



QUALI PROSPETTIVE PER L'INTEGRAZIONE POLITICA IN EUROPA DOPO LE ELEZIONI?*

di

Adriana Ciancio

*(Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania)*

28 maggio 2014

Sommario: 1. Premessa. - 2. Problemi della rappresentanza politica europea. – 3. Processo federale e quadro istituzionale: richiami alla «centralità» parlamentare. – 4. Dialogo interistituzionale e rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (cenni) – 5. Guardando oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa.

1. Premessa.

L'interrogativo che dà spunto alle odierne riflessioni appare particolarmente pressante nell'attuale momento storico in cui sembra messo in gioco il futuro stesso dell'Unione, atteso che i recentissimi risultati elettorali danno, almeno in parte, confermate le cupe previsioni, che preannunciavano la formazione dell'Assemblea più antieuropeista della storia¹, per lo meno dal 1979, anno in cui, com'è noto, per la prima volta i deputati europei vennero eletti a suffragio diretto².

* * Il testo costituisce la rivisitazione, ampliata, aggiornata e corredata di note, della risposta fornita dall'A. al quesito “*How we might recover from the economic and social crisis through political integration deepening?*” posto dal Presidente della Commissione UE José Manuel Barroso agli Accademici ospiti della Conferenza Jean Monnet “*The political implication of European economic integration. Towards a Political Union*” (Bruxelles, 14-15 novembre 2013).

¹ Il timore, recentemente, era stato espresso anche da A. MANZELLA, *Quei segnali per l'Unione*, in “*La Repubblica*” del 10-02-2014.

² Decisione n. 787 del 1976 CECA/CE/ Euratom. In precedenza, val la pena ricordare, i parlamentari europei erano eletti dai Parlamenti nazionali fra i propri membri, ai sensi di ciò che disponeva l'art. 138, par. 1 Trattato

Del resto, le indicazioni in tal senso erano molteplici e provenivano da più parti: dalle sollecitazioni ad abbandonare l'euro da parte di numerose forze politiche, anche italiane, che hanno fatto della controversa prospettiva di riconsegnare agli Stati la sovranità quantomeno monetaria uno dei cavalli di battaglia della propria campagna elettorale³; alle ancora recenti elezioni amministrative francesi⁴, che avevano già registrato un indubbio successo del partito della destra ultraconservatrice e nazionalista dei Le Pen, per definizione contraria al processo dell'integrazione politica, poi confermato in modo ancora più eclatante nella tornata elettorale europea.

La multiforme avversione (di destra e di sinistra, nazionalista o populista) al processo di integrazione manifestata nelle urne nei diversi Stati dell'Unione ha invero radici note, che non richiedono di essere ripercorse, se non in estrema sintesi: 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 Lisbona⁵, 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 sono tuttora in fase di forte crescita (ad esempio la Polonia, economicamente a traino della Germania), sicché guardano 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.

In tale contesto si colloca, tuttavia, la spinta dell'Unione a progredire nella trasformazione da comunità originariamente e puramente economica in vera e propria comunità politica, completando, pertanto, il percorso avviato per lo meno dall'introduzione della cittadinanza comunitaria⁶, ma non ancora condotto a compimento anche per la persistente difficoltà degli

CEE. Sul sistema originario e relative disfunzionalità, per tutti, U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, 2 ed., Bari, 2010, 119.

³ Da ultimo, criticamente sulla proposta, cfr. 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.

⁴ Si fa qui riferimento alle elezioni comunali svoltesi in Francia il 23 marzo 2014, con secondo turno di ballottaggio la successiva domenica 30 marzo.

⁵ Ripercorsi, tra gli altri, da F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in in *Riv. AIC*, 2013, n.2, p. 1 ss.; e, dettagliatamente, da E. C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, 2013, p. 58 ss., in particolare 66 ss.

⁶ In argomento, *ex multis*, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur.*, Roma, VI, 1995; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. com.*, 1996, p. 870 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, p. 258 ss.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *La Costituzione europea*, Padova, 2000, p. 445 ss.; C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Dir.*, Annali, I, Milano, 2007, p. 181 ss.; E. CASTORINA, *Diritto costituzionale comune e diritto costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino,

europei di comprendere e, quindi, vivere a pieno la propria condizione di cittadini d'Europa, in aggiunta a quella tradizionale di cittadini dei rispettivi Stati nazionali, cui negli ultimi tempi va a sommarsi la diffidenza reciproca tra i cittadini dei Paesi economicamente ancora saldi e quelli degli Stati in forte disavanzo, nonché quella maturata dagli uni e dagli altri (sia pur per opposti motivi) nei confronti delle scelte “tecnocratiche” adottate, per così dire, a Bruxelles e dintorni.

Peraltro, è altresì noto che l'integrazione europea ha sempre tratto linfa dalle situazioni di crisi: così era accaduto già 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 è 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 in cui pare ormai imporsi per l'Unione una scelta radicale 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, *recte* completamento del processo di integrazione attraverso l'edificazione di un vero e proprio ordinamento di tipo federale; o si rinuncia definitivamente al progetto politico ripiegando su più miti consigli 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 ricordata (e per il futuro ancora più probabile) non coincidenza della zona Euro con l'intero territorio dell'Unione.

Nella prima direzione, pertanto, un passo non secondario risiede nella possibilità di superare il diffuso scetticismo con cui i popoli dell'Europa guardano al fenomeno dell'integrazione, dovuto anche, come anticipato, alla propaganda antieuropeista condotta spesso a livello nazionale dalla classe politica, in ciò non di rado sostenuta dai media, tanto più che talora 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 cittadini⁷.

2007, p. 44 ss.; ID., *Cittadinanza europea come fattore d'integrazione sociale nell'Unione multiculturale*, in *Multiculturalismo e Unione europea*, Torino, 2008, p. 9 ss.

⁷ 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.

2. Problemi della rappresentanza politica europea.

Tale diffidenza è, per altri versi, in buona parte riconducibile a quello che - con espressione forse ormai abusata, ma sicuramente ancora appropriata - viene comunemente definito il “deficit democratico” dell’Unione europea⁸, 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, per quanto notevoli progressi siano stati compiuti rispetto ai precedenti Trattati, fondamentalmente a seguito del rafforzamento delle funzioni del Parlamento⁹, unica istituzione europea – conviene ricordare ancora - a diretta legittimazione democratica e quindi rappresentativa dei cittadini¹⁰.

Tuttavia, è la stessa nozione di rappresentanza politica ed il concetto di rapporto rappresentativo, che, trasposti a livello europeo, mostrano segni di tensione per la presenza di alcuni grossi nodi, che tardano ad essere sciolti.

Il primo fra essi - a costo di ripetersi¹¹ - riguarda l’inattuato consolidamento di un sistema strutturato e stabile di partiti politici di livello genuinamente europeo¹², in modo da poter definitivamente sottrarre le campagne elettorali e, più radicalmente, l’intera gestione delle elezioni europee ai partiti nazionali, cui finora sono rimaste sostanzialmente affidate¹³, i quali, oltretutto dimostrano spesso di utilizzare l’agone europeo in funzione di termometro del proprio stato di salute, in termini di consenso, in assoluto e nei reciproci rapporti di forza, in vista della competizione politica all’interno degli ordinamenti statali.

⁸ Cfr., per tutti, J. HABERMAS, *Una Costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 369 ss.; e, da ultimo, ID., *La nuova Europa in quattro mosse*, in “*La Repubblica*” del 07-02-2014.

⁹ In particolare attraverso l’estensione della procedura di codecisione, ormai assurta 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.; e, tra le trattazioni manualistiche, U. VILLANI, *op. cit.*, 126 ss.

¹⁰ 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.

¹¹ Sia consentito in questa sede richiamare le più ampie considerazioni già svolte sull’argomento 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.

¹² In generale sul tema v. 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.

¹³ 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.

Per quanto una notevole spinta in avanti nella direzione auspicata in anni recenti sia giunta dalle norme sullo “Statuto ed il finanziamento dei partiti politici europei”¹⁴, manca ancora a livello europeo quella forma di “cerniera” tra cittadini e istituzioni, in cui tradizionalmente si risolvono i partiti, che serva a convogliare nelle sedi decisionali la volontà politica dei primi secondo una visione “di parte” dell’interesse generale¹⁵, ponendosi in particolare come la piattaforma politica per la costituzione dei gruppi all’interno del Parlamento¹⁶. Questi ultimi, pertanto, ove quel percorso venisse portato a definitivo compimento¹⁷, diverrebbero (come di consueto accade nell’organizzazione dei Parlamenti nazionali) la “*longa manus*” dei partiti in Parlamento¹⁸, invertendo il processo realizzatosi finora, che ha visto in origine i raggruppamenti tra gli europarlamentari provenienti da partiti nazionali politicamente affini come il “punto di emersione” delle forze politiche di dimensione sovranazionale¹⁹, tanto più che - a tenore del Regolamento generale dell’Assemblea - tra le condizioni per la formazione dei gruppi vi è la condivisione di “affinità politiche” (art.30). Queste - ritenute, con l’avallo della giurisprudenza, requisito sostanziale e non meramente formale di costituzione dei gruppi²⁰ - dovrebbero allora rappresentare la trasposizione in sede istituzionale dei programmi elaborati dai partiti (europei) e presentati agli elettori nel momento del suffragio e fornire in tal modo la base per l’elaborazione di politiche condivise di respiro autenticamente europeo, da contrapporre agli interessi localistici e particolaristici, di cui ancora oggi sono tentati di farsi carico i parlamentari, a ciò indotti anche dall’essere sostanzialmente candidati dai partiti nazionali, unitamente alla necessaria afferenza alle diverse delegazioni nazionali²¹,

¹⁴ In proposito può leggersi ancora A. CIANCIO, *I partiti politici europei*, cit., p. 255 ss.

¹⁵ Nell’impossibilità di dar conto in questa sede della vastissima letteratura sul tema, sia consentito far limitato rinvio, tra le opere più recenti, a P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, p. 7 ss. ed ivi gli opportuni approfondimenti bibliografici.

¹⁶ Sull’argomento cfr. S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Torino, 2001, p. 11 ss.

¹⁷ Guarda con scetticismo alla possibilità, che considera ormai tramontata, S. STAIANO, *I partiti europei fuori tempo*, in *Federalismi.it*, 2012, n15, p. 2 ss.

¹⁸ Più diffusamente in argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, *passim*, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Sul peso delle “delegazioni nazionali” all’interno dei gruppi politici europei e, quindi, nel contesto dei lavori parlamentari cfr. F. BINDI – P. D’AMBROSIO, *Il futuro dell’Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell’Unione europea*, Milano, 2005, p. 184 ss.; e C. FASONE – N. LUPO, *op. cit.*, p. 335 ss., ove, tuttavia, si rammenta che l’inclusione nelle diverse delegazioni è determinata dallo Stato dove avviene l’elezione, tosto che da quello della nazionalità dei deputati.

rallentando così il processo di integrazione, per il prevalere, sovente, degli interessi dei singoli Stati su quelli generali dell'Unione, e a dispetto della circostanza che il Parlamento è l'unica istituzione europea in cui la rappresentanza è articolata sulla base delle affiliazioni ideologiche e non della provenienza territoriale dei componenti e dei relativi tornaconti nazionali.

E ciò anche a voler tacere della forza tradizionalmente espressa a livello europeo dalle *Lobbies* e dai gruppi di pressione, portatori dei più svariati interessi, fuorché di quelli generali²².

In tal senso le recenti modifiche del Regolamento generale dell'Assemblea, migliorative della condizione dei deputati "non iscritti" attraverso la previsione per essi di stanziamenti di personale e di budget a carico del bilancio del Parlamento (art. 33), per quanto con evidenza elaborate con l'intento di superare le censure di discriminazione a danno dei parlamentari indipendenti di cui in passato era stata tacciata l'organizzazione parlamentare²³, presentano, tuttavia, un risvolto negativo nella misura in cui si prestano 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 europeo²⁴, in relazione ai relativi poteri di indirizzo²⁵), di accrescere la propria forza "contrattuale"²⁶, non alimentando troppe divisioni interne, bensì favorendo il coagulo di maggioranze su progetti politici di respiro europeo pure di lungo periodo.

A quest'ultimo fine pare invece rivolta l'altra peculiarità pure presente nella disciplina odierna dei "gruppi politici" (Titolo I, Cap. 4), con la norma sui cd. "intergruppi" (art.32), che

²² La circostanza è sottolineata da T.R. BURNS – S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, n. 47, p. 419 ss., per concludere 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 a livello europeo dalle *Lobbies*. Sul tema, in anni più recenti, S. SASSI, *I rappresentanti di interessi nel contesto europeo. Ruolo e sinergie con le istituzioni*, Milano, 2012, p. 95 ss. Sul fenomeno del *Lobbying*, in chiave prettamente politologica e con più specifico riferimento al contesto italiano, v. anche S. PRIMAVERA, *E' la Lobby, bellezza! La politica degli interessi*, Acireale – Roma, 2008.

²³ Si ricorda, in particolare, la contestazione condotta attraverso la formazione del cd. *Gruppo tecnico dei deputati indipendenti*, costituito all'indomani delle elezioni del 1999 con lo scopo dichiarato di promuovere le opportune modifiche regolamentari atte a garantire l'eguaglianza nei diritti e nelle opportunità di tutti i deputati, anche non iscritti (come si legge nella dichiarazione costitutiva del gruppo, riportata, in Allegato, da S. BARONCELLI, *op. cit.*, p. 97), ma che, mancando dichiaratamente di ogni affinità politica tra i suoi componenti, generò vivaci reazioni in seno al Parlamento da parte degli altri gruppi, sino a condurre alla pronuncia del Giudice europeo, citata *supra* alla nota 20. Per maggiori dettagli sulla vicenda è possibile leggere ancora A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 76 ss.

²⁴ Solo con la stipulazione di Lisbona incluso formalmente tra le istituzioni dell'Unione, ai sensi dell'art. 13 e ss. TUE.

²⁵ Cfr., 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.

²⁶ 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.

costituiscono fenomeno tipico dell'Europarlamento, previsto al fine di favorire contatti e “scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse, e per promuovere i contatti fra i deputati e la società civile” (I comma). Per quanto l'attività di tali formazioni non possa essere riconducibile a quella del Parlamento, né debba dar adito a confusione con essa (art. 32, II co. Reg. PE), non essendo gli intergruppi organi del Parlamento in senso proprio, essi, fin dagli anni '80, costituiscono sede privilegiata per approfondire tematiche particolari (benessere degli animali, biodiversità, antirazzismo, tra gli altri) fra i deputati di nazionalità diverse e appartenenti a gruppi e commissioni differenti, nonché fra essi e la società civile²⁷ e facilitare per tale via il raggiungimento dell'accordo necessario ad assumere in sede parlamentare decisioni utili al perseguimento di obiettivi di comune interesse.

Peraltro, che l'attuazione del principio democratico passi innanzitutto dal consolidamento dei partiti europei è nella piena consapevolezza delle istituzioni dell'Unione, che di recente hanno posto nuovamente il tema al centro dell'agenda politica, con la redazione di un ulteriore, nuovo Regolamento sullo statuto ed il finanziamento²⁸, il cui tratto saliente consiste nella possibilità per le formazioni politiche che rispondano ai requisiti prescritti di ottenere, previa registrazione presso il Parlamento, una nuova personalità giuridica di diritto europeo, con il relativo *status* comune²⁹. Tutto ciò nell'intento evidente di consentirne, con l'acquisizione di uno statuto unico basato sul diritto dell'Unione, l'indipendenza dalle forme giuridiche nazionali, che ne hanno finora condizionato la conformazione, definendone i limiti, e poter così in fine consentire ai partiti europei di assolvere al ruolo attribuito ad essi dai Trattati di contribuire “a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione”³⁰.

Da diverso versante, segnali positivi nel senso di un deciso salto di qualità nel processo di invero del sistema partitico europeo provengono, sotto il profilo fattuale, dalle candidature uniche alla Presidenza della Commissione, che pure sono maturate in questi mesi

²⁷ Il punto è particolarmente sottolineato da C. FASONE – N. LUPO, *op. cit.*, p. 339 ss., che mettono in luce come gli intergruppi costituiscano importante chiave di ingresso degli interessi settoriali nell'ambito dell'attività parlamentare.

²⁸ 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.; e ID., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione ad effetto ritardato*, in *Riv. AIC*, 2014, n.2, p 1 ss.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

fra i partiti che si riconoscono nelle grandi famiglie politiche europee, quali sintomo di politiche transnazionali condivise³¹.

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 formulati³², poi espressi negli atti normativi³³, che, però, dal punto di vista della realizzazione concreta, non sono andati oltre la formulazione di alcuni generalissimi principi comuni, accolti nelle singole leggi nazionali³⁴, tra i quali il principale concerne l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale³⁵.

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'Unione³⁶.

Quest'ultima eventualità appare invero di non semplice realizzazione se riguardata nella prospettiva dell'integrale assegnazione dei seggi, soprattutto dopo l'allargamento a 28 Stati membri e nella prospettiva di ulteriori acquisizioni. Diventa più realistica ipotizzando una distribuzione di tal fatta con riferimento alla parte soltanto dei seggi assegnati all'ambito più circoscritto dell'Eurozona, che si porrebbe, allora, come volano per raggiungere l'obiettivo della creazione dei veri e propri "Stati Uniti d'Europa", assecondando un'idea ormai apertamente caldeggiata anche nelle sedi istituzionali europee³⁷ e seguendo un processo di federazione tra Stati suscettibile di progressivo allargamento, secondo un percorso noto, non dissimile da come storicamente è avvenuta la costruzione degli Stati Uniti di America, fino agli attuali 50 membri dai 13 originari che firmarono la Dichiarazione di indipendenza³⁸.

3. Processo federale e quadro istituzionale: richiami alla «centralità» parlamentare.

Nell'auspicato iter di edificazione di un ordinamento europeo di tipo autenticamente federale, che arrivi a porsi realmente come interlocutore politico unico nei confronti degli Stati terzi ed

³¹ Lo sottolinea anche A. MANZELLA, *op e loc. cit.*

³² Così, per tutti, già G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 175 ss.

³³ Da ultimo in tal senso l'art. 223, par. 1 TFUE.

³⁴ 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.

³⁵ Cfr. le decisioni CE n. 772 del 2002 ed Euratom del 25 giugno e 23 settembre 2002.

³⁶ Considerazioni non dissimili, di recente, esprime J. HABERMAS, *La nuova Europa in quattro mosse*, cit.

³⁷ Così 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.

³⁸ Sinteticamente, sulle vicende economico-finanziarie alla base del processo federale statunitense, cfr., da ultimo, A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, p. 933 ss.

elaborare quelle comuni strategie in tema, ad esempio, di immigrazione e di sicurezza internazionale (solo per citare alcune delle problematiche “calde” sulle quali, a livello europeo, non si riesce ancora, a dispetto talora dell’importanza e dell’urgenza, a coagulare posizioni unitarie), diviene indispensabile ripensare l’intero assetto istituzionale, muovendo, peraltro, dalla valorizzazione del ruolo politico dell’Europarlamento e dalla sua collocazione in posizione centrale nei rapporti, da un lato, tra esso e le altre istituzioni europee e, dall’altro, in quelli tra Federazione e Stati membri e dare in tal modo concreta risposta a quell’aspirazione dell’Unione di costituire una democrazia rappresentativa da ultimo enunciata pure nel Trattato di Lisbona³⁹.

In tal senso molteplici sono le proposte orientate a disegnare l’architettura costituzionale dell’ipotizzata Federazione poggiando anzitutto sulla ridefinizione dell’istituzione parlamentare, anche nella sua organizzazione fondamentale: dall’idea di duplicare la sede della rappresentanza parlamentare europea, diversificandola in due Camere, espressive l’una dell’intera Unione e l’altra solo dei Paesi (e, indirettamente, dei popoli) dell’Eurozona⁴⁰; a quella di rimodulare la posizione del Consiglio in funzione di colegislatore facendone una sorta di Camera Alta⁴¹, che assolva, come tipicamente avviene negli Stati federali, alla funzione di rappresentanza degli Stati membri (attraverso i rispettivi Governi che in esso continuerebbero ad essere espressi) a fronte dell’Assemblea, che proseguirebbe a farsi carico degli interessi generali dell’Unione. Al Parlamento, inoltre, dovrebbe spettare la designazione della totalità dei componenti la Commissione, sì da farne una sorta di novello Direttorio di elvetica memoria, restandone confinata al momento genetico la dipendenza politica-fiduciaria dal primo⁴².

Ma, forse, si potrebbe pure pensare a differenziare le forme di convocazione del Parlamento, affiancando ad una specie di “seduta comune” di tutti i deputati, relativa alle deliberazioni che interessano l’intera Unione, occasioni di convocazione limitata ai soli Parlamentari eletti nell’Eurozona (sulla base dell’ipotizzata procedura uniforme), finalizzate all’assunzione delle decisioni riferibili ai soli Paesi che ne fanno parte. Né pare che tale soluzione potrebbe

³⁹ Art. 10, par.1 TUE.

⁴⁰ Tale l’indicazione espressa dai numerosi (tra economisti, giuristi, politologi e sociologi) sottoscrittori del *Manifeste pour une union politique de l’euro*, in “Le Monde” del 16/02/2014, che suggeriscono, pertanto, per la seconda Camera europea una rappresentanza di secondo grado, tramite la scelta dei membri da parte dei Parlamenti nazionali tra i propri componenti.

⁴¹ B. CARAVITA, *La grande sfida dell’Unione Europea tra prospettive di rilancio e ombre di declino*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 1, p. 4 ss.

⁴² *Ibidem*.

intaccare il principio del libero mandato parlamentare⁴³, atteso che in occasione dell'accennata convocazione parziale gli eurodeputati eletti nella zona Euro non avrebbero comunque istruzioni particolari da assecondare, se non l'elaborazione delle politiche che interessano, più limitatamente, gli Stati membri della Federazione⁴⁴.

In ogni caso si porrebbe come cruciale l'intensificazione del dialogo fra l'Europarlamento e gli omologhi nazionali⁴⁵, da cui conseguirebbero numerosi effetti positivi: di ridurre il tradizionale metodo intergovernativo, di recente infittito anche a seguito dell'istituzionalizzazione degli *Eurosummit*⁴⁶, 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 democraticamente⁴⁷; di rispettare le "tradizioni costituzionali (democratiche) comuni"⁴⁸, 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 territoriali⁴⁹, persino di rilanciare, sia pur indirettamente, la partecipazione degli enti locali al processo decisionale europeo⁵⁰, avviata soltanto da Maastricht, in particolare con l'istituzione del Comitato delle Regioni⁵¹.

⁴³ Sia pur in prospettiva differente da quanto sviluppato nel testo, considera l'ipotesi di formazione di collegi interni al PE composti dai soli deputati eletti nell'Eurozona contraria al divieto di mandato imperativo N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria: la deludente attuazione dell'art. 13 del Fiscal Compact*, in *Quad. cost.*, 2014/1, p. 114.

⁴⁴ Spunti nella direzione dell'enucleazione di "un'Assemblea specifica" all'interno del Parlamento per l'assunzione delle "decisioni relative al budget dell'area euro", che finisca per accentuare "dinamiche integrative differenziate", in A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, p. 963.

⁴⁵ Secondo quanto suggerisce A. MANZELLA, *op. loc. cit.*; e già, in precedenza, ID., *La cooperazione interparlamentare nel "Trattato internazionale" europeo*, in www.astrid.eu, Rassegna, 22-02-2012, p. 1 ss. Sull'inadeguatezza delle odierne esperienze di conferenze interparlamentari cfr. N. LUPO, *La Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria*, cit., p. 113 ss.

⁴⁶ EUCO 52/11 par.1.7 e art. 12 TSCG.

⁴⁷ Anticipazioni in tal senso anche in P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 23, p. 15 ss.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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 il cui commento si rinvia ai contributi, a prima lettura, pubblicati su *Federalismi.it*, 2014, n.8.

⁵⁰ 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.

⁵¹ In argomento anche P. COSTANZO – A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI – A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 451 ss.

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 Paesi⁵², sia pur nel quadro della formulazione di grandi 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 nazionali⁵³, 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 sovranazionale⁵⁴, conduca in ultima analisi ad attrarre anche formalmente nelle competenze dell'Unione sostanziali attribuzioni di governo dell'economia⁵⁵, 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.

L'idea, in questa sede soltanto abbozzata, è pertanto quella di muovere a grandi passi verso la delineazione di un ordinamento di tipo autenticamente federale, che ponga come modello di governo futuro per l'intera Unione la zona euro 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

⁵² Ne fa cenno ancora A. MANZELLA, *Quei segnali per l'Unione*, cit.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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”.

⁵⁵ 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.

sociale europeo⁵⁶, che, per quanto sufficientemente definito nei diritti individuali, nelle libertà collettive e nei servizi pubblici previsti a vantaggio dei cittadini-consumatori⁵⁷, 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-Strasburgo⁵⁸, atteso che - notoriamente - l'Unione non eroga direttamente (salvo casi marginalissimi) prestazioni sociali; 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*⁵⁹.

Ne scaturirebbe un nuovo quadro ordinamentale ove il posto centrale dovrebbe essere occupato dal Parlamento, reso, per così dire, "concretamente" rappresentativo dei popoli europei attraverso il completamento del sistema partitico europeo e l'uniformizzazione della procedura elettorale, quanto meno nell'eurozona e per la parte di seggi attribuibile in quest'ambito.

In tal modo il Parlamento dovrebbe essere in grado di dialogare efficacemente con i Parlamenti nazionali e giungere così all'individuazione di misure di risanamento specifiche per i singoli Stati, che, nel quadro di una politica economica generale europea, abbiano, fra l'altro, maggiori possibilità di venir metabolizzate dai cittadini, che sono, al contempo, elettori, consumatori e fruitori dei servizi sociali.

Ciò richiede che, quantomeno per la zona euro, venga realizzato un effettivo governo europeo dell'economia, 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 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

⁵⁶ In prospettiva giuslavorista, 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.

⁵⁷ Ampiamente sul punto, nella più 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.

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Non potendo approfondire nel testo un problema di così vasta portata, cfr. almeno, da ultimo, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, n.1, p. 86 ss.

*Federal Reserve*⁶⁰, 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 prezzi⁶¹. In compenso, occorrerà ipotizzare anche forme di controllo sulla Banca Centrale nell'attività di determinazione della politica economica europea attraverso gli strumenti monetari-finanziari di cui, peraltro, quest'ultima appare ormai essersi dotata ben al di là delle norme vigenti⁶², senza smarrirne, al tempo stesso, l'irrinunciabile posizione di indipendenza.

Invero, sono già le attribuzioni sostanzialmente normative, che l'art. 132 TFUE conferisce alla Banca Centrale per l'assolvimento dei compiti del SEBC, che suscitano cospicue perplessità, in particolare per ciò che concerne la possibilità ad essa conferita di emanare veri e propri regolamenti, che - conformemente alle caratteristiche che l'art. 288 TFUE assegna ai corrispondenti atti normativi dell'Unione - hanno carattere generale e sono direttamente applicabili all'interno degli Stati membri (dell'Eurozona), ma che, in omaggio alla richiamata indipendenza della BCE, sono adottati al di fuori di ogni forma di intervento nell'iter di formazione o di controllo da parte di organi politici, ed in particolare del Parlamento. Ciò finisce per rivelare un profilo non secondario di quel deficit democratico cui pure si accennava ad inizio, restando affidato soltanto al controllo giudiziario esercitabile ai sensi dell'art. 263 TFUE la garanzia della (sola) legittimità di questi, come degli altri atti normativi adottabili in seno all'Unione.

Si ripropone, in altri termini e mutato ciò che vi è da cambiare, la problematica che tradizionalmente assilla a livello di ordinamento nazionale la regolamentazione delle cd. Autorità di Garanzia⁶³ (i cui prodromi non a caso possono leggersi nell'esperienza offerta dall'Istituto bancario centrale⁶⁴), la cui disciplina sconta da sempre la difficoltà di conciliare l'elevato grado di tecnicismo di tali organismi e delle relative competenze, cui si connette strettamente l'esigenza di indipendenza dal potere politico, con la previsione di forme, sia pur indirette, di legittimazione democratica, che valgano ad attenuarne la posizione di sostanziale irresponsabilità dinanzi al corpo elettorale. Ciò che, nell'ordinamento interno, è stato ottenuto

⁶⁰ Per quanto non più recentissimo, 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.

⁶¹ Cfr. A. GIOVANNELLI, *op. cit.*, p. 934 ss.

⁶² 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.

⁶³ Nella dottrina costituzionalistica cfr., per tutti, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994.

⁶⁴ Sulla Banca d'Italia, quale organismo, in un certo senso, antesignano delle vere e proprie "Autorità amministrative indipendenti", volendo, A. CIANCIO, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, in *Dir. soc.*, 1996, n.3, p. 436.

prevedendo occasioni di intervento dell'organo rappresentativo, non soltanto attraverso le audizioni parlamentari e le relazioni periodiche al Parlamento (peraltro oggi previste dall'art. 284 TFUE anche a carico della BCE nei confronti del PE), ma più a monte con il coinvolgimento, in diverse forme, dell'organo politico-legislativo nelle nomine quantomeno dei vertici di tali organismi⁶⁵, laddove, com'è noto, e per tornare al piano europeo, il Parlamento è reso oggetto solo di "consultazione" in occasione delle designazioni dei componenti il Comitato esecutivo della Banca Centrale, affidate sostanzialmente al Consiglio europeo (art. 283 TFUE).

4. Dialogo interistituzionale e rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (Cenni).

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 nuovamente anche dalla Corte costituzionale italiana⁶⁶, peraltro adita in via incidentale⁶⁷, e persino dal *Bundesverfassungsgericht*⁶⁸, che finora aveva sempre rifiutato di porsi in rapporto dialogico con i Giudici di Lussemburgo. Nonostante le questioni da cui muovono, rispettivamente, i

⁶⁵ Più diffusamente sul tema, se si vuole, ancora A. CIANCIO, *Riforma elettorale*, cit., p. 414 ss.

⁶⁶ 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 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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 reativo alle Outright Monetary Transactions*, in www.csfederalismo.it, *Commenti*, 2014, n. 25.

Giudici costituzionali italiani e tedeschi siano *prima facie* assai diverse⁶⁹, 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 intergovernative⁷⁰.

In tal senso, del resto, depone altresì la decisione sulla legittimità del *MES* e del *Fiscal compact*, pure adottata dal Tribunale costituzionale tedesco⁷¹, dalla cui vicenda la questione che ha dato adito al cennato rinvio pregiudiziale era stata estrapolata e, quindi, successivamente sottoposta ai Giudici di Lussemburgo. Per quanto quest'ultima iniziativa appaia di incerta lettura⁷², essa comunque manifesterebbe un ulteriore arretramento di sovranità dello Stato tedesco a favore dell'Unione nel momento in cui il Tribunale costituzionale accetta per la prima volta di interloquire con il Giudice europeo, pur senza tralasciare – conformemente ai propri precedenti - di richiamare il principio democratico⁷³, quale limite sempre addotto dalla Germania rispetto alle richieste di ulteriori cessioni di sovranità a favore dell'Unione⁷⁴ e, conseguentemente, al rafforzamento dell'integrazione in seno ad essa⁷⁵.

In questo modo pare, infatti, possa sintetizzarsi la censura opposta alle iniziative della Banca Centrale in tema di *Outright Monetary Transactions*, 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

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Così anche M. SCHIERITZ, *Karlsruhe drückt sich*, in "Zeitonline" del 7 Feb 2014.

⁷¹ BVerfG, 2 BvR, 23/14 del 18/03/2014, peraltro preceduta da BVerfG, 2 BvR 1390/12, con cui il Giudice tedesco aveva preliminarmente già deciso in via cautelare sulla legittimità costituzionale del MES (cd. Fondo "salva Stati"), sul *Fiscal Compact* e della modifica dell'art. 136 TFUE, su cui, tra gli altri, P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti scenari della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 2012, n.18; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una guida alla lettura*, *ivi*; e A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, *ivi*.

⁷² Così G. DELLEDONNE, *op. cit.*, p. 2.

⁷³ Cfr. A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions*, *cit.*, p. 4 ss.

⁷⁴ 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 quinzaglio tedesco*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2009, p. 1003 ss.

⁷⁵ Per una sintesi della giurisprudenza costituzionale tedesca sul tema dell'integrazione europea, cfr. A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht*, *cit.*

per attingere a quello della politica economica riservata agli Stati, in mancanza, peraltro, di adeguata legittimazione democratica e del necessario controllo parlamentare sui suoi atti⁷⁶.

E', peraltro, chiaro che se la Corte di Giustizia – come appare prevedibile – non sconfesserà la BCE⁷⁷, 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-finanziaria⁷⁸, sia pur attraverso 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 integrazione⁷⁹, 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 costituzionale⁸⁰.

Invero, nel panorama istituzionale complessivo non può smarrirsi la centralità della Corte di Lussemburgo e del dialogo fra essa e le Giurisdizioni costituzionali nazionali⁸¹, 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 europeo .

⁷⁶ Cfr. A. DE PETRIS, *Un rinvio pregiudiziale sotto condizione?*, cit., p. 5 ss.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Nel medesimo senso, da ultimo, R. MICCU', *Proteggere la democrazia, rinnovare il contratto sociale europeo*, in *Federalismi.it*, 2014, p. 2 ss.

⁸¹ 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.

E' 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 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 costituzionale, che assicuri senz'altro la prevalenza dei principi comuni di valore "ontologicamente" costituzionale⁸⁴, 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 discriminazione⁸⁵ ovvero del bilanciamento con le libertà economiche riconosciute dall'Unione⁸⁶.

E' necessario, tuttavia, che si implementino definitivamente nella giurisprudenza le conquiste di Nizza, in modo da scongiurare anche solo il pericolo di un ritorno all'epoca in cui la tutela dei diritti inviolabili veniva garantita (dal Giudice comunitario) solo entro le finalità (originarie) del mercato unico, con l'unico limite del principio di proporzionalità⁸⁷. Come dire

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, 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 conseguenziali 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*, cit., 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 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.

⁸⁵ Nel medesimo senso, da ultimo, anche A. MORRONE, *op. cit.*, p. 96 ss, in particolare nota 44.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Sul tema, se si vuole, anche A. CIANCIO, *Quale modello di tutela dei diritti fondamentali nella prospettiva della Costituzione europea?*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, II serie, Milano, 2004, p. 380 ss., ora in A. CIANCIO, *Persona e "demos"*, cit., p. 154 ss. In posizione critica su quanto

che l'attribuzione all'Unione di una competenza (plausibilmente concorrente) di sostanziale governo dell'economia non dovrebbe in nessun caso andare a detrimento del livello di garanzia ormai riconosciuto ai diritti degli individui, e segnatamente a quelli sociali, in conformità alla natura ad essi accreditata anche in ambito europeo come fondamentali.

5. Guardando oltre Lisbona verso gli Stati Uniti d'Europa.

La considerazione mette ulteriormente in luce ciò che appare già evidente in sé, su come resti, cioè, ineludibile per la costruzione di un vero e proprio sistema europeo di Giustizia costituzionale l'adozione di un documento di natura formalmente e materialmente costituzionale, su cui oltretutto far gravare il futuro, ipotizzato impianto federale europeo, ma la cui persistente assenza disvela in primo luogo la mancata assunzione a livello dell'Unione di quella "decisione politica fondamentale", propedeutica all'effettivo compimento del processo di integrazione⁸⁸ e la cui adozione, d'altra parte, segnerebbe definitivamente il primato della politica e, a cascata, della legislazione anche in uno spazio giuridico finora precipuamente regolato altrimenti che non attraverso gli usuali circuiti decisionali della rappresentanza politica⁸⁹.

L'elaborazione di una nuova piattaforma normativa di natura costituzionale appare a questo punto irrinunciabile nella prospettiva finora indicata. Tale nuova costruzione costituzionale, superando l'attuale impianto dei Trattati - e volendo tirare le somme di quanto finora anticipato - 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 - come più volte ribadito - al centro delle procedure di indirizzo, decisione e controllo adottate a livello europeo il Parlamento, secondo gli auspici ormai da tempo e da più parti formulati.

affermato nel testo, sostiene che sin dall'origine la Giurisprudenza europea avrebbe assicurato la più ampia protezione dei diritti inviolabili prescindendo dalle finalità (economiche) della Comunità, D.U. GALETTA, *op. cit.*, p. 1184 ss. *Contra*, sui limiti che incontra la protezione dei diritti fondamentali in ambito europeo antecedentemente la redazione della Carta di Nizza, in ragione della subordinazione di essi alla tutela del mercato operata dai Giudici di Lussemburgo, cfr., per tutti, M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, p. 33 ss.

⁸⁸ Come perspicuamente messo in luce da 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 Quasi superfluo far riferimento, come accennato anche prima nel testo, alle sedi cd. "tecnocratiche" di decisione ovvero alla consolidata forza di penetrazione della *Lobbying* a livello europeo. Per più ampi riferimenti al problema accennato nel testo cfr., ancora, A. MORRONE, *op. loc. ult. cit.* 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*, cit., p. 6 ss.

D'altra parte, l'effettività dei diritti fondamentali, dei valori e dei principi comuni, fruttando realizzata all'interno degli ordinamenti nazionali grazie all'opera della giurisprudenza ed al dialogo fra le giurisdizioni, potrà, sotto altri profili, favorire 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 politica⁹⁰ nella direzione della costruzione degli Stati Uniti d'Europa. In mancanza di altri elementi identitari comuni, e, fra l'altro, nella eterogeneità dei linguaggi⁹¹, andrà infatti ricercato altrove l'essenziale fattore culturale di integrazione, che allora potrà rivelarsi attraverso il cennato processo di omogeneizzazione costituzionale, peraltro già prefigurato dall'art. 2 TUE con il richiamo 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.

In questo percorso di realizzazione di una coscienza collettiva europea un passaggio fondamentale è, per altri versi, rappresentato dalla possibilità di controllo democratico delle scelte e delle politiche europee, che, da un lato, conferma, da altra angolazione, la necessità di porre il Parlamento al centro dei circuiti di decisione e del dialogo tra istituzioni statali e sovranazionali; e, dall'altro, conduce a sottolineare l'importanza della comunicazione e della circolazione delle informazioni, che deve avvenire nella maniera più ampia, chiara e completa possibile⁹². Ciò finisce per addossare grandi responsabilità tanto alle istituzioni, europee e nazionali, nell'aprire e rendere intelleggibili 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 informazione⁹³, affinché venga favorito un dibattito pubblico che sia effettivamente plurale⁹⁴ e di dimensione transnazionale.

All'usuale strumento di diritto internazionale offerto dal Trattato resterebbe, in fine, affidata la regolazione dei rapporti tra l'ipotizzata Federazione degli Stati Uniti d'Europa e gli altri

⁹⁰ Nel medesimo senso già L. AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti*, Torino, 1998.

⁹¹ Cfr. D. GRIMM, *Una Costituzione per l'Europa?*, in *Il futuro della Costituzione*, cit., p. 356 ss.

⁹² In chiave sociologica, svolge al riguardo considerazioni interessanti M. PARITO, *Comunicare l'Unione Europea*, Milano, 2012, p. 11 ss., in particolare p. 62 ss.

⁹³ In argomento, recentemente, O. POLLICINO, *Tutela del pluralismo nell'era digitale: ruolo e responsabilità degli Internet service provider*, in *Consultaonline*, 2014.

⁹⁴ 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.

Paesi, che, pur non confluendo (almeno inizialmente) in essa, decidessero di (continuare a) rapportarvisi in nome (di ciò che resterebbe) dell'Unione.

Invero, la proposta qui enunciata, pur senza pretesa alcuna di (improbabile) esaustività, potrebbe apparire all'occhio pessimista poco realistica in base agli ultimi risultati delle urne. Tuttavia pare evidente che si profila uno scenario di grande coalizione, al di là dell'obiettivo immediato della designazione del Presidente della Commissione, atteso che le forze politiche ancora disposte ad investire sul progetto politico europeo - sia pur, talune, sotto condizione di sensibili mutamenti di rotta negli indirizzi e negli obiettivi dell'azione comune - ancora più che nella legislatura precedente dovranno tenersi saldamente insieme per non cedere alle spinte disgregatrici ed antieuropeiste ormai massicciamente presenti in Parlamento. E poiché – come si sa – le scelte costituenti sono (*rectius*, devono essere) scelte condivise, sembrano poste condizioni politiche persino favorevoli per compiere il grande salto dall'Unione alla Federazione. Ci si attende, allora, l'indispensabile atto di coraggio da parte delle istituzioni.