

Fernanda Bruno

I giuristi europei di fronte alle sfide del processo di integrazione: riflessioni interlocutorie.

(Introduzione al tema della Quinta Sessione)

E' ormai noto ed è da più parti sottolineato, pur con accentuazioni diverse, che il modello di integrazione dell'Ue presenta rilevanti difficoltà nell'attuale contesto politico-economico. La crisi economico-finanziaria dell'Eurozona ha reso necessaria l'adozione di nuovi strumenti di *governance* che si sono tradotti in un trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello sovranazionale (v. Trattato MES e *Fiscal Compact*) diminuendo la discrezionalità dei singoli Stati nelle decisioni politiche di bilancio; si è in presenza di una compressione dei poteri dei governi e dei parlamenti. Le incursioni nel diritto costituzionale degli Stati membri sono numerose e incisive e l'intreccio tra gli ordinamenti nazionali e l'ordinamento dell'Unione stessa è sempre più stretto: la connessione tra procedure nazionali e procedure europee appare inseparabile soprattutto alla luce del meccanismo del "semestre europeo", del "pareggio del bilancio" e dell'entrata in vigore del *Fiscal Compact*¹.

Le insufficienze del processo di integrazione e i pericoli di *default* richiedono una attenta riflessione sulla nuova, complessa realtà e in specie sulla salvaguardia della democraticità delle scelte e degli strumenti necessari per la soluzione della crisi; le carenze, le debolezze sono palesi a livello europeo e a livello nazionale².

Il rafforzamento del ruolo del PE e dei Parlamenti nazionali, le aperture alla dimensione regionale e locale degli Stati membri nei Trattati europei, le modifiche costituzionali e/o legislative apportate nei vari ordinamenti nazionali con riferimento

¹ Su queste procedure v.A.Manzella, *Il ruolo del Parlamento europeo nella governante della crisi. La cooperazione interparlamentare*, in Idem, *Sui principi democratici dell'Europa*, ESI, Napoli, MMXIII, 38.

² Sulla crisi delle istituzioni dell'Ue e degli Stati membri v. fra i molti A.Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per uno Stato costituzionale europeo*, in *Quaderni cost*, n.1, 2014.79 ss.

ai poteri delle Assemblee rappresentative e delle autonomie territoriali nel processo decisionale europeo sono tappe importanti, ma non certo le ultime per accrescere lo *standard* di democrazia dell'Unione e degli Stati membri³. Come è noto, un importante mutamento nella *governance* europea riguarda proprio il rapporto tra PE e Parlamenti nazionali (v. Protocollo n.1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali, art.13 del *Fiscal Compact*)⁴. Sia il Parlamento europeo sia le Assemblee rappresentative nazionali sono chiamati sempre più ad operare non isolatamente ma seguendo schemi che vanno al di là di modelli meramente statuali⁵ e che sembrano maggiormente adatti alle caratteristiche peculiari dell'integrazione dell'Ue⁶. La legittimazione democratica nell'ambito dei processi decisionali europei ha richiesto e richiede strumenti “nuovi” di partecipazione adeguati alla peculiarità dell'Unione, quali ad es. le forme di cooperazione bilaterale, trilaterale e multilaterale tra organismi parlamentari⁷. Si auspica da più parti l'intensificazione degli scambi di informazione attraverso un coinvolgimento maggiore della COSAC⁸ e della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea⁹, un rafforzamento della rete dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali a Bruxelles e un ricorso crescente alla banca

³ In argomento si rinvia a F.Bruno, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁴ Sul diritto parlamentare “composito” e sulle caratteristiche del sistema parlamentare euro-nazionale v.A.Manzella, N.Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁵ P.C.Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, trad.it., Il Mulino, Bologna, 2000, 11, nota che se gli Stati membri vorranno trasformare la forma politica inedita dell'Ue in una democrazia, «dovranno sperimentare nuove forme di cittadinanza, rappresentanza e capacità decisionale per ottenere efficacia», in quanto non si possono ricalcare le istituzioni delle democrazie nazionali già esistenti.

⁶ J.H.H.Weiler, V.Halter e F.Mayer, *European Democracy and Its Critique- Five Uneasy Pieces*, in *Harvard Jean Monnet Papers* 5, September 1995, *West European Politics*, 1995, 24 ss., indicano tre componenti della democrazia europea: la dimensione internazionale, la dimensione sopranazionale e la dimensione infranazionale.

⁷ Sull'importanza della cooperazione interparlamentare v. le osservazioni di C.Bengtson, *Interparliamentary Cooperation within Europe*, in J. O'Brennan, T.Raunio (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?*, London-New York, Routledge, 2007.

Sullo sviluppo e sugli aspetti problematici della cooperazione interparlamentari v. A.Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A.Manzella, N.Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., 133 ss.

⁸ Per alcune riflessioni sul ruolo della COSAC v. *Treizième Rapport semestriel: Développements dans l'Union européenne, Procédures et pratiques en matière de contrôle parlementaire, XLIII Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne*, 31 mai-1 juin 2010, Madrid, in www.cosac.eu. V. anche il nuovo Regolamento della COSAC (2011/C229/01) adottato dalla XLV COSAC.

È utile consultare anche il *Vingt-deuxième Rapport semestriel; Évolution des procédures et pratiques de l'Union européenne relatives au contrôle parlementaire, LII Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des Parlements de l'Union européenne*, 30 novembre-2 décembre 2014, Rome, in www.cosac.eu

⁹ V. *Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne. Lignes directrices sur la Coopération Interparlementaire dans l'Union européenne*, Lisbonne, 19-21 juin 2008, in www.ipex.eu.

dati IPEX (*Inter-Parliamentary EU Information Exchange*)¹⁰. Si pensi inoltre alla istituzione della COPESEC, cioè della *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)*¹¹, e a quella della *Conferenza interparlamentare sulla governance economica e finanziaria* prevista dall'art.13 del *Fiscal Compact*¹².

Tuttavia, se «*L'appropriation de l'Europe par les parlementaires est la condition sine qua non de l'appropriation de l'Europe par le peuple*»¹³, è subito da aggiungere che il concetto di democrazia non si identifica con la democrazia parlamentare, sempre più «impari alla società di oggi e ai suoi bisogni culturali e materiali»¹⁴. Occorre riportare «l'ago della bilancia [...]dal parlamento ai cittadini»¹⁵, per una autentica democratizzazione delle istituzioni europee¹⁶ in cui i processi decisionali siano chiari, trasparenti ed efficienti, con un coinvolgimento sempre maggiore dei

¹⁰ IPEX, creata in seguito ad una decisione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Ue, svoltasi a Roma nel 2000 (www.ecprd.org/ipex/index.asp), assume particolare rilievo per facilitare lo scambio di informazioni tra i Parlamenti nazionali, sempre più necessario per le nuove procedure previste dal Trattato di Lisbona (www.ipex.eu). Sul ruolo svolto dall'IPEX e sulle proposte di miglioramento della sua attività v. *Rapport annuel d'IPEX 2014*, Réunion des secrétaires généraux des Parlements de l'Union européenne, 13 mars 2015, Rome.

Sui limiti dei modelli di cooperazione interparlamentare v.N.Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n.3, 2014.

Per alcune proposte dirette a migliorare le relazioni fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali v. *Risoluzione del Parlamento europeo* del 16 aprile 2014 A7-0255/2014.

¹¹ Sulla necessità di una Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e per la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) v. *Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne*, Bruxelles, 4-5 avril 2011 (www.ipex.eu).

¹² G. Martinico, *L'art.13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G.Bonvicini e F.Brugnoti (a cura di), *Fiscal Compact, Quaderni IAI*, Roma, 2012, 35 ss. Sulle proposte per l'attuazione dell'art.13 FC v. *Eighteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, XLVIII Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, 14-16 October 2012, Nicosia.

Sul rafforzamento della cooperazione tra PE e Parlamenti nazionali v.A.Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n.1, 2015.

¹³ AN, XIII legisl., *Rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne*, n.562-1, présenté par Lequiller, «*Le Traité de Lisbonne: un traité indispensable et urgent*», 108.

B.Rullier, *L'article 88-4 de la Constitution: un premier bilan*, in *Rev. dr. pub.* 1994, 1679, ricorda l'affermazione del Presidente Séguin alla riunione dei Presidenti dei Parlamenti dell'Ue, l'11 aprile 1994, ad Atene: «Il est désormais acquis que l'avenir de l'Europe dépend de sa démocratisation et nous sommes un certain nombre à penser que cette démocratisation dépend avant tout du degré d'implication des parlements nationaux dans le processus de décision communautaire».

¹⁴ Così G.Berti, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, Relazione tenuta al Convegno annuale AIC, Palermo, 2001, 19.

Sottolinea che «La democraticità del potere non finisce però a livello istituzionale formale: è essenziale il ruolo autonomo della società civile» U.Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina(En), 2002, 253.

¹⁵ V. D.Held, *Modelli di democrazia*, trad.it., Il Mulino, Bologna, 1997, 440.

¹⁶ Osserva che il deficit democratico «non è solo un problema dell'Europa, è un problema dei cittadini degli Stati membri» F.Balaguer Callejón, *Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo*, in A.Cantaro (cur.), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2011, 49.

cittadini europei, arricchiti dalle differenze, consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità¹⁷.

Se è vero, come è vero che «le cause del deficit democratico europeo stanno non tanto nei presupposti istituzionali, quanto in quelli sociali della democrazia»¹⁸, è necessario ripensare la democrazia «come un fenomeno su due versanti, che riguarda da un lato la riforma del potere statale e dall'altro la ristrutturazione della società civile»¹⁹ arrivando anche, come è stato scritto, a rinnovare il contratto sociale europeo²⁰.

Proprio partendo dal basso, dunque, si potrà rafforzare la coscienza europea²¹, contrastando le forze euroscettiche e le politiche regressive, e si potranno fare ulteriori, necessari passi nel processo d'integrazione. In particolare si potrà superare, pure lentamente, il c.d. *deficit* democratico²² nella misura in cui l'attività delle istituzioni europee e l'attività degli organi costituzionali nazionali saranno conformi ai valori fondamentali comuni, quali la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà e *in primis* il rispetto della dignità umana, la centralità della persona²³.

¹⁷ Sul rilievo crescente della figura del cittadino europeo v. le annotazioni di E.Pataut, *Citoyenneté de l'Union. Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique*, in *Rev.trim.de droit européen*, n.3, 2010, 617 ss. In argomento v. anche M.Mezzanotte, *La democrazia diretta nei Trattati dell'Unione Europea*, Wolters Kluwer, Cedam, 2015.

¹⁸ Così D.Grimm, *La forza dell'UE sta in una accorta autolimitazione*, in *Nomos* 2, 2014, 8

¹⁹ In tal senso D.Held, *Modelli di democrazia*, cit., 435.

Per J.H.H.Weiler, *Il presente e il futuro dell'Unione*. Intervista a cura di D.Tega, in *Quad.cost.*, n.4, 2014, 941, la crisi dell'Europa è una crisi profonda: «i problemi dell'Europa ineriscono alla concezione stessa della società e dell'individuo».

²⁰ Così R.Miccù, *Proteggere la democrazia. Rinnovare il contratto sociale europeo*, in *federalismi.it*, n.3, 2014.

²¹ Sulla esigenza di un dibattito sugli ideali v. J.H.H.Weiler, *Excursus I*, in B.Beutler, R.Bieber, J.Pipkorn, J.Streil, J.H.H.Weiler, *Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, ed.it. a cura di V.Biagiotti e J.H.H.Weiler, Il Mulino, Bologna, 2001, 28-46.

²² Riguardo agli elementi innovativi del principio democratico a livello europeo v. A. von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, trad.it. di A.Zei, ESI, Napoli, 2011. Sul deficit riguardante i principi fondamentali v.A.von Bogdandy, M.Ioannidis, *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, n.3, 2014, 593 ss.

²³ Ritene che il *modus operandi* dell'Unione europea contrasti con le virtù necessarie per la realizzazione dei valori più profondi dell'integrazione J.H.H.Weiler, Europa: «*Nous coalisons des Etats, nous n'unions pas des hommes*», in M.Cartabia, A.Simoncini (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2009, 51 ss. Sulla necessità di una riflessione sui valori costituzionali comuni del diritto europeo e sul ruolo dei giuristi europei v. A.A.Cervati, *Integrazione europea e valori costituzionali comuni*, in Idem, *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, soprattutto 248 ss.

In argomento v. anche le osservazioni di J.Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Bari, 2011, soprattutto 58-66.

Sui valori comuni dell'Europa v.B.Caravita, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it.*, n.17, 2014.

In particolare sul significato della dignità e in specie sul rischio di trascurare nella crisi attuale la dignità della persona v.G.M.Flick, *Elogio della dignità (se non ora quando?)*, in *Politica del diritto*, n.4, 2014, 515 ss

Conseguentemente potrebbe essere meno lontano il traguardo di una Unione europea che non sia frutto di elaborazioni meramente concettuali, ma sia il risultato di un'integrazione tra cittadini e non soltanto tra istituzioni, *conditio sine qua non* per lo sviluppo *ab imis* dell'Unione come *Verfassungsverbund*²⁴ capace di governare le grandi trasformazioni in atto evitando catastrofi.

Tutto ciò premesso, in questo contesto di crisi economico-politico-istituzionale, quale il ruolo della c.d. "vigilanza armata"²⁵ costituita dai giudici nazionali ed europei? Come è noto, non poco rilievo sulle procedure nazionali hanno avuto e hanno le decisioni delle Corti Costituzionali (da quella tedesca a quella francese, irlandese, portoghese, ecc.), accompagnate spesso da accesi dibattiti in sede dottrinale e in sede politica. La contingenza politico-economica ha infatti richiesto alle Corti di giocare un ruolo guida nella *governance* economica sovranazionale sindacandone la compatibilità *con* le rispettive Costituzioni e cercando di trovare un punto di equilibrio tra la maggiore integrazione economico-finanziaria, necessaria per superare la crisi, e la sovranità nazionale²⁶.

Non manca poi il coinvolgimento della Corte di Giustizia europea che bene attesta la necessità di superare un approccio meramente nazionale nella soluzione dei problemi²⁷.

²⁴ I.Pernice, *L'Unione costituzionale europea (der europäische Verfassungsverbund) nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 2000*, in S.P.Panunzio (cur.), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo d'integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, 337; Idem, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, WHI-Paper 02/09 (www.whi-berlin.de).

Per un invito a riflettere sullo *ius commune* v. le belle pagine di P.Grossi, *Unità giuridica europea: un medioevo prossimo futuro?*, in *Quaderni fiorentini*, n.31, 2003, 39 ss.

²⁵ Così A.Manzella, *I principi democratici nell'Unione europea: forme e procedure*, in Idem, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, cit., 9.

²⁶ Sottolinea che l'attivismo delle Corti (in particolare del Tribunale costituzionale federale tedesco) e non degli organi politicamente responsabili e rappresentativi è dovuto soprattutto al fatto che la crisi dell'euro è stata affrontata con il metodo intergovernativo F.Donati, *La crisi dell'Euro tra Corti costituzionali e Corte di giustizia*, in *federalismi.it*, n.17, 2014.

²⁷ Sul circuito delle Corti costituzionali (Corti costituzionali nazionali e Corti europee) come strumento di sviluppo progressivo della cultura costituzionale europea v. A.Voßkuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2010, 1, 4. Sul punto v. anche le osservazioni di R.Caponi, *Democrazia, integrazione europea, circuito delle Corti costituzionali (dopo il Lisbon-Urteil)*, in *Riv.it.dir.pubblico comunitario*, n.2, 2010, 403-405.

Sui rapporti tra Corti costituzionali nazionali e Corte di giustizia dell'Ue v. F.Balaguer, *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Annuario AIC 2006, La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Jovene, Napoli, 2010, 257 ss. In argomento v. anche G.Rivosecchi, *Il governo della politica economico-monetaria tra Bruxelles, Lussemburgo e Karlsruhe (a proposito dei mutamenti delle norme dei Trattati sul governo dell'economia)*, in *Giurisdizioni e Unione europea di fronte alla crisi*, a cura di C.De Fiores, ESI, *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1, 2014, 77ss.

Di qui una serie di mutamenti nella giurisprudenza costituzionale nazionale ed europea e nelle relazioni tra Corti costituzionali e Parlamenti nazionali, Di qui anche un pressante interrogativo: se e come le decisioni giurisprudenziali abbiano accolto i principi indispensabili (la democrazia pluralista, il rispetto della persona, la solidarietà, ecc.) per una Unione europea scevra da *revival* nazionalistici e aperta alla condivisione solidale dei problemi²⁸.

L'approfondimento di questi temi è lasciato ai giuristi europei, legati dalla comune identità culturale²⁹, consapevoli delle nuove, importanti sfide e della necessità ed urgenza di risposte adeguate alla salvaguardia e allo sviluppo di una Europa unita e plurale, più solida, vuoi a livello istituzionale vuoi *in primis* a livello politico-sociale, e consapevole del proprio ruolo nella Comunità mondiale.

Il dibattito è aperto.

²⁸Sostiene l'importanza per l'Europa non tanto di costituzioni formali ma della «presa di coscienza del suo essere unità plurale» A. Carrino, *L'Europa e il futuro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2002, 133.

Su un'identità europea condivisa e sulla necessità di uno spazio europeo di solidarietà sociale v. le riflessioni di A. Lo Giudice, *Istituire il postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Giappichelli, Torino, 2011.

²⁹Sul punto e in specie sulla *Europarechtsfreundlichkeit* v. le considerazioni di P. Häberle, *Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune. 17 progetti sotto esame*, in S. Panunzio (cur.), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, 120, nota 21, il quale sottolinea che le norme costituzionali relative all'Europa devono essere «lette congiuntamente» tra loro così che la «fratellanza giusinternazionalistica» (*Völkerrechtsfreundlichkeit*) trovi il suo proseguimento nel principio interpretativo della «fratellanza del diritto comunitario» (*Europa(rechts)freundlichkeit*).

Sull'importanza della cultura nell'identità europea v. le lucide pagine di P. Häberle, *Costituzione e identità culturale: tra Europa e Stati nazionali*, Giuffrè, Milano, 2006.