

I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*

Francisco Balaguer Callejón. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Catedrático Jean Monnet ad personam de Derecho Constitucional Europeo y Globalización

Sumario

- 1.-L'apertura dell'Unione europea al pluralismo territoriale interno agli Stati membri.**
- 2.-La relazione tra enti territoriali sub-statali ed Unione europea.**
- 3.-Pluralismo politico e pluralismo territoriale sovra- e infrastatale.**
- 4.-La necessaria continuità degli spazi costituzionali e democratici nella costruzione europea.**
- 5.-Conclusioni.**

1.- L'apertura dell'Unione europea al pluralismo territoriale interno agli Stati membri.

È affermazione ormai comune che l'Europa abbia da tempo superato la sua tradizionale "cecità" nei confronti del pluralismo territoriale interno agli Stati membri¹.

La considerazione del pluralismo territoriale interno è articolata in una serie di principi ed istituti². Tra questi, è necessario richiamare innanzitutto l'attuale formulazione dell'art. 4.2 TUE, a mente del quale l'Unione europea riconosce l'identità costituzionale degli Stati membri, ivi "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"³. La dimensione

* Traduzione dal castigliano di Angelo Schillaci.

¹ Come indica Antonio D'Atena, "la provincialización de los Länder y Regiones se agravaba por una patología oftalmológica que sufrían las Comunidades Europeas, que se ha denominado la "ceguera regional" («Landesblindheit»), recogiendo una célebre metáfora de Hans Peter Ipsen. La Comunidad, de hecho, "veía" sólo a los Estados; no veía la articulación institucional interna de estos. Lo que significa – saliendo de la metáfora– que construía sobre una base rigurosamente (y exclusivamente) estatal la propia organización y los propios procedimientos de decisión" sin embargo, "por efecto de un proceso evolutivo que encontró en el Tratado de Maastricht su momento central, Europa no ignora ya a las Regiones, sino que –para continuar la metáfora – las "ve". A. D'Atena, <<Regionalismo e integración supranacional desde una perspectiva europea y comparada>>, in *ReDCE* n. 7/2007, in: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE7/articulos/13antoniodatena.htm>

² Sulla partecipazione degli enti territoriali ai processi di decisioni europei, si consenta il rinvio ai miei: <<Lo Stato autonomico spagnolo: la stagione delle riforme>>, in *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di Antonio D'Atena, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 333-393 e <<La Riforma dello Statuto di autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo>>, in *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e Italia*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 137-170.

³ "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita

territoriale del pluralismo è implicata anche dall'art. 5.3 del medesimo Trattato, relativo al principio di sussidiarietà, che espressamente menziona il livello di governo regionale tra quelli che possono farsi carico di obiettivi di azione, rendendo superflua – in un'ottica sussidiaria – l'azione a livello europeo⁴. Allo stesso modo, il livello di governo regionale è considerato anche dal Protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona e relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità⁵, sia per ciò che riguarda l'iniziativa legislativa – che deve necessariamente tenere in conto la dimensione regionale delle politiche (art. 2⁶) – sia con riferimento al meccanismo di “allerta previa”, che può prevedere anche la consultazione delle assemblee legislative regionali⁷, come indicato dall'art. 6⁸. Sempre con riguardo al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, deve essere ricordata la legittimazione del Comitato delle

nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”.

⁴ “In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.”

⁵ Sul principio di sussidiarietà, cfr. i miei: <<Il principio di sussidiarietà nella Costituzione spagnola e negli Statuti di autonomia, nella prospettiva europea>>, in *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, a cura di Gian Candido De Martin, CEDAM, Padova, 2009, pp. 47-84, <<Subsidiariedad horizontal y vertical>>, in Francisco Balaguer Callejón (Dir.), Luís Ortega, Gregorio Cámara Villar, José Antonio Montilla Martos, (Coord.), *Reformas estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, nonché <<Las competencias de la Unión Europea y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad>> in *Revista de Estudios Autonómicos*, n° 4, Julio-Diciembre de 2003.

⁶ “Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.” (art. 2). Allo stesso modo, l'art. 5 del Protocollo stabilisce che “I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.”

⁷ Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea non è oggetto di questo lavoro. Al riguardo, rinvio all'interessante lavoro di A. Sciortino: <<La nueva gobernanza económica europea y el papel de los parlamentos nacionales>>, in *ReDCE*, n. 18/2012, in: http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/06_SCIORTINO.htm

⁸ “Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”.

Regioni a presentare ricorso alla Corte di giustizia, introdotta dall'art. 8 del Protocollo⁹.

Il giudizio sui principi e sui meccanismi appena richiamati non può che essere positivo, nella misura in cui essi denotano un progresso nella qualità della vita democratica dell'Unione, avvicinando i processi di decisione ai cittadini e approfondendo la base rappresentativa di legittimazione, coesistente ad ogni struttura politica democratica¹⁰.

D'altro canto, in una prospettiva metodologica, essi confermano l'orientamento di fondo del diritto costituzionale europeo come disciplina scientifica rivolta non solo all'esame della struttura istituzionale fondamentale dell'UE. Infatti, mentre il diritto costituzionale europeo in senso stretto si rivolge all'analisi delle norme fondamentali dell'Unione, la stessa disciplina – se intesa in senso ampio – analizza le dinamiche di relazione e gli assetti interni ai diversi spazi costituzionali (europeo, statale, sub-statale) in cui si articola il processo di integrazione europea. L'interazione tra questi diversi spazi costituzionali rappresenta una dimensione essenziale del diritto costituzionale europeo, che non si limita ad analizzare l'ordinamento statale e quelli infrastatale, ma presta particolare attenzione alla relazione dialettica tra essi e l'ordinamento dell'UE¹¹.

Tuttavia, la riflessione sull'apertura dell'UE al pluralismo territoriale interno agli Stati membri deve considerare il contesto di importanti asimmetrie esistenti tra gli Stati membri, che variano da una dimensione esclusivamente geografica e demografica alla considerazione dei diversi sistemi costituzionali e di governo, ivi compreso il profilo della distribuzione territoriale del potere. Gli ordinamenti regionali, infatti, hanno minore giustificazione in ordinamenti statali che, per dimensioni territoriali e demografiche, non raggiungono alcune Regioni, Comunità autonome o Länder; in ogni caso, l'articolazione territoriale del potere è del tutto assente in numerosi Stati membri – a ben vedere maggioritari nel

⁹ «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale.

In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione.»

¹⁰ Cfr., al riguardo L. Frosina, «Regiones y Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. El Comité de las Regiones, los Parlamentos regionales y el desafío de la «Multilevel Governance»» in *ReDCE* n. 22/2014, in: http://www.ugr.es/~redce/REDCE22/articulos/07_frosina.htm.

¹¹ Cfr., al riguardo il mio «Profili metodologici del diritto costituzionale europeo», in corso di pubblicazione in un volume curato da Guerino D'Ignazio.

contesto dell'Unione – che non sono articolati in enti substatali con proprie assemblee legislative¹².

Ciononostante, la struttura regionale o federale caratterizza Stati membri che rappresentano una percentuale molto alta di cittadini europei e, per questo, è necessaria una risposta europea ai problemi che l'integrazione sopranazionale può generare dal punto di vista del riparto delle competenze e della garanzia del principio autonomistico, al di là del mero riconoscimento dell'autonomia istituzionale (con efficacia, peraltro, discutibile). Anche in quest'ottica, pertanto, il giudizio sui principi e sugli istituti attraverso i quali il pluralismo territoriale interno viene integrato nello spazio costituzionale dell'Unione deve essere positivo.

Orbene, una volta descritte le forme del riconoscimento da parte dell'UE di una pluralità di spazi costituzionali e di livelli di governo che coesistono secondo dinamiche di interazione, è necessario analizzare in che modo operino le relazioni tra di essi, al fine di valutare la sufficienza delle soluzioni introdotte dal Trattato di Lisbona. Allo stesso tempo, è necessario tenere presente che simile diversità di spazi costituzionali deve articolare una complessa relazione tra pluralismo territoriale e pluralismo politico, concetto che rispondono, come ovvio, a logiche in parte distinte.

2.-La relazione tra enti territoriali sub-statali ed Unione europea.

L'interazione tra ordinamento statale, ordinamenti sub-statali e ordinamento sopranazionale non si fonda soltanto sul riconoscimento, da parte del diritto europeo, delle realtà territoriali infrastatali. Infatti, così come è possibile distinguere – seguendo l'intuizione di Peter Häberle – un diritto costituzionale comune di fonte europea¹³ e un diritto costituzionale europeo di fonte nazionale (vale a dire le clausole costituzionali nazionali che disciplinano l'integrazione con l'ordinamento dell'Unione¹⁴), esiste allo stesso modo un diritto sub-statale di rilievo costituzionale che riconosce e disciplina le interazioni con il processo di integrazione europea.

Nel caso a me più vicino – quello spagnolo – la disciplina dell'interazione diretta tra ordinamento europeo e livello di governo *autonómico* è stata introdotta dalle recenti riforme statutarie, che – oltre ad introdurre specifici “articoli sull'Europa” – hanno risentito, in molti casi,

¹² Cfr., in relazione a simili asimmetrie, A. M. Russo, <<La distribución territorial del poder en los Estados miembros de la Unión Europea: el “federalizing process” en acción>>, in *ReDCE*, n. 17/2012, in: http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/10_RUSSO.htm

¹³ P. Häberle, <<Gemeineuropäisches Verfassungsrecht>>, in *EuGRZ*, 1991.

¹⁴ P. Häberle, <<Die europäische Verfassungsstaatlichkeit>>, in *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Heft 3/1995.

dell'influenza di norme fondamentali del diritto dell'Unione. Con riguardo al primo profilo, è possibile affermare che le riforme hanno dato vita a statuti profondamente europeisti: alcuni di essi, come quello catalano o quello andaluso, contengono più di cinquanta riferimenti all'Europa o all'Unione europea, e ciò dimostra la particolare importanza riconosciuta al processo di integrazione¹⁵.

I nuovi statuti, infatti, fanno specifico riferimento all'integrazione della Comunità autonoma nell'Unione europea e incorporano come propri i valori e gli obiettivi dell'Unione. Allo stesso tempo, essi dedicano numerose disposizioni – riunite in appositi capitoli o titoli – alle relazioni tra la Comunità autonoma e l'Unione europea. Per ciò che riguarda invece gli ambiti materiali in cui è sensibile l'influenza del diritto dell'Unione, e dunque la relazione con esso, bastino i seguenti esempi:

a) in alcuni casi, si prevede la partecipazione della Comunità autonoma al procedimento di formazione della posizione dello Stato nell'ambito dell'Unione europea (cd. fase ascendente), sia in forma indiretta (partecipazione al procedimento), sia in forma diretta (partecipazione di rappresentanti delle Comunità autonome alle delegazioni spagnole in seno all'Unione);

b) in altri casi, si disciplina la partecipazione della Comunità autonoma alla fase cd. discendente, attraverso il riconoscimento espresso o implicito del principio di autonomia istituzionale. Si riconosce, pertanto, che spettano alla Comunità autonoma l'attuazione e l'esecuzione del diritto europeo nelle materie di propria competenza;

c) inoltre, con riferimento al richiamato meccanismo di allerta previa, i nuovi statuti – seppure adottati in un momento in cui il Protocollo non era ancora in vigore – contengono un riferimento generico a tale procedura, che mirava a legittimare la (futura) partecipazione della Comunità autonoma alle attività di controllo;

¹⁵ Cfr. i miei <<Lo Stato autonomo spagnolo: la stagione delle riforme>> e <<La riforma dello Statuto di autonomia dell'Andalusia nel contesto della pluralità di spazi costituzionali di ambito europeo>>, già citati. Per valutare correttamente la rilevanza di simili sviluppi testuali, bisogna considerare che i primi statuti di autonomia non contenevano alcun riferimento all'Europa. Come ovvio, non sarebbe stato lecito attendersi riferimenti specifici all'Unione europea, che non esisteva al momento Della loro approvazione: va tuttavia sottolineato che era del tutto assente, anche pro futuro, ogni riferimento alle Comunità europee, alle quali la Spagna ha aderito nel 1986, né all'Europa in generale. Simile assenza, a ben vedere, non era ormai più giustificata, giacché è lo stesso diritto dell'UE a fare riferimento, come si è visto, agli enti territoriali sub-statali.

d) infine, i nuovi statuti hanno espressamente riconosciuto e disciplinato le delegazioni delle Comunità autonome dinanzi all'Unione europea, peraltro già considerate conformi a Costituzione dalla sentenza n. 165/1994 del Tribunale costituzionale.

Per ciò che riguarda, invece, l'influenza di norme fondamentali di diritto europeo sul contenuto degli statuti di autonomia, si può fare riferimento, in materia di diritti riconosciuti dagli stessi statuti, a due principi già previsti dal Trattato costituzionale e oggi confluiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, cui l'art. 6 TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati.

Da un lato, infatti, si prevede che il riconoscimento di diritti da parte degli statuti non introduce nuove competenze alle Comunità autonome, né estende l'ambito di quelle a loro già assegnate. I nuovi diritti "statutari", in altre parole, non implicano una alterazione del regime di riparto delle competenze né la creazione di nuovi titoli di competenza o la modifica di quelli esistenti¹⁶. D'altro canto, si stabilisce che nessuno dei diritti o principi contemplati dagli statuti può essere interpretato, attuato o applicato in modo da limitare l'ambito di operatività di diritti o principi riconosciuti dalla Costituzione o dai trattati internazionali stipulati nella stessa materia dalla Spagna¹⁷.

3.-Pluralismo politico e pluralismo territoriale sovra- e infrastatale.

Se si considerano i caratteri dei diversi spazi politici e costituzionali che coesistono in Europa, bisogna analizzare ora come si articola la relazione tra pluralismo territoriale e pluralismo politico nell'ambito delle loro interazioni. Non si farà qui riferimento, peraltro, ai più recenti sviluppi provocati dalla crisi economica, che pure sta incidendo pesantemente su tale sistema di relazioni. In alcuni paesi dell'Eurozona, infatti, gli interventi dell'Unione sulla politica interna stanno causando significative restrizioni del pluralismo politico¹⁸ e di quello territoriale¹⁹. In

¹⁶ Si pensi, ad esempio, all'art. 51.2 della CDFUE: "La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati".

¹⁷ Con ciò echeggiando quanto disposto all'art. 53 della CDFUE: "Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri".

¹⁸ Con riferimento alla limitazione del pluralismo politico, cfr. i miei <<El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del Derecho constitucional nacional>>, in *Estudios em*

altre parole, si verifica una situazione del tutto nuova, nella quale il pluralismo territoriale, anziché adempiere alla propria funzione di controllo del potere si sta indebolendo a favore di un intervento sempre più penetrante dei livelli di governo più comprensivi su quelli minori: e dunque, dell'Unione europea (o, per meglio dire, degli stati dell'UE che detengono il potere economico e di conseguenza l'effettiva capacità di decisione nell'Unione) nei confronti degli stati membri, e di questi ultimi sugli enti territoriali sub-statali (ad esempio sulle Regioni, in Italia, o sulle Comunità autonome, in Spagna).

La situazione di crisi ha determinato senz'altro l'aggravarsi di problemi già esistenti a livello europeo; tuttavia, la valutazione generale della relazione tra pluralismo territoriale e pluralismo politico non muta. Dal punto di vista della relazione tra livello europeo e livelli statali e sub-statali, infatti, si potrebbe affermare che anche il livello europeo di governo dovrebbe essere ispirato agli assetti di una democrazia pluralista, con la contrapposizione di maggioranze e minoranze in grado di esprimere la volontà dei cittadini. Invece, il livello europeo di governo europeo sembra esprimere, ad oggi, esclusivamente il pluralismo territoriale, dal momento che sono gli stati a detenere una reale capacità di decisione in seno all'Unione. In altre parole, si potrebbe affermare che, nella dialettica tra pluralismo territoriale e pluralismo politico, quest'ultimo presenti caratteri di profonda debolezza, mentre il primo appare sovradimensionato. Ciò determina che questioni politiche di rilievo europeo continuano a non essere affrontate in una prospettiva europea, bensì nel prisma degli interessi degli stati membri dell'UE.

Sul piano costituzionale, ne consegue un forte indebolimento dell'ordinamento dell'Unione, per ciò che riguarda la funzione di canalizzazione e gestione del conflitto sociale e politico – tradizionale appannaggio delle costituzioni normative –, dal momento che tale conflitto, anziché essere gestito a livello europeo secondo i canoni propri di una democrazia pluralista, si manifesta esclusivamente sul piano del pluralismo territoriale, assumendo la forma di conflitti tra Stati membri e Unione

Homenagem ao Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Coimbra Editora, Coimbra, 2012 e <<Crisi economica e crisi costituzionale in Europa>>, in *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di Biagio Andò e Fausto Vecchio, CEDAM, Padova, 2012 e nella rivista *KorEuropa*, n° 1/2012, disponibile online all'indirizzo: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>, nonché <<Crise économique et crise constitutionnelle en Europe>>, in *Constitutions*, avril-juin 2013 e <<Crisis económica y crisis constitucional en Europa>>, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98/2013.

¹⁹ Per ciò che riguarda gli effetti della crisi sul pluralismo territoriale, cfr. il mio <<Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica>>, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di Silvio Gambino, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 73-111.

europea²⁰. La circostanza che, nell'attuale situazione di crisi, siano gli stati in migliori condizioni economiche ad imporre la tutela dei propri interessi al resto dell'Unione appare, a ben vedere, diretta conseguenza dell'assenza, a livello europeo, di uno spazio pubblico democratico pienamente sviluppato, nel quale i cittadini detengano il potere di decisione. Si tratta di un vero e proprio "vuoto di potere", occupato dagli stati più potenti dal punto di vista economico, proprio perché in Europa il potere di decisione continua ad essere attribuito agli stati, e non ai cittadini.

In secondo luogo, la debolezza della democrazia pluralista europea si riflette anche all'interno degli Stati membri, specie per ciò che riguarda l'approccio alle questioni di rilievo europeo: il pluralismo politico interno agli stati, infatti, resta condizionato dalle dinamiche dei processi di decisione europei, che impongono la formulazione di posizioni unitarie, a discapito del pluralismo politico interno. Simili dinamiche, peraltro, tendono ora a riprodursi anche nei processi di decisione politica all'interno degli stati, mettendo in "*stand by*" il pluralismo politico di fronte a risposte alla crisi elaborate in sede europea, con la conseguenza di indebolire la reale alternanza al potere imponendo posizioni unitarie che sono ben lontane dall'idea di democrazia pluralista.

Ciò non avviene (o meglio, non avveniva prima dello scoppio della crisi economica) nell'ambito della relazione tra pluralismo politico e pluralismo territoriale negli stati decentrati. Benché infatti possa avvenire che i diversi partiti politici di una Regione o di una Comunità autonoma elaborino una posizione unitaria nei confronti del governo statale, a difesa degli interessi territoriali, allo stesso modo può avvenire – e di frequente avviene – che la stessa posizione venga influenzata dalla relazione tra partiti regionali e maggioranza di governo a livello statale. Può accadere, in altre parole, che – in conseguenza degli assetti del sistema dei partiti – la relazione tra pluralismo politico e territoriale che abbiamo visto all'opera a livello sopranazionale (con prevalenza del secondo sul primo) si inverta a livello sub-statale, dov'è il pluralismo territoriale a soccombere dinanzi ai condizionamenti da parte del pluralismo politico.

Mentre, dunque, a livello europeo il pluralismo territoriale si impone su quello politico, rendendo ardua la costruzione di una democrazia pluralista, al livello sub-statale – a causa della concreta conformazione del sistema dei partiti – il pluralismo politico finisce per prevalere su quello

²⁰ Cfr. i miei <<Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo>>, in *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di Antonio Cantaro, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 31-49 e <<La crisi costituzionale in Europa>>, in *The European Crisis. Interpretations and Answers*, a cura di Stelio Mangiameli, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 1-22.

territoriale, imponendo sul territorio le stesse posizioni politiche elaborate dai partiti su scala nazionale, con ciò riducendo l'autonomia politica degli enti territoriali. Si tratta di una esperienza abbastanza frequente in Spagna, a causa – salvo alcune eccezioni – della forte presenza nelle Comunità autonome di partiti che mantengono posizioni comuni nei diversi ambiti territoriali dello stato.

Entrambi i fenomeni – la debolezza del pluralismo europeo e la debolezza del pluralismo territoriale a livello sub statale – sono riconducibili, a ben vedere, alla medesima radice: la centralità dello stato, che si proietta sui processi di decisione politica a livello europeo, in difesa degli interessi nazionali e che riduce la rilevanza degli interessi territoriali nella politica nazionale. Una più adeguata configurazione dei diversi spazi costituzionali sopra- e infrastatali potrebbe contribuire a superare un simile intreccio di debolezze.

Infatti, la debolezza del pluralismo politico a livello europeo rende difficile, come si è visto, la costruzione di uno spazio pubblico ispirato ai principi della democrazia pluralista, poiché le decisioni continuano ad essere adottate sulla base degli interessi nazionali e non attraverso la dialettica tra progetti politici di portata europea. D'altro canto, la debolezza del pluralismo territoriale a livello infrastatale ha provocato tensioni: in Spagna, ad esempio, gli strumenti di concertazione multilaterale tra lo Stato e le Comunità autonome sono stati profondamente condizionati dai partiti nazionali, che hanno sempre teso a favorire le politiche del governo centrale da essi sostenute a discapito delle posizioni dei partiti nazionalisti, che difendono gli interessi territoriali. In altre parole, il pluralismo territoriale è pregiudicato dall'assenza di una cultura politica autonomista o – il che è lo stesso – dal persistere di una cultura politica centralista.

4.-La necessaria continuità degli spazi costituzionali e democratici nella costruzione europea.

Come si è visto, le trasformazioni che hanno interessato il livello sopranazionale e quello sub-statale non investono con la stessa intensità la dimensione politica. La dimensione culturale dello stato nazionale condiziona inevitabilmente i restanti due spazi (territoriale ed europeo) benché le competenze attualmente attribuite allo stato siano sensibilmente mutate rispetto al passato. Il sovradimensionamento dello spazio pubblico statale in relazione a quello sopranazionale e a quello territoriale²¹ dipende

²¹ Cfr. al riguardo il mio <<Division of Powers, Distribution of Competences, and Configuration of Public Spheres in the Autonomous State Integrated in Europe>>, in Alberto Lopez Basaguren, Leire Escajedo San Epifanio *The Ways of Federalism and The Horizons of the Spanish State of Autonomies*,

da diversi motivi, legati alla percezione identitaria della cittadinanza, che tende ad identificarsi nella comunità politica nazionale²².

Esiste pertanto, attualmente, un chiara asimmetria tra il livello costituzionale interno ed il livello europeo. Tale asimmetria si traduce nel tentativo – non riuscito – di combinare una cultura costituzionale democratica (all'interno) con una cultura politica e giuridica deficitaria dal punto di vista costituzionale e democratico, a livello europeo. Allo stesso tempo gli Stati membri tentano, in termini generali, di monopolizzare l'identità costituzionale, rifiutando la natura costituzionale dell'ambito sopranazionale e di quello infrastatale (con l'eccezione, a tale ultimo riguardo, degli ordinamenti federali). Un esempio di simile atteggiamento si è avuto, a livello europeo, in occasione del dibattito sul Trattato costituzionale, ed ha determinato il rifiuto delle sue implicazioni, appunto, costituzionali, dando luogo alla successiva stipula del Trattato di Lisbona. A livello territoriale, traccia di simile atteggiamento si riscontra nel sospetto che circonda l'assunzione di contenuti costituzionali da parte degli Statuti di autonomia, come si è visto, ad esempio, in Spagna.

Si potrebbe affermare, in generale, che la cultura politica continui ad essere profondamente incentrata sullo spazio politico statale, con la conseguenza che lo spazio pubblico europeo e quello territoriale (almeno negli stati membri che conoscono forme di decentramento politico) appaiono defilati. Allo stato si continua a chiedere l'attuazione di politiche ormai fuoriuscite dal suo ambito di competenza, perché affidate all'ordinamento europeo, o a quelli sub-statali. Come risultato, lo stato conserva una posizione di centralità nella mediazione tra livelli di governo e tale situazione non è stata superata dal Trattato di Lisbona, nonostante i significativi avanzamenti che si registrano in relazione alla partecipazione degli enti territoriali ai processi europei di decisione e controllo.

Simile ruolo di mediazione – unitamente al richiamato monopolio dell'identità costituzionale (e sempre con l'eccezione significativa degli ordinamenti federali) – favorisce il sovradimensionamento dello spazio pubblico statale rispetto a quello sopranazionale e a quello infrastatale, con la conseguenza che, a livello europeo, si finisce per accettare una qualità del sistema costituzionale e della stessa vita democratica che non sono paragonabili a quella che si registra all'interno degli stati membri.

Springer-Verlag, Berlin and Heidelberg, 2013.

²² Cfr., al riguardo il mio <<European Identity, Citizenship and the Model of Integration>>, in *Citizenship and Solidarity in the European Union - from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, PIE - Peter Lang SA - Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2013, pubblicato anche in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck, Tübingen, Bd. 62, 2014, pp. 311-323.

Tutto al contrario, il metodo e i contenuti del diritto costituzionale europeo derivano da una consapevolezza di fondo: la necessaria continuità degli spazi costituzionali e democratici in Europa. La materia costituzionale, infatti, non può mutare da un livello all'altro, ed identica deve essere la funzione delle norme costituzionali in qualunque ambito di esercizio del potere politico.

In tale prospettiva, è necessario sviluppare una nuova comprensione della dimensione costituzionale statale, nel duplice contesto dell'integrazione sopranazionale e del decentramento politico²³. L'ineludibile riconoscimento di una realtà costituzionale frammentata dovrebbe tradursi in un corrispondente mutamento della cultura politica e costituzionale²⁴. Per ciò che riguarda, in particolare, la relazione tra assemblee legislative sub-statali e democrazia pluralista a livello europeo, si potrebbe affermare che i nuovi strumenti di relazione tra le assemblee legislative sub-statali e l'UE meritino una valutazione senz'altro positiva, in quanto contribuiscono ad integrare nel processo di decisione europeo interessi differenti rispetto a quelli statali, determinando così un progresso nella costruzione di una democrazia pluralista europea. Ciononostante, la democrazia pluralista richiederebbe una decisa opzione a favore del pluralismo politico a livello europeo, e dunque la partecipazione diretta dei cittadini in uno spazio pubblico articolato attorno alla contrapposizione tra maggioranza e minoranza²⁵.

Conclusioni

Lo spirito che ha guidato l'analisi dei più recenti sviluppi in tema di partecipazione degli enti territoriali al processo di integrazione europea – determinati soprattutto dal Trattato di Lisbona – è bene espresso da una frase di H. Schulze-Fieliz: “è compito specifico e critico della scienza

²³ Cfr. al riguardo il mio <<Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'unione europea>>, in *Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 5. *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, a cura di Alberto Lucarelli-Andrea Patroni Griffi, ESI, Napoli, 2009, pp. 13-52.

²⁴ Come indica Fulco Lanchester: “Parlamentos y Gobiernos nacionales ya no deciden, porque no poseen ya los elementos constitutivos de la “soberanía” tradicional, pero la legitimidad y la legitimación se ubican todavía a nivel nacional” (F. Lanchester, <<La integración europea y la herencia del federalismo alemán>>, in *ReDCE*, n. 17/2012, in: http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/13_LANCHESTER.htm).

²⁵ Anche in virtù del fatto che, come bene afferma Paolo Ridola, “conforme el proceso político europeo tenga como actores no los pueblos de los Estados miembros, sino los ciudadanos de la UE, será necesario introducir cláusulas de protección de identidades minoritarias, ya que en una organización política de múltiples *demoi* la unión entre democracia y derechos de la oposición tiene que ser tan fuerte como entre democracia y principio mayoritario” (P. Ridola, <<La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa>>, in *ReDCE*, n. 3/2005, in: <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/02paoloridola.htm>).

identificare e anticipare i problemi. In questo essa si differenzia dalla politica, che ha lo scopo precipuo di produrre legittimità”²⁶.

In ambito europeo, purtroppo, la linea di demarcazione tra scienza e politica non è sempre così chiara. Il risultato, inevitabilmente paradossale, è che ogni avanzamento nel processo di costituzionalizzazione e democratizzazione è ritenuto definitivo e conclusivo. In altre parole, qualunque stato di sviluppo dell’UE è presentato come accettabile e tipico di un modello originale – un “Sonderweg” – benché proprio tale modello non faccia altro che trasformarsi per adeguarsi a condizioni costituzionali e democratiche paragonabili a quelle degli Stati membri.

Per ciò che riguarda, in particolare, la partecipazione delle assemblee legislative sub-statali al processo di integrazione europea, non c’è dubbio che le ultime innovazioni abbiano determinato un progresso significativo dal punto di vista democratico. L’integrazione degli interessi territoriali nei processi di decisione a livello europeo appare necessaria, oltre che coerente – come si è visto – con le premesse metodologiche di un diritto costituzionale europeo che non può non tenere conto della pluralità di spazi costituzionali esistenti in Europa, e non solo di quello dell’UE.

Allo stesso tempo, e sempre dal punto di vista del diritto costituzionale europeo, non è possibile evitare di rivendicare la necessaria continuità tra tali spazi costituzionali, con il correlativo obbligo di realizzare condizioni democratiche minime idonee a strutturare il dibattito pubblico sui reali interessi in gioco. Nel caso dell’Europa, come ovvio, si tratta degli interessi europei, intesi come interessi dei cittadini europei, al di là della loro appartenenza nazionale, che devono animare un dibattito articolato secondo i canoni di una democrazia pluralista capace di includere anche la dimensione politica sub-statale.

²⁶ <<El lado oscuro de la Ley Fundamental>>, in *ReDCE*, n. 12/2009, in: http://www.ugr.es/~redce/REDCE12/articulos/09Schulze_Fielitz.htm