



IL FUTURO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA NEL CONTESTO GLOBALE: PREOCCUPAZIONI DEL COSTITUZIONALISTA*

di Jörg Luther*

SOMMARIO: 1. Le speranze e le paure per il futuro: il futurismo non è passato – 2. L'ottimismo delle costituzioni: il futuro può essere costruito come "avvenire" in forme e fonti costituzionali – 3. La percezione istituzionale di scenari, tendenze di sviluppo e criticità del futuro dell'UE – 4. Le tendenze verso un'integrazione europea più differenziata e flessibile – 5. Le preoccupazioni per l'avvenire e per il destino degli stati costituzionali nell'Unione europea

1. Le speranze e le paure per il futuro: il futurismo non è passato

Nel 1909, un giovane laureato in giurisprudenza a Genova invoca sul Figaro le virtù dell'"amor del pericolo, l'abitudine all'energia e la temerità", inneggia alla bellezza della velocità, ma anche alla guerra contro come sola igiene del mondo, peraltro partendo dalla pulizia della Libia. Si incita al gesto distruttore dei libertari, al patriottismo, 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 ancora nell'epoca del costituzionalismo monarchico europeo che Filippo Tommaso Marinetti, autore di questo manifesto del futurismo, si preoccupa non solo dell'Italia, ma viene addirittura festeggiato a Parigi come la "Caffeina d'Europa". Non sono parole estranee allo spirito dei tempi. Si parla ancora di società del rischio e di Euratom, ma anche di sprechi energetici. Si parla di un'Europa a più velocità, nella quale i più veloci trainano gli altri. Si crede la terza guerra mondiale iniziata, si vorrebbero dei carabinieri in Libia, si adorano nuovi eroi libertari sessantottini e nuovi patriottismi, si celebrano nuove forme di sacrificio, si esaltano le rivoluzioni multiculturali

* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno "*Passato, presente, futuro del costituzionalismo e dell'Europa*", che si è tenuto a Roma l'11-12 maggio 2018.

* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università del Piemonte orientale.

nelle capitali europee, la rottamazione delle classi dirigenti e si promette il futur(ism)o della digitalizzazione.

Nella sua “democrazia futurista” del 1919, Marinetti irrideva l’idealismo della Lega delle Nazioni, “una specie di Paradiso terrestre, la mèta 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 Lo stesso poteva valere anche per la mazzinianiana “lega internazionale dei popoli” e la “Giovine Europa” e per , l’idealismo degli “Stati Uniti d’Europa” di Cattaneo e dei socialisti ottocenteschi, variati e rilanciati contro la Mitteleuropa (Naumann 1911) dalla “Paneuropa” Couldenhove Kalergi (1923) dal programma socialdemocratico di Heidelberg (1925), dall’unione doganale europea e di una comunità economica europea accarezzata dagli industriali tedeschi nel 1926.² Il Comitato di cooperazione economica europea (1947), il Consiglio d’Europa (1949), la Comunità economica europea e l’Unione europea sono poi stati generati nelle trincee della resistenza europea e da una sorta di partito d’azione europeo, col manifesto di Ventotene (1941) e altri progetti, anche conservatori, in opposizione alle visioni di un grande spazio e di una fortezza europea sotto egemonia germanica, che già nel 1938 cercava di saldare un’asse Roma-Berlino tra i due stati fuoriusciti dalla Lega delle Nazioni attraverso una ”comunione di lavoro” per l’idea dell’unità dell’Europa.³ Al primo congresso romano del “Comitato per relazioni giuridiche italo-germanico”, partecipò a fianco del relatore Friedrich Klausing lo stesso Walter Hallstein che già nel 1937 aveva partecipato come discussant ai lavori dell’Academia del diritto tedesco.⁴ Nel 1939, un suo discorso a Rostock si dedica al compito del futuro del nuovo Grossdeutschland in divenire di consolidarsi con strumenti giuridici, un precedente del concetto funzionalista della “comunità di diritto”.⁵

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

² Cf. in particolare i contributi di T. Heuss e R. Riedl in H. Heiman, *Europäische Zollunion*, Berlin 1926.

³ C. Costamagna, *Il valore dell’asse Roma-Berlino*, in *Lo Stato* 1938, 287ss.

⁴ Cf. V. Angeloni, in: *Lo Stato* 1938, 399. Ad A. Somma, *I giuristi e l’Asse culturale Roma-Berlino*, Frankfurt 2005, 409s. sfuggono i contributi di Hallstein, grande conoscitore del diritto commerciale comparato, e il fatto che Hallstein prenderà nel 1941 a Francoforte il posto di Klausing, promosso a rettore dell’università di Praga. Una distanza critica percepisce F. Kübler in: Diestelkamp/Stolleis (eds): *Juristen an der Universität Frankfurt a.M., Baden-Baden*, 1989, 276; cf. anche M. Kilian, *Walter Hallstein: Jurist und Europäer. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart NF* 53 (2005), 371; e, con riferimento a un contatto con Gerstenmaier nel 1935 C. Malandrino, *Tut etwas Tapferes*, e, Bologna 2005, 37; da ultimo M. Schönwald, *Walter Hallstein: Ein Wegbereiter Europas*, Stuttgart 2018.

⁵ Discorso del 23. 1. 1939 „Die Rechtseinheit Grossdeutschlands“ (l’unità giuridica della Grande Germania), riprodotto, con commenti tendenziosi e traduzioni imprecise, in <http://www.profit-over-life.org/books/books.php?book=54&pageID=9&expand=no> : „Drei Aufgaben sind dem Rechtswahrer gestellt: er soll das Recht erkennen, er soll es anwenden und er soll es fortentwickeln. Den höchsten Rang unter diesen Aufgaben nimmt die dritte ein, da alles menschliche Tun unter dem Gesetz des Werdens steht: die Bemühung also nicht um das geltende, sondern um das künftige Recht, das Streben danach, nicht nur die bestehende Ordnung zu erhalten, sondern eine bessere zu finden, kurz die Arbeit der Rechtspolitik. (...) Wenn es richtig ist, dass ein Volk nicht nur durch die Gemeinsamkeit körperlicher Bedingungen – ererbter und durch die Umwelt bestimmter –, nicht nur durch die Gemeinsamkeit geschichtlicher Schicksale gebildet wird, sondern auch und vor allem durch die Gemeinsamkeit von Überzeugungen und Werturteilen – und das ist unzweifelhaft richtig –, so kann die Führung eines völkischen Staates, so kann also gerade der Nationalsozialismus zu allerletzt auf das Mittel des Rechtes verzichten, um jene Gemeinsamkeit zu sichern. Es ist das hervorragendste Erziehungsmittel, das der Gemeinschaft zu Gebote steht, denn es gibt wenig Dinge, deren Autorität im Menschenherzen so gefestigt ist wie der Glaube an Recht und Wahrheit.“ (Tre compiti sono posti al conservatore del diritto: egli deve riconoscere il diritto, applicarlo e svilupparlo. Il rango più alto tra questi

La democrazia futurista non poteva non essere nazionale e quindi ispirare l'odierno nazional-populismo degli antieuropei, ma potrebbe anche aver in qualche modo contagiato il "funzionalismo tecnocratico". Marinetti attaccava le burocrazie cretine, non i burocrati e giudici intelligenti. Si oppose alla "concezione tedesca pletorica" di una "grande Confederazione pacifista della vigliaccheria e del quieto vivere, retto da un'enorme burocrazia per archivizzare le diverse paure dei popoli". Sognava una nuova democrazia più concreta, definendo "la democrazia italiana come massa di individui geniali, divenuta perciò facilmente cosciente del suo diritto e naturalmente plasmatrice del suo divenire statale." Ma questo *genius loci* non potrebbe essere condivisa da tutta l'Europa, madre del capitalismo e della rivoluzione industriale, con masse di cittadini del "grande mercato" che con la tecnologia del diritto romano e l'ingegneria costituzionale plasmano anche il diritto federale in divenire dell'Unione europea? Marinetti voterebbe contro: "L'orgoglio italiano non deve essere, non è imperialismo che spera imporre industrie, accaparrare 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 andava "liberata dal giogo della vecchia famiglia tradizionale, dal dogma dell'anzianità, dal parlamento, dal senato, dal papato e dalla monarchia", essendo "la chiave di volta del miglior assetto pubblico (...) il Decentramento".⁶

A distanza di cento anni, a questo progetto costituzionale implicito hanno resistito ancora il parlamento, il senato e il papato, ma molto è cambiato proprio nell'Unione europea. Nella politica costituzionale italiana è a lungo riecheggiata l'idea futurista di un parlamento con un'equa partecipazione di industriali, di agricoltori, di ingegneri e di commercianti, con "un minimo di deputati avvocati (sempre opportunisti) e un minimo di deputati professori (sempre retrogradi)". Sembra cresciuta la volontà di abolire il senato e /o del passaggio a un "governo tecnico senza Parlamento" di giovani direttamente eletti dal popolo, con un presidente giovane del Consiglio dei ministri. L'idea di un consiglio dei giovani, chiamato anche "eccitatorio" è coltivato non più tanto nei partiti politici, quanto nei nuovi riti di democrazia partecipativa a livello locale e di turismo scolastico parlamentare.

Gli amici di Marinetti hanno perso le loro guerre e le organizzazioni sovranazionali hanno preso il sopravvento, ma il futurismo non è tramontato. In parte sembra essersi

compiti riveste il terzo perché ogni agire umano è soggetto alla legge del divenire: l'impegno quindi non per il diritto vigente, ma per quello futuro, la tendenza a non solo conservare l'ordinamento esistente, ma anche di trovarne uno migliore, in breve il lavoro della politica del diritto. (...) Se è vero che un popolo è costituito non da una comunanza di condizioni fisiche – ereditate e determinate dall'ambiente – e nemmeno da una comunanza di destini storici, ma anche da una comunanza di convinzioni e valori – e questo è indubbiamente corretto – la guida di uno stato etnico-popolare e quindi proprio del nazionalsocialismo non potrà affatto rinunciare allo strumento del diritto per assicurare tale comunanza. Si tratta dello strumento di educazione più eccellente a disposizione della comunità, perché vi sono poche cose la cui autorità è meno rafforzata nel cuore degli uomini che la fede nel diritto e nella verità. Trad. it. JL)

⁶ "Lo Stato si scinderà in Regioni che le Province ricostituiranno sulla base delle loro tradizioni storiche, economiche, politiche e burocratiche."

addirittura trasformato in un'ideologia dell'eurocrazia e dei meccanismi della *governance* tecnocratica che promettono una realizzazione concreta dell'utopia federalista, in parte il suo vocabolario è stato ereditato da nuove forze politiche e nuove maggioranze di indignados, sovranisti ed identitaristi che propongono una nuova liberazione dell'Italia dall'Unione europea. La democrazia futurista resta quindi una parabola valida tanto per le speranze di una democrazia transnazionale delle minoranze europeiste, quanto per le speranze di nuove maggioranze antieuropeiste che si difendono dalla globalizzazione. Gli irriducibili dell'euro-ottimismo sperano ancora nel divenire e nel futuro dell'integrazione europea. Gli euro-pessimisti sperano nella disintegrazione e in una crescente disunione europea. Per loro, "il futuro dell'integrazione europea" non deve avere luogo.

Eppure Marinetti farebbe notare soprattutto l'invecchiamento dell'Italia che è anche fattore di invecchiamento della non più tanto "nuova" Europa. Invecchiamento che porta a fare prevalere le paure sulle speranze. In fondo, il futuro sembra fare più paura alle parti che si contendono la politica europea. Da un lato sono le paure che si hanno dell'unione, dall'altro lato le paure che si hanno per l'unione. Si rischia di arrivare a un'alleanza paralizzante tra coloro che temono di essere strangolati da un'integrazione "sempre più stretta" e coloro che temono la disintegrazione e una crescente "disunione europea."

2. L'ottimismo delle costituzioni: il futuro può essere costruito come "avvenire" in forme e fonti costituzionali

Il giurista non deve certo farsi maestro né di profezie, lasciando ai sacerdoti la parola di Dio e al Papa quel che è del Papa. Né può cimentarsi nelle utopie politiche, lasciando ai politici la direzione della nave e a Macron quel che è di Macron. Tuttavia deve tenere conto dei valori e degli indirizzi e deve studiare le previsioni normative che prospettano un ordine futuro prevedibile oltre che giusto in spazi concreti. Infatti, la previsione normativa consente una prognosi o proiezione di quelle che Aristotele distingueva in *futura necessaria* e *contingentia*, cioè della tenuta di norme e fatti prodotti da comandi e divieti o da permessi. Il diritto "temporale" può servire a dare al futuro una forma diversa dal presente (*Zukunftsgestaltung*) sia tramite piani e programmi, sia tramite principi che si presentano come "inizi" e disegnano tendenze di sviluppo verso il futuro. Il diritto naturale classico aveva un valore di "politica del futuro" dell'umanità. Nel diritto moderno, la giurisdizione è il potere retrospettivo, l'amministrazione decide il presente contingente, ma il futuro è governato il più possibile dalla legislazione. Nel diritto contemporaneo si riconosce al diritto una funzione di tecnologia sociale, assoggettando il diritto alla politica e la politica al diritto attraverso la Costituzione. .

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 tendono a spersonalizzare ed istituzionalizzare i poteri, rendendoli più longevi delle persone umane che si compongono nel popolo, a proteggere beni ed interessi comuni per i posteri, a legittimare e limitare l'ordinamento giuridico attraverso ideali e valori comuni, con rappresentazioni simboliche.

Le costituzioni odierne fanno precedere i diritti e gli obiettivi, assicurati per il futuro, e i poteri funzionalmente separati anche con competenze finalistiche, da preamboli e principi fondamentali comuni ad entrambi che pretendono di essere particolarmente durevoli. Servono non solo da registro dello “stato” dell’ordinamento al presente, ma anche da narrazione e memoria del passato e da prospetto e aspettativa di un futuro con trasformazioni possibili e suscettibile di ulteriori previsioni normative. Non diversamente dalla legge, anche la Costituzione non è eterna, ma essa vuole rendere possibile ed assicurare il futuro attraverso “mission statements”, fornendo “strategic instruments of power” e fungendo da contratti sociali imperfetti, perché vuole essere accettata, come patto sociale e di soggezione, dalle generazioni future.⁷

Nel costituzionalismo europeo si è iscritta 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 presente e del passato, si “pre-occupano” anche del futuro delle costituzioni e del costituzionalismo. Il futuro dei “posterì” e del “post-“ (anche della postglobalizzazione) è terreno di scontro ma anche di incontro spirituale tra ottimisti e pessimisti, tra idealisti riformatori e realisti conservatori, terreno di competizione e conflitto, concertazione e conciliazione politica reale.

Nelle scritture possono prevalere l’ottimismo e l’idealismo, speranze di giustizia sociale, linguaggi laici,

ma anche il pessimismo antropologico e il realismo, timori di insicurezza, almeno nei preamboli anche

linguaggi più o meno religiosi. Prevale sempre una preoccupazione per la longevità (endurance) della stessa costituzione dei suoi equilibri, incluso l’equilibrio tra rigidità e flessibilità. Lo stesso tema del futuro ha una congiuntura notevole nelle scritture più recenti, ma non è affatto nuovo. Già la Bill of Rights del Regno Unito (1689) prospettava “effectually 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 Welfare of these kingdoms”.

Se le generazioni future costituiscono insieme a quelle passate e presenti la “nazione”, nel linguaggio ottocentesco il popolo che nasce e rinasce⁸, non meraviglia che anche nel novecento, 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

⁷ Cfr. in particolare i contributi di J. King, *Constitutions as Mission Statements*, R. Hirschl, *The Strategic Foundations of Constitutions* e T. Ginsburg, *Constitutions as Contract, Constitutions as Charters* a in: D. Galligan, M. Versteig (eds.), *Social and Political Foundations of Constitutions*, Cambridge 2013, 73ss; 157ss e 182ss.

⁸ Sull’invenzione della Volksnation cf. H. Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, München 1994, 172ss.

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”.

Se si guarda alle scritture più recenti, questa preoccupazione per il futuro dell’umanità sembra anche condivisa dalle costituzioni che dichiarano oramai diffusamente una responsabilità verso o addirittura diritti delle “generazioni future”, nel Consiglio d’Europa ad es. in Albania, Lettonia, Liechtenstein, Lussemburgo, Norvegia, Polonia, Russia, Svezia, Svizzera, Ungheria. Nelle costituzioni degli stati membri dell’Unione europea si è diffuso anche un principio di “sviluppo sostenibile” (Belgio, Francia, Grecia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Svezia, Ungheria) ed “uso sostenibile delle risorse naturali” (Lituania). Le costituzioni degli Stati dell’Eurozona hanno introdotto clausole di sostenibilità del debito pubblico (ad es. Austria, Germania, Grecia, Italia, Spagna, Svezia, Ungheria).

Il futuro è costruito innanzitutto dalle leggi. Nella costituzione romeno le leggi possono essere confezionate “solo per il futuro”, essendo ammesse solo leggi penali ed amministrative più favorevoli ai cittadini. Le leggi costituzionali svedesi hanno previsto “emendamenti futuri” e le stesse “revisioni” costituzionali disciplinate dai testi costituzionali non possono che unire giudizi retrospettivi a scelte prospettive. Anche la cd. “nachführende” revisione della Costituzione svizzera rinunciava solo “a innovazioni materiali di grande portata”. La costituzione turca prevede esplicitamente delle leggi relative a “future institutions, organisations and agencies” (art. 177). Solo la costituzione tedesca ha osato a pensare una propria fine che comporti comunque una sostituzione e non una semplice abrogazione della stessa costituzione e intende garantire forse il futuro dello stesso costituzionalismo (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 che si riferiscono anche al contesto globale. Al riguardo conviene ricordare innanzitutto che la costituzione italiana si preoccupa dello sviluppo della persona umana (art. 3) e della cultura (art. 9). L’art. 11 non parla di sviluppo, ma consente limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, promuovendo tutte le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. Si potrebbe parlare di un prospetto di sviluppo del diritto internazionale e si potrebbe sostenere che questo sviluppo ha legittimato non solo le missioni internazionali di pace dell’Italia, ma anche l’istituzione di giudici internazionali come mezzi per risolvere le controversie internazionali e garantire giustizia ai diritti.

La costituzione francese prospetta uno “sviluppo democratico” (preambolo) oltre lo sviluppo individuale e della famiglia (preambolo 46), ma anche uno sviluppo della Nuova Caledonia (art. 77) e della solidarietà e cooperazione tra stati e popoli (art. 87). La legge fondamentale della Germania prometteva la riunificazione nel proprio preambolo e garantisce ora la propria partecipazione allo “sviluppo dell’Unione Europea” (art. 23). La costituzione dell’Olanda prospetta uno sviluppo sociale e culturale (art. 22) e uno sviluppo

dell'ordinamento giuridico internazionale (art. 90). “Finland participates in international cooperation for the protection of peace and human rights and for the development of society.” (Cap. 1, sez. 1). La costituzione greca parla dello sviluppo urbano (art. 12) e culturale (art. 15) e di vari strumenti di sviluppo economico e sociale, incluso una sorta di “masterplan”. La costituzione portoghese fa un uso diffusissimo della parola “sviluppo”, riconoscendo per prima il “diritto allo sviluppo” (art. 7) e stabilendo 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).

La costituzione dell'Ucraina garantisce infine “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).

Le clausole costituzionali dialogano inevitabilmente con 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 invoca una “nuova tappa dell'integrazione europea” e il 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 percezione istituzionale di scenari, tendenze di sviluppo e criticità del futuro dell'UE

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 nel 2017, 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'Europa⁹, non irrilevanti rispetto ai trattati vigenti e alle esigenze di un costituzionalismo senza trattato costituzionale dell'UE¹⁰:

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 notato che le richieste della relazione dei cinque presidenti del 2015 tendono a vedersi relegate all'ultimo scenario e che non si affrontano alcuni rischi che derivano in parte dalle premesse di fatto, in parte da una perdita di fiducia diffusa anche nella tenuta del diritto dell'Unione europea che significativamente non emerge nei discorsi annuali del Presidente della Commissione sullo Stato dell'Unione. Questo vale innanzitutto per il rischio di maggiore deficit democratico che potrebbe derivare dallo sviluppo demografico in una società governata con maggioranze anche qualificate di anziani . Ma potrebbe valere anche per un rischio di deficit di legalità che si è manifestato sia nel funzionamento delle garanzie quali ad es. le procedure di infrazione e dei poteri di controllo dei governi nazionali sulle proprie amministrazioni, sia nei rischi di perforazione del primato del diritto UE, da parte di alcuni

⁹ Cf. J. Luther, La dimension constitutionnelle des crises entre „Europe allemande“ et „Europe italienne“, in: F. Balaguer Callejón, S. Pinon, A. Viala (eds.), Le droit constitutionnel européen à l'épreuve de la crise économique et démocratique de l'Europe, Varenne 2015, 191ss.

¹⁰ Cf. soltanto N. Walker, The Shifting Foundations of the European Union Constitution, in: D. Galligan, M. Versteig (eds.), Social and Political Foundations of Constitutions, Cambridge 2013, 656: "... the crisis may be won without the EU being compelled to revisit the kind of explicit constitutional approach (...). Conversely the crisis may be lost without the EU being able to successfully revive explicit documentary constitutionalism. Whether or not we have reached the end of the EU's constitutional beginnings, therefore, remains a moot point (...)."

giudici costituzionali, in particolare di quelli della repubblica ceca, della Germania e dell'Italia.

In secondo luogo va osservato che gli scenari sono formulati in un linguaggio formalmente amministrativo, ma sostanzialmente politico e quindi non indifferenti per la forma di Stato degli stati membri e le basi normative dell'Unione stessa. Infatti, sono valutabili alla luce dei valori fondamentali dell'Unione e delle costituzioni nazionali. Ad es., dal punto di vista della solidarietà potrebbe essere problematico lo scenario 2 e preferibile lo scenario 5, dal punto di vista dell'uguaglianza problematico lo scenario 3. Inoltre, 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 dagli effetti di paralisi della rinegoziazione del norme attuative 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, e) delle incertezze per il debito pubblico dell'Italia, Stato *to big to fail*.¹¹

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

¹¹ Cfr. soltanto A. Weber, *Europäisches Rechtsdenken in der Krise ? Die öffentliche Verwaltung* 2017, 741ss.

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 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 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.*" Nelle parole del president della Commissione un'unione più unita, più forte e più democratica è possibile, ma

l'Unione si potrà stringere ulteriormente solo se resterà aperta a chi può voler stringersi ad essa, una "Unione sempre più stretta dai cittadini" (*ever closer by the will of citizens, sans cesse plus étroite par volonté des citoyens*).

La storia del passato da fiducia, ma il futuro dell'integrazione europea disegnabile dalle istituzioni e dagli stati uniti nell'UE non può non fare i conti con le sue molteplici criticità e crisi. Forse non sono soltanto le crisi economiche e finanziarie, quanto piuttosto le criticità culturali a fare le paure maggiori. Tre sembrano le criticità e crisi che si sommano nel contesto globale. Da un lato si potrebbe parlare di una crisi dell'integrazione "interna" dei popoli attorno a valori in parte indeboliti che riguardano oltre ai valori costituzionali della tutela dei diritti e della democrazia in primis i valori della tolleranza e della solidarietà nella società europea. A questa si aggiunge la crisi dell'integrazione "esterna" dei migranti in questa società europea. L'integrazione interna e quella esterna si intrecciano soprattutto nelle politiche dell'istruzione e del lavoro, principali strumenti di integrazione. Inoltre si integrano nell'art. 80 TFUE, cioè in un principio di solidarietà e di equa responsabilità delle responsabilità tra gli Stati membri che va oltre la solidarietà straordinaria per terrore e calamità provocati dall'uomo (art. 222 TFUE). L'insieme degli atti che hanno data seguito all'accordo di Dublino, anche nel contesto della mancanza di partecipazione finanziaria alle cd. *proxy policies* hanno sostanzialmente disdetto. L'integrazione interna e quella esterna rischiano di non integrarsi più, di arrestarsi vicendevolmente e di rendere insostenibile lo "incrementalist narrative", specialmente se radicato nella volontà dei cittadini.

4. Le tendenze verso un'integrazione europea più differenziata e flessibile

La citata dichiarazione del sessantenario apre al terzo scenario, scenario per nulla nuovo a chi da anni osserva le idee e tendenze di sviluppo che delineano o desiderano un nocciolo duro, una *Kerneuropa*, e di una *Europe à la carte*, a più velocità e a geometrie variabili. La differenziazione e la flessibilità dell'integrazione sembrano una conseguenza fisiologica dell'allargamento e della ricerca di approfondimento dell'UE degli ultimi decenni: "*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 praticata va oltre i rispetto della diversità culturale e linguistica (art. 3 (3) TUE) e delle identità nazionali (art. 4 (2) TUE), ma anche oltre gli strumenti classici delle riserve ai patti, delle opzioni lasciate dalle direttive e del metodo di coordinamento aperto. Era stata lanciata negli anni settanta da Ralf Dahrendorf e da Leo Tindemans con la formula: “gli stati che possono fare progressi hanno il dovere di compierli”. Si ispira a modelli di sviluppo graduale che si prestano a situazioni dinamiche e transitorie. L’unione economica e monetaria, l’unione bancaria, gli accordi di Schengen e Dublino, la collaborazione rafforzata (art. 20 TUE) applicata a materie come divorzio e unioni civili, brevetti e tassazione delle transazioni finanziarie e la cooperazione strutturata permanente nella politica di sicurezza e di difesa comune (art. 46 TUE) formano un *acquis* di differenziazione interna. Anche il pilastro dei diritti sociali dell’Unione europea ha delle radici e origini in un meccanismo differenziato di cooperazione rafforzata sviluppatosi negli anni ottanta. Forme di differenziazione esistono anche nelle relazioni esterne, in particolare negli accordi bi- o multilaterali (es. EFTA, EEA) di buon vicinato (art. 8). La differenziazione si trova pertanto anche nelle clausole transitorie degli accordi di associazione dei nuovi membri dell’Unione e potrebbe essere anche utilizzata per l’accordo sulla BREXIT ex art. 50 TUE.

L’integrazione differenziata¹² serviva in origine a continuare l’approfondimento di un’Unione in fase di allargamento. Non va confusa con il modello del cd. federalismo differenziato proposto in passato ad es. da Peter Pernthaler all’Austria che puntava su deleghe di esercizio di competenze da parte di singole regioni verso la federazione e viceversa della federazione verso singole regioni.¹³ Né va confusa con i modelli di regionalismo differenziato praticati attualmente ad es. in Spagna e prospettati in attuazione dell’art. 116 co. 3 della costituzione italiana, anche se nulla vieta di adeguare regionalismo differenziato e federalismo differenziati ai modelli di integrazione differenziata a livello europeo.

In ogni caso, la differenziazione non è necessariamente sinonimo di flessibilità, come dimostra la clausola di flessibilità costruttiva dell’Unione ex art. 352 TFUE. La differenziazione tende a una maggiore formalizzazione di regole concordate, la flessibilità può essere anche informale e conveniente, sconfinando in elasticità. Esempio di una “flessibilità” informale storica è quella in parte osannata, in parte maledetta dei criteri di convergenza di Maastricht. Una “flessibilità” nuova era invece l’obiettivo del premier inglese David Cameron che sin dal 2011 proponeva di dare all’Unione europea “the flexibility of a network, not the rigidity of a bloc”, creando una alternativa tanto alla formula della “ever closer union”, quanto alla stessa BREXIT. Si pensava a nuovi strumenti di *opting out* a favore di singoli stati o gruppi di stati membri che consentirebbe ad essi di negoziare *ad hoc* deroghe al diritto dell’UE per evitare l’applicazione dell’art. 50 TUE. Mentre la

¹² Cf. J. Beutel, *Differenzierte Integration in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Berlin 2016.

¹³ P. Pernthaler, *Lo stato federale differenziato*, Bologna 1992, 51ss.

differenziazione sarebbe una dinamica almeno virtualmente temporanea e transitoria rispetto a una maggiore integrazione, la flessibilità tenderebbe a sostituirsi al refrain dell'ever closer, cioè tenderebbe essa stessa a diventare permanente.

A differenza delle forme classiche della differenziazione, la flessibilità non sarebbe un frutto di patti parasociali, ma di “patti in deroga” tra l’Unione e singoli stati della stessa che renderebbero gli stessi patti istitutivi dell’UE più flessibili, giustificando eccezioni dal principio federale dell’eguaglianza degli Stati anche senza il ricorso a invocazioni pericolose dell’“identità nazionale”. La scienza politica distingue 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).¹⁴ 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 forme potrebbero servire ai candidati di adesione nei Balcani, le ultime potrebbero anche interessare paesi rimasti fuori come la Norvegia, l’Islanda, la Svizzera e i micro-stati Andorra, Monaco, San Marino e Liechtenstein.

Thomas Giegerich ha giustamente avvertito che le tendenze di maggiore differenziazione e flessibilità incontrano dei limiti nei principi fondamentali di eguaglianza e di democrazia.¹⁵ Sul primo punto, le differenziazioni e la flessibilità possono essere strumenti di sviluppo, ma dovrebbero restare eccezioni dal principio di eguaglianza degli stati, ugualmente liberi di andare avanti nell’integrazione a patto che si creino alleanze inclusive a favore e non esclusive a spese degli altri membri dell’Unione. Le differenziazioni e le flessibilità non devono diversificare troppo gli status dei cittadini europei e cementare delle asimmetrie di potere nazionale.

Sul secondo punto, la maggiore differenziazione e la flessibilità non devono rendere la struttura a rete dell’Unione in-trasparente, incomprensibile e incomunicabile per i cittadini che integrano i vari popoli europei tra loro. Se nell’Unione devono stringersi i popoli, potrebbero consentire una regionalizzazione dell’UE attraverso forme di cooperazione in macroregioni ulteriori a quelle nordiche dei paesi Benelux e della Scandinavia, ad es. tra paesi dell’Europa orientale e tra i paesi mediterranei. Tuttavia non dovrebbero servire da pretesto alla formazione di rigide “unioni dentro” (o unioni contro) l’Unione. La democrazia nell’Unione non cresce se si rafforzano maggioranze regionali o “assi” di

¹⁴ Cf. W. Wessels, J. Wolters, Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbauflexibilisierung: der europäische Rat vor einem Trilemma, *Integration* 2017, 89ss.

¹⁵ 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. Successivamente anche A. Ott, B. De Witte (eds.) *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, London 2017; E. Pistoia, *Limiti all’integrazione differenziata dell’Unione europea*, Bari 2018.

egemonia oligopolistica o di veto strutturale in grado di fare ostruzionismo ad ogni revisione dei trattati. Non guadagnerebbe nulla da una cabina di regia politica tra gli stati grandi – come avvenuto a marzo 2017 a Versailles tra Germania, Francia, Italia e Spagna – né da una coalizione di vetoplayers come si accusa, a ragione o a torto, quella detta di Visegrad. Nell’Unione multinazionale “27+/-x”, le maggioranze qualificate devono essere transnazionali e le minoranze nazionali devono essere protette, non governare.

Il futuro dell’integrazione europea può quindi essere più differenziato e più flessibile e dipende da scelte politiche sulle forme dell’Unione, ma anche da alcune norme di principio fondamentali per il diritto dell’Unione. L’Unione ha un futuro solo se differenziazione e flessibilità mantengono un equilibrio tra la certezza e la giustizia delle sue basi normative, tra la legittimazione e la limitazione dei suoi poteri. Nell’ottica internazionalistica e costituzionalistica, maggiori differenziazioni e flessibilità sembrano richiedere non solo specifici patti conformi alle norme non cedevoli dei trattati, ma anche una trasformazione dei patti “parasociali” esistenti in fonti del diritto primario dell’UE, cioè eventuali passerelle e procedure semplificate di revisione dei trattati. L’Unione europea non può permettersi uno “statuto” flessibile come quello costituzionale albertino, semmai maggiore elasticità nell’interpretazione dei propri statuti. Laddove la differenziazione e la flessibilità tocca i nodi normativi più durevoli, coperti da riserve di revisione con metodo convenzionale, le differenziazioni e flessibilità devono essere concordate nel pieno rispetto di tali riserve. Laddove invece riguardano norme di funzionamento va incoraggiata la semplificazione anche nell’interpretazione delle norme costituzionali nazionali che forse potrebbero legittimamente escludere anche dei referendum popolari al riguardo.

Il discorso del Presidente francese Macron del 26 settembre 2017 all’università della Sorbona ha dato sostegno esplicito al metodo delle integrazioni differenziate.¹⁶ Questo sostegno vale in particolare per l’unione economica e monetaria per la quale il discorso si è limitato ad accennare all’idea di un “ministro europeo delle Finanze”, immaginabile anche solo come leader di un organismo di cooperazione inter-istituzionale permanente che potrebbe essere a) un Vice-Presidente del Consiglio che presiede il Consiglio europeo dei ministri delle finanze e, se possibile, in unione personale l’Eurogruppo (art. 236 lett. b) TFUE), b) il Commissario alla Programmazione finanziaria e al Bilancio che diventerebbe anche Primo Vice-Presidente della Commissione. Si tratterebbe di una conferenza che potrebbe crearsi con accordo inter-istituzionale all’inizio di ogni legislatura e della quale farebbe parte anche il presidente della commissione affari finanziari del parlamento europeo e, con diritto di sola parola il presidente della BCE e il presidente di una conferenza delle commissioni di bilancio dei paesi dell’eurogruppo. Il discorso della Sorbona taceva invece sulla rappresentanza parlamentare comune dell’Eurozona che invece potrebbe costituirsi come una sub-commissione del Parlamento europeo con riforma regolamentare¹⁷,

¹⁶ “(...) 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>

¹⁷ Cf. S. Verhelst, A Eurozone subcommittee in the European Parliament: high hopes, low results? European Policy Brief 31. Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2014.

associando con diritto di parola i presidenti delle commissioni finanze dei parlamenti europei o una presidenza di una loro conferenza interparlamentare.

Non tutte le differenziazioni e flessibilità sono ugualmente governabili. La materia più delicata al riguardo potrebbe essere quella delle politiche migratorie.¹⁸ Nella misura in cui il diritto all'asilo richiede eguaglianza delle garanzie, i potenziali di differenziazione e flessibilità delle politiche migratorie si restringono. Nulla vieterebbe tuttavia di negoziare delle regole che concedano ai popoli più timorosi in stati tradizionalmente più chiusi periodi transitori con opportunità di almeno parziale opting-out dall'accoglienza e dall'integrazione esterna.

5. Le preoccupazioni per l'avvenire e per il destino degli stati costituzionali nell'Unione europea

“Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire.” Questo passo del discorso di Macron non va frainteso come dichiarazione di credo che si debba costituire uno stato federale, piuttosto come appello alla ragione di riconoscere una necessità di rendere più europea la sovranità dei popoli europei e di restituire la loro Unione ai cittadini europei. La sovranità europea dei popoli non si realizzerà necessariamente e rapidamente in Stati Uniti d'Europa, ma deve compiersi idealmente in un'Unione europea dei popoli. L'avvenire dell'Europa non è né il paradiso, né l'apocalisse, ma un insieme di necessità, realtà e possibilità.

Anche le necessità sono definite dalle politiche istituzionali che devono affrontare la molteplicità delle proposte e la sequenzialità delle dinamiche di costruzione di questa sovranità europea. Nelle elezioni europee del 2019, la competizione tra le varie politiche europee simbolizzate dalle candidature per la presidenza della commissione crescerà. Il presidente Macron propone di formare poi una Commissione a composizione ristretta a 15 membri, ma anche di eleggere una parte degli europarlamentari sulla base di liste transnazionali, utilizzando i 73 seggi che si renderebbero disponibili con la Brexit. Tuttavia, l'avvenire dell'Unione non dipende solo dalle elezioni europee, dipende molto anche dalle democrazie nazionali, in questo momento soprattutto dall'Italia. Queste democrazie non cresceranno solo nella rabbia e nella comicità con i referendum nazionali sull'Unione. La democrazia dell'Unione potrebbe invece crescere ove si ammettesse di accompagnare le elezioni da referendum consultativi transnazionali europei, ad es. proprio sulla ammissione di liste transnazionali alle elezioni successive.

Per l'avvenire dell'integrazione europea e per la sovranità dei popoli europei del post-Brexit potrebbe valere oramai una regola politica non scritta di *“simul stabunt, simul cadent”*. La stabilità politica dell'Unione e quella dei suoi stati membri sono interdipendenti o, se si

¹⁸ N. El-Enany, 'The Perils of Differentiated Integration in the Field of Asylum', in: A. Ott and B. De Witte (eds.), *Between Flexibility and Disintegration*, London 2017, at: <http://eprints.bbk.ac.uk/20655/1/20655.pdf>

vuole, hanno un destino comune.¹⁹ Se l'Unione resta in piedi, restano in piedi anche gli stati costituzionali europei. Se l'Unione (de-)cade, rischiano di (de-)cadere anche i suoi popoli. La democrazia europea non potrà essere esclusivamente nazionale, né potrà essere esclusivamente sovranazionale. Deve poter crescere su tutti i livelli, anche a livello dell'Unione, senza abbandonare le acquisizioni dello stato di diritto e della comunità di diritto. Sempre più cittadini vorrebbero un'altra UE, minore o maggiore, ma difficilmente una nuova Convenzione troverebbe soluzioni idonee ad accrescerne il consenso. Nel contesto delle tendenze di frammentazione globale sembra affievolirsi tuttavia anche il consenso agli stati nazionali europei (Scozia e Catalunya *docent*) e perfino il patriottismo costituzionale. I nuovi populismi, infatti, lungi dall'amare l'Unione europea non rilanciano neppure l'amore dello Stato e della Costituzione, piuttosto rabbie attuali e paure per il futuro.

Il futuro dell'Unione europea non è quindi già passato, ma il suo avvenire o destino preoccupa il costituzionalista. Sono preoccupazioni spesso di breve, talora di medio e raramente di lungo termine che riguardano soprattutto 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 meno 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". Eppure non va neppure trascurato il 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. 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 il cui governo sembrava tenere alta la bandiera di una futura trasformazione dell'UE in uno Stato federale.

Se i costituzionalisti riflettono sul futuro dell'integrazione europea in un'ottica di politica costituzionale, non ripropongono una nuova costituzione pattizia europea, ma affrontano i problemi della costituzione materiale, cioè dell'insieme delle idee e forze che dominano o avversano l'Unione europea e i suoi popoli. Sono idee e forze operative sotto costituzioni che in parte autorizzano e limitano, in parte comandano e legittimano l'integrazione europea, 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 che includono anche, come costituzioni parziali (Peter Haeberle), lo statuto e la convenzione "madre" del Consiglio d'Europa nella forma della CEDU nonché i trattati dell'Unione europea, almeno nelle parti riservate al nuovo metodo convenzionale.

¹⁹ Cf. sulla natura bidirezionale delle clausole di omogeneità in tale contesto G. Delledonne, L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti, Napoli 2017, 272ss.

Parlando alcuni anni fa del futuro della costituzione dell'Europa, Dieter Grimm concludeva forse non senza una vena di ottimismo di scopo (*Zweckoptimismus*), che l'UE sarebbe anche senza una costituzione federale “il più progredito e vincente modello di un nuovo tipo di cooperazione tra stati nazionali forti e capaci di conservare la loro multiformità”.²⁰ L'integrazione avrebbe tuttavia prodotto alcune asimmetrie che sembrano minacciare tuttora gli equilibri costituzionali ed internazionali e essersi rafforzate, mentre l'UE sembra perdere smalto e consenso, appassionare meno del passato.

Questo vale innanzitutto per l'asimmetria tra competenze e responsabilità, asimmetria che non è stata rimediata dalle garanzie procedurali del principio di sussidiarietà, ma forse attenuata dalla *intergouvernementalité*, con una responsabilità duplice dei governi europei, sia costituzionale nei parlamenti nazionali e davanti alle cittadinanze nazionali, sia internazionale nei confronti delle altre istituzioni dell'UE, degli altri stati e della cittadinanza europea. Grimm non consigliava peraltro “più” costituzionalismo, ma 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. Il futuro dell'UE sarà quindi sempre di più nelle mani dei giudici costituzionali che non dei cittadini e politici ?

Non meno peserà sul futuro 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. La retorica della solidarietà di Lisbona, apparentemente gratuita,²¹ promette qualcosa di più, ma sembrano più cresciute che diminuite le distanze e diseguaglianze tra un nord più ricco e un sud più povero, tra stati più *winner* sul mercato che non vogliono un fisco europeo e stati più *losers* che vorrebbero almeno gli *Eurobonds*, tra nord-est e sud-ovest di fronte ai flussi migratori, tra culture più laiche, che sperano nel multiculturalismo, e culture più credenti, che temono perdite di identità o di valori di orientamento. In ultima analisi, i valori della solidarietà e della tolleranza nella società europea sembrano ancora deboli o pretese troppo impegnative. In questa ottica, il futuro dell'UE sarà quindi sempre di più rimesso ai cittadini e condizionato dal contesto globale.

In conclusione, al costituzionalista non resta che avere fiducia nel bagaglio di esperienze del costituzionalismo e cercare un equilibrio tra il (neo-)realismo del paure e il (neo-)idealismo delle speranze cui serve anche un buon equilibrio tra ricerca scientifica e tecnologica, tra diritto e politica costituzionale.²² Il futuro dell'integrazione europea resterà inscindibilmente legato al futuro delle costituzioni europee, ma anche al futuro dell'ordine internazionale. Sarà innanzitutto un futuro di paure e di speranze per la pace, per la vivibilità della terra e per un minimo di progresso della civiltà. All'apocalisse delle due guerre mondiali, l'integrazione europea ha opposto un'ideale di pace perpetua senza muri, non ancora consolidata nei Balcani e compromessa in Ucraina e con missioni di pace ed azioni

²⁰ D. Grimm, *Die Zukunft der Verfassung II*, Berlin 2012, 240.

²¹ H. Brunkhorst, *Das doppelte Gesicht Europas*, Berlin 2014, 129.

²² V.f. P. Häberle, *Konstitutionalismus als Projekt der Wissenschaft* (2018).

diplomatiche europee negli altri continenti finora solo parzialmente coronate da successo. Allo spettro della distruzione della terra, l'Unione europea ha opposto un ideale di sostenibilità verde, con politiche ambientali tuttavia ancora troppo timide nei confronti dei veleni e dei mezzi di circolazione. Alle regressioni della civiltà e all'imbarbarimento del capitalismo generato dall'Europa, l'Europa continuerà ad opporre una esile ma intramontabile speranza di incivilimento e di progresso sociale. Non si potrà negare che il capitalismo è stata un'invenzione europea, ma quel che rende questo capitalismo "europeo" non potrà non essere un'unione solidale di stati sociali.