

C'è ancora bisogno di una Costituzione europea?

di Adriana Ciancio

Abstract: Is there still a need for a European constitution? – The paper focuses on the debate on whether the EU should be provided with a Constitution. Highlighting the reasons that led to the failure of the “Treaty establishing a Constitution for Europe”, the study stresses that, after the entry into force of the Treaty of Lisbon, the EU is to be considered already provided with norms that are constitutional in nature, despite the fact it is not a State. Nevertheless, the conclusion is that a true formal Constitution is still needed in order to overcome all the limits the EU institutional set-up and functioning have revealed because of the compromise reached with the Lisbon Treaty.

Keywords: European Constitutionalism; EU Integration Process; European Democracy; EU Fundamental Values; Constitutional Guarantees.

1. Premessa. Dal fallimento della cd. “Costituzione europea” al Trattato di Lisbona

Il dibattito sull’opportunità, se non la vera e propria necessità, che l’Unione europea si doti di una Costituzione è questione niente affatto nuova nel corso del processo di integrazione¹. Invero, tale riflessione aveva assunto i toni e l’intensità di una vera *querelle*, dottrinarina oltre che politica, nei primissimi anni del XXI secolo, in occasione della stipulazione del “Trattato che stabilisce una Costituzione per l’Europa”, non a caso salutato da molti commentatori come la “Costituzione europea”. Per quanto ai tecnici del diritto costituzionale fosse evidente che non di vera e propria Costituzione si trattasse, fra l’altro per il procedimento adottato per la sua conclusione, senza alcuna forma di partecipazione, per così dire, dal basso, ma semmai con la pretesa di imporne la disciplina ai cittadini europei dall’alto, sì da poterne al limite consentire l’assimilazione – secondo una felice intuizione² – più alle

• Il testo riprende, con alcuni adattamenti, il contributo destinato dall’A. al volume *L’Europa dei tre disincanti. Liber Amicorum per Giovanni Cocco*, a cura di P. Carnevale, E. Castorina, G. Grasso e R. Manfellotti, di prossima pubblicazione per i tipi dell’Editoriale Scientifica di Napoli.

¹ Sui punti maggiormente significativi di tale dibattito, cfr. A. Ruggeri, *Quale Costituzione per l’Europa?*, in *Annuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2004, n.8, 455 ss.

² In tal senso, tra gli altri, G. Cocco, *Itinerario di un’Europa incompiuta: dalle crisi alla*

Carte “ottriate” ottocentesche, che alle Costituzioni “votate” delle democrazie contemporanee dei Paesi membri della Comunità.

Alla base di quel rilievo vi era, pertanto, fondamentalmente la constatazione che l'Atto in questione non fosse manifestazione di autentico potere costituente, espressione di sovranità popolare³. E tale affermazione, nelle opinioni più radicalmente euroscettiche, culminava nella conclusione che un reale processo costituente europeo non sarebbe praticabile per l'intrinseca inesistenza di un *demos* europeo, a causa di una serie di ostacoli, tra cui, anzitutto, la mancanza di una lingua comune, che precluderebbe, a sua volta, l'affermazione di un'opinione pubblica e di un dibattito pubblico europeo, quali condizioni di vera democrazia⁴.

Il seguito di quel tentativo è noto: abortita la cd. “Costituzione europea” – non a caso, allora, per l'opposizione popolare manifestata nei referendum celebrati nel 2005 nei Paesi Bassi e in Francia, conformemente alle procedure costituzionali previste in quegli ordinamenti per la ratifica dei Trattati internazionali – il processo di integrazione è, poi, faticosamente ripreso per approdare alla conclusione del Trattato di Lisbona⁵, che, abbandonata anche lessicalmente ogni tentazione “federalista”, ha, fra l'altro, conferito alla Carta dei diritti fondamentali della UE, adottata a Nizza nel 2000 e successivamente (leggermente) emendata a Strasburgo nel 2007, la stessa efficacia giuridica dei Trattati (art. 6 TUE).

2. Un diritto costituzionale senza Costituzione

Tale ultima constatazione non va ritenuta ultronea in relazione al tema odierno, atteso che proprio il catalogo europeo dei diritti fondamentali, con l'acquisita efficacia di diritto europeo primario, fornisce argomento forte per concludere che, pur nella perdurante assenza di un documento formalmente costituzionale, l'Unione europea sia ormai dotata di un nucleo di norme che è possibile definire “ontologicamente” costituzionali⁶, quali quelle racchiuse nel citato Trattato di Lisbona, o meglio nei due Trattati, quello sulla UE

rinascita, in *Pol. Dir.*, 2020, n.3, 365.

³ Così, per tutti, D. Grimm, in numerosi scritti, tra cui, da ultimo, *Constitutionalisation without Constitution: A Democracy Problem*, in N.W. Barber, M. Cahill, R. Ekins (a cura di), *The rise and fall of the European Constitution*, Oxford, 2019, 24 ss.

⁴ Tali notoriamente le conclusioni di D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, 356 ss., cui, altrettanto notoriamente, replica però J. Habermas, *Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, *ivi*, 369 ss.

⁵ Cfr., *ex multis*, N. Walker, *Europe's Constitutional Overture*, in N.W. Barber, M. Cahill, R. Ekins (a cura di), *The rise and fall*, cit., 177 ss.

⁶ Come sostenuto in *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, in *federalismi.it*, 2019, n. 11, 3, ora anche in B. Caravita (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2019*, Torino, 2019, 7.

(TUE) e l'altro, sul suo funzionamento (TFUE). Questi, infatti, pur presentandosi con la forma tipica degli Accordi di diritto internazionale, quale esito di negoziazione intergovernativa⁷, dal punto di vista sostanziale rivelerebbero natura materialmente costituzionale⁸, come da tempo messo in luce⁹.

Invero, nonostante consolidate resistenze ad ammettere la riferibilità della “sostanza costituzionale” al di fuori dello spazio giuridico nazionale¹⁰, sono ormai moltissime le voci che ritengono di poter sganciare tanto il costituzionalismo, come movimento filosofico-politico di rivendicazione di diritti e, in connessione, di affermazione di limiti ai poteri pubblici in funzione della loro tutela, quanto le disposizioni che di quel movimento costituiscono il prodotto dal punto di vista normativo, dallo stretto ed esclusivo riferimento allo Stato nazionale¹¹.

Senza potersi addentrare nelle teorizzazioni sul cd. “costituzionalismo globale”¹², ma limitandosi in questa sede al piano europeo¹³, si può quindi ormai affermare che la UE, nonostante non sia certamente ancora uno Stato, nemmeno di impronta federale¹⁴ (per quanto

⁷ La circostanza è vigorosamente sottolineata anche da D. Grimm, *The Democratic costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *EU Law J.*, 2015, Vol. 21, n.4, 465.

⁸ Ripercorre l'acceso dibattito tra chi sostiene e chi, viceversa, nega il carattere costituzionale dei Trattati europei, C. Curti Gialdino, *Riflessioni sul carattere costituzionale dei Trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2018, n. 16.

⁹ Nel medesimo senso, *ex multis*, B. Caravita, *Lettture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi.it*, 2019, spec. 4; e B. Caravita, *Quanta Europa c'è in Europa?*, II ed., Torino, 2020, 117.

¹⁰ Criticamente su tali posizioni già A. Ruggeri, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, a cura di P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, IV ed., Torino, 2014, 18 ss.

¹¹ Vastissima ormai la riflessione su questi temi nella dottrina straniera, tra cui cfr., almeno, J.H.H. Weiler, M. Wind (a cura di), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge, 1999; C. Jorge, I.-J. Sand, G. Teubner (a cura di), *Transnational Governance and Constitutionalism*, Oxford, 2004; R. St. J. Macdonald, D.M. Johnston (a cura di), *Towards World Constitutionalism. Issues in the legal Ordering of the World Community*, Leiden, 2005; N. Tsagourias (a cura di), *Transnational constitutionalism. International and European Models*, Cambridge, 2007.

¹² In proposito si rinvia, per tutti, ai contributi raccolti nel volume di M. Belov (a cura di), *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*, Oxford, 2018.

¹³ Cfr., per tutti, J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999.

¹⁴ Fermo – come noto – nel negare la natura federale dell'ordinamento europeo, il *Bundesverfassungsgericht* sin dal *Maastricht Urteil* e poi, ancora più recisamente, con il *Lissabon Urteil* del 30 giugno del 2009, in cui all'idea (rigettata) del *Bundesstaat*, ossia dell'ordinamento federale, viene contrapposta la diversa conclusione sulla UE come una *Staatenverbund* ossia un'unione di Stati ancora pienamente sovrani, i quali, pertanto, rimarrebbero a tutti gli effetti “Signori dei Trattati” (*Herren der Verträge*), come, più di recente, ribadito nella decisione del 5 maggio 2020 sul PSPP. Sulla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona, cfr., per tutti, C. Pinelli,

un processo, per così dire, “federalizzante” sia comunque in atto¹⁵), sia nondimeno già provvista di un nucleo di disposizioni di natura almeno materialmente, anche se non ancora formalmente, costituzionale. Tra esse se ne può individuare il nucleo essenziale¹⁶, oltre che nella richiamata Carta dei diritti¹⁷, nella formulazione dell’art. 2 TUE, che racchiude i valori fondamentali della UE quali valori condivisi da tutti gli Stati membri di cui tale ultima disposizione fornisce, pertanto, la “piattaforma costituzionale comune”¹⁸, che dovrebbe fungere per l’operatore giuridico sia da canone ermeneutico e parametro di legittimità di altre disposizioni, europee e nazionali, che, altresì, da monito e criterio di valutazione rispetto alle richieste di ulteriori adesioni all’Unione¹⁹. E merita qui sottolineare che quei valori nel Trattato di Lisbona non sono meramente enunciati, ma anche assistiti da appositi meccanismi di tutela come la (complessa) procedura sanzionatoria prevista dall’art. 7 TUE, attivabile già per il solo “evidente rischio” di una violazione grave dei valori fondamentali della UE, quale garanzia di natura politica²⁰, che va ad aggiungersi alla vera e propria tutela

Forzature e silenzi del Tribunale Costituzionale tedesco sul trattato di Lisbona, in *Giur. Cost.*, 2009, n.6, 5153 ss. Criticamente sulla sentenza del 5 maggio 2020, *ex multis*, A. Ciancio, *The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht’s Decision on the ECB’s public sector purchase program: an “attempt to break the toy” or a new starting point for the Eurozone?*, in *federalismi.it*, 2020, n. 16 ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

¹⁵ Cfr. B. Caravita, *Il federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 2014, n.17. Per altri versi, rinviene nella UE un esempio di federalismo senza Stato federale, P. Ridola, *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L’Unione europea verso una “res publica” federalista*, in P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 417 ss. Nella letteratura straniera fondamentale il riferimento a R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2009; e, più di recente, R. Schütze, *From International to Federal Market: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2017.

¹⁶ Secondo quanto anticipato in A. Ciancio, *Why we could and should discuss about European Constitutional Law*, in A. Kłos, J. Misiuna, M. Pachocka, A. Szczerba-Zawada (a cura di), *Connecting the European Union of shared aims, freedoms, values and responsibilities. European Union and its values: freedom, solidarity, democracy*, Warsaw, 2020, 9 ss., cui sia consentito rinviare.

¹⁷ Peraltro, il riconoscimento del “contenuto di impronta tipicamente costituzionale” della Carta di Nizza-Strasburgo è avvenuto anche da parte della Corte costituzionale, cfr. Sent. n. 269 del 2017, Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ In questo senso, pure G. De Vergottini, *Forma di governo dell’Unione europea*, in *Treccani.it*, 2009, il quale individua proprio nell’assetto valoriale dell’UE il carattere più propriamente “costituzionalistico” dell’ordinamento europeo, rispetto ad una natura dell’UE, che ritiene ancora fondamentalmente internazionalistica e, come tale, priva dei tratti di unione politica di stampo federale. Analogamente E. Castorina, *I valori fondanti dell’Unione europea*, in E. Castorina, (a cura di), *Riflessioni sul processo costituente europeo*, Torino, 2010, 379 ss.

¹⁹ Nel medesimo senso già G. De Vergottini, *op e loc. cit.*

²⁰ Rinviene nella procedura in questione una “garanzia politica” dei valori fondamentali dell’Unione, che si aggiungerebbe alla tutela giudiziaria apprestata dalla Corte di giustizia, B. Caravita, *Quanta Europa c’è in Europa?*, cit, 112 ss.

giudiziaria apprestata dalla Corte di Giustizia, la quale, dopo le iniziali incertezze, da ultimo dimostra di voler assicurare la salvaguardia di quei valori e dei diritti fondamentali persino con prevalenza sulle originarie libertà economiche²¹.

Una Corte, oltretutto, chiamata a sovrintendere al rispetto del diritto dell'Unione non solo da parte degli Stati membri, ma – ciò che più importa sottolineare in questa sede – anche da parte delle stesse istituzioni comuni sui cui atti essa esercita il controllo di legittimità (artt. 263 TFUE), potendoli financo annullare (Art. 264 TFUE)²². Ed è noto che il “*judicial review*” (della legislazione e, più in generale, degli atti pubblici), come corollario dalla separazione dei poteri, si pone esso stesso alla base del costituzionalismo. Per quanto sia altresì vero che tali categorie, tradizionali del diritto costituzionale, quando vengono espianate dallo stretto riferimento statale e trasposte a livello sovranazionale, acquistano caratteri propri e peculiari che non coincidono con le declinazioni più usuali in ambito nazionale, ma richiederebbero di venir opportunamente adattate²³.

Da quest'ultimo punto di vista, pertanto, sembra possibile pure prevenire l'obiezione che si volesse trarre dall'art. 16 della “Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino”, che del costituzionalismo costituisce pietra angolare, secondo cui ad aversi Costituzione sarebbe (altresì) necessario che il rapporto tra i poteri sia appunto informato – come poc'anzi ricordato – al principio di separazione, mentre sul piano europeo notoriamente prevale un diverso criterio nella distribuzione delle funzioni, che potrebbe definirsi di “sovrapposizione”, sia pur orientata a finalità “collaborative” tra le istituzioni, più che di autentica divisione. Ciò che è facile desumere anche a solo a voler considerare le attribuzioni del Consiglio, che

²¹ Sui limiti che avrebbe incontrato la tutela “europea” dei diritti fondamentali antecedentemente alla redazione della Carta di Nizza/Strasburgo, in ragione della prevalente tutela del mercato assicurata dai Giudici di Lussemburgo, cfr. M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, 33 ss. Per una diversa lettura della giurisprudenza europea, che ritiene sin dalle origini precipuamente rivolta alla garanzia dei diritti fondamentali, cfr. D.U. Galetta, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2013, n. 5-6, 1175 ss. Di segno contrario le conclusioni espresse da R. Bin, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 504 ss., secondo cui, a parte limitatissime eccezioni, la CGUE non sarebbe neppure oggi orientata prioritariamente a custodire i diritti degli individui, bensì, come sempre, le originarie libertà economiche.

²² In generale, sul sistema di garanzia giurisdizionale della legalità europea, P. Costanzo, *Ordinamento giudiziario e giurisdizione costituzionale dell'Unione europea*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti*, cit., 325 ss.

²³ In proposito, cfr. A. Ruggeri, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, 2016, n.11, spec. 6 ss.

122

mantiene competenze sia legislative che esecutive. E, tuttavia, a parte la rilevante precisazione che poter già discutere di un diritto costituzionale europeo non equivale (e, anzi, qui viene di proposito tenuto distinto rispetto) all'esistenza di una Costituzione formale, deve più a monte avvertirsi che quell'esigenza di separazione tra le funzioni, tassativamente affermata agli albori dello Stato di diritto come ovvia (e, in un certo senso, necessitata) reazione e contrapposizione alla diversa concentrazione dei poteri che aveva connotato l'assolutismo regio, può oggi assumersi come paradigmatica di un'organizzazione del potere pubblico comunque limitato in funzione strumentale ad un'ampia garanzia dei diritti inviolabili e di altri valori fondamentali²⁴. Ciò che emerge ormai abbastanza chiaramente nell'assetto istituzionale dell'Unione europea, come regolato dal Trattato di Lisbona, a maggior ragione se si considera la divaricazione tra funzioni in senso lato di decisione – quali quelle che esercitano secondo le rispettive attribuzioni i Consigli (europeo e della UE), il Parlamento, la Commissione e, nell'ambito più ristretto dell'eurozona, la BCE – e funzioni di garanzia e controllo, affidate queste ultime alla Corte di Giustizia e alla Corte dei Conti europea. Né sarebbe plausibile negare che tale assetto comunque realizzi una forma di distinzione fra le (attribuzioni delle) diverse istituzioni, così come non è possibile disconoscere che essa sia strumentale alla limitazione dei poteri europei al fine della tutela dei richiamati diritti e valori, come ha avuto modo di evidenziare di recente lo stesso Giudice europeo²⁵.

Pertanto, anche sotto questo profilo, non pare seriamente dubitabile – secondo quanto prospettato sin dall'inizio – che l'Unione europea sia ormai provvista di un nucleo di disposizioni di natura (almeno) sostanzialmente costituzionale.

3. Sulla presunta inutilità di una formale Costituzione europea

Dalla premessa che il sistema giuridico europeo sia già in larga misura costituzionalizzato talora se ne ricava la conclusione che una formalizzazione di tale ordine costituzionale non sarebbe a questo punto necessaria.

Invero, in una prospettiva di costituzionalismo cd. “multilivello”²⁶ come viene descritto di sovente quello europeo – in considerazione del fatto che il

²⁴ Sulla crisi del principio della separazione dei poteri in connessione alla crisi della legge, da ultimo, A. Ruggeri, *Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: simul stabunt vel simul cadent*, in *FSJ. European Legal Studies*, 2020, n.3, 22 ss.

²⁵ Su questa giurisprudenza cfr. M. González Pascual, *Which Narrative for the CJUE? EU Powers and Fundamental Rights*, in D. Innerarity, J. White, C. Astier, A. Errasti (a cura di), *A New Narrative for a New Europe*, London, 2018, 119 ss.

²⁶ E' la nota teoria di I. Pernice, originariamente formulata in *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?*, in *C.L.M. Rev.*, 1999, n. 36, 4, 703.

processo di implementazione di nuove strutture di governo, complementari a quelle statali, appare trarre legittimazione democratica dai medesimi cittadini, dai quali promana, al contempo, l'autorità sia a livello sovranazionale che sul piano nazionale – l'adozione di una Costituzione formale si rivelerebbe superflua. Ciò perché l'Unione europea avrebbe già una sua Costituzione, a struttura, per sua natura, cd. "composita", in quanto costituita dalle Costituzioni nazionali dei Paesi membri e dai Trattati europei, che si integrano a vicenda²⁷.

Secondo altri punti di vista, poi, una formale Costituzione europea dovrebbe considerarsi addirittura indesiderabile a fronte del consolidamento dell'UE come autentica unione politica, sufficientemente definita sotto il profilo giuridico e istituzionale, per quanto ancora ad uno stato embrionale²⁸. Infatti, in base ai Trattati, sono previste istituzioni comuni e ne sono determinate le rispettive attribuzioni, di cui è scandito l'assetto dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), sia pur – come si anticipava poc'anzi – secondo uno schema di collaborazione e complementarietà, nella ricerca del reciproco equilibrio, più che di separazione; risultano determinate le competenze dell'Unione nei rapporti con gli Stati membri, alla luce dei principi di attribuzione e sussidiarietà; è individuato un sistema originario di fonti, oltretutto destinate a prevalere su quelle nazionali, quale condizione essenziale dello stesso processo di integrazione; e, infine, ma non da ultimo, vi è – come ricordato ad inizio – un catalogo di diritti fondamentali la cui efficacia è stata infine parificata a quella dei Trattati, con un Giudice che ormai se ne erge a garante²⁹. Un Giudice, fra l'altro, che esercita quella funzione, potrebbe dirsi, di nomofilachia nell'interpretazione del diritto, attraverso l'istituto del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, essenziale allo stesso processo di integrazione, quantomeno giuridica.

Pertanto, l'eventuale irrigidimento del diritto costituzionale europeo in una vera e propria Carta costituzionale avrebbe un costo oneroso

²⁷ Cfr. I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 2002, 511 ss. Per una diversa prospettiva, che rifugge da gerarchizzazioni tra i due tipi di fonti (Trattati e Costituzioni nazionali) che entrerebbero a comporre la Costituzione composita europea, cfr., L.M. Besselink, *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007; e, nella dottrina italiana, N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, in A. Ciancio (a cura di), *Nuove strategie*, cit., 365 ss.; cui adde, più di recente, N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea, e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Riv. del "Gruppo di Pisa"*, 2019, n.3, 176 ss.

²⁸ Cfr. J.H.H. Weiler, *Federalismo e costituzionalismo: il Sonderweg europeo*, in J. Weiler (a cura di), *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, 511 ss.

²⁹ Sul nuovo attivismo della Corte di giustizia, a garanzia dei diritti fondamentali consacrati nella Carte di Nizza-Strasburgo, per tutti, M. Cartabia, *Europe and Rights. Taking Dialogue Seriously*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2009, 5, 5 ss.

rappresentato dalla necessità di rinunciare alla cd. “tolleranza costituzionale”, individuata come uno dei principi cardine dell’intero processo di integrazione, ove l’obiettivo di “un’Unione sempre più stretta” tra i popoli dell’Europa si nutre e si arricchisce della diversità, anzitutto culturale, delle sue varie componenti nazionali³⁰.

E tali convinzioni appaiono rafforzarsi in concomitanza con la progressiva attenuazione di quello che per decenni è stato definito il *deficit* democratico dell’Unione europea, perseguita, nell’evoluzione del diritto dei Trattati, attraverso il costante rafforzamento del Parlamento fino all’esito rappresentato dalla vigente normativa siglata a Lisbona³¹, in cui il PE ha ormai acquisito il ruolo di vero e proprio co-legislatore dell’Unione insieme Consiglio.

4. I limiti della democrazia europea

A fronte di tali conquiste, tuttavia, non ci si può nascondere che l’architettura costituzionale dell’UE delineata oggi nei Trattati è per molti aspetti ancora imperfetta, in primo luogo per una strutturale debolezza del “tipo” della sua democrazia.

Invero, sul piano europeo la democrazia deriva ancora in massima parte da quella nazionale, come rivela l’impianto dell’art. 10.2 TUE, ove la legittimazione democratica delle istituzioni intergovernative risiede tutta nella legittimazione conseguita dai Governi nazionali sul piano interno. Il che, se pure rende ormai improprio discutere di un reale “deficit” di democrazia, non può esonerare, tuttavia, dal descrivere gli esiti di quei meccanismi di legittimazione nei termini di una sorta di “disconnessione” democratica³².

E ciò anche a tacere del fatto che la tenuta democratica di taluni Stati membri sembra negli ultimi tempi seriamente messa alla prova, come rivelano i casi emblematici dell’Ungheria e della Polonia³³ e, più recentemente, anche di altri Paesi dell’Europa centro-orientale, tra cui la Slovenia, la Romania e la Bulgaria. Circostanza che, per quanto appena

³⁰ Cfr. J.H.H. Weiler, *The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy*, in *FCE*, 1999, No. 7, 1-16, 3 ss.

³¹ Cfr. I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 2015, n.11, 541 ss.

³² Cfr. R. Ibrido, N. Lupo, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”. *La loro discussa applicabilità all’Unione europea*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 15 s., sulla scorta, peraltro, delle conclusioni di P. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, 2010, 234.

³³ Cfr. J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L’Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018.

ricordato, finisce conseguentemente per riflettersi negativamente sul “tasso di democraticità complessiva” della stessa UE.

A ciò può aggiungersi che “tante politiche elaborate democraticamente non equivalgono” – senz’altro e automaticamente, si direbbe – “ad una politica europea democratica”³⁴.

Per altri versi, in relazione agli organi cd. tecnici quali la Commissione e – nell’ambito di quell’unione nell’unione, com’è considerata nei Trattati, l’Unione economico-monetaria (art. 4.3 TUE) – la BCE, la legittimazione democratica viene affidata per intero, oltre che alla competenza dei rispettivi componenti, ad un principio di trasparenza unitamente al controllo giurisdizionale sugli atti³⁵, che però è altra cosa dalla legittimazione politica e connessa responsabilità, per definizione assenti in tali organismi per l’esigenza di preservarne la necessaria indipendenza da tutte le altre istituzioni, europee e nazionali³⁶.

Ed è pressoché scontato che assicurare la democraticità, per così dire, “in uscita” (dell’azione) di un’istituzione o di un organo non equivale, né si sovrappone ai meccanismi di legittimazione democratica “in entrata”, relativa, cioè, anzitutto ai modi della sua composizione attraverso l’elezione popolare (o anche con sistemi alternativi e, in un certo senso, “suppletivi” ad essa, com’è da considerare quello racchiuso nell’istituto della fiducia del regime parlamentare).

A questo riguardo, d’altra parte, non può inoltre trascurarsi che nell’ambito di un’unione che dichiara di fondare il suo funzionamento sui principi della democrazia rappresentativa (art. 10.1 TUE), ove il Parlamento è l’unico organo a legittimazione democratica diretta (art. 10.2 TUE), la rappresentanza politica “europea” manifesta ancora oggi taluni grossi limiti, tra cui, anzitutto, la mancanza di un autentico sistema di partiti europei, che operino a livello sovranazionale la sintesi politica, contribuendo a formare nei cittadini una “coscienza politica europea”³⁷ (art.10.4 TUE), nonché, e in

³⁴ Le parole fra virgolette sono di G. Cocco, *L’Europa dei tre disincanti*, in *Pol. Dir.*, 2000, n.1, 88.

³⁵ Sull’alternativa tra legittimazione cd. tecnica e legittimazione politica, con specifico riferimento alla Banca Centrale europea, A. Ciancio, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell’Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *federalismi.it*, 2015, n.16, 8 ss.

³⁶ Cfr. T. Padoa Schioppa, *The Euro and its Central Bank*, Cambridge, 2004, 32 ss.

³⁷ Come da tempo evidenziato in numerosi scritti sul tema, cfr. A. Ciancio, *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell’Unione*, in *federalismi.it*, 2009, n.9; A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell’UE*, in *Forum di Quad. cost. Rassegna*, 2015, spec. 10-11; A. Ciancio, *Alla ricerca della forma di governo dell’Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo*, cit., 329 ss., in part. 337 ss., cui, pertanto, sia consentito rinviare anche per altri riferimenti bibliografici alla disciplina dei partiti europei.

connessione, l'assenza di una legge elettorale uniforme³⁸. Circostanze che, nel loro insieme, impediscono il pieno dispiegamento di una democrazia autenticamente “sovrnazionale”³⁹, rendendo oltretutto difficile far coagulare tra i popoli dei diversi Stati membri un senso di appartenenza generale ed effettiva all'Unione.

Ciò si è di recente tradotto in una vera e propria ostilità manifestata nelle elezioni, nazionali ed europee, da larghe fasce dell'elettorato verso i meccanismi di funzionamento della UE, le sue istituzioni e relative *policies*⁴⁰, e le cui epifanie più evidenti consistono nell'affermazione, talora assai netta, all'interno (di alcuni) degli Stati membri di forze politiche sovraniste, nazionaliste e populiste, come vengono definite attraverso etichettature non sempre esattamente distinguibili e concettualmente inappuntabili⁴¹, ma che comunque rinvergono un significativo minimo comune denominatore nell'avversione al processo di integrazione, fino al limite estremo che ha condotto la Gran Bretagna ad uscire dall'Unione ricorrendo alla procedura di “secessione” , come pure potrebbe venir ricostruita quella consacrata nell'art. 50 TUE⁴².

5. Più di una ragione per ritenere necessaria una Costituzione europea

Invero, dinanzi ad un impianto normativo-istituzionale sufficientemente definito, quale quello delineato a Lisbona, si avverte intorno all'obiettivo di un'integrazione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa un diffuso problema di mancanza di consenso⁴³, che spinge ad interrogarsi su cosa impedisce di compiere il grande salto verso la realizzazione di una matura unione politica. E la risposta appare drammaticamente semplice se solo si guarda al presupposto, potrebbe dirsi, sociologico di ogni comunità politica,

³⁸ A. Ciancio, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, 2014, n.3, e Id., *Nuove strategie*, cit., 14 ss.; e A. Ciancio, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe*, in *federalismi.it*, 2015, n.23, 3 ss.

³⁹ Più diffusamente sull'argomento A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 6.

⁴⁰ Per maggiori approfondimenti in tema A. Ciancio, *Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni?*, in *federalismi.it*, 2014, n.11.

⁴¹ Si interroga al riguardo anche V. Pazé, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Atti del XXXII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2018, 605 ss.

⁴² Sull'art. 50 TUE come vera e propria “clausola di secessione” sul modello delle Costituzioni degli Stati federali, A. Ciancio, *Costituzione e secessione: aporie di un accostamento*, in *Rass. Parl.*, 2018, n.2, 399 ss.; e A. Ciancio, *Costituzione e secessione. Profili di teoria generale e di diritto comparato*, in *federalismi.it*, *Focus Secessionismi Autonomismi Federalismi*, 2018, n. 7, 64 ss.

⁴³ Cfr. D. Grimm, *La forza dell'Unione sta in un'accorta autolimitazione*, in *Nomos*, 2014, n. 2.

che notoriamente risiede nell'*idem sentire* della collettività sociale di riferimento.

Pertanto, dinanzi ad uno spiccato pluralismo linguistico, etnico e, financo, religioso, ed in mancanza di altri elementi di identificazione di natura *lato sensu* culturale, occorre favorire l'emersione tra i cittadini europei di quella percezione di identità collettiva funzionale a radicare l'identità nazionale di ciascuno nel più ampio contesto sovranazionale, rafforzando il senso di appartenenza alla "casa comune europea". Sicché a tale funzione fondamentale assolve anzitutto il "diritto costituzionale europeo", che, con il suo patrimonio di diritti e valori comuni, è deputato a porsi quale elemento, per così dire, "catalizzatore" di un popolo europeo che non si riduca alla mera somma dei cittadini degli Stati membri.

Con riferimento al processo di omogeneizzazione costituzionale già da tempo in atto⁴⁴, allora, l'adozione di una vera e propria Costituzione formale apporterebbe all'*acquis communautaire* un indiscutibile valore aggiunto nei termini anzitutto della carica simbolica che è inscindibilmente connessa a tale tipo di documento, deputato ad esprimere anche solennemente i valori fondamentali intorno cui una collettività si organizza quale autentica comunità politica e come tale si percepisce⁴⁵. Né tale rilievo può venir minimizzato. Invero, la UE, che pure ha già un inno e la sua bandiera, manca ancora di quell'elemento fondamentale di individuazione e riconoscimento rappresentato dalla Costituzione, idoneo a suscitare ciò che altri hanno definito un senso di "solidarietà civica" tra estranei⁴⁶, e che possa, pertanto, contribuire a far conseguire al progetto politico europeo "effettività", nel senso di adesione spontanea e generalizzata all'ordinamento dell'Unione e ai suoi valori, ben oltre l'effettività che è possibile conseguire attraverso la via giudiziaria.

Peraltro, l'adozione di una Costituzione europea presupporrebbe due passaggi fondamentali, l'uno di carattere formale, l'altro di natura sostanziale, tra loro in larga misura connessi.

⁴⁴ Cfr. R. Miccù, *Il principio di omogeneità nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea*, in V. Atripaldi, R. Miccù (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea dopo il "caso Austria" e la Carta dei diritti fondamentali*, Padova, 2003, 49 ss.; e, più di recente, G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017, spec. 215 ss.

⁴⁵ Così, per tutti, A. Ferrara, *Constitutional Narratives and the Future of Europe*, in D. Innerarity, J. White, C. Astier, A. Errasti (a cura di), *A New Narrative for a New Europe*, cit., 44.

⁴⁶ Cfr. J. Habermas, *The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutionalization of International Law. An Essay on the Constitution of Europe*, in *European Journal of International Law*, 2012, n. 2, 345 ss.

Dal primo punto di vista, per non rischiare di replicare il fallimento del 2005, l'approvazione di un'autentica Costituzione dell'UE dovrebbe avvenire attraverso l'adozione di procedimenti in grado di assicurare la necessaria partecipazione democratica, almeno con l'intervento del Parlamento, se non con l'elezione di una vera e propria Assemblea appositamente convocata, ma che siano comunque (percepiti come) idonei a coinvolgere i cittadini europei all'elaborazione dei suoi contenuti. Da altro punto di vista, peraltro, tale adempimento procedurale dovrebbe venir sostenuto dall'assunzione di ciò che è finora mancato nei termini della vera e propria "*decisione politica fondamentale*" sul tipo di Europa che si vorrebbe veder delineata in quel documento solenne⁴⁷.

I passi da compiere invero sarebbero molteplici, e, per quanto in questa sede non possano venir ripercorsi in dettaglio, non può nutrirsi dubbio sul fatto che darebbero vita ad un programma di riforme assai complesso⁴⁸.

E però se è vero, come pure si può evincere dall'intera storia europea, che da ogni fase di crisi il processo di integrazione ne esce comunque rafforzato⁴⁹, occorrerebbe non lasciarsi sfuggire l'opportunità che oggi pare offrire persino la drammatica emergenza, anzitutto sanitaria nonché socioeconomica, provocata dalla diffusione del Covid-19.

Infatti, l'approvazione di un piano di ripresa finanziaria (cd. "*Recovery plan*", adottato nel contesto del più ampio "*Next generation EU*") che contempla (anche) aiuti a fondo perduto per gli Stati maggiormente colpiti dalla pandemia sembrerebbe finalmente dar seguito a quell'idea di coesione economica e sociale sancita da ultimo nel Trattato di Lisbona⁵⁰, che attende ora di essere travasata in una reale Costituzione europea che delinei un'organizzazione fondamentale coerente all'implementazione di quella europea come compiuta unione politica a netta vocazione sociale, muovendo anzitutto dal completamento dell'unione economico-monetaria, sì da poter conseguire, fra l'altro quegli obiettivi di solidarietà cui pure è intitolato il

⁴⁷ Ne sottolinea la necessità già A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, n.1, 95 ss., il quale, peraltro, dubita che in mancanza di una Costituzione europea, con la sottostante scelta politica "costituente", il processo di integrazione possa giungere a compimento attraverso soltanto la via della tutela giudiziaria dei diritti fondamentali.

⁴⁸ Per una sintesi cfr. C. Offe, *L'Europa in trappola*, trad. it., Bologna, 2014; e, volendo, A. Ciancio, *A true European Constitution to recover from the economic and social crisis through political integration deepening*, in F. De Quadros, D. Sidjanski (a cura di), *The future of Europe. The reform of the Eurozone and the deepening of political union*, Lisbona, 2017, 29 ss.

⁴⁹ In proposito, A. Ciancio, *Quali prospettive*, cit., 3.

⁵⁰ Sul tema, per tutti, I. Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'unione europea, nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, n.3.

Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali, ma la cui realizzazione concreta sconta l'attuale mancanza da parte dell'UE della possibilità di erogare direttamente prestazioni sociali. Invero, la fiacchezza dell'Unione sul piano della garanzia dei diritti sociali a lungo lamentata riguarda prevalentemente i cd. diritti a prestazioni positive⁵¹ e in quest'ottica appare in ultima analisi riconducibile alla resistenza manifestata dagli Stati membri a trasferire le necessarie competenze (anche) di politica economica e fiscale alle istituzioni comuni⁵². Queste ultime a tutt'oggi risultano carenti degli adeguati strumenti operativi per attuare efficaci interventi redistributivi e, per tale via, rendere effettiva la cittadinanza europea anche nella sua dimensione sociale⁵³, quale statuto ordinario⁵⁴ che assicuri a tutti i cittadini UE il godimento dei medesimi livelli di servizi e prestazioni sociali trasversalmente all'intero territorio dell'Unione⁵⁵.

E a tal proposito va forse ancora ricordato che sull'esito negativo dei referendum olandese e francese del 2005 pesò ampiamente la preoccupazione sul livello di protezione sociale che la "federazione europea" avrebbe apprestato ai cittadini europei, paventato di grado inferiore a quello assicurato nei rispettivi ordinamenti nazionali. Il precedente allora potrebbe tornare utile per spingere nella direzione di compiere finalmente una scelta costituente conseguenziale, che consenta al contempo di sciogliere i nodi, finora irrisolti, della democrazia UE, rimettendo mano alla sua organizzazione fondamentale, con il fine di superare i compromessi raggiunti a Lisbona e con essi i limiti che il funzionamento dell'Unione ha fino a oggi manifestato⁵⁶.

⁵¹ Per i necessari approfondimenti sul punto, v. A. Ciancio, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in *federalismi.it*, 2018, n. 4.

⁵² In proposito cfr., *ex multis*, E. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, 2013, 54 ss.; A. Ciancio, *Verso un "pilastro europeo dei diritti sociali"*, in *federalismi.it*, 2016, n.13.

⁵³ Sui differenti profili che intercettano il tema v. anche i contributi raccolti nel volume di E. Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.

⁵⁴ Sulla cittadinanza dell'Unione come "statuto d'integrazione sociale" già L. Azoulay, *Le citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale*, in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Parigi, 2010, 1 ss.

⁵⁵ Analogamente, di recente, anche G. Demuro, *I diritti sociali tra dimensione europea e identità costituzionale degli Stati*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, pp. 199 ss., il quale auspica il superamento del paradigma dei diritti sociali come diritti legati al territorio ed alla sovranità statale, in vista della "creazione di un meccanismo di *welfare* comune fondato sulla dignità umana come base dell'autonomia personale".

⁵⁶ Ne dà una compiuta descrizione, in particolare insistendo sul rafforzamento del metodo intergovernativo scaturito dal Trattato di Lisbona, S. Fabbrini, *The constitutional conundrum of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, Vol. 23, n. 1, 84 ss.

Per altri versi conviene – in fine, ma non per ultimo – notare che nella medesima occasione sarebbe possibile far refluire in apposite disposizioni costituzionali quel principio di “condizionalità economica” recentemente – e, probabilmente, illegittimamente⁵⁷ – adottato per subordinare al rispetto dei principi dello Stato di diritto l'erogazione dei finanziamenti europei agli Stati membri⁵⁸.

In tal modo, la redazione della Costituzione europea qui auspicata, al di là di altre considerazioni, si presterebbe altresì all'importante funzione di lasciar predisporre ulteriori, ormai indispensabili e certamente efficaci, meccanismi giuridici di protezione della *rule of law* e, più in generale, dell'intero patrimonio di valori e diritti fondamentali che per la UE rappresentano già, per così dire, il “nocciolo duro” del suo diritto costituzionale⁵⁹.

Adriana Ciancio

Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Catania
aciancio@lex.unict.it

⁵⁷ Per gli opportuni approfondimenti sull'argomento, cfr. E. Castorina, *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *federalismi.it*, 2020, n. 29.

⁵⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020.

⁵⁹ In tale ordine di idee A. Ciancio, *The European “Constitutional Core”, Key Tool for Further Integration*, in *Consultaonline*, 2020, Liber Amicorum per Pasquale Costanzo.