

Rivista N°: 3/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 12/09/2014

AUTORE: Adriana Ciancio*

NUOVE STRATEGIE PER LO SVILUPPO DEMOCRATICO E L'INTEGRAZIONE POLITICA IN EUROPA. RELAZIONE INTRODUTTIVA**

1. Premessa. – 2. Problemi della rappresentanza. – 3. Deputati indipendenti ed efficienza del Parlamento. – 4. Comunicare l'Europa ai cittadini europei. – 5. Diritti sociali e nuove istanze di tutela per il cittadino-consumatore. – 6. Verso una giustizia costituzionale europea?

1. Premessa

Il Progetto “*Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*”, come rivela nell'intitolazione, ha lo scopo di elaborare, attraverso la riflessione scientifica condotta in chiave interdisciplinare, proposte per approfondire il nesso tra i termini (democrazia ed integrazione) di quella che appare oggi un'endiadi cruciale per il futuro dell'Unione europea.

Non pare revocabile in dubbio, infatti, che ancora oggi uno dei principali fattori di attrito, che intercetta, rallentandolo, il processo di integrazione politica nell'UE sia in buona parte da individuare nel suo insufficiente tasso di sviluppo democratico¹.

Sotto il profilo fattuale, se ne trae indiretta conferma anche dai risultati dell'ultima tornata elettorale per il rinnovo dell'Europarlamento, che ha segnato un indubbio successo di forze politiche, in senso lato, “euroscettiche”, dando vita – come era stato, peraltro, ampiamente preannunciato² - ad un'Assemblea attraversata da un forte vento antieuropeista³, che

* Associato di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Catania.

** In corso di pubblicazione nel Volume, a cura di Adriana Ciancio, “Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa”, per i tipi di Aracne, Roma.

¹ Sul “nuovo” significato, che sarebbe da attribuire oggi all'idea di deficit di democrazia nell'UE cfr. A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. MANZELLA – N. LUPO, Torino, 2014, p. 5 ss.

² Le indicazioni in tal senso nei mesi precedenti le elezioni erano state molteplici: dalle sollecitazioni ad abbandonare l'euro da parte di numerose forze politiche, non solo italiane, che hanno fatto della controversa pro-

spira, per così dire, sulla più usuale divaricazione tra popolari, socialdemocratici e liberali, cui vanno aggiunti ancora i verdi e la sinistra radicale, volendo citare i raggruppamenti tradizionalmente presenti all'interno del PE⁴. A ciò si aggiunge il dato sull'astensionismo, pure registrato in percentuale consistente in taluni Paesi dell'Unione, soprattutto di più recente acquisizione⁵, che testimonia una diffusa percezione dell'UE come fenomeno distante dal corpo elettorale, che pertanto palesa, anche attraverso l'assenza dalle urne, il proprio disinteresse, se non vera e propria ostilità, verso una realtà che sente quantomeno estranea.

La multiforme avversione (di destra e di sinistra, nazionalista e/o populista) al fenomeno dell'integrazione, che ha trovato espressione nel voto (ovvero nel non-voto) affonda le proprie radici in circostanze abbondantemente note, che non richiedono, pertanto, oggi di venir ripercorse, se non in estrema sintesi. Invero, la profonda differenza tra l'attuale condizione socio-economica dei Paesi (per lo più) del Sud e quelli del Nord Europa interseca il complesso rapporto tra Stati dentro e fuori l'Eurozona, laddove, tra i primi, taluni hanno fruito degli strumenti di salvataggio finanziario adottati in deroga all'originario divieto di *bail-out* posto dal Trattato di Lisbona⁶, mentre, tra i secondi, alcuni non hanno mai inteso farne parte (Gran Bretagna, *in primis*, che oltretutto rivendica con sempre maggiore insistenza una restituzione di sovranità), ed altri, che pure in passato avevano spinto sull'acceleratore dell'adesione all'euro, sono tuttora in fase di forte crescita (ad esempio la Polonia, economicamente a traino della Germania), sicché guardano ormai con perplessità alla prospettiva di ingresso nella "moneta unica", per la situazione di grave sofferenza economica-finanziaria di Stati che, appunto, ne fanno già parte.

È, però, altresì noto che l'integrazione europea ha sempre tratto linfa dalle situazioni di crisi: così era già accaduto con la firma dell'originario Trattato di Roma, elaborato nelle condizioni di grave depressione in cui versava il vecchio continente dopo la fine della seconda Guerra mondiale, e analogamente si era verificato dopo il crollo del muro di Berlino ed il superamento della contrapposizione Est-Ovest con la stipulazione di Maastricht, sicché non sorprende che l'obiettivo dell'integrazione politica possa riprendere vigore nel momento attuale, a condizione di superare il richiamato scetticismo con cui i popoli dell'Europa mostrano

spettiva di riconsegnare agli Stati la sovranità quantomeno monetaria uno dei cavalli di battaglia della propria campagna elettorale; alle ancora recenti elezioni amministrative francesi, che avevano già registrato un indubbio successo del partito della destra ultraconservatrice e nazionalista, per definizione contraria al processo dell'integrazione europea. Criticamente, sulla proposta di abbandonare la moneta unica, cfr., *ex multis*, l'articolo-appello *Uscire dall'Euro, una tentazione pericolosa*, apparso su "Il Corriere della sera" il 9 aprile 2014, a firma L. Bini Smaghi e altri.

³ Come preannunciato anche da A. MANZELLA, *Quei segnali per l'Unione*, in "La Repubblica" del 10-02-2014.

⁴ Più ampiamente, in argomento, A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) Europeo*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 11, p. 1 ss.

⁵ Per ulteriori considerazioni al riguardo, espresse "a caldo" della diffusione dei risultati elettorali, cfr., fra gli altri, O. MASSARI, *Un terremoto elettorale e politico? No e sì*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 11.

⁶ Cfr., almeno, F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Riv. AIC*, 2013, n.2, p. 1 ss.; e E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, 2013, p. 58 ss., in particolare 66 ss.

di guardare al fenomeno dell'integrazione, dovuto in buona parte, proprio a quello che - con espressione forse ormai abusata, ma sicuramente ancora appropriata - viene comunemente definito il "deficit democratico" dell'Unione europea⁷, cui solo in parte si è da ultimo ovviato, sotto il profilo del diritto primario, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e le nuove norme sul funzionamento dell'Unione.

Invero, per quanto notevoli progressi siano stati compiuti rispetto ai precedenti Trattati, fondamentalmente a seguito del rafforzamento del ruolo del Parlamento⁸ - unica istituzione europea, conviene ricordare, a diretta legittimazione democratica e quindi rappresentativa dei cittadini⁹ - è a tutti noto che il dilagare della crisi finanziaria in Europa ha condotto, per altri versi, a una sorta di emarginazione di esso dai circuiti decisionali¹⁰, a seguito dell'intensificazione del metodo intergovernativo, di recente infittito anche per effetto della istituzionalizzazione dei cd. *Eurosummits*¹¹, e più in generale a causa del rafforzamento delle sedi, per così dire, "tecnocratiche" di decisione, per lo più prive di legittimazione democratica e di dubbia compatibilità con lo stesso diritto dell'Unione¹².

2. Problemi della rappresentanza

Ne soffre la stessa rappresentanza politica europea, laddove viene anzitutto da chiedersi se e in che termini sia possibile declinare con riferimento ad un ordinamento complesso

⁷ Cfr., per tutti, J. HABERMAS, *La nuova Europa in quattro mosse*, in "La Repubblica" del 07-02-2014. Ma già in precedenza ID., *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 369 ss.

⁸ In particolare attraverso l'estensione della procedura di codecisione, ormai assunta a "procedura legislativa ordinaria" (art. 289, par. 1 TFUE) e la previsione di numerose occasioni di controllo politico, principalmente nei confronti della Commissione (nomina del Presidente, potere di censura, svolgimento di interrogazioni), che oltretutto annualmente è tenuta a presentare al primo una relazione generale sull'attività dell'Unione (art. 249, par.2 TFUE), oltre a relazioni specifiche su singoli settori, ma anche rispetto ad altre istituzioni (interrogazioni al Consiglio, all'Alto rappresentante per gli affari esteri e persino alla BCE, nonostante il carattere di assoluta indipendenza di essa). Inoltre il Parlamento partecipa alla formazione e approvazione del bilancio ai sensi degli art. 314 ss. TFUE. Sulle competenze del Parlamento dopo il Trattato di Lisbona cfr., almeno, C. FASONE - N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012, p. 329 ss.; L. GIANNITI - L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 41 ss.; e, tra le trattazioni manualistiche di diritto europeo, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 2 ed., Bari, 2010, p. 126 ss.

⁹ Così adesso l'art. 14, par. 2 TUE, laddove l'art. 10, par. 2 del medesimo Trattato ribadisce che i cittadini europei sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento.

¹⁰ Rileva come la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni abbia frenato l'ascesa cui sembrava destinato il PE dopo Lisbona, A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2013/4, p. 963, al quale il Parlamento appare ancora come "il vertice debole del triangolo istituzionale" europeo. Di segno contrario le conclusioni di A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., p. 13 ss.

¹¹ EUCO 52/11 par.1.7 e art. 12 TSCG.

¹² La sottolineatura del rafforzamento del metodo intergovernativo a scapito delle procedure parlamentari è espressa, tra gli altri, da P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 23, p. 6 ss.

e di persistente difficile inquadramento teorico come quello dell'UE concetti che pure appartengono alle categorie giuridiche classiche. Invero, si evidenzia non solo la problematica e-nucleazione del "rappresentato", mancando ancora un vero e proprio popolo europeo, che vada oltre la somma dei singoli cittadini dell'Unione, ma persino la difficoltà di discorrere in senso proprio, secondo la teoria generale del diritto, del "rappresentante", nonché di individuare ciò che viene ad essere rappresentato, ossia quali siano le categorie di interessi di cui finiscono per farsi effettivamente carico gli Europarlamentari¹³, in quanto è già la stessa nozione di rapporto rappresentativo, che, trasposta a livello europeo, mostra segni di tensione per la persistenza di alcuni grossi nodi, che tardano ad essere sciolti.

Uno dei più consistenti, sul quale quindi si è indotti a insistere¹⁴, riguarda l'inattuato consolidamento di un sistema strutturato e stabile di partiti politici di livello genuinamente europeo¹⁵, in modo da poter definitivamente sottrarre le campagne elettorali e, più radicalmente, l'intera gestione delle elezioni europee ai partiti politici nazionali, cui finora sono rimaste sostanzialmente affidate¹⁶, i quali oltretutto non sempre si impegnano su problemi di respiro europeo, spesso rendendo l'agone elettorale terreno di ulteriore confronto per misurare i reciproci rapporti di forza in vista delle successive elezioni sul piano nazionale o comunque interno¹⁷.

Nonostante una spinta in avanti nella direzione auspicata in anni recenti sia giunta dalle norme sullo "Statuto ed il finanziamento dei partiti politici europei"¹⁸, manca ancora a livello europeo quella forma di "cerniera" tra cittadini e istituzioni, in cui tradizionalmente si risolvono i partiti, che serva a far maturare la volontà politica dei primi ed a convogliarla nelle sedi istituzionali, ponendosi in particolare come la piattaforma politica per la costituzione dei gruppi all'interno del Parlamento. E ciò nonostante negli ultimi tempi alcuni segnali positivi nel senso di un deciso salto di qualità nel processo di inveroamento del sistema partitico europeo siano giunti, sotto il profilo fattuale, dalle candidature uniche alla Presidenza della Commissione, maturate nei mesi precedenti l'ultima elezione del PE fra i partiti che si riconoscono nelle grandi famiglie politiche europee, quali sintomo di politiche transnazionali condive¹⁹.

¹³ A tali questioni è stato dedicato il primo Seminario del Progetto, intitolato "Problemi della rappresentanza" (Catania, 25/10/2013).

¹⁴ In argomento sia consentito richiamare le più ampie considerazioni già svolte in A. CIANCIO, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2009, ora in A. CIANCIO, *Persona e "Demos". Studi sull'integrazione politica in Italia e in Europa*, Torino, 2010, p. 235 ss.

¹⁵ In generale sul tema v. anche V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rass. Parl.*, 2002, p. 943 ss.; e G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2008, p. 609 ss.

¹⁶ Sul punto, da ultimo, M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 29 ss.

¹⁷ Più diffusamente in proposito, se si vuole, di recente anche A. CIANCIO, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni?*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 11, p. 4 ss.

¹⁸ In proposito può leggersi ancora A. CIANCIO, *I partiti politici europei*, cit., p. 255 ss.

¹⁹ Lo sottolinea anche A. MANZELLA, *Quei segnali per l'Unione*, cit.

Peraltro, che la piena attuazione del principio democratico passi dal consolidamento dei partiti europei è nella consapevolezza delle istituzioni dell'Unione, che di recente hanno posto nuovamente attenzione al tema con la redazione di un ulteriore Regolamento sullo statuto ed il finanziamento²⁰, il cui tratto saliente consiste nella possibilità per le formazioni politiche che rispondano ai requisiti prescritti di ottenere, previa registrazione presso il Parlamento, una vera e propria personalità giuridica di diritto europeo, con il relativo *status* comune²¹. L'intento della nuova disciplina è palese: con l'attribuzione di uno statuto unico basato sul diritto dell'Unione si vuol favorire l'autonomizzazione dei partiti europei dalle forme giuridiche nazionali, che ne hanno finora condizionato la struttura, definendone i limiti, e poter così far decollare effettivamente un sistema di partiti europei²², che permetta ad essi di assolvere al ruolo attribuito ormai da tempo dai Trattati, di contribuire "a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione"²³.

Altro grosso nodo irrisolto, che intercetta la sostanza del rapporto rappresentativo, collegandosi strettamente al primo, riguarda la persistente carenza di una procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo, nonostante gli auspici da lungo tempo formulati²⁴, poi espressi negli atti normativi²⁵, che, però, dal punto di vista della realizzazione concreta, non sono andati oltre la formulazione di alcuni generalissimi principi comuni, accolti nelle singole leggi nazionali²⁶, tra i quali il principale concerne l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale²⁷.

Tuttavia si è ancora lontani dal giungere a presentare liste uniche di candidati per tutti gli elettori europei, individuati sulla base di programmi politici comuni ed eleggibili sulla base di una procedura elettorale uniforme sull'intero territorio dell'Unione²⁸.

Ciò riverbera sulla rappresentanza politica europea, ed a cascata persino sulla stessa efficienza del Parlamento, nel senso che la persistente, forte dipendenza dei deputati dai partiti nazionali che li hanno candidati, promuovendone l'elezione, fa sì che essi tutt'oggi siano tentati di farsi carico degli interessi dei singoli Stati piuttosto che di quelli generali dell'Unione, rallentando così il processo di integrazione, per il prevalere, sovente, dei rispet-

²⁰ Approvato definitivamente dal Parlamento il 16 aprile 2014 e destinato ad entrare in vigore il 1 gennaio 2017. Sul tortuoso iter che ha condotto al varo del nuovo Regolamento cfr. M. R. ALLEGRI, *Democrazia, controllo pubblico e trasparenza dei costi della politica*, in *Federalismi.it*, 2014, n.9, p. 9 ss.

²¹ Più in dettaglio sui contenuti delle nuove norme G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione Europea: discipline a confronto*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 6, p. 2 ss.

²² Considera ormai tramontata l'ipotesi S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 15.

²³ Art. 10, par. 4 TUE (già art. 191, 1 co. TCE). Ma v. anche art. 12, par. 2 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²⁴ Così, per tutti, già G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 175 ss.

²⁵ Da ultimo in tal senso l'art. 223, par. 1 TFUE.

²⁶ Sinteticamente riportate nell'articolo *Proporzionale, preferenze, liste. Ecco i 28 sistemi elettorali dell'Unione*, in "Il Sole 24 ore" del 29 marzo 2014. In argomento cfr. S. SASSI, *op. cit.*, p. 33 ss.

²⁷ Cfr. le decisioni CE n. 772 del 2002 ed Euratom del 25 giugno e 23 settembre 2002.

²⁸ Considerazioni non dissimili, di recente, esprime J. HABERMAS, *La nuova Europa in quattro mosse*, cit.

tivi tornaconti nazionali rispetto ad una progettazione politica di respiro autenticamente europeo. E ciò a dispetto della circostanza che il Parlamento sia l'unica istituzione europea in cui la rappresentanza sia articolata sulla base delle affiliazioni ideologiche e non della provenienza territoriale dei propri componenti.

La considerazione, unita all'altra sulla "forza" tradizionalmente espressa a livello europeo dalle *Lobbies* e dai gruppi di pressione e sulla capacità di questi ultimi di condizionare i processi decisionali²⁹ attraverso canali differenti ed alternativi a quelli usuali delle democrazie rappresentative³⁰, conduce, richiamando quanto sopra anticipato, ad intravedere una sorta di "scivolamento" della rappresentanza politica europea dalle categorie generali del diritto pubblico verso approdi che sembrano più assimilabili alla rappresentazione degli interessi particolari di stampo civil-privatistico.

3. Deputati indipendenti ed efficienza del Parlamento

Sulla base di tali premesse la riflessione quasi naturalmente, per così dire, si sposta sui temi connessi all'organizzazione del Parlamento³¹, tuttora incentrata sulla presenza e sul ruolo determinante di quelle tradizionali figure associative interne che sono i gruppi parlamentari³², i quali, oltre a rivelarsi fondamentali nella determinazione dei lavori, siccome solitamente accade nei Parlamenti nazionali, all'interno del PE rivelano la loro particolare forza politica³³ allorché – invertendo il più usuale rapporto che vi è tra gruppi e partiti nelle Assemblee rappresentative nazionali, ove i primi per lo più costituiscono la "*longa manus*" dei secondi - essi hanno rappresentato e continuano, in un certo senso, a rappresentare il "punto di emersione" delle forze politiche di dimensione sovranazionale³⁴. I partiti europei, agli albori della loro formazione, germinano, infatti, dai raggruppamenti tra gli europarlamentari provenienti da partiti nazionali politicamente affini, considerato oltretutto che - a tenore del Regolamento generale dell'Assemblea (art.30) - tra le condizioni per la formazione dei gruppi vi è la condivisione di "affinità politiche", di cui la giurisprudenza europea ha da tempo affermato

²⁹ Cfr. S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012, p. 95 ss.

³⁰ Nel medesimo senso già T.R. BURNS – S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, n. 47, p. 419 ss., i quali ritengono che l'Unione darebbe vita ad una democrazia delle organizzazioni degli interessi diversa dal modello di democrazia rappresentativa fondata sui partiti a causa della forza particolarmente accentuata assunta dalle *Lobbies* a livello europeo.

³¹ A tali problematiche è stato dedicato il Seminario "*Deputati indipendenti ed efficienza del Parlamento*" (Catania, 29/11/2013).

³² In generale sul tema sia consentito rinviare alle più ampie riflessioni svolte in A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, *passim*.

³³ Cfr. C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 332 ss.

³⁴ Cfr., volendo, A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Pol. Dir.*, 2007, p. 153 ss. Al riguardo M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo*, cit., p. 8 ss. mette, peraltro, in luce come in anni più recenti siano pure apparse a livello europeo nuove formazioni politiche senza corrispondenza con raggruppamenti all'interno dell'Assemblea parlamentare.

il carattere cogente, poiché solo la riunione dei deputati sulla base di un programma ideologico comune, per quanto generico e non eccessivamente stringente, permetterebbe, se sommata all'altro requisito inerente la cd. transnazionalità, di trascendere i particolarismi politici locali e promuovere effettivamente l'integrazione cui mirano i Trattati³⁵.

Invero, la richiamata affermazione del Giudice europeo aveva preso le mosse dalla contestazione, ormai non più recente, condotta da un gruppo (denominato "*Gruppo tecnico dei deputati indipendenti*"), che aveva preteso di negare apertamente ogni affinità politica tra i propri componenti³⁶, ad imitazione, dunque, del gruppo misto presente nell'ordinamento italiano, ma ignoto a quello europeo, allo scopo di reagire alle limitazioni di diritti e di possibilità cui andavano incontro nei fatti i deputati cd. indipendenti, altra figura, che - sul modello del parlamentarismo francese - è pure presente all'interno del PE.

Tali preoccupazioni hanno in fine trovato eco nell'organizzazione interna dell'Assemblea per altra via, con la previsione nel Regolamento generale dell'Assemblea (art. 33) di appositi, rafforzati stanziamenti di personale e di budget a carico del bilancio del Parlamento per i deputati "non iscritti". Per quanto con evidenza elaborata con l'intento di superare le censure di discriminazione a danno dei parlamentari indipendenti di cui - come accennato - in passato era stata tacciata l'organizzazione parlamentare, la disposizione presenta, tuttavia, un risvolto negativo nella misura in cui si presta, sia pur indirettamente, ad agevolare la frammentazione all'interno di un'Assemblea, che invece necessita, anche nello sforzo di conquistare maggior peso nei rapporti, soprattutto con il Consiglio, ma pure con la Commissione (ed oggi persino con il Consiglio europeo³⁷, in relazione ai relativi poteri di indirizzo³⁸), di accrescere la propria forza "contrattuale", non alimentando troppe divisioni interne, bensì favorendo il coagulo di maggioranze su progetti politici di respiro europeo pure di lungo periodo.

Da qui, probabilmente, la necessità di individuare un punto di equilibrio tra deputati "iscritti" e parlamentari "non iscritti", i quali ultimi, supponendosi indipendenti sostanzialmente dai partiti politici - che, come detto, sono ancora principalmente quelli nazionali - negli auspici potrebbero anche favorire il miglioramento persino dell'efficienza del Parlamento in termini

³⁵ Cfr. Trib. di I grado, sez. III ampliata, 2 ottobre 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, Martinez – De Gaulle – Front National- Bonino e altri c. Parlamento europeo, in *Racc. giur.*, 2001, II-2823, poi non smentito nel merito dalla CGE, secondo quanto già argomentato in A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 83 ss., cui, pertanto, sia consentito rinviare ancora.

³⁶ Sulla vicenda cfr. S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Torino, 2001, p. 47 ss. e, se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 76 ss.

³⁷ Solo con la stipulazione di Lisbona incluso formalmente tra le istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'art. 13 e ss. TUE.

³⁸ Su cui, per tutti, L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 181 ss.

di utilità generale delle decisioni adottate³⁹ in vista dell'edificazione della cd. "casa comune europea".

4. Comunicare l'Europa ai cittadini europei

Per altri versi, il diffuso scetticismo con cui i popoli dell'Europa (di)mostrano di guardare al fenomeno dell'integrazione è dovuto anche alla propaganda antieuropeista condotta spesso a livello nazionale dalla classe politica, in ciò non di rado sostenuta dai media, tanto più che risulta agevole per i Governi scaricare altrove (ed, in particolare, sull'UE) la responsabilità di manovre di risanamento economico e di contenimento del debito pubblico non sempre adeguate, ma comunque soffocanti per i cittadini⁴⁰.

Ciò conduce a sottolineare l'importanza della comunicazione e della circolazione delle informazioni⁴¹, che deve avvenire nella maniera più ampia, chiara e completa possibile⁴², il che finisce per addossare grandi responsabilità tanto alle istituzioni, europee e nazionali, nell'aprire e rendere intellegibili i propri percorsi decisionali ai cittadini, quanto anche ai media ed alle imprese giornalistiche e, più in generale, a tutti i fornitori di servizi di informazione⁴³, affinché venga favorito un dibattito pubblico che sia effettivamente plurale⁴⁴ e di dimensione transnazionale e, attraverso esso, la formazione di una matura e consapevole coscienza politica europea.

D'altra parte, in mancanza di altri elementi identitari comuni, e, fra l'altro, nella eterogeneità dei linguaggi⁴⁵, diventa indispensabile individuare un essenziale fattore di integrazione

³⁹ Cfr. la proposta formulata, sia pur non con specifico riferimento al PE, da M. CASERTA – C. GAROFALO – A. PLUCHINO – A. RAPISARDA – S. SPAGANO, *Democrazia a sorte*, Catania, 2012, i quali hanno elaborato un procedimento logico-matematico per identificare l'esatta percentuale di deputati cd."indipendenti", che dovrebbe essere presente in un Parlamento ipotetico, individuato sulla base di predeterminate semplificazioni, al fine di migliorare la complessiva efficienza parlamentare in termini di utilità generale delle leggi, e più in generale delle decisioni adottate. Il modello poi si completa con la previsione di un meccanismo di selezione "a sorte" di questa peculiare categoria di rappresentanti, i quali, pertanto, dovrebbero risultare del tutto indipendenti dai partiti politici già per le modalità di preposizione all'organo, che non sarebbe affidata all'elezione.

⁴⁰ Con riferimento al contesto italiano, una perspicua critica, in termini giuridici, della prospettiva che riconduce ad un "vincolo esterno" (imposto dall'Europa, cioè) quello che *ab origine* sarebbe invece da considerare un limite costituzionale interno all'indebitamento pubblico in funzione del mantenimento dell'equilibrio di bilancio è ora in G. DELLA CANANEA, *Lex fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, 2014, n. 1, p. 7 ss., in particolare p. 21 ss.

⁴¹ Il tema ha costituito oggetto del Seminario "Comunicare l'Europa ai cittadini europei" (Catania, 17/11/2014).

⁴² In prospettiva sociologica, cfr. al riguardo le considerazioni di M. PARITO, *Comunicare l'Unione Europea*, Milano, 2012, p. 11 ss., in particolare p. 62 ss.

⁴³ In argomento, recentemente, O. POLLICINO, *Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet service provider*, in *Consultaonline*, 2014.

⁴⁴ Per più ampi riferimenti al tema da ultimo accennato nel testo può leggersi A. CIANCIO, *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, in *Il pluralismo alla prova dei nuovi mezzi di comunicazione*, Torino, 2012, p. 9 ss.; e ID., *Nuovi mezzi di comunicazione e pluralismo etico, linguistico e religioso*, in *Nuovi mezzi di comunicazione e identità: omologazione o diversità?*, Roma, 2012, p. 13 ss.

⁴⁵ Cfr. D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della Costituzione*, cit., p. 356 ss.

ne di natura culturale, determinante per il consolidamento di quel senso di identità collettiva, che, senza smarrire il *proprium* delle singole identità nazionali, costituisce tuttavia la premessa per la formazione di un “popolo europeo”, che vada oltre la somma dei singoli cittadini dell’Unione, quale preconditione sociale del perfezionamento del processo di integrazione politica in Europa. Esso - prefigurato nel controverso richiamo alle “radici cristiane dell’Europa”, poi abbandonato nella stesura definitiva del Trattato di Lisbona a favore di un più generico riferimento, contenuto nel Preambolo, alle eredità anche religiose dell’Europa - andrà pertanto rinvenuto altrove, potendosi, forse, enucleare attraverso l’invito al rispetto della dignità umana, della libertà, democrazia, uguaglianza, dei diritti umani e, più in generale, dei principi dello Stato di diritto quali valori fondanti dell’Unione, in quanto condivisi dagli Stati membri, anticipato nel medesimo Preambolo e normativamente espresso nell’art. 2 TUE e nel processo di omogeneizzazione costituzionale che quest’ultimo sollecita⁴⁶, ponendo in tal modo le premesse per la ripresa di un nuovo, autentico processo costituzionale europeo.

5. Diritti sociali e nuove istanze di tutela per il cittadino-consumatore

In questo percorso di realizzazione di una coscienza collettiva europea passaggio importante è, altresì, rappresentato dalla possibilità di controllo democratico delle scelte e delle politiche europee, il che, per altri versi, conduce a sottolineare la necessità di porre il Parlamento al centro del circuito decisionale europeo, nonché del dialogo tra istituzioni statali e sovranazionali, a maggior ragione in un questo particolare momento storico in cui pare imporsi per l’Unione una svolta fondamentale e non più procrastinabile.

Infatti, giunti a questo punto della storia europea e versandosi nell’attuale congiuntura economico-finanziaria, delle due, l’una: o si procede a tappe forzate verso il rafforzamento, *rectius* completamento del processo di integrazione politica, al limite attraverso l’edificazione di un vero e proprio ordinamento di tipo federale⁴⁷; o si rinuncia definitivamente al progetto politico ripiegando sull’idea più modesta di una comunità di Stati asfitticamente confinata alla dimensione di libero mercato e tutt’al più di unione puramente monetaria, quest’ultima peraltro palesemente “dimezzata” a causa della notoria (e per il futuro ancora probabile) non coincidenza della zona Euro con l’intero territorio dell’Unione.

L’idea, ormai apertamente caldeggiata anche nelle sedi istituzionali europee, è, pertanto, quella di muovere a grandi passi verso la delineazione di un ordinamento autenticamente federale, che ponga come modello di governo futuro per l’intera Unione la zona euro⁴⁸

⁴⁶ Cfr. R. Miccù, *Proteggere la democrazia, rinnovare il contratto sociale europeo*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 2 ss.

⁴⁷ In tal senso, fra gli altri, già B. CARAVITA, *La grande sfida dell’Unione europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Federalismi.it*, 2012, n.1, p. 2 ss.; e ID., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, *ivi*, 2012, n. 17, p. 5 ss.

⁴⁸ Cfr. l’opinione espressa dal Vicepresidente della Commissione Viviane Reding, riportata da N. WATT, *Eurozone countries should form United States of Europe, says EC vice-president*, in “The Guardian” del 17-02-2014. L’idea di consentire differenti livelli di integrazione politica tra i diversi Paesi oggi aderenti all’UE è stata

e l'assunzione da parte di essa di concrete competenze economiche e fiscali, superando l'attuale, sconcertante ambivalenza che vede dislocati su livelli differenti politica monetaria, da un lato, e governo dell'economia, dall'altro. Invero, l'affidamento della prima alle competenze europee senza che vi si accompagni formalmente la seconda conduce, per un verso, alla paralisi dello stesso modello sociale europeo⁴⁹, che, per quanto sufficientemente definito nei diritti individuali, nelle libertà collettive e nei servizi pubblici previsti a vantaggio dei cittadini-consumatori⁵⁰, sconta la carenza da parte dell'Unione dei mezzi operativi per la realizzazione di quegli obiettivi di solidarietà cui pure è intitolato il Titolo IV della Carta di Nizza-Strasburgo⁵¹, atteso che - notoriamente - l'Unione non eroga direttamente (salvo casi marginalissimi) prestazioni sociali⁵²; e, dall'altro lato e correlativamente, sottraendo agli Stati la possibilità di decidere i tassi di inflazione, svuota le competenze politiche nazionali del più tipico tra gli strumenti di manovra (di rilancio) dell'economia, pur mantenendone formalmente le attribuzioni di governo, mettendo in ultima analisi in crisi, anche sul piano puramente interno, persino la stessa tenuta del modello del *Welfare State*⁵³.

Si moltiplicano in tal modo le proposte volte a realizzare, quantomeno per la zona euro, un effettivo governo europeo dell'economia⁵⁴, sul presupposto, peraltro, di un riequilibrio nei rapporti tra Parlamento, da un lato, e Consiglio, Consiglio europeo e Commissione, dall'altro, al cui fianco non vanno trascurati la ridefinizione del ruolo e delle competenze della BCE, la cui posizione, oltretutto, appare ancora troppo distante rispetto a quella di un effettivo Istituto bancario federale, in particolare rapportandola agli ampi margini di manovra di cui gode, negli Stati Uniti d'America, la *Federal Reserve*⁵⁵, che, a tacer d'altro, può scegliere come punto di riferimento per i propri obiettivi il tasso di disoccupazione, laddove l'Istituto di Francoforte è tuttora vincolato a rapportarsi prioritariamente al livello dei prezzi. In compen-

peraltro apertamente manifestata anche nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 26-27/06/2014, consultabili anche in *Federalismi.it*, 2014, n. 14.

⁴⁹ In prospettiva giuslavoristica, sull'argomento, anche A. ALAIMO, *Presente e futuro del modello sociale europeo. Lavoro, investimenti sociali e politiche di coesione*, in *Riv. giur. lav.*, 2013, p. 253 ss.

⁵⁰ Ampiamente sul punto, nella recente letteratura giuspubblicistica, tra gli altri, D. U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2013, p. 1175 ss., alla quale si rinvia per ulteriori richiami dottrinali e giurisprudenziali.

⁵¹ Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha rafforzato obiettivi e politiche sociali dell'Unione, affermando che la piena occupazione, il progresso sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e la protezione sociale rientrano tra gli obiettivi dell'UE (art. 3 TFUE) e che un elevato livello di occupazione, un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale devono essere presi in considerazione nell'elaborazione e nell'attuazione delle sue politiche (art. 9 TFUE), riconoscendo altresì il ruolo della parti sociali (art. 152 TFUE).

⁵² Il tema ha costituito oggetto del Seminario "Diritti sociali e nuove istanze di tutela per il cittadino-consumatore" (Catania, 21/03/2014).

⁵³ Sul tema, diffusamente, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, n.1, p. 86 ss.

⁵⁴ Sia consentito in questa sede far limitato riferimento a A. CIANCIO, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa*, cit., p. 8 ss. ed ivi il richiamo ad altra dottrina sul tema.

⁵⁵ Resta in proposito ancora interessante lo studio di S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea: profili giuridici e istituzionali. Un confronto con il modello americano della Federal Reserve*, Firenze, 2000.

so, occorrerà ipotizzare anche forme di controllo sulla Banca Centrale nell'attività di determinazione della politica economica europea attraverso gli strumenti monetari-finanziari di cui quest'ultima appare ormai essersi dotata ben al di là delle norme vigenti⁵⁶, ma senza smarrire, al tempo stesso, l'irrinunciabile posizione di indipendenza.

In ogni caso appare cruciale l'intensificazione del dialogo fra l'Europarlamento e gli omologhi nazionali⁵⁷, da cui conseguirebbero numerosi effetti positivi: di ridurre il tradizionale metodo intergovernativo, a favore di procedure interparlamentari, che avrebbero fra l'altro maggiori probabilità di far meglio accettare ai cittadini decisioni (quali quelle di contenimento dei salari, di riduzione dei servizi sociali e/o di aumento della pressione fiscale) sicuramente considerate più indigeste quando vengono imposte su indicazione di istituzioni non legittimate democraticamente⁵⁸; di rispettare le "tradizioni costituzionali (democratiche) comuni"⁵⁹, ponendo al centro dei circuiti di indirizzo e controllo politico (anche) federale le assemblee rappresentative; nonché, nei sistemi con una seconda Camera espressiva delle autonomie territoriali⁶⁰, persino di rilanciare, sia pur indirettamente, la partecipazione degli enti locali al processo decisionale europeo⁶¹, avviata soltanto a Maastricht, in particolare con l'istituzione del Comitato delle Regioni⁶².

Tale via è tanto più da favorire quanto più si prenda atto dell'inadeguatezza della politica economica unica finora sostanzialmente imposta, come lascia intravedere la proposta avanzata di recente dal Consiglio europeo di consentire misure di risanamento del deficit economico differenziate per i diversi Paesi⁶³, sia pur nel quadro della formulazione di grandi

⁵⁶ Sulla posizione di "supplenza" assunta dalla Banca Centrale Europea a far data dal biennio 2010-11, cfr. A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, p. 935 ss. In argomento anche F. DONATI, *op. cit.*, p. 6 ss.

⁵⁷ Secondo quanto suggerisce A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, cit., p. 13 ss.; e già, in precedenza, ID., *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in www.astrid.eu, Rassegna, 22-02-2012, p. 1 ss. Sulle odierne esperienze di conferenze interparlamentari cfr. A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 133 ss. Criticamente, sull'inadeguatezza di esse N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 113 ss.

⁵⁸ Anticipazioni in tal senso anche in P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona*, cit., p. 15 ss.

⁵⁹ In posizione critica nei confronti delle soluzioni adottate a Lisbona, osserva che esse contrastano con i principi democratici comuni sui quali poggiano i sistemi di governo dei Paesi membri G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2006, p. 8 ss., in particolare 158.

⁶⁰ In tale direzione com'è noto, si sta muovendo in fine anche l'ordinamento italiano secondo quanto previsto nel D.D.L. costituzionale A.S. n. 1429 del 2014 contenente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione", per i cui commenti a prima lettura si rinvia ai contributi contenuti in *Federalismi.it*, 2014, ed ivi gli aggiornamenti sull'iter di approvazione.

⁶¹ In generale sul tema cfr., almeno, A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, p. 64 ss.; in chiave comparatistica, A.A. V.V., *L'Europa delle Autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, (a cura di A. D'Atena), Milano, 2003; e, con più specifico riferimento all'ordinamento italiano, A.A. V.V. *Regionalismo e sovranazionalità*, (a cura di A. D'Atena), Milano, 2009, p. 1 ss.

⁶² In argomento anche P. COSTANZO – A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, cit., p. 451 ss.

⁶³ Ne fa cenno ancora A. MANZELLA, *Quei segnali per l'Unione*, cit.

linee generali di limitazione del disavanzo e di conseguente contenimento della spesa pubblica. Ciò che, come anticipato, dovrebbe condurre alla sottolineatura della centralità dell'Europarlamento ed al suo porsi quale motore istituzionale, in un rapporto dialogico costante con i Parlamenti nazionali⁶⁴, di una decisa spinta federalista che, partendo dalla zona Euro, sulla scia delle principali manovre di politica economica e finanziaria già concretamente assunte a livello sovranazionale⁶⁵, conduca in ultima analisi ad attrarre anche formalmente nelle competenze dell'Unione sostanziali attribuzioni di governo dell'economia⁶⁶, con l'obiettivo finale della redazione di un bilancio comune, la creazione di un Tesoro unico e la previsione di un'autonoma capacità di imposizione fiscale.

6. Verso una giustizia costituzionale europea?

Per altri versi, che il dialogo fra istituzioni europee ed omologhi nazionali sia destinato ad intensificarsi nel processo di costruzione di un'Unione politica europea di stampo autenticamente federale è confermato, da altra angolazione, da quanto negli ultimi tempi va maturando nei rapporti tra Corte di Giustizia e Tribunali costituzionali nazionali, a seguito del rinvio pregiudiziale per questione interpretativa di recente operato da taluni Giudici costituzionali, tra i quali, nuovamente, la Corte costituzionale italiana⁶⁷, peraltro adita in via incidentale⁶⁸,

⁶⁴ Evidenzia la posizione di emarginazione in cui appaiono sempre più confinati i Parlamenti statali nel complessivo processo decisionale europeo, a dispetto dei riferimenti ad essi contenuti negli atti e nei documenti europei, A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, p. 963 ss. Sulle previsioni del Trattato di Lisbona che prevedono forme di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle procedure legislative dell'Unione europea, diffusamente, C. FASONE – N. LUPO, *op. cit.*, p. 350 ss.

⁶⁵ Il riferimento è – per usare sigle ormai note – agli Accordi EFSM, FESF, SIX-PACK, TWO-PACK, Euro-plus, MES, e, soprattutto, TSCG, meglio conosciuto come *Fiscal Compact*, per quanto alcune norme di essi riguardino anche Paesi estranei all'eurozona. Per maggiori dettagli sui differenti contenuti dei vari accordi cfr., *ex multis*, P. BILANCIA, *op. cit.*, p. 2 ss.; G. BIZIOLI, *La disciplina europea della finanza pubblica. Origine, evoluzione e crisi del patto europeo di stabilità e crescita*, in *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2012, I, p. 121 ss.; F. DONATI, *op. cit.*, p. 1 ss.; e A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, cit., 938 ss., il quale mette in luce come, trasformandosi anche in una “comunità di rischi” l'eurozona si spinga molto avanti, sotto il profilo del vincolo, “in un processo cui non può negarsi un carattere sostanzialmente costituzionale”.

⁶⁶ Tra i numerosi contributi sui risvolti giuridici della crisi dell'euro e sulle conseguenze che essa ha comportato sul piano istituzionale in Europa, cfr., almeno, E. CHITI, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2011, p. p. 311 ss.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, p. 383 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 9 ss.; A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 323 ss.

⁶⁷ Ord. n. 207 del 2013, su cui, *ex multis*, U. ADAMO, *Nel dialogo con la Corte di Giustizia la Corte costituzionale è un organo giurisdizionale nazionale anche nel giudizio in via incidentale. Note a caldo sull'ord. n.207/2013*, in www.forumcostituzionale.it, (24 luglio) 2013; B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale e il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in *Forum di quad. cost.*, (21 ottobre) 2013; ID., *Il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 980 ss.; G. REPETTO, *La Corte costituzionale effettua il rinvio pregiudiziale UE anche in sede di giudizio incidentale: non c'è mai fine ai nuovi inizi*, in www.diritticomparati.it, (28

e persino dal *Bundesverfassungsgericht*⁶⁹, che finora aveva sempre rifiutato di porsi in rapporto dialogico con i Giudici di Lussemburgo. Nonostante le questioni da cui muovono, rispettivamente, i Giudici italiani e tedeschi siano *prima facie* assai diverse⁷⁰, a ben guardare si tratta pur sempre di casi che attengono *lato sensu* al delicato problema del mantenimento degli equilibri finanziari dello Stato, laddove l'iniziativa di Karlsruhe appare tanto più significativa perché lascia intravedere un primo cedimento della Germania rispetto alle drastiche misure di contenimento del debito pubblico nazionale finora da essa sostanzialmente imposte agli altri Stati nelle sedi decisionali intergovernative⁷¹, sia pur senza tralasciare – conformemente ai propri precedenti - di richiamare il principio democratico⁷², quale limite sempre addotto dalla Germania rispetto alle richieste di ulteriori cessioni di sovranità a favore dell'Unione⁷³ e, conseguentemente, al rafforzamento dell'integrazione in seno ad essa⁷⁴.

In questo modo pare, infatti, possa sintetizzarsi la censura opposta alle iniziative della Banca Centrale in tema di *Outright Monetary Transactions*⁷⁵, in particolare nel punto in cui viene contestata la competenza dell'Istituto di Francoforte a procedere all'acquisto dei titoli di debito sovrano degli Stati sotto stress finanziario, così da produrre un'indebita redistribuzione di risorse tra i Paesi dell'area euro, esorbitando dal campo della politica monetaria attribuitogli, per attingere a quello della politica economica riservata agli Stati, in mancanza, peraltro, di adeguata legittimazione democratica e del necessario controllo parlamentare sui suoi atti.

ottobre) 2013; A. ADINOLFI, *Una "rivoluzione silenziosa": il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana in un procedimento incidentale di legittimità costituzionale*, in *Riv. Dir. Intern.*, 2013, p. 1249 ss.; M. LOSANA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo tra le Corti*, in *Riv. AIC*, (24 gennaio) 2014; O. POLLICINO, *From Partial to Full Dialogue with Luxembourg: The Last Cooperative step of the Italian Constitutional Court*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2014, p. 143 ss.

⁶⁸ Superando in tal modo le "strette" di cui al precedente del 2008, secondo gli auspici formulati già da F. SORRENTINO, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona*, in *Corr. Giur.*, 2010/2, p. 3.

⁶⁹ BVerfG, 2 BvR 2728/13 del 14 gennaio 2014. Tra i primi commenti cfr. E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di Giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, n. 3; A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it.*, 2014, n.4; A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione? L'ordinanza del Tribunale Costituzionale Federale sulle Outright Monetary Transactions*, *ivi*; G. DELLEDONNE, *La "prima volta" di Karlsruhe: il rinvio pregiudiziale relativo alle Outright Monetary Transactions*, in www.csfederalismo.it, *Commenti*, 2014, n. 25.

⁷⁰ Esse - com'è noto - sinteticamente riguardano la normativa italiana sul rinnovo dei contratti di docenza a tempo determinato nella scuola, in rapporto alla direttiva n. 1999/70/CE, l'una; ed il programma di acquisto continuato di titoli del debito sovrano sul mercato secondario preannunciato dalla BCE, rispetto al TFUE e allo Statuto del SEBC, l'altra.

⁷¹ Così anche M. SCHIERITZ, *Karlsruhe drückt sich*, in "Zeitonline" del 7 Feb 2014.

⁷² Cfr. A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions*, *cit.*, p. 4 ss.

⁷³ Particolarmente rigida, in tal senso, la celebre BVerfG, 2 BvE 2/08, 30 giugno 2009, *Lissabon Urteil*, su cui, criticamente, per tutti, S. CASSESE, *L'Unione europea e il guinzaglio tedesco*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2009, p. 1003 ss.

⁷⁴ Per una sintesi della giurisprudenza costituzionale tedesca sul tema dell'integrazione europea, cfr. A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 2012, n.18, p. 3 ss.

⁷⁵ Cfr. A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione?*, *cit.*, p. 5 ss.

E, peraltro, chiaro che se la Corte di Giustizia – come appare prevedibile – non sconfesserà la BCE⁷⁶, ne avallerà in un certo senso il rafforzamento della posizione e delle possibilità decisionali ben oltre le (attuali) attribuzioni istituzionali, convalidando la prospettiva dell'edificazione di un'Unione politica federale europea, che abbia come motore la zona euro e ne utilizzi come combustibile una comune politica economica-finanziaria⁷⁷, attraverso però il passaggio obbligato del rafforzamento della democraticità delle sue istituzioni e delle relative procedure.

Più in generale, le decisioni di rinvio dei giudici nazionali realizzano comunque un ulteriore passo avanti nella direzione della prevalenza del diritto europeo su quello interno, tappa fondamentale del processo di integrazione⁷⁸, giacché questa è inevitabilmente condizionata dalla possibilità di armonizzazione degli ordinamenti nazionali, che solo quella prevalenza è in grado di assicurare, e che non può limitarsi al piano legislativo, ma richiede più in profondità di attingere alla dimensione costituzionale⁷⁹.

Invero, nel panorama istituzionale complessivo non può smarrirsi la centralità della Corte di Lussemburgo e del dialogo fra essa e le Giurisdizioni costituzionali nazionali⁸⁰, allo scopo di favorire nel modo più ampio quella circolazione dei valori e dei principi e, ancora più a monte, l'uniforme interpretazione degli stessi, che ha come fine ultimo il consolidamento e l'inveramento di un autentico patrimonio costituzionale comune, come presupposto per la ripresa del processo costituente europeo⁸¹.

È ancora presto, in realtà, per anticipare giudizi prognostici sullo sviluppo che avrà il rinvio pregiudiziale da parte dei Tribunali costituzionali nazionali, considerato che i precedenti risultano tuttora assai esigui e anche alquanto distanziati nel tempo⁸². Sembrano tuttavia

⁷⁶ In tal senso le previsioni di A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions*, cit., p. 13 ss.; A. ALESINA – F. GIAVAZZI, *E ora le banche non hanno scuse*, in "Corriere della sera" del 9 Feb 2014; e A. MORRONE, *op. cit.*, p. 83 ss., il quale, al riguardo, considera indicativo il precedente offerto dalla CGE nella decisione cd. *Pringle* (Causa C-370/12), emessa a seguito di rinvio pregiudiziale proposta dalla Suprema Corte di Irlanda, in cui è stato riconosciuto dai Giudici di Lussemburgo che il programma europeo di interventi in funzione di salvataggio degli Stati in difficoltà finanziaria, per quanto si ponga al limite del diritto positivo dell'Unione, appare comunque sorretto da una specifica legittimazione.

⁷⁷ Ad un "principio di solidarietà responsabile interstatale", che starebbe prendendo forma nell'attuale congiuntura economico-finanziaria, in funzione "costituente" per la realizzazione di un'effettiva unità politica europea, fa riferimento ancora A. MORRONE, *op. cit.*, p. 84.

⁷⁸ Considera il rinvio pregiudiziale "uno dei più potenti fattori dell'integrazione europea", M. CHITI, *Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio di tra diritto processuale nazionale ed europeo: come custodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa?*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2012/5, p. 748.

⁷⁹ Nel medesimo senso, da ultimo, R. MICCÙ, *Proteggere la democrazia*, cit., p. 2 ss.

⁸⁰ Come più distesamente sostenuto in A. CIANCIO, *A margine dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in *Federalismi.it*, 2012/21, p. 6 ss., cui, pertanto, sia consentito rinviare.

⁸¹ Cfr. AA. VV., *Il processo costituente europeo*, a cura di P. Bilancia, Milano, 2002.

⁸² Ad oggi soltanto i Giudici costituzionali di 7 Stati, sui 28 Paesi membri dell'Unione, hanno fatto ricorso all'istituto del rinvio pregiudiziale ex art. 177 Trattato CEE, poi art. 234 Trattato CE e, da ultimo, art. 267 TFUE. A parte i precedenti dell'Italia e della Germania, già richiamati, vanno ancora ricordate le iniziative del Belgio; dell'Austria; della Lituania, che ha effettuato il suo primo (e, finora, unico) rinvio l'8 maggio 2007; della Spagna,

poste le premesse per un dialogo più intenso e in fine diretto⁸³, che dovrebbe indurre il Giudice europeo a voler operare ormai come un vero Giudice costituzionale⁸⁴, che assicuri senz'altro la prevalenza dei principi comuni di valore "ontologicamente" costituzionale⁸⁵, come lasciano intendere talune decisioni più recenti⁸⁶, per quanto la Corte di Lussemburgo manifesti ancora talune resistenze a garantire i diritti fondamentali, ed in particolare quelli sociali, per ciò che essi esprimono in sé nel loro "nucleo di valore" a corredo della dignità umana, al di là della garanzia del principio di non discriminazione ovvero del bilanciamento con le libertà economiche riconosciute dall'Unione⁸⁷.

La constatazione lascia dubitare che il processo di integrazione possa giungere a compimento esclusivamente attraverso la giurisprudenza, ed in particolare seguendo l'unica via della tutela giurisdizionale dei diritti. Ciò che mette ulteriormente in luce ciò che dovrebbe già apparire evidente in sé, su come, cioè, resti ineludibile per ragionare di un vero e proprio sistema europeo di Giustizia costituzionale l'adozione di un documento di natura formalmen-

ove il *Tribunal Constitucional* adisce per la prima volta la CGE nel 2011(dec. N.86/11); e della Francia, il cui *Conseil Constitutionnel* ha avviato il rinvio pregiudiziale a Lussemburgo soltanto il 4 aprile 2013 (déc- 2013-314 P QPC), su cui cfr. S. CATALANO, *Il primo rinvio pregiudiziale del Conseil Constitutionnel alla Corte di giustizia dell'Unione europea: contesto e ragioni di una decisione non rivoluzionaria*, in *Riv. AIC*, 2013. A ciò possono aggiungersi le affermazioni di auto legittimazione al rinvio pregiudiziale proclamate, rispettivamente, dalla Corte costituzionale polacca e dal Tribunale costituzionale portoghese, cui, però, al momento, non hanno fatto seguito consequenziali iniziative concrete. In generale sul tema, cfr., almeno, A. ALEN, *Le relazioni tra la Corte di Giustizia delle Comunità europee e le Corti costituzionali degli Stati membri*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. Castorina, Torino, 2007, p. 209 ss.

⁸³ Cfr. M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e la Corte di Giustizia europea: argomenti per un dialogo diretto*, in *Diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2008, p. 153 ss..

⁸⁴ All'interrogativo "Verso una giustizia costituzionale europea?" è stato dedicato il V Seminario del Progetto (Catania, 11/04/2014).

⁸⁵ Non appare, al riguardo, casuale che la maggior parte delle iniziative di rinvio assunte dai Giudici costituzionali nazionali (di cui è cenno alla precedente nota 82) intercettino le problematiche inerenti i diritti fondamentali della persona posti in gioco dal cd. mandato di arresto europeo, come, più diffusamente, argomenta M. IACOMETTI, *Il caso Melloni e l'interpretazione dell'art. 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea tra Corte di Giustizia e tribunale costituzionale spagnolo*, in *Riv. AIC*, 2013, p. 3 ss.

⁸⁶ Nel testo si vuol fare riferimento al noto caso *Kadi* in materia di terrorismo (C-85/2009) risolto con l'annullamento di un regolamento in tema di sicurezza e contrasto al terrorismo per violazione dei diritti di difesa e di proprietà, e ancora più recentemente al caso *Digital Rights Ireland Ltd e Seitlinger e a.* (Cause riunite C-293/12 e C-594/12) conclusosi con l'annullamento della direttiva sulla conservazione e il trattamento dei dati personali da parte dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica per violazione dei diritti (sanciti nella Carta di Nizza-Strasburgo) alla *privacy* e alla protezione dei dati di carattere personale.

⁸⁷ Invero, la centralità del *balancing test* come tecnica di giudizio dei Giudici di Lussemburgo appare evidente anche in decisioni, quali la sentenza *Schmidberger* del 2003 o la sentenza *Omega* del 2004, in cui pure la CGE ha ritenuto senz'altro prevalente l'esigenza di garanzia dei diritti fondamentali rispetto alle libertà economiche affermate dai Trattati. Sinteticamente, su tali celebri pronunce, *ex multis*, F. DONATI, *La tutela dei diritti fondamentali nel sistema comunitario*, in *Profili attuali e prospettive*, cit., p.253 ss.; e, volendo, anche A. CIANCIO, *A margine dell'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 5 ss. Criticamente, sul bilanciamento "libero" operato dai Giudici europei in assenza di "vincoli costituzionali (o para-costituzionali)" G. AZZARITI, *Le Garanzie del lavoro tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Europeanrights.eu*, 2011, p. 10 ss.; cui aderisce S. GAMBINO, *I diritti sociali fra Costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in *Federalismi.it*, 2012, n., p. 14 ss.

te e materialmente costituzionale⁸⁸, su cui oltretutto far gravare il futuro, ipotizzato impianto federale europeo. L'elaborazione di una nuova piattaforma normativa di natura costituzionale appare, infatti, a questo punto irrinunciabile. Tale nuova costruzione costituzionale, superando l'attuale impianto dei Trattati, dovrebbe, fra l'altro, sotto il profilo organizzatorio, attribuire alle istituzioni comuni effettive competenze in materia economico-finanziaria unitamente ad una ridefinizione dei reciproci rapporti, che ponga al centro delle procedure di indirizzo, oltre che di decisione e controllo, adottate a livello europeo il Parlamento, secondo quanto già auspicato⁸⁹, segnando il tal modo la riaffermazione della politica e, a cascata, della legislazione anche in uno spazio giuridico finora abbondantemente regolato altrimenti che non attraverso gli usuali circuiti decisionali della rappresentanza politica⁹⁰.

Se quanto finora affermato mostra una sua plausibilità si può allora, forse, sin d'ora anticipare che le strategie che occorrono per rafforzare il processo democratico in funzione dell'integrazione politica in Europa siano sintetizzabili nella necessità di avviare un nuovo processo costituente europeo, che, anche alla luce dell'esperienza fallimentare della cd. "Costituzione" del 2004, proceda su (differenti) binari di legittimazione democratica, attraverso quantomeno l'intervento del Parlamento e comunque in vista di un suo ulteriore e adeguato rafforzamento.

⁸⁸ Nel medesimo senso già A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 95 ss., il quale dubita che in mancanza di una Costituzione europea, e la sottostante scelta politica, il processo di integrazione possa giungere a compimento attraverso la sola via giudiziaria della tutela dei diritti fondamentali.

⁸⁹ Più diffusamente sull'argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa*, cit., p. 12 ss. ed ivi ulteriori richiami dottrinali.

⁹⁰ Per più ampi riferimenti alla problematica da ultimo accennata nel testo cfr., ancora, A. MORRONE, *op. loc. ult. cit.*