



NOMOS
Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA NEL CONTESTO GLOBALE (VERSIONE PROVVISORIA)

di Jörg Luther*

Nel 1909, un giovane laureato in giurisprudenza a Genova, invoca sul Figaro l'amor del pericolo, l'abitudine all'energia e la temerità, inneggia alla bellezza della velocità, alla guerra contro la Libia come sola igiene del mondo, al patriottismo, al gesto distruttore dei libertari, alle belle idee per cui si muore, alla distruzione di musei, biblioteche ed accademie d'ogni specie, alle maree multicolori o polifoniche delle rivoluzioni nelle capitali moderne, alla volontà di liberare l'Italia dalla sua fetida cancrena di professori, d'archeologi, di ciceroni e d'antiquarii. Fu verso la fine dell'epoca del costituzionalismo monarchico europeo che Filippo Tommaso Marinetti, autore di questo manifesto del futurismo, non parla solo dell'Italia, ma viene apostrofato a Parigi come la "Caffeina d'Europa". Ancora oggi si parla di società europea del rischio, di Euratom, di Europa delle velocità, di carabinieri in Libia, di terza guerra mondiale iniziata, di nuovi patriottismi, di gesti distruttivi e di rivoluzioni multiculturali nelle capitali e si potrebbe parlare forse anche di un futurismo digitale. Nella "democrazia futurista", Marinetti irride la Lega delle Nazioni carabinieri, "una specie di Paradiso terrestre, la metà della umanità, opera di Wilson, un elegante professore di diritto che ha trovato non in trincea, ma nei suoi vecchi libri, la formula pacificatrice della guerra."¹ Ma l'Europa di Ventotene, va chiesto oggi, si è trovata nelle trincee della resistenza europea o nei libri vecchi dei filosofi idealisti che sognarono un paradiso di pace, di meta dell'umanità? Tanto l'idealismo federalista, quanto il nazionalpopulismo degli antieuropei potrebbero ritrovarsi in questa democrazia futurista che non poteva non essere concreta e quindi nazionale.

Il super-ottimista Marinetti intendeva "la democrazia italiana come massa di individui geniali, divenuta perciò facilmente cosciente del suo diritto e naturalmente plasmatrice del suo divenire statale." La prodiana Europa delle minoranze deve fare i conti con le identità nazionali: "L'orgoglio italiano non deve essere, non è imperialismo che spera imporre industrie, accaparrare

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale

¹ F. T. Marinetti, *Democrazia futurista : dinamismo politico*, Milano : Facchi, 1919, https://www.liberliber.it/mediateca/libri/m/marinetti/democrazia_futurista/pdf/marinetti_democrazia_futurista.pdf

commerci, inondare di prodotti agricoli. (...) L'Italia rappresenta nel mondo una specie di minoranza genialissima tutta costituita di individui superiori alla media umana per forza creatrice innovatrice improvvisatrice.” Pertanto va “liberata dal giogo della vecchia famiglia tradizionale, dal dogma dell'anzianità, dal parlamento, dal senato, dal papato e dalla monarchia” e “la chiave di volta del miglior assetto pubblico (...) è il Decentramento”.² A distanza di cento anni resistono il parlamento, il senato e il papato sono rimasti, anche se forse cambiati. Restano vive nella politica costituzionale italiana l'idea di un parlamento con un'equa partecipazione di industriali, di agricoltori, di ingegneri e di commercianti, un minimo di deputati avvocati (sempre opportunisti) e un minimo di deputati professori (sempre retrogradi), “sgombro di rammolliti e di canaglie”, di abolizione del senato e/o il passaggio a un Governo tecnico direttamente eletto dal popolo, di presidenti giovani anziché anziani. L'idea di un consiglio dei giovani o “eccitatorio” riaffiora nella democrazia partecipativa locale e transnazionale più che in quella dei partiti.

Marinetti attaccò solo le burocrazie cretine, non i burocrati e forse nemmeno i giudici intelligenti, ma si oppose alla concezione tedesca pletorica di “una grande Confederazione pacifista della vigliaccheria e del quieto vivere, retto da un'enorme burocrazia per archiviare le diverse paure dei popoli”. Questo potrebbe caratterizzare oggi perfino l'Unione europea, anche se alla perfezione della grottesca manca “un grande Kaiser di decorativo latte-miele”, magari solo elettivo e a tempo determinato. Gli amici di Marinetti hanno perso le loro guerre, ma il futurismo non è tramontato, la democrazia futurista resta una parabola valida tanto per le nuove maggioranze degli indignados e sovranisti odierni quanto per le minoranze degli europeisti irriducibili che credono in una razionalità superiore dei meccanismi e dell'apparato. “Il futuro dell'integrazione europea” forse suona troppo ottimistico ed eufemistico agli occhi di coloro che temono o sperano nella disintegrazione e in una crescente disunione europea.

2. Il futuro può essere costruito come “avvenire” in forme e fonti costituzionali

Il giurista non è maestro di profezie e di utopie, ma di previsioni normative che prospettano un ordine futuro prevedibile oltre che giusto in spazi concreti. La previsione normativa consente una prognosi o proiezione di quelle che Aristotele distingueva in *futura necessaria* e *contingentia*, cioè rispetto e violazione di norme e fatti prodotti da comandi e divieti o da permessi. Il diritto può servire per dare al futuro una forma diversa dal presente (*Zukunftsgestaltung*) tramite piani e programmi, ma anche tramite principi che sono inizi di sviluppi tendenti verso un futuro. Questa funzione di tecnologia sociale si riconosce al diritto almeno a partire dal secolo scorso, nella storia del presente e lo avvicina di non poco alla politica.

Il futuro comune di una polis, di una civitas, di uno Stato e di un'unione di Stati sono costruiti con strumenti di diritto pubblico che spersonalizzano i poteri organizzati, proteggono beni ed interessi comuni e, soprattutto in Europa, legittimano l'ordinamento attraverso ideali e valori

² “Lo Stato si scinderà in Regioni che le Province ricostituiranno sulla base delle loro tradizioni storiche, economiche, politiche e burocratiche.”

comuni, anche attraverso rappresentazioni simboliche.³ Il diritto naturale classico aveva un valore di “politica del futuro” dell’umanità e le costituzioni odierne fanno precedere i diritti e poteri da principi fondamentali. Il presente degli ordinamenti è amministrazione e giurisdizione, il futuro legislazione e costituzione. La costituzione scritta non è solo descrizione di uno “stato” dell’ordinamento al presente, ma anche una narrazione e memoria del passato e un prospetto e aspettativa di un futuro con trasformazioni possibili e normativamente prevedibili. Come la legge, anche la costituzione non è eterna, ma vuole essere accettata, come patto sociale e di soggezione, dalle generazioni future. Nel costituzionalismo si iscrive un’aspettativa di progresso attraverso la realizzazione di ideali e pertanto nel secolo dei lumi si proiettano speranze nell’“avvenire” che nel tedesco settecentesco si traduce in Zukunft, quel che “avverrà” nel e col “tempo”. Le scienze costituzionali, cioè le scienze più tradizionali del diritto costituzionale e quelle più giovani della politica costituzionale si occupano pertanto non solo del passato e del presente, si “preoccupano” anche del futuro delle costituzioni e degli Stati.

Il futuro del “post-“ (anche della postglobalizzazione) e dei “poster” è terreno di confronto o scontro spirituale tra ottimisti e pessimisti, tra idealisti riformatori e realisti conservatori, ma anche terreno di competizione e conflitto politico reale. Il futuro è pertanto anche oggetto di disegni di politica istituzionale e di revisione costituzionale divergenti, ma è innanzitutto un’aspettativa di longevità della stessa costituzione dei suoi equilibri, incluso l’equilibrio tra rigidità e flessibilità.

Nelle scritture possono prevalere l’ottimismo e l’idealismo, speranze di giustizia sociale, linguaggi laici. Quelle costituzionali europee riconoscono oramai diffusamente responsabilità o addirittura diritti delle generazioni future (ad es. Albania, Lettonia, Liechtenstein⁴, Luxembourg, Norvegia, Polonia, Russia, Ungheria, Svezia, Svizzera). Altre costituzioni dell’Eurozona hanno introdotto clausole di sostenibilità del debito pubblico (ad es. Germania, Grecia, Italia, Spagna, Svezia).

La Bill of Rights del Regno Unito (1689) prospettava “effectuall Provision for the Settlement of the Religion Lawes and Liberties of this Kingdome soe that the same for the future might not be in danger againe of being subverted” e l’Act of Settlement (1701) “future Wellfare of these kingdoms”. La costituzione irlandese si preoccupava della “future acquisition of Irish nationality”, quella danese dell’ordine futuro della successione monarchica. I preamboli delle costituzioni dell’Europa orientale evocano il “future of our homeland” (Polonia), il futuro della patria (Macedonia), il futuro del Kosovo o tout court una “responsability per il futuro” (Albania). L’Ungheria dichiara: “we trust in a jointly-shaped future” e crea un commissario parlamentare per le generazioni future. Nella Germania federale si era pensato invece a “futuri territori” frutto di riforme territoriali regionali (art. 29). La Charte de l’environnement francese osa pensare invece a un “futuro dell’umanità”.

³ F. Jullien, *L’invention de l’idéal*, Paris 2017.

⁴ Art. 15 cost. 1921/2009: „Der Staat wendet seine besondere Sorgfalt dem Erziehungs- und Bildungswesen zu. Dieses ist so einzurichten und zu verwalten, dass aus dem Zusammenwirken von Familie, Schule und Kirche der heranwachsenden Jugend eine religiös-sittliche Bildung, vaterländische Gesinnung und künftige berufliche Tüchtigkeit zu eigen wird.“

Il futuro disciplinato dalle costituzioni è fatto innanzitutto dalle leggi. Nella costituzione romena le leggi possono essere fatte solo per il futuro, ma sono ammesse leggi penali ed amministrative più favorevoli.

Le leggi costituzionali svedesi hanno previsto “emendamenti futuri” e le stesse revisioni non possono che avere come base giudizi retrospettivi e scelte prospettive. La costituzione turca disciplina leggi relative a “future institutions, organisations and agencies” (art. 177). Solo la costituzione tedesca ha osato a ripensare una propria fine futura che comporti comunque una sostituzione e non una semplice abrogazione della stessa costituzione (art. 146).

Un forte richiamo al futuro è rappresentato non solo dalle disposizioni sugli obiettivi e compiti dello Stato e dell’istruzione pubblica, ma anche dalle clausole di sviluppo. Ad es., la costituzione francese prospetta uno “sviluppo democratico” (preambolo), sviluppo individuale e della famiglia (preambolo 46), sviluppo della Nuova Caledonia (art. 77) e uno sviluppo di solidarietà e cooperazione tra stati e popoli (art. 87). La costituzione italiana si preoccupa dello sviluppo della persona umana (art. 3) e della cultura (art. 9). La Germania garantisce la partecipazione allo “sviluppo dell’Unione Europea (art. 23). L’Olanda prospetta uno sviluppo sociale e culturale (art. 22) e sviluppa l’ordinamento giuridico internazionale (art. 90). “Finland participates in international co-operation for the protection of peace and human rights and for the development of society.” (Cap. 1, s. 1). La costituzione greca parla dello sviluppo urbano (art. 12) e culturale (art. 15) e di vari strumenti di sviluppo economico e sociale, incluso un “masterplan”. La costituzione portoghese fa un uso diffusissimo della parola, riconoscendo per prima il diritto allo sviluppo (art. 7) e stabilito un obiettivo di “sviluppo armonioso dell’intero territorio” (art. 9). In quella spagnola prevale il libero sviluppo della persona, ma non manca la “libera ed effettiva partecipazione dei giovani allo sviluppo politico, sociale, economico e culturale (art. 48). L’Ucraina garantisce “comprehensive development and functioning of the Ukrainian language in all spheres of social life throughout the entire territory of Ukraine”, ma anche “free development, use and protection of Russian, and other languages of national minorities of Ukraine”, “development of the Ukrainian nation, of its historical consciousness, traditions and culture, and also the development of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of all indigenous peoples and national minorities of Ukraine” (art. 11).

Con le clausole costituzionali dialogano anche le clausole pattizie internazionali. Il Consiglio d’Europa è un’organizzazione che pretende di portare gli stati europei “into closer association” e una “further realisation” dei suoi principi e dei diritti umani (Statuto 1949). La Carta sociale europea si prefigge l’obiettivo di migliorare “standard of living” e “social well-being” delle popolazioni (1961).

Il preambolo del trattato di Lisbona sull’Unione europea parla di una “nuova tappa dell’integrazione europea” e del bisogno di “creare solide basi per l’edificazione dell’Europa futura”. Gli Stati desiderano “to deepen the solidarity”, “to enhance further the democratic and efficient functioning” e sono determinati a “promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile”. Tuttavia, per “portare avanti il processo di creazione di un’unione sempre più stretta fra i popoli dell’Europa” – cioè non

semplicemente tra gli Stati - servono “ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell’integrazione europea.”

Sono problemi attuali controversi e obiettivi globali di azioni future dell’UE (art. 3) il controllo alle frontiere esterne, l’asilo e l’immigrazione, l’economia di mercato sociale fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”, la solidarietà tra le generazioni, la coesione economica, sociale e territoriale, lo sviluppo del patrimonio culturale europeo, l’unione monetaria, la pace, la sicurezza, lo sviluppo sostenibile, la solidarietà e il rispetto reciproco tra i popoli, commercio libero ed equo e l’eliminazione della povertà, inclusa la rigorosa osservanza e lo sviluppo del diritto internazionale. Sono note le caratteristiche finalistiche delle norme di competenza di cui al tratto sul funzionamento dell’Unione europea le quali, a norma dell’art. 48 TUE possono essere accresciute o ridotte in via di revisione ordinaria o semplificata.

3. La programmazione del futuro dell’UE e le tendenze di sviluppo in atto

Il libro bianco della commissione sul futuro dell’Europa presentato insieme ad altri documenti di riflessione sulla gestione della globalizzazione e sulla dimensione sociale dell’Europa ai festeggiamenti dei 60 anni dell’Europa ha delineato alcune prospettive di sviluppi fattuali rilevanti. Si stima innanzitutto un calo demografico dal 6 % (2015) al 4 % (2060) e un forte invecchiamento della popolazione basta sulla crescita della longevità e una discesa della fertilità (età mediana 2030: 45 anni). A questo si aggiungono una riduzione dei nuclei famigliari, una discesa della quota UE del PIL mondiale da 25 a 20 % (2030) e un non quantificato “rischio che la generazione attuale di giovani adulti si ritrovi in condizioni economiche peggiori rispetto a quella dei genitori”. Il documento non indica in che misura questi dati siano condizionabili dalle politiche dell’UE, né quali revisioni dei trattati potrebbero convenire per fare fronte alle nuove sfide, ma disegna cinque scenari del futuro possibili di una UE-27 con denominazioni tratte dal dibattito dei think tanks sulle crisi multipli dell’Europa⁵, ma non irrilevanti rispetto all’uso degli strumenti giuridici.

Scenario 1: Avanti così: nulla deve essere riprogrammato.

Scenario 2: Solo il mercato unico: contrazione delle funzioni e del bilancio.

Scenario 3: Chi vuole di più fa di più: "coalizioni di volenterosi" con effetti di asimmetria

Scenario 4: Fare meno in modo più efficiente: snellimento ed efficientamento delle funzioni

Scenario 5: Fare molto di più insieme: condividere maggiori poteri, risorse e processi decisionali UE

Non è questa la sede per discutere i dettagli e le possibilità di combinazione, ma va segnalato innanzitutto un rischio di maggiore deficit democratico che potrebbe derivare dallo sviluppo demografico in una società governata con maggioranze anche qualificate di anziani.

In secondo luogo va osservato che gli scenari sono formulati in un linguaggio apparentemente amministrativo, ma sostanzialmente politici e quindi non indifferenti per la forma di Stato degli stati membri e il formato politico dell’Unione stessa. Innanzitutto sono valutabili alla luce dei valori fondamentali dell’Unione. Ad es. dal punto di vista della solidarietà potrebbe essere

⁵ Cf. J. Luther,

problematico lo scenario 2 e preferibile lo scenario 5, dal punto di vista dell'uguaglianza problematico lo scenario 3. In un secondo luogo, gli scenari possono aver impatti differenziati sull'assetto delle competenze dell'UE e quindi richiedere in misura minore o maggiore una revisione dei trattati. Potrebbero incidere anche sulla forma di governo dell'UE, rafforzare o indebolire il ruolo delle sue istituzioni. Al riguardo va osservato che la tendenza in atto al rafforzamento della *intergouvernementalité* non ha giovato alla governabilità dell'UE, come dimostrano anche le funzioni di governo tecnico assunte dalla Banca centrale europea. A questa tendenza si aggiunge quella alla destabilizzazione dei governi degli stati membri, con crisi di governo magari temperate da recuperi dell'economia e con una crescita del consenso ai partiti euroscettici che potrebbero cambiare anche il paesaggio politico rappresentato nel parlamento europeo da eleggere nel 2019.

In ogni caso, una scelta politica razionale e responsabile tra gli scenari sembra ostacolata da alcune incertezze contingenti generate e dai problemi concreti dell'agenda politica dell'UE, in particolare a) dalla difficoltà di gestione dell'impatto della Brexit, b) dalla norma del fiscal compact che programma la sua trasformazione in diritto primario dell'UE, c) dalla violazione del principio di solidarietà nelle politiche migratorie (art. 80 TFUE) e dalla paralisi della rinegoziazione dell'accordo di Dublino, d) dalle tendenze al depotenziamento del potere giudiziario non solo in Ungheria e Polonia con le conseguenti difficoltà di procedimenti ex art. 7 TUE.⁶

L'auto-programmazione del futuro dell'integrazione europea deve fare i conti non solo con fattori endogeni, ma anche con fattori esogeni di incertezza nel contesto globale. Questo vale già per le politiche congelate di allargamento e per le relazioni conflittuali con le potenze vicine della Turchia e della Russia, le capacità di *peace making* tra Ucraina e Russia e nelle guerre del medio oriente, le difficoltà di armonizzazione delle politiche estere e della difesa nei confronti dell'Africa, il rischio di guerre commerciali con il governo Trump, il crescente impatto dei cambiamenti climatici e le sfide del terrorismo internazionale, dal Papa percepite come inizio di una terza guerra mondiale. Vale anche per le incertezze legate al futuro del Consiglio d'Europa e all'adesione dell'UE alla CEDU o al futuro della NATO. Più contingenze interferiscono nell'*agenda setting* delle istituzioni, più il futuro si sottrae all'esecuzione di programmi e si presta a soluzioni governative *ad hoc* che oscillano tra un istinto alla europeizzazione dei problemi da risolvere e a riflessi di preservazione della sovranità. Queste tendenze contraddittorie generano incertezze sul rendimento degli assetti della *multilevel governance* e dubbi sulla promessa di crescita culturale e politica che consente di concretizzare e mantenere l'obiettivo di un'unione "sempre più stretta dei popoli" per le generazioni future.

Una prova di buona volontà di unione e di crescita culturale e politica ha offerto invece proprio la dichiarazione del Consiglio di Roma del 10 marzo 2017: "*In the ten years to come we want a Union that is safe and secure, prosperous, competitive, sustainable and socially responsible, and with the will and capacity of playing a key role in the world and of shaping globalisation. We want a Union where citizens have new*

⁶ Cf. soltanto A. Weber, *Europäisches Rechtsdenken in der Krise ? Die öffentliche Verwaltung* 2017, 741ss.

opportunities for cultural and social development and economic growth. We want a Union which remains open to those European countries that respect our values and are committed to promoting them.”

L'unione si può stringere ulteriormente solo se resterà aperta a chi ... si stringe ad essa.

4. Le tendenze verso una integrazione europea più differenziata e flessibile

La stessa dichiarazione apre tuttavia anche allo scenario 3, per nulla nuovo agli scienziati politici che da anni osservano idee e tendenze di sviluppo di un nocciolo duro, la Kerneuropa, contrapposto a una Europe à la carte, a più velocità e a geometrie variabili, alla differenziazione e flessibilizzazione dell'integrazione che sembra in qualche modo fisiologica in considerazione degli allargamenti effettuati:

“We will act together, at different paces and intensity where necessary, while moving in the same direction, as we have done in the past, in line with the Treaties and keeping the door open to those who want to join later.”

La differenziazione era stata lanciata già da Ralf Dahrendorf e da Leo Tindemans con la formula: “gli stati che possono fare progressi hanno il dovere di compierli”. L'unione economica e monetaria, gli accordi di Schengen e Dublino, la collaborazione rafforzata (art. 20 TUE) – ad es. in materia di divorzio e unioni civili, di brevetti e tassazione delle transazioni finanziarie - e la cooperazione strutturata permanente nella politica di sicurezza e di difesa comune (art. 46 TUE) sono un acquis di differenziazione interna, gli accordi bi- o multilaterali (es. EFTA, EEA) di buon vicinato (art. 8) uno strumento di differenziazione delle relazioni esterne. Una gradualità e differenziazione temporanea è realizzata anche dalle clausole transitorie negli accordi di associazione di nuovi membri dell'Unione e potrebbe essere anche conseguita con il un accordo sulla revoca del regno Unito ex art. 50 TUE. Anche il pilastro dei diritti sociali dell'Unione europea ha delle radici e origini in un meccanismo differenziato di cooperazione rafforzata sin dagli anni ottanta, ma può essere considerato anche uno strumento virtuoso indispensabile per la tutela di identità costituzionali di stati come quella dell'Italia, i quale non potrebbero sacrificare i livelli di prestazione essenziali per i diritti fondamentali sociali alle scelte del governo della moneta.

L'unione flessibile era invece l'obiettivo del premier inglese David Cameron apparentemente opposto alla “ever closer union”, ma forse superato dalla stessa Brexit. In questo disegno la flessibilità andava oltre quella della clausola di flessibilità dell'Unione ex art. 352 TFUE e veniva avocata a favore di singoli o gruppi di stati membri, cioè una differenziazione non pre-autorizzata, ma negoziata ad hoc tra Unione e stati membri.

Si possono distinguere forme di flessibilità costruttive con opzioni di *opting in* (*Aufbauflexibilisierung*), aperte a tutti gli stati interni ed eventualmente anche stati esterni che intendono aderire, da forme di flessibilità distruttive (o decostruttive) con opzioni di *opting out* (*Abbauflexibilisierung*) che consentono un ri-trasferimento di competenze e una riduzione dell'acquis a tutti e forse anche a singoli stati membri con il procedimento di revisione

semplificata (art. 48 co. 6 TUE).⁷ Per l'adesione graduale di nuovi membri e l'uscita graduale degli uscenti sono state escogitate anche nuove forme di junior membership (Dusan Reljic) e di associate membership (Andrew Duff) sul modello di quella prevista per il Consiglio d'Europa. Mentre le prime servirebbero ai candidati nei Balcani, le ultime potrebbero anche interessare paesi come la Norvegia,

l'Islanda, la Svizzera e i micro-stati Andorra, Monaco, San Marino e Liechtenstein.⁸

Thomas Giegerich ha giustamente avvertito che le tendenze di differenziazione e flessibilizzazione incontrano dei limiti nei principi di eguaglianza e di democrazia.⁹ Sul primo punto, le differenziazioni dovrebbero restare eccezioni dal principio di eguaglianza degli stati, ugualmente liberi di andare avanti

nell'integrazione. Si potrebbe aggiungere che le differenziazioni e flessibilità dovrebbero richiedere specifiche norme pattizie di autorizzazione e comunque una trasformazione dei patti parasociali nel diritto primario dell'UE, cioè una sorta di riserva di revisione dei trattati. Sul secondo punto, la flessibilità non vieterebbe una regionalizzazione dell'UE ulteriore a quelle nordiche dei paesi Benelux e scandinavi tra paesi dell'Europa orientale e paesi mediterranei, ma non dovrebbe servire alla formazione di unioni rigide dentro l'unione destinate solo a rafforzare posizioni di egemonia oligopolistica o di veto strutturale ad ogni sviluppo, quindi né alla costruzione di una cabina di regia politica tra gli stati grandi – come avvenuto a marzo 2017 a Versailles tra Germania, Francia, Italia e Spagna – né a rendere permanenti coalizioni di vetoplayers come si accusa, a ragione o a torto, quella di Visegrad.

Il discorso del Presidente francese Macron del 26 settembre 2017 alla Sorbonne ha esplicitamente dato sostegno al metodo delle integrazioni differenziate.¹⁰ Questo vale in particolare per l'unione economica e monetaria per la quale si è limitato ad accennare a un "ministro europeo delle Finanze", immaginabile anche solo come Vice-Presidente del Consiglio che preside il consiglio dei ministri delle finanze, e a tacere sulla rappresentanza parlamentare comune dell'Eurozona che invece potrebbe costituirsi come formazione particolare del Parlamento europeo, associando con diritto di parola i presidenti delle commissioni finanze dei parlamenti europei. A questi passi si potrebbero affiancare altre due proposte sue di riforma istituzionale saggia, efficace e non rivoluzionaria: una Commissione a composizione ristretta a 15 membri e l'elezione dei membri del Parlamento europeo sulla base di liste transnazionali, utilizzando magari i 73 seggi che si renderanno disponibili dopo la Brexit.

"Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire." Questo passo non vuol dire che si debba costituire uno stato federale, ma si deve rendere più europea la sovranità dei popoli europei e restituire la loro unione ai cittadini europei. La differenziazione e la

⁷ Cf. W. Wessels, J. Wolters, Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbauflexibilisierung: der europäische Rat vor einem Trilemma, Integration 2017, 89ss.

⁸ Cf. B. Lippert, Differenzierte Integration in der EU im Spiegel von Austritt – Beitritt – Assoziierung, Integration 2017, 101ss.

⁹ T. Giegerich, How to Reconcile the Forces of Enlargement and Consolidation in an „Ever Closer Union”, in: T. Giegerich, D. Schmitt, S. Zeitmann (eds.), Flexibility in the EU and Beyond, Baden-Baden 2017, 55ss.

¹⁰ "(...) le socle renforcé de l'Union européenne permettra des différenciations plus grandes. Et j'assume pleinement cette philosophie. L'Europe est déjà à plusieurs vitesses alors, n'ayons pas peur de le dire et de le vouloir !"

<http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/27/macron-sorbonne-europe-verbatim-18567.html>

flessibilizzazione dell'integrazione possono essere uno strumento di europeizzazione della sovranità. E le elezioni del 2019 potrebbero essere un passo costruttivo, a prescindere dai tassi di astensione, se la competizione tra le politiche europee simbolizzate dalle candidature per la presidenza della commissione cresce. La democrazia europea non potrà essere esclusivamente nazionale, ma deve poter crescere anche a livello dell'Unione, senza abbandonare le acquisizioni della comunità di diritto.¹¹ Non potrà crescere da referendum nazionali di democrazia arrabbiata o comica. Potrebbe invece crescere ove si ammettesse di accompagnare le elezioni da consultazioni transnazionali europee, ad es. sulla ammissione di liste transnazionali alle elezioni successive, idea ovviamente sospettabile di essere troppo italo-francese e quasi Spinelliana.

5. L'avvenire della costituzione europea nell'Unione europea

Se si riflette sul futuro dell'integrazione europea in un'ottica di politica costituzionale, non si tratta di riproporre una nuova costituzione pattizia europea, ma di affrontare i problemi della costituzione materiale, cioè dell'insieme delle idee e forze che dominano ed avversano l'Unione europea e gli Stati europei. Queste idee e forze operano sotto costituzioni che in parte autorizzano e limitano, in parte comandano e legittimano l'integrazione europea e che non sono più pensabili come estranee all'Europa, essendo diventate non solo geograficamente ma anche politicamente "europee". La loro convergenza sembra aver dato luogo a un'unione costituzionale (*Verfassungsverbund*) (Ingolf Pernice) e a un blocco di fonti costituzionali ed internazionali rafforzate, blocco che include anche, almeno come costituzioni parziali (Peter Haeberle), lo statuto e la convenzione madre del Consiglio d'Europa e i trattati dell'Unione europea, almeno nelle parti riservate al nuovo metodo convenzionale.

Parlando alcuni anni fa del futuro della costituzione dell'Europa, Dieter Grimm concludeva peraltro, forse con una vena di ottimismo di scopo (*Zweckoptimismus*), che anche senza una trasformazione costituzionale in uno Stato federale l'Unione europea sarebbe "il più progredito e vincente modello di un nuovo tipo di cooperazione tra stati nazionali forti e capaci di conservare la loro multiformità".¹² Tuttavia, l'integrazione europea avrebbe prodotto varie asimmetrie, ad es. tra *deregulation* e *re-regulation*, politica e amministrazione, politiche economiche e politiche sociali, asimmetrie che minacciano gli equilibri costituzionali non solo dell'Unione, ma anche dei suoi stati membri. Le asimmetrie sembrano essersi rafforzate e l'Unione europea sembra aver perso smalto e consenso, appassionare meno del passato. Sempre più cittadini vorrebbero un'altra UE, minore o maggiore, ma difficilmente un nuovo convento troverebbe soluzioni che possano accrescere il consenso a questa UE. E nel contesto delle tendenze di frammentazione globale, non solo il consenso all'Unione europea sembra affievolirsi, anche il consenso agli stati nazionali europei (Scozia e Catalunya docent) e forse addirittura il patriottismo costituzionale europeo. Anche i nuovi

¹¹ A. v. Bogdandy, *Jenseits der Rechtsgemeinschaft – Begriffsarbeit in der europäischen Sinn- und Rechtsstaatlichkeitskrise*, *Europarecht* 2017, 487ss.

¹² D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung II*, Berlin 2012, 240.

populismi, infatti, lungi dall'amare l'Unione europea non rilanciano l'amore dello stato e della costituzione, piuttosto rabbie attuali e paure per il futuro.

Almeno due delle asimmetrie del discorso di allora pesano in modo particolare sulle costituzioni europee nell'Unione europea odierna. La prima è l'asimmetria tra competenze e responsabilità dell'UE, asimmetria che non è stata efficacemente rimediata dalle garanzie procedurali del principio di sussidiarietà, ma forse attenuata dalla *intergouvernementalité*, con responsabilità duplici dei governi europei sia nei parlamenti nazionali e davanti alle cittadinanze nazionali, sia – in modo minore – nei confronti delle altre istituzioni, degli altri stati e della cittadinanza europea. Dal punto di vista della politica costituzionale, Grimm consigliava non tanto “più” costituzionalismo quanto piuttosto una revisione dei titoli di competenza dell'Unione, almeno un catalogo di competenze negative – redatto forse in parte oggi dai giudici di Karlsruhe - e un ruolo più arbitrare della Corte di giustizia – incentivato forse dall'intensificazione delle forme di dialogo con le corti costituzionali e supreme. Tuttavia, la *rule of law* europea e la democraticità del parlamento europeo lasciano ancora da desiderare, troppe norme europee si considerano non adeguatamente osservate e non adeguatamente legittimate.

La seconda è l'asimmetria tra diritti economici e diritti sociali e culturali, asimmetria cui vorrebbe fare fronte almeno in parte il pilastro dei diritti sociali dell'eurozona.¹³ La retorica della solidarietà di Lisbona, apparentemente gratuita¹⁴, promette qualcosa di più, ma allo stato attuale le divisioni tra il nord più ricco e il sud più povero, tra paesi con più ricchi che non vogliono un fisco europeo e paesi con più poveri che vorrebbero almeno gli Eurobonds, sembrano più crescere che diminuire e anche la solidarietà nei confronti dei profughi che arrivano dal resto del mondo è controversa tra nord-est e sud-ovest. L'immigrazione ha inoltre accentuato le contese tra laici, che sperano nel multiculturalismo, e credenti, che temono perdite di identità o di valori di orientamento. Nel contesto globale, l'Europa dei diritti, finalmente allegati al trattato di Lisbona, si trova ancora o nuovamente divisa sulla portata e sull'universalismo dei diritti umani socioculturali. In ultima analisi, i valori di solidarietà e tolleranza della società europea restano ancora da desiderare o sarebbero pretese troppo impegnative.

Il futuro dell'Unione europea non è già passato, ma il suo avvenire preoccupa il costituzionalista. Sono preoccupazioni spesso di breve, talora di medio e raramente di lungo termine che riguardano la tenuta dei valori e degli obiettivi. Questo vale innanzitutto per la tutela dei diritti dell'uomo e delle minoranze, opposta alla perversione dei poteri nei regimi totalitari. Le speranze del nuovo millennio di aggiungere alle classiche libertà economiche di circolazione una missione o finalità non neoliberale e di pervenire a un nuovo patto sociale europeo sembrano essersi affievolite da tempo in un “Ach, Europa” e in una egemonia tacita dell’ “Europa tedesca”.¹⁵ Eppure sta anche di fatto che i paesi dell'Europa orientale si siano sviluppate di più di quella occidentale e che si riconoscono le responsabilità della “Germania europea”.

Le offensive referendarie euroscettiche fino a quello della Brexit hanno messo in dubbio il futuro stesso dell'Unione europea e anche il Consiglio d'Europa non naviga in acque tranquille.

¹³ Su cui cf. J. Luther, ...

¹⁴ H. Brunkhorst, *Das doppelte Gesicht Europas*, Berlin 2014, 129.

¹⁵ J. Habermas, *Ach, Europa*, Frankfurt 2008; U. Beck, *Europa tedesca*, Roma 2013.

La Europapolitik sta cambiando la composizione dei parlamenti nazionali ed europei, ma il nuovo partito “più Europa” non ha superato la soglia di sbarramento alle ultime elezioni dell’Italia, l’ultimo paese che sembra tenere alta la bandiera di una futura trasformazione dell’UE in uno Stato federale.¹⁶

Cercando in sintesi una prospettiva insieme idealista e realista, il futuro dell’integrazione europea nel contesto globale sarà innanzitutto un futuro di pace, di responsabilità per la terra e una esile speranza di progresso della civiltà. All’apocalisse della guerra, l’integrazione europea acquisita ha opposto una pace perpetua senza muri ma non ancora consolidata nei Balcani e compromessa in Ucraina, con missioni di pace internazionale ed azioni diplomatiche solo parzialmente coronate di successo nel resto del mondo. Allo spettro della distruzione della terra, l’Unione europea ha anche opposto un principio di sostenibilità verde, con politiche ambientali tuttavia forse ancora troppo timide nei confronti dei mezzi di circolazione. E alle regressioni dell’imbarbarimento l’Europa continuerà ad opporre una esile ma intramontabile speranza di incivilimento e di progresso sociale. A questa speranza serve anche un buon equilibrio tra ricerca scientifica e tecnologica, inclusa quelle del diritto e della politica costituzionale.¹⁷

¹⁶ P. Gentiloni, discorso del 7. 2. 2018 alla Humboldt-Universität Berlin, <https://www.youtube.com/watch?v=JWjIGtG6ljM&feature=youtu.be>

¹⁷ V.f. P. Häberle, *Konstitutionalismus als Projekt der Wissenschaft* (2018).