



EDITORIALE - 20 APRILE 2022

Il contributo di Beniamino Caravita al
federalizing process europeo

di Adriana Ciancio

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania



Il contributo di Beniamino Caravita al *federalizing process* europeo

di Adriana Ciancio

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

Title: Beniamino Caravita's contribution to the European federalizing process

Sommario: 1. Caravita, “pioniere” del diritto pubblico. 2. Caravita federalista. 3. Caravita europeista. 4. Caravita ottimista. 5. Caravita realista. 6. Caravita “profeta”?

1. Caravita, “pioniere” del diritto pubblico

Non è mai facile confrontarsi con la lezione di un Maestro. E tale è stato per molti Beniamino Caravita, che dominava con non comune apertura di idee, e, altresì, notevole pragmatismo, non solo il diritto costituzionale, ma (almeno) anche il diritto comparato, che lo aveva attratto sin dai tempi della laurea in Giurisprudenza; il diritto amministrativo, che padroneggiava forte anche dell'intensa attività professionale; nonché, certamente, il diritto europeo. Era, insomma, notoriamente, un giuspubblicista a tuttotondo, eclettico e sempre avanti coi tempi; quasi, verrebbe da dire, una sorta di pioniere del diritto pubblico, per la curiosità, ed anche – se si vuole – il coraggio, con cui si avventurava su terreni di indagine in precedenza poco o nulla esplorati dalla dottrina.

Scontato, a tal proposito, il riferimento all'ambiente, ormai oggi espressamente annoverato tra i principi fondamentali, ma ancora forse scarsamente indagato dai costituzionalisti quando vedeva la luce la prima edizione del relativo Manuale¹. Analoga intuizione ne aveva più di recente sostenuto l'interesse per la riorganizzazione amministrativa di Roma Capitale² e, da ultimo, – in un'estrema sintesi, che non rende giustizia alla ricchezza dei Suoi interessi – per le problematiche di rilievo costituzionale connesse all'intelligenza artificiale e agli usi (e abusi) che se ne possono fare, in particolare nell'esercizio del potere, non solo pubblico, ma anche privato³.

E un precursore Caravita è stato certamente quando ha cominciato a guardare al processo di integrazione europea attraverso la lente di ingrandimento offerta dalle categorie concettuali classiche del diritto

¹ B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.

² B. CARAVITA, *Una legge per Roma Capitale: l'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 2008, n.22.; ID. (a cura di), *Roma Capitale*, Roma, 2010; e ID., *Rilanciare il progetto di Roma Capitale*, in *federalismi.it*, 2015, n. 12.

³ Cfr. B. CARAVITA, *Principi costituzionali e intelligenza artificiale*, in *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, a cura di U. Ruffolo, Milano, 2020, 451 ss; e anche ID., *Davanti ad un mondo che cambia chi è più pericoloso tra Trump e Zuckerberg*, in *federalismi.it*, 2021, n. 1, spec. VIII ss.

costituzionale, per quanto opportunamente adattate, in un'epoca in cui era ancora dominante la convinzione che quest'ultimo fosse prodotto normativo solo e strettamente riferibile allo Stato, sicché quel processo andava consegnato senza margini al piano del diritto internazionale.

Non per l'Autrice di queste note.

Ed è, pertanto, la comunanza di interessi su questo terreno condiviso di riflessione, che mi ha indotto ad accogliere volentieri l'invito, gradito almeno quanto foriero di commozione, a rapportarmi con tale lezione⁴, che ha costituito con il Professore Caravita prima occasione di incontro⁵ e, poi, ancora, di reiterato dialogo, pure a volte anche fortemente dialettico, ma comunque sempre fonte di inestimabile arricchimento scientifico per chi scrive.

2. Caravita federalista

L'analisi del processo di integrazione europea in Caravita si nutre della riflessione sul federalismo, condotta per anni, in prospettiva anche diacronica, nell'ambito degli studi di diritto comparato. Autore di densi contributi su questi temi⁶, Caravita rifuggiva in realtà dalla definizione tradizionale di Stato federale⁷ e, in connessione, dall'altrettanto consolidato tentativo di distinzione tra quest'ultimo tipo di Stato e quello a semplice, per così dire, decentramento politico regionale. Piuttosto, considerava entrambi i termini di quest'ultima alternativa differente manifestazione di una soluzione più generale al problema dell'organizzazione (e limitazione) del potere pubblico, che preferiva qualificare "modello federale di governo", il quale in realtà conterebbe innumerevoli espressioni, praticamente in tutti i continenti⁸. Tale modello, in particolare, si porrebbe storicamente come soluzione al problema dello "state building" alternativa a quella dello Stato nazionale, quale prodotto quest'ultimo, per così dire, "esclusivo" dell'Europa continentale dell'epoca successiva alla pace di Vestfalia. Lo Stato nazionale, dominato dall'idea di indivisibilità della sovranità, che di quel modello è tratto distintivo essenziale, infatti, presuppone un'omogeneità del corpo sociale, che non è facilmente rinvenibile quale sostrato di altre esperienze di governo al di fuori del vecchio continente, dove il problema dell'organizzazione pubblica del potere è stato di conseguenza risolto in maniera diversa e funzionale a contesti sociali caratterizzati

⁴ Il testo odierno, con l'aggiunta delle note, riproduce l'omonima *lectio* tenuta presso l'Università Sapienza in occasione del VI ciclo dei "Dialoghi sull'Europa" (Roma, 1 aprile 2022).

⁵ Il riferimento è alla presentazione da parte del Prof. Caravita del volume *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, avvenuta presso in occasione del Convegno internazionale "Unione Europea: quale unione politica?" (Roma - Sala Capitolare del Senato, 30 gennaio 2015).

⁶ Cfr., almeno, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.

⁷ Cfr. la voce di B. CARAVITA, *Stato federale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5729 ss., i cui contenuti sono stati anticipati in ID., *Federalismo, federalismi, Stato federale*, in *federalismi.it*, 2005, n. 21.

⁸ B. CARAVITA, *Reconceptualizing Federalism*, in B. Caravita, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, 138 ss.



da forte disomogeneità etnica, linguistica, religiosa, *lato sensu* culturale, quali sono tipici, in particolare, delle fasi postcoloniali, passate e recenti.

Concentrandosi, in tal modo, sul principio federale in quanto tale, piuttosto che sui suoi singoli (e diversificati) inveramenti in altrettanti contesti ordinamentali statali, Caravita ne individuava la presenza in (tutti) quei sistemi ove si coniuga, sia pur con modalità assai diversificate, un certo grado di unitarietà con significativi livelli di (necessaria) autonomia dei livelli di governo infra statali.

Dalla premessa, fra l'altro, discenderebbe l'importante conclusione che l'esperienza federale sarebbe rinvenibile anche in ordinamenti che federali non si dichiarano.

E in tale tipo di esperienza, val la pena sottolineare, resterebbe sullo sfondo la questione della sovranità, o meglio quella che pure è talora considerata (soprattutto, e naturalmente non a caso, negli studi di diritto europeo) "l'ossessione per la sovranità", che in quanto tratto distintivo tipico dello Stato nazionale, non ossessionerebbe in maniera altrettanto evidente l'organizzazione del potere in modelli di governo diversi da quest'ultimo, quale tipicamente quello federale⁹. In esso, piuttosto, la necessità di coniugare forti istanze di autogoverno con la ricerca di una sintesi unitaria darebbe sponda ad una diversa concezione di sovranità (con)divisa, da cui emerge, piuttosto, altra "ossessione", per così dire, legata in questo caso alla necessaria legittimazione democratica dell'esercizio del potere, a tutti i livelli di governo, svelando lo spostamento del baricentro della sovranità dallo Stato al popolo.

Il modello federale diviene, pertanto, la soluzione ottimale al problema di dover organizzare in forma autoritativa pubblica collettività segnate da forti istanze identitarie, associandole al governo dello Stato, preservandone al contempo un rilevante grado di autonomia, più o meno accentuato.

Ciò si riflette nell'usuale architettura istituzionale delle esperienze federali, che, in quanto (ambiscono ad essere) democratiche, per quanto con differente intonazione, esprimono – quale tratto ricorrente, sia pur non costitutivo del modello – un Parlamento articolato in due assemblee, espressive l'una degli interessi generali dell'intero ordinamento e l'altra in funzione di "stanza di compensazione" e di mediazione fra gli interessi delle diverse identità (non necessariamente territoriali, ma variamente sociali, etniche, linguistiche, religiose, ecc.) tenute insieme sotto il comune ombrello federale.

D'altra parte, uno dei tratti caratterizzanti e, come tali indefettibili, del modello federale consiste nella circostanza che due livelli di governo (e di decisione politica) abbiano competenza diretta sulla stessa collettività sociale di riferimento ove quest'ultima è fonte di legittimazione per entrambi.

⁹ Cfr. B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli "istituti tipici di un ordinamento di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato dal nostro ordinamento costituzionale"*, in *federalismi.it*, 2007, n. 22, a commento critico di Corte cost., sent. n. 106 del 2002.

3. Caravita europeista

Sulla scorta di tali premesse teoriche, è pressoché conseguenziale per Caravita rinvenire l'esperienza del modello federale nel processo di integrazione (politica) europea¹⁰, che è l'esperimento di governo (ormai non più tanto recente, a dire il vero) che maggiormente pone in crisi il paradigma della sovranità tipico dello Stato nazionale in un'epoca in cui le grandi sfide del terrorismo internazionale, del commercio mondiale, della comunicazione in rete (solo per citarne alcune) lasciano concludere che la medesima sovranità "si è prima diffusa, poi frantumata, infine disintegrata".¹¹ La conseguente necessità di riorganizzare i poteri, non solo pubblici – a questo punto – ma anche privati, ove nessuno può considerarsi più titolare esclusivo di sovranità, mentre tutti ne rivendicano, per così dire, un pezzettino, conduce ad una dinamica dei rapporti tra l'ordinamento generale ed i vari soggetti di cui esso si compone, tutti variamente dotati di autonomia e di discrezionalità di scelte nel quadro di indirizzi politici fissati altrove, che potrebbe essere plasticamente raffigurata come un sistema "di cerchi, qualche volta concentrici, altre volte parzialmente sovrapponibili e comunque diversamente tra di loro interferenti"¹². Di tale dinamica costituirebbe oggi emblematica espressione l'art. 4 TUE, in cui vengono delineati i rapporti tra UE, suoi Stati membri e rispettive autonomie locali.

Conferma della riconducibilità anche del fenomeno dell'integrazione europea entro i binari del *federalizing process* si rinviene nella presenza del tratto tipico e comune connotante ogni esperienza federale, per quanto testé rilevato. Invero, tra gli altri caratteri assolutamente peculiari, che rendono l'ordinamento europeo non assimilabile a nessun'altra organizzazione internazionale (e pongono, di conseguenza, in crisi, la possibilità di esaurirne l'analisi alla luce del relativo diritto) vi è la circostanza che esso si compone anche di fonti che sono direttamente efficaci sui cittadini degli Stati membri, oltre alle fonti dei rispettivi ordinamenti nazionali.

Ricorrerebbero, inoltre, ed *a fortiori*, anche altri elementi identificativi dell'esperienza federale, sinteticamente riassumibili nella formale distribuzione delle competenze legislative ed esecutive fra i diversi livelli di governo, sostenuta da un'adeguata allocazione di risorse finanziarie che garantisca effettiva autonomia a ciascun ordine; la definizione del quadro di tale distribuzione di competenze in atti normativi fondativi non modificabili unilateralmente da un unico ordine di governo¹³; la presenza di una Corte in funzione arbitrale, che assicura in veste nomofilattica l'uniforme interpretazione delle norme primarie dell'ordinamento federale, oltre che apprestarne garanzia di valida applicazione. Tutti elementi

¹⁰ B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 2014, n.17.

¹¹ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, II ed., Torino, 2020, 18.

¹² *Ivi*, 19.

¹³ Il punto è particolarmente approfondito in B. CARAVITA, *Constitutional revision in federal, hybrid and regional models: A comparison with the European Union*, in *federalismi.it*, 2015, n. 19.

che sarebbero presenti nell'attuale assetto dell'Unione europea nei rapporti con gli Stati membri come regolati da ultimo nel Trattato di Lisbona.

A questi dati prettamente tecnici-giuridici, Caravita aggiunge la considerazione dello storico appassionato, allorché rileva come la storia d'Europa sia sostanzialmente storia comune per tutti gli Stati membri. E sarebbe allora per una sorta di rivincita della storia che la UE, espressione del modello federale di governo, si sarebbe impiantata nel vecchio continente, culla dello Stato nazionale, quale risposta alla crisi dei nazionalismi europei, manifestatasi prepotentemente con i due conflitti mondiali. Il rafforzamento del processo di integrazione sarebbe poi cruciale per affrontare le sfide della globalizzazione che investe gli equilibri politici ed economici venutisi a creare a livello internazionale dopo la fine della guerra fredda. Equilibri, che, peraltro, oggi appaiono improvvisamente saltati come andiamo osservando in questi drammatici giorni in cui la guerra (perché le cose vanno chiamate con il loro nome!) è tornata a squassare il Vecchio Continente. Ma su questo si avrà modo di tornare.

4. Caravita ottimista

Nella ricostruzione del processo di integrazione europea in termini di *federalizing process*, Caravita, peraltro, manifesta la vena dell'ottimista. Ne dà testimonianza la raccolta sistematica dei Suoi saggi sul tema, cui si era dedicato negli anni più recenti, volta a dimostrare che in Europa c'è molta più Europa di quanto il cittadino europeo medio ne abbia percezione, ed in ogni caso che l'Europa reale è diversa, più profonda, più presente, in una parola migliore di quella percepita¹⁴. A tal riguardo, Caravita sottolinea il notevolissimo grado di compenetrazione ormai raggiunto fra l'ordinamento europeo e quello degli Stati membri, tale da consentire al primo di uscire pressoché indenne dall'esperienza, per altri versi traumatica, della cd. *Brexit*¹⁵. Invero, la sopravvivenza dell'ordinamento europeo al distacco di uno dei suoi membri – attraverso una procedura di tipo negoziale, quale sarebbe quella delineata nell'art. 50 TUE (e come pure il modello di governo federale ammetterebbe, contrariamente al distacco unilaterale, sull'onda lunga dell'esperienza delle vicende secessioniste del Quebec) – manifesterebbe, per altri versi, che l'UE sarebbe riuscita a vincere la propria e più difficile “scommessa costituzionale”¹⁶. Per Caravita infatti – in assoluta sintonia su questo punto con chi ora scrive – l'ordinamento europeo è ormai indubitabilmente costituzionalizzato¹⁷. Al di là della discussione, peraltro ritenuta sterile, sulla necessità o meno che l'UE si doti di una Costituzione formale, non vi sarebbe dubbio che l'insieme normativo costituito dai Trattati di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali assolverebbe alla funzione che svolgono le Costituzioni

¹⁴ Sin dalla prima edizione del volume *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015.

¹⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Brexit: ad un anno dal referendum, a che punto è la notte?*, in *federalismi.it*, 2017, n.16.

¹⁶ B. CARAVITA, *Secession, withdrawal and the experience of the European Union*, in *federalismi.it*, 2022, n. 4.

¹⁷ Cfr. B. CARAVITA, *Letture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi.it*, 2019, n.9, spec. 4.

democratiche degli ordinamenti contemporanei. In particolare i principi e i valori comuni, assistiti da idonee garanzie di natura sia giurisdizionale, sia politica, come viene considerata quella apprestata dall'art. 7 TUE, indirizzano il legislatore, europeo e nazionale; costituiscono strumento di interpretazione; e sono giustiziabili dinanzi a un'autorità giudiziaria, in assoluta analogia con i principi fondamentali delle Costituzioni nazionali.

Un certo ottimismo si rivela, d'altro canto, nella valutazione complessiva dell'attuale assetto istituzionale dell'UE, ritenuto confacente al modello federale, sia pur negli stadi iniziali¹⁸. In particolare, respinto il tradizionale argomento di un presunto deficit di democrazia del complessivo processo decisionale, quest'ultimo risponderebbe alle logiche federali giacché coinvolge, sia pur secondo meccanismi differenziati, che vedono ora la prevalenza del metodo intergovernativo, ora di quello comunitario, sia la rappresentanza del popolo europeo, sia le rappresentanze territoriali. In quest'ottica, viene valutata favorevolmente l'attuale articolazione del procedimento legislativo tra il Parlamento, quale sede della rappresentanza politica europea, e il Consiglio, quest'ultimo ricostruito nei termini di quella Camera Alta¹⁹, rappresentativa degli Stati membri, usualmente ricorrente negli ordinamenti ad impronta federale, secondo quanto si ricordava poc'anzi.

Parlamento e Consiglio, dunque, costituirebbero le due Camere del Legislativo europeo, laddove un organo espressione del principio comunitario, la Commissione, resterebbe depositaria della funzione esecutiva. Tale complesso istituzionale, peraltro, agisce notoriamente su impulso del Consiglio europeo – a tutt'oggi, per la sua composizione, inevitabilmente dominato dal metodo intergovernativo – identificato quale una sorta di Capo dello Stato collettivo, che nell'assetto istituzionale europeo agirebbe da “motore politico”. Infine, ma non per ultimo, la Corte di giustizia costituirebbe il sistema giudiziario comune, agendo da Corte Suprema che coinvolge al suo interno le istituzioni giudiziarie nazionali, con le quali si raccorda allorché assicura l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto europeo, sulla scorta del principio ormai acquisito della primazia di quest'ultimo, nonché del proprio monopolio interpretativo, sostenuto da quel formidabile strumento di dialogo tra giurisdizioni in cui consiste il rinvio pregiudiziale regolato dall'art. 267 TFUE.

Sull'onda lunga dell'ottimismo, pertanto, Caravita non reputava particolarmente urgente il riavvio di un vero e proprio processo costituente europeo, stimando al momento sufficiente procedere con taluni ritocchi ed aggiustamenti, più che autentici stravolgimenti, da realizzare al limite persino nei limiti dei

¹⁸ Cfr. anche B. CARAVITA, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2017, 7.

¹⁹ Cfr. B. CARAVITA, *La grande sfida dell'Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *federalismi.it*, 2012, n. 4 ss.



Trattati vigenti, sfruttandone tutte le potenzialità applicative²⁰, tra cui anche l'eventuale ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata.

5. Caravita realista

L'ottimismo non faceva comunque velo al realismo. Ed è una visione assolutamente realista, infatti, quella che considera comunque necessaria la messa a punto, anzitutto, dell'assetto istituzionale perché l'UE possa superare alcune attuali opacità di funzionamento, quando non vere e proprie disfunzioni.

A tal fine, Caravita riteneva imprescindibile porre finalmente al centro dei processi decisionali europei la politica, rinvenendo nella capacità della UE di compiere vere e proprie scelte politiche, e non meramente burocratiche, il passaggio fondamentale per l'effettivo rilancio dell'Unione²¹. Sottolineava, in conseguenza, la necessità che il Parlamento venisse collocato al cuore dei processi decisionali europei²² e, al contempo, venisse provvisto di iniziativa legislativa generale. Inoltre, richiamava l'opportunità di riunificazione delle sedi di svolgimento dei lavori parlamentari.

Non condivideva invece la prospettiva di affiancare all'attuale assemblea una seconda Camera, composta da delegati dei Parlamenti nazionali, per non correre il rischio di svuotare di peso politico la prima, ossia l'unica sede di rappresentanza diretta dei cittadini europei. Piuttosto, al fine dell'implementazione di una più matura separazione di poteri a livello sovranazionale, riteneva plausibile decongestionare il Consiglio (da ridenominare *Consiglio degli Stati* e che, nella Sua visione, secondo quanto prima ricordato, costituirebbe già la seconda camera del legislativo europeo), delle residue attribuzioni esecutive, sottraendone al contempo la presidenza alla rotazione semestrale.

Più incisiva la modifica che ventilava con riguardo ad una auspicabile unificazione della carica di presidente della Commissione con la presidenza del Consiglio europeo, al duplice, convergente fine, di attrarre nell'orbita del controllo politico del Parlamento anche quest'ultimo organo e spingere, al contempo, verso una maggiore connotazione parlamentare del sistema di *governance* europeo, se proprio non si volesse utilizzare, con riferimento al piano sovranazionale, il concetto di forma di governo.

Considerava, inoltre, condivisibili le proposte, avanzate in alcune risoluzioni del Parlamento europeo, di unificare il ruolo di commissario agli affari economici e monetari con quello di presidente dell'Eurogruppo; di riduzione del numero dei Commissari e di quello dei Vicepresidenti²³.

In questa prospettiva, consapevole che la storia europea è una storia di crisi e di rinascite, riteneva che l'erompere del Covid-19, con le misure avviate per fronteggiare le conseguenze (anche) di carattere

²⁰ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, II ed., cit., 243 ss.

²¹ B. CARAVITA, *Ivi*, 246.

²² B. CARAVITA, "Parlamentarizzare", *semplificare, razionalizzare i percorsi decisionali europei*, in *federalismi.it*, 2015, 3.

²³ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, II ed., cit., 244.

economico che ne sono scaturite, dovrebbe costituire un momento propizio da cogliere appieno anche sul terreno delle riforme dell'Unione²⁴. Guardava, pertanto, con grande attenzione all'avvio della "Conferenza sul futuro dell'Europa" (oramai di imminente conclusione), quale iniziativa comune delle istituzioni europee destinata al coinvolgimento della società civile, in vista della riapertura del dibattito sugli attuali limiti dell'unione politica europea e sugli strumenti più idonei per superarli²⁵.

Tali limiti investirebbero, oltretutto, quelle politiche dell'Unione che rappresentano al momento le più grosse sfide al processo di integrazione. Tra esse, per procedere in rapida sintesi, Caravita rinveniva anzitutto la gestione dei flussi migratori, legali e illegali; la *vexata quaestio* del ruolo da riconoscere alla concorrenza, di cui Caravita sottolineava con forza il rango di "principio costituzionale", nonostante le modifiche occorse sul punto nell'art. 3.3 del Trattato di Lisbona, e che porrebbe, pertanto, un rilevante problema di bilanciamento con il principio di solidarietà; quella che, da ultimo, considerava la necessaria "via europea" nella gestione dei "*big data*" e nella regolazione dell'intelligenza artificiale.

A parte campeggia, poi, oggi, l'altro grande tema, irrisolto, per il futuro dell'Europa, consistente nella mancanza di un autentico sistema di "difesa comune"²⁶. E, invero, dinanzi ad una unione politica europea ritenuta più presente nella vita dei cittadini europei di quanto essi stessi ne abbiano consapevolezza, Beniamino Caravita non può esimersi dall'osservare che "(s)olo la 'guerra' gli europei ancora non fanno insieme (...)"²⁷. Questa sarebbe infatti l'unica area delle relazioni internazionali che resterebbe ancora sotto il preminente controllo statale, non riuscendo a trovare "una soluzione europea", nonostante il richiamo ad una «graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione», espresso nell'art. 42 del Trattato UE per sottoporla ad una decisione del Consiglio europeo da assumere all'unanimità.

Sono pagine molto intense quelle in cui Caravita constata che su tale terreno – per quanto aspirazione antica dei padri fondatori dell'Europa, sin dal progetto di costituzione dell'abortita Comunità europea di difesa – c'è ancora poco più dello scambio di informazioni e di tecnologie, consultazioni formali e informali, progetti comuni, di cui sottolineava l'imperiosa necessità che non venissero abbandonati. Ciò nella considerazione che i focolai di crisi sono ovunque e, con la rapidità che caratterizza i tempi moderni, in breve potrebbero arrivare dovunque, anche in Europa, dove – ancora scriveva – "(l)a guerra, nelle sue tradizionali modalità, non si svolge più fortunatamente...", avvertendo, però, al contempo, dell'atteggiamento aggressivo assunto, anzitutto sui mercati, dalle grandi superpotenze, nonché delle "partite minacciose" giocate sul versante sud-orientale dell'Europa, fra l'altro, dalla Russia²⁸.

²⁴ B. CARAVITA, *Keep up the momentum, Europe! And you, Italy, too!*, in *federalismi.it*, 2021, n.12.

²⁵ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, II ed., cit., 234 ss.

²⁶ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, II ed., cit., 237 ss.

²⁷ B. CARAVITA, *Ivi*, 90 ss.

²⁸ B. CARAVITA, *Ivi*, 238.

6. Caravita “profeta”?

Beniamino Caravita anche profeta, dunque? Non, ovviamente, nel senso, primigenio, di persona che parla per ispirazione divina²⁹, ma in quello, traslato e pure di uso comune, di colui che per intuizione e acutezza di mente è in grado di anticipare gli avvenimenti futuri³⁰.

Ed, in verità, mi piacerebbe poterlo definire anche così, allorché, tra le Sue pagine, emerge una riflessione, che oggi assume un significato ancora più denso persino di quando Egli stesso osservava “che il modello federale conserva sempre un grande *appeal* per risolvere i problemi derivanti dalla volontà di mantenere l’unitarietà dell’assetto istituzionale, pur in un contesto di disomogeneità culturale e politica”, riferendosi espressamente all’ipotesi di “costruire un modello federale in Ucraina, per assicurare forme di autonomie alle province filorusse”³¹.

In questi tempi oscuri, dunque, in cui la guerra sta nuovamente funestando l’Europa geografica, l’auspicio è che la visione di Caravita, di una possibile soluzione alla crisi russa-ucraina in chiave federale per i territori che appaiono oggi maggiormente martoriati dall’orribile conflitto al quale stiamo assistendo impotenti in questi giorni, possa infine rivelarsi prospettiva di effettiva praticabilità. Per la gente così tragicamente colpita, anzitutto. Ma pure al fine di allontanare la minaccia che anche gli Stati membri dell’Europa politica si ritrovino un giorno diretti protagonisti di quelle vicende drammatiche dalle quali per tanti decenni il *federalizing process* europeo è riuscito a preservarci.

A Beniamino Caravita, nel giorno del Suo compleanno.

19 aprile 2022

²⁹ Così anche in *Treccani*, vocabolario online (*ad vocem*).

³⁰ Dal *Dizionario Sabatini Colletti* online (*ad vocem*).

³¹ B. CARAVITA, *Quanta Europa c’è in Europa?*, II ed., cit., 85.