



5 GIUGNO 2019

Perché un diritto costituzionale
europeo? Quattro brevi risposte a
partire dalle elezioni del 2019

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania



Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario: 1. Perché discutere di un diritto costituzionale europeo? 2. A che cosa serve un diritto costituzionale europeo? 3. Dalle Costituzioni nazionali al patrimonio costituzionale comune e ritorno. 4. Il diritto costituzionale italiano nel processo di integrazione europea.

1. Perché discutere di un diritto costituzionale europeo?

Il rinnovo dell'Europarlamento, a fronte dell'arretramento delle forze politiche riconducibili tanto al Partito popolare europeo¹ quanto ai socialdemocratici, ha registrato di converso l'affermazione di partiti, per così dire, nazionalisti e sovranisti, non solo nell'ambito di Stati membri di più recente ingresso nella UE, ma persino, e in modo eclatante, in Francia e in Italia, notoriamente tra i Paesi fondatori dell'Unione europea. Per quanto i nuovi equilibri che verranno con ogni probabilità a determinarsi all'interno del Parlamento, con l'ingresso di nuovi gruppi politici favorevoli al processo di integrazione nel calderone della cd. Grande coalizione europea, sosterranno nel complesso l'afflato europeista, i recenti risultati elettorali suscitano, oltre alle naturali considerazioni in termini di analisi del voto, una riflessione più generale, che può condensarsi nell'interrogativo che dà titolo a questo contributo.

Peraltro, una risposta esauriente al quesito richiede che se ne chiarisca la direzione, atteso che, in prima battuta, esso potrebbe venir interpretato anzitutto in termini causali; come dire, cioè, che occorrerebbe in primo luogo domandarsi: “*a causa di che cosa*” si discute oggi di un diritto costituzionale europeo?

* Il testo, corredato delle note, trae spunto dalla Relazione presentata dall'A. al Convegno internazionale “*Las perspectivas del constitucionalismo contemporáneo*” (Murcia-Spagna, 28-30 novembre 2018).

¹ Sull'apporto del partito popolare all'edificazione dell'Unione europea sin dal suo avvio, volendo, A. CIANCIO, *Il contributo del Partito popolare alla costruzione dell'Europa e l'elezione di Antonio Tajani alla presidenza del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 2017, n.2.

In tal caso la soluzione è abbastanza intuitiva, nonostante le forti resistenze di coloro che non rinunciano a considerare indissolubilmente legata l'idea della Costituzione, di una Costituzione, di *qualsiasi* Costituzione, ad un ordinamento di natura statale².

Invero, non è questa l'occasione per risolvere l'annoso problema della natura giuridica della UE, che si è consolidata come una “comunità di diritto”³, ma che tuttavia stenta ad affermarsi come autentica comunità politica, non fosse altro che non è stato ancora risolto il problema della sovranità⁴, nonostante il trasferimento all'Unione di quella monetaria, che della prima costituisce tradizionalmente connotato essenziale. Per il vero, l'utilizzabilità delle categorie classiche del diritto pubblico, qual è quella appena richiamata, con riferimento all'ordinamento europeo sarebbe già di per sé problematica e quindi meritevole di ulteriori approfondimenti che non si possono compiutamente affrontare in questa sede⁵, occorrendo in primo luogo interrogarsi sul significato della medesima sovranità dinanzi al processo di integrazione europea⁶, che ha contribuito a slegare quel concetto dall'esclusivo riferimento allo Stato nazionale già per effetto dell'apertura dei confini e della connessa libertà di circolazione tra i Paesi membri⁷.

Tuttavia, ai fini limitati di queste note è sufficiente osservare come, a seguito della sottoscrizione di Lisbona, l'ordinamento europeo appaia ormai corredato (quantomeno) di un nucleo di norme *ontologicamente* costituzionali⁸.

² Criticamente su tali posizioni già A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, a cura di P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri, IV ed., Torino, 2014, 18 ss.

³ La definizione, coniata da J. RIDEAU, *L'incertaine monté vers l'Union de droit. De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuité et avatars européens*, Paris, 2000, 1 ss., è stata poi recepita dalla Corte di Giustizia nella celebre sentenza Kadi, del 3 settembre 2008 (*Kadi e Al Barakat, International Foundation c. Consiglio e Commissione, cause riunite C 402/05 P e C 415/05*, Punto 281), dopo la firma del Trattato di Lisbona, ma prima della sua entrata in vigore.

⁴ Così anche A. MORRONE, *Una costituzione per L'Europa? Per uno stato costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 2014, 2.

⁵ In proposito, cfr. A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, 2016, n.11, spec. 6 ss.

⁶ Problematicamente sull'argomento, per tutti, A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Atti del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2017, 629 ss.

⁷ Ritornano qui le considerazioni del noto sociologo norvegese S. ROKKAN, *Formazione degli stati e differenze in Europa*, in *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, a cura di C. Tilly, Bologna, 1984, 423 ss., secondo cui uno dei presupposti della formazione dello Stato nazionale risiederebbe nella chiusura territoriale accompagnata dall'affermazione di processi di lealtà fra i soggetti della comunità stanziata sul territorio con il connesso attaccamento dei cittadini al proprio spazio territoriale e la creazione di assetti istituzionalizzati di canalizzazione della volontà popolare. Per una rilettura del pensiero dell'A. nel quadro dell'integrazione europea, cfr., M. FERRERA, *Integrazione europea e sovranità sociale dello Stato-Nazione: dilemmi e prospettive*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2000, 393 ss.

⁸ Conformemente B. CARAVITA, in numerosi scritti, tra cui cfr., da ultimo, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi.it*, 2019, spec. 4.

Certamente, sotto il profilo strettamente formale, anche l'accordo di Lisbona resta un atto negoziato a livello intergovernativo, che assume la forma giuridica di un Trattato internazionale (*rectius*, di due Trattati, quello UE e quello sul suo funzionamento)⁹.

E, però, dal punto di vista sostanziale, sembra difficile contestare che con l'entrata in vigore di quelle norme l'Unione si sia dotata di un "cuore" costituzionale, espresso in primo luogo nella formulazione dell'art. 2 TUE e nei valori che esso racchiude quali valori condivisi da tutti gli Stati membri di cui la citata disposizione fornisce, pertanto, la "piattaforma costituzionale comune"¹⁰, che dovrebbe fungere per l'operatore giuridico sia da canone ermeneutico e parametro di legittimità di altre disposizioni, europee e nazionali, che, altresì, da monito e criterio di valutazione rispetto alle richieste di ulteriori adesioni alla UE¹¹.

Se poi si estende la riflessione al complesso delle disposizioni di Lisbona, l'Unione europea appare ormai delineata come primo abbozzo di unione politica sufficientemente definita sotto il profilo giuridico e istituzionale¹²: ne sono previste istituzioni comuni e relative attribuzioni, di cui è scandito l'assetto dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), sia pur secondo uno schema di collaborazione e complementarietà, nella ricerca del reciproco equilibrio, più che di separazione¹³; determinate le competenze nei rapporti con gli Stati membri, alla luce dei principi di attribuzione e sussidiarietà; individuato un sistema originario di fonti, oltretutto destinate a prevalere su quelle nazionali¹⁴; e, soprattutto, definita una Carta dei diritti fondamentali, con efficacia ormai parificata a quella dei Trattati¹⁵, con un Giudice da ultimo disposto ad assicurarne l'applicazione persino con prevalenza sulle originarie

⁹ Ripercorre l'acceso dibattito tra chi sostiene e chi, viceversa, nega il carattere costituzionale dei Trattati europei, C. CURTI GIALDINO, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2018, n. 16.

¹⁰ In questo senso, pure G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Treccani.it*, 2009, il quale individua proprio nell'assetto valoriale dell'UE il carattere più propriamente "costituzionalistico" dell'ordinamento europeo, rispetto ad una natura dell'UE, che ritiene ancora fondamentalmente internazionalistica e, come tale, priva dei tratti di unione politica di stampo federale. Analogamente E. CASTORINA, *I valori fondanti dell'Unione europea*, in ID., *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010, 379 ss. Più recentemente, sul punto, con ricchezza di ulteriori riferimenti bibliografici, ancora A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali*, cit., 25 ss.

¹¹ Analogamente G. DE VERGOTTINI, *op. loc. cit.*

¹² Così già J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in J. H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 511 ss.

¹³ In proposito, per tutti, L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 259 ss.

¹⁴ Per approfondimenti cfr., almeno, A. RUGGERI, *Le fonti del diritto eurounitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 268 ss.

¹⁵ Peraltro, il riconoscimento del "contenuto di impronta tipicamente costituzionale" della Carta di Nizza-Strasburgo è avvenuto anche da parte della Corte costituzionale, cfr. sent. n. 269 del 2017, Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

libertà economiche¹⁶. Un Giudice, oltretutto, che esercita quella funzione, potrebbe dirsi, di nomofilachia nell'interpretazione del diritto, attraverso l'istituto del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TUE, essenziale allo stesso processo di integrazione, quantomeno giuridica, ma che, soprattutto, è chiamato a sovrintendere alle infrazioni al diritto dell'Unione, non solo se provocate dagli Stati membri, ma anche – ciò che maggiormente interessa in questa sede - quando determinate dalle stesse istituzioni comuni¹⁷.

Tali constatazioni valgono, peraltro, a prevenire l'obiezione che si volesse trarre dalle affermazioni espresse nell'art. 16 della “Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino”, quale pietra angolare del costituzionalismo, secondo cui, ad aversi Costituzione sarebbe necessario che la distribuzione delle funzioni fondamentali tra le istituzioni fosse informata al principio di separazione, laddove – come noto e come anticipato – sul piano europeo prevale un diverso criterio, che potrebbe persino definirsi di “sovrapposizione”, sia pur orientata a finalità “collaborative”. E, tuttavia – a parte la già accennata, rilevante precisazione, che poter già discutere di un diritto costituzionale europeo non equivale (né vuole ridursi) all'esistenza di una Costituzione formale – deve più a monte avvertirsi che quell'esigenza di separazione tra le funzioni, tassativamente affermata agli albori dello Stato di diritto come ovvia (e, in un certo senso, necessitata) reazione e contrapposizione alla diversa concentrazione dei poteri che aveva connotato l'assolutismo regio, può assumersi come paradigmatica di un'organizzazione del potere pubblico comunque limitato in funzione strumentale ad un'ampia garanzia dei diritti inviolabili e di altri valori fondamentali. Ciò che, per quanto sinteticamente si ricordava poc'anzi, emerge ormai abbastanza chiaramente nell'assetto istituzionale dell'Unione europea come regolato dal Trattato di Lisbona con la divaricazione tra funzioni in senso lato di decisione – quali quelle che esercitano i Consigli (europeo e della UE) nonché il Parlamento e la Commissione, ciascuno secondo le rispettive attribuzioni – e funzioni

¹⁶ Di segno contrario le conclusioni espresse da R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, 504 ss., secondo cui, a parte limitatissime eccezioni, la CGUE non sarebbe neppure oggi orientata prioritariamente a custodire i diritti degli individui, bensì, come sempre, le originarie libertà economiche. A maggior ragione la conclusione varrebbe con riferimento alla tutela apprestata ai diritti sociali, cfr., *ex multis*, F. ANGELINI, *L'Europa sociale affidata alla Corte di Giustizia CE: “sbilanciamento giudiziale” versus “omogeneità costituzionale”*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, II, 1498 ss. Per una diversa lettura della giurisprudenza europea, che ritiene sin dalle origini precipuamente rivolta alla garanzia dei diritti fondamentali, cfr. 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, n. 5-6, 1175 ss.; e, se si vuole, con specifico riferimento ai diritti sociali, A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it*, 2018, n. spec. 4, 24 ss. *Contra*, sui limiti che avrebbe incontrato la tutela “europea” dei diritti fondamentali antecedentemente alla redazione della Carta di Nizza/Strasburgo, in ragione della prevalente tutela del mercato assicurata dai Giudici di Lussemburgo, cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, 33 ss.

¹⁷ In generale sul sistema di garanzia giurisdizionale della legalità europea, P. COSTANZO, *Ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell'Unione europea*, in P. COSTANZO – L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 325 ss.

di garanzia e controllo, affidate queste ultime alla Corte di Giustizia, appunto, nonché alla Corte dei Conti europea

Pertanto, anche sotto questo profilo, non pare seriamente dubitabile – secondo quanto prospettato sin dall’inizio – che la UE sia ormai provvista di un nucleo di disposizioni di natura (almeno) *materialmente*, anche se non ancora formalmente, costituzionale. Il che consente già di dare significato e risposta alla domanda iniziale.

2. A che cosa serve un diritto costituzionale europeo?

Peraltro, come ventilato in apertura, il quesito da cui prendono spunto queste osservazioni potrebbe venir declinato anche in altra direzione, allorché vi si attribuisse connotazione, per così dire, finalistica. In questa seconda accezione, ci si potrebbe infatti chiedere: “*a che cosa serve*” un diritto costituzionale europeo? Ovvero, vi è bisogno di un diritto costituzionale europeo? E a quale scopo?

Da quest’ulteriore angolazione, sovviene una risposta alquanto articolata, che muove da quanto già osservato circa le difficoltà ad afferrare e descrivere compiutamente la reale (e attuale) natura della UE. Invero, l’indubbia e costante tensione verso la realizzazione dell’unità politica non può dirsi aver ancora centrato a pieno l’obiettivo, nonostante quell’assetto istituzionale-organizzativo, che potrebbe definirsi alquanto sofisticato, appena sinteticamente richiamato.

Ma interrogandosi ancora su cosa impedisce di compiere il grande salto verso la realizzazione di un’unione genuinamente politica, la risposta appare drammaticamente semplice se si guarda al presupposto, potrebbe dirsi, sociologico di ogni comunità politica, che notoriamente risiede nell’*idem sentire* della collettività sociale di riferimento. Invero, dinanzi ad un impianto normativo-istituzionale sufficientemente definito, che delinea quella europea come primo abbozzo di (vera) unione politica, si avverte intorno all’obiettivo di un’integrazione più stretta tra i popoli dell’Europa un diffuso problema di mancanza di consenso¹⁸, le cui epifanie più evidenti consistono proprio nell’affermazione, talora assai netta, all’interno (di alcuni) degli Stati membri di forze politiche sovraniste, nazionaliste e populiste, come vengono definite attraverso etichettature non sempre esattamente distinguibili e concettualmente inappuntabili¹⁹, ma che comunque rinvergono un significativo minimo comune denominatore nell’avversione al processo di integrazione, fino al limite rappresentato in Gran Bretagna dall’attivazione della procedura dell’art. 50 TUE per la fuoriuscita dall’Unione²⁰.

¹⁸ Sottolinea la circostanza D. GRIMM, *La forza dell’Unione sta in un’accorta autolimitazione*, in *Nomos*, 2014, n. 2.

¹⁹ Si interroga al riguardo anche V. PAZE’, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Atti del XXXII Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2018, 605 ss.

²⁰ Sui vari passaggi dell’intricata vicenda, non ancora conclusa al momento in cui si esita il presente lavoro a causa delle ripetute proroghe concesse dal Consiglio europeo per il definitivo recesso del Regno Unito dall’Unione, cfr.

Invero, l'ostilità manifestata nelle elezioni, nazionali e, da ultimo, europee, da larghe fasce dell'elettorato verso i meccanismi di funzionamento della UE, le sue istituzioni e relative *policies*, ha cause molteplici e note, che qui possono essere solo sinteticamente richiamate: la lamentata, vistosa incapacità a gestire efficacemente sfide epocali (interne e internazionali), da quella economico-finanziaria a quella migratoria; un persistente problema di democraticità nel processo decisionale europeo²¹, se pure si vuol rinunciare all'espressione più tradizionale, di certo ormai largamente imprecisa, e tuttavia ancora comoda a fini espositivi, di "deficit democratico"; e, più a monte, l'incompiuta affermazione di un reale sistema di partiti europei, che possano operare a livello sovranazionale la sintesi politica e contribuire a formare nei cittadini una "coscienza politica europea"²², come da ultimo si esprime l'art. 10.4 TUE, sono solo alcuni, sia pur particolarmente evidenti, dei motivi che rendono difficile far coagulare tra i popoli dei diversi Stati membri il senso di appartenenza generale ed effettiva all'Unione.

Pertanto, in mancanza di altri elementi di identificazione di natura *lato sensu* culturale e tra essi, innanzitutto, di una lingua comune²³, occorre consolidare tra i cittadini europei quella percezione di identità collettiva, funzionale a radicare l'identità nazionale di ciascuno nel più ampio contesto sovranazionale. Sicché a tale funzione fondamentale assolve anzitutto il "diritto costituzionale europeo", che, con il suo patrimonio di principi comuni, è deputato a porsi quale elemento, per così dire, "catalizzatore" di un popolo europeo, che non si riduca alla mera somma dei cittadini degli Stati membri, ma che si identifichi e atteggi quale autentica comunità politica, raccolta e unita intorno a valori condivisi.

F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019. Per altri versi, sull'art. 50 TUE come vera e propria "clausola di secessione" sul modello delle Costituzioni degli Stati federali, se si vuole, A. CIANCIO, *Costituzione e secessione: aporie di un accostamento*, in *Rass. Parl.*, 2018, n.2, 399 ss.; e ID., *Costituzione e secessione. Profili di teoria generale e di diritto comparato*, in *federalismi.it*, Focus *Secessionismi Autonomismi Federalismi*, 2018, n. 7, 64 ss.

²¹ Ampiamente sul punto, volendo, A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 2016, spec. 11.

²² Come da tempo ho evidenziato in numerosi scritti sul tema, sin da A. CIANCIO, *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *Pol. Dir.*, 2007, n. 2, 159 ss.; ID., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *federalismi.it*, 2009, n.9; e, più di recente, ID., *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 2015, spec. 10-11; e ID., *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido – N. Lupo, Bologna, 2018, 329 ss., in part. 337 ss., ai quali, pertanto, sia consentito rinviare anche per altri riferimenti bibliografici alla disciplina dei partiti europei, su cui, da ultimo, v. anche M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *federalismi.it*, 2019, n.9, ed ivi ulteriori richiami alla letteratura sull'argomento.

²³ E' questo, notoriamente, uno degli argomenti spesi da D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa*, in G. ZAGREBELSKY – P.P. PORTINARO – J. LUTHER (cur.), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 356, per sostenere l'inesistenza di un *demos* europeo, causa, a sua volta, della mancata affermazione di un'opinione pubblica e di un dibattito pubblico europeo, quali condizioni di vera democrazia, cui, però, replica di J. HABERMAS, *ivi*, 372 ss.

3. Dalle Costituzioni nazionali al patrimonio costituzionale comune e ritorno.

Da cosa maturino tali principi è, peraltro, noto, costituendo essi la trasposizione in chiave di diritto europeo primario di quelle tradizioni costituzionali comuni alla cui enucleazione si è adoperata per decenni nella sua giurisprudenza la Corte di giustizia²⁴, prima della loro, per così dire, “codificazione” nella Carta dei diritti fondamentali e nel richiamato art. 2 del Trattato di Lisbona, che insieme racchiudono ed esprimono il “patrimonio costituzionale comune” europeo²⁵, il quale, pertanto, ormai si pone come una sorta di minimo comune denominatore costituzionale tra Paesi di civiltà e culture giuridiche, oltre che di storia politica e istituzionale, anche molto diversi tra di loro. Paesi, quindi, che, almeno sulla carta, condividono quei valori di democrazia, dignità dell’uomo con i suoi diritti, libertà, uguaglianza, e, più in generale, i principi dello Stato di diritto, in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra i sessi²⁶, sia pur in accezioni, interpretazioni e quindi applicazioni talora anche sensibilmente differenti. Principi e valori che, tuttavia, negli ultimi tempi dimostrano di soffrire in alcuni Stati membri vistosi problemi di tenuta a seguito di una serie di riforme, che fanno temere un’involuzione dei relativi sistemi giuridici verso un passato, peraltro non troppo remoto, che la storia ha dimostrato anche fortemente autoritario, al punto da indurre le competenti istituzioni europee ad attivare la (complessa) procedura sanzionatoria prevista dall’art. 7 TUE a garanzia dei valori fondamentali dell’Unione già per il solo “evidente rischio” di una loro violazione grave²⁷. E, infatti, come avverte acuta dottrina, quei valori nel Trattato di Lisbona non sono meramente enunciati, ma anche assistiti da idonei meccanismi di tutela che vanno oltre la semplice garanzia giudiziaria²⁸.

Da qui un’ulteriore “funzione” fondamentale del diritto costituzionale europeo, che può considerarsi, pertanto, baluardo posto a presidio delle conquiste di democrazia e dello Stato di diritto con i suoi corollari (di garanzia anzitutto del pluralismo e dei diritti fondamentali) persino all’interno degli originari

²⁴ Nell’impossibilità di dar conto della vastissima letteratura formatasi sull’argomento, sia consentito in questa sede far limitato rinvio a quanto già osservato in A. CIANCIO, *A margine dell’evoluzione della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, tra luci ed ombre*, in *federalismi.it*, 2012, ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

²⁵ In proposito, per tutti, già A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

²⁶ Specificamente sul tema, se si vuole, A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell’Unione europea. Profili generali*, in *Riv. AIC*, 2016, n.1 e in A.A. V.V., *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, a cura di P. Marsocci, Napoli, 2016, 107 ss.

²⁷ Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l’art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell’Ungheria: quando, per tutelare lo “Stato di diritto”, si viola la regola di diritto*, in *federalismi.it*, 2018, n. 18.

²⁸ Rinviene nella procedura in questione una “garanzia politica” dei valori fondamentali dell’Unione, che si aggiungerebbe alla tutela giudiziaria apprestata dalla Corte di giustizia, B. CARAVITA, *Quanta Europa c’è in Europa?*, Torino, 2015, 21.

ordinamenti costituzionali nazionali, come segnalano – pur nella peculiarità delle rispettive situazioni – gli attuali casi emblematici dell’Ungheria e della Polonia²⁹.

4. Il diritto costituzionale italiano nel processo di integrazione europea.

Se poi dal piano della riflessione generale si scende a quello più particolare dell’ordinamento italiano, la risposta all’interrogativo sul perché sia necessario un diritto costituzionale europeo diventa ancora più pregnante, se soltanto si constata che la sua progressiva emersione coincide praticamente senza margine con la stessa storia delle istituzioni repubblicane fin quasi a sovrapporsi ad essa. Né la conclusione appare indebolita dalla considerazione che la Costituzione italiana nasce dieci anni prima del Trattato di Roma, almeno ponendo mente alla circostanza che il diritto costituzionale non è dato solo e tanto dall’insieme delle disposizioni racchiuse nel Testo definitivamente deliberato dalla Costituente nel dicembre del 1947, per entrare in vigore nel primo giorno dell’anno successivo, ma è soprattutto quello che risulta dall’interpretazione e applicazione che di esse fa il suo Giudice, la cui prima decisione data – conviene appena ricordare – solo all’aprile del 1956 e, cioè, meno di un anno prima della menzionata sottoscrizione di Roma. Ciò che conduce praticamente ad azzerare quella distanza temporale, anche a non considerare i lunghi anni di “congelamento costituzionale”, che hanno coinvolto larghe e importanti parti del Testo fondamentale³⁰, dall’istituzione del C.S.M. con le connesse garanzie di indipendenza della Magistratura, all’avvio della prima grande stagione “costituente” dell’ordinamento regionale.

Dal che ci si avvede agevolmente che il percorso di attuazione della Costituzione si è svolto quantomeno parallelamente alle diverse tappe che – dall’originario Trattato istitutivo del 1957 fino a quello di Lisbona, attraverso i passaggi intermedi fondamentali di Maastricht, Amsterdam e Nizza – hanno caratterizzato il processo di integrazione, il quale, pertanto, senza grande sorpresa ha influito in maniera determinante sul complessivo assetto e concreto funzionamento delle istituzioni italiane, segnandone l’evoluzione³¹.

Da quest’ottica, il pensiero corre immediatamente alla forma di governo, testualmente invariata (a dispetto dei reiterati sforzi profusi in oltre trent’anni di tentativi di revisione), a tenore dell’art. 94 della Costituzione, eppure significativamente incisa nell’atteggiarsi effettivo dei rapporti tra gli organi titolari dell’indirizzo politico già per l’esigenza di conferire efficacia all’azione del Governo, quantomeno per la

²⁹ Ampiamente su tale problematica, di recente, J. SAWICKI, *Democrazie illiberali? L’Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018.

³⁰ Per maggiori approfondimenti in argomento può leggersi anche A. CIANCIO, *I valori fondanti della Repubblica italiana a sessant’anni dalla sua nascita*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, Milano, 2007, II, 461 ss.

³¹ Come già segnalato nella nostra *Presentazione* al volume *Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai Trattati di Roma* (a cura di A. Ciancio), Torino, 2017, 1 ss., che sia consentito richiamare in tutti i contributi, i quali analizzano partitamente e più in dettaglio le consistenti influenze del processo di integrazione europea sulle istituzioni italiane, di cui, qui di seguito nel testo, può offrirsi di necessità solo una sintesi.

necessità di consolidarne l'autorevolezza quando esso è chiamato a confrontarsi con i propri omologhi nelle sedi itergovernative europee³².

Ciò che, correlativamente, ha finito per riflettersi sul ruolo del Parlamento, per altri versi fortemente segnato dal sostanziale svuotamento di competenze legislative in virtù del loro trasferimento al piano europeo, con tutte le conseguenze che ne sono derivate sul sistema delle fonti, come conseguenza, anzitutto, dell'operatività nell'ordinamento di norme prodotte all'esterno e, tuttavia, idonee a prevalere su quelle interne, talora senza nemmeno l'intermediazione del legislatore nazionale quando dotate di efficacia diretta. Per quanto, da altro versante, non possa venir trascurato come da ultimo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona abbia determinato una consistente valorizzazione del ruolo da riconoscere oggi alle assemblee legislative, di tutti i livelli di governo, nell'ottica dell'attenuazione di quel *deficit* di democrazia, che a lungo ha accompagnato il processo di integrazione³³.

D'altro canto, non possono nemmeno venir dimenticati i vincoli di recente imposti alle procedure di bilancio dai cd. Trattati *a latere*, stipulati a seguito del dilagare in Europa della crisi finanziaria, e tradottisi in correlative modifiche persino delle Costituzioni nazionali, tra le quali – come noto – quella italiana, per la necessità di rispettare (e formalizzare) il principio dell'equilibrio di bilancio³⁴. Circostanza quest'ultima, che, altrettanto notoriamente, ha finito per riflettersi sulla stessa tenuta dello Stato sociale, come conseguenza dei limiti adesso imposti alle possibilità di spesa di tutte le amministrazioni³⁵.

Da qui la riflessione si dilata in misura esponenziale, investendo in primo luogo l'odierna possibilità di tutela effettiva dei diritti sociali³⁶ e l'evoluzione, nell'attuale congiuntura giuridico-economica-finanziaria, subita dalla c.d. Costituzione economica, mentre, per altri versi, l'attenzione si concentra (anche) sulle attribuzioni e il concreto funzionamento delle autonomie territoriali, in considerazione della portata dell'impegno che il secondo comma dell'art. 3 della Carta fondamentale assegna all'intera Repubblica, in

³² Cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 203 ss.

³³ Sulla diversità di forme e significato, che sarebbe da attribuire alla problematica relativa alla carenza di legittimazione democratica dell'Unione europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, cfr. A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella – N. Lupo, Torino, 2014, 5 ss.

³⁴ In argomento cfr., *ex multis*, E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013.

³⁵ Sul punto, per tutti, S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere pubblico*, in *Riv. AIC*, 2013, n.4.

³⁶ Non potendo dar conto in questa sede della vastissima letteratura in argomento, cfr., almeno, i contributi raccolti nei recenti volumi A.A. V.V., *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di M. D'Amico – F. Biondi, Milano, 2017; e A.A. V.V., *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, a cura di P. Bilancia, in *federalismi.it*, 2018, n. spec. 4, ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

tutte le dimensioni del pluralismo (anche) istituzionale, non diversamente da quanto, subito prima, esplicita l'art. 2 Cost. nel promuovere riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali.

Da questa angolazione, l'indagine abbraccia, in particolare, l'estensione assunta dall'autonomia delle Regioni, anche a seguito del loro (recente) coinvolgimento nel processo decisionale europeo³⁷, mentre, sotto un profilo più generale, occorre interrogarsi sulle concrete possibilità di erogazione delle prestazioni sociali e, in connessione, dei servizi pubblici. Tema quest'ultimo, che intercetta le dinamiche che in questi anni hanno interessato l'organizzazione tutta della pubblica amministrazione, per altri versi incisa - in buona parte anche in questo caso come conseguenza del processo di integrazione - dal corrente (e crescente) fenomeno della creazione (e moltiplicazione) delle c.d. Autorità indipendenti, con tutte le problematiche, connesse, dell'assorbimento da parte di esse di rilevanti poteri di regolazione dei settori di intervento, nonché di risoluzione, per così dire, para-giudiziaria delle controversie tra i soggetti (pubblici e privati e/o privati fra di loro) dell'ordinamento³⁸, con evidenti riflessi sull'allocazione delle funzioni tra i poteri e del correlativo riallineamento dei rapporti fra di essi.

E ciò nell'ambito più ampio della progressiva enucleazione di un diritto pubblico europeo sempre più destinato ad influenzare gli ordinamenti nazionali e da questi, a sua volta, ispirato³⁹, in una sorta di moto circolare, come tipicamente si verifica nel diritto europeo, che guarda al diritto interno dei singoli Stati-membri come bacini ai quali attingere principi, che, armonizzati a livello sovranazionale, sono poi in grado di riversarsi nuovamente sugli ordinamenti di provenienza, avvicinandoli.

In questo quadro già molto articolato non può, poi, non innestarsi la considerazione del ruolo del giudice ordinario, indiscusso protagonista del processo di integrazione, anche e soprattutto in virtù di quel dialogo fra giurisdizioni (nazionale ed europea) aperto attraverso la via del rinvio pregiudiziale alla Corte di

³⁷ Tra gli studi più recenti sul tema, cfr. G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*, a cura di E. Moavero Milanesi – G. Piccirilli, Bari, 2018, 165 ss.; A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzatori delle Regioni italiane*, in *Dir. reg.*, 2018, n.1, 210 ss.; e, se si vuole, con particolare attenzione alle Regioni speciali, A. CIANCIO, *Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna*, in *federalismi.it*, 2017, n.8.

³⁸ Al punto che di recente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cd. Autorità *Antitrust*) si era persino indotta a sollevare questione di legittimità costituzionale (ord. AGCM 1/2018 commentata, tra gli altri, da L. CASSETTI, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e le vie di accesso al giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *federalismi.it*, 2018, n. 14; M. LIBERTINI, *Osservazioni sull'ordinanza 1/2018 (proc. 1803) dell'AGCM*, *ivi*; e S. STAIANO, *Essere giudice "a limitato fine". Autorità amministrative indipendenti e Corte costituzionale*, *ivi*) sul presupposto di essere connotata da un così elevato tasso di indipendenza da integrare i profili di terzietà che sono tipici del "giudice", e di esercitare inoltre funzione assimilabile a quella giurisdizionale, in tal modo sostenendo di integrare entrambi i profili di legittimazione (soggettiva e oggettiva) al promovimento del sindacato di costituzionalità in via incidentale; conclusione, peraltro, poi respinta dalla Corte costituzionale con sent. n. 13 del 2019.

³⁹ Per i diversi profili intercettati dalla problematica ora in considerazione, cfr. i numerosi contributi raccolti nel denso volume A.A. V.V., *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, a cura di E. Castorina, Napoli, 2016.

Giustizia⁴⁰, cui, da ultimo, ha finito per addivenire la stessa Corte costituzionale, accettando, per un verso (ed a questi limitati fini), di essere annoverata tra le giurisdizioni nazionali⁴¹, ma dimostrando, per altri versi, e più di recente, di voler rifuggire da un rapporto di totale subordinazione rispetto al Giudice europeo ed alle sue pronunce interpretative, per lo meno quando risultano in gioco i principi supremi dell'ordinamento costituzionale⁴².

Il discorso, condotto di necessità sinteticamente, potrebbe ancora proseguire, tante e tali sono state le ricadute del processo di integrazione europea sull'organizzazione e il funzionamento delle nostre istituzioni, con conseguenze, peraltro, talmente pervasive (e, per più versi, tra di loro inestricabilmente connesse) che si può a ragion veduta ribadire che non c'è – e, per quanto più sopra affermato, probabilmente non c'è mai stato – un diritto costituzionale italiano che possa considerarsi autonomo dal processo di integrazione e che, come tale, possa “vivere fuori”, cioè a dire avulso, dall'Europa e dal correlativo processo di omogeneità costituzionale⁴³.

⁴⁰ Cfr. R. ROMBOLI, *Corte di giustizia e giudizi nazionali: il rinvio pregiudiziale come strumento di dialogo*, in *Nuove strategie*, cit., 431 ss.

⁴¹ Il riferimento è alla nota ord. 103 del 2008, con cui la Corte costituzionale ha sollevato per la prima volta una questione pregiudiziale interpretativa alla Corte di Giustizia, sia pur entro l'ambito di un giudizio in via principale, con una limitazione, peraltro, destinata a cadere con la successiva ord. n. 207 del 2013.

⁴² Nella vastissima letteratura sull'argomento, come elaborata in particolare in relazione al cd. “caso Taricco”, cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2016, n. 2, spec. 5 ss.; e ID., *Chi ha paura dei controlimiti?*, *ivi*, n. 4, sia pur *in limine* a quella vicenda, che ha notoriamente condotto la Consulta a sollevare il suo terzo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per questione interpretativa, cfr. Corte cost., ord. n. 24 del 2017.

⁴³ Sul tema R. MICCÙ, *Il principio di omogeneità nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea dopo il “caso Austria” e la Carta dei diritti fondamentali*, a cura di V. Atripaldi – R. Miccù, Padova, 2003, 49 ss.; e, più di recente, G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, spec. 215 ss.