

17 novembre 2008

## Le riforme istituzionali nell'Unione europea dopo Lisbona: un equilibrio precario\*

di Maria Pia Iadicicco

### 1. Osservazioni preliminari e questioni di metodo

Nell'affrontare il tema dell'assetto istituzionale dell'Unione europea, la prima questione che si pone all'interprete è di natura eminentemente terminologica. Ci si può chiedere, infatti, se sia corretto o meno riferirsi a quel contesto con l'espressione "forma di governo".

Una prima ragione, apparentemente poco significativa, può contribuire a sconsigliare l'uso di tale locuzione: il Trattato firmato a Roma nell'ottobre del 2004, nonostante adottati (*rectius*, dichiarati di adottare) una Costituzione per l'Europa – e, dunque, investa complessivamente tanto il piano organizzativo, quanto quello assiologico – non si esprime nei termini anzidetti, ma il Titolo IV della Parte I, specificamente dedicato all'assetto organizzativo, si intitola «Istituzioni e organi dell'Unione».

Al di là di ciò, la ragione fondamentale che induce ad evitare il ricorso a categorie elaborate dalla dottrina in riferimento l'esperienza degli Stati-nazione, risiede nella consapevolezza che simili espressioni richiederebbero una decisiva e coerente presa di posizione riguardo al metodo più idoneo a descrivere e interpretare la peculiare esperienza del processo di integrazione europea.

Semplificando i termini di questa annosa questione, si può sostenere che a favore di un approccio di tipo 'costituzionalistico' militerebbero varie ragioni, prima fra tutte quella di 'trattare' un atto che assume il *nomen* di "Costituzione"<sup>[1]</sup> con gli strumenti tipici della scienza costituzionalistica. Del resto lo stesso Trattato costituzionale (ma prima ancora il Trattato UE), con varie espressioni che paiono sottendere ad una precisa opzione di metodo, dichiara che l'UE si fonda «sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani [...]. Questi valori sono comuni agli Stati» (art. I-2)<sup>[2]</sup>.

Tuttavia, pur volendo sorvolare sulle implicazioni più strettamente metodologiche scaturenti dal richiamo ai capisaldi dogmatici del costituzionalismo, non si può sottovalutare che un simile approccio rischia di condurre ad eccessivi irrigidimenti, rivelandosi poco conforme ad un sistema di organizzazione dei poteri connotato da forte dinamicità<sup>[3]</sup>.

Per questa ragione può sembrare più appropriato il ricorso a strumenti concettuali e analitici ‘nuovi’, specificamente modellati sull’esperienza sovranazionale e più consoni alla logica funzionale di un sistema di governo tutto improntato sul perseguimento dell’interesse comunitario. Eppure, anche questo approccio desta varie perplessità, fondamentalmente legate al rischio di dispersione della coerenza complessiva del sistema, alla carenza di sistematicità, alla difficoltà di distinguere al suo interno regole e regolarità[4].

Per non allargare oltremodo la speculazione attorno a questa complessa problematica – che richiederebbe ben più approfondite riflessioni – ci si può limitare a richiamare l’opportuna osservazione di un’attenta dottrina[5], la quale ha evidenziato che la divaricazione tra approccio costituzionalistico e metodo funzionale non dipende soltanto da diverse concezioni teoriche, ciascuna delle quali può risultare appropriata per certi aspetti, ma non pienamente o complessivamente appagante. Invero, quale che sia il metodo prescelto per lo studio della peculiare esperienza dell’integrazione europea, è difficile non avvertire un senso di confusione “reale”, più che teorica, difficilmente occultabile. Soprattutto da Maastricht in poi, nei trattati istitutivi si è fatto sovente richiamo a valori, principi e categorie proprie del costituzionalismo; particolarmente ricorrente è il rinvio alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, assunti quali principi generali dell’ordinamento comunitario.

L’errore – e di qui la confusione – è stato quello di immettere tali “elementi costituzionali” nei testi vigenti, senza procedere ad un opportuno adattamento del sistema complessivo[6]. Si è venuta così a creare una divaricazione tra le nuove enunciazioni testuali in tema di valori e principi fondanti e il quadro politico-istituzionale, rimasto sostanzialmente immutato e non pienamente conformato ai nuovi principi enunciati[7].

Per descrivere questo stato di cose, si potrebbe ricorrere a termini dal tono un po’ retorico come quelli di “mito e realtà”[8].

Nelle revisioni ai trattati istitutivi si richiamano spesso i “miti rassicuranti” del costituzionalismo, quasi come immagini evocative, le quali fungono da velo che confonde, ma non cela del tutto una diversa e non proprio rassicurante realtà politico-istituzionale[9]. Ricca di riferimenti a tali ‘miti’ è anche la Dichiarazione di Berlino[10], la quale – con l’intento di rilanciare il processo di integrazione dopo la brusca frenata determinata dall’esito negativo di alcuni procedimenti di ratifica del Trattato costituzionale –, da un lato, esprime tanti buoni e sacrosanti propositi, ma, dall’altro, sembra intenzionalmente omettere le difficoltà incontrate nella realizzazione degli stessi. Meno retorico e più obiettivo appare invece il monito lanciato dal Presidente della Repubblica G. Napolitano[11], il quale, nell’esprimere l’importanza dei richiami alla storia e all’idea d’Europa, ai suoi caratteri costitutivi e al suo profilo unitario, al fine di rafforzare l’autocoscienza europea, ammonisce altresì «a non cadere in una acritica mitizzazione della identità, della civiltà, della cultura europea [...] a non cancellare, nelle nostre ricostruzioni, le contraddizioni e le pagine buie della storia d’Europa; e a non oscurare mai le diversità, che costituiscono una ricchezza, e un dato insopprimibile, dell’Europa in quanto “una e plurale”».

Dunque, per quanto possa rivelarsi appagante e rassicurante il richiamo alle tradizioni costituzionali comuni, nell’esperienza europea, i “miti del costituzionalismo” non possono accettarsi in maniera acritica, facendo perdere di vista la realtà del contesto in cui si inseriscono. Ma, allo stesso tempo, se simili enunciazioni esistono – e per di più al livello più alto dell’ordinamento comunitario (nei trattati) – esse non possono essere trascurate invocandone l’inadeguatezza rispetto al contesto europeo.

Alle dichiarazioni sui principi fondanti l’ordinamento comunitario andrebbe conferita, oltre che una funzione descrittiva, una precisa funzione normativa, capace di orientare in modo univoco l’interpretazione delle disposizioni regolanti l’organizzazione del potere e tale da consentirne la prevalenza su altre possibili letture del sistema, che mal si concilierebbero con i principi enunciati[12].

Bisogna prendere onestamente atto dell'anzidetta divaricazione, desistendo dall'assumere tanto un atteggiamento di afideistica accettazione dei "miti rassicuranti" del costituzionalismo, quanto di acritica descrizione del funzionamento del sistema comunitario. È opportuno e più costruttivo tentare di analizzare la struttura-processo dell'UE nella sua connaturale dinamicità, tenuto conto dell'esigenza di superare le oramai palesi contraddizioni tra le enunciazioni di principio e l'attuale quadro politico-istituzionale e assumendo la consapevolezza che una tanto ardua impresa non può che richiedere tempi lunghi, metodi appropriati e può conoscere tanto fasi di stagnazione, quanto brusche ed eccessive accelerazioni.

## **2. Doveri di leale collaborazione e accordi interistituzionali**

Queste preliminari osservazioni, volutamente sintetiche, appaiono indispensabili per svolgere un'indagine sul concreto assetto dei poteri nell'Unione europea non limitata alla mera descrizione del suo funzionamento, ma spinta alla ricerca dei punti di congiunzione tra parte assiologica e parte organizzativa dei più recenti trattati.

Nella descrizione dell'assetto organizzativo dell'Unione, gli studi europeistici fanno sovente riferimento al principio dell'equilibrio istituzionale. In effetti, l'organizzazione dei poteri a livello europeo rispecchia l'equilibrio tra le due anime dell'Unione, quella sopranazionale (incarnata dal Parlamento europeo) e quella intergovernativa (Consigli), cui si aggiunge l'azione di un organo (Commissione) che per definizione persegue l'interesse comunitario[13].

Si tratta di una concezione abbastanza aderente alla realtà, ma non incontrovertibile, fosse solo per il fatto che non fotografa una struttura consolidata, ma piuttosto delinea un processo ancora in corso[14].

L'equilibrio istituzionale, assunto nella giurisprudenza della Corte di giustizia come tratto costitutivo dell'assetto dei poteri nell'Unione europea, come elemento essenziale per la stabilità e l'efficienza del sistema, implica una stretta collaborazione, piuttosto che una netta suddivisione dei compiti tra i vari organi[15]. Nell'impostazione del giudice comunitario, la compartecipazione all'esercizio delle competenze risulta più idonea, rispetto ad una rigida separazione, alla composizione dei diversi interessi di cui è portatrice ciascuna istituzione[16].

Ricorrentemente, quando si lamenta il *deficit* democratico dell'Unione europea, si sottolinea la mancata applicazione in quell'ordinamento del principio della separazione dei poteri, nonostante la lapidaria affermazione per cui l'Unione si fonda sul valore della democrazia.

È troppo noto, per essere qui ripreso, il dibattito sul *deficit* democratico, all'interno del quale si incontrano-scontrano tanto ragioni di favore, quanto di critica[17].

A ben vedere, nell'assetto istituzionale europeo non manca una distribuzione dei compiti tra i vari organi, che certo è tracciata dai trattati, piuttosto è carente una relazione tra funzione tipica e organo deputato a esercitarla. Vi è una commistione di funzioni che non è comparabile alle interferenze funzionali di alcuni sistemi nazionali di governo. Certo, è assente una separazione dei poteri di stampo continentale-montesquieviano in un'applicazione meccanicistica che, del resto, non è rintracciabile neppure negli odierni ordinamenti costituzionali degli Stati membri. Esiste invece una ripartizione nell'esercizio dei poteri pubblici che realizza una sorta di equilibrio istituzionale, in cui il confronto tra gli enti funziona come argine reciproco.

Se è vero, com'è vero, che «negli ordinamenti democratici [...] il potere deve essere necessariamente limitato e la via più efficace per limitare il potere è che il potere fermi il potere»[18], è possibile sostenere che l'ideale democratico è perseguito in Europa attraverso un sistema di attribuzioni e controlli reciproci tra i singoli poteri, mediante cioè una rete di *checks and balances*.

La maggiore attenzione dei trattati per il riparto verticale dei poteri – per di più attribuiti in termini finalistici – ha favorito la progressiva contrattualizzazione nell'esercizio delle competenze istituzionali, raramente cristallizzate nel testo delle revisioni ai trattati istitutivi, ma piuttosto affidate alla prassi delle relazioni interistituzionali e, al limite, formalizzate in atti atipici come gli accordi interistituzionali[19].

Come si accennava, l'equilibrio istituzionale implica la collaborazione tra le istituzioni comunitarie, ognuna delle quali gode di diversa legittimazione. Il dovere di leale collaborazione, espresso nell'art. 10 TCE riguardo alle relazioni tra Stati membri e UE, è stato esteso dalla giurisprudenza comunitaria anche ai rapporti tra le istituzioni, tenute a collaborare per il perseguimento degli obiettivi ivi fissati[20]. Gli accordi interistituzionali rappresentano proprio lo strumento interpretativo del principio di leale collaborazione tra le istituzioni.

Ma in questo assetto così delineato, mancano davvero le conflittualità?

Il dubbio è lecito, tenuto conto che l'elevato grado di indeterminatezza delle enunciazioni testuali dei trattati in merito ai rispettivi ruoli istituzionali implica che il mantenimento dell'equilibrio del sistema di governo sia in larga parte rimesso a meccanismi di collaborazione paritaria, ma non di meno possa determinarsi su rapporti "di forza". «Gli equilibri di fatto», che pur possono determinarsi tra poteri reciprocamente indipendenti, «si compongono secondo regole proprie, canoni di comportamento non ancora formalizzati in regole giuridiche, ma determinati secondo i condizionamenti dei reciproci rapporti di forza tra poteri»[21], espressioni di diverse istanze. I punti di equilibrio e le sfere di confine tra le varie attribuzioni sono dunque condizionati dalla effettiva forza politica che ciascuna istituzione è in grado di esprimere[22].

Ciò è tanto più evidente se si ripercorrono, per grandi linee, le vicende e le modalità attraverso le quali, nel corso degli anni, sono stati stipulati gli accordi interistituzionali. Quest'analisi ne evidenzia una caratteristica precipua: essi sono il frutto di veri e propri negoziati durante i quali le istituzioni "contrattano" le reciproche prerogative[23].

A tal riguardo, una recente dottrina[24] ha evidenziato l'esistenza di un «negoziato permanente», il quale, a ben vedere, troverebbe la propria ragion d'essere nell'esigenza di superare situazioni di contrasto: si pensi al Parlamento europeo, che ha progressivamente ottenuto concessioni rispetto alle proprie originarie prerogative, promettendo, in cambio, «pace istituzionale»[25]. Non di rado, infatti, l'Assemblea sovranazionale ha deliberatamente scelto il conflitto come strategia per negoziare un ruolo più significativo.

Probabilmente un limite di tale dinamico processo risiede nel fatto che l'accordo interistituzionale, «più che registrare l'esistente, contiene *regole*, prive ancora di una corrispondente *regolarità*»[26]; in altre parole, l'accordo recepisce il compromesso raggiunto a seguito delle trattative, ma la forza delle regole ivi fissate è fondamentalmente rimessa alla volontà delle istituzioni che vi hanno dato vita. Per questa ragione, permangono in dottrina molti dubbi circa il valore di tali atti[27] e, in particolare, sulla possibile giustiziabilità da parte della Corte di giustizia della violazione di detti accordi[28].

### **3. Il dibattito sull'assetto istituzionale nel più recente periodo**

A fronte di un simile contesto, possono facilmente intuirsi le ragioni sottese all'ampio mandato conferito a Laeken alla "Convenzione sul futuro dell'Europa", incaricata, tra l'altro, di elaborare soluzioni adeguate alla definizione di un quadro istituzionale più chiaro.

Tra i vari obiettivi perseguiti dalla Convenzione vi era quello di formalizzare e, di conseguenza, regolare, i rapporti di forza tra i diversi attori dello scenario europeo, di realizzare quella che Martines[29] chiamava «la razionalizzazione dei poteri». vale a dire la configurazione dell'effettiva

sostanza delle forze politiche negli istituti e nelle regole della Costituzione.

A tal fine, la Convenzione riteneva indispensabile introdurre, nello scenario europeo, il principio di separazione dei poteri, ma non già in vista del superamento del principio dell'equilibrio istituzionale, quanto piuttosto per consentirne una reinterpretazione, funzionale al superamento dei ricorrenti casi di duplicazione e dispersione dei poteri e delle rispettive responsabilità[30]. L'obiettivo era ambizioso in quanto volto a superare la divaricazione tra le enunciazioni sui principi e valori fondanti, da un lato, e assetto istituzionale, dall'altro. Un'opera di razionalizzazione che andava, dunque, ben oltre la semplificazione dei compromessi sedimentatisi in via di fatto nel corso degli anni tra le istituzioni[31].

A fronte del difficile dilemma di conciliare, allo stesso tempo, la democrazia e l'efficienza del sistema comunitario, i convenzionali avevano ben chiaro che le maggiori difficoltà sarebbero discese dalla configurazione di un sistema in cui fossero garantite forme di partecipazione dell'elettorato all'assunzione delle decisioni politiche e che a queste ultime potessero corrispondere precise responsabilità.

Nonostante i buoni propositi, gli esiti del dibattito hanno assunto un carattere fortemente autoreferenziale. Il confronto tra le diverse anime dell'UE, realizzatosi nella sede della Convenzione, è stato animato da uno spirito realmente fattivo, teso al raggiungimento di un necessario compromesso tra le parti. Diversamente, quel poco che è trapelato dalle varie riunioni delle CIG ha evidenziato come il dibattito si fosse concentrato più sui meccanismi di potere interni agli esistenti apparati, che sulle reali prospettive di una riforma complessiva, autenticamente 'costituente' di un sistema in cui fosse chiaro il rapporto di strumentalità tra valori e quadro istituzionale.

Il tentativo di semplificazione dei trattati, del quadro istituzionale e normativo ha posto in luce i deludenti caratteri di un ordinamento eccessivamente complicato, altamente compromissorio, produttore di processi politici in cui sovente le responsabilità svaniscono con evidente discapito dei principi basilari della democrazia. Ne è scaturito un testo di Trattato costituzionale sovraccarico, prolisso ed illeggibile.

L'arresto del "processo costituente", determinato dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale, ha ulteriormente alimentato la confusione. Posti di fronte al bivio del mantenimento dello *status quo ante* oppure del recupero delle principali innovazioni del Trattato di Roma del 2004, gli Stati membri hanno optato per la seconda soluzione, pur dichiarando esplicitamente di abbandonare la prospettiva costituente e decidendo così di ricorrere nuovamente alla tecnica della novellazione dei trattati vigenti[32].

In questa delicata fase storica, in attesa della ratifica del trattato di riforma, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, le tante ragioni che inducevano a dubitare sulla reale natura 'costituzionale' del Trattato di Roma del 2004 possono essere, per il momento, messe da parte[33], per lasciare spazio ad una valutazione sui contenuti innovativi immessi nei trattati istitutivi (che ricalcano, quasi pedissequamente, le novità già previste nel Trattato costituzionale). È indubitabile, però, che sotto il profilo formale la tecnica della revisione dei trattati vigenti ha finito per complicare ulteriormente il già problematico quadro di riferimento, rendendo ancor più ardua la razionalizzazione del sistema complessivo[34]. Ma ciò che più conta è che, sul versante propriamente sostanziale, la distanza tra le enunciazioni sui valori e gli obiettivi dell'UE e il sistema istituzionale, lungi dal ridursi, resta tale o, addirittura, si dilata a causa delle persistenti lacune e delle ambiguità di alcuni nuovi disposti introdotti dal Trattato di Lisbona.

Nel riformato quadro istituzionale permangono, infatti, aspetti problematici, tanto riguardo alla configurazione e al ruolo di ciascuna istituzione, quanto in merito all'equilibrio complessivo del sistema.

#### **4. Le prospettive di parlamentarizzazione del sistema di governo dell'Unione e il nodo della rappresentanza politica**

Nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento comunitario, la dottrina ha più volte messo in luce alcune prospettive di parlamentarizzazione, evidenziando, in particolare, il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo all'interno del sistema[35]. Da più parti si sostiene che il Trattato costituzionale e, dunque, anche quello di Lisbona avrebbero contribuito significativamente a questo processo[36], pur non riducendo soltanto nella democrazia rappresentativa la fonte di legittimazione dell'Unione europea[37]. L'impostazione sembra corretta, in quanto scaturita da una realistica considerazione del generale stato di crisi in cui versano gli odierni ordinamenti giuridici fondati sulla rappresentanza politica[38], con l'aggravante, nel sistema *de qua*, della difficile configurazione di un vero e proprio rapporto di rappresentanza politica. Ma, a ben vedere, proprio su quest'ultimo aspetto si appunta il limite di fondo della prospettiva di parlamentarizzazione dell'Unione europea, giacchè - pur senza voler entrare nel merito dei complessi sistemi di democrazia partecipativa previsti nell'ordinamento comunitario - all'interno del sistema persistono forti contraddizioni riguardo al classico circuito della rappresentanza elettiva.

Né il testo del Trattato costituzionale, né quello di Lisbona forniscono soluzioni soddisfacenti ai problemi connessi alla composizione dell'istituzione parlamentare e al suo *iter* formativo, specie riguardo alla carenza di un sistema elettorale unico; ma, probabilmente, la mancata formalizzazione di un sistema elettorale unico nel Trattato costituzionale ha rappresentato, più che una svista, una precisa scelta, mossa dall'intento di non cristallizzare una simile disciplina nella sede *costituzionale*, ritenuta la meno appropriata[39].

Pur prevedendo che «Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione»[40] e non più dei popoli degli Stati, né il Trattato costituzionale, né quello di Lisbona[41] affrontano la delicata questione della distribuzione dei seggi tra gli Stati membri, rinviandola, anzi, alla sede meno appropriata: una decisione all'unanimità del Consiglio europeo, seppur adottata su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo. Dunque, la definizione di questo cruciale aspetto è rimessa proprio alla volontà dell'istituzione antagonista del Parlamento europeo. Il Consiglio europeo in questo suo delicato compito è però tenuto a rispettare alcuni limiti fissati nel trattato: il numero complessivo dei parlamentari (750), il rapporto di proporzionalità con la popolazione degli Stati membri e il numero minimo (6) e massimo (96) di seggi attribuiti a ciascuno Stato. A quest'ultimo riguardo non è neppure chiaro se sia stato superato o meno l'erroneo criterio fino ad oggi utilizzato, ovvero la scelta di attribuire a ogni Stato membro un numero minimo di seggi, prescindendo dal numero di residenti; ciò, infatti, depotenzia la portata sopranazionale della disciplina sull'elettorato basata, com'è noto, sul criterio della residenza e non su quello della cittadinanza[42].

Riguardo alla determinazione del procedimento elettorale, l'art. 190 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (come riformulato dal Trattato di Lisbona) rinvia ancora una volta ad una deliberazione unanime del Consiglio europeo, lasciando aperta l'alternativa tra la previsione di una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o la semplice determinazione di principi comuni. Dette disposizioni, adottate su proposta e previa approvazione del Parlamento europeo sono poi sottoposte all'approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali[43].

Sebbene le lacune anzidette finiscano per incidere sulla reale conformazione dell'istituzione parlamentare, la questione di fondo - rispetto alla quale ben poche novità si rinvergono nei recenti trattati - risiede nel ruolo effettivamente ricoperto dal Parlamento europeo nel complessivo assetto istituzionale.

La qualifica di 'colegislatore', che oramai appartiene all'istituzione parlamentare[44], non consente, infatti, di superare il *gap* di democraticità che l'affligge; né tantomeno la denominazione di 'legge' - che, per espressa disposizione del Trattato costituzionale, avrebbe dovuto contraddistinguere gli atti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio mediante il procedimento di codecisione - sarebbe valsa

a qualificare quella fonte come risultante di un percorso di integrazione politica, di sintesi degli interessi del popolo europeo e degli Stati membri. Infatti, il *nomen* “legge” attribuito a determinate fonti comunitarie assumeva un carattere eminentemente simbolico, non essendo supportato e giustificato dalla precisa definizione del ruolo di tale fonte e delle istituzioni deputate ad adottarle, con l’effetto – ben più grave di qualsiasi imprecisione definitoria – di non consentire la piena conformazione dell’ordinamento comunitario agli ideali del costituzionalismo, specie sul versante della determinazione e garanzia delle situazioni giuridiche soggettive[45]. Non a caso, nell’operazione di “bonifica” da qualsiasi riferimento “costituzionale” operata dal Trattato di Lisbona, la denominazione “legge europea” è stata soppressa a favore del mantenimento della precedente nomenclatura degli atti giuridici dell’Unione, evidenziando, in tal modo, come la qualificazione di una fonte, pur identica nella sostanza, avrebbe rivestito un preciso significato simbolico o, per ritornare alla nostra metafora iniziale, “mitico”.

Sul versante comunitario, il collegamento tra Parlamento europeo e popolo che lo elegge non è sufficientemente supportato dall’azione di organismi intermedi – primi fra tutti, i partiti politici – che valgano a conferire un significato realmente democratico alle decisioni assunte in sede parlamentare. Queste ultime si risolvono spesso in scelte di compromesso, raggiunte mediante il confronto, non già tra le parti politiche presenti nell’Assemblea parlamentare, quanto, piuttosto, tra le forze portatrici di diversi interessi *nazionali*, certamente incarnati nelle parti che compongono il Consiglio, ma non del tutto assenti nell’istituzione parlamentare[46]. La comune volontà di minimizzare il conflitto – anche in vista di una solerte e corretta attuazione nazionale delle fonti comunitarie – spinge alla ricerca di ampie convergenze mediante la negoziazione sui contenuti normativi, fin dal momento propedeutico alla deliberazione dell’atto legislativo, ovvero nella fase dell’iniziativa legislativa affidata alla Commissione europea[47].

Nonostante la previsione dell’art. 8A, co.4, TFUE – in forza del quale i «partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza *politica* europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell’Unione»[48] – non può dirsi che, al momento, i gruppi parlamentari europei siano in grado di favorire la creazione di un circuito democratico modernamente inteso[49].

Il forte consociativismo che impera nei lavori del Parlamento europeo è stato favorito dal funzionamento dei meccanismi decisionali della cooperazione e della codecisione, i quali, richiedendo il voto a maggioranza assoluta del Parlamento per respingere o emendare la posizione del Consiglio, sollecitano la ricerca del consenso, finendo così per minimalizzare o cancellare i punti di vista alternativi presenti nelle parti dell’Assemblea.

In definitiva, i pur significativi sforzi finora compiuti in vista del rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo non hanno condotto al riconoscimento a quell’istituzione delle tipiche prerogative di un’Assemblea legislativa, ma ne hanno piuttosto accresciuto il potere negoziale nei confronti del Consiglio[50].

Diversamente da quanto sinora criticamente osservato, possono avanzarsi considerazioni sostanzialmente positive riguardo alla formalizzazione dei rapporti tra istituzioni europee e Parlamenti nazionali. A tal proposito, è opportuno sottolineare che il Trattato di Lisbona ha introdotto ulteriori innovazioni rispetto a quanto previsto nel Trattato costituzionale, forse nella consapevolezza della essenzialità del ruolo dei Parlamenti nazionali nello scenario comunitario[51]. È vero, infatti, che la partecipazione di questi ultimi alla vita democratica dell’Unione non può da sola superare i persistenti limiti strutturali e funzionali del Parlamento europeo, ma ciò che emerge in maniera incontrovertibile dalla recente esperienza è che la concreta configurazione dell’assetto dei poteri nell’Unione europea non può prescindere dalla considerazione delle relazioni con le istituzioni nazionali, *in primis*, con le Assemblee elettive[52].

## **5. I rapporti tra Parlamento europeo e Commissione**

Le discrepanze prima rilevate tra affermazioni di principio e modello istituzionale concretamente tratteggiato dai trattati possono rinvenirsi anche dall'attenta osservazione del ruolo rivestito dalla Commissione. A tal proposito il Trattato di Lisbona, pur ribadendo l'indipendenza e l'imparzialità di questa istituzione, prevede ancora un meccanismo di composizione fondato sul criterio "un commissario per Stato". Si tratta, comunque, di un regime transitorio, in quanto, a partire dal 2014, la Commissione comprenderà un numero di membri corrispondente ai 2/3 del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero. La previsione di questa deroga (già contemplata del Trattato costituzionale) costituisce null'altro che la concretizzazione di un continuo impegno da parte degli Stati membri nell'individuazione di idonei meccanismi compensativi alla perdita del proprio commissario. Tra questi rientrano non solo il potere del Consiglio europeo di decidere sulla composizione della Commissione, ma anche i maggiori poteri attribuiti agli Stati membri nel procedimento di formazione dell'organo. Inoltre, altri meccanismi compensativi investono non tanto direttamente la Commissione, ma il sistema istituzionale complessivo: gli estenuanti dibattiti accesi in seno alla CIG del 2004 riguardo alla riponderazione dei voti nel Consiglio e alla ripartizione di seggi nel Parlamento europeo possono essere letti *anche* quali tentativi di un recupero di spazi a fronte della perdita del "proprio" commissario[53].

Atteso che sono pur sempre gli Stati membri a proporre i commissari, la dichiarazione della loro indipendenza appare un po' retorica; in effetti, se tale scelta è davvero effettuata nell'interesse comunitario, e non nazionale, è condizione verificabile soltanto *ex post*, nel momento dell'effettivo esercizio delle funzioni spettanti alla Commissione[54].

La credibilità dell'indipendenza dei commissari dipende più che dalla loro procedura di nomina, dalla capacità che manifesteranno nel perseguire l'interesse comunitario, «il che non comporta che essi debbano necessariamente "tagliare i ponti" con la madre patria. I commissari rappresentano punti di contatto privilegiati non solo per i Governi, ma anche per le amministrazioni e i gruppi di interesse, il che consente di convogliare nel collegio una specifica sensibilità nazionale»[55].

I rilevanti poteri che gli Stati membri conservano nel procedimento di formazione della Commissione sono in parte riequilibrati, a favore dell'istanza sopranazionale, attraverso il voto di approvazione del Parlamento europeo. Si tratterebbe, per alcuni[56], di un embrione di mozione di fiducia espressa dal Parlamento nei confronti della Commissione. Il rinnovato procedimento di nomina sembrerebbe deporre in tal senso, anche se permangono alcuni dubbi riguardo al significato da conferire ai nuovi termini utilizzati: il Consiglio europeo non *designa* più il Presidente della Commissione, ma lo *propone* (deliberando a maggioranza qualificata) tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo; quest'ultimo, a sua volta, non *approva* il Presidente proposto dal Consiglio, ma lo *elegge* a maggioranza assoluta. La scelta dei commissari è poi rimessa al Consiglio e al Presidente eletto, i quali dovranno tener conto delle proposte avanzate dagli Stati membri. L'intero collegio è sottoposto al voto di approvazione del Parlamento europeo ed infine nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio.

Se presumibilmente, nel nuovo procedimento di formazione della Commissione, si può scorgere un'accentuazione del ruolo parlamentare nella scelta del Presidente, visto che è da esso eletto, è fuori discussione, invece, che il voto di approvazione del Parlamento sul collegio si attegga a procedura di gradimento[57] e non già a voto di fiducia; quest'ultimo, infatti, «opera come meccanismo di investitura dei poteri e non come modulo di predisposizione all'organo»[58], laddove, invece, nel caso della Commissione, l'investitura è operata dal Consiglio e non già dal Parlamento europeo [59].

È chiaro poi che il voto di approvazione dell'Assemblea sovranazionale non può avere ad oggetto un preciso programma politico predisposto dalla Commissione[60], ma, secondo alcuni[61], esso esprimerebbe un consenso sulla qualità di indipendenza dei soggetti verso cui si rivolge. Tuttavia, questa ricostruzione non tiene in debito conto quanto si accennava poc'anzi, e cioè che l'effettiva indipendenza

dei commissari dai rispetti Stati di provenienza può essere accertata soltanto *ex post*, mentre è difficile immaginare che una simile valutazione possa condursi “in astratto” al momento del voto parlamentare.

Non si può negare comunque che, a tutt’oggi, il Parlamento europeo abbia assunto un ruolo più pregnante nei procedimenti di nomina delle ultime due Commissioni: nei riguardi della Commissione Prodi il voto del Parlamento europeo è stato in grado di imporre determinati comportamenti istituzionali; nella vicenda Barroso, inoltre, l’attento *screening* cui sono stati sottoposti i candidati commissari si è concluso negativamente per alcuni di loro, inducendo di conseguenza il Presidente a sostituirli[62]. Il Parlamento europeo ha dunque rafforzato la propria posizione nel procedimento formativo della Commissione, ma ciò non significa che il voto di approvazione costituisca l’atto con cui si instaura un rapporto fiduciario tra le due istituzioni.

Né tantomeno si può sostenere che la mozione di censura, votata a maggioranza dei 2/3 dei voti espressi e a maggioranza assoluta dei parlamentari europei, possa atteggiarsi a voto di sfiducia. Tale mozione esprime piuttosto una contrapposizione istituzionale tra due organi intesi nel loro complesso, non potendosi viceversa configurare quale strumento di garanzia delle minoranze parlamentari, che difficilmente potrebbero da sole determinare le dimissioni della Commissione a causa dell’elevata maggioranza richiesta per il voto di censura[63].

Più pregnante appare, invece, il ricorso da parte del Parlamento europeo ai poteri di controllo sulla Commissione nell’ambito della procedura di discarico[64]. In effetti, nel 1999, le dimissioni della Commissione Santer furono indotte dall’uso combinato, da parte del Parlamento europeo, del controllo di bilancio e della minaccia di ricorso alla mozione di censura[65].

In generale, il rafforzamento del rapporto Parlamento-Commissione appare sollecitato, più che da ragioni di democraticità, dai rilevanti vantaggi che ne discenderebbero per entrambe le istituzioni a discapito dell’istanza intergovernativa: nei riguardi della Commissione, esso varrebbe a conferirle una maggiore legittimazione politica, oltre che tecnica; il Parlamento europeo, dal suo canto, potrebbe in virtù di ciò vantare una più forte influenza sul potere di iniziativa normativa, che resta riservato alla Commissione.

La prospettiva della parlamentarizzazione presta tuttavia il fianco ad un’obiezione di fondo, difficilmente superabile e chiaramente evocativa del nodo gordiano del processo: ammesso che si possa configurare un vero e proprio rapporto fiduciario tra Parlamento europeo e Commissione, resta pur sempre il fatto che il Parlamento non è un’istituzione realmente rappresentativa del popolo europeo e la Commissione non è il governo dell’Unione[66].

## **6. Il rafforzamento del sistema dei Consigli**

Oltre alla (presunta) parlamentarizzazione della cd. “forma di governo dell’Unione”, nei più recenti trattati è possibile scorgere un’ulteriore e ben più salda prospettiva: il rafforzamento del sistema dei Consigli. Si tratta di una tendenza che ha radici profonde e che si muove lungo orizzonti ben diversi da quelli della parlamentarizzazione e di gran lunga più preoccupanti, in quanto presenta non poche affinità con la crescente propensione alla personalizzazione della politica largamente diffusa in alcuni Stati membri[67].

Il Trattato di Lisbona, sulla scia del processo di istituzionalizzazione avviato con l’Atto Unico e proseguito con il trattato di Maastricht, include il Consiglio europeo tra le istituzioni dell’Unione e ne ribadisce il ruolo di impulso e di definizione degli orientamenti politici generali. Questo organo nato dalla prassi ha assunto, a partire dal processo di creazione della moneta unica, un ruolo sempre più significativo, che è andato ben oltre l’impulso allo sviluppo dell’UE. Ciò ha determinato un cortocircuito nell’equilibrio istituzionale, o meglio, tra la dimensione sopranazionale e quella intergovernativa, in

quanto ha comportato un progressivo ridimensionamento del sistema decisionale comunitario e una riduzione della sfera di controllo della Corte di Giustizia. Per questa ragione, il Trattato di Lisbona si è preoccupato di specificare che il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative[68], ma, allo stesso tempo, prevede che gli atti adottati da quell'istituzione, destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi, possano essere sottoposti al controllo di legittimità della Corte di Giustizia[69]. Tale prospettiva denota un'anomalia sulla posizione del Consiglio europeo nel quadro istituzionale: se, infatti, tale organo deve limitarsi ad esercitare un ruolo di impulso e coordinamento delle politiche generali, la Corte di Giustizia sarebbe chiamata ad operare un difficile controllo su atti aventi natura squisitamente politica[70].

A ben vedere, nonostante la chiara enunciazione per cui il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative, permane, anche dopo la riforma di Lisbona, la tendenza a deferire ad esso questioni puntuali e spesso estranee alle sue attribuzioni, che concorrono a trasformare quest'organo di impulso politico in un'istanza di appello per la soluzione di questioni non risolte nelle opportune sedi istituzionali[71]. Ne costituisce un esempio, nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, il meccanismo di *emergency brake*, in base al quale qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva incida su aspetti fondamentali del suo ordinamento giudiziario penale, può chiedere che il Consiglio sia investito della questione[72].

Nella continua ricerca di equilibrio tra spinte sopranazionali e rigurgiti intergovernativi, l'ago della bilancia sembra pendere ancora a favore di questa seconda istanza, in quanto il Consiglio europeo è la sede ove gli Stati membri decidono i tempi, le cadenze, il ritmo dell'esercizio concertato della sovranità deferita da ciascuno di essi all'Unione[73]. Ad ulteriore riprova di ciò, un'autorevole dottrina[74] ricorda che il Consiglio europeo «dispone di una prosecuzione istituzionale nel Consiglio dei ministri dall'analoga derivazione e composizione ma con competenze adeguate per declinare la sovranità in atti efficaci e cogenti».

In effetti, anche su questo versante, quello del Consiglio dei ministri (denominato semplicemente "Consiglio"[75]), persistono lacune e contraddizioni di non poco conto, sebbene sia certamente da accogliere con favore la quasi completa parificazione di quest'organo con il Parlamento europeo nell'esercizio della funzione legislativa e la garanzia della pubblicità delle sedute.

A ben vedere, il Consiglio è l'istituzione che, più di ogni altra, ha visto ridotte le proprie prospettive di riforma rispetto a quanto, in un primo tempo, ipotizzato dalla Convenzione europea. Ma quella che potrebbe sembrare una sconfitta, un'occasione persa, si rivela ad un'attenta considerazione come un vero e proprio successo, una vittoria degli artefici delle riforme, di quelle concretizzate e di quelle mancate, senza contare che, non a caso, i rappresentanti dei governi degli Stati membri, oltre a negoziare le riforme dei trattati, rivestono quotidianamente il ruolo di componenti dei Consigli. A riprova di ciò, possono essere richiamati e valutati gli esiti del dibattito che ha interessato due fondamentali questioni istituzionali: la formalizzazione di stabili composizioni consiliari e il sistema di voto all'interno del Consiglio.

Sul primo punto, la proposta avanzata dalla Convenzione di istituire una specifica e stabile formazione consiliare (il Consiglio legislativo o Consiglio affari legislativi), che condividesse assieme al Parlamento europeo la funzione legislativa, è penosamente naufragata già nelle prime riunioni della CIG per l'approvazione del Trattato costituzionale, di fronte alle resistenze degli Stati membri. Questi ultimi hanno ritenuto più opportuno mantenere l'attuale sistema delle formazioni variabili in cui ciascun ministro, nel rispettivo settore di competenza, assurge a legislatore in sede europea[76].

Quanto al sistema di voto in seno alle varie formazioni del Consiglio, la portata innovativa della nuova regola della maggioranza qualificata è ridimensionata sia dalla previsione di puntuali eccezioni[77], sia, e soprattutto, dai criteri per la determinazione di tale maggioranza. Su quest'ultimo aspetto, il duro

scontro tra gli Stati membri ha manifestato in maniera inequivocabile come la vera preoccupazione degli stessi fosse non tanto la predisposizione di un sistema più semplice, né tantomeno più democratico, quanto unicamente quello di preservare o guadagnare un maggior peso nelle deliberazioni collegiali. Ed infatti, da un lato, gli Stati piccoli (*rectius*, meno popolosi) hanno tentato di difendere il sistema della ponderazione dei voti regolato dal Trattato di Nizza, che riconosce loro un numero di voti di poco inferiore a quello dei Paesi più popolosi; dall'altro, gli Stati grandi hanno tentato di recuperare il peso perso a seguito delle successive riponderazioni attraverso la fissazione di un criterio di voto che tenesse conto della consistenza democratica[78].

Il compromesso raggiunto con il criterio della doppia maggioranza (degli Stati membri e della popolazione)[79], assistito dalla previsione di una “minoranza di blocco”, potrebbe, in effetti, accontentare gli uni e gli altri, anche se la concreta efficacia di questo nuovo sistema di voto non potrà che essere verificata al momento della sua applicazione, rinviata, addirittura, al 2014.

Al di là delle contorte vicende che hanno animato il dibattito sul meccanismo di voto del Consiglio, ciò che si intende sottolineare, a tal riguardo, è che la scelta finale, lungi dall'essere stata calibrata sulle dichiarazioni di principio e sul sistema dei valori ai quali l'UE dichiara di ispirarsi, è stata sostanzialmente confezionata per contenere i rapporti di forza tra gli Stati membri[80]. In effetti, se si fosse prestata più attenzione al carattere rappresentativo degli *Stati membri* rivestito dal Consiglio (e ribadito all'art. 8A, co. 2, del TFUE[81]), non vi sarebbe stata alcuna ragione per insistere sulla introduzione di un criterio demografico, atteso che quell'istituzione non deve rappresentare la popolazione, ma gli Stati nazionali. È probabile allora che il riferimento alla popolazione, oltre che al numero degli Stati, per la determinazione tanto della maggioranza qualificata, quanto della minoranza di blocco, sia in realtà frutto «di uno scetticismo di fondo circa la possibilità di affidare interamente al Parlamento europeo la rappresentanza dei cittadini europei e lasciare al Consiglio quella degli Stati»[82].

## **7. Qualche osservazione conclusiva sul metodo delle riforme istituzionali in Europa**

Le osservazioni critiche qui avanzate al nuovo assetto istituzionale europeo potrebbero indurre a ritenere che gli esiti negativi dei referendum svolti prima in Francia e in Olanda (sul Trattato costituzionale) e poi in Irlanda (sul Trattato di Lisbona) debbano essere ricondotti alle contraddizioni e alle lacune dei trattati di riforma. Ma una simile conclusione sarebbe troppo semplicistica. A ben vedere, gli esiti dei procedimenti di ratifica (non soltanto di quelli che hanno visto la partecipazione delle popolazioni interessate) costituiscono la risultante di valutazioni molto più ampie e complesse che, probabilmente, sono addirittura indipendenti dal contenuto dell'atto da ratificare.

Senza alcuna pretesa di voler risalire alle cause prime di queste vicende, ma al solo scopo di immaginare qualche prospettiva di ripresa del processo di integrazione europea, è opportuno spendere qualche considerazione in merito al ‘metodo’ delle riforme istituzionali nell'UE.

Se l'obiettivo perseguito nella fase “costituente europea” era quello di formalizzare e regolare i rapporti di forza tra i diversi attori nello scenario europeo, per renderli più conformi alle enunciazioni sui principi fondanti, può sorgere il dubbio che esso sia fundamentalmente fallito proprio a causa della scarsa chiarezza circa i principi e valori che connotano l'esperienza comunitaria e dai quali prende forma una coerente organizzazione istituzionale. Pur non sottovalutando le peculiarità e l'unicità di questo processo, che mette a dura prova qualsiasi precostituita categoria ermeneutica prima sperimentata, desta stupore il fatto che di fronte alle continue “professioni di fede” per i valori del costituzionalismo stia tanta riluttanza nel “passare all'azione”.

Un briciolo di malizia porta a pensare che, tutto sommato, questo stato di cose, per quanto soventemente e ufficialmente criticato, piace ai “Signori dei trattati”, ai veri artefici delle negoziazioni e delle riforme,

i Governi, che a livello europeo guadagnano ancora più spazio di quanto oramai incessantemente e sempre più liberamente viene loro concesso negli ordinamenti nazionali.

L'esperienza della CIG del 2004, che ha approvato il Trattato costituzionale, avrebbe dovuto dimostrare che la "razionalizzazione" dell'assetto istituzionale difficilmente può realizzarsi compiutamente nell'ambito delle Conferenze intergovernative[83]. Se nella Convenzione europea le istanze delle varie parti che la componevano avevano tentato faticosamente un compromesso[84], questo è stato rotto a vantaggio dell'istanza intergovernativa nella successiva Conferenza.

Alla luce di tale esperienza, sarebbe stata più realistica la prospettiva di un progressivo e graduale assestamento del quadro istituzionale, alimentato dalla prassi dei rapporti tra le sue diverse componenti, dove, senza spinte eccessive e brusche frenate, si sarebbe potuto riavviare un confronto più aperto, equilibrato e meno sottoposto all' "ansia di risultato".

La paura per il protrarsi della situazione di stallo determinata dalla mancata ratifica del Trattato costituzionale ha invece spinto alla riapertura dei negoziati per l'approvazione di un trattato di riforma che, tutto sommato, continua a perpetuare le contraddizioni di fondo del Trattato costituzionale, pur rinunciando (coerentemente) a qualsiasi riferimento che potesse evocare la formalizzazione di un assetto costituzionale.

Una simile scelta si presta a distinte valutazioni: da un lato, l'abbandono della prospettiva costituente può essere letta come un passo obbligato, alla luce dell'esplicito rifiuto di un atto così espressamente qualificato, anche se, è bene ribadire che il "no" francese e olandese alla ratifica del trattato di Roma del 2004 non può declinarsi unicamente nei termini di rifiuto della "Costituzione europea"[85]. Allo stesso tempo, però, va riconosciuto che il percorso imboccato a Lisbona ha richiesto un vero e proprio "atto di coraggio". Non si può sottovalutare, infatti, il forte impatto simbolico che l'approvazione della Costituzione europea avrebbe portato con sé: la sola evocazione di quest'atto costituzionale, dichiaratamente modellato su valori e principi comuni agli Stati membri, avrebbe contribuito a rafforzare la convinzione di molti sulla piena conformità dell'UE all'esperienza del moderno costituzionalismo[86]. Per ritornare alla nostra metafora iniziale, la rappresentazione 'mitica' dell'ordinamento europeo si sarebbe sovrapposta ad una ben diversa realtà, i cui contorni sarebbero apparsi sempre più sfumati.

L'abbandono del progetto costituente rappresenta, dunque e a nostro avviso, una scelta coraggiosa e coerente, velata tuttavia da un'ipocrisia di fondo: ancora una volta l'ansia di risultato ha finito per prevalere su una concreta considerazione delle ragioni di stallo dell'integrazione europea; ancora una volta le istanze nazionalistiche, di cui sono intrise le conferenze intergovernative, hanno spinto alla ricerca di puntali situazioni di compromesso, difficilmente armonizzabili all'interno di un coerente disegno complessivo di riforma. Il salvataggio della sostanza del Trattato costituzionale, modificato nella sola veste formale o definitiva, sembra non tenere conto dei limiti sostanziali di quel testo e del significato del voto contrario espresso in Francia e Olanda; così come la coraggiosa operazione di "bonifica" di simboli evocativi di un assetto costituzionale non è da sola sufficiente a consentire la razionalizzazione del sistema.

La complessità del Trattato di Lisbona, la sua assoluta carenza di intelligibilità – aggravata dalla immensa mole di dichiarazioni e protocolli allegati, recanti precisazioni e deroghe – la permanenza di un forte divario tra affermazioni di principio e modalità di funzionamento delle istituzioni europee costituiscono, nel loro insieme, la fedele riproduzione di una confusione reale che neppure la carica simbolica del Trattato costituzionale avrebbe potuto efficacemente occultare.

Certo, si può sostenere che il Trattato di Lisbona rappresenti soltanto una tappa in vista di una più precisa e progressiva definizione del quadro istituzionale europeo, ma è evidente che ciò sarà possibile

soltanto nel momento in cui si maturerà una precisa consapevolezza sugli obiettivi da perseguire.

Il delicato equilibrio istituzionale scaturente dal trattato di riforma sarà certamente ancora influenzato dai rapporti di forza tra le varie istituzioni, le quali attraverso un continuo (e paritario?) negoziato tenderanno di assicurare maggiore efficacia al sistema di governo. È difficile, però, immaginare che, allo stato attuale delle riforme istituzionali, in Europa possa pienamente realizzarsi il principio democratico e, con esso, la promozione e l'effettività dei diritti e del principio di eguaglianza sostanziale, e cioè le grandi conquiste del costituzionalismo europeo del dopoguerra.

Il rischio reale è allora che l'assetto ora tracciato dal Trattato di Lisbona possa contribuire ad irrigidire gli inadeguati equilibri del presente, perpetuando la prevalenza di istanze nazionalistiche, poco attente e propense a cedere quote di potere a favore di istituzioni sopranazionali realmente aperte alla partecipazione attiva dei cittadini europei<sup>[87]</sup>.

Non sorprende, dunque, che anche il recente tentativo di riforma dell'ordinamento comunitario abbia trovato degli ostacoli, laddove essi si sono potuti efficacemente esprimere: la depurazione da inappropriati riferimenti costituzionali, per quanto coerente e necessaria, non è da sola sufficiente per superare le contraddizioni e i dubbi che aleggiavano attorno alla prospettiva di un'Unione politica più forte, legittimata dal consenso popolare e attenta ai bisogni e alle ispirazioni del cittadino europeo.

È inutile e sarebbe superfluo in questa sede rimarcare l'opportunità, oltre che la necessità, di perseguire seriamente, opportunamente ed efficacemente tale obiettivo; va tuttavia ribadito che una coerente riforma delle istituzioni europee non può che passare attraverso la decisiva e piena maturazione del percorso da intraprendere in vista di precisi obiettivi.

Le vicende che negli anni più recenti hanno animato il processo di integrazione europea manifestano un sempre più forte, ma silente allontanamento dell'Unione europea dalle dinamiche di una democrazia rappresentativa, partecipativa e responsabile. Che dietro tutto ciò si celi una forte crisi di consenso nei confronti dell'Unione è facilmente intuibile; ma è altrettanto chiaro che il semplice richiamo ai valori e alle tradizioni costituzionali agli Stati membri non è più sufficiente a superare le molte contraddizioni del sistema di articolazione dei poteri. È allora quanto mai opportuno che il dibattito sulle riforme istituzionali nell'UE riprenda le mosse da una matura riflessione sugli obiettivi dell'integrazione, sulla possibilità di conseguire il consenso dei consociati attorno ad un sistema di valori condiviso<sup>[88]</sup>, presupposti indispensabili per la conformazione di un adeguato e coerente sistema di governo.

\* In corso di pubblicazione in un volume a cura di L. Chieffi.

[1] È bene precisare, sin d'ora, che la stessa denominazione «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa» presenta un'evidente aporia terminologica derivante dall'indebita commistione di categorie del diritto internazionale (Trattato) e del diritto pubblico interno (Costituzione).

[2] V. ora art. 1 *bis* del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona.

[3] V., tra i tanti, M. Patrono, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1763.

[4] Cfr. A. Reposo, *Sul presente assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Quad. Cost.*, 2002, 480, il quale oltretutto rileva che «all'abbandono delle categorie tradizionali [...] non sembra far seguito un

apparato dottrinale sostitutivo, dotato di una sufficiente coerenza logica».

[5] C. Pinelli, *Diritti fondamentali e riassetto istituzionale dell'Unione*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, 817 ss., il quale si interroga sull'esistenza o meno di un rapporto di strumentalità delle previsioni del Trattato costituzionale in tema di organizzazione rispetto alla garanzia e allo svolgimento dei principi di convivenza. Dalla risposta a un simile interrogativo dipende la possibilità di ascrivere natura sostanzialmente costituzionale al trattato in questione. «Se si afferma che un rapporto fra i termini evocati sussiste, diventa possibile assimilarne almeno il contenuto (non la struttura...) a quello delle Costituzioni degli Stati membri [...]. Se viceversa lo si nega, occorrerà annoverare il progetto della Convenzione fra gli esiti di una fase ancora intergovernativa del processo di integrazione, e le stesse innovazioni organizzative appariranno espressione di un dibattito autoreferenziale, in quanto concentrato sui meccanismi di potere interno agli esistenti apparati dell'Unione».

[6] *Idem*, 819. «In queste condizioni, gli studiosi potevano mettere di volta in volta in evidenza i passi avanti compiuti ovvero la scarsa consistenza costituzionale di un disegno ancora permeato di motivi funzionalistici».

[7] Oltretutto, si potrebbe rivelare un'ulteriore divaricazione tra i nuovi valori ed obiettivi enunciati nei recenti trattati e quelli originari della Comunità economica europea; a tal proposito, sarebbe lecito interrogarsi circa la sorte e le modalità di coesistenza dei fondamentali obiettivi economici, enunciati negli originari trattati istitutivi, e le più recenti previsioni in tema di cittadinanza e diritti fondamentali, raccolti attorno ad una serie di valori fondanti, quali la libertà, la democrazia, lo stato di diritto, tra i quali non compare più (almeno espressamente) il valore del libero mercato. Nel Trattato costituzionale, la concorrenza figura invece tra gli obiettivi dell'Unione (art. I-3), che però vengono dopo i valori (art. I-2) e ne costituiscono una specificazione.

A riguardo, è particolarmente interessante osservare che, tra le modifiche ai trattati istitutivi previste nel recente Trattato di Lisbona, vi è anche la cancellazione della concorrenza tra i fini dell'Unione. Essa è declassata a mero strumento per raggiungere i fini dello sviluppo sostenibile, della crescita economica bilanciata e, più in generale, del benessere economico e sociale dei cittadini. L'importanza della concorrenza è tuttavia ribadita da un apposito Protocollo. «E allora viene da interrogarsi sul ruolo futuro della concorrenza. Si tratta di capire se il mercato continuerà ad improntarsi sul modello liberistico precedente, come sembra richiedere il Protocollo; ovvero se si apre una stagione nuova nei rapporti tra politica ed economia, tra imperativi del mercato ed esigenze di carattere generale, come lascia presagire l'eliminazione della concorrenza dai fini dell'Unione. Dal nuovo Trattato giungono due segnali contraddittori, e non è facile prevedere gli esiti futuri. Per ora occorre registrare le posizioni discordanti di chi invoca maggiore flessibilità nella gestione delle regole di concorrenza per dare spazio ad obiettivi di politica industriale ed interessi di carattere pubblicistico (ambiente, consumatori, lavoro); e chi per contro paventa l'avvio di un nuovo corso, caratterizzato da regole e vincoli che frenano il dinamismo delle forze di mercato». G.L. Tosato, *Una riforma completata?*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Bologna, 2008 (anche in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)). Per C. Pinelli, *Il preambolo, i valori, gli obiettivi*, *ivi*, l'eliminazione del riferimento alla libertà di concorrenza, voluta dal Presidente francese N. Sarkozy, è priva di apprezzabili effetti giuridici in quanto, non soltanto il Protocollo reintroduce il richiamo alla «concorrenza non falsata», ma nello stesso trattato UE, così come modificato, si afferma che l'Unione «Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale [...]».

[8] In termini analoghi, ci si è espressi riguardo al rapporto tra fonti comunitarie e principio democratico-rappresentativo, per il quale sia consentito rinviare a M.P. Iadicicco, *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, Torino, 2007, in part. 177 ss.

Questa visione è tributaria dell'impostazione di metodo di un grande storico del diritto, P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2005, *passim*, e della sua fondamentale opera di revisione critica di talune fondazioni della modernità, sintetizzabili nel sintagma "mitologia giuridica".

[9] Con la necessaria cautela derivante dall'uso di termini tecnici appartenenti ad altre scienze, si potrebbe accostare la situazione richiamata a quella che in psicologia si definisce «idealizzazione»: meccanismo di difesa mediante il quale la persona costruisce immagini del Sé, di oggetti ed eventi esterni irrealistiche, totalmente positive e onnipotenti. M. Spira, *Idealizzazione*, Milano, 2005.

Più perveniente è forse il rinvio al concetto di "mito" espresso da P. Grossi, *op.ult.cit.*, 45-46: «il mito nel suo significato essenziale di trasposizione dei piani» è un processo che «costringe una realtà a compiere un vistoso salto di piani trasformandosi in una *metarealtà*; [...] la metarealtà costituita dal mito diventa un'entità metastorica e [...] si assolutezza, diventa oggetto di credenza piuttosto che di conoscenza».

[10] Del 25 marzo 2007.

[11] Nella *Lectio magistralis* tenuta in occasione del conferimento della laurea honoris causa dell'Università complutense. Madrid, 29 gennaio 2007.

[12] Secondo l'insegnamento impartito da V. Crisafulli, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985. Su cui, più recentemente, M. Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, Torino, 2000, III, 481-482.

[13] Si parla, a tal proposito, di "triangolo istituzionale" (S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, 31 ss.). Tuttavia, all'interno di questa struttura deve necessariamente aggiungersi un'altra istituzione comunitaria, la Corte di Giustizia, la quale con la sua incessante attività ha contribuito e contribuisce a delineare ed implementare il concreto atteggiarsi dei rapporti istituzionali. Per la configurazione di una struttura istituzionale di tipo 'quadrangolare', comprendente anche la Corte di Giustizia, v. P. Pescatore, *L'exécutif communautaire: justification du quadripartisme institué par les traités de Paris e de Rome*, in *Cahiers de dr. Europ.*, 1978, 388 ss. Infine, va rammentato che il Trattato costituzionale colloca espressamente il Consiglio europeo tra le istituzioni dell'Unione (v. *infra* paragrafo 6), ma la vera novità non risiede tanto nella sua previsione, quanto nella rilevanza del ruolo rivestito dal Consiglio europeo all'interno del complessivo assetto istituzionale.

[14] A.A. Cervati, *Elementi di indeterminatezza e conflittualità nella forma di governo dell'U.E.*, in *La Costituzione europea. Annuario 1999*, a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, 2000, 74.

[15] Per un'esauritiva rassegna della giurisprudenza comunitaria in tema di equilibrio istituzionale, v. S. Ninatti, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea*, Milano, 2004, 70 ss.

[16] Cfr. Corte di Giustizia 4 luglio 1980, cause riunite 138/79, in *Racc.*, II, 2545.

V. anche A. Giovannelli, *L'orizzonte costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo: principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, I, 1, 18, per il quale: «Nell'esperienza comunitaria, si è cercato di costruire un'architettura istituzionale essenzialmente orientata alla compartecipazione di soggetti espressivi di interessi diversi all'esercizio delle varie competenze, ritenendo tale intreccio più funzionale alla composizione dei conflitti rispetto alla netta separazione».

[17] La letteratura sul tema del *deficit* democratico dell'UE è sterminata. Per una sintesi dei principali orientamenti maturati in dottrina, v. P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

[18] S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, V, Milano, 2001, 352.

[19] Cfr. L. Ronchetti, *Gli accordi interistituzionali nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, 1 ss., la quale precisa che con il termine accordi interistituzionali non si designa un atto-fonte dalle caratteristiche tipiche, ma una serie di atti, con *nomina* differenti, con cui le istituzioni comunitarie mettono per iscritto in modo formale l'accordo raggiunto in merito alle modalità di esercizio delle rispettive competenze.

[20] Cfr. Corte di Giustizia 27 settembre 1988, Causa 204/1988, in *Racc.*, 5323.

In tal senso si veda anche la "Dichiarazione n. 3 allegata al Trattato di Nizza", su cui R. Baratta, *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, in *Il dir. dell'Un. eur.*, 2002, 744 ss.

Il dovere di leale collaborazione tra le istituzioni è stato formalizzato anche dal Trattato di Lisbona, che in tal senso modifica l'art. 7, co. 2, del Trattato CE.

[21] Così F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, 349.

[22] *Idem*, 351.

[23] L. Ronchetti, *op. ult. cit.*, 12.

[24] N. Verola, *L'Europa legittima. Percorsi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, 2006, 1 ss.

[25] Per fare soltanto un esempio, si può ricordare il contesto nel quale è maturato l'Accordo-quadro del 2000, per il quale v. L. Ronchetti, *op. ult. cit.*, 14 ss.

[26] L. Ronchetti, *op. ult. cit.*, 49.

[27] Sulla natura ed il valore degli accordi interistituzionali, si rinvia ancora a L. Ronchetti, *op. ult. cit.*, 31 ss.

[28] Atteso che compito della Corte di giustizia è quello di garantire la puntuale osservanza dei trattati e non degli accordi interistituzionali, il giudice comunitario potrebbe comunque pronunciarsi sul rispetto delle procedure cooperative prefissate nell'accordo, intendendo tale atto quale esplicitazione e formalizzazione del principio di collaborazione espressamente contemplato nei trattati. L'accordo potrebbe dunque costituire una sorta di "norma interposta" rispetto al parametro di cui all'art. 10 TCE.

Nella prassi applicativa, invece, la Corte di giustizia, ispirandosi al principio di prevalenza della sostanza sulla forma, ha spesso utilizzato gli accordi interistituzionali come parametro (diretto) nel giudizio sulla validità degli atti comunitari; ma non mancano diverse impostazioni del giudice comunitario, alla luce delle quali è possibile sostenere che la questione del valore degli accordi è risolta dalla Corte di Giustizia caso per caso, in considerazione dell'oggetto e delle finalità in concreto perseguite dall'atto.

[29] T. Martines, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, 308.

[30] L. Carbone, L. Gianniti, C. Pinelli, *Le istituzioni dell'Unione*, in Aa.Vv., *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2004, 174.

[31] Andava recuperato il rapporto di strumentalità tra valori e principi fondanti e assetto istituzionale, in altre parole, il rapporto tra forma di stato e forma di governo. È bene ribadire, infatti – con le necessarie cautele connesse al richiamo a simili categorie per un ordinamento non statale – che le perplessità più volte rilevate riguardo alla forma di governo comunitaria si riversano sulla forma di stato, ovvero nella dimensione dei rapporti tra autorità e libertà.

[32] V. Allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007: «Il progetto costituzionale che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato 'Costituzione' è abbandonato. [...] Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla Conferenza Intergovernativa (GIG) del 2004 [...]».

Il Trattato di Lisbona reca una serie di modifiche al TUE e al TCE; quest'ultimo viene rinominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (TFUE).

[33] I contributi dottrinali sulla natura giuridica del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa sono davvero innumerevoli. Una esaustiva raccolta bibliografica è consultabile all'URL: <http://www.astrid-online.it/eu>.

[34] Cfr. J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, 167 ss., il quale, nel descrivere l'Europa riformata a Lisbona, si rifà all'immagine letteraria di Gulliver al risveglio nel paese di Lillitput; i molti legacci sottili che attraversano il corpo di Gulliver rappresentano quello che, per l'Unione europea sono i tanti protocolli, le dichiarazioni e le affermazioni tautologiche da introdurre nei trattati «affinché non si alzi in piedi un'Unione considerata un gigante malvagio da tanti politici lillipuziani».

[35] R. Orrù, *Prospettive di "parlamentarizzazione" dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1753.

[36] In tal senso, P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit. (ma vedi anche nota 73).

[37] C. Pinelli, *Rappresentanza e democrazia nel Trattato costituzionale e nella recente esperienza dell'Unione*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, 110 ss.

[38] V., ampiamente, F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., *passim*.

[39] Cfr. L. Carbone, L. Gianniti, C. Pinelli, *Le istituzioni dell'Unione*, cit., 133, a giudizio dei quali, attraverso il rinvio ad una decisione del Consiglio, «i successivi allargamenti dell'Unione non dovranno dunque richiedere una revisione per costituzionale» della composizione del Parlamento.

[40] V., ora, art. 9A del TFUE, inserito dal Trattato di Lisbona.

[41] La questione della distribuzione dei seggi non è affrontata neppure dal Trattato di Lisbona, il quale, riprendendo il Trattato costituzione, prevede che la decisione è rimessa al Consiglio europeo, il quale dovrà deliberare quanto prima e comunque in tempo utile prima delle elezioni parlamentari del 2009. A

ben vedere, il Consiglio europeo aveva tentato di risolvere anticipatamente la questione invitando il Parlamento europeo a sottoporre un progetto di decisione al Consiglio europeo di Lisbona dell'ottobre 2007. La proposta elaborata dal Parlamento è stata però osteggiata dal Governo italiano, il quale si è opposto alla riduzione dei seggi assegnati all'Italia, rivendicando la storica parità di rappresentanza esistente tra Italia, Francia e Regno Unito. Per superare il contrasto con l'Italia, il Consiglio europeo di Lisbona ha innalzato a 731 il numero complessivo dei seggi del Parlamento europeo, ma non è pervenuto ad alcuna decisione circa il criterio di distribuzione dei seggi tra gli Stati membri. Sulla vicenda, v. *Dossier n. 67. Il Parlamento europeo nel Progetto di Trattato*, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

[42] V. art. 19 del TFUE. In tal senso, L. Ronchetti, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, in *Pol. del dir.*, 2001, 232.

[43] La disposizione in parola, ricalcando sostanzialmente la vecchia formulazione dell'art. 190 TCE, ne perpetua il limite di fondo: l'affidamento della materia elettorale al Consiglio europeo. Invero, nel corso degli anni, il Parlamento europeo ha più volte tentato di elaborare un progetto di procedura elettorale uniforme, ma le sue ambizioni sono, di fatto, state frustate dalle decisioni finali del Consiglio. Sul punto, cfr. S. Ninatti, *La formula parlamentare europea dagli esordi al Trattato costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1409; G. Moschella, *Principi di rappresentanza politica e diritto di voto nell'ordinamento comunitario*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, 231.

Allo stato attuale, in assenza di una procedura elettorale uniforme, l'elezione dei parlamentari europei è regolata dalle rispettive legislazioni nazionali, nel rispetto dei principi comuni fissati dal Consiglio europeo (V. Decisione del Consiglio del 25 giugno e 23 settembre 2002, in GUCE L283, 21 ottobre 2002). In Italia, è attualmente in corso un dibattito sulla riforma della legge vigente per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo (l. n. 18 del 1979). Le novità più significative, sostenute dalle forze di centro-destra, consistono nella previsione di una soglia di sbarramento al 5% e nell'abolizione del voto di preferenza. Al di là delle tante critiche che si potrebbero avanzare a tale progetto di riforma, va constatato che esso può perfettamente inquadrarsi sulla scia della recente riforma elettorale del Parlamento italiano (l. n. 270 del 2005), consolidando la tendenza già forte di escludere gli elettori da ogni scelta relativa alla designazione dei loro rappresentanti. Oltretutto, non è difficile cogliere nella proposta di elevazione della soglia di sbarramento al 5% il tentativo di ostacolare la possibilità che, in sede europea, possano essere rappresentati segmenti di elettorato esclusi dalla sede nazionale. V. G. De Marchis, *Europee, arriva il porcellum Bis: soglia al 5% e niente preferenze*, in *la Repubblica*, 12 settembre 2008.

[44] In tal senso, Corte europea dei diritti dell'Uomo 18 febbraio 1999, *Matthews v. United Kingdom*. Ma v. anche P. Dann, *European Parliament and Executive federalism: Approaching a Parliament in a Semiparliamentary Democracy*, in *Eur. Law Journ.*, 2003, 569, il quale, analizzando la struttura dei procedimenti normativi comunitari definisce la funzione svolta dal Parlamento europeo come una sorta di co-legislazione negativa.

[45] Sui caratteri della "legge europea" sia consentito rinviare a M.P. Iadicicco, *La riserva di legge nelle dinamiche di trasformazione dell'ordinamento interno e comunitario*, cit., 192 ss. Si veda, inoltre, F. Bilancia, *Considerazioni critiche sul concetto di "legge europea"*, in *Scritti in onore di G. Motzo*, Napoli, 2004, 51 ss.

[46] F. Cerrone, *La cittadinanza europea: integrazione economia e identità*, in Aa. Vv., *Sovranità, rappresentanza, democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 26.

[47] L. Chieffi, *Integrazione tra autorità governanti con speciale riguardo al ruolo della Commissione europea, dei Governi e delle amministrazioni statali e regionali*, (Relazione tenuta al Convegno annuale dell'A.I.C., Catania, ottobre 2005), in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2007, 52 ss.

Si veda anche A. Cossiri, *L'esercizio della funzione di produzione normativa nella democrazia sopranazionale: "Europa di Stati" o Parlamento protagonista?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 8/03/2008, la quale, da un'attenta analisi empirica degli atti comunitari adottati con il procedimento di codecisione, ha ricavato dati molto interessanti: l'approvazione di questi atti avviene solitamente in prima o seconda lettura, mentre alla fase della conciliazione si giunge in un numero solo limitato di casi; le proposte legislative rigettate, ritirate o arenate sono in numero irrilevante, il che lascia presupporre che l'adozione di una proposta da parte della Commissione avviene solo ove sia stato verificato il preventivo consenso degli Stati membri e delle istituzioni all'adozione dell'atto; la Commissione modifica la propria proposta a seguito degli emendamenti di seconda lettura più frequentemente di quanto non accada per quelli di prima, al fine di consentire l'adozione della modifica parlamentare senza la necessità del voto unanime in Consiglio.

[48] Corsivo nostro. Il riferimento alla coscienza 'politica' europea è stato aggiunto dal trattato di Lisbona, recuperando un'innovazione già prevista nel Trattato costituzionale.

[49] Lo sviluppo di federazioni transnazionali di partiti nel Parlamento europeo, anche se può far presagire la formazione di veri e propri partiti politici europei, dovrebbe essere rivolta, in primo luogo, alla formazione di una classe politica europea, primario ed ineluttabile fattore di creazione di un'opinione pubblica europea. Il raggiungimento di tale obiettivo è ostacolato non solo dalla debolezza strutturale organizzativa delle federazioni transnazionali di partiti, ma anche dalla loro scarsa capacità unificante, di formazione di programmi di partito che esulino da problemi e questioni di carattere nazionale, per assumere una dimensione comunitaria, tanto nel momento della presentazione delle candidature, quanto nell'esercizio delle funzioni parlamentari. È noto che alla base di queste difficoltà si ritrova la questione della composizione dei gruppi parlamentari europei, troppo spesso segnati al loro interno da profonde divisioni di carattere ideologico e nazionale.

[50] N. Verola, *L'Europa legittima. Percorsi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, cit., 22.

[51] Il trattato di Lisbona introduce nel TUE un intero articolo (8C) dedicato a ruolo dei Parlamenti nazionali e ai poteri ad essi spettanti per contribuire al buon funzionamento dell'UE. Si tratta di una previsione sostanzialmente riprodotiva di una serie di prerogative già riconosciute ai Parlamenti nazionali, ma disperse in svariate disposizioni dei trattati e dei protocolli. Una significativa innovazione, che rafforza il ruolo dei Parlamenti nazionali, è stata, invece, introdotta nell'ambito del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà. V. artt. 6 e 7 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona.

[52] V., per tutti, A. Manzella, *Il Parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 2002, 45.

A seguito di un'attenta e concreta analisi delle dinamiche del processo decisionale comunitario, E. Cannizzaro, *La riforma costituzionale dell'Unione europea e il Trattato di Lisbona*, in questa Rivista, 20/09/2008, ritiene assai opportuno realizzare un coordinamento fra le funzioni del Parlamento europeo e quelle dei Parlamenti nazionali, piuttosto che imporre una astratta ed irrealistica pariordeinazione di Consiglio e Parlamento come co-legislatori.

[53] L. Ronchetti, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, cit., 210.

[54] V. anche P. Ponzano, *Il nuovo governo europeo: una rivisitazione delle funzioni della Commissione*

e del Consiglio, in *Diritto e cultura*, 2003, 203, secondo il quale, malgrado l'influenza esercitata *de facto* dagli Stati membri sui commissari designati, la prassi di funzionamento della Commissione fa emergere l'esistenza di tre elementi fondamentali che assicurano la reale indipendenza del Collegio: il carattere plurinazionale dell'amministrazione comunitaria; il sistema di voto a maggioranza semplice; la prevalenza dell' "interesse del portafoglio" sull'interesse nazionale.

[55] N. Verola, *L'Europa legittima*, cit.

[56] L. Ferrari Bravo, E. Moavero Milanese, *Lezioni di diritto comunitario*, Napoli, 1999, 53.

[57] C. De Rose, *Il Parlamento europeo alle soglie del duemila*, in *Cons. St.*, 1999, 458.

[58] G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 65.

[59] Significative appaiono, a tal riguardo, le modifiche introdotte in seno alla CIG al progetto di Trattato costituzionale presentato dalla Convenzione. Quest'ultimo prevedeva, infatti, che il voto di approvazione del Parlamento europeo non fosse accompagnato da ulteriori passaggi. Diversamente la CIG ha stabilito che, dopo l'approvazione da parte del Parlamento europeo, la nomina della Commissione venga effettuata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata. Per L. Mezzetti, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. Costanzo, L. Mezzetti, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2006, 159, «tale opzione sembra sminuire l'innovazione proposta dalla Convenzione di portare alla creazione di una vera e propria investitura fiduciaria, più simile a quella presente nei modelli parlamentari degli Stati membri, tornando ad una procedura quasi identica all'art. 24 TCE, che manifesta ancora una volta la doppia anima, sopranazionale e intergovernativa, dell'Unione europea».

[60] Cfr. G. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, 2003, 25 ss.

[61] R. Manfrellotti, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, 46.

[62] Cfr. R. Bin, P. Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2005, 90.; L.S. Rossi, *Il parlamento europeo e il "caso Buttiglione"*, in *Quad. cost.*, 2005.

[63] V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, 75.

[64] V. L. Ronchetti, *Sopranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell'UE*, cit., 231-232.

[65] In tal senso, S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, cit., 176. Diversamente C. Pinelli, *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *Il dir. dell'Un. eur.*, 2005, 172-173, precisando che nel 1999 la Commissione Santer si è dimessa a seguito del Rapporto presentato da un "Comitato indipendente di esperti", senza che il Parlamento europeo abbia votato una mozione di censura, osserva che, in questo modo, l'Assemblea rappresentativa ha aggirato il potere ad essa formalmente attribuiti di nominare una commissione *parlamentare* di inchiesta.

[66] F. Sorrentino, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 902.

[67] Cfr. L. Daniele, *Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione*, in *Il dir. dell'Un. eur.*, 2006, 12

[68] Art. 9B del TFUE.

[69] Art. 230, co. 1, del TFUE.

[70] Cfr. R. Bin, P. Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2005, 163; L. Carbone, L. Gianniti, C. Pinelli, *Le istituzioni dell'Unione*, cit., 141.

[71] N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., 7.

[72] Art. 69A del TFUE.

Sugli effetti distorsivi di tale meccanismo, v. L. Carbone, L. Gianniti, C. Pinelli, *Le istituzioni dell'Unione*, cit., 135 ss.

Un meccanismo sostanzialmente analogo è previsto, nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, all'art. 42 del TFUE: «Qualora un membro del Consiglio dichiari che un progetto di atto legislativo» in materia di sicurezza sociale «lede aspetti importanti del suo sistema di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo di applicazione, i costi o la struttura finanziaria, oppure ne altera l'equilibrio finanziario, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione».

[73] Cfr. I. Pernice, *Il Consiglio europeo e il presidente dell'Unione europea: quale leadership democratica in Europa?*, in *Diritto e cultura*, 2003, 181, a giudizio del quale «nella riforma del quadro istituzionale, il Consiglio europeo è uno dei vincitori: deciderebbe su questioni istituzionali di grande importanza [...], mentre i meccanismi di controllo parlamentare e giuridico sono scarsi. Così i membri del Consiglio europeo assumerebbero quasi un ruolo di “signori dell'Unione”». V. anche P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea*, cit., il quale, sebbene rilevi significativi indicatori della tendenza alla parlamentarizzazione, sottolinea come il Parlamento europeo «resti ancora sullo sfondo delle dinamiche dalle quali prende corpo l'indirizzo politico dell'Unione europea».

[74] G. Ferrara, *La costituzione europea: un'ambizione frustrata*, in questa Rivista, 13/12/2004.

[75] V. Decisione del Consiglio 93/591 dell'8 novembre 1993, relativa alla sua denominazione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato sull'UE.

[76] Sulle proposte di modifica delle formazioni consiliari, avanzate in seno alla Convenzione europea, v. L. Carbone, L. Gianniti, C. Pinelli, *Le istituzioni dell'Unione*, cit., 146 ss. A giudizio degli AA. «la rinuncia ad una concentrazione delle funzioni legislative in una sola formazione consiliare costituisce una delle principali lacune del riassetto istituzionale. [...] essa impedisce ai cittadini europei di identificare con certezza i responsabili della legislazione di cui subiscono gli effetti e vanifica parzialmente l'affermazione del principio della separazione dei poteri, implicita nel regime degli atti giuridici e nella inclusione dello “Stato di diritto” tra i valori dell'Unione».

[77] Art. 9C, co. 3, del TFUE: «Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongono diversamente».

[78] In tema, v., ampiamente, L. Carbone, L. Gianniti, C. Pinelli, *op. ult. cit.*, 162 ss.

[79] Art. 9C, co. 4, del TFUE: «A decorrere dal 2014, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta».

[80] N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., 75.

[81] «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

[82] N. Verola, *op. ult. cit.*, 76.

[83] C. Pinelli, *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, cit., 174, a giudizio del quale le Conferenze Intergovernative «non sono la sede più adatta per centrare il duplice obiettivo della democratizzazione e dell'efficienza. Esse si traducono inevitabilmente in un *bargaining* fra delegazioni governative, ciascuna delle quali cerca di aggiungere qualcosa di suo, senza mai nulla togliere alla portata che sarà servita ai commensali».

[84] Si tenga conto, tuttavia, di quanto opportunamente puntualizzato da L. Patrono, *Lo spirito del tempo e il processo di riforma delle istruzioni europee*, in questa Rivista, 11/03/2008, e cioè che «nel contesto "convenzionale", non soltanto è stato bandito il diritto di voto, ma non è stata in nessun momento offerta l'opportunità, ad ipotetiche parti dissenzienti, di accedere alla discussione e alla redazione delle formule normative costituzionali che dovevano essere varate».

[85] Ma, per meglio dire, può essere letto come rifiuto di *quel* Trattato che intendeva istituire *quella* Costituzione in termini meramente simbolici, secondo una concezione della democrazia diversa e lontana da quella del costituzionalismo statualistico. In tal senso, v. F. Bilancia, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, in questa Rivista, 16/06/2005.

[86] In tal senso, cfr. L. Patrono, *op. ult. cit.*

[87] È indispensabile precisare che, anche a seguito delle riforme di Lisbona, continua a persistere una delle più evidenti contraddizioni del processo di integrazione comunitario: «All'interno dell'U.E. continua a permanere un'asimmetria tra unione monetaria, di impostazione federale, e unione politica, priva di un'organizzazione di governo federale, ancora oggetto di accordi di tipo internazionale e incapace di pervenire ad una necessaria sintesi nella "gestione" dello stato sociale». Così L. Chieffi, *Banca centrale e sviluppi della governance europea*, in *Rass. Parl.*, 2005, 117 ss., al quale si rinvia anche per l'analisi critica del ruolo della Banca centrale europea nell'assetto istituzionale comunitario.

[88] Cfr. C. De Fiores, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in questa Rivista, 10/04/2008, a giudizio del quale «Buon senso vorrebbe che qualora in avvenire si intendesse nuovamente procedere al vaglio di una Costituzione europea, oltre ai ridondanti richiami al principio democratico, vi fosse anche qualche attenzione in più alla dimensione costituzionale del *demos* europeo. Così come sarebbe, allo stesso modo, ben accetto che oltre alle *formali* e stantie evocazioni della tradizione del costituzionalismo (*Convenzioni, Carte dei diritti, Preamboli...*), del costituzionalismo vi fosse anche un po' di sostanza».