



EDITORIALE - 23 FEBBRAIO 2022

# Riflessioni sulle riforme istituzionali dell'Unione europea

di Carlo Curti Gialdino

Già Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma



# Riflessioni sulle riforme istituzionali dell'Unione europea

**di Carlo Curti Gialdino**

Già Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea  
Sapienza – Università di Roma

**Title:** Reflections on the Institutional Reforms of the European Union.

1. In una precedente occasione, nel ricordare l'impegno di studioso e di organizzatore culturale di Beniamino Caravita di Toritto rispetto alle tematiche dell'integrazione europea, ho [menzionato](#) le iniziative da Lui prese nell'ambito della cattedra Jean Monnet *ad personam* sul tema “*European Path of Artificial Intelligence*”. Una di esse - collegata altresì al PRIN 2017 “*Dove va l'Europa*”, di cui era *principal investigator*, - riguardava il dibattito pubblico che avrebbe affiancato la Conferenza sul futuro dell'Europa, allora appena lanciata e che dovrebbe concludersi a Strasburgo il prossimo 9 maggio. Beniamino, infatti, aveva immediatamente colto l'auspicio espresso dai rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che mirava ad una partecipazione attiva a questo percorso, assolutamente inedito, di democrazia deliberativa.

Di qui la Sua idea di una *call for papers* sulle riforme a carattere istituzionale dell'Unione, intese come requisito necessario per raggiungere alcuni degli obiettivi all'ordine del giorno della Conferenza, tra cui una più efficace tutela dei diritti e dei valori europei, incluso lo Stato di diritto, il consolidamento delle fondamenta democratiche dell'Unione e il rafforzamento dei processi democratici che governano l'Unione europea. Cinque erano le aree tematiche su cui i partecipanti avrebbero potuto concentrare la loro attenzione: *a)* la composizione e il funzionamento delle istituzioni; *b)* il sistema elettorale europeo; *c)* le presidenze dell'Unione europea; *d)* la democraticità e la trasparenza della *governance* europea; *e)* i rapporti interistituzionali.

2. La *call for papers*, come di consueto, invitava gli interessati a sottoporre l'*abstract* del lavoro al Comitato di direzione ed alla Redazione di questa rivista. All'esito di una approfondita valutazione sono stati accettati i sei contributi di seguito pubblicati, che sono stati anche oggetto di referaggio.

La Direzione mi ha chiesto di leggerli in anteprima e di presentarli ai Lettori. Lo ritengo un privilegio perché mi consente, in un certo senso, di proseguire il dialogo con Beniamino, purtroppo interrotto dalla Sua prematura scomparsa.

Piace notare, anzitutto, che le Autrici e gli Autori provengono da differenti settori scientifico-disciplinari, che spaziano dal diritto pubblico comparato (Frau), al diritto dell'Unione europea (Martines, Naddeo), alle istituzioni di diritto pubblico (Podetta, Rosini), al diritto tributario (Petrillo). Ciò dimostra, all'evidenza, per un verso, la capacità di penetrazione pervasiva dell'ordinamento dell'Unione nelle diverse branche giuridiche e, per l'altro, la straordinaria intuizione di Beniamino di mantenere aperto il confronto e l'approfondimento delle tematiche europeistiche al di là dei diversi settori, come si evince scorrendo anche rapidamente le annate di *federalismi.it*

Altro dato da rimarcare è la presenza, accanto a personale docente strutturato (quattro associati ed un ricercatore), di una dottoranda di ricerca, a riprova dell'apertura nei confronti dei giovani, che era anch'essa una caratteristica di Beniamino.

**3.** Quattro contributi si occupano del Parlamento europeo sotto vari aspetti. L'istituzione parlamentare, infatti, non per nulla è quella che, nelle successive revisioni dei trattati istitutivi, dall'Atto unico europeo al trattato di Lisbona, ha sempre guadagnato competenze ed accresciuto i propri poteri. Tra di essi, come noto, finora è mancato il riconoscimento del diritto d'iniziativa legislativa diretto rafforzato, tema che Francesca Martines ripercorre, a partire dal progetto di trattato sull'Unione europea approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 (più noto come progetto Spinelli). L'attribuzione di una tale funzione in capo all'istituzione eletta direttamente dai cittadini europei sembra incontestabile, collocandosi in linea di continuità con l'incrementale parlamentarizzazione del sistema politico europeo. L'A., molto opportunamente, colloca questo sviluppo nell'ottica dell'accrescimento della legittimità democratica del processo decisionale dell'Unione e approfondisce una serie di questioni, all'apparenza di carattere tecnico, che, peraltro, toccano il cuore stesso dell'equilibrio dei poteri e dei rapporti interistituzionali tra dimensione sovranazionale e intergovernativa. In particolare, vengono successivamente esaminati aspetti problematici, come il numero di parlamentari che dovrebbero sostenere la proposta, la valutazione d'impatto del provvedimento, il ruolo della Commissione europea, il ruolo dei triloghi e la votazione in Consiglio. Si tratta di proposte adeguatamente motivate ma che, anche ad avviso dell'A., potrebbero infrangersi con l'indisponibilità della maggior parte degli Stati membri a modificare, per il momento, i trattati istitutivi.

All'europeizzazione delle elezioni del Parlamento europeo è dedicato il contributo di Monica Rosini. Vi vengono esaminate, da un lato, le novità introdotte dalla decisione (UE, Euratom) 2018/994 del Consiglio, del 13 luglio 2018, che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 1976 e le difficoltà incontrate in alcuni Stati membri, che ne hanno ritardato l'entrata in vigore. Dall'altro, l'A. dà opportunamente conto dei lavori in seno alla Commissione

per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, volti a migliorare il procedimento elettorale europeo attraverso, tra l'altro, la presa in considerazione di metodi di voto a distanza in circostanze specifiche o eccezionali, la necessità di norme comuni di ammissione dei candidati alle elezioni e in materia di campagne e finanziamento nonché di norme armonizzate per i diritti di elettorato attivo o passivo in tutti gli Stati membri. La uniformizzazione o, comunque, una significativa europeizzazione delle regole elettorali renderebbe invero la competizione autenticamente europea, imponendo ai partiti politici europei l'elaborazione di piattaforme programmatiche non declinate, come purtroppo accade attualmente, secondo le diverse sensibilità e gli interessi nazionali, di guisa che le elezioni europee divengano un effettivo momento di scelta da parte dei cittadini europei, tale da rendere credibile la democrazia europea.

Pure Marco Podetta si è occupato delle regole elettorali dell'istituzione parlamentare europea. Le ha esaminate, invero, sotto due diversi profili. Da un lato, approfondendo quella che è sicuramente stata una occasione perduta dopo la *Brexit*, vale a dire l'istituzione di una circoscrizione transnazionale. Dall'altro, interrogandosi sulla partecipazione effettiva dei partiti politici europei alle elezioni europee. Quest'ultima, come noto, pur non essendo espressamente prevista non è neppure vietata ed è rimessa alle scelte dei singoli Stati membri, con la conseguenza, ritenuta dall'A. inaccettabile, che se per ipotesi un Paese ammettesse la partecipazione diretta dei partiti politici europei alle elezioni, i candidati potrebbero essere presentati solo in quel Paese e non altrove. La scarsa capacità dei partiti politici europei di incidere sulle elezioni europee è addebitata al loro "peccato originale" di non essere sorti in risposta ad istanze "dal basso", bensì, artificiosamente, "dall'alto", per cercare di avvicinare i cittadini all'istituzione parlamentare. Per superare tale situazione l'A. propone di obbligare i partiti nazionali, affiliati ad un partito politico europeo, di presentarsi al voto solo con il simbolo di quest'ultimo, pena la fuoriuscita dallo stesso e la perdita dei vantaggi che conseguono all'affiliazione.

Del diritto di inchiesta del Parlamento europeo, ricostruito nell'ottica del principio di leale cooperazione tra istituzioni, si occupa il lavoro di Giovanna Naddeo, che muove dalla consapevolezza delle reali potenzialità dell'istituto per il miglioramento del sistema democratico europeo. L'A. evidenzia vari atteggiamenti dilatori non solo da parte delle istituzioni nazionali ma anche del Consiglio e della Commissione. Al riguardo, come noto, le risoluzioni del Parlamento europeo hanno lamentato il fatto che spesso i documenti di cui sia stata richiesta l'esibizione alla Commissione europea siano stati pesantemente censurati o oscurati, che in molti casi si siano stati registrati ritardi nella condivisione delle indagini nazionali e nell'audizione di agenti e funzionari dell'Unione. Tali comportamenti, con ogni evidenza, hanno intralciato i lavori delle commissioni di inchiesta e li hanno procrastinati, impedendo la valutazione approfondita delle denunciate violazioni del diritto dell'Unione. L'A. condivide la richiesta

del Parlamento europeo di essere dotato di poteri corrispondenti a quelli dei parlamenti nazionali, compreso il potere di citare testimoni e di obbligarli a comparire nonché di esigere la presentazione di documenti, assistito dalle medesime sanzioni nazionali previste dalle norme che disciplinano le inchieste parlamentari negli Stati membri.

4. I due restanti contributi trattano entrambi tematiche di stringente attualità vuoi a causa della pandemia che ci opprime da due anni vuoi a motivo della pesante crisi internazionale in corso nello stretto vicinato dell'Unione.

In tale contesto, Giovanna Petrillo ha indagato il tema della capacità fiscale nell'ottica del *Next Generation EU* (NGEU), rivendicando, in prospettiva, la potestà tributaria quale prerogativa essenziale del Parlamento europeo. In questa prospettiva sarà imprescindibile procedere alla verifica della compatibilità dell'impianto dei singoli prelievi fiscali dell'Unione con i principi fondamentali degli ordinamenti tributari nazionali, che, all'evidenza, potrebbero costituire dei "controlimiti". Il finanziamento del NGEU, con l'emissione sul mercato di titoli comuni europei da parte della Commissione nonché con l'introduzione graduale di nuove risorse proprie impone, peraltro, una seria riflessione quanto al rafforzamento del legame fra fiscalità e democrazia, in cui l'unione fiscale sia considerata, al pari di quella economica e monetaria, di quella politica e di quella sociale, come elemento coesistente del processo di integrazione, informato alla solidarietà, che è funzionale alla costruzione del *demos* europeo.

Mentre venti di guerra soffiano alle frontiere esterne dell'Unione, Matteo Frau si occupa dei nodi irrisolti della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) in una prospettiva federalista, segnalando che i clamorosi ritardi nell'avvio di questa politica sono dipesi dall'azione frenante del Regno Unito, come è provato dal fatto che gli importanti passi avanti avvenuti a partire dal 2016, intervenuti a volte anche in maniera improvvisa, coincidono temporalmente con il referendum sulla *Brexit*. L'attuale sistema di *governance*, tuttavia, appare deficitario sotto molteplici aspetti, quali, segnatamente, per un verso, il quadro decisionale eccessivamente incentrato sul Consiglio europeo e sul Consiglio, con un ruolo minimale riservato al Parlamento europeo e alla Commissione. Per altro verso, gli strumenti decisionali restano affidati principalmente alla deliberazione all'unanimità ed al metodo intergovernativo. L'A. propugna la "comunitarizzazione" della PSDC, dotata di una sorta di vertice monocratico, che ravvisa più che nell'alto rappresentante, oggi dotato di plurimi cappelli e di altrettanti mandanti, nel presidente del Consiglio europeo, figura di cui il titolo V del TUE sembra essersi dimenticato, menzionandolo solo nella pur rilevante funzione di convocare una riunione straordinaria ove lo esigano gli sviluppi internazionali. In questo contesto viene formulata la proposta di inserire la difesa comune tra le materie di competenza concorrente dell'Unione, sulla falsariga di quanto avvenuto per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia,



ferme restando le competenze statali esclusive in tema di legittima difesa. Mi piace ricordare al riguardo la chiara [affermazione](#) di Beniamino per il quale la difesa comune europea non è “una pura esigenza dello spirito o l’ingenua illusione di sognatori visionari” ma una “impellente necessità”. La flebile voce dell’Unione nella crisi dell’Ucraina di questi giorni costituisce la prova evidente della necessità di un indispensabile cambio di passo.

Per concludere, voglio esprimere l’auspicio che *federalismi.it* “mantenga la barra dritta” sulle tematiche correlate al processo di integrazione europea; il che non significa certamente supina adesione a qualunque “vincolo esterno”, ma apertura, dialogo e confronto anche con opinioni diverse e critiche, a condizione che siano solidamente motivate e non frutto di posizioni ideologiche preconcepite. È il modo migliore di onorare il suo Fondatore.