

## L'Unione europea, uno Stato ancora incompiuto che deve evolvere per frenare i «populismi»

di Luigi Melica

1. – Benché nell'attuale momento storico l'Unione europea sia una entità indispensabile per il benessere dei cittadini europei, tuttavia, gli abitanti dell'Unione ancora non la percepiscono come tale. Tra le molteplici ragioni di questo giudizio, vi è senza dubbio la scarsa incisività dell'azione europea a livello internazionale. Nelle questioni politiche più rilevanti, infatti, l'Unione è priva di una visione politica comune: sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sui conflitti nei continenti asiatico ed africano, nei rapporti con la Federazione russa e con gli Stati uniti, le Istituzioni europee e gli Stati membri sono spesso politicamente divisi o, comunque, agiscono separatamente.

L'imperfezione dell'architettura istituzionale dell'Unione è forse la principale ragione di questa debolezza internazionale: come confermato dalla letteratura giuridica, infatti, l'Unione, se da un lato non è più una confederazione di stati sovrani, dall'altro non è ancora uno stato federale e gli effetti di questa imperfezione sono lampanti (Weiler). Quando il Presidente della BCE Mario Draghi sollecita apertamente gli Stati membri a ridurre la disomogeneità tra i rispettivi sistemi lavoristici, fiscali, previdenziali e pubblico/economici, adottando le riforme strutturali, ripropone apertamente la *vexata quaestio* dell'incompiutezza dell'Unione europea. Le riforme strutturali, infatti, sono di competenza delle autorità statali e sfuggono al controllo delle Istituzioni europee: tuttavia, difficilmente, i governi/parlamenti statali approveranno riforme i cui benefici sono percepiti solo a lungo termine e che impongono, nell'immediato, notevoli sacrifici dei ceti meno abbienti. È sconsigliabile, pertanto, per una forza politica che governa un Paese membro approvare riforme i cui effetti saranno percepiti solo dopo la scadenza del mandato conferito dagli elettori.

Di fronte a questa situazione, è opportuno domandarsi, perché l'Europa, dopo avere integrato i Paesi dell'est che, come la Romania, hanno entusiasticamente accettato di farne parte, faticosi a proporsi internazionalmente come un unico attore istituzionale capace di dialogare con gli altri Paesi del mondo per offrire ai cittadini europei, pace, sicurezza, benessere e prosperità? Perché, evocando uno dei «Padri ispiratori» dell'Europa, Altiero Spinelli, i *restauratori illuminati* non hanno raccolto la sua sollecitazione a fondersi in un unico Stato europeo unendo le proprie malate economie in un'unica grande economia europea?

Probabilmente, come temeva Spinelli, alcuni Stati europei hanno preferito evitare di unirsi in uno Stato sovrano nella convinzione che fosse loro «dovere non già provvedere al benessere di tutti gli uomini europei, ma solo a quello dei propri cittadini». Come osservava il pensatore italiano, infatti, «lo Stato nazionale» è per definizione «(...) organicamente inadatto a vedere gli interessi di tutti gli uomini» e dunque è molto probabile che, ad un certo punto, i Governanti degli Stati europei non abbiano avuto il coraggio di annullare le rispettive sovranità istituendo uno Stato europeo, oppure, più opportunisticamente, abbiano preferito una solida alleanza che lasciasse loro le prerogative sovrane e quindi il diritto all'ultima parola.

Da questo errore del passato, ritengo, si è generata l'imperfezione istituzionale dell'Europa del presente.

2. – Rileggendo a distanza di più di sessanta anni gli scritti di Spinelli è innegabile constatare che egli aveva compreso, con sorprendente lucidità, sia che gli *Stati uniti d'Europa* sarebbero stati la via maestra per dare benessere a tutti i cittadini europei sia che «*le malate economie statali*» dovevano fondersi «*in un'unica sana economia europea*» e che tale progetto poteva naufragare per colpa degli (o di *alcuni*) *Stati nazionali*.

L'attuale sistema di governo europeo, infatti, è imperfetto: nonostante l'Unione non sia uno «Stato», tuttavia è stata realizzata per ottenere le finalità essenziali che perseguono gli «Stati». Formalmente, il Trattato europeo prevede che l'Unione persegua «la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli» ed offra ai suoi «cittadini», accanto ad uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e ad un mercato interno basato sullo sviluppo sostenibile, sulla stabilità dei prezzi e su una crescita economica equilibrata, *la piena occupazione ed il progresso sociale*.

Questo ambizioso progetto di vita e di sviluppo sociale, è realizzato, come affermato dal Trattato, in un «contesto istituzionale unico» attraverso decisioni prese il più vicino possibile ai cittadini.

Sul piano strettamente formale, occorre osservare, questo disegno non è scaturito, come negli Stati unitari, dalla *volontà di un unico popolo sovrano europeo*, ma da una decisione degli *Stati membri*, ciascuno dei quali, a norma della propria Costituzione, ha deciso di cooperare con gli altri Paesi europei per realizzare i fini di cui sopra. Non sono, dunque, i «popoli» dei diversi Stati ad aver creato l'Unione, ma sono gli «Stati membri» ad aver attribuito alle Istituzioni europee il potere di perseguire la pace, la sicurezza ed il benessere dei rispettivi popoli.

A partire da un certo momento (*rectius* dal 1992 quando il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione europea), dunque, i «fini costituzionali» essenziali hanno cessato di essere perseguiti *esclusivamente* dagli Stati membri per essere realizzati *congiuntamente*, dagli Stati membri e dalle Istituzioni europee in un *contesto istituzionale unico*.

La peculiarità di questo sistema di governo è che esso ricalca le regole e gli schemi degli Stati per antonomasia, nelle loro rispettive interrelazioni e poteri, rispettivamente, esecutivo, legislativo e giudiziario.

L'Unione europea, infatti, si fonda su:

- a) un'unione territoriale che ha previsto l'eliminazione delle frontiere interstatali (Trattato di Schengen);
- b) una politica comune, in materia di visti, asilo e immigrazione;
- b) una piena integrazione giuridica degli ordinamenti dei Paesi membri;
- c) un'unione politica e monetaria;
- d) una Carta dei diritti integrata al Trattato istitutivo avente il suo stesso valore giuridico;
- e) una forma di governo tendenzialmente parlamentare nella quale la Commissione europea gode della fiducia del Parlamento europeo il quale è anche competente ad eleggere il Presidente della Commissione.

Non solo, ma evolvendo nella forma stato, l'Unione tende anche a comportarsi come le federazioni degli Stati federali. Infatti, essa ha, rispettivamente:

- ampliato le proprie aree di intervento estendendole a tutte le materie;
- potenziato i poteri di controllo della Commissione europea sugli esecutivi statali, includendo poteri di verifica, controllo, ispezione e valutazione di tutti i dati sensibili in materia economica e di bilancio.

3. – Il modello di governo sommariamente descritto è frenato nel suo procedere verso forma stato da due fattori:

- a) dalla politica individuale degli Stati membri che formalmente sono ancora sovrani;
- b) dalla mancanza di un popolo europeo.

**A)** Sul primo versante, la vocazione federale dell'Unione europea è frenata dal Consiglio europeo, un'Istituzione anomala negli Stati federali. Prima del Trattato di Lisbona, infatti, lo sviluppo dell'Unione europea era concordato dai vertici dei poteri esecutivi nazionali *al di fuori* delle regole europee, e, dunque, in via informale. Successivamente, a partire dall'approvazione di tale Trattato, il Consiglio europeo, invece di facilitare ed accompagnare l'evoluzione istituzionale europea verso un modello di Stato compiuto ha reso, forse in modo irreversibile, l'Unione europea un ibrido, un *unicum* nella modellistica degli Stati del mondo. In un'epoca nella quale le decisioni politiche di grande impatto socio/economico devono essere adottate con prontezza ed attuate con rapidità, il Trattato europeo ha unito tutti i capi di Stato o di governo degli Stati membri nel Consiglio europeo affidando loro il compito di dare «gli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione» e di definirne «gli orientamenti e le priorità politiche generali»; tuttavia ha previsto che tali decisioni siano prese all'unanimità. In questo quadro, oltre a rallentare il processo di costruzione di uno «Stato europeo» si è notevolmente ridotta la rilevanza politica dell'Alto rappresentante per la politica estera e la sicurezza comune. Tale figura, pensata dai redattori del Trattato come il futuro Ministro degli affari esteri europeo ha in realtà un ruolo politico marginale, limitandosi al raccordo e coordinamento delle politiche estere dei diversi Paesi

membri e soprattutto ad evitare sovrapposizioni e collisioni tra le politiche estere degli Stati rispetto a quella dell'Unione. Per quanto l'Alto Rappresentante assolva con zelo ed efficienza tale compito istituzionale, è tuttavia lampante che, attualmente, l'Europa non ha una politica estera svincolata da quella dei suoi Stati membri.

**B)** L'inesistenza di un *demos* europeo è un fatto noto, più volte evidenziato e stigmatizzato dalla letteratura giuridica e politologica. La teoria costituzionale tradizionale è messa a dura prova da questa carenza: i costituzionalisti di diversi Paesi europei, infatti, considerano l'Europa un modello cristallizzato nei suoi elementi strutturali nel quale la sovranità è condivisa tra gli Stati membri e l'Unione europea. Con un notevole sforzo interpretativo si afferma che il processo d'integrazione sovranazionale attualmente in corso non farebbe perdere al concetto di «Costituzione» la propria *identità*, ma la trasformerebbe in qualcosa di *diverso* rispetto alla concezione tradizionale fondata sulla centralità del potere costituente e sulla primazia gerarchica del Testo costituzionale. Il potere costituente, inteso come il fattore *creativo* della Costituzione, in questo momento storico, sarebbe dunque inutile perché la *forma Unione europea* si è cristallizzata nei suoi elementi strutturali i quali sono pienamente condivisi dagli Stati membri (Pernice). Dunque, la *prescrittività* del costituzionalismo europeo non proviene da un atto costituente voluto dal *demos* europeo, bensì dalla reciproca alimentazione tra gli ordinamenti, statuali ed europeo e, come sarà meglio specificato, dall'operato dell'interprete del Trattato, la Corte di Giustizia.

Questa visione dei fenomeni giuridici europei non è, a mio avviso, convincente: tenterò di spiegare il perché.

In ordine alla *non* irrilevanza della *decisione costituente*, ritengo che per quanti sforzi possa compiere l'interprete per giustificare l'assetto e l'evoluzione della forma stato Unione europea, difficilmente potrà affermare che (de Vergottini):

- a) la volontà delle Istituzioni dell'Unione può condurre «all'annullamento delle comunità politiche nazionali/statali»;
- b) la volontà *individuale* di uno Stato membro può provocare lo scioglimento di tutti (o di alcuni) Paesi membri dall'accordo europeo;
- c) l'Unione detiene il potere di *impedire tali scioglimenti*, opponendosi alle decisioni adottate da ciascuno Stato membro.

Dalle tre argomentazioni sopra esposte deriva che l'Unione europea non è uno Stato, detiene rilevanti poteri che possono anche incidere sugli ordinamenti statali, tuttavia gli Stati membri restano titolari della sovranità ed hanno l'ultima parola, rispettivamente, per uscire dall'Unione e/o per non farsi annullare da quest'ultima. La sovranità, dunque, esprime la qualità del potere e non la sua quantità ed è pertanto non frazionabile. L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo non osta a questa interpretazione, in quanto, come sottolineato, tale istituzione è europea solo nel *nomen*, ma rimane *nazionale* nella sostanza. Il potere costituente, dunque, esiste e la superiorità del Trattato europeo sulle Costituzioni statali in assenza di una decisione costituente è un *vulnus* difficile da giustificare dalla teoria costituzionale (Esposito).

In questo contesto, è fondamentale inquadrare il ruolo e l'influenza assunta dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

4. – L'integrazione giuridica tra Unione e Stati membri si è significativamente evoluta rispetto alle origini della Comunità europea per due ordini di ragioni:

- a) la copiosa produzione normativa dell'Unione;
- b) il ruolo sempre più preponderante della Corte di Giustizia.

**A)** Sul primo versante l'Unione europea ha cessato di essere un Ente a fini settoriali ed è ora un Ente a fini generali. Non sempre le Costituzioni degli Stati membri hanno preso atto e dunque regolato questo mutamento di fini ed obiettivi rispetto al Trattato di Roma del 1957.

L'Unione europea, infatti, non legifera più, unicamente, nelle materie inerenti alle quattro libertà di circolazione (persone, merci, capitali e servizi), ma interviene ovunque, ossia, per fare alcuni esempi, in materia di ambiente, agricoltura, tutela dei consumatori, salute, immigrazione, asilo, sicurezza comune, diritto penale, processuale penale, eccetera, eccetera.

Le norme europee regolanti tali molteplici materie, occorre altresì specificare, sono rispettivamente contenute, nel Trattato dell'Unione europea, nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e nei loro allegati tra i quali ha primaria importanza la Carta dei diritti fondamentali.

Complessivamente, le numerosissime norme contenute nei citati atti normativi hanno la stessa forza giuridica, ossia, nel rispetto dei principi fondamentali nazionali, hanno valore di norme costituzionali. Di recente, parte della dottrina tedesca (Grimm), soffermandosi sulla copiosità delle norme europee derivanti dai Trattati ha evidenziato l'anomalia secondo la quale, nel diritto dell'Unione, gli atti normativi di riferimento regolano materie che negli ordinamenti nazionali sono regolate da leggi ordinarie e non da norme di valore costituzionale. Di conseguenza, le Istituzioni europee e la Corte di Giustizia, intervenendo sulle questioni collegate a tali materie, agiscono su ambiti che negli Stati unitari rientrano nella sfera politica. Questo fenomeno, definito *over – constitutionalisation* esprime emblematicamente l'attitudine delle Istituzioni europee ad occupare attraverso le norme gli spazi che negli Stati sono prevalentemente occupati dalle attività di indirizzo politico dei Governi/Parlamenti nazionali. La *over – constitutionalisation* genera dunque una *depoliticization*.

**B)** Ad accrescere la *signoria* delle Istituzioni europee sulle politiche nazionali è infine il ruolo e l'importanza della Corte di Giustizia ed il suo peculiare rapporto con le Corti nazionali.

Formalmente definito un rapporto tra eguali, quello tra la Corte di Giustizia e le Corti nazionali si è progressivamente trasformato in un rapporto gerarchico, in alcuni casi caratterizzato da una sorta di complicità istituzionale.

Riassuntivamente, la disciplina prevista dall'art. 267 del Trattato è interpretata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel senso che:

- l'obbligo delle Corti nazionali di sollevare istanza pregiudiziale sussiste *anche se esse non sono di ultima istanza* (*Sentenza Costa – Enel, caso 6/64*), ma la loro decisione non è, comunque, più appellabile;

- le Corti nazionali *possono non sollevare* l'istanza pregiudiziale se la questione loro sottoposta è stata decisa dalla Corte di Giustizia in un caso *materialmente identico* ad uno già deciso in via pregiudiziale, o, seppure non identico, in un caso regolante *la stessa questione giuridica* già risolta dalla *giurisprudenza costante* della Corte di Giustizia (Casi, *Da Costa en Schaake N.V. v. Nederlandse Belastingadministratie*, 28-30/62 e *CILFIT* 283/81);

- l'obbligo di sollevare istanza pregiudiziale sussiste per le Corti di ultima istanza anche se sulla medesima questione si è già pronunciata la Corte costituzionale nazionale ancorché essa abbia giudicato su parametri formalmente diversi (la Costituzione nazionale) ma di contenuto analogo alle norme del Trattato europeo (Caso *Global Starnet* 322/16);

- il mancato rinvio pregiudiziale di una questione che doveva essere risolta con una regola di diritto europeo può causare *la responsabilità civile* seppure indiretta (*rectius*, nei casi di responsabilità ad essere citato è lo Stato nella sua interezza) dell'organo giudiziario nazionale che ha omesso di sollevare la questione; la decisione sull'esistenza della colpa grave nella interpretazione ed applicazione del diritto europeo applicabile a quel caso spetta, di fatto, alla medesima Corte di giustizia la quale è - inevitabilmente - chiamata in causa attraverso il rinvio pregiudiziale del giudice presso il quale è radicata l'azione di danni (Caso *Köbler* C-224/01 e Caso *Traghetti/Mediterraneo/Tirrenia* C-173/03);

- l'*interdipendenza* tra la norma europea applicabile e la questione giuridica sottoposta al giudice remittente esiste (e dunque il Giudice deve porsi il problema se sollevare o meno la questione pregiudiziale) se la norma europea gli consente di decidere il caso a lui sottoposto (*rectius* è «pertinente»), rammentandosi che la *non pertinenza* sussiste, rispettivamente, qualora la norma europea, «qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della lite» (Caso *CILFIT* 283/81), quando tra i fatti della questione principale ed il caso sollevato non vi sia alcuna relazione, o quando la questione giuridica sollevata è *ipotetica* o *astratta* e pertanto la Corte non avrebbe il materiale fattuale e giuridico sufficiente per giungere ad una decisione (*ex multis*, Caso *Taricco* ed altri, C-105/14).

Complessivamente, dunque, nonostante sussista in astratto la possibilità per il Giudice nazionale di interpretare *pro domo sua* il diritto europeo, tale discrezionalità è molto ridotta anche per i rischi sottesi alla responsabilità civile che incombe sul giudice in caso di grave *error iuris* nell'interpretazione ed applicazione del diritto europeo. Occorre inoltre aggiungere che, attualmente, la vastità del diritto europeo osta ad un'applicazione rigida del principio *iura novit curia* nei riguardi dei Giudici nazionali e, questi ultimi, suppliscono con il rinvio pregiudiziale al punto che, in caso di minimo dubbio, preferiscono sollevare l'istanza pregiudiziale piuttosto che interpretare autonomamente la questione loro sottoposta.

Conseguentemente, il rinvio pregiudiziale si è notevolmente evoluto rispetto alle applicazioni delle origini (Ferrari): in diversi casi giurisprudenziali, infatti, la Corte di Giustizia ha giudicato la legittimità del diritto nazionale, indipenden-

temente dall'esistenza di un legame stretto con il caso giuridico sottoposto ai Giudici nazionali. Più in generale, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, il requisito della *pertinenza* della questione è interpretato con la *non necessità* di rimettere la questione: *non necessario* significa che le norme di diritto europeo *in nessun modo devono incidere sulla decisione del caso*. Diversamente, per la House of Lords inglese, *necessario* significa che il punto da chiarire o interpretare con il diritto europeo deve *obbligatoriamente essere conclusivo del caso* (cfr. il celebre *obiter dictum* di Lord Denning, Court of Appeal, *H.P. Bulmer Ltd v. J Bollinger SA HO Bulmer ltd v. J. Bollinger SA*, 1974).

Non solo, ma in diverse occasioni, la peculiare «cooperazione» tra la Corte di Giustizia e le Corti nazionali remittenti ha permesso alla prima di pronunciarsi sul diritto nazionale lesivo di quello europeo anche in presenza di una *interdipendenza meramente astratta* tra questione giuridica e caso concreto. Per fare solo alcuni esempi, la Corte di Giustizia ha considerato «non astratta», l'interdipendenza tra l'art. 325 del Trattato che prevede che l'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa (...) e le norme sulla prescrizione dell'ordinamento italiano, le quali, a parere del Giudice remittente (condiviso poi dalla Corte), impediscono la sollecita conclusione dei processi penali e permettono l'assoluzione degli autori dei delitti sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) con danno agli interessi finanziari dell'Unione ai sensi del citato art.325 (Caso Taricco ed altri, C-105/14). Nello stesso senso, non è stato considerato «astratto» e «generico», né privo di valore giuridico il contenuto di un comunicato stampa emesso dalla Banca centrale europea con la quale si annunciava l'approvazione «dei parametri principali delle Operazioni definitive monetarie (OMT)» in violazione, a parere del Giudice remittente (Il Tribunale costituzionale tedesco), degli articoli 119,117 e 127 TFUE del Trattato (Caso OMT, C-62/14). Infine, è stato considerato rilevante e quindi interdipendente il rapporto tra una questione già decisa da una Corte costituzionale di uno Stato membro e la stessa questione sulla quale, su espressa richiesta del Giudice nazionale, la Corte di Giustizia si è comunque pronunciata giudicando su parametri (*rectius* la Carta dei diritti fondamentali) aventi il medesimo contenuto di quelle nazionali.

In tutte queste ipotesi, benché i Governi degli Stati membri intervenuti nel giudizio avessero eccepito l'inammissibilità della domanda per il suo carattere generico ed eccessivamente astratto, o per la carenza di giuridicità dell'atto lesivo, la Corte di Giustizia ha rigettato tali domande opponendo argomenti poco convincenti e comunque di natura meramente formale. Appellandosi allo spirito di cooperazione con i Giudici nazionali previsto dall'art. 267 del Trattato, la Corte, in queste ipotesi, ha infatti affermato che «spetta alla Corte nazionale remittente, responsabile della decisione finale, determinare, alla luce delle particolari circostanze del caso, la necessità di formulare una domanda pregiudiziale per poter decidere e la rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte di Giustizia»; parallelamente, la Corte di Giustizia, una volta chiamata in causa dalla Corte nazionale è «(...) obbligata a rispondere attraverso una pronuncia». Concretamente, dunque: spetta ai Giudici nazionali decidere se l'ordinamento

nazionale viola quello europeo; spetta, poi, alla Corte di Giustizia pronunciarsi sulla questione trasmessa dai Giudici nazionali, *hic et nunc*. Se i Giudici nazionali sbagliano, sarà sempre la Corte di Giustizia a decidere se l'errore commesso integra o meno la colpa grave e se essi incorrano in responsabilità civile (lo Stato italiano, a tal fine, ha dovuto inserire nella legge sulla responsabilità civile che integra la colpa grave - legge 22.02.2015 n.18 di modifica della legge del 1988 - anche l'ipotesi specifica del mancato rinvio pregiudiziale del Giudice nazionale alla Corte di Giustizia nonché del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea).

Nel quadro di questa impostazione, la Corte di giustizia ha notevolmente accresciuto la sua influenza sui diritti nazionali, pronunciandosi, su impulso dei Giudici nazionali, su ogni questione e norma nazionale potenzialmente lesiva del diritto europeo. Non solo, ma tale influenza si è ulteriormente dilatata in relazione all'importanza e valore assunto dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Le Corti nazionali, infatti, chiedono sempre più alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulle violazioni del diritto europeo o del diritto nazionale, alla luce della Carta dei diritti europea a prescindere, dunque, dal diritto costituzionale nazionale regolante la materia oggetto di rinvio pregiudiziale. Accanto, infatti, ai notissimi casi *Taricco 1 e 2* del 2014/2017, nel corso del 2018 i rinvii pregiudiziali fondati esclusivamente su violazioni dei diritti fondamentali previsti dalla Carta sono aumentati vistosamente. Meritano una particolare attenzione, *ex multis*, il caso Corte di Giustizia (CdG), 27 Febbraio 2018, caso C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, sulla riduzione dei salari nel settore pubblico portoghese, sollevato con specifico riferimento all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la sentenza CdG, del 25 Gennaio 2018, nel caso C-360/16, *Bundesrepublik Deutschland v. Aziz Hasan*, riguardo la protezione internazionale, sollevato con riferimento all'art. 47 della Carta; la sentenza CdG del 25 Gennaio 2018, nel caso C-473/16, sollevato con riferimento alla violazione dell'art. 7 della Carta; la sentenza CdG del 22 Febbraio 2018, nel caso C-182/17, *Nagyszénás Településszolgáltatási Nonprofit Kft. v. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága*, sollevato per la violazione degli articoli, 41,47 and 48 della Carta; la sentenza CdG del 6 Marzo 2018, nel caso C-113/16, sollevato per la violazione degli artt. 17 e 47 della Carta; la sentenza CdG del 14 Marzo 2018, nel caso C-482/16, sollevato per violazione dell'art. 21 della Carta; la sentenza CdG del 20 Marzo 2018, casi riuniti C – 524/45, C – 596/16 e 597/16, con riferimento agli art. 50 e 52 della Carta; la sentenza CdG del 19 Marzo 2018, caso C – 568/16, sollevato per violazione dell'art. 17 della Carta, la sentenza CdG del 17 Aprile 2018, caso C-414/16, sollevato per violazione degli artt. 10, 21 e 47 della Carta, la sentenza CdG del 19 Aprile 2018, caso C – 152/17, sollevato per la violazione dell'art. 16 della Carta.

5. – Allineando i temi sopra esposti, ossia, la generalità del diritto europeo, la sua forza giuridica e la tendenza delle Corti nazionali ad invocare la lesione dei diritti fondamentali europei (*rectius*, contenuti nella Carta dei diritti fondamentali europei) si giunge alla stessa conclusione della dottrina statunitense che ha



considerato la Corte di Giustizia dell'Unione europea una delle Corti più influenti del mondo e certamente più influente della Corte Suprema statunitense (Rosenfield). Con la differenza, che nel modello statunitense, la cittadinanza degli Stati membri regredisce rispetto alla cittadinanza americana e negli Stati Uniti il popolo è titolare del potere costituente che ha voluto e votato la Costituzione federale ed è nello stesso tempo il maggiore artefice della modifica del Testo costituzionale, la cui procedura, notoriamente, non richiede il consenso unanime dei quaranta Stati membri. La federazione statunitense, inoltre, prevede che sia il Governo federale, senza alcuna interferenza degli Stati membri, a condurre la politica estera, la politica di difesa e la politica economica, al fine ultimo di perseguire il benessere dei cittadini americani complessivamente intesi.

In Europa, invece, il benessere dei cittadini europei, può addirittura essere contrapposto al benessere dei cittadini di ciascun Paese membro. In due notissime pronunce, infatti, il Tribunale costituzionale tedesco, giudicando, dapprima la compatibilità tra la Legge Fondamentale ed il Meccanismo Europeo di Stabilità e (MES – ESM, Sentenza del 12 settembre 2012, BVerfG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12) e poi la costituzionalità delle Operazioni Definitive Monetarie (richiesta pregiudiziale 14 Gennaio 2014), ha affermato, rispettivamente, che il MES non lede il principio di democrazia solo perché non esorbita dalla quota di sottoscrizione liberamente approvata dal Bundestag (190 miliardi di euro) e dunque non lede gli interessi dei cittadini tedeschi e le ODTM sono conformi alla Legge Fondamentale perché rispettano i limiti fissati dal Tribunale medesimo a tutela dei cittadini tedeschi.

Più in generale, il principio dell'*identità costituzionale tedesca* previsto dall'art. 79 della Legge Fondamentale, impone al Parlamento nazionale di valutare, di volta in volta, se l'entità dell'impegno finanziario assunto dall'Europa lede gli interessi finanziari dei cittadini tedeschi.

In Europa, dunque, il *benessere di ciascuna comunità nazionale* tutelato dalle rispettive Costituzioni può potenzialmente contrapporsi al *benessere europeo* complessivamente considerato, tutelato dal Trattato istitutivo. Da un lato, quindi, in nome dell'integrazione europea, si potrebbero reclamare interventi a favore del *benessere europeo*, dall'altro si potrebbe invocare la tutela del *benessere nazionale* ai sensi delle Costituzioni nazionali: l'adempimento dell'uno non sempre è conciliabile con l'adempimento dell'altro. A prevalere, *sempre in linea teorica*, non potrebbe che essere l'interesse nazionale posto che in Europa l'Istituzione europea che più incarna i vertici degli esecutivi statali (il Consiglio europeo) decide le questioni più importanti all'unanimità e non a maggioranza. Forse come temeva Spinelli, nell'attuale modello di governo europeo la *solidarietà* collegata al benessere resta subordinata alla volontà di tutti gli Stati membri.

Pertanto, le Istituzioni tedesche, dall'angolazione della legge Fondamentale, agiscono nel modo corretto, in quanto hanno il dovere di vigilare sull'identità costituzionale dei propri cittadini: la Germania, infatti, è uno Stato formalmente sovrano e le sue Istituzioni svolgono il compito assegnato loro dalla Legge Fondamentale che è quello di presidiare *le ragioni dello stare insieme del popolo tedesco*.

Pur senza scomodare il mai sopito dibattito tra Kelsen e Schmitt, vorrei precisare che la teoria della doppia sovranità e dell'esistenza di due Costituzioni parziali, dimentica, forse, che la dottrina costituzionalistica contemporanea è unanime nel considerare le Costituzioni, non solo come l'atto normativo posto al vertice della scala gerarchica, ma anche come la sintesi delle ragioni dello stare insieme che hanno indotto una comunità di persone, in un certo momento storico, a divenire una comunità di cittadini. A tal fine, pensando per un attimo alla Costituzione italiana, non possono non richiamarsi le «cerniere» che i Costituenti avevano pensato per *legare tra loro le diverse generazioni* e comporre le tensioni sociali invocando il contributo di tutti: come ammoniva uno dei Costituenti italiani più illuminati (Piero Calamandrei), se dovesse verificarsi che «*i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi*» non possono più «*raggiungere i gradi più alti degli studi*» e dunque venisse meno l'obiettivo ultimo di «*dare lavoro ed una giusta retribuzione a tutti (...)*», a regredire è la dignità stessa dell'uomo e con essa l'essenza stessa della «Costituzione».

6. – Nel solco, dunque, delle “vitali” Costituzioni nazionali, anche le Istituzioni degli altri Paesi membri, oltre alla Germania, dovrebbero intervenire a presidio dell'identità costituzionale dei rispettivi cittadini e se ciò non avviene è solo perché molti Stati membri sono economicamente e finanziariamente deboli e non hanno la forza di opporsi ad atti ed azioni europee che possono ledere l'identità costituzionale dei propri cittadini.

332

Questo argomento apre il campo alla più ampia questione dei *populismi* in Europa.

Formalmente, infatti, i popoli degli Stati che nelle elezioni nazionali chiedono alle forze politiche di impegnarsi per realizzare la piena occupazione ed il progresso sociale agiscono nel rispetto della loro Costituzione. Anzi, tale azione è probabilmente l'unica forma costituzionale che l'elettore ha di denunciare il proprio disagio. A mio parere, l'elezione nazionale dovrebbe essere uno stimolo affinché le autorità politiche nazionali che hanno voluto e sottoscritto il Trattato europeo si impegnino ad intervenire in sede europea per regolare diversamente il patto confederale.

Più in generale, osservando il fenomeno sociale e giuridico europeo nella duplice prospettiva delle Costituzioni nazionali e del Trattato, i Governanti di un Paese membro che volessero dare risposte ai propri elettori hanno tre strade.

La prima è quella intrapresa dal Regno unito, le cui autorità, dopo aver deciso di uscire dall'Unione europea hanno avviato, insieme alle Istituzioni europee, il procedimento previsto dal Trattato all'art. 52. Questa opzione, impensabile sino ad alcuni anni fa, genera comunque notevolissimi sacrifici economici per il Paese che lascia l'Unione (sacrifici, che sarebbero stati ancora più pesanti se il Regno unito fosse stato nell'eurozona). La seconda, semplice nell'illustrazione ma complessa nella realizzazione, dovrebbe anzitutto essere preceduta da una presa d'atto responsabile dei governanti nazionali e dei vertici delle Istituzioni europee dell'incapacità dell'Unione europea di perseguire i *fini* più importanti del Trattato quanto meno se rapportati a *tutti i popoli* degli Stati membri. Conseguentemente,

si dovrebbe proporre un cambio di direzione evolvendo in una forma di Stato unitaria, avviando un processo costituente che conferisca al Trattato europeo una cornice costituzionale. Questo processo non avrebbe unicamente lo scopo di dare una veste costituzionale al Trattato europeo, ma dovrebbe anche sottoporre al costituendo popolo europeo un *progetto di vita insieme* che porti effettivamente benessere e prosperità: “più Europa” deve concretizzarsi, in definitiva, in una nuova Convenzione costituzionale contenente i presupposti, i principi e le regole per la costruzione di un’*identità comune europea* in un contesto istituzionale unitario e federale. Evolvendo in tal modo, il popolo europeo diverrebbe titolare della sovranità che sarebbe esercitata attraverso le Istituzioni europee; gli Stati membri, a partire da quel momento, acquisirebbero, unicamente, una robusta autonomia costituzionale, ma perderebbero la propria sovranità.

Difficilmente, a mio parere, tutti i Paesi membri accetterebbero questa proposta costituente; non credo, infatti, che i popoli che percepiscono meno gli effetti della crisi economico – finanziaria gradirebbero l’evoluzione sopra descritta e dubito anche che i Paesi dell’Est europeo, entrati di recente nell’Unione europea, possano accettare questa ulteriore accelerazione che prevede la perdita definitiva di quella sovranità statale hanno faticosamente conquistato dopo decenni di autoritarismo. Opporsi, in quest’ultimo caso, sarebbe comprensibile.

La terza via è quella di tornare alla Comunità solo economica riattribuendo agli Stati membri le importanti prerogative in materia monetaria, economica e di controllo/gestione dei propri bilanci abolendo l’euro. Gli Stati europei limiterebbero la loro unione ad una intensa cooperazione commerciale, usufruendo, unicamente, dei vantaggi della libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. In questo senso, può osservarsi, che un Paese che aveva formalmente chiesto di entrare nell’unione europea, l’Islanda, ha ritirato la richiesta di adesione ritenendo evidentemente soddisfacenti i vantaggi della libera circolazione di cui già gode come membro della *European Free Trade Association* (EFTA) e dell’*European Economic Area* (EEA).

Chi vi parla è un europeista convinto che da tempo è impegnato a diffondere i valori europei e la costruzione di un’identità comune anche attraverso gli scambi tra i nostri ed i vostri studenti al fine ultimo di costruire rapporti di amicizia e di lavoro duraturi (amo ricordare che ho dedicato il mio libro *European constitutional development* agli studenti Erasmus di tutta Europa): per queste ragioni, preferirò sempre intraprendere la seconda strada. Tuttavia, da studioso di diritto costituzionale comparato e da conoscitore dei fenomeni europei, non posso nascondervi la mia preoccupazione. Non esiste, nell’Europa di oggi, un progetto politico comune dei Paesi “storici”, dei fondatori della Comunità finalizzato ad effettivamente costruire un *progetto di vita insieme* che superi l’attuale architettura istituzionale. Ciò detto e poiché, comunque, sono un inguaribile ottimista ritengo ancora possibile che le Istituzioni europee ed i diversi Stati membri creino quanto meno le basi per una riforma così epocale. In questa prospettiva, da studioso di una Università del Sud Italia che è un’area depressa dell’Europa dalla quale mi onoro di provenire, vorrei offrire un piccolo contributo di idee.

Un passo in avanti, a Trattato invariato, potrebbe compiersi intervenendo sul Consiglio europeo. Tale Istituzione, come ho affermato, per la sua composizione, funzioni e modalità decisionali, rischia di vanificare definitivamente la formazione di uno Stato europeo, invece di accelerarne la realizzazione. Perché, dunque, non affidare ad alcuni Capi di Stato e di Governo che compongono il Consiglio europeo la rappresentanza esterna delle aree politiche più strategiche, come la politica estera, la politica economica, la difesa, il commercio con gli Stati terzi e la giustizia? Se, in pratica, alcuni capi di Stato o di Governo, nelle questioni politiche più spinose che richiedono unità di intenti e coesione politica intervenissero a nome di tutti, forse, potrebbero accelerare il processo identificazione tra governanti e governati all'interno dell'Unione. Sentirsi rappresentati dal governante di uno Stato membro diverso dal proprio può essere un vantaggio se si percepisce che tale rappresentante persegue effettivamente gli interessi europei e non più, unicamente, gli interessi del Paese di provenienza. Rafforzare – a Trattato invariato – il legame tra rappresentati e rappresentanti è forse il modo più indicato per festeggiare i 60 anni dalla fondazione della Comunità europea e sarebbe una dimostrazione che, forse, seppure fuori tempo massimo, tutti insieme, abbiamo deciso di seguire gli illuminanti consigli di un mio connazionale, Altiero Spinelli, il quale, vorrei dire a tutti Voi, quando ancora imperversava la II guerra mondiale non era più, solo italiano, ma si sentiva già, anche, europeo.

---

\* Il presente contributo costituisce il testo della lectio magistralis tenuta dall'A. in occasione del conferimento del titolo di Doctor Honoris Causa, presso l'Università Petru Maior di Târgu Mureș, Romania.