



EDITORIALE – 18 DICEMBRE 2019

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

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

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

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Con un'ampia partecipazione popolare, che per la prima volta ha superato il 50 per cento degli elettori, a maggio 2019 abbiamo votato per la nona volta per l'elezione del Parlamento europeo, 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 Parlamento (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 libera 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)¹. 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 fondamentalmente secondo le indicazioni dei gruppi e non per linee nazionali - non è l'unico presente nell'organo rappresentativo.

^{*} Il testo 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). Nella riflessione si è tenuto conto di alcuni precedenti contributi, in particolare: *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi*, n. 11, 2019; *Lecture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi*, n. 9, 2019; *70 anni di Costituzione italiana, 60 anni di Unione Europea: i nodi del 2018*, in *federalismi*, n. 1, 2018; *Costituzioni nazionali e tradizioni costituzionali comuni in un nuovo diritto comune europeo*, in corso di pubblicazione negli Atti del IV Seminario italo-spagnolo di Diritto costituzionale (Murcia, 28-30 novembre 2018); *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015.

Il testo, corredato dell'apparato bibliografico, è destinato alla raccolta degli scritti in onore di Paolo Ridola.

¹ Con l'uscita del Regno Unito, il numero dei parlamentari si ridurrà da 751 a 705 (46 seggi lasciati in riserva e 27 ripartiti tra i 14 Stati membri sottorappresentati, tra cui l'Italia, che beneficerà di tre seggi aggiuntive) e usciranno 10 deputati laburisti appartenenti a S&D, 16 liberaldemocratici del gruppo ALDE, oltre ai 29 del Brexit Party (EEFD). La nuova composizione dipende dalla ponderazione dei seggi persi dai singoli gruppi con il calcolo dei subentri provenienti dagli Stati membri che beneficeranno di seggi aggiuntive.

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; ammorbida, 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).

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 "sovraniisti" 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 sovranista. 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 definitiva partita, anche in questo Parlamento, 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). Nessuno rinuncerà a individuare la propria identità nazionale e a usarla come uno scudo nei rapporti con gli altri Stati (ma, si spera, senza giungere a utilizzarla come una corazza e senza rotarla 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 sociale. 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 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 fare. 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*.

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 è *"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 frattempo, si possano attuare delle soluzioni a breve e medio termine sfruttando il pieno potenziale dei trattati esistenti?

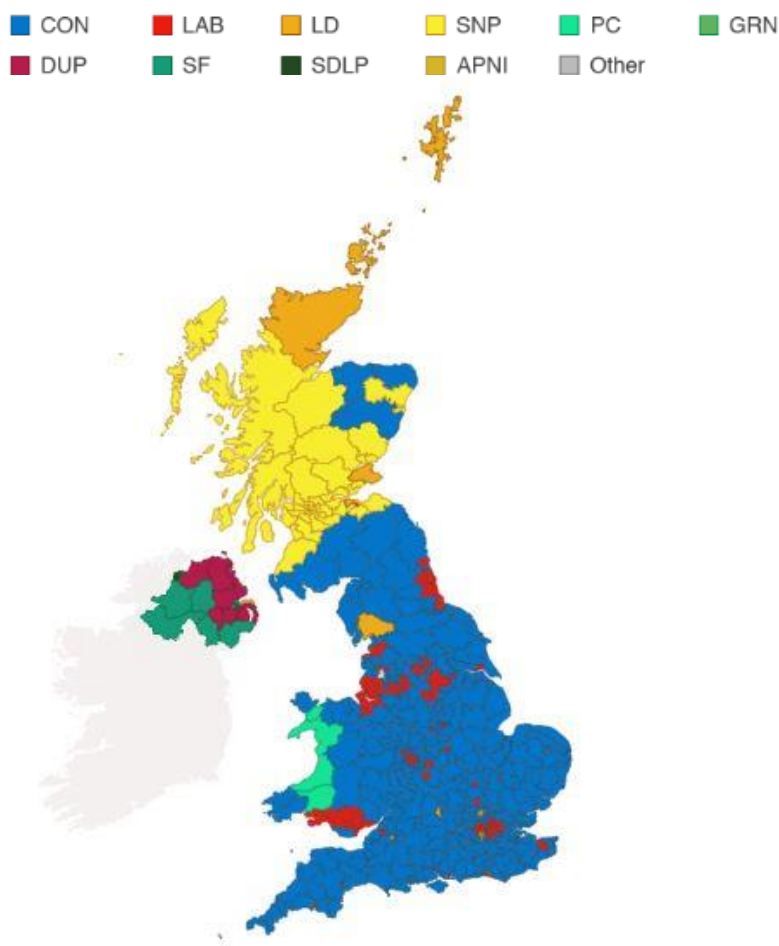
Occorre allora discutere in tempi ravvicinati di strategie, di politiche, di riforme della governance europea.

2. 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'Europa, 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. 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 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 concentrici, 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 2017, 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 obliterato. 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 web.

4. 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 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 insuperabili. 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 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 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. 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 cielo. 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 velocità. 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 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 carolingia. Sarebbe la paradossale eterogenesi dei fini, causata da un sovranismo miope e fuori tempo, che, attaccando l'Europa in nome del recupero di micro-sovranità 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. 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 disuguaglianze - 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 disuguaglianze. *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). 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. 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](#).

7. 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 consenso.

8. 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 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 nazionali-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 molteplicità e omogeneità. L'attenzione verso la *Vielfalt*, la molteplicità, 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 continentale. 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 cd. *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 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 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 ricordare il ruolo del parlamentare alle esigenze della collettività rappresentata; e affidare agli organi parlamentari (Presidente, Ufficio di Presidenza, conferenza dei capigruppo) 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 parlamentare.

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). A suggello di questa riorganizzazione, si potrebbe modificare la denominazione in “Consiglio degli Stati” (è il nome che assume la Camera di rappresentanza dei cantoni in Svizzera).

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).

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 riferimento all'esperienza degli *Spitzenkandidaten*. 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 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 revisione 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. 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 costituzionale. 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, a firma B. Caravita, M. Condinanzi, A. Morrone, A. Poggi, nel numero 7/2019 di *federalismi*). Il gruppo di ricercatori e io personalmente siamo a disposizione del luogo della rappresentanza politica europea per ogni forma di collaborazione e di supporto, anche per la creazione di un network di Università che possano costituire una sede di ascolto per la Conferenza. 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 riusciremmo a riconquistare l'Europa alla politica e a riportare le nostre politiche nella dimensione europea.