



Serena Casu (a cura di) (2024). *The European Parliament Elections. May 2019: 40 Years After the First Direct Election of the EP*. Bari: Cacucci Editore, 2024, 106 pp.

Luca Barbaini

Come ricordato nella *Prefazione* firmata da Daniela Felisini, il volume, apparso nel 2024 per Cacucci Editore a cura di Serena Casu, raccoglie gli atti di un convegno internazionale, organizzato dall'Associazione Universitaria di Studi Europei (AUSE) e dall'Università di Roma "Tor Vergata", «sul Parlamento Europeo e sulle sfide che si prospettavano al Parlamento stesso e, più ampiamente, all'UE nella nona legislatura inaugurata dalle elezioni del maggio 2019» (p. IX). La coincidenza tra le prime elezioni dirette del Parlamento Europeo, avvenute nel 1979, e l'ultima tornata elettorale del 2019 aveva suggerito l'opportunità di soffermarsi, seguendo un approccio rigorosamente multidisciplinare secondo lo stile dell'AUSE, sulle caratteristiche e sulle competenze progressivamente assunte nel corso degli anni dall'assemblea parlamentare europea e, ovviamente, sulle sfide che le si prospettavano dopo le elezioni del 2019. Non a caso, nell'introduzione al volume, Serena Casu sottolinea la gravità delle sfide, appunto, con cui l'Europa era stata chiamata a confrontarsi nel corso degli ultimi anni, spingendosi a rilevare come non pochi studiosi siano arrivati a «temere in alcuni momenti lo spettro di una possibile disintegrazione» (p. XI). Le cause di simili timori andavano ricercati – come noto – nel risultato negativo del *Referendum* sul Trattato costituzionale in Francia e Olanda, nell'estensione della crisi finanziaria iniziata negli Stati Uniti, nelle successive politiche di austerità adottate dalle istituzioni comunitarie, nella crisi del debito sovrano, nella guerra civile in Siria e nelle conseguenti ondate migratorie che si sono riversate sul vecchio continente e, infine, nella dibattito sulla Brexit con cui, alla fine, il Regno Unito, infrangendo il mito lungamente coltivato negli anni precedenti di un processo di integrazione ormai irreversibile, aveva scelto di abbandonare la casa comune europea. La stessa Casu non manca di sottolineare, inoltre, come, accanto alla Brexit, l'altro fattore che era sembrato destabilizzare dall'interno il processo di integrazione europea risiedeva nell'eventualità di una vittoria, proprio in occasione delle elezioni del 2019, dei vari partiti spesso definiti dai mezzi di comunicazione e dagli stessi osservatori come "sovranisti", "euroscettici" o, in alcuni casi, esplicitamente "antieuropeisti". Gli eventi successivi avrebbero contribuito a ridimensionare questi timori e i risultati delle elezioni del 2019 sarebbero riusciti a evitare l'affermazione di una simile maggioranza nell'emiciclo di Bruxelles, ma le questioni con cui si sarebbe dovuto misurare il Parlamento Europeo nella legislatura

2019-2024 non avrebbero mancato di suscitare particolare apprensione. Al riguardo Serena Casu ricorda, ad esempio, le sfide legate alle nuove emergenze migratorie, alle politiche economiche e sociali, alla questione ambientale e, ovviamente, alle difficili relazioni internazionali con cui l'Unione Europea è stata costretta a fare i conti dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio 2022.

In proposito appare efficace la scelta di fare aprire il volume dal saggio di Alessandro Ferrara, dal titolo *La democrazia in Europa: le narrazioni costituzionali e il futuro della Unione Europea*, in cui – come anticipa Sara Casu – è messa in luce «l'unicità dell'esperimento di democrazia sovranazionale incarnata dal Parlamento europeo» (p. XIV). Si rivela quanto mai acuta la tesi sostenutavi dall'autore, Professore di Filosofia politica presso l'Università di Roma "Tor Vergata", secondo il quale, nonostante le criticità legate al perdurare di varie narrative costituzionali in seno all'Unione Europea, diversi elementi sembrano indurre a prevedere un sviluppo promettente, nel prossimo futuro, per il progetto di integrazione in ragione della presenza nei trattati ad oggi esistenti di alcuni valori e diritti in grado di prefigurare una identità politica comune. In effetti, Ferrara riconosce i limiti giuridici e istituzionali di un Parlamento costretto a operare in assenza di una vera costituzione europea, ma non manca di sottolineare come, nonostante simili criticità, la nozione di costituzione, per il caso europeo, sia destinata a passare da un concetto fisso a uno in formazione tale da indurlo a parlare – sulla scorta di quanto affermato da uno dei più autorevoli studiosi di istituzioni europee, Joseph Weiler, in riferimento agli anni dell'entrata in vigore dell'euro e dell'allargamento del 2004 – di una specifica narrazione costituzionale chiamata dallo stesso Ferrara «costituzione senza Costituzione». L'autore spiega, infatti, come, nella prospettiva Weiler, la decisione assunta dalle istituzioni comunitarie nei primi anni del nuovo secolo di «innescare la retorica di un momento costituzionale, persino evocare l'aggettivo "costituzionale", [sarebbe stato] un errore profondo, una *hybris*» imputabile alla sottovalutazione della «specificità europea». A giudizio dello stesso Weiler, invece, sarebbe stato più opportuno prendere atto di come la peculiarità del modello europeo si fondasse sul «principio di tolleranza costituzionale» in base al quale «gli Stati membri accettano la disciplina costituzionale europea come un atto volontario, incessantemente rinnovato ad ogni occasione, un atto di autosubordinazione a una norma comune che nasce all'incrocio di altre volontà, altre identità politiche, altre comunità» (p. 4).

Il saggio di Ferrara non esita a scorgere una «seconda narrazione» costituzionale nelle tesi proposte negli ultimi anni da Jürgen Habermas secondo cui l'Europa, in ragione del suo carattere già esplicitamente definito nelle forme di una moderna confederazione, ma non ancora di una vera e propria federazione, sembrerebbe rimarcare il bisogno ormai non più procrastinabile di una Costituzione. Ne sarebbe testimonianza il dibattito degli ultimi anni sul *deficit* democratico spesso riscontrato, anche dai più fervidi europeisti, «nella pratica e nell'impianto intergovernativo» (p. 6) del processo decisionale comunitario. La terza narrazione costituzionale menzionata da Ferrara tradisce una visione ancora più negativa sulle prospettive future. Come illustrato dal costituzionalista americano Bruce Ackerman, infatti, non sarebbe realisti-

co supporre di giungere a una costituzione comune europea viste le tre culture costituzionali rivali – ormai rimaste in due dopo la Brexit – ancora radicate nei principali Stati membri dell’Unione Europea. Nella prospettiva di Ackerman simili tradizioni costituzionali sarebbero riconducibili, nel primo caso, ai vari movimenti rivoluzionari che, attraverso un’azione violenta (Francia e Italia) o la disobbedienza civile (Polonia), nel corso della recente storia europea si sono frequentemente incaricati di rovesciare i rispettivi regimi politici per dare vita dal basso a un nuovo assetto costituzionale o, nel secondo, all’azione di *élites* intellettuali spesso animate da ideali sicuramente meritevoli di attenzione, ma il più delle volte mostratesi nei fatti quanto mai diffidenti sull’ipotesi di coinvolgere le opinioni pubbliche nel processo costituzionale o attraverso l’indizione di *referendum* confermativi (Germania e Spagna). Una simile dicotomia spiegherebbe, quindi, la difficoltà di delineare un percorso realmente condiviso per giungere alla redazione di una carta costituzionale.

Se il saggio di Ferrara è riuscito a introdurre efficacemente alla complessità del sistema europeo, non meno interessante appare il contributo di Luigi Daniele, Professore di Diritto dell’Unione Europea presso l’Università di Roma “Tor Vergata”, in cui si sottolinea come i frequenti attriti fra i parlamenti nazionali e quello europeo per le attribuzioni loro assegnate non devono fare dimenticare che, in realtà, l’assemblea di Bruxelles negli ultimi anni è stata in grado di compensare e, in alcuni casi, addirittura di sopperire alla crescente perdita di potere spesso riscontrata dai parlamenti dei vari Stati membri in seguito all’involuzione costituzionale registrata da numerosi studiosi e dagli stessi commentatori nei rispettivi sistemi politici. Degni di nota, inoltre, gli interventi di Fabio Masini, Professore di Storia del pensiero economico presso l’Università di Roma Tre, e di Gustavo Piga, Professore di Economia Politica all’Università di Roma “Tor Vergata”, che non esitano a mettere in evidenza il progressivo delinarsi, nell’evoluzione del processo di integrazione, di una costituzione economica europea. Significativa, ad esempio, l’insistenza di Piga nel rimarcare la possibilità di rintracciare, nei trattati attualmente in vigore, di vari elementi in grado di lasciare intravedere il profilarsi di una unione costituzione fiscale europea come già sostenuto, ad esempio, dallo stesso Tommaso Padoa-Schioppa.

Risulta particolarmente interessante, infine, il saggio di Sandro Guerrieri, Professore di Storia delle Istituzioni politiche presso l’Università “La Sapienza”, dal titolo *Il Parlamento europeo nella storia dell’integrazione*, per la puntualità con cui sono illustrate le tappe storiche attraverso cui l’istituzione parlamentare è riuscita a beneficiare di «una progressiva crescita di poteri e di competenze» (p. 16). In effetti, Guerrieri non manca di sottolineare come sin dalla fase pre-elettiva, coincisa con gli anni Cinquanta e Sessanta, l’allora Assemblea Consultiva si sia costantemente impegnata «per sfruttare al massimo gli spazi d’azione ad esso attribuiti dai Trattati» (p. 16). Il saggio di Guerrieri si sofferma, ad esempio, sulle varie iniziative messe in campo dall’Assemblea Comune della CECA per interpretare «in maniera estensiva il mandato ricevuto» anziché «limitarsi a un controllo a posteriori sull’operato dell’Alta Autorità, ma lavorando al fine di «influire sulle sue linee d’azione tramite l’organizzazione di un dialogo costante» (p. 18). Come noto, l’attenzione dell’Assemblea si sarebbe inizialmente con-

centrata sull'ambito sociale attraverso una serie di atti e pronunciamenti tesi a migliorare la condizione dei lavoratori europei. I primi anni Cinquanta sarebbero stati testimoni, inoltre, dei tentativi dispiegati dall'Assemblea per elaborare un primo progetto di comunità politica, attraverso l'istituzione dell'Assemblea ad hoc, successivamente destinati a naufragare a causa del voto negativo dell'Assemblea nazionale francese dell'agosto 1954 sulla CED, e degli sforzi profusi qualche anno più tardi, con maggiore successo, per associare l'Assemblea della CEE all'esercizio della funzione legislativa attraverso una consultazione formalmente non vincolante, ma ormai giudicata da più parti come politicamente imprescindibile.

Guerrieri si sofferma con particolare attenzione anche sulla fase seguita alla prima elezione diretta del 1979 e sulla tiepidezza manifestata dalle opinioni pubbliche verso il progetto europeo negli anni immediatamente successivi. Al riguardo risultano quanto mai interessanti le osservazioni dedicate alle difficoltà rivelate dai vari gruppi politici europei nel giungere a una coesione organizzativa delle federazioni partitiche presenti all'interno del Parlamento europeo. Ne è testimonianza, in un certo senso, anche il dibattito che, da anni, impegna gli studiosi sulla categoria interpretativa, comunemente identificata dagli esperimenti come *second order national elections*, utilizzata per spiegare le caratteristiche assunte da simili elezioni. Da parte sua Guerrieri non manca di sottolineare, tuttavia, come i dati relativi alle ultime tornate elettorali europee registrino un incremento significativo degli elettori quasi a indurre a legare simile dato alla scelta dei partiti europei di presentare un comune candidato alla guida della Commissione, il cosiddetto *Spitzenkandidaten*, per focalizzare l'attenzione degli elettori sulla specificità temi europei oggetto della campagna elettorale. La circostanza, insieme alla «volontà di molti elettori di porre un argine all'affermazione delle forze sovraniste ed euroscettiche», induce Guerrieri a giudicare «senz'altro caduca ormai la loro semplice etichettatura come *second order national elections*», ancorché non si nasconda come «la strada verso la genesi di uno spazio politico europeo in cui i cittadini dell'Unione possano sentirsi realmente rappresentati sulla base di affinità politiche sovranazionali [sia] ancora piuttosto lunga» (p. 27).

Un percorso, insomma, quello sperimentato sin qui dal Parlamento Europeo, sicuramente rivelatosi tortuoso e non privo di insidie, ma quanto mai originale e verosimilmente destinato – come illustrato efficacemente anche da questo volume – a prefigurare sviluppi futuri.