L'EUROPA E LA SOVRANITÀ CONDIVISA: APPUNTI DI UN DISCORSO SULLE RAGIONI DEL DIRITTO COSTITUZIONALE EUROPEO*.

di Andrea Patroni Griffi**

Sommario. 1. L'Europa come limite alla sovranità degli Stati. - 2. Il dilemma della Costituzione europea in mezzo al guado. - 3. Unione politica e unione economica come endiadi.

99

1. L'Europa come limite alla sovranità degli Stati.

La fine dei nazionalismi, il temperamento delle sovranità statali sono le idee di fondo alla base del pensiero di chi, ben prima che il percorso di integrazione comunitario avesse preso inizio, ha immaginato “un'Europa libera e unita”, tratteggiando gli elementi costitutivi di un percorso disegnato secondo il canovaccio federalista¹. Lo stesso “Manifesto” deve peraltro molto al pensiero espresso anche da altri pensatori italiani² e, in particolare, da Luigi Einaudi, che preconizzava una “idea federale” d'Europa, collegata alla realizzazione di un ideale di pace ùe contro il “dogma” della sovranità dello Stato³.

* *Sottoposto a referaggio*. Mia introduzione al ciclo di seminari, svolti nel novembre 2014 dal prof. D. Capitant, direttore della Scuola dottorale di Diritto comparato dell'Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne, agli studenti del corso di dottorato in *Governo dell'Unione europea, politiche sociali e tributarie*, Dipartimento di Giurisprudenza della Seconda Università di Napoli.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università della Campania “L. Vanitelli”.

¹ Come noto, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* è il titolo originale del famoso *Manifesto di Ventotene*, scritto da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, con prefazione di Eugenio Colorni

² V. per una sintesi, *Europa, padri e figli: gli antesignani italiani dell'europismo: Filippo Turati, Alcide De Gasperi, Carlo Sforza, Luigi Einaudi, Gaetano Martino, Ugo La Malfa, Altiero Spinelli*, Editrice europea, Roma 1985.

³ “Soltanto le nazioni libere potranno vincolarsi mutuamente per garantire a se stesse, come parti di un superiore organo statale, la vera sicurezza contro i tentativi di egemonia a cui, nella presente anarchia internazionale, lo stato più forte è invincibilmente tratto dal dogma funesto della sovranità assoluta” (L. Einaudi, *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle nazioni*, Lettera al *Corriere della Sera*, a firma Junius, 28 dicembre 1918 anche su www.luigieinaudi.it). “Se si vuole tentare seriamente di allontanare da noi lo spettro della distruzione totale, si vada verso l'idea federale. La via sarà tribolata e irta di spine; né la meta potrà essere raggiunta d'un tratto. Quel che importa è che la meta finale sia veduta chiaramente e si intenda strenuamente raggiungerla. Perché l'idea della società delle nazioni è infeconda e distruttiva? Perché essa è fondata sul principio dello stato “sovrano”. Questo è oggi il nemico numero uno della civiltà umana, il fomentatore pericoloso dei nazionalismi e delle conquiste. Il concetto dello stato sovrano, dello stato che, entro i suoi limiti territoriali, può fare leggi, senza badare a quel che accade fuor di quei limiti, è oggi

Nessun dubbio vi può essere oggi circa lo straordinario ruolo svolto dal processo di integrazione a tutela della pace in Europa, che ha portato a conferire nel 2012 il Nobel della pace all'Unione europea⁴. Ma è importante, ancor oggi, riportare la visione di Einaudi perché lucidamente mette insieme, alla base del suo pensiero, la necessità di raggiungere sul piano europeo, al contempo, l'unità politica e l'unità economica, come strumenti di pace e benessere, sottolineando inoltre l'esigenza di ricostruire nel nuovo organismo lo schema della rappresentanza democratica e la centralità del voto dei cittadini⁵. D'altro canto, non appare retorico oggi ricordare l'origine dell'idea di un'Europa politicamente unita, in cui il mercato comune è “solo” strumento per un percorso più ambizioso, come traspare anche nei discorsi politici che condussero agli stessi trattati istitutivi delle comunità. Ciò è espresso, in modo esemplare, nella famosa Dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, in cui la creazione della comunità del carbone e dell'acciaio viene chiaramente definita come “prima tappa della Federazione europea”⁶.

A quella prima tappa, invero, ne sono succedute, come noto, tante altre, alcune riuscite, altre fallite⁷, che non è possibile qui ricordare e che hanno comunque, nel tempo, rafforzato il processo di integrazione, ma che fanno ancora dubitare molti, che tali tappe possano essere lette nell'ambito di un percorso federale, sia pure non giunto a termine, accompagnato da piena garanzia di momenti adeguati di partecipazione democratica, nell'ambito segnato da una “Costituzione”, sia pure lontano dall'esercizio di un potere costituente, almeno classicamente inteso. Non a caso comunemente si parla di “processo costituente” a livello europeo: un processo, quindi, continuamente alimentato e che procede

anacronistico ed è falso. Quel concetto è un idolo della mente giuridica formale e non corrisponde ad alcuna realtà” (L. Einaudi, *Contro il mito dello stato sovrano*, in *Risorgimento liberale*, 3 gennaio 1945 anche su www.luigieinaudi.it)

⁴ “Per avere nell'arco di sessant'anni contribuito all'avanzamento della pace, della tolleranza, della democrazia e dei diritti umani in Europa”. Dopo peraltro che il Nobel era già stato significativamente assegnato a personalità come René Cassin o Willy Brandt.

⁵ “Gli organi supremi, parlamento e governo, della confederazione non possono essere scelti dai singoli stati sovrani ma debbono essere eletti dai cittadini della confederazione. Esercito unico e confine doganale unico sono le caratteristiche fondamentali del sistema. Gli stati restano sovrani per tutte le materie che non siano delegate espressamente alla federazione; ma questa sola dispone delle forze armate, ed entro i suoi confini vi è una cittadinanza unica ed il commercio è pienamente libero” (L. Einaudi, *Contro il mito dello stato sovrano*, *op. cit.*).

⁶ “La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne” (Robert Schuman, *Déclaration*, 9 maggio 1950, anche su www.robert-schuman.eu).

⁷ La vera occasione mancata è probabilmente ancora oggi rappresentata dal progetto Spinelli, v.d a ultimo P.V. Dastoli, *L'attualità del progetto Spinelli*, in *The Federalist – Le Fédéraliste – Il Federalista*, n. 1-2, 2014, 57 ss.

per tappe, ma che comunque viene comunemente chiamato “costituente”⁸.

Il processo di integrazione europeo, almeno se visto dall’angolo di visuale del nuovo, e senza precedenti, ordinamento sovranazionale che si realizza, si pone di fatto come un percorso di integrazione, che può anche essere chiamato “costituente”, ma con un esercizio “ripetuto”, o per tappe⁹, del relativo “potere”, e che va quindi oltre la sua classica configurazione, quale “irripetibile”, unico potere “del tutto” libero nel fine¹⁰ al momento di realizzazione del nuovo assetto ordinamentale e di un nuovo regime giuridico, che si traduce nell’adozione della Costituzione. E le Costituzioni, come comunemente si rileva, sono “fenomeni storici” frutto di una rottura con il passato ed in cui si elaborano le regole di un nuovo ordine¹¹. Il passato, su cui il nuovo ordine sovranazionale europeo nasce con i suoi trattati istitutivi, come testimonia la storia ed il pensiero espresso dai padri nobili dell’Europa unita, è costituito fundamentalmente dalla volontà di porre freno ai nazionalismi e alla sovranità statale, individuando un nuovo “comune” livello di governo, che sia comunque espressione dei governi e dei popoli dei singoli Stati e ne realizzi *insieme* gli interessi. E le *European clause*, nel prevedere limitazioni di sovranità a favore dell’Europa, hanno di fatto, a bene vedere, protetto la sovranità degli stessi Stati di fronte ad uno scenario globale, che sovrasta Stati e Costituzioni nazionali¹².

Un livello per l’appunto “sovranazionale”, che è al contempo “costituzionale”, con strumenti effettivi ed efficaci di tutela di tale sovraordinazione, in primo luogo attraverso fonti sulla produzione di norme giuridiche vincolanti, con effetti diretti, in un quadro di espansione delle competenze e responsabilità degli Stati, il tutto soprattutto accompagnato da un principio di *primauté* del diritto europeo, reso effettivo da apposite procedure e sedi giustiziali di garanzia.

⁸ V. ad esempio, *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, a cura di A. Celotto, Giappichelli, Torino 2004.

⁹ In quanto “*processo* costituente”, e non “potere” costituente, secondo i dettami della giuspubblicistica classica, avrà sempre indirizzi di ulteriore dinamica realizzazione, o anche indebolimento, nel quadro di una realizzazione tutt’altro che lineare.

¹⁰ Ad esempio, v. *Diritto pubblico*, a cura di F. Modugno, Giappichelli, Torino, 2012, 119 o P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1995, 298

¹¹ V. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2013, 119.

¹² Categorie come quella della sovranità non rispondono più all’idealtipo della giuspubblicistica classica, quale potere assoluto, originario, infrazionabile su di un territorio e popolo, di cui almeno alla definizione tradizionale. Anzi, l’elaborazione da parte della dottrina di un concetto giuridico, in ambito europeo, quale quello di sovranazionalità, collegato alla primazia del diritto europeo, ha forse rappresentato la reale espressione del mantenimento di una qualche sovranità, intesa in senso classico, in Europa.

Si tratta di una primazia del diritto “eurounitario”¹³ sui diritti statali, che è straordinario elemento di qualificazione di un nuovo ordinamento, intimamente “costituzionale”¹⁴, e che, proprio per questo, deve sapere rispondere almeno alle esigenze più radicate del diritto pubblico e del costituzionalismo delle democrazie pluraliste, altrimenti entrando in crisi le radici più profonde del modello stesso. Se così non fosse, infatti, avremmo solo una riproposizione, in chiave moderna, di un’ unificazione europea, collegata ad una volontà di “dominio”, seppure secondo dinamiche non più belliche di occupazione militare, come nel passato recente ed antico della storia d’Europa, ma semmai di prevalenza di interessi particolari, ma forti, che si impongono al di fuori di schemi della rappresentanza politica e al di fuori di ogni forma di controllo della democrazia pluralista.

2. Il dilemma della Costituzione europea in mezzo al guado.

La “Costituzione europea” non può che delinarsi in un tale problematico, quadro - complesso, in quanto multilivello - nelle relative forme e contenuti, pur nelle possibili differenti declinazioni.

La *Costituzione* delle democrazie pluraliste ha un significato che va al di là delle “*constitutiones principum*”, di fonti del diritto, e dello stesso “*rem publicam constituere*” della costruzione di un assetto organizzativo. Non vi è dubbio che il diritto europeo rappresenti una fonte del diritto capace di imporsi al diritto dei singoli Stati membri dell’Unione con capacità derogatoria delle stesse norme costituzionali; e non vi è dubbio che il diritto europeo realizzi una complessa organizzazione sovranazionale con una peculiare “forma di governo” e precisi rapporti intercorrenti tra organi e istituzioni europee e tra di essi e gli Stati membri. Ma il fatto è che non basta ricordare forza e contenuti peculiari del diritto dei trattati, che hanno portato a delineare le Comunità, prima, e l’Unione europea, poi, per potersi qualificare pienamente come costituzionale l’ordinamento europeo. Occorre poter rilevare gli elementi fondamentali che la giuspubblicistica ha enucleato come essenziali oggi nelle Costituzioni delle democrazie

¹³ Secondo la condivisa espressione spesso utilizzata da A. Ruggeri.

¹⁴ Pur nella polisemia del significato di Costituzione, che comunque lascia “aperto uno spiraglio concettuale per gettare lo sguardo oltre la siepe dell’identità particolaristica dello Stato”. V. G. Azzariti e S. Dellavalle, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Esi, Napoli 2014, in part. S. Dellavalle 37 ss.

pluraliste.

Ed acquistano rilievo non solo i contenuti del nuovo ordinamento, ma anche le forme, gli elementi di partecipazione democratica predisposti - o ancora mancanti - in un tale ordinamento.

Una strada perseguita, irta di difficoltà, teoriche, pratiche e politiche, è stata quella di dotare l'Europa, *apertis verbis* e senza infingimenti lessicali, di una Costituzione. Si tratta della vicenda relativa al Trattato che istituì (va) una Costituzione per l'Europa¹⁵, che pure, nell'ambito di un percorso irto di difficoltà e non esente da limiti, presentava punti di svolta importanti e cercava di assicurare forme di partecipazione e condivisione attraverso il ricorso alla "Convenzione".

Il metodo convenzionale, pur aprendo a forme significative di partecipazione, segnava la forma di un percorso costituente, comunque ben lontano dalla elezione di un'assemblea costituente, direttamente scelta dai cittadini europei, o anche, in misura minore, di una "sostanziale" codecisione costituente tra i rappresentanti del Parlamento europeo e degli Stati nazionali, al fine di rendere realmente protagonisti e motori del processo il popolo e i popoli d'Europa.

Il fallimento del Trattato costituzionale, a seguito in particolare del *referendum* francese, avvenuto dopo importanti allargamenti ad Est dell'Unione¹⁶, ha segnato un punto di crisi non tanto sui contenuti del processo di integrazione europea, se si pensa che gli stessi vengono sostanzialmente trasposti nel Trattato di Lisbona, quanto sulle forme del processo, meno partecipato dal basso e dunque non qualificabile quale ricorso popolare all'esercizio del "potere costituente".

Si è preferito perseguire ancora una volta la strada di un europeismo, "nascosto", *au visage*

¹⁵ Un ermafrodito, secondo la nota espressione di Giuliano Amato, né maschio (trattato) né femmina (Costituzione) o anche una "Costituzione travestita da trattato". Per una ricostruzione generale dei contenuti e delle questioni inerenti al Trattato costituzionale, v. *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, *Quaderni Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, Esi, Napoli 2003; J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, il Mulino, Bologna 2004; *La Costituzione europea*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, il Mulino, Bologna 2004; *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, a cura di M. Scudiero, Jovene, Napoli 2005.

¹⁶ Il fallimento del Trattato costituzionale è stato significativo della difficoltà di un'Europa, che voglia continuare a crescere in democrazia, forza e coesione politica, sociale e economica, e non in mera estensione territoriale, di cui all'inadeguato dibattito che forse si ebbe sugli allargamenti dell'Unione, visti spesso ad Est come mere opportunità economiche ed addirittura quasi come pericoli per la riconquistata libertà e democrazia: esattamente il contrario di quanto l'integrazione europea ha voluto, nella sua ragione più profonda, significare. Un allargamento che in tal senso è apparso funzionale al rafforzamento dello spazio di libera concorrenza, piuttosto che al percorso dell'integrazione politica.

masqué, che si fa, ma non si dichiara e che in tal senso è per evidenza di cose politicamente debole¹⁷.

E, così, per riprendere il cammino “costituente” europeo si sono dovuti allontanare dal Trattato di Lisbona tutti i simboli politicamente più forti dell'Unione europea, non riferendosi più ad una Costituzione, e non menzionando neppure più l'inno, la bandiera, il motto, la stessa giornata europea¹⁸.

In assenza di adozione di un atto espressamente denominato come “Costituzione” e, al di là della questione stessa del *nomen*, si tratta di non abbandonare mai la questione costituzionale europea al fine di comprendere in quale quadro si muova il relativo processo di integrazione.

Forse le variegate ricostruzioni offerte anche autorevolmente in tema di Costituzione europea in parte sono al contempo vere e false. Da chi ritiene che in Europa non possa esservi Costituzione mancando lo Stato, mancando il popolo ed una reale identità culturale comune¹⁹; a chi ritiene che sempre vi sia stata una Costituzione europea, “riducendo” in definitiva la stessa però a mero diritto dei trattati.

In realtà, come pure viene sempre più spesso sottolineato, la Costituzione europea emerge nel quadro di un sistema costituzionale multilivello, che è al contempo di diritto scritto e di diritto non scritto, che pure si erge su tradizioni costituzionali comuni²⁰ e che si va progressivamente realizzando sul piano giurisprudenziale grazie al fondamentale contributo svolto dalla Corte di giustizia e della “rete” delle Corti *costituzionali* statali ed europee²¹, sia di Lussemburgo sia, invero, anche di Strasburgo.

¹⁷ Una “netta divaricazione tra il momento normativo, solidissimo, e il momento politico, assai più fragile”. M. Cartabia, *La scrittura di una Costituzione europea e i poteri dei giudici*, su www.astrid-online.it.

¹⁸ Né denominando più “Ministro” il responsabile della politica estera o qualificando “legge” i regolamenti europei. Lo stesso riferimento alla moneta unica è più che altro tecnico.

¹⁹ D. Grimm, *La natura del “Trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione europea”*, in *Quad. cost.*, 2004, 163 ss. Ma v. anche l'ampiamente argomentata posizione di C. De Fiores, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, su Costituzionalismo.it, n. 1/2008. Sul parziale rilievo dell'obiezione relativa all'assenza di un formato *demos* europeo e la confutazione del collegamento tra Stato e Costituzione ed altre notazioni generali sul tema cfr. A. Ruggeri, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2010, *passim*.

²⁰ E, come si rileva da tempo, “attraverso l'ampio utilizzo dei materiali costituzionali tratti dalle tradizioni costituzionali comuni e dalla Cedu...” la Corte di giustizia ha notevolmente ampliato il suo sindacato. A. Cariola, *L'integrazione dei parametri di legittimità*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2004. Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale*, Cedam, Padova 2004, 389. Anche se poi il giudizio sulla giurisprudenza di Lussemburgo non è affatto univoco.

²¹ Si segnalano in particolare i volumi *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Esi, Napoli 2006; *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di S. Panunzio, Jovene, Napoli 2005.

Di fronte ad “istanze di tipo sostanzialmente costituzionale”²², emerge una giurisprudenza sovranazionale europea intrinsecamente costituzionale, dove la rete delle “Corti dell’integrazione” costituisce “il vero perno di uno *jus* costituzionale europeo, che, per questi motivi, si trova in mezzo al guado tra le Costituzioni scritte e non scritte”²³.

In effetti, davvero, “il diritto comunitario è sempre stato un diritto scritto che anziché limitare il potere giudiziario lo ha potenziato”²⁴; prevedendo, sul piano normativo, istituti quali la supremazia, gli effetti diretti delle relative fonti, l’espansione delle competenze, la responsabilità degli Stati, ha affidato sin dall’origine alla Corte di giustizia una straordinaria capacità di costruire in concreto l’ordinamento dell’Unione nei vari campi. E, soprattutto, assumono rilievo decisivo, nel senso della natura costituzionale dell’ordinamento europeo, al di fuori della stessa disponibilità pattizia degli Stati, il valore che hanno assunto la Carta di Nizza, Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, e la Cedu, che vengono entrambe richiamate in due paragrafi dell’articolo 6 del Trattato di Lisbona, così rafforzando ancora il sistema reticolare multilivello di dialogo incessante tra Corti e giudici. E’ anche grazie al ruolo assunto dalla Corte di giustizia nello stesso campo della tutela dei diritti che ridurre l’Unione europea e la sua integrazione a mera *lex mercatoria* risulta un evidente “falso”.

3. Unione politica e unione economica come endiadi.

In definitiva, pur in assenza di un originario esercizio di potere costituente, almeno classicamente inteso, l’ordinamento europeo ha una evidente, innegabile dimensione costituzionale, la cui lettura però si presta a diverse qualificazioni. Ed il fatto è che, come si è avuto già modo di sottolineare²⁵, il costituzionalismo europeo non si qualifica tanto ad effetto della lettura di un ordinamento realizzato, staticamente inteso. Esso si realizza in modo fortemente dinamico e mobile, quale costituzionalismo prognostico ed al contempo

²² V. Onida, *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione "di confine" fra diritto nazionale e sovranazionale*, in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, cit., 535.

²³ A. Patroni Griffi, *Accesso incidentale e legittimazione degli "organi a quo". Profili problematici e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli 2012, 284.

²⁴ M. Cartabia, *op. cit.*

²⁵ *Note introduttive*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Quaderni Rass. dir. pubbl. eur., n. 5, Esi, Napoli 2009, 10 s.

teleologico; nel senso che la prognosi²⁶ dei futuri esiti in potenza del processo di integrazione è già in atto nelle diverse letture della realtà ordinamentale sovranazionale europea.

In tale quadro, se ci si pone correttamente in una prospettiva che voglia realmente coniugare i dettami del costituzionalismo al livello sovranazionale europeo, in ultima analisi, il tema realmente centrale non può essere più quello della configurabilità di una sovranità europea²⁷. Dei tre elementi che tradizionalmente rappresentano l'ossatura di uno Stato federale, ossia, toga, spada e moneta, non v'è dubbio che, su di un determinato territorio e comunità, vi sia piena capacità impositiva dell'Unione nei confronti dei singoli Stati membri, e non certo rispetto alla sola moneta nell'area euro.

La vera questione centrale, a livello europeo, è quella invece di una sovranità democratica condivisa, di una sovranità meno "schmittiana" e non per questo meno forte, ovverosia della derivazione e titolarità popolare di tale sovranità e di una esperienza costituente nelle forme di una democrazia pienamente rappresentativa.

E, così, di recente, il *Fiscal compact*, quale trattato in realtà inizialmente approvato al di fuori dell'Unione europea, e che invece pure ha segnato la strada del futuro delle stesse Costituzioni nazionali²⁸ e conseguentemente delle politiche pubbliche in campo sociale²⁹, e relative fondamentali risorse economiche, non sembra affatto rispondere ad un tale tipo di percorso.

Anche perché, come pure è stato rilevato, se esiste un elemento forte e comune di un'identità costituzionale europea, che lo differenzia dal costituzionalismo liberale americano più di qualunque altro principio - comunemente acquisito in ogni democrazia

²⁶ E si tratta di una prognosi non semplice, che peraltro risulta, in fatto, anche influenzata dalle convinzioni personali, "euroscettiche" od "euroentusiaste", dello stesso studioso.

²⁷ A. Cantaro, *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Dedalo, Bari 2003, 162 s.

²⁸ Come noto, ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 2 del "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria", "le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti... tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale...".

²⁹ A differenza di una "disciplina di bilancio che, nel testo originario della Costituzione... non comprometteva la scelta per un determinato modello sociale", con il rischio che la nuova disciplina "determinerà radicali mutamenti nella forma di Stato, per i significativi riflessi che la scelta di costituzionalizzazione della opzione di politica economica implicata dalle formule normative richiamate determinerà sul sistema delle autonomie regionali e locali e sulla garanzia dei diritti fondamentali in effettiva condizione di eguaglianza", incidendosi sulla stessa "forma di Stato ponendo le premesse giuridiche per il superamento, di fatto, dell'impianto sociale dell'economia di mercato". Così, F. Bilancia, *Note critiche sul cd "Pareggio di bilancio"*, in *Rivistaaic.it*, n.2/2012, 3

pluralista, entro e al di fuori dell'Europa - questo si sostanzia nella costante emersione dei diritti sociali, quali diritti costituzionali fondamentali³⁰. L'attenzione per la dimensione sociale della forma di Stato ed il catalogo "forte" dei diritti sociali costituiscono costante nelle elaborazioni costituzionali degli Stati dell'Europa continentale³¹ ed in tal senso sostanziano un importante elemento comune di identità culturale europea³².

La tensione sociale delle politiche pubbliche, il significato "pieno" del principio di eguaglianza, oltre la mera solidarietà, la pari dignità valoriale dei diritti sociali rispetto ad altri, più antichi diritti fondamentali tratteggiano un elemento forte delle tradizioni costituzionali comuni che è, al contempo, identità culturale e identità politica dell'Europa, ma che, anche in ragione delle difficoltà della congiuntura economica globale, proprio l'Unione europea ha contribuito a mettere in tensione in ragione delle misure di austerità finanziaria: effetti tanto pervasivi nel cuore stesso degli ordinamenti costituzionali da non potere trovare forse piena legittimazione nella mera volontà dei governi³³.

Nelle difficoltà della presente congiuntura economica globale e alla luce dei riflessi che la stessa determina sulla tenuta del livello, che si riteneva acquisito, di tutela dei diritti sociali, il tema del futuro della democrazia europea si pone, ancor di più, come ineludibile, al fine di analizzare forme e contenuti possibili di ripresa del processo costituente dell'unità europea, in un momento di crisi, che in Europa a questo punto non è solo economica, ma anche e soprattutto politica e sociale e rischia di toccare le stesse fondamenta dell'edificio. Le sfide decisive per la piena integrazione politica, capaci di segnare chiaramente la dimensione costituzionale europea, in un quadro che voglia recepire appieno il *démocratie* quale canone ineludibile del percorso costituente, riguardano quelle riforme capaci di ripensare il ruolo dei governi e quindi degli Stati europei, per rimettere, in modo chiaro, direttamente ai popoli d'Europa e ai cittadini europei la "messa in moto" del circuito

³⁰ Per L. Patruno, *La parte dimenticata del Manifesto di Ventotene: il riformismo sociale dell'Europa libera e unita*, in *Costituzionalismo.it*, 2006. Sul tema v. A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, cit., 279 ss. Per una ricostruzione generale v. A. D'Aloia, *Storie costituzionali dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. II, Jovene, Napoli 2008, 689 ss., spec. 717; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli 2003.

³¹ Un discorso a parte meriterebbero le Costituzioni dei Paesi aderenti provenienti dall'Europa dell'Est.

³² Sul rapporto biunivoco tra identità culturale e identità politica v. P. Haberle, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Giuffrè, Milano 2006.

³³ Cfr. *amplius*, tra gli altri, A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, op. cit., *passim* e 299, che rileva "un deficit genetico alla base dei diritti sociali e del diritto sociale europeo che risente dell'incertezza del modello organizzativo e funzionale del potere".

politico-rappresentativo e la future determinazione delle scelte dell'indirizzo politico o che le istituzioni europee determineranno.

Si potrebbe addivenire, ad esempio, nel quadro di un piano di riforme di un'Europa, che voglia essere in senso pieno, politicamente unita e quindi totalmente legittimata ad assumere le decisioni anche le più gravi per la vita dei cittadini d'Europa, alla previsione di un Presidente della Commissione³⁴ o, forse meglio, del Consiglio, eletto direttamente dai cittadini europei. L'elezione diretta sarebbe, nel quadro europeo, elemento straordinario di rafforzamento dei circuiti democratici, forse l'unico davvero in grado di emancipare gli appuntamenti elettorali di carattere europeo dal dibattito politico interno. Ancora, la strada, da tempo intrapresa, di un Parlamento europeo vero legisla ore e fulcro del sistema politico-rappresentativo europeo³⁵, non può però considerarsi ancora conclusa. In particolare, pesa la sostanziale debolezza di partiti europei³⁶, capaci di ergersi a espressione e sintesi di una società civile e sistema politico europeo e caratterizzati da una chiara promozione, in una dialettica di alternanza, di politiche socialiste e liberiste. Occorre poi vincere la scommessa di una politica estera comune, su cui maggiori sono le resistenze degli Stati a cedere sovranità. Di una politica monetaria e di un governo dell'economia³⁷, che richiedono, nello scenario globale, parità di armi all'Unione rispetto agli strumenti di intervento di uno Stato. Di politiche ambientali, in più marcata autonomia dalla dimensione economica, una via europea allo sviluppo sostenibile, su cui fare semmai convergere gli Stati Uniti. Di una vera politica migratoria e dell'asilo³⁸ con norme europee comuni in tema di ingresso, soggiorno, circolazione ma anche diritto di asilo dello straniero. Di arrivare, infine, a realizzare quella

³⁴ Sul tema invero già sono importanti le novità del Trattato Lisbona in tema di "voto di fiducia" su Commissione e commissari da parte del Parlamento e di vincolo degli esiti delle elezioni europee sulla designazione del Presidente della Commissione da parte del Consiglio.

³⁵ Pur nel quadro di un sistema parlamentare reticolare tra Parlamento europeo e Parlamenti dei singoli Stati, tanto da coniarci l'espressione di "sistema parlamentare euro-nazionale". V. *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Giappichelli, Bologna 2014

³⁶ Ma un ruolo sempre più importante inizia ad essere giocato dagli stessi. V. *Verso un Sistema partitico europeo transnazionale*, a cura di M. Mascia, Cacucci, Bari 2014.

³⁷ Anche nel senso di un ritorno ad un diritto pubblico dell'economia a livello europeo. V. A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico dell'economia*, in *Politiche pubbliche, regolazione e mercato*, a cura di A. Lucarelli, *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1/2006, 3 ss. e ancora P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivistaic.it*, n. 3/2014, spec. 11 ss.; *Governance dell'economia e integrazione europea*, a cura di F. Gabriele e M. A. Cabiddu, Giuffrè, Milano 2008. Con una piena parità di armi della Banca centrale, come si rileva da tempo: L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2005, 1085 ss.

³⁸ Come emerge, ad esempio, in *Europa e migranti*, a cura di A. Patroni Griffi, *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2011, *passim*.

"parte dimenticata del Manifesto di Ventotene: il riformismo sociale dell'Europa libera e unita"³⁹ o quanto meno rafforzare il quadro dell'integrazione sociale, quale fondamentale per la stessa integrazione economica e politica⁴⁰

Può sembrare arduo accennare a queste ulteriori riforme, così significative, sul piano politico dopo quelle comunque adottate con il Trattato di Lisbona⁴¹ e quando viene messa in discussione la stessa integrazione economica nella presente congiuntura, con l'affermarsi peraltro di forze politiche antieuropee, che chiedono "limiti" all'Europa perché in sostanza vogliono tornare a rafforzare la sovranità degli Stati se non addirittura i nazionalismi.

In realtà è vero il contrario. Proprio nella presente congiuntura il salto di qualità dell'integrazione politica è ancor più necessario, perché unica, vera condizione per preservare l'Europa unita: dove unità economica ed unità politica sono in realtà un'endiadi. L'una senza l'altra non può più reggere. Non quando l'integrazione economica si sostanzia anche in politiche fiscali, e quindi sociali, degli Stati, che producono tensioni sull'assetto stesso dei diritti dello Stato sociale, e rischiano di indebolire ancor più il necessario nesso tra "dimensione sociale e dimensione liberista nello spazio giuridico europeo"⁴². Tali scelte, per non potere essere in alcun modo configurate come frutto di una scelta politica "imposta", pur nel quadro della volontà (asimmetrica) dei governi degli Stati, richiedono, per l'appunto, una più chiara, forte legittimazione e vera e propria soggettività politica dell'Europa, senza la quale, a voler guardare lontano, si rischia oggi di mettere davvero in crisi l'intero processo.

Abstract: Il processo di integrazione europea, attraverso sempre più penetranti limitazioni alla sovranità degli Stati, ha generato un ordinamento intimamente costituzionale. Il tema della "Costituzione europea", in mezzo al guado delle Costituzioni scritte e non scritte, ma anche una più forte legittimazione e soggettività politica delle istituzioni europee, si

³⁹ L. Patruno, *op. ult. loc. cit.*

⁴⁰ Con una serie di possibili misure al riguardo. V. A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2011, spec. 10 ss.

⁴¹ Sulle novità di Lisbona quali strumenti di "sintesi tra i distinti piani istituzionali (europeo, statali, locali)" in chiave di rafforzamento della legittimazione e "maggiore partecipazione del *démos* europeo", pur non esente da "difetti e contraddizioni" (24), v. L. Chieffi, *La rivincita delle teorie "funzionaliste": dal fallimento della fase Costituente alla ripresa graduale e incrementale dell'integrazione europea*, in *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Giappichelli, Torino 2009, 9 ss.

⁴² Come definite queste "due matrici" da A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, cit., 291 s.

pongono con ancora maggiore forza di fronte a decisioni in campo economico, che appaiono capaci di incidere sulla stessa tenuta di un modello sociale, che invece appare forte espressione identitaria nella storia costituzionale.

Abstract: The process of European integration, through in creasingly penetrating limitations on national sovereignty, has generated intrinsically a constitutional order. "European Constitution" is in mid- stream of the Constitutions written and unwritten. A stronger legitimacy and political subjectivity of the European institutions are crucial in front of European economic decisions, which appear capable of weakening social rights.

Parole chiave: Costituzione europea - Deficit democratico - Modello sociale e economico europeo

Key words: European Constitution - Democratic deficit - European economic and social model