

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI

Lettere AIC
2021-2024

Editoriale Scientifica
NAPOLI

ASSOCIAZIONE ITALIANA
DEI COSTITUZIONALISTI

LETTERE AIC
2021-2024

EDITORIALE SCIENTIFICA - NAPOLI 2024

Perché la Lettera AIC

XIII

1. LA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (febbraio 2022)
La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022 (S. Staiano)

3

REPLICHE

- Note minime sui problemi di "fine mandato" del Presidente della Repubblica* (A. Cerri)
- Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato* (M. Belletti)
- L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?* (I. Pellizzone)

9

11

15

2. LA NUOVA TORNATA REFERENDARIA (marzo 2022)
La nuova tornata referendaria: quali novità quanto ai limiti di ammissibilità, al rapporto con partiti e Parlamento, alle strategie comunicative della Corte costituzionale (F. Biondi)

21

3. COSTITUZIONE E GUERRA RUSSO-UCRAINA (aprile 2022)
La cessione di armamenti alle Forze armate ucraine, tra interpretazioni costituzionalmente e internazionalmente conformi e (ir)regolarità costituzionali (G. Pistorio)

27

REPLICHE

- Il senso forte della pace e gli effetti collaterali della guerra sulla democrazia* (A. Algotino)
- Aristotele, l'atimia e la guerra in Ucraina* (G.L. Conti)

33

36

Tutti i diritti sono riservati

© 2024 Editoriale Scientifica srl

Via San Biagio dei Librai 39

Palazzo Marigliano

80138 Napoli

www.editorialescientifica.it

info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0108-5

L'“ombra” del neofascismo (G. Brunelli)	336
Se perdiamo la memoria ci dimentichiamo di essere antifascisti (A. Mastromarino)	339

23. IL FINANZIAMENTO DELLA POLITICA (febbraio 2024)

Chi finanzia i partiti? (F. Biondi)

347

REPLICHE

Finanziamento della politica e disciplina anti-corruzione: la quadratura del cerchio (G. Rivosecchi)

353

La perdurante importanza della disciplina del finanziamento della vita politica per la qualità della democrazia pluralista (R. Borrello)

357

24. LOBBYING E DECISIONE POLITICA (marzo 2024)

La rappresentanza d'interessi (E. Catelani)

365

REPLICHE

Una legge sulla rappresentanza degli interessi: la volta buona? (L. Longhi)

371

“A (not so) dirty thing”. Lobbying: contra e pro (A. Longo)

373

Lobbying è democrazia. Ad una condizione (P.L. Pettillo)

378

25. EUROPA E MIGRAZIONI (aprile 2024)

Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo (C. Panzera)

389

26. IL FUTURO DELL'EUROPA (maggio 2024)

Le elezioni europee e il futuro dell'Europa (A. Sciorino)

397

REPLICHE

Elezioni europee 2024: quid novi? (A. Ciancio)

401

Volare per legittimare l'indirizzo politico europeo. Non per altro (A. Stepa)

405

27. IL CAMMINO “COMUNITARIO” DELLA CORTE COSTITUZIONALE (giugno 2024)	413
Verso nuove forme di “convivenza” fra ordinamento UE e ordinamento nazionale per la tutela sistemica dei diritti (G. Pistorio)	

28. LA RIFORMA COSTITUZIONALE DELLA FORMA DI GOVERNO (luglio 2024)

I rischi del premierato (F. Sorrentino)

421

REPLICHE

Una forma di governo e forma di Stato: aspetti critici del premierato (A. Schillaci)

423

L'elezione del Presidente del Consiglio sarebbe “un'occasione in più” offerta agli elettori? (C. Pinelli)

426

Riforme costituzionali (e forma di governo). Se Carl Schmitt prevale su Karl Popper (O. Roselli)

428

Modello “Westminster” vs modello “consensuale”. Le chiare opzioni del d.d.L. AC 1921 (M. Belletti)

431

Forma di governo e cittadinanza nel d.d.L. sul Premierato (R. Calvano)

436

Il popolo e la governabilità (C. Buzzacchi)

439

29. LA CORTE COSTITUZIONALE NEL SISTEMA ISTITUZIONALE (agosto 2024)

La Corte costituzionale prosegue la ricerca dell'unità in base ai principi (G. Silvestri)

445

30. RIFORMARE LA COSTITUZIONE? (settembre 2024)

Metodo e merito delle riforme costituzionali (A. D'Atena)

455

31. LA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE (ottobre 2024)

L'assetto degli organi di amministrazione e giustizia disciplinare nel d.d.L. cost. n. 1917 sulla separazione delle carriere (S. Bartole)

465

REPLICHE

Perché non è bene avere un altro CSM (N. Zanon)

471

Il CSM e le correnti: l'alternativa al sorteggio (E. Scoditti)

475

E ciò nonostante l'urgenza, divenuta ormai impellente, per un'unitaria voce di politica estera, oltre che per un sistema di difesa comune, a fronte di eventi drammatici che fino a pochi anni fa non ci saremmo aspettati, quale la ripresa di ostilità belliche in territorio europeo. Sicché, com'è noto, da mesi ormai si discute di rilanciare l'originario progetto di difesa europea a suo tempo avviato, ma alla fine anche abortito, sostanzialmente per volontà della Francia, (di cui – volendo – ho già ragionato su *federalismi* it del 25 gennaio 2017), mentre la protezione armata del Vecchio continente continua a restare affidata all'Alleanza del Nord Atlantico e, dunque, sostanzialmente, ai suoi protagonisti (militarmente) più potenti. A maggior ragione per questa circostanza, direi, sull'Europa che verrà pesano in questo frangente quelle ulteriori incognite che l'amica Antonella Sciorrino ci segnala: le elezioni USA (con il "pericolo" Trump e il suo, fra l'altro, preannunciato disimpegno sul fronte europeo), per un verso; l'ulteriore allargamento dell'UE (anche alla Turchia?), per altri.

E, tuttavia, in questi tempi oscuri, la nostra cara e ormai anziana Unione non riesce – come si accennava – ad esprimere una posizione di politica estera comune, nonostante i Trattati, questa volta sì, contemplino a tal proposito un'apposita figura istituzionale. Quell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (altresì vicepresidente della Commissione), che oggi è lo spagnolo Josep Borrell (e, nella passata legislatura, le nostra Federica Mogherini), le cui dichiarazioni, però, a prescindere dal titolare, paiono allo stato assumere, nello scacchiere geopolitico mondiale, il peso che – mutato ciò che c'è da cambiare – hanno talune enunciazioni programmatiche degli statuti regionali che si impelagano nella proclamazione di principi e diritti, talora nemmeno contemplati dalla Carta fondamentale.

Un cielo costellato di buone intenzioni, dunque, destinato, però, ad essere in un attimo oscurato dalle parole del Presidente francese, che, unilateralmente, preannuncia come sempre più realistica la possibilità di inviare forze armate nazionali sul teatro di guerra russo-ucraino; ovvero, da quelle del Cancelliere tedesco, che, un giorno sì e l'altro pure, mostra di cambiare idea sul tipo e la quantità di armamenti da fornire alla marciata Ucraina.

E, dunque, anche dinanzi alla persistente mancanza di un'effettiva ed efficace politica estera comune, che poi vorrebbe dire dare ulteriore

e concreta espressione verso i Paesi terzi alla personalità giudica dell'Unione, mi pare che continui sostanzialmente a rimanere senza risposta la famosa domanda (forse erroneamente) attribuita ormai molti anni fa al celebre ex Segretario di Stato americano, Henry Kissinger: «ma se voglio parlare con l'Europa, chi devo chiamare?».

Dunque, pure in un contesto profondamente mutato, sia in Europa che fuori, rispetto a cinque anni prima, come lucidamente messo in chiaro nella lettera AIC del mese, sento di poter amaramente concludere questa breve riflessione nel senso di *nihil sub sole novum* e in tal modo dare sintetica, ma sostanziale risposta alla mia stessa domanda iniziale.

* * * * *

Votare per legittimare l'indirizzo politico europeo. Non per altro
(Alessandro Sterpa)

Davanti all'appuntamento elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo, Antonella Sciorrino sottopone alla nostra riflessione una serie di questioni che riguardano l'Unione europea. Alcune aperte da tempo, altre appena dischiuse e altre ancora delle quali si intravede, come suggerisce la collega, quel cenno iniziale di apertura che ferma la penna e invita ad una riflessione estremamente stimolante tanto quanto priva ancora di tratti meglio definiti. Scelgo una questione "semi-aperta" che le condizioni attuali probabilmente candidano ad essere, nella prossima legislatura, frontiera di impegno di ricerca. Su di essa proverò – senza pretesa alcuna di esaustività – a formulare alcuni interrogativi e ad abbozzare alcune risposte nei termini che lo strumento di riflessione impiegato consente.

Ha ancora senso la centralità della struttura dei partiti europei (le "grandi famiglie politiche") che ha regolato le dinamiche politiche del Parlamento europeo negli ultimi decenni? Soprattutto, ha senso ancora, che la formazione dei gruppi parlamentari favorisca «i grandi orientamenti politici effettivamente presenti nello scenario europeo» (N. Lupo, A. Manzella, *Il Parlamento europeo*, Roma 2024, p. 27)? Ricordiamo, infatti, che si tratta spesso di associazioni convenienti più che convincenti visto che i parlamentari che non fanno parte di uno dei gruppi (molti

parlamentari italiani...) sono meno influenti nei processi decisionali sia dell'organo che, più in generale, europei.

Dobbiamo ricordare che i rapporti di forza tra i "gruppi" sono alla base del funzionamento delle istituzioni eurounitarie, della scelta effettiva del Presidente e dei componenti della Commissione, oltre che utili per il "bilanciamento" dei rispettivi pesi tra i diversi ruoli (si pensi al Presidente dell'Assemblea piuttosto che alla guida della BCE e ad altri ruoli...). Il punto, però, è che sembra essersi indebolita la capacità di questo strumento aggregante e di "riduzione della complessità" utilizzato fino ad oggi; ciò almeno per le seguenti ragioni: primo, la macro-dicotomia PPE-PSE non riguarda più tutti i Paesi membri e neppure più tutti i grandi. Nel passato in quasi ogni Paese membro vi era la possibilità che tra i propri eletti al Parlamento europeo vi fossero iscritti ad entrambi i gruppi; ora ciò non è più così sia perché tra i 27 Paesi ci sono realtà del tutto non riconducibili – se non forzando l'adesione di alcuni partiti nazionali – ai due gruppi (si pensi già a quello che accadeva prima con l'UK in UE), sia perché i due "partiti europei" sono di fatto scomparsi in alcuni grandi Paesi membri: in Italia il PPE è ridotto a Forza Italia, mentre in Francia il PSE è quasi estinto. Inutile ricordare che partiti nazionali che fanno parte dello stesso gruppo al PE possono ben essere avversari nelle istituzioni del Paese membro. Inoltre, si sono affacciati partiti nuovi che non appartengono a nessuno dei due gruppi tanto da fondare (trasformando altre esperienze precedenti) il gruppo *Renew Europe* su di un presupposto di fatto post-ideologico incentrato sul rafforzamento dell'Unione. Sì, perché i due grandi gruppi PPE-PSE certamente condividono l'impostazione filo-europea sulla carta (salvo ospitare nelle proprie fila soggetti che combattono un rafforzamento dell'Unione), ma soprattutto sono il retaggio dell'ideologie novecentesche adattate al nuovo millennio. Inoltre, questo il punto, in passato proprio perché tutti gli Stati più rilevanti erano rappresentati in entrambe le formazioni parlamentari, la dialettica PPE-PSE riusciva ad assorbire sia la gestione del criterio politico che il (ancora troppo rilevante) "criterio statutale" con il quale sono comunque valutate le scelte (nomine, sedi di organi piuttosto che cariche interne) nella ricerca quotidiana dell'equilibrio delle appartenenze politiche e territoriali tra i Paesi membri dell'Unione.

Considerato che i "partiti europei" altro non sono che sommatorie di partiti nazionali e le stesse elezioni europee si tengono su base na-

zionale, le dinamiche dei sistemi politici dei singoli Stati membri degli ultimi anni ci impongono di riflettere su questa creazione artificiale dei "gruppi politici" incentrati sulla dialettica PPE-PSE e sulla opportunità di modificare le regole europee connesse. Cosa è successo al sistema dei partiti? Facile a dirsi visto che, come noto, ha subito sia un processo di de-ideologizzazione (da ultimo, utile M. Anselmi, *Ideologie politiche*, Milano 2023), oltre che di de-strutturazione ed ha visto affermarsi soggetti "anti-unitari"; si noti bene, non solo anti-unitari nel senso di critici e ostili all'UE, ma anche di critici e ostili all'unità nazionale (si pensi alla Spagna, ma anche a UK e Francia). D'altronde è un passaggio fisiologico in ogni processo di costruzione di un sistema federale: quando costruisci un contenitore politico e giuridico più ampio stai toccando l'assetto identitario precedente con conseguente attivazione di meccanismi difensivi fisiologici nella struttura genetica dell'essere umano che è ordinariamente orientato alla ricerca di un ordine, meglio se già assunto come tale, e conseguentemente timoroso della diversità e del mutamento. Il sistema dei partiti, insomma, ha assorbito su base nazionale le tensioni di resistenza identitaria, tradottasi nella ostilità sovranista e populista al processo federale europeo, portando nel PE eletti e componenti critiche o del tutto contrarie al processo europeo (si pensi ai gruppi che in questi anni sono stati fondati con riferimento ad identità, democrazia diretta, libertà, nazioni etc., mescolando di volta in volta alcune forze politiche tra le quali in Italia M5S, Lega e Fratelli d'Italia). Non dimentichiamo peraltro che, se guardiamo all'Italia, i consensi alle forze politiche euro-scetiche o anti-europee se sommati, stante l'esito del voto politico nazionale del 2022, vanno ben oltre la maggioranza assoluta e in Francia gli euro-critici hanno ampi consensi sia a destra che a sinistra.

Ciò detto, le regole per costituire i gruppi parlamentari, come sappiamo, si basano su affinità politica dichiarata e numero minimo di Stati rappresentati al fine di creare contenitori politici transnazionali e quindi europei. Si tratta di una vera e propria "finzione" istituzionale, tant'è che questo tentativo non ha avuto successo proprio perché ha provato ad utilizzare le grandi tradizioni culturali del lato occidentale del continente (in parte assenti ad est già *ab origine*...) proprio quando, nel frattempo, costituivano sempre meno il riferimento di fondo dei singoli sistemi politici nazionali. Dovremmo forse pensare che la costruzione dei grandi

contentitori politici del PE non può derivare da categorie assunte come ordinarie a prescindere dalla realtà e innovare quei contentitori su basi diverse. Dovremmo costruirli non in ragione delle adesioni a monte dei partiti (e degli eletti) che nelle singole arene nazionali si contendono la quota di seggi del PE, ma in ragione di un indirizzo politico europeo sulle grandi questioni che riguardano l'Unione senza lasciare spazio alle declinazioni nazionali che oggi rendono PSE e PPE "scatole" dove convivono europeisti e semi-sovrani, filo-occidentali e filo-russi, conservatori e riformisti.

Per farlo occorre superare lo schema della rappresentanza delle culture politiche del Novecento e delle ideologie, con tutte le correlate declinazioni e differenziazioni statali, e abbracciare il modello istituzionale del mandato di governo ossia dell'indirizzo politico del Presidente e della Commissione come governo dell'Unione. Eleggere, insomma, con il suffragio universale e diretto la guida dell'Unione europea.

Certo immobilismo della Presidente von der Leyen non ci dice forse che lo schema dell'"Europa dei partiti" è parimenti paralizzante quanto quello dell'"Europa dei governi"? La proposta di *Spitzenkandidaten* che non saranno mai Presidenti della Commissione (come è successo a Weber nel 2019 e come si dice già oggi prima del voto per gli attuali...), non ci racconta di un paradigma di azione politica e rappresentativa del tutto illusorio? Deludente al punto da contribuire all'ampio astensionismo già tipico per le elezioni europee che, appunto tanto europee non sono.

Manca un confronto sulle diverse politiche europee, non solo perché in ogni Paese il momento elettorale per i membri del PE è collocato nelle dinamiche dei rapporti di forza tra i partiti nazionali, ma soprattutto perché non c'è la possibilità di effettuare una scelta tra diversi indirizzi politici europei immaginabili: l'elettore non vota pensando all'Unione europea ma alla politica nazionale e anche quando votasse pensando all'Europa al massimo lo fa guardando alla posizione del partito nazionale sull'Europa (più Europa, meno Europa...). Invece l'elettore deve poter votare scegliendo quali politiche deve realizzare l'Unione, come deve agire e con quali effetti sui cittadini nel proprio territorio e nel mondo. Occorre, insomma, politicizzare le elezioni del PE con una dose di politica europea al posto di quella nazionale: come ha ben detto Monica Rosini, è necessario «europeizzare le elezioni del PE» (*in federalismi.it*, 6/2022).

È sostenibile che da un lato le decisioni europee condizionino quasi ogni aspetto della vita di 450 milioni di europei che a loro volta devono delegare le scelte politiche euro-unitarie alla dialettica tra 27 Paesi e centinaia di partiti nazionali raggruppati in 4-5 contentitori immaginari? Come si tiene insieme l'art. 10 del TUE che proclama la democrazia rappresentativa per i cittadini europei chiamati a scegliere il PE con il fatto che ciò avviene sulla base di *opzioni politiche non di scala europea nazionale*? Il rischio è che la *conventus ad excludendum* che lascia oggi fuori dalle istituzioni i nemici della costruzione federale europea non sia dotata di una lettura politica europea; in questo modo quelle forze si rafforzano nelle singole arene politiche nazionali proprio grazie all'assenza del tema dell'indirizzo europeo (cosa deve fare l'Europa) nella competizione per il PE.

Se non sono i partiti a poter fondare una dinamica politica ed elettorale di respiro europeo, come si può procedere? Si può sostenere che le alternative di proposta politica europea devono essere riconoscibili attraverso una figura (un vero candidato e non uno di punta che poi non spunta in Commissione...) e un programma di governo. Serve insomma un vero fattore aggregativo transazionale che non può essere un partito europeo contro un altro (semplicemente non esistono) quanto invece una candidatura contro un'altra alla quale collegare un programma e, nel tempo, una struttura politica organizzata (del tipo dei partiti nazionali nei sistemi federali) su scala europea. Come auspicava venti anni fa Beniamino Caravita, «speriamo che gli europei possano dividersi per eleggere (direttamente o meno, è secondario) un Presidente dell'Unione Europea che sappia rappresentare al meglio le aspirazioni, le richieste, le tensioni europee, che sappia essere portatore – se veramente esiste – del "sogno europeo"» (*in federalismi.it*, 21/2004).

A ben vedere, dunque, il tema è – se si vuole – semplice dal punto di vista costituzionale: vogliamo continuare a tenere elezioni nazionali per il PE discutendo se l'Unione europea è utile o meno o preferiamo assistere a competizioni che, dando per scontato che l'UE esiste, provino a determinare cosa debba fare? Facile capire che una prospettiva del genere riempirebbe di nuova linfa progettuale ed europeista un momento elettorale che oggi è, per come si svolge e per quello che genera, un palcoscenico a favore di populisti, sovranisti ed anti-europei che uniti da una

pretesa identitaria su piccola scala (d'altronde anche le tribù temevano le città e lo Stato nazione, tanto quanto oggi lo Stato teme l'Unione), non sarebbero in grado di produrre una offerta politica in grado di orientare l'azione dell'Unione e non riuscirebbero neppure ad aver vita facile conutando "quanta Europa c'è in Europa".

L'Unione europea è semplicemente una necessità se si intende difendere il costituzionalismo e la democrazia liberale nel mondo. Per questa ragione, negarne l'orami raggiunta identità federale e rinunciare a costruire un adeguato impianto istituzionale con un indirizzo politico legittimato dagli europei è concedere un regalo alle democrazie illiberali e alle "democrazie". Quando il progetto europeo dimentica la propria autonomia dimensione politica lascia gli europei soli davanti alla illusione degli "staterelli sovrani" e delle "piccole patrie"; con il rischio che in molti possano arrivare a ritenere che è meglio abbandonare quella nave grande e complessa che, unendoci nella diversità, ci ha garantito pace, libertà e diritti per decenni nel mare in tempesta della globalizzazione, abbandonarla per preferire barchette più semplici e inadeguate, pronte a scomparire tra le onde o a schiantarsi sugli scogli mentre altri (Russia, Cina, India, Usa...) rafforzano le loro grandi imbarcazioni.

IL CAMMINO "COMUNITARIO"
DELLA CORTE COSTITUZIONALE
(giugno 2024)