istituzioni europee, quello per cui ogni Stato deve essere rappresentato paritariamente in tutte le istituzioni europee. D’altra parte in questo senso va già l’art. 17, comma 5, TUE, poi sospeso, che fissa il numero dei Commissari ai due terzi degli Stati membri. Quando si potrà tornare ad un meccanismo per cui «i membri della Commissione sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base ad un sistema di rotazione assolutamente paritaria tra gli Stati membri che consenta di riflettere *la molteplicità demografica e geografica* degli Stati membri» e, dunque, la Commissione potrà essere composta – sul modello direttoriale svizzero – rappresentando territori o aree geografiche e culturali, si potrebbe pensare che un simile sistema potrebbe essere adottato anche per le altre istituzioni europee (la Corte di giustizia, il Tribunale di primo grado, la Corte dei conti; mentre la Banca centrale europeo già è organizzata in questo modo), superando lo schema – di ormai superata derivazione internazionalistica – dell’*“One state, One vote”*.

La possibilità di attribuire allo stesso soggetto il ruolo di Presidente della Commissione e di Presidente del Consiglio europeo potrebbe aprire la strada a due possibili modelli di evoluzione istituzionale. Si potrebbe andare verso una parlamentarizzazione della forma di governo, se si aprisse l’eventualità di un voto di sfiducia parlamentare nei confronti del soggetto politico che svolge ambedue le funzioni, di vertice del motore politico e di quello esecutivo: in tal caso si dovrebbe dimettere il Presidente di ambedue le istituzioni e l’intera Commissione, mentre le conseguenze sul Consiglio europeo sarebbero solo di natura politica; ovvero verso un modello di tipo direttoriale, in cui il motore esecutivo resterebbe sostanzialmente sottratto al gioco parlamentare, mentre il motore “politico” rimane naturalmente assoggettato alle dimensioni politiche nazionali. Rima-

nendo aperta questa possibile evoluzione, per quanto riguarda la “forma di governo” la scelta fondamentale rimane quella se adottare o meno l’elezione diretta del Presidente della Commissione: quest’ultimo, tuttavia, appare un modello la cui trasposizione in Europa, per le ragioni già dette, appare problematica.

Siamo probabilmente giunti ad un tornante. L’Europa – quale dimensione di una nuova, originale, statualità nel nostro continente – si costruisce superando definitivamente la originaria concezione del funzionalismo: questo modello era stato necessario settant’anni fa, subito dopo la guerra, per aggirare i cascami del nazionalismo; ha dato grandi frutti, facendo fare passi enormi nella costruzione europea. Ma, il funzionalismo, essendo inevitabilmente una concezione depoliticizzata e depoliticizzante, giunto al tornante della politicità, ha mostrato tutti i suoi limiti. Eredi legittimi e diretti di questa concezione depoliticizzata e depoliticizzante sono state le equivoche teorie, andate per la maggiore negli ultimi trent’anni, dell’Europa delle Regioni e dell’Europa dei giudici, tutte e due basate sulla ambigua idea che si potesse costruire l’Europa aggirando l’inevitabile politicità del processo europeo, affidandone le scelte a circuiti apparentemente neutrali, quello substatale e quello giudiziario, che affiancassero l’altro circuito apparentemente neutrale, quello del c.d. “metodo comunitario”. Oggi, dopo Lisbona, accettando le asprezze che una tornata elettorale come quella del maggio 2019 e una crisi come quella del coronavirus inevitabilmente portano con sé, va affermata, una volta per tutte, la dimensione finalmente politica del confronto e dello scontro che si sta svolgendo sul nostro continente.

Da un punto di vista istituzionale, la struttura europea è oggi paragonabile a quella delle monarchie assolute del nostro continente nel periodo che va dalla metà del diciassettesimo secolo alla metà del diciannovesimo: un monarca, tale per grazia di Dio e della Nazione, ma irresponsabile davanti al popolo e alla sua rappresentanza parlamentare, che nominava un governo, assoggettato a lui e dinanzi a lui responsabile, governo che solo attraverso forzature istituzionali venne progressivamente attratto nella sfera della fiducia parlamentare. Non vi è dubbio che con il Trattato di Lisbona gli Stati membri hanno preso atto che la fase del funzionalismo, dello sviluppo europeo per accrescimenti progressivi di funzioni, inevitabilmente depoliticizzato e governato secondo il metodo comunitario dalla Commis-

sione, era finita. Per andare avanti, occorreva rimettere in pista la politica: e la politica in Europa gira inevitabilmente attorno a due soggetti, il Parlamento europeo, le cui competenze sono aumentate fino a fare un legislatore quasi paritario con il Consiglio, e il Vertice dei Capi di stato e di governo, costituzionalizzato come Consiglio europeo, e titolare di un generale onnicomprensivo potere di impulso. Una sorta di Capo di Stato collettivo; ma rispetto al popolo europeo, irresponsabile come poteva esserlo un monarca assoluto del diciottesimo secolo, giacché ognuno dei suoi componenti risponde ad una sola porzione del popolo europeo, quella tedesca, quella olandese, quella cipriota, quella italiana... Risponde cioè alla sua constituency, e – rispetto al popolo europeo, così come rappresentato nel Parlamento europeo, poco importa se quel legame sia un legame democratico o assomigli di più ai legami tra i regni tedeschi del 19 secolo e i loro rappresentanti nella dieta federale.

Il superamento dell'ormai asfittico metodo funzionalista, di cui era diventata espressione la Commissione e il processo di politicizzazione aperto da Lisbona devono ormai essere condotti a termine: come avvenne nelle transizioni verso la forma di governo parlamentare, solo una forte mobilitazione dell'opinione pubblica e forti iniziative del Parlamento possono spingere in questo senso.

Per la dottrina, ma anche per gli operatori politici, amministrativi, giudiziari, occorre fare un salto di qualità, affrontando le questioni europee con l'occhio, il taglio, gli strumenti culturali tipici del diritto costituzionale²⁵.

Questa è l'unica Europa che abbiamo e i problemi che ha di fronte sono di portata mondiale e quindi troppo grandi per poter essere affrontati a livello dei singoli Stati europei, pur estesi, ricchi e popolosi che siano. E queste nostre istituzioni comuni potranno funzionare solo se riusciremo a riconquistare l'Europa alla politica e a riportare le nostre politiche nella dimensione europea.

²⁵ Come *principal investigator* di un gruppo di studiosi di Roma Sapienza, Milano Statale, Bologna e Torino, che comprende giuristi, economisti, storici, sociologi, politologi, ho vinto un Prin (Progetto di ricerca di interesse nazionale) proprio sul tema "Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo" (il progetto è presentato, in B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A. POGGI, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo, in federalismi*, n. 7, 2019).

Abstracts

Il contributo si propone di riflettere sugli ultimi sviluppi in tema di governance europea, suggerendo il definitivo superamento del metodo funzionalista e l'utilizzo di strumenti culturali tipici del diritto costituzionale.

The paper addresses the latest developments in the EU governance, arguing to overcome the functionalistic approach and finally employ the cultural tools of constitutional law.

Finito di stampare
nel luglio 2020
PL Print - Napoli