

QUO VADIS EUROPA? SPUNTI DI RIFLESSIONE IN TEMA DI DEFICIT DEMOCRATICO DELLE ISTITUZIONI, POLITICA ECONOMICA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI*.

di Luca Di Majo**

Sommario. 1. Premessa. 2. Il lungo cammino “europeizzante”. 3. Di quanta Europa abbiamo bisogno? Un diverso (ma fondamentale) approccio “europeista”. 4. Quo vadis Europa?

251

1. Premessa.

Il processo di integrazione europea sembra essere arrivato ad un momento di svolta.

La crisi del 2007 ha messo in luce una serie di punti deboli che hanno reso instabile l'intero impianto istituzionale europeo, oltre a pregiudicare il cammino verso una integrazione politica ed economica da svolgersi nell'ambito dei valori comuni agli stati membri (art. 2 TUE). Recentemente si è diffusa l'idea per cui l'Europa abbia smarrito il suo percorso originario tendente alla realizzazione di una realtà unificata, lasciando spazio al declino delle motivazioni ideali e politiche che ne hanno sostenuto per mezzo secolo la costruzione¹.

Da più parti sono stati evidenziati i punti critici: l'asimmetrica ricchezza tra gli Stati per il divario tra i rispettivi PIL, la mancanza di una politica mediterranea comune, il deficit democratico delle istituzioni, il dilagare della crisi economica che ha definitivamente delineato disuguaglianze sociali, territoriali e insicurezza diffusa²; si è così incentivata la produzione di un diritto “parallelo” al Trattato di Lisbona e caratterizzato da una serie di politiche di austerità che, connesse alle conseguenze della crisi del debito sovrano,

* *Sottoposto a referaggio*. Il presente contributo è il frutto della relazione tenuta al II Congresso internacional, “Desafios del constitucionalismo ante la integración europea”, svoltosi presso la Pontificia Universidad Comillas, ICADE, Madrid, 25-27 novembre 2014.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bologna.

¹ M.A. GARCIA HERRERA, *Integrazione europea e “colpo di costituzione”*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2010, p. 147.

² Così, S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi*, in *Dir. lav. rel. ind.*, n. 142/2014; v. anche C. GNESUTTA, *Il contenuto “costituzionale” della politica economica europea*, in *Alternativa per il socialismo*, 10.04.2014.

rappresentano un mix terribile che innanzi ad un trend di crescita della spesa sociale, del prolungamento della vita media, della bassa fertilità e della diminuzione della popolazione in età lavorativa, aggrava il problema della sostenibilità del welfare state³ concretizzandosi in una caduta di prescrittività⁴ dei diritti fondamentali.

Navigare nel mare del pessimismo della ragione sventolando la bandiera dell'ottimismo della volontà è un'impresa ardua; tuttavia, attraverso un'analisi del dato normativo, si cercherà di dimostrare come, sui tre distinti – ma inevitabilmente connessi – versanti delle istituzioni, della politica economica e della tutela dei diritti fondamentali, si possano rilevare ancora delle linee comuni tali da individuare il punto dal quale riprendere il cammino “unionale” ora – forse – sospeso, ma mai interrotto.

Alcuni degli ultimi sviluppi normativi e istituzionali mostrano, infatti, come l'integrazione politica europea non sia in una fase totalmente ed esclusivamente recessiva, nonostante il suo recente sviluppo si collochi all'interno di un contesto economico di crisi profonda: costringendo le istituzioni politiche ed economiche a delle scelte gravose ed impopolari, si è contribuito ad alimentare l'idea dell'Europa dei tecnocrati evidenziando esclusivamente gli aspetti economici e monetari che, indubbiamente, hanno una influenza dominante, ma non monopolistica. Nonostante gli strumenti giuridici introdotti dal Trattato di Lisbona – alcuni già presenti nel Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa

– siano più robusti rispetto al passato e capaci di produrre dei risultati apprezzabili anche con riferimento al potenziamento del circuito rappresentativo, le istituzioni europee scontano ancora una suggestione collettiva che fa percepire i processi che portano alla definizione delle politiche pubbliche come più opachi e il deficit democratico come più profondo di quanto in realtà non lo siano⁵.

³ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per uno stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1/2014, p. 86.

⁴ S. GIUBBONI, *I diritti sociali alla prova della crisi*, cit., p. 275.

⁵ M. RUBECHI, *I nuovi spazi di integrazione politica nell'Europa post-Lisbona*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Vol. 1/2015, in corso di pubblicazione.; cfr. anche A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Dir. pubbl. eur. – Rassegna on-line*, 2015, p. 4.

2. Il lungo cammino “europeizzante”.

L'Unione Europea proviene da un cammino comune iniziato dall'obiettivo di riconciliare i Paesi che avevano combattuto la Seconda Guerra Mondiale. L'obiettivo della nascente Comunità, come affermato da Robert Schuman nella nota dichiarazione del 9 maggio 1950, era fare in modo che «una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile». Allo scopo, sei Paesi mettevano in comune le produzioni del carbone e dell'acciaio, creandone un vero e proprio mercato comune fondato sul principio di libera concorrenza: furono soppressi i diritti di dogana e le restrizioni quantitative che frenavano la libera circolazione di queste merci, nonché tutte le misure discriminatorie, aiuti o sovvenzioni accordati dai vari Stati alla propria produzione nazionale. Con i Trattati di Roma del 25 marzo 1957 viene quindi istituita la CEEA poi integrata nell'Euratom (e adesso nell'UE) ad opera di un ulteriore Trattato di integrazione degli esecutivi entrato in vigore il 1° gennaio 1967. In particolare, attraverso il mercato interno nel quale merci, persone, servizi e capitali avrebbero potuto circolare liberamente (le c.d. «quattro libertà di circolazione») si implementa un percorso di avvicinamento fino a quel momento sconosciuto a livello internazionale.

Dal 1989 il vecchio continente viene segnato da profondi cambiamenti: con l'apertura all'occidente della frontiera ungherese e la caduta del muro di Berlino, l'Unione Sovietica si dissolve (dicembre 1991), la Germania si riunifica e termina la guerra fredda. Tali avvenimenti sono quanto mai propizi: con il Trattato di Maastricht (1992) gli Stati aderenti hanno istituito l'Unione europea (UE). Oltre alle Comunità europee (ex CEE – ora CE – con Euratom e CECA), il c.d. “primo pilastro”, l'Unione implementa un “secondo pilastro” (politica estera e di sicurezza comune - PESC) e un “terzo pilastro” (rafforzamento della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni – GAI).

Attraverso i Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001) viene modificato il Trattato di Maastricht al fine di permettere all'UE di operare più efficacemente – soprattutto in vista dell'allargamento agli Stati dell'Europa dell'Est – e si inizia a parlare più incisivamente di diritti umani fondamentali, non solo nel rapporto con gli obiettivi propri della Comunità delle origini.

Nelle sue linee essenziali ciò rappresenta un essenziale percorso di apertura degli Stati

europei ad una comune attenzione all'ambito della tutela comune dei diritti umani⁶. Interessante, dal punto di vista storico, è la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 4 novembre 1950): già era chiaro agli Stati che «il fine del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, e che uno dei mezzi per conseguire tale fine è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». In queste dichiarazioni sono sottese le enormi preoccupazioni del reiterarsi, sul suolo europeo, di una guerra che per proporzioni, tecnologie ed armamenti impiegati è stata una delle più sanguinose dell'intera umanità. Se la paura della guerra ha condotto i governi degli Stati europei ad implementare una politica di apertura, di dialogo, di scambio anche culturale, la necessità di tutelare e sviluppare i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata concepita come strumentale, in un primo momento, alla costruzione di tale unione. Lo standard di democrazia voluto dall'Unione, peraltro, non solo parte dal basso, ma anche dalla reale esigenza di riconoscere un grado di dignità e tutela all'essere umano tendenzialmente sempre al rialzo. Lo sforzo degli Stati europei viene ritenuto, tuttavia, non sufficiente quando, nel 1999, a poche centinaia di chilometri dalla zona UE, scoppia un conflitto armato nei Balcani. Il risultato di tale impreparazione, prima di tutto politica, ha determinato il Consiglio europeo di Colonia ad istituire una politica europea di sicurezza e di difesa (PESD), al fine di predisporre mezzi necessari ad affrontare in modo più efficace eventuali conflitti futuri. Tra gli interventi normativi volti alla difesa dell'Unione europea si rilevano la lotta al terrorismo, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e alla criminalità organizzata. Varie sono anche le previsioni e gli obiettivi ad ampio raggio come la risoluzione di conflitti regionali e l'adozione di politiche di sostegno agli Stati membri. La strategia per il futuro era impostata su tre livelli di azioni: affrontare le minacce («le nuove minacce sono dinamiche» perciò «la prima linea di difesa sarà spesso all'estero»); «agire prima che una crisi insorga» significa agire nell'ottica della «prevenzione dei conflitti e delle minacce»); costruire sicurezza nelle nostre vicinanze («è nell'interesse dell'Europa che i Paesi che ci circondano siano ben governati»); costituire un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace (prioritario è il «rafforzare le Nazioni Unite e dotarle dei mezzi necessari perché esse assolvano alle loro responsabilità e agiscano

⁶ L. DI MAJO *et alt.*, *L'omogeneità dei valori nell'Unione Europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali: quali scenari?*, in www.federalismi.it, n. 18/2014.

con efficacia»).

È evidente che l'attuale Unione europea abbia sviluppato le sue radici in un passato in cui la particolare e progressiva attenzione ai diritti umani ha potuto condurre a numerosi interventi a salvaguardia dei diritti e della dignità della persona; e si può inoltre affermare che la sfida che l'Unione europea oggi intende accettare sembra essere piuttosto ambiziosa, ponendo il futuro della stessa in una prospettiva del tutto dinamica, attraverso uno straordinario e fluttuante processo di integrazione finalizzato, *in primis*, al mantenimento della pace tra gli Stati⁷.

La CEDU, infatti, rappresenta il primo tra i più importanti passi compiuti dagli Stati membri nell'ottica della tutela dei valori sentiti ormai comuni; altro passo fondamentale è stato compiuto a Nizza il 7 dicembre 2000, con la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Carta rappresenta un'evoluzione notevole dell'integrazione poiché riunisce in un unico documento i diritti che prima erano dispersi in diversi strumenti legislativi, quali le legislazioni nazionali e dell'UE, le convenzioni internazionali del Consiglio d'Europa, delle Nazioni Unite (ONU) e dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). Attraverso la visibilità e la chiarezza che la Carta conferisce ai diritti fondamentali, si contribuisce a creare la certezza del diritto nell'UE e uno strumentario ricco e articolato.

Qualunque diritto risultante dalle tradizioni costituzionali comuni dei paesi dell'UE deve essere interpretato conformemente a tali tradizioni per mezzo di un percorso *circolare* già intrapreso dalle Corti interne e sovranazionali e che è finalizzato ad una omogeneizzazione dei diritti, intendendo per omogeneità la ricerca di un tratto comune che passi per la valorizzazione degli ordinamenti statali⁸ e che si riversa in una evoluzione dinamica ed essenziale degli ordinamenti giuridici di riferimento, aperti all'integrazione di nuovi valori che non vanno in contrasto con quelli fondanti il *nucleo duro* delle tradizioni costituzionali comuni, ma si pongono in straordinaria continuità⁹.

⁷ Così, A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti per un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, cit., p. 1. Non a caso, come peraltro sottolinea anche l'A., nel 2012, il premio Nobel per la pace è stato conferito all'Unione Europea per «aver contribuito per oltre sei decenni all'avanzamento della pace e della riconciliazione della democrazia e dei diritti umani in Europa».

⁸ G. CAPONI, V. CAPUOZZO, I. DEL VECCHIO ed A. SIMONETTI, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei contro limiti*, in *feralismi.it*, n. 24/2014, p. 33.

⁹ L. DI MAJO *et alt.*, *L'omogeneità dei valori nell'Unione Europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali: quali scenari?*, cit., p. 12.

È ben vero, tuttavia, che si deve necessariamente tener conto che nel periodo di crisi economica ancora in corso si può credere legittimamente di essere in una fase delicatissima di bilanciamento tra obiettivi di tutela di valori comuni e un ampio accordo teso a stabilire nuove regole economiche, espressione di nuovi principi (spesso visti lontanissimi rispetto alla tutela dei diritti umani, come la corretta gestione finanziaria e la copertura di spesa). Si teme che l'impegno nell'ambito dei diritti umani venga meno e ceda il passo ai problemi economico-finanziari dei tempi attuali, in un'ottica di emergenza contingente e per ciò stesso limitata.

In effetti, il collegamento strettissimo tra diritti umani e obiettivi (anche economico-finanziari) dell'Unione europea assume una dimensione non più solamente strumentale dei primi rispetto ai secondi: la tutela di tali diritti e l'implementazione di un sistema giudiziale effettivo ed efficace devono, dunque, ritenersi ormai fondamentali nell'ottica dell'azione europea.

Se è vero che i vincoli fiscali sono fondamentali nell'ambito di una politica economica comune, potrebbe essere anche corretto sostenere, contrariamente ai timori appena espressi, che tali politiche rappresentino uno sforzo importante in vista della tutela effettiva dei diritti fondamentali. Più precisamente, sarebbe il caso di sostenere che la tutela dei diritti fondamentali, da sempre obiettivo dell'Unione, passi dall'implementazione di regole economiche effettive ed efficaci anche a tal fine.

I recenti accordi in tema di stabilità economico-finanziaria e gli orientamenti della giurisprudenza della Corte costituiscono due validi campi di analisi attraverso cui testare il grado di omogeneità dell'Unione, che rimarrebbe "unita nella diversità"¹⁰ e che ha fatto del riconoscimento di alcuni valori e della tutela dei diritti ad essi sottesi la sua scommessa più grande. Bilanciamento e integrazione sono gli obiettivi più sentiti in tale ricerca, tanto che la mancanza di un quadro di riferimento istituzionale e di un omogeneo modello economico sociale induce l'interprete a riconsiderare il tema relativo alle garanzie di effettività dei diritti dei cittadini nell'attuale riformato contesto di *governance* europea.

Ora che ci si trova davanti ad un momento storico in cui l'adesione a valori comuni sembra sottostare ai rigidi schemi dell'economia e della finanza pubblica, si rende quanto mai

¹⁰ M. CARTABIA, "Unita nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali, in G. MORBIDELLI e F. DONATI (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione Europea*, 2010, Torino

necessario riconsiderare il rapporto tra politica economico-finanziaria ed effettività dei diritti attraverso le due più importanti cartine tornasole: legislazione e giurisprudenza europee.

La principale base giuridica dei diritti fondamentali è stata, per molto tempo, il riferimento alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Anche la giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha notevolmente contribuito, nel tempo, a rendere effettivo ed efficace il sistema di tutela dei diritti dell'uomo in seno all'Unione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta uno strumento giuridicamente vincolante, da un lato ha ampliato questa base giuridica, mentre dall'altro si trova esposta alla sfida che la politica fiscale evidentemente pone e che è pure funzionale alla tutela e all'attuazione dei diritti fondamentali.

3. Di quanta Europa abbiamo bisogno? Un diverso, ma fondamentale approccio “europeista”.

Non c'è dubbio che le misure finanziarie poste in essere¹¹ hanno portato ad una ridefinizione dell'assetto istituzionale europeo, avviando una riflessione sulle basi giuridiche fondative dell'UE, soprattutto attorno alla delicata questione dei diritti fondamentali e nella tensione determinatasi tra il formale riconoscimento e le ripercussioni che i nuovi strumenti della governance economica esercitano sulle garanzie di tutela ed effettività¹².

È stato infatti riconosciuto che la crisi economica ha accentuato il processo di segmentazione geografica¹³ caratterizzato dalla disegualianza della distribuzione della ricchezza, nascita dei populismi, sentimento antieuropeo¹⁴, rallentamento del processo di coesione sociale. L'insieme di tutto ciò ha evidentemente avuto un riflesso devastante sulla

¹¹ Su cui, cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia: contributo allo studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, BUP, 2013.

¹² L. DI MAJO *et alt.*, *L'omogeneità dei valori nell'Unione Europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali: quali scenari?*, cit.

¹³ A. ENRIA, *La crisi in Europa, l'impatto sulle banche e la risposta delle autorità*, in www.astridonline.it, passim.

¹⁴ A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per uno stato costituzionale in Europa*, cit.

tutela dei diritti fondamentali: da quando gli stati hanno dovuto fare i conti con il pareggio di bilancio¹⁵, autorevole dottrina ha parlato di diritti finanziariamente condizionati¹⁶ riconoscendogli un peso rilevante sui bilanci interni¹⁷ e che vengono inevitabilmente aggrediti dalle misure di austerità¹⁸.

In un quadro così complesso viene da chiedersi in che modo la giurisprudenza possa intervenire in futuro, considerato che da sempre è andata alla ricerca di modalità e limiti ad interventi così cruciali garantendo, da un lato la sostenibilità economica, mentre dall'altro l'attuazione e la tutela dei diritti fondamentali che non possono camminare da soli, perché alle spalle hanno bisogno di un'adeguata politica di finanziamento. La conseguenza di queste problematiche si è radicata in un percorso di disgregazione sociale dell'UE alimentato dall'idea per cui tutto il male è riconducibile al sistema monetario europeo e ai nuovi strumenti di governance, divaricando, di fatto, la distanza tra istituzioni e cittadini¹⁹. Ora, al di là delle criticità di cui pure si riconosce l'esistenza – in primis una BCE priva di poteri effettivi –, c'è da sottolineare che gli stati membri da soli non riescono ad essere competitivi con le maggiori potenze mondiali; nemmeno la locomotiva europea, la Germania, ha un peso economico rapportato al PIL che le permette di competere con le prime potenze mondiali. Se si considera il PIL dell'intera Eurozona, ben si comprende che attraverso l'UE è possibile, invece, influire sulle politiche globali²⁰.

Emerge inevitabilmente la necessità di rinfrescare il progetto di una “vera” Unione a partire dal piano politico-istituzionale perché da lì si misura il peso specifico dell'Europa nell'ambito delle scelte globali di politica fiscale ed economica. Non a caso, tali scelte incidono direttamente sulla tutela dei diritti fondamentali che in un contesto del genere

¹⁵ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2014.

¹⁶ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2014.

¹⁷ L. CALIFANO, *Relazione di sintesi XXVIII Convegno dell'AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2013.

¹⁸ M. CARTABIA e J. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2001, *passim*.

¹⁹ per ulteriori approfondimenti, in particolare in merito alle perplessità circa i nuovi strumenti di governance economica europea, cfr. P. MADDALENA, *Crisi della rappresentanza politica e della divisione dei poteri nel quadro della crisi economica finanziaria globale*, in *Dir. pubbl., eur. – Rassegna on-line*, 2015 che richiama l'idea di “antisovrano” espressa già da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1998.

²⁰ Dati del pil

rimangono finanziariamente condizionati²¹ perché costano²², ma che non possono essere sacrificati perché in quei diritti è contenuto il “nucleo duro” delle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

Senza un’Europa davvero unita e coesa non sarà possibile influire sulle scelte economiche globali con notevoli e drammatiche ripercussioni sul riconoscimento e sulla tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Per questi motivi c’è bisogno di “più Europa”, che sia protagonista sullo scenario mondiale nelle scelte politiche ed economiche, riuscendo a garantire concretezza agli obiettivi contenuti nel Trattato di Lisbona.

4. *Quo vadis, Europa?*

Ciò che emerge dalle considerazioni fin qui esposte è un’Europa fortemente intenzionata – a dispetto dei demoni del passato – a convergere verso un futuro comune²³.

È riduttivo ricondurre l’integrazione europea a mere dinamiche di forze che abbiano una semplice connotazione economica; peraltro, i grandi processi storici sono stati determinati da forze eterogenee: la scoperta dell’America, le esplorazioni spaziali, le crociate; sarebbe riduttivo discutere delle crociate unicamente attraverso la componente spirituale, perché alle spalle c’è un movimento culturale più profondo che ha orientato un insieme di processi. O ancora, l’Italia non esisteva come entità politica fino a poco più di 150 anni, però esisteva da più di due millenni dal punto di vista culturale.

Questo per dire che la spinta verso l’integrazione non deriva soltanto da un processo “più imposto che condiviso”, ma porta dentro di sé una serie di scelte che si pongono in straordinaria continuità con il passato e che sono confermate anche in virtù di numerose disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona; questo è un dato positivo se considerato a lungo termine.

Il Preambolo della CECA resta il manifesto più bello dell’uropeismo culturale della nostra

²¹ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali. Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’AIC*, cit., p. 8.

²² L. CALIFANO, *Relazione di sintesi XXVIII Convegno dell’AIC: in tema di crisi economica e diritti fondamentali*, cit., passim.

²³ G. MARTINICO, *L’integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di Giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009, p. 19.

tradizione comune perché parla del destino dell'Europa mettendo insieme popoli diversi per farne uno; il Trattato di Lisbona conferisce nuova linfa a quei valori riaffermando i principi comuni agli Stati membri, tra i quali spiccano i diritti fondamentali oltre a numerosi obiettivi indicati nel preambolo

La stessa CEECA aveva un contenuto sostanzialmente economico, ma l'obiettivo era quello di impedire il ripetersi di situazioni politiche, economiche e militari che avevano portato l'Europa al disastro delle due guerre mondiali; così come la scelta dell'attuale politica economica e fiscale è orientata al fine di garantire la stabilità dei bilanci, la riduzione dei debiti sovrani e la restituzione della ricchezza agli Stati membri, in modo da liberare risorse per la crescita e garantire una piena tutela ai diritti fondamentali.

Sul versante istituzionale, non può nascondersi la crescita del ruolo del Parlamento europeo che è andato di pari passo con lo sviluppo della struttura comunitaria, facendo avvertire il bisogno di rendere più democratico il processo partecipativo e decisionale. Non v'è dubbio che la strada per giungere ad un livello più profondo di democraticità nelle istituzioni sia ancora lungo, soprattutto in un contesto permanente e spesso determinante del principio intergovernativo; tuttavia, non va dimenticata l'esistenza di nuovi strumenti istituzionali di integrazione politica – anche se alcuni di essi *trasposti*²⁴ dal Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa – che andrebbero considerati quali embrioni le cui potenzialità espansive non sono state ancora espresse in tutte le rispettive forme: il punto di partenza è sicuramente l'elezione a suffragio universale e diretto realizzata nel 1979; segue, da ultimo, la previsione di una concreta funzione legislativa di codecisione

con il Consiglio e una funzione di bilancio che non può essere esercitata unilateralmente dal Consiglio stesso senza l'accordo con il Parlamento (art. 14 TUE e art. 330 ss. TFUE); il rafforzamento della funzione di controllo sulle altre istituzioni che si esplica attraverso l'elezione del Presidente della Commissione (art. 14 TUE) a maggioranza dei membri che lo compongono (art. 17, c. 7 TUE), l'audizione dei commissari e la possibilità di promuovere una mozione di censura che obbliga i membri della Commissione a dimettere le loro funzioni (art. 17, c. 8 TUE); un controllo, seppur "indiretto" sulla Corte dei Conti (art. 286, c. 2 TFUE).

²⁴ A. PATRONI GRIFFI, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, cit., p. 7. In particolare, in nota, l'A. ricorda l'espressione *ermafrodito* utilizzata da G. AMATO per indicare una sorta di "Costituzione travestita da Trattato". Su questo tema, si rinvia anche ad A. LUCARELLI E A. PATRONI GRIFFI, *Quaderni rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1, Esi, Napoli, 2003.

Il Parlamento europeo percepisce l'importanza di mantenere strette relazioni con i Parlamenti nazionali tanto da ritenere il Trattato di Lisbona come un vero e proprio "Trattato dei Parlamenti", grazie anche alle disposizioni integrative del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali" e del "Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità". Su questo aspetto, il Parlamento europeo tiene regolarmente informati i Parlamenti degli Stati membri in merito alle sue attività, invitando i deputati a presenziare alle riunioni delle Commissioni competenti per materia.

Inoltre, ogni sei mesi è prevista una riunione interparlamentare comune per discutere dei più importanti temi politici; è stata predisposta la Conferenza delle Commissioni specializzate negli affari dell'Unione (COSAC) (art. 10 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea") ove siedono i rappresentanti delle Commissioni dei Parlamenti nazionali e i rappresentanti del Parlamento europeo, oltre allo "Scambio interparlamentare di informazioni sull'Unione europea" (IPEX) (art. 12, c. 1, lett *f*) TUE), funzionale ad agevolare il flusso di informazioni attraverso la creazione di una banca dati e un apposito sito web – www.ipex.eu – dove vengono caricati i documenti deliberati dai Parlamenti nazionali.

Infine, sempre in tema di rapporti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, si segnala il "nuovo" art. 12 TUE che assicura il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione, permettendo di verificare – sempre da parte dei Parlamenti nazionali – che le decisioni sulle materie vengano prese dal Parlamento europeo nel rispetto delle competenze sancite negli articoli 3, 4 e 5 TFUE: attraverso le procedure del "cartellino giallo" e del "cartellino arancione", previsti dall'art. 7 par. 2-3, "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza", le istituzioni europee vengono difatti obbligate ad un eventuale riesame degli atti che intendono adottare nel primo caso, ovvero ad una votazione di una pregiudiziale di sussidiarietà nel secondo.

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona si rilevano anche nei rapporti tra cittadini ed istituzioni: in primo luogo, il principio di trasparenza, direttamente richiamato nell'art. 1 TUE, in cui si afferma la necessità che le «decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini»; in secondo luogo, è previsto il diritto di accesso agli atti, peraltro già previsto nell'art. 255 del Trattato di Amsterdam; il TFUE, all'art. 15, dispone che qualsiasi cittadino dell'Unione che risiede in uno Stato membro, ha

diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi europei²⁵. In particolare, l'art. 11 TUE riserva una parte del potere di iniziativa legislativa ad un milione di cittadini europei oltre alla possibilità di partecipare alle consultazioni pubbliche da parte dei soggetti interessati; in tal modo l'Unione europea tende a ridurre significativamente la distanza tra governanti e governati.

La Commissione europea, peraltro, ha anche dettato le fasi del procedimento di integrazione: in via prioritaria rafforzare la sorveglianza; successivamente stabilizzare la politica economica e finanziaria; infine, fare un salto all'integrazione politica. Sono *step* condivisibili, ma che vanno necessariamente specificati.

Bisogna continuare a rafforzare il ruolo del Parlamento europeo; la BCE deve avere più poteri di governo della moneta, ma allo stesso tempo deve rispondere delle sue politiche innanzi al Parlamento europeo che detiene, peraltro, una fetta importante della procedura di bilancio; è necessario razionalizzare il procedimento legislativo, conferendo maggiori poteri al Parlamento, eliminando la procedura speciale e mantenendo ferme le consultazioni pubbliche.

Non v'è dubbio che interventi di questo tipo potranno registrare effetti positivi anche sulla garanzia e sull'effettività dei diritti fondamentali, riducendo le disuguaglianze in modo da avere non una "Europa a diverse velocità", ma una "Europa a velocità uniforme e costante". In una fase molto complessa come questa, è necessario che gli Stati europei si tendano una mano e valorizzino, da un lato, il principio di sussidiarietà chiamato a guidare l'esercizio delle competenze dell'UE e degli Stati membri²⁶, dall'altro, il principio democratico come tratto esistenziale della società civile europea che chiede maggiore trasparenza e più partecipazione nelle scelte delle istituzioni²⁷, riducendo così anche il contenzioso ed il rischio di pronunce giurisprudenziali contrastanti, sebbene già da tempo si registra un cammino costante ed uniforme delle Corti al contrario di quanto accadeva in passato.

Si è convinti che l'approccio al "fenomeno europeo" si sia sviluppato a partire da una

²⁵ M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione europea*, in <http://www.evpsi.org/evpsifiles/UE-Diritto-accesso-Salvadori.pdf>

²⁶ E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico istituzionale nel processo di integrazione*, Torino, 2008, p. 122.

²⁷ In questo senso, cfr. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per uno stato costituzionale in Europa*, cit.; ma anche L. DI MAJO *et. alt.*, *L'omogeneità dei valori nell'Unione europea tra crisi economica e tutela dei diritti fondamentali*, cit.

premessa errata: quando si parla di Europa si pensa ad una entità lontana, vaga, sfumata, distante e non a qualcosa di “interiore”. Un approccio fuorviante perché se si pensa agli strumenti precedentemente individuati, si comprende quanto sia possibile indirizzare le scelte politiche del legislatore europeo e orientarle anche in funzione dell'attuazione dei diritti fondamentali.

L'Europa è ad un bivio²⁸ e gli interrogativi che si pongono sono in qualche modo cruciali: democrazia europea è possibile o è inevitabile un ritorno ad una democrazia nazionale forte? Bisogna rompere i vincoli europei in modo che gli Stati tornino a correre autonomamente? Siamo arrivati ad un momento di scelta decisiva: schiacciare l'acceleratore dell'integrazione europea dando vita ad un momento propulsivo e finalmente decisivo, ovvero frenare, assumendo però la consapevolezza che ciò significherebbe non solo fermarsi e retrocedere di qualche metro, bensì sancire la fine e il fallimento di tutto il processo, che si mostrerebbe incapace di efficacia proprio nel momento in cui dovrebbe dimostrarlo²⁹.

Il tutto condensato in un interrogativo: *Quo vadis* Europa? È difficile sapere come si svilupperanno le prassi europee future, ma una cosa è auspicabile: che ci sia più Europa, magari attraverso il salto dalla concezione funzionalista³⁰ alla struttura federale, con la speranza che si possa ripristinare a livello superiore quel patrimonio di garanzie e di valori che ha rappresentato una conquista dei nostri Stati nazionali e che ancora oggi rappresenta il “nucleo duro” attorno al quale l'integrazione europea deve andare avanti.

Questo è possibile. Oltre agli strumenti indicati, è necessario uno sviluppo dei partiti a livello europeo perché si è convinti che questi importanti organismi debbano fare la loro parte nel processo di costruzione di una democrazia forte³¹; ma se ogni volta i partiti ideologicamente diversi sono costretti a stare insieme perché nel Parlamento europeo si scontrano continuamente gruppi *pro Europa* e gruppi *contra Europa*, una democrazia europea è impensabile. L'edificio democratico può essere costruito con gli strumenti previsti dal Trattato di Lisbona e con i partiti, a patto che questi ultimi fondino la propria

²⁸ C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, *passim*.

²⁹ B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, p. 160.

³⁰ A. SPINELLI, *Il cammino e gli ostacoli*, in *Id.*, *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, 1959, p. 323 ss.

³¹ A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2014, *passim*. Per ulteriori e più analitici approfondimenti, si rinvia ad A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014.

legittimazione sul “popolo europeo”, vero *motore*³² di processi partecipativi nell’ambito delle politiche pubbliche e destinatario delle scelte economiche e fiscali che si proiettano nella tutela dei diritti fondamentali. Non a caso, ci sono elementi che vanno in questa direzione; è stato autorevolmente rilevato che durante le recenti consultazioni elettorali europee si è verificato “qualcosa di diverso”³³ : peraltro, la Commissione – con raccomandazione del 13 marzo 2013 – e lo stesso Parlamento europeo – in una risoluzione del 4 luglio 2013 – avevano auspicato che i partiti si dotassero di un programma chiaro, indicando anche il loro candidato alla Presidenza dell’esecutivo.

O ancora, nella Commissione Juncker è stato inserito un portafoglio che ha come dicitura “Education, Culture, Youth and Citizenship”; nel Trattato di Lisbona si parla di cittadini europei non nel senso di cittadinanza tradizionale così come era considerata nel Trattato di Maastricht; si parla di una “società europea” descritta con chiarezza nell’art. 2 TUE, ossia una società basata sul pluralismo, sulla non discriminazione, sulla solidarietà, sulla parità tra tutti gli uomini. È possibile enucleare una “classe sociale di base generazionale” che si percepisce nella realtà: gli “europei”, con delle proprie specificità che li differenziano dagli altri cittadini del mondo occidentale. Nello spazio europeo c’è una realtà in continuo movimento, basti pensare al fenomeno degli *erasmus*. Per una società simile vale la pena di rimanere in Europa; peraltro, una riflessione accurata dei recenti fenomeni politici e sociali sembra dimostrare che un eventuale ritorno ad una sovranità nazionale non sarebbe accettata né socialmente, né culturalmente.

Abstract: Il processo europeo di integrazione si è sviluppato, fin dall’origine, lungo l’asse della cooperazione economica. La recente crisi economica ha accelerato l’adesione ad un unico modello sociale di mercato secondo cui lo sviluppo economico doveva essere garantito attraverso la libertà degli scambi, ma soprattutto una sostanziale giustizia sociale assicurata dallo Stato. Tuttavia, gli eventi connessi alla drammatica situazione economico-politica europea mostrano come l’attuale crisi finanziaria abbia assunto una funzione decostruttiva del processo di integrazione che richiama una diversa articolazione degli assetti di mercato. Una tendenza che ha notevoli ripercussioni sul rapporto tra governanti

³² A. PATRONI GRIFFI, *L’Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, cit., p. 7.

³³ M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014, questa volta è diverso*, www.forumcostituzionale.it, 2014, p. 1.

e governati e sulla garanzia di tutela dei diritti fondamentali che pure avrebbero dovuto rappresentare il punto di convergenza delle tradizioni culturali degli Stati membri attraverso il riconoscimento giuridico della Carta di Nizza nel Trattato di Lisbona. Non v'è dubbio che la politica economica rimane funzionale alla tutela dei diritti e alla promozione dei valori comuni e in cui l'Unione si riconosce, e non deve porsi come impedimento degli stessi. Ora che siamo davanti ad un momento storico in cui l'adesione attorno a valori comuni sembra sottostare ai rigidi schemi dell'economia e della finanza pubblica, si rende quanto mai necessario riconsiderare il futuro dell'Europa nell'attuale riformato contesto di *governance* europea.

Abstract: The process of European integration developed since the beginning following economic co-operation. Recently, slump accelerated support to a unique social-model market, according to which economic development had to be guaranteed after free trade and social

justice guaranteed by the State. However, the events related to the bad economic and political environments show as the present slump has taken a deconstructive function of the process of integration referring to a different articulation of the market structures. This trend has many implications in relationship, between rulers and ruled and in protection of fundamental rights that should be the convergence point of the cultural traditions of the EU States through legal acknowledgement of the Charter of Fundamental Rights of the European Union contained in the Treaty of Lisbon. Economic politic is essential to guarantee fundamental rights and the promotion of common values in which European Union believes and it should not act as obstacle to themselves. Now we are facing a historical period in which the adherence to common values seems to submit to the rigid framework of the economy and public finance; it is necessary to reconsider the future of Europe in the present and reformed context of European new governance.

Parole chiave: deficit democratico, crisi economica, diritti fondamentali.

Key words: democratic deficit – economic crisis – fundamental rights.