

Giovanni Pitruzzella e la trasformazione dell'Europa (a proposito di G. Pitruzzella, *L'Europa in trasformazione. Tra geopolitica e democrazia*, Milano, Mondadori, 2026)

Francesco Munari*

1. Quando un libro sull'Unione europea prende le mosse dalla rottura dell'ordine mondiale, il lettore potrebbe aspettarsi un saggio di geopolitica. Quando poi incontra *Costa c. ENEL*, il primato, la Carta dei diritti fondamentali, l'art. 122 TFUE e le cooperazioni rafforzate, potrebbe temere il ritorno a un manuale di diritto UE. L'Europa in trasformazione di Giovanni Pitruzzella sfugge felicemente a entrambe le aspettative, e ci regala una riflessione originale e persuasiva sull'integrazione europea tra passato, presente e soprattutto futuro. Il *Leit-Motiv* del libro è l'analisi, approfondita e intelligente, del rapporto tra il potere che l'Unione deve esercitare, se vuole contare nel mondo attuale, e la legittimazione democratica necessaria perché quel potere sia accettato. Il diritto è lo strumento per comprendere come quel rapporto possa essere costruito, e non è affatto il fine per... aggiustare quel che non va dell'Unione e attrezzarla ai tempi duri nei quali essa, e noi con lei, ci troviamo: perché come giustamente ci ricorda l'Autore, «la revisione formale dei Trattati è un processo lungo e complesso, che richiede il consenso degli Stati membri, il quale è difficile da ottenere», tanto meno quando la legittimazione dell'Unione un po' vacilla proprio negli Stati membri. Piuttosto, e questo è un altro merito del volume che va enfatizzato (e non solo perché la penso allo stesso modo, e l'ho scritto in qualche occasione), il giurista può e deve usare la propria intelligenza per aiutare la trasformazione dell'Europa a diritto primario invariato: del

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova.

che, nel libro, troviamo molti esempi e altrettante proposte.

2. Ma prima di tornare su questi argomenti, giova innanzitutto un rapido sguardo alla struttura. Il primo capitolo mette a fuoco il brusco mutamento dello scenario internazionale e le domande che ne derivano per l'Europa. Il secondo ripercorre la formazione della «macchina giuridica» dell'integrazione, dal mercato comune alle crisi più recenti; il terzo ne segue la costituzionalizzazione, soprattutto nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nel rapporto con le costituzioni nazionali. Il quarto descrive il ritorno della politica di potenza e della geoeconomia. Il quinto mostra l'Unione che reagisce: difesa, sicurezza economica, commercio, tecnologia, competitività, migrazione. Gli ultimi due capitoli spostano il fuoco sulla legittimazione, sulle identità e, finalmente, sui procedimenti decisionali, l'integrazione differenziata e le «connessioni democratiche». Questo è quasi tutto ciò che occorre dire dell'indice: il pregio del libro è nella tesi, forte, che lo attraversa, non nell'accumulo dei temi trattati.

Giovanni Pitruzzella dichiara subito la propria scelta: pochi tecnicismi, note contenute, sintesi dove necessario. Non è un'attenuazione del rigore. È la decisione, assai più difficile di quanto sembri, di fornire anche a chi non studia professionalmente l'Unione una mappa precisa dei problemi e delle risposte già in corso. La precisione consiste soprattutto nel disporre correttamente le domande. Che cosa può fare un'organizzazione nata per integrare mercati quando deve provvedere alla sicurezza? Perché la capacità di produrre norme non basta a produrre innovazione, difesa o consenso? Come si decide in comune senza cancellare la politica dei singoli popoli? Il lettore esce da queste pagine con coordinate utili per orientarsi nelle vicende europee, anziché con un catalogo di istituzioni e acronimi, ahinoi ormai appannaggio non solo del diritto europeo vivente, ma troppo spesso anche di chi ne scrive in ambito accademico. Col rischio, anzi, la certezza, di produrre riflessioni limitate, al più, alla cerchia ristretta di pochi adepti, quando invece il momento è tale da imporre agli «esperti» un onere di divulgazione e di spiegazione dell'Europa unita leggibile e precisa, per contrapporla alle narrazioni strumentali che infestano il nostro tempo.

La qualità della scrittura merita dunque una sottolineatura. Giovanni

Pitruzzella sa rendere semplici passaggi di notevole complessità senza rendere semplice la realtà. La ricostruzione dell'Europa come produttrice di regole ne è un esempio. Il diritto ha consentito a un progetto privo degli strumenti ordinari dello Stato di integrare le economie, vincolare gli Stati, attribuire posizioni soggettive ai singoli e rendere effettivi i propri precetti mediante i giudici. Primato, effetto diretto e integrazione attraverso il diritto non sono formule celebrative: spiegano il funzionamento di un ordinamento e il successo di una peculiare tecnica di governo. Nello stesso tempo, quelle regole non sostituiscono le risorse materiali e le decisioni politiche che le sfide odierne richiedono. Che l'Unione sia un gigante regolatorio e abbia maggiori difficoltà nell'innovare è, in questa prospettiva, un problema da spiegare, non uno slogan da ripetere.

Altrettanto persuasiva è l'esposizione della progressiva costituzionalizzazione europea. Essa non coincide semplicemente con la mancata adozione di una Costituzione formale, né con l'importazione del modello statale. Si è prodotta attraverso la giurisprudenza, i diritti, la cittadinanza, la valorizzazione dello Stato di diritto e l'incontro, talvolta non agevole, con le corti e le costituzioni nazionali. Giovanni Pitruzzella mostra bene il guadagno di tutela che ne è seguito, ma anche la difficoltà di affidare ai soli giudici e ai principi costituzionali scelte distributive e conflitti che richiedono responsabilità politica. È uno dei punti in cui il libro riesce particolarmente bene a parlare tanto al giurista quanto al lettore non specialista.

3. Soprattutto, l'analisi non si ferma alle manchevolezze dell'Unione. È facile elencare la lentezza delle decisioni, l'insufficienza delle risorse, la dipendenza militare, il ritardo tecnologico e i veti. È molto meno facile domandarsi perché tali difetti persistano e perché le soluzioni apparentemente più lineari incontrino resistenze. La risposta di Giovanni Pitruzzella ruota attorno alla legittimazione democratica. Più l'Unione interviene in materie che dividono le società, incidono sulla distribuzione delle risorse e toccano la sicurezza, meno può affidarsi alla sola competenza tecnica o alla bontà dei risultati. La «democrazia in uscita», misurata dall'efficacia dell'azione, deve confrontarsi con la «democrazia in entrata», ossia con la possibilità dei cittadini di incidere sulle decisioni e riconoscerne la responsabilità politica. Il libro spiega che

cosa significhi il problema prima di suggerire come affrontarlo.

Questa è una riflessione centrale, perché ci aiuta a capire, in modo equilibrato, come non sia metodologicamente praticabile l'alternativa tra essere pro- o contro l'Unione, tra essere euroentusiasti o euroscettici se non sovranisti. Entrambe le posizioni non sono accettabili. Non la seconda, perché senza l'Europa unita il destino degli Stati nazionali e dei loro cittadini è l'irrelevanza e la sudditanza; non la prima, perché sconta un deficit di comprensione dei fenomeni: infatti, da quando l'Europa unita non è più soltanto "mercato interno", ma vuole occuparsi, e si occupa, di questioni assai più complesse, che incidono ad esempio sui valori e sull'identità delle persone e dei popoli, allora non basta scrivere regole, ma occorre avere la legittimazione per farlo.

In questa prospettiva, persuasiva appare anche l'analisi del perché per avere... meno tecnocrazia e più democrazia nell'Europa unita, o ancor meglio, più vicinanza ai cittadini europei, a ben poco servirebbe l'eventuale incremento dei poteri del Parlamento europeo. Mancano ancora, nella misura necessaria, una sfera pubblica europea e meccanismi di responsabilità politica comparabili a quelli operanti negli Stati. Qui l'osservazione di Giovanni Pitruzzella è tanto realistica quanto lontana da ogni compiacimento sovranista: le democrazie nazionali hanno bisogno dell'Unione per ottenere risultati che da sole non conseguirebbero, mentre l'Unione ha bisogno delle democrazie nazionali perché lì si formano ancora prevalentemente il dibattito, le preferenze e il controllo degli elettori. Effettività e legittimazione non possono essere distribuite una volta per tutte fra due livelli separati; devono incontrarsi nel processo attraverso cui si decide.

4. È per questo che i capitoli VI e VII, letti insieme, costituiscono forse il contributo più originale del volume. Il primo rifiuta di trattare il «popolo europeo» come un presupposto già compiuto oppure come un'impossibilità definitiva: esistono appartenenze plurime, valori comuni e identità nazionali che non scompaiono. Il secondo traduce questa consapevolezza in un'analisi dei meccanismi istituzionali di precisione "chirurgica", da cui traspare la solida formazione costituzionalista dell'Autore. Nel Consiglio europeo siedono i vertici degli esecutivi nazionali e si formano gli indirizzi politici generali; nel Consiglio i governi concorrono all'adozione degli atti secondo le procedure dei

Trattati. Non bisogna confondere le due istituzioni, né attribuire alla prima una funzione legislativa che l'art. 15 TUE le nega. Occorre, invece, cogliere come il suo impulso politico possa mettere in moto Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, e come le scelte dei governi tornino a essere discusse e controllate nei rispettivi ordinamenti.

In questa lettura, il Consiglio europeo non è semplicemente l'ostacolo intergovernativo posto sulla strada della democrazia europea: vi entrano i governi che rispondono, nei loro sistemi costituzionali, davanti ai Parlamenti e agli elettori. Tale canale di legittimazione è certamente imperfetto. Può essere opaco, e i governi possono attribuire a Bruxelles decisioni cui hanno partecipato. Ma proprio per questo va reso visibile e irrobustito, valorizzando il lavoro dei Parlamenti nazionali prima e dopo la decisione europea. L'esame dei progetti sotto il profilo della sussidiarietà, ad esempio, può diventare occasione di indirizzo politico al governo e di interlocuzione con la Commissione. Giovanni Pitruzzella non idealizza il controllo: ribadisce la debolezza dello scrutinio sostanziale sulla sussidiarietà e l'esigenza di collegare effettivamente la posizione parlamentare a quella assunta dal governo nel Consiglio, e suggerisce una diversa lettura dei rapporti tra parlamenti nazionali e decisioni dei capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo.

È istruttivo anche il ruolo che il libro riconosce alla Commissione. Essa non è ridotta alla funzione di tecnocrazia separata dalla politica: propone, valuta, media e può comporre, in nome dell'interesse comune, posizioni nazionali divergenti. Così, fra l'impulso del Consiglio europeo, la formazione delle maggioranze o del consenso in Consiglio, la partecipazione del Parlamento europeo e il controllo dei Parlamenti nazionali, si delinea un sistema più articolato della consueta alternativa fra metodo comunitario e metodo intergovernativo. Chi studia le istituzioni europee vi trova una descrizione aderente alla loro pratica recente, senza confondere la legittimazione che esse ricevono da fonti diverse.

Il «metodo di governo euronazionale» è la proposta che dà forma a questa intuizione. Giovanni Pitruzzella ne rintraccia l'emersione nel *Next Generation EU* e, in particolare, nella *Recovery and Resilience Facility*: obiettivi generali fissati a livello europeo, piani elaborati dagli Stati, negoziato sistematico con la Commissione, approvazione e

supervisione del Consiglio, attuazione affidata alle amministrazioni nazionali, erogazioni subordinate a risultati concordati. Il piano è nazionale, e da noi è il celebratissimo PNRR, ma il procedimento e le finalità sono anche europei. Vi è dunque una vera codeterminazione, nella quale le preferenze maturate nella politica interna possono incidere sulle misure da realizzare, mentre il governo non può più presentare ogni impegno come un'imposizione anonima di Bruxelles. Trattasi di un metodo "inedito", prima del 2021, ma che non può e non deve restare episodico, visti i risultati prodotti. E questo – mi permetto di aggiungere – vale soprattutto per l'Italia, che ha saputo, *against all odds*, completare integralmente il proprio PNRR con uno sforzo davvero corale, cui hanno contribuito tutti, ma proprio tutti, e che sarebbe bene celebrare come momento di unità e collaborazione nazionale. E sul quale si dovrebbe impostare una narrazione nel merito (torno sulla necessità di far conoscere le cose per quello che sono), così contrastando velleità di contrapposizioni o di manicheismi politico-sociali che non possono avere cittadinanza quando si tratta di questioni "costituzionali" relative al futuro del paese e dell'Europa unita.

5. Il libro, peraltro, dà opportunamente conto del fatto che il "metodo" RRF/PNRR – e la logica dialogica UE/Stati membri che lo pervade – viene conservato, almeno in parte, nella prevista riforma del quadro finanziario pluriennale (QFP), sebbene senza la stessa disponibilità di risorse finanziarie. È una differenza essenziale, sulla quale il volume opportunamente insiste, e su cui torneremo brevemente anche oltre.

La parte però più stimolante per il giurista è forse il capitolo V, cui le pagine finali del libro offrono la chiave di lettura. L'Europa reagisce non perché siano spariti i limiti dei Trattati, ma perché istituzioni e Stati sperimentano usi nuovi delle competenze disponibili, riattivano clausole rimaste a lungo sullo sfondo e distinguono i vari elementi di problemi che sembravano giuridicamente indivisibili. Per la difesa, ad esempio, non è la stessa cosa parlare di una decisione operativa di politica di sicurezza, del mercato degli armamenti, di capacità produttiva industriale e del finanziamento di acquisti comuni. La scelta della base giuridica degli atti derivati, inclusi gli artt. 114, 122 e 173 TFUE nei rispettivi ambiti, può cambiare sia le possibilità di intervento sia la regola di voto.

Non è un gioco di etichette: la base deve corrispondere all'oggetto e alla finalità dell'atto, e resta sindacabile dalla Corte di giustizia. Ma è proprio questa verifica giuridica a rendere possibile l'invenzione istituzionale responsabile.

Mi pare di ritrovare qui un'esigenza sulla quale ho insistito, da ultimo occupandomi della politica di sicurezza e difesa comune: prima di dichiarare impossibile un avanzamento senza riscrivere i Trattati, occorre interrogare accuratamente il diritto vigente, distinguere le sue diverse discipline e misurare gli spazi disponibili per strumenti di finanziamento e capacità comuni. E in quest'ottica la stessa difesa europea non è liquidabile in modo sincronico («è o non è»), ma è un percorso che si compone di molteplici elementi, e può legittimare l'azione europea sulla scorta di svariate basi giuridiche e competenze anche "creative". Qui la lezione da divulgare è, se si vuole, ancora più alta, nella misura in cui, in luogo di appiattire inammissibilmente la discussione tra pace e guerra, si riescono a legittimare politiche serie quanto urgenti per la sicurezza di tutti noi, la cui necessità non può essere messa in discussione.

Dal suo angolo visuale, su questi temi Giovanni Pitruzzella guarda però a un orizzonte più ampio della difesa, e il suo contributo aggiunge una ricostruzione costituzionale dei soggetti e dei procedimenti capaci di usare quegli spazi. Il punto non è che qualunque obiettivo politico possa essere tradotto in un atto europeo; è che il giurista non deve scambiare la forza delle abitudini istituzionali per un divieto giuridico.

Lo stesso vale per l'unanimità. Il volume esamina l'impiego delle cooperazioni rafforzate come tecnica di integrazione differenziata, aperta agli altri Stati e collocata entro le istituzioni e le garanzie dell'Unione. L'esempio del sostegno finanziario all'Ucraina discusso dal Consiglio europeo del dicembre 2025 mostra il valore politico di una soluzione che consente di procedere quando alcuni Stati non intendono assumere gli stessi impegni. La cooperazione rafforzata non fa magicamente scomparire ogni condizione procedurale, né ogni limite materiale; impone anzi di verificare con attenzione competenze, autorizzazione e regime della spesa. Evita però che l'alternativa sia sempre fra unanimità di tutti e immobilità di tutti. Sotto questo profilo, la differenziazione può salvaguardare insieme la capacità di agire e il rispetto delle diverse sensibilità democratiche nazionali. Ancora una volta, dunque, la natura "creativa" del giurista aiuta l'Europa unita ad avanzare, e aiuta la politica

ad assumere scelte coraggiose senza richiedere modifiche “costituzionali”.

6. Si comprende allora perché l'invito a non subordinare ogni progresso a una grande riforma costituzionale risulti convincente. La revisione dei Trattati potrebbe un giorno essere opportuna; oggi, però, invocarla come condizione preliminare rischia di consegnare ai poteri di veto proprio il cambiamento necessario per ridurne gli effetti. Il libro propone di leggere la costituzione europea come una costituzione vivente: interpretazioni evolutive, clausole disponibili, atti fondati su basi giuridiche appropriate, controllo politico nazionale e sindacato giurisdizionale. Come mi pare di aver già abbondantemente sottolineato, si tratta di operazioni che richiedono ai giuristi rigore e, insieme, ingegno e fantasia. La creatività è preziosa se sa indicare il fondamento, i limiti e il soggetto responsabile di ciascuna scelta; altrimenti aggraverebbe il difetto di legittimazione che il libro intende affrontare.

E sempre a proposito delle numerose opzioni che l'Europa unita ci mostra di poter disporre per progredire a diritto primario invariato, particolarmente opportuna è la trattazione di quella che Giovanni Pitruzzella chiama «*integration through money*». È un'espressione felice perché obbliga a guardare oltre la forma delle competenze. L'Unione può orientare riforme e investimenti mediante risorse comuni, prestiti e condizionalità: NGEU, REPowerEU e SAFE mostrano, con differenze da non appiattare, la portata di questo metodo. Il denaro non è una mera appendice tecnica dell'atto normativo. Determina quali obiettivi sono realizzabili, come si distribuiscono oneri e vantaggi, chi assume il rischio e a chi si può chiedere conto dei risultati. Come ho avuto occasione di osservare in tema di difesa, senza risorse comuni adeguate persino una costruzione giuridicamente perfetta rischia di restare inefficace; lasciando la spesa ai soli bilanci nazionali, si accentuano le asimmetrie fiscali e la frammentazione industriale.

Detto questo, piaccia o meno temo che il denaro resti comunque un fortissimo motore dell'integrazione, e su questo giova insistere. Con ciò peraltro imponendosi riflessioni doverose sulla capacità fiscale e sulle risorse che si possono destinare all'Unione senza gravare il prelievo per i suoi cittadini, col rischio di regalare ai sovranisti argomenti più che popolari in chiave antieuropea: il libro dà conto di qualche nuova risorsa

che si è recentemente aggiunta a quelle storiche e di cui l'Unione può o potrà disporre; ma il tema di un approfondimento della dotazione del bilancio UE per consentirle di... fare cose per i suoi cittadini non può che essere meramente accennato, e richiederà un deciso aumento dello sforzo di divulgazione e di comprensione per l'Unione e per gli Stati membri.

Giovanni Pitruzzella però coglie un altro punto centrale rispetto alle risorse, e la sua analisi è particolarmente utile quando collega questa dimensione economica alla legittimazione. I fondi comuni possono rendere praticabile una politica e favorire il consenso, ma non cancellano il problema delle scelte distributive. L'indebitamento comune, le nuove risorse proprie, le condizioni cui sono subordinati i pagamenti e la qualità degli investimenti richiedono decisioni riconoscibili e controllabili. Si tratta di capire insieme chi paga, chi decide e per quali fini. Una riflessione giuridica che ignorasse la disponibilità effettiva dei mezzi, le differenze fra gli Stati e gli incentivi prodotti dagli strumenti finanziari spiegherebbe ben poco dell'Unione che oggi si sta trasformando. Su questo punto la proposta istituzionale e quella economica del volume si tengono reciprocamente.

Si potrebbe discutere se tutte le sperimentazioni recenti siano destinate a consolidarsi, o se l'espansione delle basi giuridiche elastiche possa sempre essere accompagnata da un controllo democratico sufficientemente intenso. Sono interrogativi che il libro consente di formulare con maggiore precisione, e costituiscono un motivo ulteriore per prenderlo sul serio. L'Autore non presenta una trasformazione già compiuta: ne descrive avanzamenti, arresti, contraddizioni e condizioni di tenuta. La sua fiducia nelle possibilità dell'Unione nasce dalla conoscenza e dalla rappresentazione delle sue difficoltà, non dalla loro rimozione.

7. Per questo "L'Europa in trasformazione" è un libro particolarmente consigliabile anche, e forse soprattutto, a chi non si considera euroentusiasta. Non gli chiede una professione di fede: gli offre gli strumenti per comprendere perché l'Europa abbia funzionato attraverso il diritto, dove quel modello incontri oggi i suoi limiti, come le istituzioni stiano tentando di superarli e a quali condizioni democratiche possano riuscirci. È raro trovare, in un solo volume, una

mappa accessibile ai non specialisti e una lettura così penetrante delle possibilità ancora racchiuse nei Trattati.

Ma nella sua acuta analisi dei limiti di legittimazione dell'Unione, il libro diventa strumento indispensabile anche per gli euroentusiasti, cui di fatto suggerisce l'inutilità, e anzi l'errore, nel sorprendersi, o peggio scandalizzarsi, di coloro che stentano a comprendere i vantaggi e le necessità dell'Europa unita.

Giovanni Pitruzzella mostra che la trasformazione europea è in atto, nel diritto, nell'economia e nella responsabilità politica. Tocca a tutti noi leggerla bene per poterla orientare. E tocca in particolare a noi giuristi il compito di saperla spiegare. In questo, non ho dubbi che lo scopo del libro sia stato perfettamente raggiunto.