

Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello**

Francisco Balaguer Callejón. Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Granada, Cattedra Jean Monnet *ad personam* in Derecho Constitucional Europeo y Globalización.

Sommario

Introduzione

1.-La *governance* multilivello e l'omogeneità delle forme politiche

2.-Pluralismo costituzionale, democrazia pluralista e *governance* multilivello

3.-*Governance* versus governo costituzionale.

4.-L'evoluzione dopo il Trattato di Lisbona. Incidenza della crisi sulla *governance* multilivello.

5.-La proiezione della *governance* multilivello e del modello europeo di integrazione sugli Stati membri.

Conclusioni.

Introduzione

Le questioni che intendo affrontare si inquadrano nell'ambito di una analisi costituzionale della relazione tra Parlamenti nazionali e Unione europea negli assetti della *governance* multilivello, vale a dire secondo la logica e la metodologia del diritto costituzionale europeo: questo, considerato in senso ampio, ha ad oggetto non soltanto le norme fondamentali dell'UE, ma anche le interazioni tra lo spazio costituzionale dell'UE e quello degli Stati membri, comprensivo, se del caso, del livello regionale¹.

* Questo lavoro è dedicato alla memoria di Antonio Zorzi Giustiniani, alla sua umanità, affabilità ed eleganza, e alla sua vocazione di costituzionalista europeo.

* Traduzione dal castigliano di Angelo Schillaci

¹ Cfr., al riguardo, il mio "Profili metodologici del Diritto Costituzionale europeo", in *La cittadinanza europea*, Anno XII, numero 1/2015, pp. 39-62.

Secondo questa metodologia sarà analizzata la compatibilità tra *governance* multilivello e democrazia pluralista, sulla quale si basano ancora i sistemi costituzionali nazionali, ma anche la compatibilità tra simili assetti e il pluralismo costituzionale esistente in Europa². Allo stesso modo, verrà analizzata la posizione dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione e il modo in cui essi vengono condizionati dalle dinamiche dell'integrazione, tanto per ciò che concerne la loro partecipazione ai processi decisionali europei, quanto per ciò che riguarda l'evoluzione delle loro funzioni "interne", specie in considerazione dell'incidenza della crisi economica.

Infatti, dal momento che il processo di integrazione non è statico, e non si è arrestato nel 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, andranno considerati anche gli sviluppi successivi a tale data. Essi, in particolare, hanno determinato – in relazione alla crisi economica – una serie di importanti trasformazioni nella costituzione materiale europea, che incidono sulle costituzioni degli Stati membri³, limitando di fatto il ruolo riconosciuto dai Trattati ai parlamenti nazionali. In particolare, la ridefinizione della posizione degli organi legislativi dell'UE (ed in specie del Parlamento) e della stessa cornice di esercizio del potere politico dell'Unione, oltre ad eccedere le previsioni dei Trattati e a mettere in discussione la stessa UE come comunità di diritto, incide sulla sfera interna degli Stati membri, anche con riferimento alla posizione dei Parlamenti nazionali nelle rispettive forme di governo⁴.

² Cfr., su tali aspetti, i miei "Diritto e giustizia nell'ordinamento costituzionale europeo", in *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di Antonio Cantaro, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011; "El pluralismo constitucional como contribución del proceso de integración europea al constitucionalismo global" in José María Beneyto (Dir.) *Contribuciones de la integración europea a la gobernanza global*, Biblioteca Nueva, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Madrid, 2014, pp. 53-69; "European Identity, Citizenship and the Model of Integration", in Silveira, Alessandra / Canotilho, Mariana / Madeira Froufe, Pedro (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the State of the Art*, P.I.E. Peter Lang SA - Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2013, pp. 219-234.

³ Cfr., il mio "Crisi economica e crisi costituzionale in Europa" *KorEuropa*, n° 1/2012. ISSN 2281-3349. Disponibile online all'indirizzo: <http://www.unikore.it/index.php/indici/numero-1>. Versioni aggiornate in: "Crise économique et crise constitutionnelle en Europe", *Constitutions*, avril-juin 2013, „Crisis económica y crisis constitucional en Europa“, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, Maggio/Agosto 2013 e "Una interpretación constitucional de la crisis económica", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Anno 10, N. 19, Gennaio-Giugno 2013, <http://www.ugr.es/~redce>.

⁴ In relazione all'incidenza della crisi economica sul diritto costituzionale della UE e degli Stati membri, cfr. i lavori contenuti nel volume *The impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y los Estados miembros*, a cura di Francisco Balaguer Callejón, Miguel Azpitarte Sánchez, Enrique Guillén López e Juan Francisco Sánchez Barrilao, Thomson Reuters ARANZADI, Pamplona, 2015.

Ciò non esclude, peraltro, che nuove competenze dei Parlamenti nazionali possano essere introdotte, ad esempio, dagli accordi miranti a scongiurare l'uscita del Regno Unito dall'UE, ed in particolare con riguardo al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Si consideri, a tale riguardo, quando disposto dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016, nelle cui conclusioni si afferma che “Il Consiglio europeo ha oggi convenuto che il seguente insieme di disposizioni, che sono pienamente compatibili con i trattati e prenderanno effetto alla data in cui il governo del Regno Unito informerà il segretario generale del Consiglio che il Regno Unito ha deciso di restare membro dell'Unione europea, costituisce una risposta appropriata alle preoccupazioni del Regno Unito”. Che questa sia una risposta appropriata o meno, dipende da considerazioni di opportunità politica. Ciò che è possibile affermare, in prospettiva giuridica, è che si tratta di conclusioni incompatibili con i Trattati, e che presuppongono una loro malcelata revisione. Per ciò che riguarda i Parlamenti nazionali, si prevede una ipotesi di veto, che si produce nell'eventualità che i pareri parlamentari contrari raggiungano il 55% del totale dei voti attribuiti secondo il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per realizzare tale ipotesi, senza mettere in discussione la lettera del Trattato (“nel rispetto del procedimento stabilito dai Trattati”), si prevede un mandato normativo ai “rappresentanti degli Stati membri, in quanto membri del Consiglio”, affinché “sospendano l'esame del progetto di atto normativo in questione, a meno che il progetto stesso venga modificato al fine di recepire le indicazioni dei pareri contrari”⁵.

Preciso che non affronterò in questo lavoro il profilo della partecipazione dei Parlamenti, nazionali e regionali, ai processi di decisione europei, aspetto del quale mi sono occupato in precedenti lavori, cui rinvio⁶. In ogni caso, bisogna prendere le mosse

⁵ “Qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione, inviati entro 12 settimane dalla trasmissione del progetto, rappresentino più del 55% dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la presidenza del Consiglio iscriverà il punto all'ordine del giorno del Consiglio affinché si svolga una discussione esauriente su tali pareri e sulle conseguenze da trarne. A seguito di tale discussione, e nel rispetto delle disposizioni procedurali dei trattati, i rappresentanti degli Stati membri che agiscono in qualità di membri del Consiglio interromperanno l'esame del progetto di atto legislativo in questione, a meno che il progetto non sia modificato per rispondere alle preoccupazioni espresse nei pareri motivati”. Resta da comprendere quale sia il senso di prevedere che la questione debba essere posta all'ordine del giorno del Consiglio europeo “affinché si svolga una discussione esauriente su tali pareri e sulle conseguenze da trarne” se le conseguenze sono predeterminate e consistono nella sospensione dell'esame del progetto di atto legislativo.

⁶ Si tratta delle relazioni che ho presentato ai convegni celebrati nel quadro di questo PRIN il 5 marzo e il 12-13 maggio del 2015 e che si possono consultare in Nomos: “I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo”, in: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp->

da una valutazione positiva di tutto ciò che implica una incorporazione del pluralismo politico e territoriale all'interno del dibattito pubblico europeo. Quanto ai Parlamenti nazionali, il loro coinvolgimento nei processi decisionali europei può facilitare l'incorporazione del pluralismo politico nazionale, almeno indirettamente, nel processo politico europeo, in considerazione della fondamentale funzione di integrazione del pluralismo politico attribuita ai Parlamenti, a differenza dei governi che, invece, esprimono la volontà di una maggioranza politica. E tuttavia, ciò non risolve il problema dell'insufficienza dello spazio pubblico europeo dal punto di vista della democrazia pluralista, un problema centrale per il presente lavoro, specie se si considerano gli elementi di involuzione che caratterizzano gli ultimi sviluppi del sistema politico e costituzionale europeo⁷.

1.-Governance multivello e omogeneità delle forme politiche

Il termine “*governance* multilivello” presenta tratti di equivocità, in quanto sembra attribuire ai livelli di governo nazionali e regionali una configurazione simile a quella del livello di governo europeo, ispirato all'idea di *governance*. In effetti, la natura della *governance* europea e quella dei governi nazionali sono molto diverse, e tale differenza non è intaccata dal fatto che gli Stati membri abbiano talora incorporato elementi di *governance* nelle proprie strutture istituzionali (si pensi all'introduzione di organismi regolatori e autorità indipendenti) e nei processi di elaborazione delle politiche pubbliche. Non esiste pertanto, in questa prospettiva, una *governance* multilivello negli stessi termini in cui esiste invece, ad esempio, una protezione multilivello dei diritti fondamentali, giacché al livello nazionale e regionale continuano ad esistere forme di governo di democrazia pluralista, basate sulla contrapposizione tra

[content/uploads/2015/01/BALAGUER-PARLAMENTI-SUBSTATALI.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/01/BALAGUER-PARLAMENTI-SUBSTATALI.pdf) (versione italiana con traduzione di Angelo Schillaci, in: <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/03/FBalaguer-relazione-Convegno-Roma-5.3.2015.-It.pdf>) e anche “Il modello europeo di integrazione e la sua incidenza sulle Corti costituzionali e sui Parlamenti nazionali”, in: http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/05/Balaguer_concegnoprin12-13_5_2015_ita.pdf.

⁷ Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione ai parlamenti regionali. Come già indicato nella relazione del 5 marzo 2015: “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”. Però, allo stesso tempo: “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 minoranza.”.

maggioranza e opposizione e sulla canalizzazione dei conflitti sociali attraverso la discussione pubblica di opzioni fondamentali di politica generale.

Per questo motivo, quando si parla di *governance* multilivello si deve considerare che il termine “multilivello” non può essere riferito ad una pluralità di livelli di *governance*, bensì ad un modello europeo di *governance* che ha esteso la partecipazione ai propri processi di decisione ad agenti promananti da altri livelli di governo, come nel caso dei parlamenti nazionali e regionali. La distinzione appena tratteggiata non è irrilevante dal punto di vista costituzionale perché mantiene intatta la diversità di configurazione del sistema di governo a livello europeo e a livello statale e ci invita a riflettere sulla compatibilità tra tali diverse configurazioni o, in altri termini, sulla compatibilità tra la *governance* europea e i principi di organizzazione del potere che ispirano il patrimonio costituzionale e, in particolare, l’idea di democrazia pluralista.

Prima di tutto, a differenza di altri usi del termine “multilivello” (come, ad esempio, nel caso della protezione “multilivello” dei diritti fondamentali), manca – nel caso della *governance* europea – l’omogeneità che può predicarsi, in termini generali, con riferimento ai livelli nazionali e regionali. Nel caso del sistema multilivello di protezione dei diritti, infatti, le differenze esistenti tra i livelli di protezione non pregiudicano l’esistenza di una logica comune, di analoghe formulazioni tecniche – anche con riguardo agli strumenti di protezione giurisdizionale – così come di una coerenza e continuità di fondo tra tali livelli⁸. Ciò non avviene, invece, nel caso della *governance* multilivello, laddove si registrano differenze sostanziali tra livello statale e livello regionale (che condividono una stessa ispirazione) e livello sopranazionale.

Infatti, il livello statale e quello regionale si ispirano ad una logica di tipo costituzionale, fondata sull’idea di democrazia pluralista, sulla partecipazione democratica, sull’esercizio di competenze tassative e sulla responsabilità politica: si ispirano, in definitiva, ai principi di un governo democratico. Tutto al contrario, al livello europeo predomina il nuovo concetto di *governance*, che possiede caratteristiche

⁸ Cfr., al riguardo, il mio “Livelli istituzionali e tecniche di riconoscimento dei diritti in Europa. Una prospettiva costituzionale”, in *Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*, a cura di Giancarlo Rolla, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001, pp. 113-130.

molto diverse, e nella quale la legittimazione offerta dagli strumenti della democrazia pluralista è sostituita da un sistema complesso che cerca di compensare le proprie debolezze sul piano democratico attraverso il ricorso ad altre fonti di legittimazione, come ad esempio quella di tipo funzionale, che deriva dai risultati raggiunti in relazione alle finalità perseguite dalle istituzioni.

Pertanto, l'idea di *governance* multilivello esprime, in realtà, la partecipazione alle dinamiche di decisione a livello sopranazionale di attori politici promananti da altri livelli di governo e non già l'esistenza di una struttura di *governance* multilivello basata sulla coerenza e la continuità tra distinti livelli (sul modello di quanto avviene, come si è visto, con riguardo alla protezione dei diritti. Se si muove da tale consapevolezza, è impossibile non domandarsi se i futuri sviluppi del processo di integrazione europea richiederanno, come è prevedibile, una maggiore omogeneità tra le forme politiche esistenti ai diversi livelli. In quest'ottica, il problema fondamentale è quello di comprendere se simile omogeneità presupporrà l'evoluzione della *governance* europea verso una vera e propria forma di governo costituzionale o se, al contrario, detta evoluzione comporterà la trasformazione del livello statale e di quello regionale in assetti di *governance* ispirati al modello europeo. Al momento, si deve constatare che il modello europeo si va imponendo, non solo per ciò che riguarda le istituzioni e l'esercizio del potere politico, ma anche con riferimento a molti altri aspetti.

L'incidenza del modello europeo di *governance* sul piano statale si manifesta nell'orientamento sempre più "tecnico" (almeno in apparenza) dell'agire politico, sia a livello statale che a livello regionale, come è dimostrato, ad esempio, dall'esperienza delle autorità indipendenti⁹. Si assiste, in altri termini, ad un avvicinamento progressivo delle strutture e delle prassi politiche interne alla logica "de-politicizzata" tipica del modello europeo di *governance*, e tale processo è stato incredibilmente favorito dall'interpretazione economicista della Costituzione che si va affermando in conseguenza della crisi economica. Sul piano della concreta azione di governo, il continuo ricorso terminologico alla *governance* o alla *governance* multilivello – modelli

⁹ Cfr., al riguardo, il mio "Le autorità indipendenti in Spagna tra costituzione economica europea e principi costituzionali", in corso di pubblicazione.

consolidati solo al livello europeo – assume le vesti di una “anticipazione linguistica”, che prelude al suo consolidamento anche ai livelli nazionale e regionale¹⁰.

Una tale strategia linguistica era già presente, ad esempio al livello europeo, nella terminologia utilizzata dal Trattato costituzionale (anche se in senso contrario a quello attuale). Molto dei termini utilizzati da tale testo (a partire dalla parola “Costituzione”) si iscrivevano in una logica di anticipazione linguistica, attraverso la quale si tentava di “abituare” la società europea al funzionamento futuro di istituzioni ancora diverse da quelle nazionali – per funzionamento e struttura – ma che apparivano inserite in un processo di costituzionalizzazione¹¹. Per ciò che riguarda la *governance* europea, il caso sarebbe analogo, se con questa espressione volessimo definire un sistema di governo – attualmente tipico della UE – da promuovere nel quadro di una evoluzione degli altri livelli di governo. Se dunque ci troviamo effettivamente in presenza di una anticipazione linguistica, dobbiamo valutare fino a che punto il concetto di *governance* sia compatibile con il quadro costituzionale. Una questione non estranea, come evidente, ad un sistema come quello europeo, del quale si predica una configurazione basata sul pluralismo costituzionale¹².

2.-Pluralismo costituzionale, democrazia pluralista e *governance* multilivello.

Il concetto di pluralismo costituzionale rinvia ad una pluralità di spazi pubblici che – per assumere la dignità specifica di spazi costituzionali – dovrebbero riposare sui fondamenti della democrazia pluralista e dunque sulla corrispondenza tra decisione e partecipazione democratica, sul controllo e sulla responsabilità. Si tratta, inoltre, di una idea di democrazia nella quale si confrontano alternative generali di governo, basate su criteri di intervento e non solo di mera regolazione, come tali direttamente connesse a valori costituzionali che rinviano ad una dimensione sociale e redistributiva delle politiche pubbliche e che articolano il conflitto sociale attraverso congegni di tipo

¹⁰ Utilizzo un’espressione che proviene dalla sociologia, concretamente con riguardo alla teoria di Robert Merton della “socializzazione anticipatoria”. Essa si riferisca all’acquisizione da parte di determinati individui di valori e orientamenti propri di situazioni ancora non realizzate ma alle quali è probabile che si arrivi. Per mezzo della socializzazione anticipatoria non solo si facilita il raggiungimento di tali situazioni ma si prepara l’individuo ad esse, favorendo il suo adattamento. Cfr. Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York, 3° ed., 1968. Versione spagnola: *Teoría y estructura sociales*, FCE, 1992, pp. 345 ss., 469-470.

¹¹ Cfr., al riguardo, il mio “La construcción del lenguaje jurídico en la Unión Europea”, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1, Gennaio - Giugno 2004, pp. 307-320, online all’indirizzo: <http://www.ugr.es/~redce/>

¹² Cfr., il mio “L’articolazione territoriale del potere politico in Europa. Il pluralismo costituzionale di fronte alla crisi económica”, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 81-100.

costituzionale. In un sistema di “governo”, pertanto, le decisioni sulle alternative generali vengono assunte da istituzioni che rappresentano i cittadini e sono politicamente responsabili di fronte a questi delle decisioni assunte. Al contrario, la *governance* si articola, invece, attorno ad un conglomerato di attori di diversa natura – dal profilo più tecnico che non rappresentativo – che prendono parte a processi di decisione che rivendicano una finalità meramente regolatoria priva di proiezione sociale.

Uno dei principali problemi posti dalla *governance* multilivello dal punto di vista costituzionale (e che viene costantemente negato dalle istituzioni europee nei documenti ufficiali¹³) è quello rappresentato dall’alleggerimento – ove non dalla vera e propria scomparsa – della responsabilità politica. La partecipazione di agenti diversi nei processi di decisione politica, fa sì che l’effettiva responsabilità di ciascun agente sfumi o che, nel migliore dei casi, la stessa venga attribuita unicamente al livello europeo, sicché è l’UE nel suo complesso ad essere ritenuta responsabile di decisioni che, in realtà, vanno ricondotte a decisione assunte dal sistema di *governance* multilivello.

Proprio tale caratteristica del sistema di *governance* multilivello finisce per mettere continuamente in discussione il processo di integrazione europea, nella misura in cui l’UE è sistematicamente ritenuta responsabile delle decisioni assunte. Gli Stati membri, in altre parole, scaricano la propria responsabilità sull’UE e l’Europa finisce per essere ritenuta colpevole di tutti i mali che si producono sul piano interno¹⁴. In tale prospettiva, la *governance* multilivello, come intesa nell’attuale modello di integrazione, potrebbe ostacolare il progetto europeo, nella misura in cui rende difficile la costruzione di una identità europea.

Allo stesso tempo, il legame tra *governance* europea e legittimazione funzionale (anziché democratica) determina un indebolimento del processo di integrazione quando – proprio come sta avvenendo in relazione alla gestione europea delle conseguenze

¹³ Così, ad esempio: “La gobernanza multinivel es un proceso dinámico que posee una dimensión horizontal y una vertical, que no diluye en manera alguna la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorece el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común”, in *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, 2009, p. 7.

¹⁴ Come bene si afferma nel *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*, elaborado por la Comisión Europea (2001), p. 5: “Los Estados miembros culpan a «Bruselas» con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado”.

della crisi – i risultati non sono positivi e si perde, pertanto, anche l'elemento di legittimazione funzionalistica. Ciò non avverrebbe qualora il processo europeo di decisione possedesse una legittimazione democratica, in grado di assicurare l'alternanza al potere come strumento per far valere la responsabilità politica della maggioranza.

D'altro canto, come sostiene Carlos Closa, l'idea di *governance*, prevedendo la partecipazione di diversi attori – pubblici e privati – ai processi di decisione rischia di ricondurre la politica a schemi consultivi e deliberativi, privandola della sua natura conflittuale¹⁵. In questa prospettiva, si potrebbe affermare che la *governance* miri a neutralizzare il conflitto sociale che si manifesta nelle dinamiche tipiche di una democrazia pluralista attraverso la contrapposizione tra maggioranza e minoranza: dunque, si può concludere che esista una certa incompatibilità tra *governance* e democrazia pluralista.

Anche la previsione della partecipazione dei parlamenti nazionali (strutturalmente pluralisti) nell'ambito dei processi di *governance* multilivello non sembra suscettibile di superare tale contrasto: nello spazio pubblico europeo, infatti, le decisioni non vengono adottate sulla base di una contrapposizione tra una maggioranza e una minoranza “europea” e pertanto, paradossalmente, l'integrazione dei parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo potrebbe avere l'effetto di migliorare la qualità della vita democratica all'interno degli Stati e non anche a livello europeo. In altre parole, 28 parlamenti nazionali non possono configurare uno spazio europeo di decisione.

In effetti, la partecipazione dei parlamenti nazionali ai processi decisionali europei può favorire il dibattito interno sugli affari europei e, pertanto, approfondire l'apertura in senso europeista delle democrazie nazionali, ma non anche a qualificare lo spazio pubblico europeo in termini democratici. Bisogna inoltre considerare, come ha indicato molto bene Antonio Zorzi Giustiniani, l'ostacolo rappresentato dalla “autoreferenzialità delle assemblee legislative le quali, in quanto “sovrane”, sono

¹⁵ Cfr. Carlos Closa Montero, “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”, in *Revista de Estudios Políticos* 119, Gennaio-Marzo 2003, p. 502.

tradizionalmente refrattarie a negoziare accordi e strategie politiche con organi rappresentativi di altri paesi”¹⁶.

Inoltre, sembra chiaro che – come ci ricorda F. Lanchester citando George Washington e Johann Caspar Bluntschli – “l’influenza non è il governo”¹⁷. In questa prospettiva, allora, potremmo affermare che offrire strumenti di influenza sulle decisioni non equivale ad assicurare che le decisioni vengano prese dai cittadini secondo una logica democratica. Sembra pertanto in larga misura condivisibile lo scetticismo di D. Grimm, quando sottolinea che gli strumenti di partecipazione posti a disposizione dei parlamenti nazionali sono garanzie di partecipazione a decisioni *altrui*, e ciò non equivale a garantire ai parlamenti autonomia decisionale sulla materia¹⁸.

La soluzione ai problemi posti dalla *governance* multilivello sul piano costituzionale non può che risiedere nel “salto di qualità” prospettato da F. Lanchester e, dunque, dall’evoluzione della *governance* verso un modello europeo di *governo* nel quale gli ambiti di responsabilità interno ed esterno restino chiaramente delimitati. E tuttavia, perché un simile salto si produca è necessario avanzare nella costruzione democratica dell’Europa e nella configurazione di uno spazio pubblico europeo basato sulla democrazia pluralista. In tal modo, il pluralismo costituzionale potrà articolarsi su una molteplicità di spazi costituzionali omogenei quanto a strumenti di controllo del potere e di attivazione della responsabilità politica, superando l’attuale assetto asimmetrico del pluralismo costituzionale europeo. Il governo multilivello dovrebbe in altre parole oltrepassare la struttura magmatica della *governance* multilivello individuando con chiarezza le responsabilità dei diversi attori dei processi di decisione.

3.- Governance versus governo costituzionale.

Proprio la tensione tra *governance* e governo è una delle chiavi di lettura degli sviluppi che hanno interessato, negli ultimi anni, il diritto costituzionale europeo. Dopo

¹⁶ Antonio Zorzi Giustiniani, “Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella *governance* economica e finanziaria europea”, p. 8 in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/05/Zorzi-Giustiniani_ConvegnoPRIN12-13_5_2015.pdf

¹⁷ Fulco Lanchester, “La integración europea y la herencia del federalismo alemán”, Revista de Derecho Constitucional Europeo, n. 17, Gennaio-Junio de 2012, en <http://www.ugr.es/~redce>

¹⁸ Dieter Grimm, “Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union”, p. 8, in http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/09/Grimm_convegnoprin12-13_5_2015.pdf

l'offensiva contro l'uso di termini propri di una esperienza di tipo costituzionale (che determinò il naufragio del Trattato costituzionale e la sua sostituzione con il Trattato di Lisbona, che pure ne ripropone i contenuti, in veste linguistica differente), stiamo ora assistendo ad una nuova offensiva, che sembra orientata a trasferire nell'ambito interno i tratti essenziali del modello di integrazione europea, come riconfigurato per effetto della crisi. Questa tensione deve essere analizzata, in quanto l'alternativa tra *governance* e governo nasconde l'alternativa tra modello costituzionale e democratico e un diverso modello di decisione, basato sulla legittimazione funzionale e (apparentemente) tecnica, che mira a neutralizzare il conflitto politico ed eludere la responsabilità.

Governance multilivello e governo costituzionale presentano caratteri opposti in diversi ambiti, tra i quali possono essere segnalati i seguenti:

1.-Laddove il governo costituzionale è necessariamente rappresentativo, e pertanto basato su una legittimazione pienamente democratica, la *governance* tenta di legittimarsi attraverso elementi di carattere tecnocratico, fondati sull'efficienza tecnica dei modelli regolatori proposti. Pertanto, per ciò che riguarda la legittimazione democratica originaria dell'azione pubblica si registra una prima differenza fondamentale tra governo democratico e *governance* tecnica. Nei fatti, le istituzioni della *governance* tentano di sganciare il processo decisionale dalla sua base rappresentativa, per evitare "interferenze democratiche" in ambiti che si ritengono bisognosi di una regolazione esclusivamente tecnica.

2.-Il governo costituzionale non riposa soltanto sulla democrazia rappresentativa, ma anche sull'idea di democrazia pluralista. Il governo rappresenta la maggioranza parlamentare che lo sostiene, sulla base di un modello democratico pluralista caratterizzato dalla contrapposizione essenziale tra maggioranza e opposizione, elemento definitorio del sistema politico, incentrato sulla preferenza per la maggioranza (accompagnata da adeguate garanzie per la minoranza), che si traduce nell'adozione di politiche rese vincolanti attraverso il sistema delle fonti del diritto. Tutto al contrario, la *governance* si presenta policentrica, e non gerarchica, di modo che sono diversi gli attori che prendono parte all'articolazione delle politiche pubbliche, senza essere in alcun modo ispirati dalla dialettica maggioranza/minoranza.

3.-Mentre il governo costituzionale è in grado di sviluppare politiche redistributive (almeno se si considerano le esperienze costituzionali europee del secondo dopoguerra), la *governance* possiede per lo più capacità meramente regolatorie. Il governo costituzionale, in altre parole, è frutto dei grandi patti sociali e politici che diedero vita alle costituzioni normative, incorporando il modello dello stato sociale. Al contrario, la *governance* è aliena a tali formule, in quanto si propone unicamente di regolare il mercato per garantire il suo funzionamento, senza porsi, in termini generali, il problema degli effetti di questa attività di regolazione sul piano sociale.

4.-Tra le funzioni del governo costituzionale, vi è quella di articolare i conflitti sociali facendo fronte alle domande sociali emergenti, nel quadro di una democrazia pluralista in cui l'alternanza permette di individuare le grandi alternative di principio che condizionano le politiche pubbliche. Al contrario, la *governance* elude il conflitto sociale, configurando il processo di decisione in termini meramente tecnici, e come tali sganciati da opzioni politiche di fondo. Pertanto, la *governance* tende ad occultare il conflitto sociale e ad allontanarsi dalle istanze del pluralismo politico, adottando decisioni che si presentano in termini tecnici, superiori e slegate dal dibattito politico, necessarie e inevitabili, e soprattutto indifferenti rispetto all'orientamento politico della società.

5.-La conseguenza delle diverse caratteristiche di queste due formule di decisione si manifesta con chiarezza sul piano della responsabilità politica. Nel caso del governo costituzionale, competenze e funzioni dei diversi soggetti istituzionali sono chiaramente stabilite. Il legame tra governo e democrazia rappresentativa (e pluralista) è coesistente all'attivazione della responsabilità politica. Al contrario, nel caso della *governance*, la partecipazione ai processi di decisione di una pluralità di soggetti, legati però a criteri tecnici (piuttosto che democratici) finisce per diluire la responsabilità politica, rendendo difficile la sua attivazione.

In definitiva, la tensione tra *governance* multilivello e governo costituzionale esprime il differente orientamento dell'attuale modello europeo rispetto ai modelli costituzionali nazionali. Mentre le esperienze costituzionali nazionali si fondano sull'idea di democrazia rappresentativa (e pluralista) con un governo politicamente responsabile dotato di funzioni di redistribuzione e capace di articolare il conflitto

sociale, il modello della *governance* appare slegato dall'idea di democrazia pluralista e rappresentativa, si qualifica secondo criteri tecnici (e non politici) e tende ad esercitare funzioni meramente regolatorie, neutralizzando il conflitto sociale ed eludendo la responsabilità politica. Si potrebbe affermare che il modello della *governance* finisca per dissolvere il conflitto sociale, senza articolarlo né risolverlo, cancellando al tempo stesso ogni forma di responsabilità politica, e collocandosi così in un orizzonte ben diverso da quello del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra.

Una configurazione del modello europeo di integrazione, per essere coerente con i sistemi costituzionali degli Stati membri, dovrebbe fondarsi su una evoluzione del sistema di *governance* multilivello che lo adegui progressivamente alla struttura e al funzionamento tipico dei governi democratici. Tuttavia, come vedremo, l'evoluzione della UE successiva al Trattato di Lisbona sta conducendo a risultati di segno opposto. La *governance* multilivello è sempre meno “multilivello” e sempre meno “*governance*”: ma questo, non perché stia subendo una trasformazione di tipo positivo, quanto piuttosto perché è interessata da un processo involutivo che la conduce verso modelli sempre più lontani da quello del governo costituzionale e democratico. Allo stesso tempo, analoga involuzione stanno subendo i governi democratici degli Stati membri, in una con i rispettivi sistemi costituzionali, nei quali si vanno progressivamente incorporando i tratti più negativi (in una prospettiva costituzionale) del modello europeo.

4.-L'evoluzione successiva al Trattato di Lisbona. L'incidenza della crisi sulla *governance* multilivello.

Una valutazione della relazione tra parlamenti nazionali e UE nel contesto della *governance* multilivello sarebbe incompleta se non si facesse riferimento agli importanti cambiamenti intervenuti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre del 2009, anche in relazione alla crisi economica. Detti cambiamenti stanno investendo la distribuzione del potere politico nell'UE, indebolendo il Parlamento europeo e incidendo sulle sue possibilità di partecipazione ai processi di *governance*, come avviene per i parlamenti nazionali. Al tempo stesso, effetti di queste trasformazioni si avvertono anche con riferimento al ruolo dei parlamenti nazionali all'interno degli Stati membri, con la significativa riduzione dell'ambito di incidenza del potere legislativo,

specie in relazione all'espansione del ricorso agli atti governativi aventi forza di legge, ed in particolare ai decreti legge, e alla limitazione dei poteri parlamentari di controllo non solo per ciò che riguarda le politiche europee ma anche con riguardo alla politica interna: si pensi, in questo senso, alla rilevanza dei vincoli finanziari stabiliti in sede europea.

Pertanto, è possibile affermare che non solo si è ridotto l'ambito di partecipazione dei parlamenti nazionali ai processi di *governance* europei, ma che ciò è avvenuto in misura tale da incidere sulla stessa posizione dei parlamenti all'interno degli Stati, in conseguenza di politiche europee alla cui determinazione non hanno preso parte. E ciò, indipendentemente dalla rilevanza che potrebbe assumere, in futuro, la ricordata introduzione del potere di veto nel quadro del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Dall'inizio della crisi economica si è prodotta una involuzione della *governance* multilivello europea, almeno per ciò che riguarda l'adozione di decisioni di un certo rilievo. Il processo decisionale si sta allontanando dallo stesso modello tradizionale di *governance*, basata sulla partecipazione di attori diversi in un "sistema decisionale policentrico, frammentato, interdipendente e caratterizzato dall'assenza di chiare gerarchie"¹⁹. Al contrario, come indica Fabbrini, si è determinato un assetto gerarchico delle relazioni all'interno del Consiglio europeo, laddove sono gli Stati in migliori condizioni economiche a dettare la linea, imponendo le proprie decisioni agli altri Stati²⁰.

Ciò implica che la già limitata legittimazione democratica dell'UE, basata sulla natura rappresentativa e sulla legittimazione democratica dei singoli Stati, capace di legittimare indirettamente l'UE, è stata ora ulteriormente penalizzata dalla riorganizzazione degli assetti di potere all'interno dell'Unione. Allo stesso tempo, i

¹⁹ Cfr. Francesc Morata, "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", p. 1, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

²⁰ "Under the dramatic impact of a financial crisis perceived as an existential crisis (Menéndez 2013), the intergovernmental union has ended up not only in centralizing decision-making in the intergovernmental institutions of the ECOFIN Council and the European Council, but also in institutionalizing hierarchical relations between national governments within them. Through the creation of a "euro-zone fiscal colonialism" (Legrain 2014), domination, rather than voluntary and consensual coordination, has become the code of the intergovernmental union", Sergio Fabbrini: "Executive Power in the European Union: The Implications of the Euro Crisis", 2015, p. 20, in: <https://eustudies.org/conference/papers/download/97>.

suddetti cambiamenti hanno messo in crisi la stessa legittimazione dell'UE come comunità di diritto, dal momento che le misure di contrasto alla crisi non sono state sempre adottate attraverso l'esercizio di competenze dell'UE, nel rispetto di procedimenti giuridici. Al contrario, si è spesso trattato di misure adottate nell'ambito di relazioni politiche informali: lettere di autorità indipendenti (e non rappresentative) come la BCE, dichiarazioni pubbliche di leader europei (come il Presidente dell'Eurogruppo) nonché, come ovvio, obblighi imposti agli Stati mediante pressioni di carattere economico, versate in dichiarazioni dell'Eurogruppo o nei Memorandum d'intesa.

In conseguenza, l'Unione ha visto indebolirsi una delle sue più rilevanti fonti di legittimazione: la sua condizione di comunità di diritto. Prima di tutto, sul piano della produzione normativa, dal momento che le misure di contenimento della crisi sono state adottate con mezzi atipici, addirittura riconducibili al diritto privato, o con trattati internazionali non integrati nel corpo del diritto europeo, o ancora mediante dichiarazioni dell'Eurogruppo, non assoggettate al controllo della Corte di giustizia. In secondo luogo, sul piano dell'applicazione del diritto si è prodotto un logoramento, nella misura in cui i più importanti parametri di riferimento nell'attuale quadro di gestione della crisi non sono norme giuridiche soggette al controllo giurisdizionale, bensì decisioni politiche giustificate dalla pressione economica sugli stati dell'Eurozona.

Per ciò che riguarda la *governance* multilivello dell'UE, è evidente che il Consiglio europeo ha occupato tutto lo spazio di decisione politica in relazione alla crisi economica – come indica Fabbrini – lasciando da parte la ricerca del consenso, con l'accentuazione di un assetto gerarchico tra i paesi più potenti (in particolare, la Germania) e gli altri: allo stesso tempo, la Commissione ha perso capacità di iniziativa e di decisione, per concentrarsi sulle funzioni di controllo economico e del bilancio degli Stati. D'altro canto, il Parlamento europeo è praticamente scomparso dalla scena politica per ciò che riguarda tanto la sua capacità di decisione che quella di controllo, senza che il suo indebolimento sia stato compensato dal coordinamento con i parlamenti nazionali²¹.

²¹ Ibidem, pp. 3-4, 14, 19-20.

L'accentuazione del profilo intergovernativo della UE, peraltro, non è avvenuto secondo i caratteri che le relazioni tra governi nazionali avevano assunto in precedenza: si pensi, a tale proposito, al ruolo egemone assunto dalla Germania. La *governance* multilivello continua ad ispirare, almeno formalmente, i processi di decisione, ma questi ormai non si basano più sulla partecipazione reale di attori diversi e sulla ricerca del consenso tra loro. Per ciò che riguarda i parlamenti nazionali, le loro reali possibilità di partecipazione sono limitate da queste trasformazioni che privilegiano il potere esecutivo, con riflessi importanti anche sul loro ruolo all'interno dei singoli Stati.

5.-La proiezione della *governance* multilivello e del modello europeo di integrazione sugli Stati membri.

Nella prospettiva metodologica del diritto costituzionale europeo appare chiaro che l'interazione tra il diritto costituzionale dell'UE e quello nazionale sta determinando, in questa fase di crisi, un indebolimento della qualità della vita democratica all'interno degli stati, come riflesso dell'involuzione democratica che caratterizza in questo momento la UE. Ciò si traduce nel predominio dei governi sui parlamenti nazionali, ad esempio attraverso l'uso massivo dei decreti legge, ma anche – più in generale – nella misura in cui le dinamiche europee producono “effetti riflessi” all'interno degli Stati.

Dal punto di vista della *governance* multilivello, si può affermare che la costituzione materiale dell'UE abbia subito un mutamento importante, con l'introduzione di una formula originariamente non prevista: l'egemonia di alcuni Stati (ed in particolare della Germania) sugli altri. Tale assetto egemonico ha prodotto una alterazione delle regole del gioco politico europeo, riducendo i reali spazi di partecipazione dei soggetti tradizionalmente presenti nei processi di decisione tipici della *governance* multilivello e sostituendo la ricerca del consenso con l'adozione gerarchizzata di decisioni. Il modello di *governance* multilivello si è pertanto deteriorato, allontanandosi tanto dall'idea di *governance* quanto, soprattutto, dall'idea di un governo costituzionale democratico e responsabile. Con riferimento specifico ai parlamenti nazionali, tale evoluzione della *governance* europea incide in modo negativo

sulle loro possibilità di partecipazione (indipendentemente dalla realizzazione delle previsioni dell'accordo relativo alla cd. "Brexit").

A livello generale, è possibile parlare di un effetto riflesso di simili trasformazioni all'interno degli Stati membri, i cui sistemi costituzionali si stanno progressivamente adattando alle condizioni tipiche di questa fase del processo di integrazione europea: indebolimento della democrazia pluralista e delle politiche sociali, limitazione della partecipazione sociale e perdita di rilevanza del ruolo dei parlamenti nei confronti degli esecutivi.

Nella tensione tra governo democratico e *governance*, non solo non si è prodotta alcuna evoluzione della UE verso formule di tipo costituzionale, ma si sta realizzando una involuzione degli Stati membri verso modelli di *governance*. Con due precisazioni. La prima è che si tratta di un modello di *governance* deteriorato, con un profilo gerarchizzato, incentrato sugli esecutivi e che riduce la partecipazione ad un fatto meramente formale, senza la ricerca e la promozione del consenso.

La seconda precisazione è che non si assiste, negli Stati, ad una formale trasformazione degli assetti istituzionali secondo i caratteri propri di modelli di *governance* (ciò che richiederebbe una revisione costituzionale), bensì alla progressiva incorporazione informale di elementi tipici della *governance*: perdita di rappresentatività, limitazione della democrazia pluralista, orientamento tecnico delle politiche, carattere regolatorio e non redistributivo (o redistribuzione in senso contrario, favorendo e incrementando le disuguaglianze), neutralizzazione del conflitto sociale ed elusione della responsabilità politica.

Al di là di questi aspetti involutivi legati alla tensione tra *governance* e governo costituzionale, si assiste ad una più profonda involuzione dei sistemi costituzionali nazionali, che subiscono l'evoluzione del modello europeo di integrazione, con una alterazione delle stesse condizioni di funzionamento delle costituzioni normative nazionali. Dunque, non solo non si è prodotta una evoluzione dell'UE in senso costituzionale, ma si sta producendo all'interno degli Stati una involuzione costituzionale che riflette il modello europeo di integrazione, e si manifesta in alcuni aspetti essenziali:

- Da un lato, la democrazia interna perde il proprio carattere pluralista, nella misura in cui si impedisce lo sviluppo di alternative alle politiche imposte agli Stati membri. Il pluralismo politico, che è stato un valore essenziale nelle esperienze costituzionali del dopoguerra, è rimasto sospeso in molti Stati europei. Si riflettono in tale situazione le condizioni proprie dello spazio politico dell'UE, nel quale l'assenza di pluralismo democratico è stata una caratteristica dominante, in conseguenza del protagonismo degli Stati nel processo politico europeo. La limitata presenza dei cittadini a livello europeo si riflette ora nella limitata capacità di partecipazione democratica nello spazio politico nazionale.

-D'altro canto, la configurazione degli Stati membri secondo il modello dello Stato sociale è ugualmente indebolita, con ciò avvicinandosi al modello rappresentato dalla UE. La tradizionale assenza di una componente sociale nel processo di integrazione europea, il suo carattere essenzialmente regolatore del mercato si trasferisce ora all'interno degli Stati membri, obbligati a limitare le proprie politiche sociali per dare attuazione all'interpretazione economicista della Costituzione che si è imposta nel dibattito politico europeo. Interpretazione orientata ideologicamente all'equilibrio di bilancio, da raggiungere attraverso una riduzione della spesa sociale, evitando ogni altro strumento che potrebbe ugualmente assicurare il perseguimento di quella finalità, senza pregiudicare la dimensione sociale e redistributiva dello Stato.

- Lo stesso accade in relazione al decentramento politico, dal momento che le limitazioni imposte agli Stati dall'UE si proiettano anche sugli enti territoriali, con il ricorso a strumenti di controllo previamente introdotti in sede europea, ed in reazione alla forte tendenza alla centralizzazione determinata dalla crisi economica, che revoca in dubbio principi fondamentali nel processo di integrazione, come la sussidiarietà. Ciò incide, come ovvio, sul ruolo dei parlamenti e delle assemblee rappresentative regionali, che sono interessati da un significativo indebolimento. Il riparto costituzionale delle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali è ora condizionato da vincoli finanziari che impediscono il normale esercizio delle competenze regionali e che produce una nuova centralizzazione degli assetti federali e regionali.

- Anche il ruolo dei parlamenti nazionali perde progressivamente significato, specie in relazione ai poteri di controllo sui governi, come accade per il Parlamento europeo. Di

fronte ad una situazione ritenuta eccezionale dal punto di vista dell'emergenza economica, sono i governi ad adottare le decisioni, senza che i parlamenti possano svolgere un significativo ruolo di controllo. Lo stesso avviene con riguardo all'esercizio della funzione legislativa, che non solo appare quantitativamente ridotto (a favore degli atti dell'esecutivo aventi valore di legge), ma anche condizionato dai vincoli finanziari e di bilancio. Il ruolo dei parlamenti nazionali nella *governance* multilivello si indebolisce tanto con riguardo alla partecipazione a livello europeo, quanto con riferimento alle funzioni tradizionalmente spettanti ai parlamenti all'interno degli ordinamenti nazionali.

-Tutte queste trasformazioni si producono senza interventi sui testi costituzionali (se si esclude l'introduzione in Costituzione del principio di equilibrio finanziario), con il conseguente inevitabile conflitto tra principi e realtà costituzionale. La divaricazione tra norma e realtà costituzionale assume caratteri di particolare gravità in relazione a Costituzioni normative la cui garanzia è o dovrebbe essere assicurata in sede giurisdizionale. In conseguenza, è infine la stessa normatività della Costituzione nazionale ad essere debilitata, ed in ciò si riflette il deterioramento della natura di comunità di diritto della UE, a sua volta effetto dell'evoluzione che ha interessato l'ordinamento europeo dopo lo scoppio della crisi economica.

Conclusioni

L'Unione europea, a partire dal Trattato di Lisbona, ha intrapreso un cammino materialmente costituzionale, nonostante la rinuncia terminologica ad elementi costituzionali, realizzata attraverso la mancata recezione di contenuti simbolici e testuali del Trattato costituzionale (a partire dalla stessa parola "costituzione"). Dal punto di vista politico, come in molti altri ambiti, si tratta di un percorso ancora embrionale, come dimostra l'organizzazione del processo decisionale secondo assetti di *governance* multilivello, profondamente diversi ed in larga misura contraddittori rispetto all'idea di governo democratico e costituzionale.

Prendendo le mosse dalla metodologia del diritto costituzionale europeo, attento alle interazioni tra i diversi spazi costituzionali ed alla possibile convergenza delle formule politiche e organizzative, era prevedibile lo sviluppo di una tensione tra formule di *governance* e il governo democratico e costituzionale. L'evoluzione dell'UE

verso i tratti tipici di un governo democratico e costituzionale sarebbe stata preferibile. E tuttavia, è accaduto il contrario, dal momento che la *governance* multilivello ha subito una involuzione. La *governance* europea si è deteriorata, la sua già debole legittimazione democratica è divenuta ancora più fragile, con la riduzione del ruolo del Parlamento europeo e di quelli nazionali.

D'altro canto, simile processo involutivo si è riflesso all'interno degli Stati membri, i quali, senza intervenire formalmente sulla forma di governo costituzionale, hanno incorporato alcuni caratteri propri del modello di *governance*: perdita di rappresentatività, limitazione del pluralismo democratico, orientamento (apparentemente) tecnico delle decisioni politiche, carattere regolatorio e non redistributivo, neutralizzazione del conflitto sociale ed elusione della responsabilità politica.

Al di là di questi aspetti involutivi legati alla tensione tra *governance* e governo costituzionale, si assiste ad una più profonda involuzione dei sistemi costituzionali nazionali, che subiscono l'evoluzione del modello europeo di integrazione, con una alterazione delle stesse condizioni di funzionamento delle costituzioni normative nazionali. Dunque, non solo non si è prodotta una evoluzione dell'UE in senso costituzionale, ma si sta producendo all'interno degli Stati una involuzione costituzionale che riflette il modello europeo di integrazione. Simile involuzione si manifesta in relazione a tutti gli elementi essenziali dei sistemi costituzionali interni, dalla democrazia pluralista al pluralismo territoriale, passando per la separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo, lo Stato sociale e la normatività della Costituzione. Aniché avanzare verso una costituzionalizzazione dell'UE, tale da rendere possibile una maggiore omogeneità tra assetti organizzativi e forme politiche nei diversi spazi pubblici (europeo, nazionale, territoriale), si è proceduto nel senso di una decostituzionalizzazione degli Stati membri, così indebolendo il patrimonio costituzionale europeo.

La doppia involuzione democratica e costituzionale che abbiamo sperimentato al livello europeo e a quello nazionale ripropone la necessità di un superamento dell'attuale modello di integrazione, che affronti la trasformazione dell'UE in uno Stato federale, dotato di uno spazio pubblico di decisione democratica fondato sul pluralismo.

Ciò non vuole dire che si debba rinunciare all'idea di un governo multilivello che possiede anche caratteri propri della *governance*, ciò che peraltro sta avvenendo anche all'interno degli Stati membri (si pensi al ruolo sempre più rilevante delle autorità indipendenti). Ma la corrispondenza tra spazi pubblici e struttura democratica dei processi di decisione, basata sul pluralismo politico, l'articolazione dei conflitti sociali, il controllo pubblico e la responsabilità politica, deve ispirare un nuovo modello di governo dell'UE, ispirato a parametri autenticamente costituzionali.

Abstract:

Il lavoro ha ad oggetto lo studio dei caratteri della *governance* multilivello europea e la sua evoluzione a partire dal Trattato di Lisbona, nella prospettiva metodologica del diritto costituzionale europeo. È stata analizzata la tensione tra *governance* e governo democratico, che avrebbe dovuto generare una evoluzione della *governance* europea verso forme di governo costituzionale. Si è di contro constatato come la *governance* multilivello abbia subito negli ultimi anni una ulteriore involuzione dal punto di vista democratico, che non incide soltanto sulla partecipazione dei parlamenti nazionali ai processi europei di decisione, ma anche sulle prestazioni democratiche degli ordinamenti nazionali. D'altro canto, simile processo involutivo si è riflesso all'interno degli Stati membri, i quali, senza intervenire formalmente sulla forma di governo costituzionale, hanno incorporato alcuni caratteri propri del modello di *governance*: perdita di rappresentatività, limitazione del pluralismo democratico, orientamento (apparentemente) tecnico delle decisioni politiche, carattere regolatorio e non redistributivo, neutralizzazione del conflitto sociale ed elusione della responsabilità politica. Al di là di questi aspetti involutivi legati alla tensione tra *governance* e governo costituzionale, si assiste ad una più profonda involuzione dei sistemi costituzionali nazionali, che subiscono l'evoluzione del modello europeo di integrazione, con una alterazione delle stesse condizioni di funzionamento delle costituzioni normative nazionali. Dunque, non solo non si è prodotta una evoluzione dell'UE in senso costituzionale, ma si sta producendo all'interno degli Stati una involuzione costituzionale che riflette il modello europeo di integrazione. Simile involuzione si manifesta in relazione a tutti gli elementi essenziali dei sistemi costituzionali interni, dalla democrazia pluralista al pluralismo territoriale, passando per la separazione dei poteri tra legislativo ed esecutivo, lo Stato sociale e la normatività della Costituzione.

La doppia involuzione democratica e costituzionale che abbiamo sperimentato al livello europeo e a quello nazionale ripropone la necessità di un superamento dell'attuale modello di integrazione, che affronti la trasformazione dell'UE in uno Stato federale, dotato di uno spazio pubblico di decisione democratica fondato sul pluralismo. Ciò non vuole dire che si debba rinunciare all'idea di un governo multilivello che possiede anche caratteri propri della *governance*, con la partecipazione dei parlamenti nazionali ai processi decisionali europei.

Palabras Clave: *Governance* multilivello, Parlamenti nazionali, Integrazione europea.

Abstract:

This Paper has focused on the characteristics of European multilevel governance and its evolution since the Treaty of Lisbon from the methodological perspective of European Constitutional Law. We analysed the tension between governance and democratic government with different configuration of both formulations, which should have generated an evolution of European governance towards constitutional forms of government. But, on the contrary, European multilevel governance has suffered in recent years a regression from the democratic point of view, which not only affects the participation of national parliaments but is also reflected in the internal constitutional systems. In national systems, without formally changing the model of constitutional government have incorporated their own governance characteristics: lack of representativeness, limitation of pluralist democracy, formally technical guidance of policy, regulatory and non-redistributive policies, elusion of the social conflict and dilution of political responsibility. Beyond this involution related to the tension governance *versus* democratic government, we can see a wider involution in the constitutional systems of the Member States which is reflecting the European model of integration, altering the conditions of internal constitutions. Thus, not only it has not been an evolution in constitutional sense of the European Union but is producing a constitutional involution in the Member States, which reflected the European model of integration. This involution is manifested in all essential elements of the internal constitutional systems, from pluralist democracy to territorial pluralism, the division of powers between the legislative and the executive, the welfare State or the normativity of the Constitution. This democratic and constitutional involution we have experienced in

European and national level raises again the need to overcome the current model of integration and reach the necessary transformation of the EU into a federal state with a public space for democratic decision based on pluralist democracy, notwithstanding that a European government also incorporates (as it has done at the national level) techniques of governance and participation of national parliaments in the European decision-making process.

Key Words: Multilevel Governance, National Parliaments, European Integration.