



EDITORIALE – 5 GIUGNO 2019

Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche

di Beniamino Caravita

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



Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche

di Beniamino Caravita

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

Abbiamo votato per la nona volta per l'elezione del Parlamento europeo, luogo di rappresentanza politica (art. 14 TUE) di 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 prossimi giorni, si distribuiranno in gruppi parlamentari secondo linee di omogeneità politica, così come richiesto dall'art. 32, comma 1, del regolamento del Parlamento.

Ma, come è evidente, quello politico - lungo il tradizionale asse destra-sinistra, che viene utilizzato nelle rappresentazioni giornalistiche della composizione del Parlamento europeo, che pur non coincidono con la concreta collocazione dei gruppi nella sede parlamentare - non è mai stato, non è e non sarà l'unico *clivage* presente nell'organo rappresentativo.

E, infatti, pur se gli Stati membri hanno come sede privilegiata di rappresentanza dei loro differenziati interessi il Consiglio, inteso come Camera dei territori, è evidente che i parlamentari terranno presenti - 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 uno 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).

A queste due tradizionali linee di separazione presenti nel Parlamento europeo, così come in qualsiasi altro luogo di rappresentanza politica, sempre tenendo presente l'influenza delle organizzazioni rappresentative di interessi economici e professionali, si affiancherà nella prossima legislatura un'altra potente linea di divisione, quella che correrà lungo l'asse della maggiore o minore integrazione delle politiche europee. La raffigurazione giornalistica parlerà di sovranisti e globalisti, ma questa chiave di lettura pare più adatta ad un videogioco che ad una analisi scientificamente adeguata.

Nessuno sarà mai, e tanto meno nel nuovo 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. D'altra parte, nessuno pensa più di uscire dall'Unione, tranne (forse!) il Regno Unito, la cui concreta capacità di realizzare questo passo ha però incontrato nei tre anni precedenti resistenze quasi insuperabili, che difficilmente si risolveranno nei prossimi mesi, anche alla luce di un nuovo risultato elettorale di parità tra *leavers* e *remainers*. Per ragionare sui principi della nostra Costituzione, le formule sono quelle icasticamente scolpite nell'art. 1, secondo cui *“la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*, e nell'art. 11, secondo cui *“l'Italia... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”*. Dunque, per noi (ma simile è la situazione di tutti gli altri Stati europei) limitazioni di sovranità sono costituzionalmente possibili, se caratterizzate da una situazione di parità con gli altri Stati e finalizzate ad un peculiare obiettivo.

Per ragionare invece tenendo presente i principi europei, la partita si gioca fra *“identità nazionale”* e *“tradizioni costituzionali comuni”*. Nessuno rinunzierà a individuare la propria identità nazionale, usandola come uno scudo, ma si spera non come una corazza e senza rotarla come una spada; ma nessuno può e potrà mai negare di avere tradizioni costituzionali comuni: nel contesto europeo politica, cultura, istituzioni amministrative e giudiziarie sono chiamate, ognuna nel proprio ruolo, al difficile bilanciamento tra l'una e le altre.

Nei prossimi giorni si capiranno gli schieramenti politici che segneranno la prossima legislatura, si capirà come verranno occupate le posizioni di vertice. Difficilmente ci sarà un ribaltamento di tipo “sovranista”; probabilmente socialisti e popolari continueranno a stare insieme, ma dovranno allargarsi a liberali e verdi, che vorranno ottenere importanti riconoscimenti. La domanda potrebbe essere quella se un giorno socialisti e popolari non dovranno dividersi, se non vogliono scomparire, travolti - a livello europeo, come già sta succedendo in molte situazioni nazionali - dalle nuove linee di frattura.

Possiamo, però, da subito individuare i temi su cui la politica europea nelle sue diverse dimensioni istituzionali (Consiglio europeo, Consiglio, Commissione, Parlamento europeo), e soprattutto nel luogo della rappresentanza popolare, dovrà confrontarsi, anche accettando di dividersi.

Ci sono almeno quattro punti su cui si misurerà la capacità dell'Europa di fare politica, nel senso nobile della parola, cioè di discutere e decidere sul futuro della *polis*, della comunità che l'istituzione parlamentare pretende di rappresentare.

La prima questione su cui riflettere è quella - tornata prepotentemente in superficie dopo e a causa della crisi economica degli ultimi dieci anni - è quella del rapporto tra Stato e mercato. Negli ultimi decenni, una cultura europea che 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*” 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: *welfare state* e stato sociale, nelle diverse accezioni che ne vengono date nell'esperienza europea, sono elementi imprescindibili delle nostre tradizioni costituzionali. 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. Qualche segnale di ripensamento sta emergendo: basti qui segnalare la decisione del Tribunale UE sul caso 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, e le recenti posizioni assunte da Francia e Germania all'interno del Trattato di Aquisgrana.

Una seconda questione, pur intimamente legata alla prima, riguarda la sicurezza e l'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 dei migranti e di circolazione tra gli Stati membri sono necessarie.

Una terza questione riguarda la 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 gli articoli 49 e 50 TUE. Molto si è scritto, anche su questa Rivista, sulle difficoltà di Brexit, sulle volontà di uscita di altri Stati, sulle aperture e chiusure a nuovi ingressi. Qui serve solo mettere questo tema in agenda.

Il secondo profilo riguarda quello delle “troppe” Europe, che si sovrappongono e si intersecano in una logica 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.

Un terzo profilo rilevante è quello della dimensione 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. Ora, è vero che l'art. 4, pur riconoscendo il valore costituzionale dell'organizzazione costituzionale locale, demanda agli Stati membri le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale; tuttavia, è impensabile continuare a trincerarsi dietro questo scudo, senza minimamente affrontare questioni come quelle della Catalogna, della Scozia, della Corsica, e, perché no, dell'autonomia differenziata *à la italienne*.

Un ultimo profilo sotto cui guardare il tema del territorio è quello delle infrastrutture, fisiche e virtuali. La *Belt and Road initiative* pone una sfida alla quale l'Europa 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. La quarta questione è strettamente legata a quest'ultimo profilo. Le nostre società sono scosse dall'impatto dei social, le nostre culture politiche, economiche, sociali tradizionali 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 permetterci più 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 consenso.

C'è certo poi una esigenza di riforme istituzionali della *governance* europea; ma - se non si vuole ricadere in una logica verticistica, statalistica e burocratica - questo tema può ripartire solo sulla base di una iniziativa forte del Parlamento europeo, che deve affrontare, in una logica di 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. Il quadro generale - e la domanda politica alla quale non si può non rispondere già in premessa - non può che essere quello di una scelta di fondo fra un'Europa che rispetta la *Vielfalt*, la molteplicità, le identità nazionali ovvero un'Europa che lavora nella direzione di una sempre maggiore omogeneizzazione, a scapito tuttavia delle singole identità.

Occorre insomma che il Parlamento riprenda il centro del sistema politico (e una riforma da fare subito, viene da dire anche prima e senza riformare i Trattati, sarebbe quella di riconoscere l'iniziativa legislativa alla sede parlamentare, sottraendone il monopolio alla Commissione); 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. 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.

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 - anche a costo di dividersi sulle scelte - solo se riusciremo a riconquistare l'Europa alla politica e a riportare le nostre politiche nella dimensione europea.