



IN RICORDO DI BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Il 25 novembre 2021, all'età di 67 anni, è mancato prematuramente alla Sua famiglia, agli allievi, agli amici, alla comunità accademica, al foro, alle istituzioni, Beniamino Caravita di Toritto, sopraffatto dalla grave malattia contro cui lottava indomito da poco più di due anni. La scienza giuridica ha perso uno studioso dagli interessi poliedrici, un giurista illuminato, un organizzatore impareggiabile di progetti e di eventi, sempre attento ai mutamenti istituzionali e sociali, che molto spesso ha saputo anticipare. Il dolore per la perdita di Beniamino - che da anni mi onorava della Sua amicizia e mi coinvolgeva in molte delle Sue iniziative, oltre ad essere stato, fino al mio pensionamento, un prestigioso collega nel Dipartimento di Scienze Politiche de "La Sapienza", di cui era il decano - è ancora struggente. E, tuttavia, desidero unire il mio ricordo a quelli, già numerosissimi, pubblicati nell'immediatezza della scomparsa, che, opportunamente, *federalismi.it*, la rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, da Lui fondata nel 2003 – forse la prima nel settore e sicuramente la più affermata – ha [raccolto](#) nel primo numero apparso ad una settimana dalla Sua scomparsa. Cercherò di ricostruire il Suo percorso di studioso del Diritto, soffermandomi in particolare su quanto più ci univa, cioè le vicende e le prospettive del processo di integrazione europea.

Nato a Roma il 19 aprile 1954, si era laureato *cum laude* in giurisprudenza presso "La Sapienza" il 13 marzo 1977, in Diritto comparato, avendo come relatore Gino Gorla (1906-1992), le cui lezioni lo avevano affascinato. Un estratto della tesi costituisce verosimilmente la prima delle 414 pubblicazioni censite con il Suo nome nella banca dati Iris Uniroma1. Si tratta del lavoro *Riflessi delle strutture edilizie e dei «mores» su problemi concernenti le case nella giurisprudenza fra i secoli XVI-XIX (breve cenno sul secolo XX)*, pubblicato nella parte V "Monografie e varietà" de *Il Foro Italiano* (1978, V, cc. 93-112), con un asterisco nel titolo che rinvia ad una breve premessa del suo primo Maestro. Beniamino vi ricostruisce il principio della presunzione di indivisibilità che vigeva per le case di abitazione, attraverso un esame approfondito della giurisprudenza di diritto comune.

A quello studio di giuscomparazione storica nella sua anima civilistica Beniamino era rimasto affezionato, come pure è stato sempre attratto sia dalla cooperazione internazionale, avendo, da ragazzo, partecipato a progetti in Sudan nel 1978 e in Togo nel 1979 sia dal processo di integrazione europea.

Vincitore di una borsa CNR (1978-1981), che era al tempo l'equivalente degli odierni assegni di ricerca e serviva ai Maestri per vagliare le attitudini degli allievi, Beniamino cominciò a collaborare con la prima cattedra di Diritto costituzionale presso la Facoltà in cui si era laureato, tenuta da Aldo Mazzini Sandulli (1915-1984), il Suo secondo Maestro. Furono

quelli anche gli anni formativi all'estero: a Giessen, nella Germania federale (1982-1983), in Austria, a Salisburgo e a Vienna (1984) e in Francia, a Aix-en-Provence (1985-1986). Questi periodi di studio, tra l'altro, gli fecero acquisire una conoscenza perfetta del tedesco e del francese, oltre a quella dell'inglese.

Nonostante la collaborazione con il secondo Maestro sia durata il breve spazio di sei anni - in quanto Sandulli, che già nel 1983 aveva lasciato "La Sapienza" essendo stato eletto senatore nella IX Legislatura, morì improvvisamente l'11 febbraio 1984 - l'imprinting nell'attività scientifica e pure in quella professionale fu certamente intenso, come Lui stesso ha ricordato (*Quaranta anni di dialogo con A.M. Sandulli*, in *federalismi.it*, n. 24/2014, 24 dicembre 2014). Nel 1982, poi, pubblicò l'ampio saggio *Interessi diffusi e collettivi. Problemi di tutela* (in *Diritto e società*, 1982, n. 2, p. 167 ss.). Successivamente, nel giro di un biennio, dette alle stampe due monografie (*Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984 e *Corte giudice a quo e introduzione del giudizio sulle leggi. La Corte costituzionale austriaca*, Padova, 1985). Nel giugno 1985 vinse il Premio Aldo M. Sandulli, istituito dall'Accademia Nazionale dei Lincei, che poi bissò, nel 2014, nell'edizione istituita dalla famiglia e dalla Società degli avvocati amministrativisti. Tra il 1985 ed il 1988 fu assistente di studio del giudice costituzionale Aldo Corasaniti. Rientrato all'Università, vinse il concorso per professore associato (1988) e andò ad insegnare il Diritto costituzionale e il Diritto pubblico dell'economia nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia. Nel 1990, a soli 36 anni, divenne ordinario di Diritto costituzionale, sempre a Perugia, dove insegnò fino al 1997, quando venne chiamato a ricoprire l'insegnamento di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà (poi Dipartimento) di Scienze Politiche dell'Università di Roma "La Sapienza. Docente appassionato, come pochi altri abbia conosciuto, impartiva, sempre alla Sapienza, i corsi di *Governance* multilivello delle politiche pubbliche e di Diritto dell'informazione e ha altresì insegnato Legislazione ambientale presso il *Collège d'Europe* di Bruges (1992-1993) e Diritto costituzionale presso la L.U.I.S.S. "Guido Carli" di Roma (2005-2013). È stato anche Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università telematica internazionale "UniNettuno", ove pure ha insegnato il Diritto costituzionale.

Unitamente alla docenza universitaria, Beniamino ha svolto sempre l'attività forense (avvocato dal 1981, cassazionista dal 1992), seguendo una lunga tradizione familiare in quanto l'omonimo nonno era stato avvocato distrettuale dello Stato a Napoli e avvocati erano pure i genitori, Francesco e Olivetta. Nel 1981 risultò primo classificato alla Conferenza dei Giovani Avvocati del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma e, nell'occasione, tenne una magistrale conferenza su Calamandrei (poi pubblicata con il titolo *Il principio di legalità tra legge e Costituzione in Piero Calamandrei*, in *Diritto e Società*, 1982, pp. 523-536). È stato un avvocato di successo ed ha esercitato davanti alla Corte Costituzionale, alla Corte di Cassazione, al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti, alla Corte EDU e alla Corte di Giustizia dell'UE, oltre ad essere stato particolarmente attivo pure in sede arbitrale.

Giurista dotato di profonda cultura e capace di costruzioni teoriche ineccepibili, aveva pure la straordinaria capacità di formulare proposte estremamente pragmatiche e concrete, perfette per inserirsi nel discorso costituzionale o legislativo. Ciò lo rese un prezioso interlocutore del Parlamento, del Governo e delle Regioni nonché di organismi sovranazionali. Innumerevoli sono state le occasioni in cui è stato audito dalle Camere, come pure dal Parlamento europeo. È stato chiamato anche a prendere parte a svariate commissioni ministeriali, tra cui meritano di essere ricordate, agli inizi degli anni Novanta, la Commissione nominata dal Ministro della Funzione Pubblica, Sabino Cassese, per la riorganizzazione del Ministero dell'Ambiente e la Commissione, nominata dal Ministro

dell'Ambiente Valdo Spini, per la redazione di una legislazione generale in materia di ambiente. Il diritto dell'ambiente, infatti, è stato un'area di indagine da lui prediletta e su cui ha fornito, oltre a saggi pregevoli, pure un notissimo manuale (*Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, poi *Diritto dell'ambiente*, curato con L. Cassetti e A. Morrone, Bologna, 2016). Nel 2013 è stato membro della Commissione per le riforme costituzionali nominata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta.

Beniamino e l'integrazione europea, dicevo all'inizio. Per Lui la fascinazione per l'Europa è stata immediata. Infatti, tra le sue primissime pubblicazioni figurano *Il dibattito sulla unificazione europea nelle riviste giuridiche*, in *Democrazia e diritto*, 1978, pp. 701-711, seguita l'anno successivo da ben tre lavori, uno dedicato alla Corte di giustizia (*La Corte di giustizia e l'unificazione europea*, in *Il Comune democratico*, 1978, pp. 68-75) e due dedicati al Parlamento europeo, altro Suo grande interesse intellettuale, come provano pure le curatele dei quattro volumi dedicati alle elezioni del 2004, del 2009, del 2014 e del 2019.

I saggi dedicati all'Unione europea sono una cinquantina in poco più di quarant'anni di attività, con un innegabile incremento negli ultimi due lustri. I temi trattati sono molteplici e spaziano dall'organizzazione del Parlamento europeo, ai referendum sui poteri dell'istituzione parlamentare, al rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'UE, all'uso delle lingue, ai rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, alle immunità dei parlamentari europei, al sogno europeo di fronte al sogno americano, alle trasformazioni costituzionali nel *federalizing process* europeo, al diritto *antitrust* e alla *Brexit*. La pluralità degli argomenti trattati ed il numero dei contributi dimostrano, all'evidenza, che non si tratta davvero delle incursioni di un costituzionalista nel territorio dei comunitaristi, come Lui continuava a chiamarci, anche se poi esaudì la mia preghiera di sostituire l'aggettivo "comunitario" con "europeo" nella testata *federalismi.it*.

Era, invece, l'intento, sicuramente condivisibile, di applicare al diritto europeo le tradizionali categorie del diritto costituzionale, come risulta da *Quanta Europa c'è in Europa. Profili di diritto costituzionale europeo* (Torino, 2015), sottotitolo modificato in *Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, nella seconda edizione (Torino, 2020), uscita nel pieno della pandemia. Non è un semplice aggiornamento ma un volume praticamente raddoppiato nel numero delle pagine e, conseguentemente, in quello degli argomenti trattati; un'opera-compendio del pensiero di Beniamino sui principali profili costituzionali dell'Unione europea.

L'idea di fondo del libro, in entrambe le edizioni, è che in Europa c'è molta Europa, molta di più di quanta ne immaginiamo. L'Europa reale è diversa, più profonda, più presente e migliore dell'Europa percepita, sia sotto il profilo della qualità che sotto il profilo della quantità. Il diritto europeo, infatti, disciplina ormai innumerevoli aspetti della nostra vita associata: l'Europa è principi e valori comuni, è interpretazioni comuni, è storia condivisa che accomuna realtà istituzionali che faticosamente – l'Europa è stata la culla degli Stati nazionali – si mettono insieme in un percorso lungo e difficile, ma necessario, per superare lo Stato nazionale e creare una struttura di tipo federato.

Il volume è suddiviso in tre parti, a loro volta distribuite in 22 paragrafi. La prima parte, rubricata "Federalismo, federalismi, modelli federali" (parr. 1-10), che riproduce un capitolo precedentemente contenuto nei *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale* (2 ed. Torino, 2009), si propone di compiutamente comparare, da un lato, i processi federali intervenuti negli ultimi ottant'anni in un mondo talmente globalizzato da far retrocedere il parametro della sovranità statale e, dall'altro, il processo di integrazione europea.

A quest'ultimo modello è consacrata la seconda parte del volume (parr. 11-17). La tesi portante, già formulata nella edizione del 2015, è che "occorre mettere insieme un'analisi

diacronica, che ci dica quanta unità e quanta divisione c'è stata e c'è nella storia dell'Europa; un'analisi assiologica, chiedendoci se esistano valori comuni ai popoli europei; un'analisi di stretto diritto costituzionale, ponendoci la domanda se esistano strumenti giuridici per garantire a livello europeo il rispetto dei valori comuni, se si possano utilizzare le tradizionali categorie del diritto costituzionale nazionale a livello europeo, e se si possa parlare di una forma di Stato europea, di una forma di governo europea, di un sistema delle fonti europeo". I temi trattati sono quelli centrali del diritto costituzionale dell'Unione, dai valori comuni e le loro garanzie costituzionali, alla revisione dei trattati, dall'*acquis communautaire* alle procedure legislative nell'Unione europea, al ruolo della Corte di giustizia nel sistema complessivo, con pagine molto intense sui rapporti con le Corti supreme e in specie con la Consulta.

Nella terza parte, denominata "Temi e sfide del processo di integrazione", (parr. 18-22), Beniamino esamina alcuni dei problemi che oggi appaiono più significativi in ambito europeo. *In primis*, la risposta europea alle migrazioni legali e illegali, per la quale auspica ragionevoli regole comuni, che disciplinino le modalità di aiuto *in loco*, di ingresso, di ricollocazione e di circolazione dei migranti, superando le resistenze, gli egoismi ovvero le difficoltà organizzative degli Stati membri. Vengono, poi, i temi a lui cari, della tutela della concorrenza tra principi europei e disposizioni nazionali, dell'intelligenza artificiale, della *Brexit* come scommessa costituzionale dell'Unione, scommessa che considera vinta in quanto l'Unione ha superato la sfida più difficile, che è stata quella della secessione.

Il volume si chiude con proposte operative sulla futura *governance* dell'Unione, che costituiscono la rielaborazione delle idee avanzate nell'audizione sulla conferenza per il futuro dell'Europa, svolta il 4 dicembre 2019 davanti alla Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo. Vi si affrontano i temi della definizione territoriale dell'Europa, della difesa comune dell'Europa, si critica un certo "sovranismo miope e fuori tempo", che, attaccando l'Europa in nome del recupero di micro-sovranià nazionali, regionali, locali, rischia di consegnare il continente a nuovi colonizzatori ovvero di rilanciare modelli di Europa che la storia ci ha insegnato non essere i migliori. Vi si ritrova *in toto* il Beniamino attento al fenomeno dell'integrazione europea, pervasivo del diritto costituzionale, come quando afferma che non è più possibile spiegare il sistema delle fonti del diritto, senza tener conto delle fonti europee, che non si può parlare di libertà senza tener conto delle pronunce della Corte di giustizia UE e della Corte EDU, che non si può ricercare il fondamento delle autorità indipendenti all'interno degli ordinamenti nazionali, senza comprendere che ciò che conta per la loro legittimazione è il rapporto con la Commissione europea e con le autorità europee nel quadro dell'attuazione del diritto UE; che, infine, non è possibile discutere di politiche economiche senza tener conto del quadro di compatibilità europee.

Pagine molto intriganti sono quelle prospettive dedicate al processo decisionale, che coinvolge, su impulso di una sorta di Capo di Stato collettivo (il Consiglio europeo) e secondo le modalità decise e organizzate dall'esecutivo europeo (la Commissione, legata da un rapporto fiduciario con il Parlamento), il luogo della rappresentanza politica (il Parlamento) e il luogo della rappresentanza dei territori (il Consiglio), tutti sotto il controllo di una Corte suprema autonoma e indipendente: è il modello, adattato alla nostra storia e tradizione, di tutte le organizzazioni di tipo federale.

Beniamino vi suggeriva con forza che il Parlamento europeo riprenda il centro del sistema politico, che gli venga riconosciuta l'iniziativa legislativa, sottraendone il monopolio alla Commissione, prima in via di prassi e mediante accordi interistituzionali e successivamente attraverso la modifica dei trattati. Non gli sembrava invece assolutamente convincente l'idea che la seconda Camera del Parlamento europeo debba essere costituita,

non già dalle rappresentanze dei governi nazionali, bensì da delegazioni dei parlamenti: e infatti una seconda Camera composta dai rappresentanti dei popoli nazionali si porrebbe inevitabilmente in contrasto – già sotto il profilo teorico – con la Camera rappresentativa del popolo europeo e si acuirebbe così la sostanziale delegittimazione dell'organo rappresentativo europeo. Riteneva che il Consiglio, da denominarsi “Consiglio degli Stati”, seguendo il modello svizzero, dovesse avere un proprio presidente sottratto alla rotazione semestrale, che operasse come una vera e propria Camera alta, con competenze prettamente legislative e di controllo. Considerava condivisibili le proposte formulate dal Parlamento europeo circa la riduzione del numero dei Commissari (secondo l'originaria formulazione dell'art. 17 TUE); circa la unificazione del ruolo del commissario agli affari economici e monetari con quello di presidente dell'Eurogruppo; come quelle concernenti la riduzione del numero dei vicepresidenti e l'unificazione delle sedi del Parlamento.

Beniamino difendeva anche – e sul punto non sono mancati tra noi confronti di idee anche vivaci – la prospettiva di unificazione del presidente della Commissione e di quello del Consiglio europeo, operazione che, al di là delle valutazioni di immediata praticabilità politica, avrebbe spinto a Suo parere verso una maggiore parlamentarizzazione del sistema istituzionale e della stessa forma di governo europea e avrebbe anche potuto far ipotizzare, in prospettiva, un rapporto di sindacato e di controllo parlamentare pure nei confronti del Consiglio europeo.

Alle tematiche europee Beniamino avrebbe potuto ancora apportare il beneficio della Sua scienza e della Sua competenza. Non a caso aveva fortemente voluto il PRIN 2017 proprio sul Suo tema prediletto “Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo” e, come *principal investigator*, aveva raccolto un gruppo di studiosi di Roma Sapienza, Milano Statale, Bologna e Torino, che comprende pure giuristi, economisti, storici, sociologi e politologi (si veda la presentazione e la descrizione del progetto di ricerca nell'altra sua recente realizzazione, l'EUblog.eu, 1 gennaio 2021).

Nel 2020 gli era stata conferita una cattedra Jean Monnet *ad personam* sul tema “*European Path of Artificial Intelligence*”, il Suo più recente interesse di studio, che si collegava al correlato progetto su “*Social network, formazione del consenso e istituzioni politiche*”. Nell'ambito della detta cattedra aveva già progettato numerose iniziative, come la *call for papers* rivolta agli studiosi di tutte le nazionalità su questioni inerenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni, il sistema elettorale europeo, le presidenze dell'UE, la democraticità e trasparenza della *governance* europea e i rapporti interistituzionali, oltre a collaborazioni interdisciplinari, pure con studiosi delle c.d. scienze dure, in particolare sulle applicazioni dell'intelligenza artificiale nell'ambito della giustizia.

La scomparsa di Beniamino ci ha privato della Sua presenza. Resta però il Suo grande lascito ideale e culturale. I Suoi allievi e i Suoi amici, uniti nella grande famiglia di *federalismi.it*, sono chiamati ad onorarlo nelle forme opportune.

CARLO CURTI GIALDINO