

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA



DOTTORATO DI RICERCA IN TEORIA DELLE ISTITUZIONI DELLO STATO TRA  
FEDERALISMO E DECENTRAMENTO

“IL PROCESSO DI RATIFICA E DI ESECUZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA (2007 –  
2009)”

RELAZIONE

COORDINATORE:

CH. MO PROF. Enzo Maria MARENGHI

TUTOR:

CH. MO PROF. Massimo PANEBIANCO

DOTTORANDO:

Miriam IMMEDIATO

ANNO ACCADEMICO 2010 - 2011

A mio nonno Antonio ed alla  
mia splendida "grande" famiglia

## SOMMARIO

### **PREMESSA** **Pag. 6**

### **1) LA QUESTIONE IDENTITARIA NEL DIRITTO DELL'U.E. ALLA LUCE DEL TRATTATO DI RIFORMA** **Pag. 17**

*1. Armonizzazione tra identità nazionale e identità europea nel Trattato di Lisbona. - 2. Identità nazionale degli Stati membri. - 3. Omogeneità strutturale come norma di cooperazione "anti - conflitto". - 4. Disomogeneità strutturale come conflitto normativo "parziale". - 5. Identità nazionale e latente identità "euro - costituzionale". - 6. Identità nazionale e identità democratica. - 7. Difesa della Costituzione esterna, "co - identità" e principio di coerenza. - 8. Questione identitaria nella editio senatoria italiana e nella sentenza BVerfG 30.06.09 n. 182. - 9. Tesi processuale del Bundestag, del*

Bundesrat e delle parti private. - 10. Tesi del Governo federale e del Governo dei Lander in favore di un'identità localmente rinforzata. -11. Osservazioni finali.

**2)IL TRATTATO DI LISBONA E LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DI FRONTE AL PARLAMENTO ITALIANO** **Pag. 65**

*Premesse - 1. Verso un diritto “anticipatorio”? - 2. Lavori parlamentari nella procedura relativa al Trattato di Lisbona - 3. Esame parlamentare degli emendamenti contenuti nel Trattato di Lisbona - 4. Esame delle Commissioni Parlamentari in Senato - 5. Discussione in Aula - 6. Mozioni collegate e, in particolare, la mozione G110 sulla Carta dei diritti fondamentali - 7. Ordine di esecuzione e ordine di ri— pubblicazione della Carta - 8. Esame e discussione alla Camera dei Deputati e votazione finale – 9. Osservazioni finali.*

**3)RATIFICA ITALIANA E “PRIMA ATTUAZIONE”  
DEL TRATTATO DI RIFORMA DI FRONTE ALLA  
CRISI ECONOMICA INTERNAZIONALE Pag. 103**

*1. Interconnessione UE-G8 nella fase della ratifica e della post-ratifica italiana del Trattato di riforma. — 2. Lavori parlamentari in occasione dell'autorizzazione alla ratifica. —3. Superamento del deficit democratico negli aspetti interni-esterni dell'UE. —4. Legge finanziaria 2009 e misure anti-crisi. — 5. PESC, Strategia Europea di Sicurezza e riforma Summit G8.*

**4)COMUNICATO RELATIVO ALLA LEGGE 2  
AGOSTO 2008, N. 130, RECANTE: «RATIFICA ED  
ESECUZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA CHE  
MODIFICA IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA  
E IL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ  
EUROPEA E ALCUNI ATTI CONNESSI, CON ATTO  
FINALE, PROTOCOLLI E DICHIARAZIONI, FATTO A  
LISBONA IL 13 DICEMBRE 2007» Pag. 122**

## **5)IL CODICE CIVILE ALLA PROVA DEL DIRITTO**

### **EUROPEO**

**Pag.128**

*1. Una codicistica euro-nazionale in via di formazione - 2. Le fonti del diritto privato europeo - 3. I ‘diritti’ tra persone e mercato - 4. La disciplina dei contratti dei consumatori - 5. Le responsabilità “a regime” di mercato - 6. I servizi per il mercato - 7. La disciplina del mercato finanziario - 8. I codici euro-nazionali come alternativa al codice europeo.*

## **6)LE NOZIONI DI DEFICIT, SUPER-DEFICIT E ANTI-**

### **DEFICIT NELLA “DEMOCRAZIA SEGMENTATA”**

#### **DELL’UNIONE EUROPEA**

**Pag.151**

*1. A proposito di una nuova nozione di diritto euro - comunitario: il super - deficit democratico. — 2. Nozione combinata di deficit — anti-deficit democratico nel dibattito sui recenti sviluppi del diritto dell’Unione europea. —3. Gradualità e progressività democratica nel sistema dei Trattati istitutivi e modificativi di Unione. —4. Proiezione dei principi dello Stato costituzionale,*

*democratico e sociale come standards di democrazia: cd. Spiegel theorie. — 5. Composizione tendenzialmente non democratica del Parlamento europeo. —6. Tipologia delle misure anti-deficit: a) conferral limitato; b) sussidiarietà; c) revisione esplicita ed implicita; d) misure acceleratorie e flessibili. — 7. Oggetto del controllo anti-deficit sulle procedure legislative di unanimità — maggioranza, sulle norme passerella e sulle clausole di flessibilità. —8. Violazione dei diritti di partecipazione degli organi costituzionali alla vita dell’Unione. — 9. Sfera della identità costituzionale come regola “sussidiaria” di democrazia europea e competenza riservata. — 10. Osservazioni conclusive con riferimento alla cd. Mangold Urteil del 6/7/2010.*

**NOTE BIBLIOGRAFICHE**

**Pag. 198**

**BIBLIOGRAFIA FINALE**

**Pag. 215**

## **IL PROCESSO DI RATIFICA E DI ESECUZIONE DEL TRATTATO DI LISBONA (2007 – 2009).**

### **PREMESSA**

A seguito della firma del nuovo Trattato di Lisbona del 13 dicembre del 2007, entrato in vigore il successivo 1° dicembre 2009, sembra essersi approdati ad una fase definibile “post – costituzionale” di rinnovato confronto tra tesi costituzionalistica ed internazionalistica come possibili moduli interpretativi dell’attuale fase di sviluppo dell’integrazione europea. Secondo la prima trattasi di un vero e proprio prosieguo di un “processo” ultra – ventennale iniziato con il noto progetto di Unione europea approvato nel 1984 dal Parlamento europeo (cd. progetto Spinelli), mentre a termini della seconda si tratta di una prima ed iniziale fase del processo riformistico iniziato o perfezionatosi a Lisbona. E’ proprio grazie a tale testo modificativo dei pregressi Trattati, comunitari prima, unionistici in senso stretto poi, che è stato infatti possibile superare la cd. fase di “stallo” in ambito sovranazionale, ponendosi così certamente fine ad uno dei periodi più difficili per l’Unione. La vera novità, foriera del

superamento della menzionata situazione di *impasse*, va con ogni probabilità ravvisata nel riconoscimento dell'esistenza di una "identità comune e condivisa" , originata dalla "confluenza" delle singole identità nazionali, (art. 3 bis, par. 2, TUE novellato), in quella propriamente unionistico – comunitaria (art. 1 bis TUE novellato), nella quale e con la quale le stesse sono chiamate a trovare un punto di incontro in un'ottica di naturale superamento e composizione di pur possibili "conflitti" e di pure concepibili antinomie. In una simile prospettiva, è lo stesso dato testuale e normativo, ricavabile dalla lettura del combinato disposto delle disposizioni testé menzionate, ad offrire pertanto una soluzione "identitaria anti - conflitto" innovativa e soprattutto definitiva. Una soluzione che favorisce una ritrovata identità euro – nazionale, grazie alla quale lo *start up* del processo di esecuzione è da ritenere conforme all'imponente apparato normativo contenuto nei due collegati accordi ricompresi nel *corpus* imponente del Trattato di Lisbona (TUE – Trattato sull'Unione e TFUE – Trattato sul funzionamento dell'Unione).



La presenza di un'identità comunitaria *stricto sensu* tra i Paesi dell'Unione nonché tra questi e la stessa Unione europea diviene così la chiave di lettura di una costruzione o – se si preferisce – di una “costituzione” in senso materiale basata innanzitutto su di un sistema di “principi valoriali” effettivamente partecipati nello spazio politico europeo. E se vi è – come vi è – una costituzione (beninteso, non in senso formale) che trova il proprio fondamento nel rispetto di un'identità fatta essenzialmente di rispetto dei “capisaldi” dell'ordine democratico propriamente concepito, *alias* i menzionati valori e principi universali dei diritti inviolabili della persona umana, della libertà, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto (Preambolo del Trattato modificativo), allora non risulta difficile neppure riconoscere quella “dimensione” democratica che forse per lungo tempo ha difettato nei meccanismi di cooperazione e di integrazione nazionali – europei. Valori e principi, quelli di cui s'è appena detto, notoriamente trasfusi nei diritti solennemente enunciati in quella che è la cd. “Carta di Nizza”, non a caso posta al centro dell'attenzione tanto dai redattori del Trattato di riforma (art. 6, par. 1, TUE), quanto dalla compagine parlamentare

italiana in occasione della ratifica del suddetto Trattato (cd. ordine del giorno G110).

La “costruzione sociale” riconosciuta dell’identità collettiva, frutto anche di un’ “eredità culturale comune” di secolare evoluzione dei Paesi europei, rappresenta pertanto il vero fulcro della “novità” introdotta con il testo di Lisbona, traducendosi in un vero e proprio “processo” non più e non già ideale, bensì reale di mutua comunicazione e compenetrazione tra ordinamenti nazionale e quello sovranazionale.

D’altro canto ed a sostegno di ciò, è pure innegabile che l’identità collettiva debba considerarsi non solo come la “conseguenza” diretta di decisioni politiche maturate, ma anche come l’ “eredità” lasciata da secoli di quella tradizione storica e culturale caratterizzante lo spazio regionale europeo. Un Trattato, dunque, quello in oggetto, che è probabilmente riduttivo definire e considerare di mera “riforma” dei testi già vigenti, ricco com’è di statuizioni normative di non transeunte né trascurabile portata, e frutto di un lungo ed a volte travagliato *iter* di formazione,

ratifica ed esecuzione, oggetto a sua volta – limitatamente all’esperienza italiana – del presente lavoro.

Un lavoro in cui chi scrive, muovendo dalla menzionata nozione di “Unione identitaria” o “valoriale”, ha inteso iniziare un percorso di analisi della successiva fase dell’ “Unione procedurale” intesa come insieme o fascio di segmenti nazionali di ratifica, svolti ad opera dei competenti organi costituzionali di ciascuno Stato membro. Ovviamente in

misura limitata all’esame degli atti parlamentari italiani, si è avuto di mira l’obiettivo di fissare - attraverso ed alla luce dell’esame dei lavori preparatori volti alla suddetta ratifica- un primo *step* utile per l’interpretazione del significato e della portata delle statuizioni contenute nell’ambito del cd. *reform Treaty*.

A definizione ed a completamento del sistema di una vera e propria “Unione europea dei diritti ordinari e fondamentali” e sempre nell’ambito della procedura interna di ratifica, ci si è, di poi, occupati delle interessanti vicende compiutesi in seno all’ordinamento giuridico Italiano allo scopo di dare esecuzione alla

Carta di Nizza, ancora prima che la stessa acquisisse valore obbligatorio con la formale entrata in vigore del testo firmato a Lisbona. Ancora, con la consapevolezza che l'Unione sia stata sempre - e soprattutto lo sia divenuta dopo Lisbona - una vera e propria "Unione di competenze", intese come insieme di attribuzioni circoscritte e limitate conferite dagli Stati membri pur sempre nel rispetto di quella che si è definita "identità nazionale", ci si è imbattuti in una sorta di partenza accelerata o "anticipata", coincidente con la manovra finanziaria italiana volta a dare attuazione all'agenda di Lisbona in ordine alla strategia di ripresa economica successiva alla crisi della *world economy*. Solo nell'ultimo capitolo ci si è occupati - invero doverosamente - dell'Unione concepita come "Unione ordinamentale" o vera e propria comunità di diritto in un ambito questa volta limitato ad aspetti essenziali e del tutto sommarî afferenti la sfera specifica del cd. diritto privato europeo. In tutto ciò, sommessamente, si ritiene di aver rispecchiato alcune piccole "immagini" del diritto dell'Unione europea nel suo cd. "primo triennio costituzionale" (2007 - 2009).

Ovviamente, le specificate immagini dell'Unione europea e del suo diritto passano attraverso l'operato congiunto delle Istituzioni europee e di quelle nazionali, chiamate a cooperare lealmente tra di loro, ciascuna in chiave di sussidiarietà "positiva" nei confronti dell'altra e viceversa, alla luce e nel rispetto del menzionato *status* identitario, che diventa così lo stesso nucleo centrale ed irrinunciabile di una vera e propria Unione "istituzionale". Un'Unione, questa, come già avuto modo di accennare, che risulta speculare all'evoluzione di uno Stato nazionale contemporaneo e di cui componente essenziale e fondamentale si riconferma essere il cd. "principio democratico", inteso come "super - principio" normativo chiamato a riflettere una ben precisa concezione ordinamentale dello spazio regionale europeo, non diversamente da quanto accade in ambito internazionale - universale. Così "legittimata" e "rafforzata" l'Unione dei Paesi membri europei, integrati tra di loro sotto i differenti angoli visuali menzionati (Europa economico - monetaria, Europa politica, Europa istituzionale, Europa sociale), risulta conseguentemente in grado di "onorare" il dato normativo palesato nell'art. 10 A TUE novellato, ponendosi

come *global actor* di un “ordine” universale, dove la necessità di coerenza strutturale e di tendenziale “omogeneità” (o, se si preferisce, “uniformità”) impongono in maniera sempre più incisiva ai singoli ordinamenti – nazionali e regionali - che lo costituiscono di “interfacciarsi” gli uni con gli altri.

Tutto ciò, evidentemente, nella attuale ed imperante prospettiva di un ordinamento “uno, unico ed universale”, caratterizzato da un diritto “globale” chiamato a tenere conto – tanto nella sua sfera pubblica, quanto in quella privata – delle innegabili trasformazioni della tradizionale nozione di sovranità e del conseguente allargamento della base istituzionale, accompagnato a sua volta dalla “metamorfosi” afferente le modalità di produzione e di “funzionamento” delle regole giuridiche e pertanto di “condivisione” dei processi decisionali. Quello unionistico, così concepito come un vero e proprio sistema di rapporti giuridici fortemente integrato ed armonizzato *ab intra* e *ab extra*, diviene per tale via uno dei principali regimi regolatori attualmente esistenti nell’ambito del sistema di *governance* globale. L’Europa unionistico - comunitaria,

considerata talvolta ingiustamente "fortezza" dei propri protezionismi, acquista così, sulla base delle trasformazioni in essa avvenute ad opera del "regime" stigmatizzato nel *reform Treaty*, una autentica dimensione universalistica caratterizzata da una rappresentatività politica a livello mondiale, in cui l'intera sovrastruttura di concetti, principi e valori rispondenti ad una visione propriamente ed effettivamente democratica trova con ogni probabilità la sua più compiuta e completa realizzazione nella nuova realtà rappresentata dai modelli "euro – nazionale" ed "euro – internazionale".

La presente stesura rappresenta un'edizione compiuta, rimeditata e ridefinita di una serie di precedenti contributi già pubblicati sugli stessi temi a cura dell'Autrice, di cui si darà conto, integrati e talora superati nella presente versione aggiornata. Invero, i ragionamenti scientifici ed i motivi che hanno condotto al presente lavoro hanno pure – in realtà – portato nel corso del triennio "formativo" a risultati che, seppure conseguiti *medio tempore*, non possono riduttivamente e semplicisticamente essere considerati soltanto come "intermedi" o, peggio ancora,

come “superati”, ma anche come “finali”, *rectius* parzialmente tali, in quanto “anelli” di una medesima catena di continuità ed evoluzione della speculazione teorica condotta a partire dalla scelta operata a monte e concernente la individuazione della tematica su cui concentrare la propria riflessione. Risultati, pertanto, confluiti naturalmente e logicamente nella “tappa” chiamata a concludere il percorso triennale, *alias* l’elaborato finale, seppure opportunamente riveduti ed aggiornati alla luce dei mutamenti sopravvenuti. Risultati, quelli di cui s’è testé detto, definiti come solo “parzialmente” finali, in quanto – è fatto notorio – la ricerca, quella condotta con dedizione e con passione, ha un inizio ma non presenta e non può presentare un punto di arrivo, pena la sua riduzione ad un mero “esercizio” speculativo fine a se stesso. Ed invero ci si rende facilmente conto che non è possibile pervenire a conclusioni diverse da quelle rassegnate se solo ci si ferma a riflettere per un attimo ed a domandarsi in che cosa realmente consista e cosa realmente sia la ricerca scientifica. Orbene, essa è quel, anzi, “il” processo intellettuale che porta a rispondere a domande ancora senza risposta, e se le domande sono potenzialmente infinite,



allora tali risultano essere pure le possibili risposte. Ecco, allora, che – nella speranza di aver dato un contributo concreto, tangibile - si entra, per così dire, in una sorta di “circolo virtuoso” in cui ogni tassello del pensiero che si intende esplicitare è chiamato ad “incastrarsi” perfettamente nella “cornice” di riferimento, a conferma od anche – perché no - a smentita successiva dei risultati precedentemente conseguiti e, proprio per questo, sempre con uno “sguardo” che sia contemporaneamente rivolto al presente, al futuro e forse, soprattutto, al passato, in una “dimensione” temporale che conosce e può conoscere un *prius* ed un *posterius* solo sotto un profilo meramente sistematico, ma giammai “scientifico” in senso stretto. È soltanto in tal modo che chi si accinge a “fare” ricerca, in una sorta di concezione temporale “lineare” e non “circolare”, può vedere “concretizzarsi” pian piano l’obiettivo iniziale prefissato e perseguito, in una incessante e naturale “composizione” dei vari “tasselli” messi insieme nel corso del tempo e destinati a confluire in un unico *ordo*, se non definitivo, quanto meno compiuto, coerente e di certo non privo di una sua intrinseca logica e sistematicità e strutturale e funzionale.

## **LA QUESTIONE IDENTITARIA NEL DIRITTO DELL'U.E. ALLA LUCE DEL TRATTATO DI RIFORMA**

Sommario: 1. *Armonizzazione tra identità nazionale e identità europea nel Trattato di Lisbona.* - 2. *Identità nazionale degli Stati membri.* - 3. *Omogeneità strutturale come norma di cooperazione "anti - conflitto".* - 4. *Disomogeneità strutturale come conflitto normativo "parziale".* - 5. *Identità nazionale e latente identità "euro - costituzionale".* - 6. *Identità nazionale e identità democratica.* - 7. *Difesa della Costituzione esterna, "co - identità" e principio di coerenza.* - 8. *Questione identitaria nella editio senatoria italiana e nella sentenza BVerfG 30.06.09 n. 182.* - 9. *Tesi processuale del Bundestag, del Bundesrat e delle parti private.* - 10. *Tesi del Governo federale e del Governo dei Lander in favore di un'identità localmente rinforzata.* - 11. *Osservazioni finali.*

1. Il Trattato di Lisbona<sup>1</sup>, recentemente entrato in vigore a partire dal 1° dicembre del 2009, si è rapidamente imposto all'attenzione per il dominio esercitato nel dibattito che l'ha preceduto e nel suo contesto normativo (art. 3 *bis* T.U.E.) relativamente alla cd. "questione identitaria". Quest'ultima ha cancellato gli ultimi riflessi della cd. "questione costituzionale" caratterizzante l'intero percorso pregresso, sostituendola con una soluzione terminologicamente e sostanzialmente diversa. Anche se, in relazione a tale ultimo punto, è necessario immediatamente precisare come l'obiettivo di un'Europa sempre più unita, in cui l'integrazione si sviluppi in termini compatibili con il nucleo intangibile di ogni singola Costituzione nazionale, debba essere attivamente perseguito (dagli organi interni) in spirito di leale collaborazione tra l'Unione ed i singoli Stati membri, atteso che - diversamente - ne risulterebbe tradito lo stesso mandato costituzionale. Affrontando le prime valutazioni, si può constatare l'equilibrio raggiunto tra la doppia "istanza" dell'identità nazionale (art. 3 *bis* T.U.E.) ancora rimessa all'impronta costituzionale di ciascuno Stato e dell'identità europea o dell'identità dell'"entità" Europa (art. 1 *bis* T.U.E.)<sup>2</sup>, da intendersi

essenzialmente come "istanza" capace di trascendere le proprie diversità senza tuttavia reprimerle, bensì armonizzandole fra di loro. D'altro canto, la semplice "compressione" delle diversità significherebbe pure la negazione di ogni singola specificità, e cioè dell'elemento principale di ciò che costituisce un'identità. Esiste, pertanto, ed anzi resta ancora da sviluppare una "identità euro - costituzionale", da inquadrarsi come terzo "livello" o terza "istanza" tra le menzionate identità nazionali ed identità europea, in cui l'eventuale "fase patologica" dello scontro tra specificità differenti tra di loro evolve in uno "stato fisiologico" di incontro e di armonizzazione o, ancora meglio, di soluzione definitiva dei cd. "conflitti di identità" (cd. *harmonization system*).

Siffatta constatazione, d'altro lato, appare corroborata anche dal complesso di norme garantiste e procedurali discendenti dal già menzionato principio della leale cooperazione, vincolato al "rispetto" reciproco degli uni verso l'altra e viceversa (art. 3 bis, n. 3, T.U.E.<sup>3</sup>). La riconciliazione di "istanze" diverse e la loro "ri - composizione" equilibrata e ragionevole nell'ambito della

massima "istanza" o del superiore livello "euro - costituzionale", il rispetto della leale collaborazione, il realismo e la deferenza per le tradizioni del costituzionalismo, dunque, non equivalgono certo ad un denegato anti - europeismo, bensì rappresentano il raggiungimento di un auspicato equilibrio in grado di dare contezza della natura "mista" o "composita", "bi - valente" o "co - essenziale" dell'ordinamento sovranazionale, caratterizzato appunto da una "specificità" che non è e non può essere - sulla base della tesi che si va sviluppando - né esclusivamente nazionale né esclusivamente sovranazionale. Il compito che ci si propone è, dunque, sulla scia di quanto detto, proprio quello di esaminare le introdotte nozioni giuridiche, *alias* le menzionate tre differenti "istanze" come lo *jus novum* del diritto europeo, allo scopo di individuare le interconnessioni e le interrelazioni volte a definire una sorta di nozione unitaria "costituzionale - internazionale" definibile come - nel senso sopra specificato - vera e propria "identità costituzionale europea" o, se si preferisce, "identità euro - costituzionale", posta all'incrocio tra le due prospettive ordinamentali (interna - esterna). Di qui la consequenziale riflessione su

una serie di aspetti particolari originati dalle "deleghe di sovranità" vincolate al rispetto delle identità costituzionali nazionali, nonché da una nozione "rinnovata" di legittimità democratica ed infine dalle dinamiche interne dello Stato - Nazione così come permeate dagli influssi esterni. E tutto letto e considerato nell'ambito di una prospettiva e di un processo di maturazione di un' "identità con - divisa". Una "identità con - divisa", questa di cui si è testé detto, che innegabilmente trova il suo significato più compiuto proprio nel cd. *reform Treaty*, il quale rappresenta in tal senso un significativo passo in avanti verso un compiuto modello di raggiunta democrazia.

2. Se, come già accennato, l'art. 1 *bis* T.U.E.<sup>4</sup> circoscrive l'ambito dell'identità cd. europea, l'art. 3 *bis* T.U.E., al n. 2, chiaramente inquadra la nozione di identità nazionale dei singoli Stati membri, sancendo testualmente che *L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali...*". All'uopo è

interessante, in una prospettiva di paragone ed a dimostrazione della sostenuta esistenza di una identità condivisa che trova la sua massima realizzazione nell'ambito del cd. *reform Treaty*, sottolineare la presenza, anche prima dell'entrata in vigore del menzionato Trattato, di una disposizione assimilabile a quella del novellato art. 3 *bis* T.U.E.. Si fa riferimento, nello specifico, alla disposizione di cui all'art. 6, comma 3, T.U.E. (prima della sua revisione ad opera del Trattato di Lisbona), secondo cui “*L’Unione europea rispetta l’identità nazionale dei suoi Stati membri*”. Orbene, giustapponendo il disposto di cui all'art. 6, comma 3, T.U.E. *ante* riforma e quello di cui al nuovo art. 3 *bis*, n. 2, T.U.E. non si può prescindere dal cogliere alcuni rilevanti elementi differenziali che - come già accennato - sembrano in grado di corroborare pienamente la tesi secondo cui è proprio con il *reform Treaty* che la cd. "questione identitaria" in ambito euro - nazionale raggiunge la sua massima espansione ed importanza. Al riguardo, va notata l'assenza, nella previgente disposizione normativa, di un inciso concernente *expressis verbis* la cd. "struttura costituzionale", con ciò configurandosi una differenza non soltanto lessicale e /o

terminologica, ma anche "di contenuto", di non trascurabile spessore, comportante di certo un accrescimento di "normatività" e di "incisività" della vigente disposizione rispetto a quella di cui al vecchio testo del T.U.E.<sup>5</sup>. Ulteriore elemento differenziale è altresì quello relativo al contesto in cui le due disposizioni in esame risultano inserite: invero, è ben noto come l'art. 6, comma 3, T.U.E. si inserisse nella più ampia tematica concernente la materia dei diritti fondamentali nello specifico, mentre nel Trattato di Lisbona l'identità diviene - anche sulla base di un'interpretazione di tipo storico-sistemica - non soltanto e non più semplicemente uno degli elementi "giustificativi" della tutela a livello europeo dei diritti fondamentali, bensì il fulcro essenziale dell'intera struttura euro - nazionale unitariamente considerata, soprattutto con riferimento al conferimento di competenze in ambito sovranazionale, in un'ottica di leale cooperazione tra l'Unione europea e gli Stati aderenti<sup>6</sup>.

Senza esaurire l'indagine sulla sola disposizione letterale sopra indicata, si può osservare come già nel testo previgente il richiamo ai principi generali del diritto



dell'Unione (*alias* tradizioni costituzionali comuni) avesse aperto la strada ad un più che solido regime di armonizzazione tra diritti costituzionali interni e Trattati di Unione. Soffermandoci su quest'ultimo punto, va doverosamente chiarito come l'identità nazionale (costituzionale) di ciascun Paese membro o - se si preferisce - l'identità dell'ordine costituzionale interno si configuri, in una simile logica, quale antecedente logico e cronologico del cd. *conferral*, in una relazione temporale di *prius* e di *posterius*, laddove l'identità risulta essere appunto *pre - conferral* e non già *anti - conferral*, pena la violazione del vigente e più volte menzionato principio di leale collaborazione. Sulla base della esplicitata concezione del rapporto identità nazionale - *conferral* e muovendo dall'ulteriore assunto secondo cui un'Autorità statale legata ad un determinato territorio non può continuare ad esistere "immutata" al di là delle "mutate" condizioni della realtà transfrontaliera, si arriva all'assunto giustificativo del cd. *pre - conferral* come sfera di normale applicazione del diritto interno, non suscettibile di deroga alcuna da parte del diritto dell'Unione europea. In tale ottica, il *conferral* e l'identità nazionale (che ha il merito preliminare di

"legittimarlo" costituzionalizzandolo a priori e di renderlo democratico) concorrono a garantire un sistema euro - nazionale fortemente integrato, in cui la sovranità risulta giustamente "compartecipata" ed in cui la pure autorevole ma datata "teoria dei contro - limiti" cede il passo ad una "ri - nazionalizzazione" orientata in senso interno ed euro - costituzionale. L'ancoraggio giuridico forte rappresentato dal richiamo alle identità costituzionali degli Stati membri che, come detto, esce "rafforzato" dal *reform Treaty* e che, finisce, giocoforza, anche col controbilanciare la *primauté* del diritto europeo, in una sorta di «compensazione istituzionale» non già ideale ma reale, risulta finalizzato pertanto a conferire «legittima» e « legittimata » autonomia decisionale agli organi ed alle Istituzioni sovranazionali, atteso il rispetto garantito del nucleo duro di valori e di principi costituenti la stessa (in tutte le lingue dell'Unione) vera e propria « nazionale - identità ». Di qui l'ulteriore possibilità di introdurre una nuova nozione, quella della cd. "pilastratura" (*Verzuiling*), ovvero una nuova versione della cd. costruzione fondata su pilastri, che nel caso di specie, certo non si identificano con quelli comunitario ed intergovernativi di cui al pregresso Trattato di Maastricht,

bensi - rispettivamente - con l'identità nazionale di ciascuno Stato membro, con l'identità europea ed infine con la cd. "Identità euro - costituzionale" o "costituzionale europea", fondata sul profilo identitario dell'Unione, nell'ambito di un "diritto costituzionale europeo" che, pur essendo concettualmente distinto dal diritto costituzionale "comune", trae dallo stesso la propria linfa vitale<sup>7</sup>.

3. Nel linguaggio dei costituzionalisti studiosi dei sistemi federali complessi, nonché di quelli sovranazionali *bi-level*, la norma di chiusura impeditiva dei conflitti di identità tra sistemi normativi passa normalmente sotto la denominazione di "omogeneità strutturale". Essa sembra essere la vera matrice del combinato disposto dei menzionati artt. 1 *bis* T.U.E. e 3 *bis* T.U.E. per la doppia nozione in essi espressa. La prima palesemente risulta di carattere normativo, in quanto riferita ad un criterio di similitudine comune ai vari sistemi in combinazione e/o in competizione fra di loro, l'altra viceversa riferita ai sottostanti aspetti organizzativi e/o procedurali suscettibili di creare ostacoli o impedimenti per la loro non -

similitudine e perché, comunque, idonei a ritardare o a mettere sotto scrutinio l'immediata sintonia dei sistemi armonizzabili. Se, come si è già chiarito, la presenza - accanto alle Costituzioni nazionali - di valori e principi (espressi poi in norme) costituzionali "comuni" richiama inevitabilmente ed in gran parte "elementi" costituzionali propri degli Stati aderenti che - per tale via - vengono "attratti" nella cd. "omogeneità europea", allora il "relativismo" della struttura istituzionale europea appare certamente questione ridimensionata e meno problematica di quanto *prima facie* potrebbe sembrare. Di qui, pertanto, la necessità di focalizzare il baricentro dell'attenzione sullo studio delle molteplici interrelazioni o - se si preferisce - relazioni interordinamentali basate su tradizioni comuni. Tradizioni comuni, queste di cui si è detto, che, oltre ad identificarsi nei valori e nei principi di portata universale, vengono sostanzialmente a coincidere con la nazione di un "ordine pubblico normativo"<sup>8</sup> condivisa tra i vari ordinamenti ed ergo compiutamente e propriamente europeo.

Per tale via i valori ed i principi comuni e fondamentali si ergono a strumento forte di integrazione "armonizzata" fra i vari sistemi normativi, consentendo di superare i confini geografici e di promuovere, al contrario, un permanente collegamento fondato sulla continua comunicazione e sul reciproco scambio. È come se, in qualche modo, la stessa clausola di omogeneità, desumibile dal combinato disposto delle regole in esame del *reform Treaty*, presentasse un effetto per così dire ultroneo, ponendosi, oltre che come matrice dei menzionati due articoli da leggersi in collegamento fra di loro, anche come "norma" o "clausola" di composizione di eventuali conflitti (v., *infra*, la nozione contrapposta di cd. "disomogeneità strutturale"). Un processo di avvicinamento che richiede, nell'ottica della sentenza *Lissabon Urteil* del 30.06.09 n. 182 del BVerfG tedesco, anche il controllo degli organi costituzionali interni a ciascuno Stato membro, funzionale proprio alla tutela dell'identità costituzionale nazionale e, per tale via, della sovranità interna e della legittimazione democratica in ambito europeo. Un controllo che, tuttavia, attenendosi strettamente al dato testuale e normativo, potrebbe in certi casi pure apparire superfluo ove si

consideri che nella stessa pronuncia tedesca si dà risalto alla cd. *Strukturelle Kongruenz* o congruenza strutturale tra ordinamenti come "criterio" preventivo di composizione di possibili antinomie ed ove si rifletta sul fatto che essa altro non è se non l'equivalente tedesco dell'omogeneità strutturale, potenzialmente idonea - di per sé - ad impedire *ex ante* la nascita di conflitti. Fermo restando quanto appena detto, è ovvio che non si esclude e non può escludersi *a priori* un controllo delle Corti Supreme interne sul rispetto della omogeneità cd. europea che, beninteso, non sia effettuato *ex ante* ed in astratto, bensì *ex post* ed in concreto. E ciò ovviamente sul piano e nella prospettiva delle garanzie giurisdizionali riconducibili direttamente al dettato normativo.

In relazione a quest'ultimo, pertanto, l'"assunzione" di un ordinamento giuridico basato su valori oggettivi e condivisi, non è certamente criticabile sulla base della pure sollevabile eccezione secondo cui l'affidamento alle valutazioni soggettive dei giudici comporterebbe una possibile conseguente perdita di certezza del diritto. Questo perché, in difetto di un'istanza giurisdizionale unica di tale

genere a livello dell'Unione europea, il descritto sistema fondato sul controllo effettuato eventualmente - ove si presenti il bisogno - *ex post* ed in concreto tanto vale nella misura in cui riescono a garantire e la Corte di Giustizia dell'Unione europea e le Alte Corti nazionali degli Stati membri in sede di controlli di costituzionalità. D'altro canto ed a sostegno di ciò non può porsi in dubbio che la stessa Corte del Lussemburgo abbia progressivamente effettuato, attraverso il costante riferimento alle tradizioni comuni, un processo di armonizzazione *in fieri* in cui trova spazio innanzitutto il rispetto delle singole identità costituzionali nazionali. Da questo punto di vista, quindi, è la stessa clausola di omogeneità, nella sua funzione preventiva di composizione dei conflitti, a rappresentare pure una sorta di "riserva" di sovranità riconosciuta agli Stati membri, attraverso il rispetto e la tutela delle singole identità nazionali. Identità nazionali e specificità strutturali dello Stato membro che, dunque, beneficiano di una tutela preventiva fornita dal dato normativo di cui al T.U.E. novellato e di una pure possibile tutela successiva ad opera degli organi giurisdizionali interessati. Ne deriva in ultima analisi un intreccio (cd. *Verflechtung*) tra le due tipologie

correlate di tutela, che non solo risulta in grado di comporre qualsivoglia conflitto di identità, ma che appare proprio in tale prospettiva fortemente garantista di un sempre maggiore ravvicinamento tra i diversi sistemi normativi e procedurali.

4. Se, come visto, il combinato disposto degli artt. 1 *bis* e 3 *bis* T.U.E. costituisce la matrice della cd. clausola di omogeneità europea e se, pertanto, essa rappresenta innegabilmente la regola, è pur vero che in casi e/o ipotesi marginali il contrapposto "criterio" di cd. "disomogeneità strutturale" possa configurarsi come eccezione alla prima, in quanto tale non fondante dell'intero sistema europeo. Una disomogeneità, questa, che - come detto - può manifestarsi in casi limite, in cui l'istanza" dell'identità nazionale contrasta con quella propriamente europea, non riuscendo a combinarsi con essa. Ciò, a ben riflettere, può accadere nell'eventualità in cui quella che è stata definita (v., *supra*, par. 1) la "fase patologica" dello scontro tra specificità differenti tra di loro non riesca ad evolversi o - se si preferisce - a "trasformarsi" in uno "stato fisiologico"



di incontro e di armonizzazione nell'ambito del cd. "terzo livello" o "terza istanza" ("identità euro - costituzionale"). Ma ciò può anche verificarsi nell'ipotesi di controllo effettuato dalle istanze giurisdizionali competenti *ex post* ed in concreto (v., *supra*, par. 3), il quale - giocoforza - presuppone una discrasia o uno scontro tra l'identità nazionale e quella propriamente europea. Occorre, pertanto, prendere coscienza della possibilità che - si ripete - seppure in ipotesi marginali, alla regola dell'omogeneità faccia eccezione il "criterio" della disomogeneità, con la conseguente nascita di un contrasto o di un conflitto fra identità. E' innegabile, tra l'altro, come la menzionata possibilità di collisione sia insita nella stessa natura dell'Unione europea o, meglio, nella complessità e nella dinamicità della organizzazione sovranazionale in oggetto e della stessa "convivenza comunitaria".

D'altro canto, sono proprio la composizione e la risoluzione dei contrasti ad incentivare il costante cammino - secondo la politica dei piccoli passi - integrazionista, volto all'"abbattimento" dei limiti che pure può legittimamente presentare una costruzione (qual è ,appunto

quella europea) ancora in divenire. Così come è vero che sono innegabilmente proprio le possibili fasi di *empasse* - una volta superate - a dare significato e senso compiuto ai progressi realizzati. In tale ottica, un'eventuale disomogeneità strutturale (o tra strutture istituzionali) non va valutata con assoluto sfavore, contribuendo la medesima all'elaborazione di interventi correttivi e di efficaci risposte unitarie e solutorie a problemi di dimensione europea. E ben vengano, dunque, anche soluzioni di "compromesso" se queste risultano e sono finalizzate al reale consolidamento di un'integrazione "armonizzata" che non presenti squilibri di alcun genere. L'apertura reciproca dei singoli sistemi (istituzionali e normativi) nazionali nei confronti del sistema sovranazionale e viceversa, superando le disomogeneità presenti, consente certamente l'applicazione di quel supremo criterio della leale cooperazione (art. 3 *bis*, n. 3, T.U.E.) da un lato e, dall'altro, presenta una innegabile vocazione non solo all'uropeizzazione in senso stretto, ma anche ad una evidente internazionalizzazione *lato sensu* considerata. Tanto anche nell'ottica delle sintonie costituzionali rilevabili nei singoli ordinamenti statali, come ad esempio nella formula adottata di ossequio

o di rispetto simultaneo per gli obblighi internazionali e comunitari (artt. 11 e 117 novellato della Carta Costituzionale italiana).

Sono, peraltro, proprio le soluzioni anti - conflitto normativo a dare contezza, in ambito comunitario, di una democrazia che non sembra affatto potersi definire "di prossimità" in quanto fondata su di un modello di cooperazione preventivo e/o risolutivo di antinomie interne allo spazio giuridico europeo. "Formule" di siffatto tipo normativo o procedimentale in cui prevalgono sempre e comunque modelli o moduli cooperativi istituzionalizzano di fatto i rapporti "centro" - "periferia", nel momento in cui consentono ad ambedue il riconoscimento del loro ruolo e, per tale via, di una politica di aggregazione e di reciproche interrelazioni. È soltanto la cd. politica identitaria<sup>9</sup>, sia in fase di prevenzione sia in fase di composizione dei conflitti, fondata sulla generalizzazione (e condivisione) di valori e di principi comuni, a garantire efficacemente gli equilibri istituzionali dell'Unione. La strada da seguire, in tale prospettiva, è pertanto quella dello sviluppo nei rapporti fra le strutture nazionali singolarmente considerate

e quella comunitaria, esistendo già - come più volte ribadito - un sostrato comune attinente ai principi "valoriali" condivisi ed ispiratori delle norme giuridiche. La linea di tendenza nell'evoluzione di siffatte "formule" risolutorie *ex ante* o *ex post* di conflitti si sta affermando con sempre maggiore forza. Così come si sta imponendo all'attenzione l'importanza della "politica identitaria" come la sola capace di attribuire la dovuta rilevanza a quell'identità sempre più "strutturata" all'interno dello spazio europeo.

5. La forza di un nucleo di principi e di valori, comuni e condivisi con Stati dell'Unione europea come dell'intera comunità internazionale, è innegabilmente chiamata a manifestarsi tanto nell'area interna concernente l'identità nazionale quanto in quella afferente un'area esterna, più propriamente europea. È, in tal senso, non opinabile che la cd. "identità euro - costituzionale" si atteggi ad identità "latente"<sup>10</sup> o *non scripta*, ove opportunamente considerata come speculare all'identità costituzionale nazionale. Ed è pure in tale prospettiva che diviene legittimo parlare

dell'Unione europea non già come "testo normativo unico e pre - costituito", bensì come processo consequenziale realizzabile per atti ed in momenti successivi. Viene così in rilievo un processo di "costituzionalizzazione" in cui si va formando e gradualmente strutturando l'identità (invero cristallizzata nelle norme richiamate dal T.U.E.) degli attori coinvolti, in una costante compenetrazione tra il primo livello, quello nazionale e l'ulteriore livello, quello concernente l'Unione in senso stretto. Se, dunque, da quanto fin qui sostenuto, appare in tutta la sua concreta evidenza la necessità di porsi il problema di un' "identità euro - costituzionale" condivisa (cd. "terzo livello"), appare con eguale immediatezza il percorso seguito ed ancora da seguire per consolidare nel tempo tale esigenza di unitarietà. E sembra chiaro come tale esigenza di unitarietà abbia incominciato giustamente a concretizzarsi attraverso la presa di coscienza della necessità di finalizzare l'intero processo di riforma del T.U.E. al cd. *deficit* di legittimazione democratica, suscettibile di rendere questo o quello Stato estraneo e "altro" rispetto al processo medesimo.

Non è opinabile che il vocabolario giuridico - costituzionale del T.U.E. abbia arricchito lo *status* dei diritti e dei doveri "ordinari" grazie a nuove categorie valoriali come lealtà nella cooperazione con l'Unione, coerenza nell'azione interna - esterna e "partenariato" come strumento principe per il protagonismo dell'Unione europea sulla scena internazionale. Il presupposto pluralismo, in altri termini, può comporsi in unità nella misura in cui si percorre la strada dell'unificazione dei vari elementi in un'unica sintesi. Orbene, l'elemento che fa sintesi o - se si preferisce - l'elemento della chiusura finale del rapporto identità nazionale - identità europea si rinviene proprio nella più volte citata "identità euro - costituzionale". Il punto, pertanto, è quello di instaurare e mantenere un continuo dialogo ed una costante cooperazione che consentano di giungere al supremo livello di coesistenza tra singolarità che sono e che si riconoscono uguali nell'affermazione della propria dignità e diritto, il quale ultimo abbisogna di riscoprire la propria autentica natura, *alias* la sua universalità, intesa come comunanza di principi fondamentali ed irrinunciabili. L' "identità euro - costituzionale" si impone all'attenzione - sulla scorta del

ragionamento che si va sviluppando - come un'identità "partecipata", a sua volta foriera della crescita di una sfera pubblica europea libera e partecipativa. Una sfera pubblica europea in cui la "chiave di lettura" dell'integrazione in ambito sovranazionale risulta incentrata sulla "ri - considerazione" e sulla "ri - vitalizzazione" delle moderne categorie relative alle endiadi "potere - identità", "autorità - lealtà", "democrazia - patriottismo".

L'esistenza di una *latente identitaat*, ovvero dell' "identità euro - costituzionale", non costituisce una generica proclamazione o professione di fede, bensì è il risultato di un procedimento di "costituzionalizzazione" europea<sup>11</sup>, ed offre certamente nuovi elementi di riflessione. Innanzitutto, offre lo spunto per constatare come, pur non avendo tutti i "sistemi politici" una Costituzione scritta, certamente tutti i "sistemi politici" hanno principi valoriali di natura squisitamente costituzionale<sup>12</sup>. Di poi, consente di prendere coscienza della necessità di "ordinare" nell'ambito di uno spazio giuridico unitario i diversi "ordini" che vi fanno parte e tra i quali non vi è e non deve esservi una chiara e definita

gerarchia. Questo perché tutti gli ordini giuridici (regionali, mondiali o globali) operano in uno spazio comune che non richiede precise gerarchizzazioni, bensì puntuali modalità o regole generali di cooperazione leale. Si crea così un unico "ordine comunicativo" capace, a sua volta, di dare pure luogo ad un "agire comunicativa". L'identità comune, collettiva, condivisa si pone, dunque, in tale prospettiva di pensiero, non già come il presupposto, bensì come il risultato da raggiungere attraverso quella scelta politica concretantesi nella fissazione di regole generali di collaborazione leale.

6. Siffatta "identità euro - costituzionale", sulla base di quanto si va argomentando, concepita come un'identità "non scritta" ed in un certo qual modo ancora "in ombra", assume il suo connotato più evidente nella nuova normativa concernente la cd. identità rappresentativa, partecipativa e sussidiaria (art. 8A, 8B, 8C T.U.E.)<sup>13</sup>. In virtù del combinato disposto dell'art. 3 *bis* T.U.E. congiunto con il nuovo art. 8 T.U.E, ne deriva, quindi, un modello di identità "politico - democratica" condivisa, atteso che nel



momento in cui lo Stato membro cede argomenti e porzioni della propria autorità tradizionale - beninteso, nel rispetto assoluto dei sopra citati principi comuni (cd. logica dell'identità *pre - conferral*) - esso partecipa in maniera attiva al processo integrazionista, garantendo che il potere di sovranità democratica appartenente a ciascun popolo degli Stati membri sia compatibile con un sistema ordinamentale che ha contribuito a creare e che costituzionalmente e/o legittimamente accoglie. Un "momento" quasi di "sovrapposizione", quello di cui si è testé detto, che vede la *aussere Souveranitat* dello Stato non lesa, ma volutamente e volontariamente allargata, fino a consustanziare la sovranità interna (*innere Souveranitat*) del sistema *tout court* considerato. Tutto ciò garantisce, ovviamente, un sistema pienamente democratico ai sensi del diritto internazionale, in cui, sulla base dei "presupposti" che si sono venuti delineando, gli organi dell'Unione possono efficacemente e legittimamente esercitare i loro poteri di governo, nonché quello massimo e caratterizzante in senso stretto la sovranità, che coincide chiaramente con il potere legislativo. Esercizio, questo, basato a sua volta sul processo di delega (cd. *conferral*) che si esplica

attraverso una serie di attribuzioni successive di poteri trasferiti dal livello nazionale al livello europeo. Viene, per tale via, evidenziata la centralità e l'importanza - peraltro puntualizzata nei Trattati istitutivi e modificativi - del principio di sussidiarietà, foriero di un accentramento - decentramento politico - istituzionale volto alla "ri - organizzazione" della ripartizione dei poteri di governo tra Comunità - Unione e Stati membri (nello specifico, art. 8C T.U.E.).

Le considerazioni pregresse appaiono idonee ad aprire "nuovi" scenari della democrazia partecipativa (art. 8B T.U.E.), in cui l' "opera" di bilanciamento tra i diversi attori politico - sociali pubblici europei e nazionali legittimati alla partecipazione a quello che si è definito come "agire comunicativo" fonda la base principale per la costruzione di un'opinione pubblica europea, *ergo* di un potere pubblico realmente e compiutamente democratico. Sulla base del celebre assunto della cd. "armonia tra i diversi", l'identità nazionale o - se si preferisce - la "identità dell'ordine costituzionale" viene, pertanto, ad identificarsi con la cd. "clausola di eternità" della

Costituzione nazionale o - meglio ancora - con una vera e propria "clausola di identità", con cui non solo si presuppone ma si garantisce anche la struttura profonda del singolo Stato membro. Il nuovo "scenario" che viene aprendosi è, pertanto, quello di un metodo di cooperazione, collaborazione leale o di "coordinamento" aperto. Un "risultato" raggiungibile solo attraverso l'azione sinergica ed "armonizzata" tra i protagonisti della vita europea, espressamente pre - definito, fin dall'ormai lontano Trattato di Roma dell'ottobre 2004, come partecipazione alla vita democratica dell'Unione europea. Quanto detto appare certamente idoneo a confermare la tesi oggetto delle presenti riflessioni, secondo cui a seguito dell'entrata in vigore del *reform Treaty* e sulla base della cd. "politica identitaria" è giustificato discorrere di un "rinnovato" concetto di sovranità democratica "articolata". Una sovranità fatta, cioè, di condivisione ma, soprattutto, fatta di un ordine costituzionale che si pone a fondamento giuridico dell'efficacia politica delle decisioni assunte ai molteplici livelli.

È chiaro, in altre parole, come l'ultimo Trattato modificativo in cui - come accennato - l'identità democratica e la sovranità "condivise" hanno probabilmente trovato il loro significato più compiuto abbia creato un autentico "ordinamento parallelo". Ordinamento, questo, che risulta fondato sulla congiunzione dei due processi di integrazione interna - esterna, normativa ed istituzionale, dell'Unione. Nel periodo successivo al *post* Lisbona segue un "rilancio" del processo integrazionista, con la "ridefinizione" degli equilibri sovra ed internazionali, coniugata all'impegno costante volto alla promozione di una visione dell'Europa come *global actor*. È verosimile, conseguentemente, che la democratizzazione dei fondamenti e della vita dell'Unione abbiano trovato il loro approdo proprio a seguito della fase di *empasse* risalente a qualche tempo fa. Pure in assenza di una "Costituzione" in senso formale, il processo di costituzionalizzazione *in fieri* ha di certo ridefinito e rafforzato la legittimazione democratica in ambito sovranazionale. Ma, soprattutto, ha avuto il merito innegabile dell'attribuzione, allo stesso ordinamento europeo, di un sostrato e di una struttura in grado di "fondare" pienamente la suddetta legittimazione.

7. Come sopra già accennato, specularmente al profilo dell'integrazione interna, occorre esaminare quello concernente l'integrazione esterna. L'art. 10A T.U.E.<sup>14</sup> sancisce, in proposito, che *"L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo ..."*. Si avverte immediatamente in tale formulazione letterale l'eco dell'identità europea che, saldamente ancorata alle identità statali interne, si fonde con esse dando vita alla cd. "identità euro - costituzionale". E si avverte pure in queste parole il significato profondo dell'espressione - pure utilizzata - di Europa come *global actor*, laddove per attore globale intendiamo riferirci ad un soggetto istituzionale che presenta e tutela i propri interessi nell'intero spazio internazionale e non soltanto in aree circoscritte. Quanto da ultimo detto è pienamente confermato nel n. 2a del menzionato art. 10, dove si legge con una terminologia ormai consacrata che *"L'Unione ... opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle"*

*relazioni internazionali al fine di salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità".* Nel nuovo *reform Treaty*, pertanto, anche il regime afferente i rapporti esterni registra una serie di innegabili progressi rispetto alle disposizioni dei Trattati pregressi e da esso Trattato novellati.

Anche nel campo della politica estera, insomma, l'Europa pare recuperare una sovranità precedentemente "sbiadita" e fondata su di una "co - identità" intesa come coerenza interna - esterna ex art. 10A T.U.E.. Una co - identità, questa di cui si sta discorrendo, da intendersi come l'equivalente dell'identità interna - esterna e dell'Unione e degli Stati membri e che risulta essere fondante dell'azione europea tanto nei processi di integrazione propri dello spazio sovranazionale, quanto di quelli propri dell'intera comunità internazionale. Emerge, per tale via, la fondamentale e già in parte esplicitata nozione di "difesa della Costituzione esterna" (ex art. 10A T.U.E.), la quale incontrovertibilmente ha come fine immediato la salvaguardia degli interessi europei - sulla scorta di quanto

argomentato - della cd. co - identità interna - esterna sulla scena internazionale *lato sensu* considerata. La sintesi giuridico - istituzionale (U.E. - Stati membri) fondata sulla co - identità in ambito europeo diviene così "pietra angolare" della collocazione internazionale dell'Europa unita e della "gestione" delle relazioni internazionali, basate anche esse sull'unitarietà degli architravi giuridico - ordinamentali caratterizzanti pure le relazioni interne allo spazio unionistico. E' pertanto siffatta identità che consente, in ultima analisi, di far sì che espressioni concernenti l' "Europa - potenza" o l' "Europa - attore globale" non rimangano puramente retoriche o mere enunciazioni velleitarie. E ciò nel confermato obiettivo di una integrazione esterna che renda l'Unione capace di una vera e propria *leadership* con altri sullo scenario mondiale.

È d'uopo, a questo punto, un doveroso accenno al principio di coerenza interna - esterna, di cui all'art. 9 T.U.E. novellato, a tenore del quale "*L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a ... garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni*". Dalla citata disposizione si evince, dunque, il dato

fondamentale secondo cui l'Unione europea assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche<sup>15</sup>. Coerenza, questa, che risulta garantita dal Consiglio e dalla Commissione, assistiti dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, e chiamati a cooperare a tale fine. Il menzionato principio di coerenza viene così a svolgere una fondamentale funzione unificatrice ed unificante del sistema europeo relativamente al doppio versante "interno - esterno" e, pertanto, anche nella sua proiezione squisitamente esterna. Una coerenza, quella di cui si sta parlando, che risulta tanto più rilevante ed irrinunciabile ove si rifletta sulle sfide poste dall'emergere delle nuove potenze globali e sulla recentissima crisi economico - finanziaria dalla quale lentamente stiamo uscendo. Sono questi, infatti, i dati che evidenziano con maggiore chiarezza il nuovo e rinnovato carattere geo - politico della globalizzazione, *ergo* la consequenziale necessità per l'Europa di dotarsi di una strategia esterna complessiva che faccia da *pendant* a quella interna e che si dimostri il più possibile coerente ed incisiva nell'ambito di una prospettiva *win - win* nel sistema delle relazioni internazionali.



8. Nell'ottica della valorizzazione degli atti parlamentari di autorizzazione alla ratifica va segnalato un o.d.g. del Parlamento italiano unito all'ordine di pubblicazione in G.U. di un documento "identitario" *extra - Treaty*, ambedue finalizzati a fungere da vero e proprio completamento del Trattato di Lisbona. Il Senato italiano, invero, definisce il *reform Treaty* come un "documento composito" *intra ed extra* pattizio che "rimpiazza" i Trattati pregressi, facendo pure salve molte delle innovazioni introdotte già con il "Trattato costituzionale" firmato a Roma nel 2004. La summenzionata definizione si rinviene nel Quaderno europeo ed internazionale del dicembre 2009, che si presenta come uno strumento finalizzato a consentire ad ogni singolo cittadino di familiarizzare con le Istituzioni e le politiche europee. Una vera e propria guida alla lettura del nuovo Trattato redatta, a seguito della sua entrata in vigore, in lingua italiana ed inglese, e che si apre con l'introduzione del Presidente del Senato - On. R. Schifani- nella quale viene pure incentrata l'attenzione sulla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, divenuta

giuridicamente vincolante. Nella disposizione di cui all'art. 6, par. 1, T.U.E. novellato, si legge infatti che "L'Unione riconosce i diritti, le libertà ed i principi sanciti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati". Un valore giuridico, pertanto, nuovo e rinnovato, già parzialmente conferito al catalogo dei diritti fondamentali europeo mediante la pubblicazione dello stesso in G.U. n. 223 del 23 settembre 2008, sulla base dell' o.d.g. G110 presentato dall'opposizione parlamentare ed approvato all'unanimità dal consesso rappresentativo dei cittadini.

I principi consolidati in materia di diritti fondamentali, accanto al valore primario rappresentato dalla democrazia, vanno certamente annoverati tra i caratteri di identità cd. "valoriali", che trovano - come visto - il proprio peculiare contenuto nei valori e nei principi condivisi in ambito sovranazionale. È peraltro innegabile come il richiamo giuridicamente vincolante di cui al menzionato art. 6, par. 1, T.U.E. dei principali diritti così come sanciti prima nella C.E.D.U. e poi nella Carta di Nizza sia emblematico

proprio di un processo di "identificazione" tra il testo costituzionale etico e civile (ancorché non scritto) europeo con i diritti fondamentali comunemente sentiti. Ed è essenzialmente da tale aggregazione valoriale che risulta possibile postulare l'esigenza di un "popolo" europeo, in grado di sfuggire la classica categoria per scriverne una nuova. La categoria, cioè, dell'*ethos* europeo, fondato su una comunione e su una comunanza di valori morali ed etici definiti ed irrinunciabili ed indispensabile per generare la compiuta percezione di quello "spirito del popolo" così essenziale alla dottrina costituzional - nazionalista dello Stato. La cd. "questione identitaria" trova così collocazione pure in quella che è stata definita - nel presente capitolo - come *editio* senatoria italiana. E ciò ovviamente in parallelo ad altri atti di Stati membri dell'Unione non citabili in questa sede, salvo per quello più altamente noto ed emblematico oggetto finora di ampio ed acceso dibattito (sentenza del *BVerfG* del 30 giugno 2009, n. 182).

Sia pure in modo del tutto sommario si consenta anche qui l'individuazione di un processo identitario che prende le mosse dal Trattato di riforma, *lato sensu* inteso, come

comprensivo dell'interpretazione costituzionale ai sensi della GG esplicitata dalla Corte Federale e nella quale si rinvencono numerosi elementi sempre finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali, al rispetto di limiti di potere o di principi altrettanto fondamentali. Diritti e principi valoriali che - di fatto - compongono un sistema dogmatico consolidato e che fondano quella che è la vera essenza dell' "identità euro - costituzionale". Per quanto concerne, più nello specifico, e come si vedrà meglio *infra*, la pronuncia in esame ed i principi fondamentali propri dell'ordinamento giuridico tedesco e, come tali, esclusi dalla revisione costituzionale ed al contempo determinanti dell'identità dell'Unione europea, non ci si può esimere dal menzionare in tale sede - ed a titolo esemplificativo - i principi supremi del federalismo ed i principi di cui agli artt. 1 e 20 GG. Tra i primi va sottolineata l'articolazione della Federazione tedesca in *Bund* ed in *Länder* e la partecipazione dei *Länder* alla legislazione federale. Tra i secondi vanno invece annoverati la dignità dell'uomo, la tutela dei diritti dell'uomo, la democrazia, lo stato sociale, la separazione dei poteri. Il tutto inquadrato, ovviamente, nell'ambito di un ulteriore principio, quello del "favore per

il diritto europeo" (*Euraparechtfreundlichkeit*) che riecheggia pure il *favor* per il diritto internazionale, nell'ambito di uno spazio di valori, principi e diritti universalmente rispettati e condivisi.

9. Sempre la menzionata sentenza del Tribunale costituzionale tedesco n. 182 del 30 giugno 2009 non si è venuta formando al di fuori del solco di una cultura giuridica più ampia dedicata alla questione della *Konstitutionelle identitaat*, essa stessa dotata di un proprio primato di fronte al diritto unionistico - comunitario. La Corte tedesca, investita dei ricorsi presentati dalle parti private, nel pronunciarsi sui medesimi, si è in realtà spinta ben più oltre la semplice analisi della compatibilità costituzionale tra l'atto accrescitivo e rafforzativo dei poteri del *Bundestag* e del *Bundesrat* in materia di integrazione europea (documento del *Bundestag* 16/8489) ed il combinato disposto degli artt. 23, comma 1 e 38, comma 2, *GG*. La stessa, infatti, si è interessata pure del processo di integrazione europea e della più generale configurazione dell'Unione come organizzazione politica. In particolare, la Corte costituzionale tedesca,

nell'analizzare e nel "confermare" l'esistenza di un principio cd. "di apertura" verso il generale processo di integrazione (*Europafreudlichkeit*) nonché verso il diritto internazionale *lato sensu* (*Volkerrechtfreundlichkeit*), ha pure affermato la sussistenza di taluni principi "strutturali" che costituiscono lo zoccolo duro dell'identità nazionale (tedesca) e che, pertanto, non sono in alcun modo suscettibili di modifica e revisione (sulla base dell'art. 79, comma 3, *GG*). Si è già sottolineato (v., *supra*, par. 8) come i detti principi costituzionali - internazionali, definibili pure come "extra - costituzionali", debbano essere essenzialmente individuati nel principio dello Stato sociale di diritto, nel rispetto dei diritti fondamentali, nell'ulteriore principio democratico e della separazione dei poteri. Nella prospettiva di salvaguardia e di tutela del menzionato nocciolo duro (cd. *Kernbereich*) di identità costituzionale interna, pertanto, l'Alto Consesso di *Karlsruhe* giunge alla conclusione secondo cui la "responsabilità" in ordine al processo di integrazione europea spettí pure alle Istituzioni nazionali e, in ultima battuta, alla stessa Corte costituzionale.

Siffatto "potere" che si riserva la Corte tedesca (e che, ovviamente, è esercitabile anche dalle analoghe istanze giurisdizionali degli altri Stati membri) è pienamente conforme al principio - più volte ribadito - di "lealismo" nella cooperazione. Si è infatti già argomentato come lo "equilibrio" tra il potere spettante alle Corti interne ed il citato principio venga palesemente in evidenza nell'eventualità in cui dovesse manifestarsi l'esigenza di "composizione" di un "conflitto" tra l'identità nazionale e quella propriamente europea, sanabile e superabile proprio attraverso il controllo effettuato *ex post* ed in concreto dalle istanze giurisdizionali all'uopo competenti (cfr., *supra*, parr. 3 e 4). In altri termini, la possibilità di accertamento e di valutazione riservata, ove necessario, alle Corti interne, basata su di un giudizio prognostico e da condurre sulla base della normativa applicabile (il riferimento è innanzitutto agli artt. 1 bis, 3 bis, 8, 9 e 10 T.U.E.) assicura che il rispetto dei principi enunciati dalle Costituzioni nazionali sia garantito parallelamente ed allo stesso tempo tanto dal diritto costituzionale interno dello Stato membro quanto dal diritto dell'Unione europea (cd. principio dell'*hand in hand*, enunciata nella sentenza del

*BVerfG*). Per questa via, è innegabile come i giudici costituzionali tedeschi abbiano posto le fondamenta per l'edificazione di un vero e proprio (e già menzionato) sistema misto o composito cd. *multilevel*, in grado anche di regolare i reciproci rapporti interordinamentali. Approfondendo la disamina sulla sentenza in oggetto ed introducendo un ulteriore elemento a sostegno della qui affermata tendenziale "omogeneità strutturale" tra l'identità nazionale e l'identità europea, non va neppure sottaciuta la duplice circostanza dell'attribuzione di competenze ben individuate all'organismo di natura sovranazionale e dell'assenza della cd. *Kompetenz - Kompetenz*. È infatti innegabile come le predette circostanze caratterizzanti l'impianto dogmatico adottato dalla Corte tedesca depongano ancora una volta a favore della tesi della naturale "armonizzazione" e del rispetto tra l'identità interna e l'identità del livello superiore.

Affermando così un'impostazione internazionalistica del processo integrazionista europeo, rigorosamente sostenuta dalla difesa in giudizio da parte dei due rami del Parlamento tedesco, si giunge pure all'affermazione di una



"tesi processuale" orientata a preservare il ruolo attivo "giocato" dagli organi nazionali sul piano dei rapporti tra ordinamenti interni ed ordinamento europeo. La sentenza del *BVerfG* sulla costituzionalità del cd. *reform Treaty* ha, in tal senso, esercitato non irrilevanti e trascurabili effetti sulla costruzione dell'organizzazione sovranazionale europea. Ha confermato ancora una volta la natura perennemente evolutiva del sistema europeo, pure criticata da parte di autorevole dottrina. Natura evolutiva a cui si aggiunge l'ulteriore natura costituzionalmente obbligatoria della partecipazione all'Unione europea. Dal par. n. 225<sup>16</sup> della sentenza si evince infatti che il menzionato principio di apertura all'Europa e, più in generale, al diritto internazionale, è strettamente connesso a quanto sancito nel Preambolo e nell'art. 23 GG e non va pertanto intesa come una semplice proclamazione di fede. Questi ultimi statuiscono, invero, un mandato vincolante per gli organi costituzionali tedeschi, secondo cui la predetta partecipazione all'Unione non è rimessa al loro potere discrezionale, costituendo una finalità non derogabile e costituzionalmente obbligatoria.

10. Nella tesi vigorosamente sostenuta dal governo federale e dal governo dei *Lander* la questione identitaria assume nuove sfumature, allorché si concorda sul fatto che suo requisito necessario non è più il semplice riconoscimento dell'autonomismo locale e regionale, quant'anche una sua attiva partecipazione al processo integrazionista europeo. Nell'ambito dell'esaltazione nel *reform Treaty* dei principi attinenti il cd. *locally enforced*, è certamente da annoverare il predetto art. 3 *bis* T.U.E.. Quest'ultimo, come già chiarito, statuisce espressamente che "*L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali ...*". In altri termini, è evidente come nell'ambito del testo approvato a Lisbona la cd. "questione identitaria" in ambito euro - nazionale coinvolga pure gli enti locali di Stati regionali e gli organismi membri degli Stati federali, considerati come sistema. Tutte le "strutture" istituzionali degli Stati aderenti sono pertanto chiamate a partecipare

attivamente al processo di integrazione europea, sia nella sua fase ascendente sia in quella discendente. Previsione normativa, quella da ultimo citata, che di certo fonda ed avvalorata il principio di sussidiarietà in ambito sovranazionale, da leggersi pur sempre in combinato disposto con il più volte richiamato principio di lealismo cooperativo tra tutte le Istituzioni coinvolte nel suddetto processo.

A ben guardare, anche la "norma di rispetto", da intendersi come *quid pluris* del riconoscimento delle autonomie locali e regionali da parte dei T.U.E. novellato, costituisce un evidente salto di qualità in chiave normativa ed è pienamente conforme al principio del decentramento contenuto nello statuto democratico delle Costituzioni nazionali. È questo un ulteriore elemento che corrobora la tesi qui avanzata e fondata sull'assunto dell'inverosimiglianza di contrasti di fondo fra il contenuto fondamentale ed irrinunciabile delle Costituzioni nazionali e quello della "Costituzione" europea in senso materiale, attesa la rispondenza e la conformità a principi e valori comuni. Inverosimiglianza di contrasti o di

"disallineamenti" che, tuttavia e come si è detto, risultano pur sempre possibili e verificabili, ma al contempo superabili grazie al controllo concreto operato dalle Corti costituzionali interne. Anche nella prospettiva del riconoscimento "rinforzato" delle autonomie locali e regionali, dunque, si rinviene la fondamentale rilevanza del menzionato principio democratico, da intendersi innanzitutto come principio oggettivo componente della identità costituzionale. Principio, tuttavia, in virtù dei disposto dell'art. 3 *bis* T.U.E. novellato, da intendersi pure componente della stessa identità europea e, per tale via, della cd. "identità euro - costituzionale". E tutto ciò a rinnovata conferma di come, nello spazio giuridico europeo, la protezione offerta dalle Costituzioni nazionali e la protezione offerta dalla "Costituzione" materiale europea procedano parallelamente per mano (cd. *pari passu*).

Ancora una volta si riconferma pertanto l'assunto, pure autorevolmente sostenuto, che vede nella cd. "Costituzione" materiale dell'Europa, così come ridefinita dalle disposizioni modificative dei T.U.E., il "tentativo di chiusura politica" di un processo storico - sociale di lungo

corso. Una "Costituzione" in senso materiale, che di fatto si configura come il "superamento" del *deficit* democratico dell'Unione, concludendo così la cd. "sfida democratica" menzionata pure nelle conclusioni del Vertice di Laeken. "Identità euro - costituzionale" (garantita *ex ante* dalle disposizioni normative dei T.U.E. o *ex post* dai controlli eventualmente effettuati in ambito interno) e democrazia vanno pertanto di pari passo. In particolare, esse concorrono a definire quella che è la specificità costituzionale e politica dell'Unione. Una specificità che, seppure inserita in un contesto di cd. "plurilivellarità", risulta caratterizzata da un'identità forte ed univoca. Tale identità democratica, come si vedrà di qui a breve e nel solco delle considerazioni che si vanno sviluppando, appare per tale via idonea non soltanto a colmare quello che è stato più volte indicato come *deficit* democratico dell'Unione europea, ma anche a "scongiurare" il rischio paventato nella pronuncia dei *BVerfG* di una sua evoluzione nel senso di cd. *super - deficit* democratico.

11. Al termine del percorso ricognitivo dei concetti relativi alla tipologia delle identità definite dal Trattato di Lisbona (artt. 1 *bis* e 3 *bis* T.U.E.), si può constatare la sostanziale "equivalenza" tra gli eventuali "conflitti di identità" e le "lacune" in senso democratico del sistema unionistico - comunitario. La composizione di tali possibili "conflitti" come livello massimo di *super - deficit* avviene ovviamente nel senso già descritto "euro - costituzionale", di sintesi e di chiusura del sistema *tout court* considerato. In senso più strettamente tecnico - giuridico, si è constatato pure come siffatta armonizzazione presenti un certo "coefficiente di relatività", dipendendo da ciascun sistema normativo nazionale rispetto a quello europeo, anche se - come già dimostrato - non tutto e, soprattutto, non sempre il "domestico" o "nazionale" risulta contrapposibile rispetto all'"europeo" in senso proprio. È pure noto come la edificazione di uno spazio unitario europeo abbia rinvenuto, sin dalle sue origini, le proprie fondamenta nel mercato, nella politica e nel diritto. Pur tuttavia, la dimensione propriamente giuridico - costituzionale ha da subito acquisito un ruolo determinante nell'ambito del processo di integrazione. Così come l'originaria integrazione attraverso

il mercato è diventata - come si è argomentato - soprattutto un'integrazione attraverso il diritto e, segnatamente, attraverso i principi ed i valori fondamentali ad esso propri, definibili come le "norme" di vera e propria "identità condivisa".

È, in particolare, la condivisione ed il riconoscimento unitario del fondamentale principio democratico, alla luce del *reform Treaty* e del suo *extra - Treaty* (come evidenziato nella fortunata *editio* senatoria italiana), nonché della coeva menzionata pronuncia del *BVerfG*, a dare contezza di una neo - "costituzionalizzazione" europea in atto, ma soprattutto del superamento dei "vuoti" democratici più volte denunciati in ambito sovranazionale. Segnatamente, sono le esplicitate novità - consistenti nell'introduzione di una norma "costituzionale" di rispetto dell'identità nazionale ed il duplice primato normativo riconosciuta nelle rispettive sfere di competenza a ciascuna Costituzione nazionale ed al diritto dell'Unione - a "chiudere il cerchio", con la previsione di una funzione di "monitoraggio" costante ad opera delle Istituzioni nazionali sul processo di integrazione europea e sulla legittimità

democratica di questo. Una funzione di "monitoraggio partecipativo" che, come visto, è più volte ribadita non solo negli atti parlamentari sopra detti e pure richiamati dall'*editio* senatoria italiana, ma anche nella pronuncia dei giudici costituzionali tedeschi, i quali - non a caso - sotto il profilo della compatibilità del Trattato di riforma alla GG, non sollevano alcuna censura, riconoscendo il "salto di qualità" compiuto dal Trattato in esame e in termini di legittimazione democratica e, parallelamente, in termini di identità condivisa e di conseguente "co - primato" del diritto interno e di quello europeo. Se, d'altro canto, il livello di democraticità raggiunto da un'organizzazione politica va misurato avendo come riferimento il "grado" di integrazione da essa raggiunto, non si può dubitare che con la nuova soluzione identitaria siffatto livello si sia innegabilmente e visibilmente innalzato. È appunto lo stesso principio di democrazia ad ammettere e ad avere incoraggiato l'apertura dello Stato - Nazione verso un ordine multilivello internazionale ed europeo. Ecco, pertanto, che il principio democratico, visto come diritto di effettiva partecipazione politica ha certamente finito per assumere tre aspetti essenziali.



Segnatamente, come è dato acquisito, esso è apparso come principio oggettivo di partecipazione, come elemento indefettibile della cd. "clausola di eternità" e come requisito oggettivo dell'Unione europea facente parte della cd. "identità euro - costituzionale".

Le "nuove" categorie del diritto europeo, presentate nel corso del presente capitolo, danno in ultima analisi contezza dei rapporti tra Unione europea e Stati membri come basati su di un sistema unico integrato o composito costituito da un insieme di norme (*stricto e lato sensu* costituzionali) caratterizzanti due livelli complementari tra di loro. La tesi in esame finisce, pertanto, col sostenere la coesistenza della "Costituzione" dell'Unione nel Trattato europeo (modificativo e comprensivo dei pregressi Trattati) con le singole Costituzioni nazionali nell'ambito della categoria della cd. "Costituzione integrata dell'Europa<sup>17</sup>". il che equivale pure a sostenere la tesi della coesistenza tra le due "anime" del descritto "neo - costituzionalismo" nell'ambito di quell'ordinamento misto in cui il diritto - e quello costituzionale in particolare - non risulta più

strutturato in forma gerarchica, ma piuttosto incentrato sulla fondamentale idea della leale e costante cooperazione.

## **IL TRATTATO DI LISBONA E LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DI FRONTE AL PARLAMENTO ITALIANO**

Sommario: *Premesse - 1. Verso un diritto “anticipatorio”?*  
*- 2. Lavori parlamentari nella procedura relativa al Trattato di Lisbona - 3. Esame parlamentare degli emendamenti contenuti nel Trattato di Lisbona - 4. Esame delle Commissioni Parlamentari in Senato - 5. Discussione in Aula - 6. Mozioni collegate e, in particolare, la mozione G110 sulla Carta dei diritti fondamentali - 7. Ordine di esecuzione e ordine di ripubblicazione della Carta - 8. Esame e discussione alla Camera dei Deputati e votazione finale - 9. Osservazioni finali.*

## Premesse

La trattazione del presente tema postula una logica premessa afferente al meccanismo di recepimento, nell'ordinamento costituzionale interno, dei Trattati internazionali, particolarmente elaborato e complesso con riguardo ai Trattati unionistico-comunitari. È questa — invero — la giusta “collocazione” politico-istituzionale degli interventi richiesti dalle norme internazionali c.d. *no-executing*, funzionali all'approvazione di norme interne e di attuazione, rispetto alle quali più o meno ampio è il ventaglio delle possibilità lasciate agli organi nazionali di riferimento. Argomento che richiama la funzione di direzione della politica estera ed europea che si esplica attraverso la gestione delle relazioni internazionali, la stipula ed il successivo recepimento degli stessi Trattati. In tale ottica, è rimessa all'ordinamento statale l'individuazione degli organi idonei ad esprimere una manifestazione di volontà dello Stato internazionalmente rilevante, della quale risultano titolari coloro che detengono appunto il c.d. potere estero<sup>18</sup>, opportunamente

dosato tra indirizzi e controlli parlamentari e attività attuativo-esecutiva degli organi rappresentativi e di governo dello Stato. Il *decision-making* estero ha avuto come norma primaria di riferimento l'art. 80 Cost., da leggersi in combinato disposto con l'art. 87, comma 8, Cost., mettendosi in risalto la funzione di rappresentanza unitaria riconosciuta al Capo dello Stato<sup>19</sup> nell'esercizio di un doppio potere parlamentare e presidenziale, grazie al quale si è dato vita ad una forma originale di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione-pubblicazione del Trattato di Lisbona e con il richiamo alla Carta dei diritti. Nel caso della autorizzazione alla ratifica e dell'ordine di esecuzione di cui qui ci occupiamo, un *revirement* di prassi parlamentare senza precedenti nella storia della Repubblica ha condotto alla "messa a punto" di un "doppio" ordine di esecuzione, uno riferito all'intero Trattato e l'altro ad atti aggiunti o collegati.

La procedura descritta si è applicata anche al suddetto Trattato unionistico-comunitario, al quale si è data esecuzione facendo ricorso alla usuale legge di autorizzazione alla ratifica collegata ad una serie di

mozioni parlamentari concernenti la definizione del *quid executionis*. Orbene, i meccanismi interni di cui si è detto, sono ricostruibili mediante il combinato disposto di fonti-atto e fonti-fatto, riferibili queste ultime alla prassi parlamentare di supporto manifestatasi per la stessa importanza della materia con una ricchezza senza precedenti. Intendiamo riferirci fin da ora allo strumento della ri-pubblicazione della predetta Carta dei diritti ad uso interno dell'ordinamento italiano, con la funzione di pubblicità "notizia", ben nota ai cultori della materia. Pertanto, la presente esposizione si svolgerà lungo il percorso dei lavori parlamentari rispettivamente in sede di Senato e di Camera dei Deputati, anche attraverso l'esame della relazione e della replica del competente Ministro degli esteri, ad esito del lavoro delle Commissioni e del dibattito in Aula. Oggetto di tale esame sarà il peculiare contenuto del Trattato di Lisbona inteso, fin dal suo titolo, come modificativo e integrativo dei precedenti e ancora vigenti Trattati di Unione. In tale contesto saranno esaminate le c.d. mozioni collegate, frutto degli interventi dei Gruppi parlamentari, quasi sempre condivise dal Governo con riferimento alle modalità dell'esecuzione e

della pubblicazione “allargata” agli atti di cui si dirà.

1. Uno dei primi impegni affrontati dalla XVI Legislatura è stato l’assolvimento delle anzidette procedure parlamentari di Camera e Senato, finalizzate alla ratifica successiva del Trattato di Lisbona, autorizzata con legge n. 130 del 2 agosto 2008<sup>20</sup>. Un totale accordo *bipartisan*, in grado di dimostrare un rarissimo esempio di concordia politica tra gli schieramenti italiani, ha accompagnato il sì della Camera che, come il Senato, ha autorizzato la ratifica, il conseguente ordine di esecuzione e, soprattutto, una mozione senza precedenti nella storia parlamentare, concernente l’impegno alla pubblicazione della collegata Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea sullo stesso testo della *Gazzetta Ufficiale italiana*<sup>21</sup> (in *Guri* n. 223 del 23 settembre 2008). Ciò a chiara dimostrazione dell’assoluta importanza e della fundamentalità di quei diritti che, toccando le basi stesse del sistema, rendono lo spazio unionistico uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, *alias* di diritti «costituzionalmente garantiti». Di quanto detto è stato possibile fare riscontro nell’ambito di una “emergente” prassi parlamentare, anche se non di una

vera e propria consuetudine di unanimità tra le forze politiche, legittimante la pubblicazione di un atto formalmente richiamato ma non allegato al Trattato, e perciò semplicemente “collegato” (*lato sensu*), nell’ordinamento giuridico italiano<sup>22</sup>. È anche da sottolineare che l’atteggiamento parlamentare si è collocato nella fase delle ratifiche di esclusiva competenza costituzionale di ciascuno Stato, sia nel senso *dell’opting-in* sia nel senso contrario dell’*opting-out*, almeno per quanto riguarda strumenti e forme di esecuzione. Proprio nell’ottica di una assoluta specificità della procedura concernente la pubblicazione della Carta dei diritti fondamentali, si è manifestata una sottolineatura dell’unilateralismo dei comportamenti nazionali, affermandone un sostanziale regime di autonomia normativa.

Come è già possibile desumere da quanto esposto circa i connotati del testo approvato, la vera e propria novità del Trattato di Lisbona consiste nell’aver redatto una sorta di “testo unico” o consolidato dei Trattati precedenti, ampliato ed aggiornato con il mai ratificato Trattato di Roma del 29 ottobre 2004 ed incidente tanto sul Trattato sull’Unione

europea, che mantiene inalterato il suo titolo, quanto sul Trattato che istituisce la Comunità europea, ora denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (c.d. TFUE).

È in un'ottica di fase transitoria che la Legislatura si è impegnata, oltre che nell'autorizzazione alla ratifica, anche nell'anticipazione della manovra economica triennale con l'avvio dell'esame del d.d.l. Finanziaria 2009-2012<sup>23</sup>. Presentare una manovra siffatta è stato, oltre che lungimirante, soprattutto strategico nella logica europea, vista la difficile congiuntura internazionale e — in particolar modo — la necessità e l'urgenza di dare attuazione a tali esigenze di *law in progress*. L'attività del Parlamento italiano deve essere letta, pertanto, in una logica, per così dire, “anticipatoria”, atteso che proprio con la scelta di anticipare la finanziaria e di stabilizzarla su tre anni l'Italia ha, più di tutti, realizzato l'agenda di Lisbona, in qualche modo dando “esecuzione anticipata” al Trattato di riforma”.

2. Dinanzi al Parlamento italiano nelle sessioni estive del



2008 della Camera e del Senato si è svolta la prima fase di lettura, cioè di interpretazione del dato letterale e dei significati politici ricavabili implicitamente o esplicitamente dal testo scritto dai negoziatori e firmato dai plenipotenziari il 13 dicembre 2007. In quest'opera si sono confrontati apparati di Governo, Gruppi parlamentari e Commissioni competenti, nonché l'intero *plenum* dei due rami ben interessati a quella vera e propria "scoperta" dei risultati prodotti da una così difficile e tormentata fase precedente. Tali testi vanno esaminati sia per gli aspetti elogiativi, sia per quelli critici, come momento preliminare ed ineliminabile di prassi parlamentare prodromica alla successiva attuazione, conseguente all'entrata in vigore del testo pattizio e del corredo di atti ad esso collegati.

È sin troppo nota la lunga e difficile fase preparatoria, grazie alla quale si sono rese possibili le già menzionate modifiche apportate dal Trattato di Lisbona alle regole di vita comune stabilite nei Trattati tuttora vigenti, resesi indispensabili al fine di dotare l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per fare fronte alle sfide del futuro poste da un mondo in costante mutamento, così da consentirle di misurarsi con le nuove problematiche

che non conoscono alcuna frontiera, né interna né esterna, allo spazio sovranazionale. Di qui l'esigenza di uno sforzo collettivo a livello europeo, foriero di una "modernizzazione" adatta *in primis* al buon funzionamento di una Unione recentemente passata da 15 a 27 Stati membri e soprattutto ispirata dalla sempre più stretta interdipendenza globale. Dalla necessità di ulteriori avanzamenti nel lungo processo di integrazione secondo il metodo dei piccoli passi caro ai c.d. *founding father* è nato, pertanto, il Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, frutto dei negoziati condotti dagli Stati membri all'interno di una Conferenza Intergovernativa, ai cui lavori hanno partecipato anche la Commissione ed il Parlamento europeo.

Sulla lettura parlamentare pesava ovviamente non solo il testo finale, ma anche la critica democratica rappresentata dagli esiti negativi dei due *referendum* tenutisi in Francia ed in Olanda nel 2005, i quali avevano "bocciato" il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Una "bocciatura", quest'ultima, che inevitabilmente ha costretto ad una riflessione supplementare sul futuro dell'Unione, mirante all'individuazione di soluzioni alternative in grado

di consentire l'avanzamento del processo di integrazione e di venire incontro ai Paesi nei quali si era manifestata una forte contrarietà al testo costituzionale. La fase di effettivo rilancio dello spirito europeistico è pertanto avvenuta tramite l'abbandono del tentativo di adozione di un Trattato abrogativo e sostitutivo di quelli vigenti — “nobilitato” dalla parola «Costituzione» — e la contestuale scelta di un documento complesso, fatto di emendamenti ai testi vigenti. Di fatto, comunque, sarebbe fuorviante non riconoscere che, se pure a Lisbona si è rinunciato a segni e nomi costituzionali, del Trattato di Roma del 2004 è rimasta la spinta propulsiva, posto che il tessuto costituzionale europeo resta e si sviluppa<sup>24</sup>. Al nostro Parlamento non poteva sfuggire quel ristretto ma determinante nucleo di vere e proprie innovazioni, finalizzate a superare il *deficit* democratico ed i difetti istituzionali dei precedenti Trattati di Unione, incidenti sul gradimento popolare e sulla efficacia ed efficienza del suo sistema decisionale<sup>25</sup>. E in tale contesto di rilegittimazione democratica essenziale appariva il nuovo ruolo assegnato alla Carta dei diritti fondamentali UE, da valutare nei suoi aspetti e profili altamente problematici nel dibattito costituzionale comune

a molti Stati, ivi compreso il nostro. Alla complessità del Trattato di riforma, per di più corredato da una serie di Protocolli e Dichiarazioni (che precisano aspetti funzionali e clausole di esclusione ottenute da alcuni Stati membri), nonché da un elevato numero di già menzionate mozioni parlamentari impegnative del Governo nella fase della *post-ratifica*, fa certamente da contrappeso la produzione, da parte dello stesso, di non trascurabili effetti di semplificazione e di riordino del sistema complessivo dell'Unione, nonché dei suoi Trattati fondativi. Dinanzi a tale sostanziale progresso passano decisamente in secondo piano i rilievi afferenti la detta complessità e — secondo taluni — l'oscurità del Testo emendativo che ha il merito di avere realizzato una revisione di ampia portata e di avere condotto all'approdo ultimo del processo di integrazione. D'altro canto, le difficoltà di lettura e di comprensione del testo sono pienamente giustificate dal fatto che i complessi negoziati alla sua origine sono sorti sulle ceneri del progetto di una vera e propria Carta Costituzionale. Dopo lo *stop* referendario della Francia e dell'Olanda del 2005, la Conferenza Intergovernativa ha, infatti, dovuto lavorare di cesello per mediare e riportare in un unico testo anche le

posizioni politiche più lontane dallo spirito comunitario. Con il Trattato di Lisbona si chiude, dunque, la fase dei complessi negoziati istituzionali iniziata dal Trattato di Maastricht e si danno importanti risposte a questioni di fondamentale rilievo affrontate, ma mai risolte, nel corso delle varie Conferenze Intergovernative concluse ad Amsterdam nel 1996, a Nizza nel 2000 e, da ultimo, a Roma nel 2004. Questioni, quelle a cui si è fatto cenno, afferenti punti nevralgici della costruzione europea, quali sono, a mero titolo esemplificativo, l'equilibrio dei poteri tra le Istituzioni europee, i canali di legittimazione democratica delle decisioni comuni, la maggiore efficienza richiesta ad un'Unione a 27 chiamata a semplificare i suoi metodi di lavoro e le norme di voto e, *last but not at least*, il conferimento a quest'ultima di una personalità giuridica unica, suscettibile di garantire una migliore integrazione globale dell'Unione a fronte di nuove emergenze effettivamente manifestatesi e che potenzi ulteriormente la sua azione, rendendola a livello mondiale un *partner* più visibile per i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali<sup>26</sup>.

3. Nella sessione parlamentare continuo è stato lo sforzo di esame del nuovo percorso conseguente alla saldatura dello *ius vetus* con lo *ius novum*, cioè del combinato disposto del previgente diritto unionistico-comunitario con quello appena riformato, in relazione al quale non si può probabilmente concordare con le voci critiche che hanno definito l'accordo raggiunto come un "compromesso al ribasso". Più realisticamente, esso costituisce una pietra miliare nell'*iter* di definizione di una sfera pubblica europea rappresentando un passo in avanti sulla strada della sovranità sovranazionale da inserire sempre di più nell'ottica di un pianeta globalizzato ed interconnesso<sup>27</sup>. Un accordo, pertanto, quello del 13 dicembre 2007, che è apparso "necessitato"<sup>28</sup> sotto un duplice profilo, vale a dire quello della "forma" e quello della "sostanza".

Quanto al primo dei profili menzionati, il riferimento è alla tecnica normativa scelta a Lisbona ed ispirata alla "continuazione" ed alla "novazione" rispetto al *corpus* normativo già esistente. Sempre sotto il profilo formale, già si è data giustificazione della complessità

dell'architettura del nuovo testo, anch'essa “necessitata” per le note ragioni di mediazione tra le posizioni politiche maggiormente lontane dallo spirito unitario: in tale ottica va letta la serie dei principali Protocolli e Dichiarazioni allegate al medesimo. Atti, questi ultimi, metaforicamente comparabili ad un groviglio di funi più o meno visibili con i quali gli Stati membri sostenitori di posizioni maggiormente euroscettiche hanno cercato di imbrigliare l'Unione europea e di controllare così quella che, ai loro occhi, appariva quasi come un gigante da temere, ma viceversa suscettibili di integrazione “politica” da parte dei Parlamenti degli Stati “euro-ottimisti”.

Quanto alla “sostanza” del nuovo Trattato, questo, pur non avendo più un carattere costituzionale, mantiene le principali realizzazioni del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», non presentando pertanto novità rilevanti rispetto allo stesso, se non quella consistente nell'inserimento dell'Unione economica e monetaria con l'euro tra gli obiettivi dell'Unione (art. 3 TUE modificato). Tale innovazione, che è clausola evolutiva — con rilevanza non solo giuridica, ma anche

politica, nell'ottica di una decisa presa di posizione a favore della moneta unica per una migliore integrazione dell'area euro nel sistema globalizzato — rispetto a quanto già previsto dal Trattato del 2004, non rappresenta una questione semplicemente simbolica, atteso che, proprio in virtù di tale clausola, per l'Uem e l'euro sarà possibile utilizzare, ove necessario, la c.d. clausola di flessibilità per colmare le lacune dei Trattati che dovessero emergere nel settore specifico (art. 308 TCE modificato). Se, poi, si vogliono misurare i passi in avanti compiuti rispetto ai testi vigenti emendati dal testo di riforma, vale a dire il TUE ed il TCE, allora ci sono aspetti di non trascurabile né transeunte spessore che vale la pena di sottolineare.

Le maggiori novità apportate a Lisbona riguardano l'architettura generale dell'Unione, le Istituzioni ed il loro funzionamento. Ponendosi fine alla distinzione tra «Comunità» ed «Unione», una volta entrato in vigore il testo di riforma, vi è solo l'Unione europea che «sostituisce e succede alla Comunità europea», con personalità giuridica unica. Con il nuovo sistema viene, come già detto, altresì, superata la struttura a “pilastri” presente fin dal Trattato di Maastricht, pur mantenendosi alcune procedure distinte a



seconda delle materie<sup>29</sup>. Quanto alle Istituzioni, quella che viene maggiormente rafforzata è il Parlamento europeo, a cui viene riconosciuto un potere effettivo paritario con il Consiglio nella quasi totalità dei *dossier* legislativi, nell'ottica della creazione di un sistema più democratico e trasparente e del conseguente superamento del *deficit* di legittimità democratica — sia rappresentativa che partecipativa — che l'Europa ha per lungo tempo sofferto. Contestualmente viene pure consolidato il ruolo dei Parlamenti nazionali, rafforzandosi la partecipazione dei medesimi nei processi decisionali per la formazione della legislazione europea<sup>30</sup>. La novità più rilevante, tuttavia, rimane l'estensione dei principi democratici sul doppio piano interno-esterno, come espressione di un modello di democrazia internazionale.

All'uopo è d'obbligo innanzitutto richiamare il testo del Comunicato del Ministero Affari Esteri, emesso in data 3 settembre 2008<sup>31</sup>, il quale contiene in allegato il testo della Carta, come richiamata dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, non come ossequio al ricordo della «Costituzione europea» mai approvata, ma piuttosto come

omaggio alle motivazioni “profonde” del progetto democratico dell’Unione europea. L’importanza di tale Comunicato e dell’allegata pubblicazione della Carta — adottata in ottemperanza agli ordini del giorno del Senato e della Camera dei Deputati nelle sedute del 23 e 31 luglio 2008 in sede di approvazione del Trattato medesimo — è legata al suo evidente valore conoscitivo, quale notizia *legis* per il pubblico degli operatori giuridici e dei destinatari secondo le procedure previste dall’ordinamento interno. Trattasi di notizia *legis* che consente di conferire il massimo risalto alla Carta di Nizza, già incorporata nel «Trattato costituzionale» del 2004, e, in seguito, fatta oggetto del menzionato richiamo giuridicamente vincolante da parte del Trattato di riforma, con conseguente acquisizione di vera e propria autonomia documentale o, comunque, di un rilievo autonomo che la riproduzione nel “testo costituzionale” non le attribuiva.

Alla mancanza di un Trattato costituzionale europeo, capace di coagulare intorno ad un unico centro un sistema di valori eticamente incorporati in principi ispiratori dei singoli diritti, supplisce pertanto la Carta dell’UE con la

sua giuridica obbligatorietà. Questa si pone come l'espressione più sofisticata — e fino ad adesso sperimentale — della convinta portata universale del modello democratico dell'Unione, stante il suo innegabile contributo all'innalzamento del rango dei diritti fondamentali. Quanto detto dà contezza dell'assoluta importanza del Comunicato e dell'allegata pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del documento di Nizza e dei diritti in esso enunciati, destinati a diventare l'“ossatura” vera e propria dell'Unione europea.

4. Vale la pena, a questo punto, soffermarsi più da vicino sull'*iter* che, seguito nei due rami del Parlamento italiano, ha condotto all'autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona. In particolare, i “lavori preparatori” hanno occupato dapprima Palazzo Madama e, in seguito, l'emiciclo di Montecitorio. Presso il Senato, il percorso parlamentare di approvazione del Trattato di riforma ha preso l'avvio dalla presentazione dell'atto n.759 da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro degli Affari Esteri, in data 11 giugno 2008.

Sempre in data 11 giugno 2008, l'atto n. 759 è stato assegnato alla 3<sup>a</sup> Commissione Permanente (Affari Esteri, Emigrazione), in sede referente, con pareri delle Commissioni — dalla 1<sup>a</sup> alla 14<sup>a</sup> — e della Commissione “Questioni regionali”<sup>32</sup>. Ciascuna Commissione, per quanto di propria competenza, ha espresso parere favorevole o, comunque, non ostativo, corredando, talvolta, il parere reso anche di specifiche osservazioni. Specifiche osservazioni, concernenti i profili di competenza per materia di ogni singola Commissione e strettamente collegati a questi ultimi sono state effettuate dalla Commissione Giustizia; dalla Commissione Programmazione economica, bilancio; dalla Commissione lavoro, Previdenza Sociale; dalla Commissione Territorio, Ambiente, Beni Ambientali; dalla Commissione Politiche dell'Unione europea, nonché dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Da una disamina complessiva dei pareri delle Commissioni Permanenti in Senato è dato, comunque, evincere chiaramente l'esistenza di una volontà concorde alla ratifica del nuovo Trattato, nonché il correlato auspicio che l'esame parlamentare del d.d.l. di ratifica rappresenti non già un passaggio meramente formale, bensì l'occasione per

discutere a fondo delle opportunità del processo di integrazione europea. D'altro canto, la stessa autorizzazione unanime alla ratifica ha dimostrato come la forza del nostro Paese sia da sempre consistita nella coerenza con la quale l'Italia ha percorso ogni "tappa" del cammino verso l'integrazione piena ed effettiva ed ha efficacemente messo in luce uno degli aspetti distintivi della nostra cultura, una delle vocazioni più vere di una unità nazionale che esiste e resiste. Chiaramente evidenziata nei singoli pareri è anche la forza innovativa del Trattato di riforma, chiamato a rivestire un'importanza politica non indifferente per il rilancio del processo integrazionista *ab intra* e *ab extra* dell'UE e ad assicurare gli elementi necessari di razionalizzazione resi indispensabili dal processo di allargamento *in fieri*. Meritano, poi, di essere segnalati nel dettaglio alcuni pareri, per la rilevanza delle osservazioni in essi esplicitate, talvolta chiarificatrici di "problematiche" ancora irrisolte ed opportunamente evidenziate. È stato il caso, ad esempio, del parere fornito dalla 13<sup>a</sup> Commissione Permanente, ove viene rappresentata la necessità di gestire le ricadute negative connesse alla globalizzazione dei mercati e

coglierne appieno le opportunità economiche positive. Al riguardo, è interessante notare come le dette osservazioni si siano rivelate, in qualche modo, prodromiche rispetto al settimo vertice Asem tra i 27 Paesi dell'UE e 16 Paesi asiatici, tenutosi a Pechino in fase immediatamente successiva alla ratifica italiana ed avente ad oggetto peculiare il problema del cambiamento del clima, da un lato, e la crisi economica mondiale o globale dall'altro; trattasi, invero, di due problematiche da affrontare e risolvere tempestivamente, in una prospettiva di compattezza e solidarietà comuni da parte della Comunità internazionale<sup>33</sup>.

Di rilievo, ancora, i pareri formulati dalla 2<sup>a</sup> e dalla 11<sup>a</sup> Commissione Permanente, ove si fa riferimento — rispettivamente — ai settori della sicurezza e della giustizia, fondati su diritti «costituzionalmente» garantiti nonché, più nello specifico, alla protezione dei diritti dei lavoratori, oggetto di espressa tutela nel Capo IV della Carta di Nizza del 2000. È nel titolo dedicato alla «Solidarietà», infatti, che vengono riconosciuti ed analiticamente elencati i diritti economici e sociali. Diritti

— questi ultimi — concepiti nel documento in esame quali posizioni giuridiche soggettive universali e non già alla stregua di mere prerogative del cittadino, come è dimostrato dal riferimento delle singole disposizioni ai «lavoratori» oppure ad «ogni individuo».

5. Non è il caso di riportare *in extenso* i contenuti del dibattito d'Aula, non privo di accenti politici anche retorici, sull'atto n. 759 assegnato alla 3<sup>a</sup> Commissione Affari Esteri, Emigrazione, in sede referente, l'11 giugno 2008, con pareri delle altre Commissioni Permanenti e della Commissione "Questioni Regionali" ed esaminato dalla stessa 3<sup>a</sup> Commissione nelle sedute del 12, 24, 25 giugno 2008 e 1°, 9 luglio 2008. Successivamente all'annuncio della relazione — da parte del Sen. Dini — in data 21 luglio 2008, si sono aperti l'esame e la discussione in Aula del predetto d.d.l. di iniziativa del Governo. Ha dato l'avvio alla discussione in Senato la menzionata relazione del Sen. Dini, nella quale si è sottolineato innanzitutto come, a ragione della fine anticipata della XV Legislatura, l'esame e la ratifica del Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre

2007 si sono posti come il primo ed essenziale impegno delle nuove Camere, e si è puntualizzato che il Trattato di riforma, quale nuovo “tassello” del quadro normativo europeo, appare in grado di aprire la via ad una più autorevole e forte presenza dell’Italia e dell’Europa nel mondo, rafforzandone le capacità di fronteggiare le note sfide che rendono sempre più complessa la *governance* globale<sup>34</sup>.

Dopo la dichiarazione di apertura della discussione generale, alla relazione del Sen. Dini sono seguiti gli interventi degli altri Senatori appartenenti ai Gruppi parlamentari iscritti a parlare, molti dei quali, invero, hanno ripreso in parte l’intervento iniziale. *Leit-motiv* della maggioranza dei detti interventi è stata la ferma convinzione che il nuovo Trattato, con le sue modifiche ed innovazioni, generi nuova e rinnovata fiducia nel progetto europeo, come strumento per orientare il futuro e risolvere questioni cruciali per l’avvenire del nostro Paese e dell’intera Europa. Ricchi di spunti riflessivi gli interventi dei Senatori Divina, Perduca, Bettamio e Cabras, nei quali è stato correttamente messo in luce come tutte le volte in cui



nei procedimenti di ratifica dei Trattati siano stati coinvolti i popoli degli Stati, attraverso apposite consultazioni referendarie, i Trattati stessi siano stati non approvati. La medesima considerazione viene effettuata anche da chi rileva l'eventuale connessione tra dibattiti parlamentari e *referendum* nazionali, ove costituzionalmente previsti, osservando come — in virtù di un calcolo probabilistico — in ogni *referendum* nazionale ci sia il concreto rischio che vinca il “no”, in quanto in ogni Paese, anche se si parla di Europa, non si parlerà d'altro che dell'Europa che si vuole nel Paese in questione e non già nella totalità dei Paesi europei. D'altro canto, pure altri esponenti parlamentari chiamati a pronunciarsi per dichiarazione di voto hanno evidenziato *in primis* come, anche in caso di ratifica in via referendaria (ratifica che, tuttavia, potrebbe apparire strumento non pienamente idoneo alla valutazione di lunghi e complessi negoziati politico-diplomatici, stante la pure ipotizzabile disinformazione dei cittadini) il Governo interessato sia tenuto ad assumersi le proprie responsabilità, in merito alle doverose spiegazioni ed agli altrettanto doverosi chiarimenti destinati agli elettori. *In secundis*, si è altresì chiarito come la costruzione

dell'Europa sia avvenuta essenzialmente attraverso scelte parlamentari e come il Parlamento — lungi dall'essere “democrazia di secondo grado” — si atteggi a vera e propria punta di diamante dello spirito autenticamente democratico, di modo che non è possibile essere succubi di “abusi” operati dalla democrazia a suffragio universale. La votazione parlamentare, in tale prospettiva di pensiero, si mostra pertanto come la sede maggiormente idonea per l'approvazione di un Trattato internazionale ed anzi esalta la delega popolare fornita ai rappresentanti scelti dal popolo stesso, con la conseguente necessità di rifuggire dall'«istrionismo demagogico» di coloro che sostengono che i Parlamenti nazionali potrebbero votare non a favore, bensì contro gli interessi dei propri elettori<sup>35</sup>. Assolutamente di non trascurabile importanza, poi, gli ulteriori interventi, relativi al rafforzamento della politica estera e di difesa, definite, nella dichiarazione del Sen. Marini, come «i due buchi veri di tutti i sessant'anni di percorso dell'Europa». La dichiarazione riportata offre un'ottima occasione di riflessione volta a sottolineare come, nonostante l'imponente coordinamento normativo ed il progressivo delinearci di una politica estera comune,

l'Unione non sia stata finora strutturalmente in grado di rappresentare unitariamente gli Stati che ne fanno parte sulla scena delle relazioni internazionali, non disponendo dei poteri necessari e delle procedure decisionali che dell'esercizio di tali poteri sono l'essenziale presupposto. Sono testimonianza di ciò le divergenze di fronte ai tragici eventi che hanno scosso l'Europa con la guerra nei Balcani, le scelte individuali fatte dai Governi in relazione ai conflitti nel Golfo ed in Iraq ed anche i recenti avvenimenti nel Kosovo, che hanno visto gli Stati europei prendere posizione in ordine sparso di fronte al riconoscimento della nuova entità territoriale, quasi che l'esperienza della disgregazione della Jugoslavia all'inizio degli anni '90 non avesse insegnato nulla al riguardo.

Considerazioni queste che riecheggiano nelle parole pronunciate dal Ministro Frattini, ed afferenti una politica estera dell'Unione «in grado di dire una parola unitaria quando in qualche parte del mondo c'è un momento di crisi, o quando si segna il passo nella stabilizzazione istituzionale di una Regione».

La seduta pomeridiana di discussione si è riaperta poi, a seguito di una brevissima interruzione, con la ripresa dei lavori e l'esame dei 3 articoli di cui risulta composto il d.d.l, tutti approvati mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo. Sotto la Presidenza della vice-Presidente Bonino, indi del vice-Presidente Nania e del Presidente Schifani, il consesso di Palazzo Madama ha espresso, pertanto, in data 23 luglio 2008, il proprio consenso all'autorizzazione alla ratifica. Si è manifestato così il primo contributo dato dall'Italia e coerente con la sua storia di Paese fondatore, in vista del ben più laborioso contributo alla costruzione di un vero e proprio spazio pubblico europeo.

6. Con l'autorizzazione alla ratifica del Trattato di Lisbona da parte del Senato della Repubblica e, poi, anche da parte della Camera dei Deputati — come si vedrà più diffusamente *infra* — il Parlamento italiano ha certamente dato un forte segnale politico, di non irrilevante spessore, al resto dell'Europa. Un segnale altrettanto forte si è poi concretizzato con l'approvazione, da parte dei due rami del

Parlamento, tra le altre, di una particolare mozione senza precedenti nella storia parlamentare, impegnativa del Governo italiano. Trattasi, in particolare, dell'ordine del giorno, accolto dal Governo, G110, concernente il più volte richiamato impegno alla pubblicazione della collegata Carta di Nizza sullo stesso testo della *Gazzetta Ufficiale* italiana.

La mozione G110, presentata dai Senatori Andria, Finocchiaro, Colombo, Bonino e Sbarbati, appare come una mozione con significato tecnico-giuridico con la quale — testualmente — si «impegna il Governo a pubblicare in un apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* il Trattato di Lisbona, unitamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di consentire una adeguata pubblicità ed una trasparente informazione per i cittadini, le categorie professionali e le Istituzioni competenti sui contenuti della medesima e di favorire la piena applicazione della predetta Carta nell'ambito del Trattato di Lisbona». Per tale via, la Carta dei diritti di libertà del 2000, richiamata dall'art. 6, par. 1, TUE, come modificato dal Trattato di riforma, viene “interiorizzata” e fatta propria dall'ordinamento giuridico italiano con la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. Ciò che

appare chiaro, comunque, è che eventuali soluzioni dissimili dalla vincolatività della Dichiarazione non muterebbero lo stato di fatto, facendo venire meno la tutela dei diritti di libertà in ambito europeo, atteso che la maggior parte di quelli riconosciuti e proclamati nella Carta traggono origine dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri o dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo e fanno parte ormai dei principi generali del diritto comunitario-europeo<sup>36</sup>.

La scelta fatta dal nostro Paese e finalizzata alla pubblicazione della Carta in *Gazzetta Ufficiale* con la consequenziale sua “ricezione” nel diritto nazionale non è stata, tuttavia, adottata da altri Stati aderenti all'UE. Sempre in tema di tutela dei diritti di libertà e al di là del “recepimento” *ad hoc* del documento del 2000 nell'ordinamento giuridico italiano, è doveroso effettuare un'ulteriore riflessione. Il Trattato di riforma, all'art. 6, par. 2, TUE modificato, fornisce una nuova base giuridica per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

fondamentali (CEDU). La formulazione della novellata disposizione lascia trasparire, a ben guardare, non già una mera facoltà di adesione, bensì un vero e proprio obbligo di agire: adesione, questa di cui si sta parlando, che, in effetti, avrà il merito non tanto e non solo di rispondere a motivazioni simboliche o politiche, quanto di completare definitivamente il quadro europeo di protezione dei diritti fondamentali, costituendo al contempo la “chiave di volta” per garantire l’uniformità nell’interpretazione e nell’applicazione delle disposizioni della Convenzione e della Carta.

7. All’ordine di esecuzione del Trattato di riforma e della collegata Carta di Nizza è, pertanto, seguito l’ordine di pubblicazione degli stessi in *Gazzetta Ufficiale*, così come disposto dal predetto ordine del giorno. Tralasciando per un attimo l’ordine di pubblicazione della Carta, vale la pena soffermarsi brevemente e in generale sulla nozione di ordine di esecuzione dei Trattati internazionali, definito come «l’atto (in genere legislativo) mediante il quale lo Stato, per dare piena ed intera esecuzione ad un Trattato, rinvia in blocco alle norme in esso contenute, inserendole

in tal modo nel proprio ordinamento»<sup>37</sup>. Ciò che soprattutto preme rilevare, anche alla luce della richiamata sentenza, è che non ha avuto seguito in giurisprudenza la tesi, pure autorevolmente sostenuta da affermata dottrina, in base alla quale il c.d. «trasformatore permanente» di cui al comma 1 dell'art. 10 Cost., recependo nell'ordinamento italiano la norma consuetudinaria *pacta sunt servanda*, funzionerebbe come norma di adattamento anche in relazione ai Trattati (adattamento c.d. «automatico»). L'ordine di esecuzione conferma, quindi, la sua necessarietà e la sua indefettibilità, configurandosi quale ulteriore “titolo di merito” per il Parlamento italiano. Come accennato, l'ordine del giorno G110 acquista un rilievo estremamente peculiare, atteso che l'ordine di «ri-pubblicazione» in esso contenuto ha, di fatto, reso la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea “dipendente” dal diritto interno, interiorizzandola in esso o “nazionalizzandola”, nonostante si fosse cercato — in qualche modo — di rendere indipendente il documento in esame dai diritti nazionali dei singoli Stati membri, non essendosi incorporato lo stesso nel testo del Trattato di riforma, ed essendosi — viceversa — optato per la tecnica del mero richiamo o



rinvio, seppure giuridicamente vincolante. Percorrendo un po' di storia parlamentare italiana, risulta di non poco interesse notare come il nostro Paese sia stato in qualche senso il precursore ed il più convinto sostenitore della necessità di integrazione della Carta nei Trattati sovranazionali o, comunque, di conferimento alla medesima del carattere di giuridica obbligatorietà. All'uopo vale la pena ricordare due particolari mozioni, presentate ed approvate dall'Assemblea del Senato il 18 luglio 2000, al termine di un dibattito sulle comunicazioni del Governo relative alle prospettive di riforma istituzionale dell'Unione europea. Si trattava, in concreto, della mozione Migone (n. 559), nella quale si impegnava il Governo ad adoperarsi affinché venisse realizzata l'integrazione nei Trattati di una Carta dei diritti fondamentali che legittimasse l'Unione nei confronti dei suoi cittadini e conferisse contenuto concreto alla cittadinanza europea e della mozione Salvato (n. 562), nella quale si affermava che la Carta dei diritti, per poter costituire un passo avanti sul versante della protezione dei diritti di libertà, avrebbe dovuto avere efficacia vincolante per gli Stati, oltre a prevedere effettive forme di giustizia.

Ritornando alla situazione attuale, deve riconoscersi come la pubblicazione della Carta di Nizza nella *Gazzetta Ufficiale* italiana abbia numerose e rilevanti implicazioni sul piano dell'ordinamento nazionale. *In primis*, come avuto modo di accennare, la pubblicazione comporta l'"interiorizzazione" del documento *de quo* nel diritto interno e, quindi, l'assorbimento dello stesso nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale. *In secundis*, il documento di Nizza diviene, proprio in virtù del summenzionato "assorbimento", ulteriore strumento interpretativo della Legge Fondamentale italiana, che potrà pertanto essere letta anche alla luce dei valori eticamente incorporati nei principi ispiratori dei singoli diritti stigmatizzati nella Carta. E per tutti i motivi ivi enunciati che l'ordine del giorno in oggetto si presenta indiscutibilmente come una mozione senza precedenti nella storia parlamentare italiana, attese le rilevanti conseguenze che l'ordine di pubblicazione in esso formulato comportano sul piano del diritto e dell'ordinamento giuridico interno.

È a tutti noto, peraltro, come la Carta di Nizza presenti una sorta di "valore aggiunto", stante le importanti novità contenutistiche dalla stessa apportate alla tutela dei diritti

fondamentali dell'Unione europea. Compiono, infatti, in essa rilevanti diritti che non trovano traccia né nella giurisprudenza comunitaria né nella Convenzione europea e neppure nelle singole Costituzioni nazionali e, inoltre, pure i diritti già noti spesso assumono nel suo testo nuove ed innovative connotazioni<sup>38</sup>. La codificazione dei diritti fondamentali, diritti connessi a loro volta con le politiche fondamentali, pertanto, non soltanto salda l'evoluzione del processo di integrazione con un legame fondato su principi democratici comuni, ma definisce e fornisce un quadro di posizioni giuridiche inviolabili del *cives* nazionale ed europeo ed una tavola di riferimento per le compagini governative dei singoli Stati membri, tra cui certamente anche quella italiana.

8. A seguito dell'approvazione del Senato in data 23 luglio 2008, il d.d.l. n. 759 è passato al vaglio della Camera dei Deputati (AC 1519). L'atto, assegnato alla III Commissione<sup>39</sup>, in sede referente, in data 24 luglio 2008 con pareri delle Commissioni dalla I alla XIV e della Commissione "Questioni regionali", è stato esaminato dalla

stessa Terza Commissione durante le giornate del 24, 29 e 30 luglio 2008. Il provvedimento in esame è stato illustrato dall'On. La Malfa, il quale non ha mancato di sottolineare l'esigenza di procedere in maniera rapida tanto alla luce della larga condivisione delle forze politiche, quanto alla luce degli impegni assunti dall'Italia in sede europea.

Conclusosi l'esame preliminare del disegno di legge dinanzi alla III Commissione in sede referente, lo stesso è stato successivamente trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva per l'espressione dei singoli pareri. Intervenuti anche i pareri favorevoli di tutte le Commissioni competenti in sede consultiva, il 30 luglio 2008 si è aperta la discussione del disegno di legge davanti all'emiciclo di Montecitorio. Discussione avviata dalla relazione dell'On. La Malfa. In tutti gli interventi, l'auspicio volto all'integrazione sempre più stretta tra i popoli d'Europa e ad una sovranità radicata nel consenso democratico e perseguibile grazie alle basi fornite dal nuovo Trattato. Obiettivi sicuramente ambiziosi, anche alla luce della situazione di *impasse* creatasi già a partire dal 2005 con la mancata ratifica del «Trattato costituzionale», ma che tali devono essere perché possano configurarsi come

realistici per l'avvenire della costruzione europea. La seduta del 30 luglio, nella quale sono stati approvati gli articoli di cui è composto il d.d.l. di ratifica, ha avuto ulteriore seguito nella successiva seduta n. 46 del 31 luglio, apertasi con l'invito dell'On. Frattini ad esprimere il parere del Governo.

Anche nella replica finale e conclusiva dell'On. Frattini a nome del Governo, il rilievo preliminare sull'importanza del dibattito avviato a concludersi in Aula dopo il voto del Senato. Nel parere reso, espresso con grande linearità e chiarezza, il "titolare" della Farnesina ha sottolineato alcune questioni di cruciale interesse, riguardanti ancora una volta il ruolo dell'UE sulla scena internazionale e, quindi, il tanto delicato quanto attuale argomento delle relazioni esterne dell'Unione, rientranti nell'ambito del secondo pilastro del Trattato di Maastricht. Prima fra tutte, quella afferente la necessità di una presenza maggiormente visibile dell'Europa sulla scena internazionale, di quell'Europa che se si è mostrata come "gigante economico" nel costruire il mercato unico, è stata molte volte anche un "nano politico" incapace di affrontare crisi

(il riferimento è stato a quelle dell’Africa, dei Balcani, del Medio Oriente) che hanno visto il continente europeo troppo lontano. Interessante anche la considerazione relativa alla centralità assunta, nell’azione dell’Europa, dalla persona umana, in virtù del richiamo vincolante alla Carta dei diritti fondamentali da parte dell’art. 6, par. 1, TUE, così come modificato a Lisbona. Più che di un’Europa dei popoli, pertanto, sarebbe in tale ottica maggiormente stimolante ed entusiasmante parlare di Europa dei cittadini, di quella cittadinanza allargata che vede la persona al centro, portatrice di diritti inviolabili.

Espresso il parere del Governo nella persona del Ministro degli Affari Esteri, sui vari ordini del giorno formulati, si è giunti al momento della votazione finale. Anche qui, così come pochi giorni prima era accaduto al Senato, si è salutata con estremo favore l’approvazione del d.d.l. di autorizzazione alla ratifica ed il conseguente ordine di esecuzione. Con il sì definitivo alla Camera all’approvazione del Trattato del 31 luglio 2008, la Repubblica italiana è, dunque, giunta ventitreesima nel deposito degli strumenti di ratifica; esattamente due giorni

dopo, la promulgazione, da parte del Capo dello Stato, della «Legge 2 agosto 2008, n. 130».

9. Volgendosi al termine della presente ricerca, sembra utile una breve nota finale relativa alla questione centrale concernente la valutazione della posizione della «ri-proclamata»<sup>40</sup> Carta di Nizza. Ciò nell'alternativa tra *ius receptum* e *ius non receptum*, riscontrabile nell'atteggiamento dei vari Stati membri dell'Unione. In altri termini, ciò su cui ci si vuole interrogare è la “forza giuridica” del documento citato in ambito strettamente interno, ovviamente a seguito della già menzionata mozione parlamentare G110 e, di poi, anche nell'ambito più generale del sistema delle fonti. Con riferimento al primo profilo, va notato come la Carta sia divenuta un *internum corporis* dello Stato italiano, in esso applicabile a titolo “anticipatorio” prima ancora della formale entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Vero è anche che certamente problematico risulta il suo inserimento nel contesto costituzionale di riferimento. Quello che sicuramente può dirsi è che il percorso afferente tale strumento normativo,

fatto di proclamazioni e riproclamazioni, pubblicazioni e ripubblicazioni, incorporazioni e richiami è certamente più tormentato rispetto all'*iter* di altri Statuti internazionali migliorativi e di sviluppo della tutela dei diritti umani.

**RATIFICA ITALIANA E “PRIMA ATTUAZIONE”  
DEL TRATTATO DI RIFORMA DI FRONTE ALLA  
CRISI ECONOMICA INTERNAZIONALE**

SOMMARIO: - 1. *Interconnessione UE-G8 nella fase della ratifica e della post-ratifica italiana del Trattato di riforma.* — 2. *Lavori parlamentari in occasione dell'autorizzazione alla ratifica.* — 3. *Superamento del deficit democratico negli aspetti interni-esterni dell'UE.* — 4. *Legge finanziaria 2009 e misure anti-crisi.* — 5. *PESC, Strategia Europea di Sicurezza e riforma Summit G8.*



1. Ogni valutazione concernente il rapporto intimo e profondo tra ordinamento comunitario-unionistico europeo ed ordinamento internazionale va impostata a partire dai nuovi principi stabiliti dal Trattato di Lisbona in ordine alla disciplina del “buon governo” (cd. *good governance*)<sup>41</sup>, comprendente la gestione di tutte le problematiche di portata globale, la quale trova il suo campo di applicazione più flessibile e moderno - ovviamente accanto alle politiche unionitiche - nell’organizzazione rappresentata dal G8. Ecco che quindi il *focus* sul livello meta - nazionale si sposta sull’organizzazione testè menzionata, inquadrabile e definibile come “euro-proiezione” e come “co-gestore” della crisi finanziaria ed economica di recente verificaione, ovviamente non ipotizzabile all’epoca del *reform - Treaty*, ma *lato sensu* rientrante nell’orizzonte delle sue previsioni<sup>42</sup>. Val bene notare, al riguardo, come, da un lato, il Gruppo degli Otto si sia presentato, fin dalla sua composizione originaria, a marcata maggioranza di Paesi comunitari, grazie al peso finanziario, economico e commerciale dell’Unione. Ed è da sottolineare, dall’altro lato, come la stessa Unione si sia da sempre posta come uno

dei principali protagonisti sulla scena internazionale e come la gestione delle relazioni esterne - di cui si darà meglio conto nel prosieguo - possa essere letteralmente considerata una responsabilità di tipo globale. D'altro canto, già da tempo la dottrina italiana aveva provveduto a definire un fenomeno - per certi versi - così nuovo e sfuggente come quello del G8 (Gruppo o *Summit* degli otto Paesi più industrializzati) nei termini di una "irradiazione esterna" dell'esperienza comunitaria a livello globale<sup>43</sup>, ben considerato come la stragrande maggioranza dei suoi componenti coincidesse con Stati membri dell'Unione europea o con Stati europei in senso lato (Italia, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca, Repubblica Federativa Russa). Naturalmente, in tale prospettiva, il vertice degli Otto deve leggersi come nuovo ed ulteriore campo di applicazione della riforma elaborata a Lisbona, di fronte alla quale - sempre in relazione ai principi della *good governance* e della *world economy* - esso assume rinnovata importanza e mutato spessore. Della decisiva interconnessione e delle interrelazioni istituzionali UE-G8 ha dato ben conto il Parlamento italiano nella fase coincidente con la procedura di autorizzazione alla ratifica

(Legge 2 agosto 2008, n. 130), divenuto consapevole della necessaria “co-gestione” anche per la *governance* dell’attuale crisi finanziaria ed economica internazionale, apparsa all’orizzonte nel biennio 2008-2009<sup>44</sup>.

In una prospettiva parallela ed anche - per non trascurabili versi - convergente con quella testè delineata, si tenterà peraltro di chiarire come l’integrazione interna tra gli Stati dell’Unione vada di pari passo (cd. “parallelismo istituzionale”) con la sua integrazione esterna<sup>45</sup> per il raggiungimento di nuove finalità normalmente definite globali o di *world economy* e per il miglioramento delle procedure di compartecipazione al governo dell’economia mondiale. Ovviamente dal dibattito parlamentare emerge la consapevolezza di un’ovvia distanza tra il modello organizzativo-istituzionale su base democratico-parlamentare rispetto a quello tutto ancora da perfezionare, per i suoi evidenti *deficit* di democrazia internazionale proprio del G8 nella fase di una riforma ancora *in itinere*. L’interesse del dibattito - invero - deriva dalla presenza di tre possibili interpretazioni del processo in corso, concernenti rispettivamente una visione

“unilateralistica”, “verticalistica” o “pluralistica” dei rapporti tra UE e Gruppo degli Otto. Se la prima impostazione esalta il ruolo dell’UE come parte fondamentale nella fondazione e nell’evoluzione del Gruppo ritenuto “associazione” di Stati *leaders* dell’economia mondiale, la seconda tesi ritiene l’intera Comunità internazionale globalizzata suscettibile di integrare nel suo seno non solo il G8, ma le stesse configurazioni successive del medesimo (G14 e G20). La terza ed ultima interpretazione menzionata si riferisce più direttamente all’autonomia collettiva dei gruppi di Stati come fondamento “costituzionale” di ciascuno di essi e come strumento dell’operatività del Gruppo. Essa, peraltro, tiene conto dei ben evidenti *deficit* di rappresentatività democratica, superabili e superati mediante la nuova “triplice” configurazione del Gruppo (G8, G14 e G20).

Naturalmente, la necessaria “co-gestione” della crisi da parte di attori tra di loro diversi (UE - G8), mostrandosi strettamente collegata con l’evoluzione dei sistemi politici contemporanei e con l’effetto delle dinamiche associate alla globalizzazione, sembra seguire una traiettoria di sviluppo comune su una direzione, rappresentata da una nuova

visione della sovranità statale da ridefinire alla luce del fenomeno della cd. erosione del potere dello Stato, troppo piccolo per fronteggiare con successo le sfide globali<sup>46</sup>. Di qui, pertanto, un percorso evolutivo intimamente connesso alla costruzione di meccanismi di *governance* di scala globale o regionale. In tal senso, l'innovazione maggiormente interessante, a livello di architettura dei sistemi politici, pare essere quella offerta dal modello di *Multilevel Governance*. Come intuitivamente deducibile dall'espressione utilizzata, quella menzionata è un'architettura del sistema politico a più gradi, articolata cioè su differenti strati ed incentrata sulla *governance* piuttosto che sul *government* e - pertanto - caratterizzata dalla diffusione, atteso che non è possibile circoscrivere la funzione di governo a livello di attori e neppure è possibile localizzarla territorialmente o settorialmente<sup>47</sup>. Occorre, quindi, innanzitutto la visione strategica del contributo dell'Europa, coadiuvata da altri attori mondiali, al processo di "ri-aggregazione" in un mondo multipolare che stenta a disegnare un ordine accettabile. La sicurezza propria e quella dell'ordine internazionale governato dal diritto, il rapporto con le altre grandi Potenze (Stati Uniti d'America)

e con le economie emergenti (nell'ambito dei cd. *off-Shores*, come precipuamente la Cina, la Russia e l'India), il ruolo dello strumento multilaterale e, in particolar modo, del G8: sono questi, invero, i capitoli di una politica estera e di una *governance* finanziaria ed economica euro-comunitaria capace di proiettarsi con i valori propri del mondo occidentale.

2. È innegabile come il piano di rilancio economico ed il rilancio del Trattato di Lisbona abbiano rappresentato due sfide strettamente interdipendenti tra di loro. Più precisamente, il rilancio del *reform - Treaty* si è in gran parte realizzato proprio nell'ambito della legislazione anti-crisi e, su di un piano più generale, nell'ambito delle misure adottate nel quadro della politica economica e monetaria. Danno pienamente conto di quanto testè osservato le disposizioni novellate di cui ai già menzionati artt. 2 e 10A TUE<sup>48</sup>, volti rispettivamente alla realizzazione di un' "economia sociale di mercato fortemente competitiva", ad una "crescita economica equilibrata" ed all'"integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale,

anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali”, nonché orientati alla promozione di “un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata ed il buon governo mondiale” (cd. *good governance*). Quanto ai lavori parlamentari di autorizzazione alla ratifica del suddetto Trattato, foriero di una riforma che, in qualche modo, ha coinvolto anche il G8 come “mezzo” o “strumento” di tale riforma, va ancora una volta rilevato che uno dei primi impegni affrontati dalla XVI Legislatura è stato proprio l’assolvimento delle procedure parlamentari di Camera e Senato, finalizzate alla ratifica successiva del Trattato di Lisbona, autorizzata con Legge n. 130 (del 2 agosto 2008<sup>49</sup>).

3. Se si passa all’analisi delle disposizioni novellate di cui ai più volte richiamati artt. 2 e 10A del TUE, così come modificato dal *reform - Treaty*, ci si rende conto che esse sono, probabilmente, quelle che danno maggiore contezza di una situazione mondiale che richiede un coordinamento delle politiche finanziarie ed economiche tra i vari Stati -

europei ed extra-europei - pur conservando la flessibilità delle stesse in modo da adattarsi alla realtà dei vari Paesi, e ciò pur sempre nell'ottica di una integrazione e di una cooperazione multilaterale che sia non già uniforme, bensì opportunamente differenziata. L'importanza di riforme strutturali, necessarie a perseguire gli obiettivi cristallizzati a Lisbona, la globalizzazione, che comporta una forte interdipendenza tra i differenti sistemi economici e l'emergere di nuovi protagonisti sulla scena mondiale sono tutti elementi di cui le nuove politiche europee dovranno tenere necessariamente conto. Accanto alla "dimensione interna" dell'azione dell'Unione europea va, pertanto, considerata l'importanza della "dimensione esterna" delle sue azioni, affinché le medesime abbiano un effetto incisivo sulla globalizzazione e sui suoi effetti, anche assicurando la promozione di norme e di *standard* europei e consolidando il dialogo dell'Unione con le altre grandi zone economiche mondiali<sup>50</sup>. Nella prospettiva di una più solida integrazione esterna, anche la previsione di una serie di partenariati più o meno strategici interni ed esterni al continente europeo, capaci - da un lato - di garantire un'integrazione economica più forte tra l'Unione ed i suoi *partner* attraverso lo



sviluppo di una dimensione specifica della politica europea di vicinato e - dall'altro - di accelerare il processo di democratizzazione in alcuni Paesi. Quanto testè chiarito dimostra, peraltro, come la nozione di sviluppo economico in senso stretto comprenda e presupponga uno sviluppo inteso come processo di estensione di libertà, atteso che lo sviluppo è libertà e che, dall'altro lato, non vi è e neppure può esservi crescita senza democrazia. Nelle relazioni esterne, incentrate sul ruolo dell'Unione europea in un mondo globalizzato, è necessario dunque che la stessa compia ulteriori progressi nell'ambito di un disegno coerente ed omnicomprensivo, per meglio definire le proprie priorità strategiche e per diventare così un attore mondiale a tutti gli effetti, grazie soprattutto alla personalità giuridica unica conferitale dal Trattato di Lisbona al nuovo art. 46A TUE, e ciò, ovviamente, al fine di massimizzarne l'impatto globale e l'efficacia in relazione alle sfide interne-esterne.

Naturalmente, l'introdotta osservazione afferente la stretta connessione sussistente tra lo sviluppo economico e lo sviluppo inteso come estensione di libertà induce ad una

riflessione relativa nell'esistenza di una sorta di sviluppo "a due velocità" del processo di integrazione e di democratizzazione *inter* ed *extra* europei. Relativamente alla dimensione esterna, non va sottaciuto come la democratizzazione ed i diritti umani si pongono sia come obiettivo da perseguire nelle politiche esterne, sia come "guida per la proiezione internazionale dell'Unione"<sup>51</sup> coinvolgendo anche la riforma delle Istituzioni internazionali oggi esistenti nella direzione di una maggiore democraticità ed efficienza. È in tal senso che la democratizzazione ed i diritti umani, da un lato, e la ricostruzione economica e lo sviluppo, dall'altro, divengono i due *Working Tables* impegnati a proporre una nuova strategia per la promozione dei diritti di libertà e della democrazia nelle relazioni esterne dell'Unione europea, nell'intento di conferire a tali questioni un carattere maggiormente prioritario nell'azione esterna e di integrare le medesime nel quadro generale delle politiche, dei programmi e dei progetti europei<sup>52</sup>.

Vero è che per l'economia mondiale risulta necessario "definire *standards* etici e giuridici comuni e nuove regole

di trasparenza, correttezza ed integrità delle attività economiche e finanziarie internazionali”, pur “senza mettere in discussione il capitalismo come sistema economico”(adozione di un *legal standard* o di una *global charter* – cd “Codice mondiale dei mercati finanziari”). In altre parole, ciò che si rende necessario è l’abbandono della totale *deregulation* e la contestuale adozione di una *better regulation*, che renda i mercati finanziari non già “regolati”, ma semplicemente “regolamentati”.

Vengono, pertanto, rimesse in gioco le prospettive di sviluppo della normativa europea sulla connessione tra mercato interno ed internazionale, essendo potenzialmente fallita, in uno dei “luoghi sacri” della cultura del mercato che si autoregolamenta, l’idea che le regole dettate di vigilanza e regolamentazione siano un mero intralcio o l’espressione di forze contrarie al benessere di tutti. Una regolamentazione - questa di cui si è testè detto - che ovviamente presuppone (e non potrebbe non presupporre) una dimensione europea ed internazionale *lato sensu*, essendo funzionale ai processi di avviata e progressiva globalizzazione dell’economia finanziaria. I mercati finanziari si presentano, infatti, anche grazie all’impiego

degli strumenti offerti dalle nuove tecnologie digitali, sempre più come mercati lontani da qualsiasi fattore materiale e da qualsiasi vincolo di appartenenza nazionale e si configurano, per ciò stesso, come mercati transnazionali, essendo crescenti il flusso ed il volume degli scambi che ignorano del tutto i confini geografici di territorio. D'altro canto è innegabile che l'insieme dei flussi monetari dell'economia finanziaria di un qualsiasi Paese sia ormai un aggregato multiforme, nel quale è sempre più consistente la complessa trama dei suoi rapporti con l'estero. L'obiettivo per il XXI secolo deve essere, perciò, un sistema finanziario ed economico internazionale che riconosca le nuove realtà, basandosi su *standards* e principi comuni e che sia fondato su economie aperte e non protette, mercati del capitale internazionali e non nazionali ed una competizione globale e non locale. Ciò che si rende necessario è pertanto un sistema che includa valori e regole che sono stati oscurati da "anni di eclissi giuridica" e di "globalizzazione selvaggia".

4. Come si è già anticipato, nell'autunno 2008 altri impegni parlamentari in *subjecta* materia hanno riguardato l'approvazione della Legge finanziaria per l'anno 2009, nella consapevolezza dell'ormai esplosa crisi della *world economy*. Una crisi che, a ben vedere, ha richiesto di essere gestita non solo a livello nazionale e, pertanto, da parte dei singoli Stati membri, ma anche e soprattutto da parte delle organizzazioni regionali, ai fini di una ripresa effettiva e concreta basata su di un progetto strutturale di rilancio dell'economia reale. Un intervento "necessitato" soprattutto quello comunitario (affiancato, come già puntualizzato, dall'intervento "multi-regionale" del G8<sup>53</sup> quale "strumento" che si inserisce nel campo di applicazione della riforma operata a Lisbona), finalizzato ad evitare una spirale di recessione ed a sostenere in maniera incisiva l'attività economica, ma anche uno sforzo senza precedenti, sia per l'entità delle risorse da investire sia per l'intreccio tra l'intervento dell'UE e le singole iniziative nazionali<sup>54</sup>. Vero è che il piano europeo di ripresa economica ha rappresentato un'azione decisa e coordinata per rilanciare l'economia e contenere così la dilagante crisi. Si è, in particolare, dimostrata rilevante l'impostazione di metodo,

che ha affidato appunto alle priorità della Strategia di Lisbona per la crescita sostenibile il compito di “traghetare” l’Europa fuori dalla crisi finanziaria ed economica, iniziata negli Stati Uniti, e di conferirle un ruolo guida a livello mondiale per l’adozione di misure decisive a sostegno dell’economia reale. E’ in tale contesto che si è inserito l’ulteriore impegno affrontato dalla XVI Legislatura nel corso della quale la terminologia “riformista” del Trattato di Lisbona si è tramutata nella “strategia di ripresa economica” destinata a permanere per un tempo indeterminato<sup>55</sup>. In effetti, presentare una manovra triennale prima dell’estate è stato, oltre che lungimirante per l’Italia, soprattutto strategico nella logica europea, vista la difficile congiuntura internazionale e - in particolar modo - la necessità e l’urgenza di dare attuazione all’agenda di Lisbona. L’attività del Parlamento italiano deve essere letta, pertanto, in una logica, per così dire, “anticipatoria”, atteso che proprio con la scelta di anticipare la finanziaria e di stabilizzarla su tre anni ed altresì con l’adozione del provvedimento in esame, l’Italia ha più di tutti realizzato l’agenda di Lisbona, in qualche modo dando “esecuzione anticipata” al Trattato di riforma.

Emerge come la “ripresa” si tramuti in “piano anti-crisi” ed “a sostegno delle imprese”, così evidenziando un’accentuazione del ruolo dell’UE nel suo obiettivo di “salvataggio” di interi settori in crisi. Da quanto detto emerge, così, fin dai lavori parlamentari dell’anno 2008 quella teoria giuspubblicistica dello “Stato - salvatore”, destinata a svilupparsi ulteriormente, nel senso di un neo – giuspubblicismo internazionale centrato intorno al ruolo dello Stato “regolatore” all’interno ed all’esterno del proprio ordinamento.

5. La constatata e per certi versi non ancora superata crisi finanziaria ed economica internazionale, da fronteggiarsi con “strumenti” e “mezzi” rilevanti, quali innanzitutto l’attuazione delle disposizioni contenute nel *reform - Treaty* ed anche l’incontro al vertice degli otto Paesi maggiormente industrializzati, da leggersi - in tale ottica - come nuovo ed ulteriore campo di applicazione della riforma elaborata a Lisbona, l’affacciarsi di altri attori sulla scena mondiale impongono una riflessione attenta sulle direttive di politica estera dell’Unione europea. Nata come “Cooperazione politica europea” (cd. CPE), evolutasi poi

nel senso attuale e comprensiva della PESD come elemento maggiormente significativo della stessa - essa abbraccia tutta la rete di relazioni di carattere internazionale. Tra i suoi obiettivi primari, non solo lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo, e delle libertà fondamentali, ma anche la promozione della cooperazione internazionale ed il rafforzamento dell'Unione in tutte le sue forme: attività di promozione e di rafforzamento, queste ultime, che si estendono - come è ovvio - anche al settore finanziario ed economico. Di supporto ad un'attenta analisi delle direttive di politica estera dell'UE è sicuramente il "documento di revisione della Strategia Europea di Sicurezza (cd. Ess)" del 2003, approvato dal Consiglio europeo dell' 11-12 Dicembre 2008, che si colloca appunto nella direzione sopra descritta. Il nuovo documento inquadra tale passaggio nell'ambito di un processo che, pian piano, ha visto trasformarsi l'UE da "consumatore" a "produttore" di sicurezza<sup>56</sup>. In tale prospettiva, l'Unione può davvero assumere un ruolo guida nella riforma della *governance* globale e della sua evoluzione in *good governance*, di cui si faceva cenno all'inizio del presente



capitolo<sup>57</sup>.

In effetti, la definizione dei contenuti del multilateralismo richiede una profonda riflessione sul ruolo dell'UE, unitamente agli altri attori organizzati nel contesto internazionale (ONU, FMI, Banca Mondiale, OMC, etc.)<sup>58</sup>. Al contempo, viene ribadita la centralità dell'ONU al vertice del sistema internazionale e la necessità di rafforzare il partenariato con la NATO. Si afferma giustamente che l'UE deve guidare un rinnovamento dell'ordine multilaterale. Rinnovamento che includa, pertanto, la riforma delle Nazioni Unite, del G8 e delle istituzioni finanziarie internazionali e che porti, per tale via, ad una maggiore condivisione delle decisioni. Ed è probabilmente tale riconoscimento esplicito a rappresentare il dato maggiormente innovativo. Questo, dunque, il merito del documento citato, che tenta di definire una nuova visione strategica dell'UE coerente con il mutato scenario internazionale.

Quanto ancora al G8, un'ultima riflessione merita certamente il ruolo da esso rivestito. Considerato spesso solo come un "attore" economico, esso, in verità, insieme ai suoi predecessori, vanta una lunga storia nel settore della

pace e della sicurezza internazionale. Il suo mandato - per così dire - non può essere semplicisticamente ristretto a questioni di carattere economico-finanziario, in quanto esso include pure capacità di azione rivolta alla gestione delle crisi ed a una vera e propria attività di *policy making*. Un “attore”, quindi, non solo economico, ma anche “politico e di sicurezza”. Non si dimentichi, a supporto delle molteplici attività del Gruppo e dei suoi molteplici ruoli, l’azione di quest’ultimo volta all’introduzione di *low politics* e di *soft security* sul tavolo delle grandi diplomazie. E neppure va sottaciuto, in tale prospettiva, come la Comunità internazionale<sup>59</sup> veda nel G8 il soggetto maggiormente idoneo ad esprimere la propria posizione nelle questioni afferenti la pace e la guerra. unitamente al consesso delle Nazioni Unite<sup>60</sup>.

**23-9-2008      GAZZETTA      UFFICIALE      DELLA  
REPUBBLICA   ITALIANA   *Serie generale*   n.   223  
ESTRATTI,      SUNTI      E      COMUNICATI  
MINISTERO      DEGLI      AFFARI      ESTERI**  
**Comunicato relativo alla legge 2 agosto 2008, n. 130,  
recante: «Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona  
che modifica il Trattato sull'Unione europea e il  
Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti  
connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto  
a      Lisbona      il      13      dicembre      2007».**

In ottemperanza agli ordini del giorno formulati dal

Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati, rispettivamente in data 23 e 31 luglio 2008, in sede di approvazione del trattato di Lisbona, la cui autorizzazione alla ratifica è stata disposta con legge 2 agosto 2008, n. 130, pubblicata nel supplemento ordinario n. 188/L alla *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 185 dell'8 agosto 2008, si riproduce qui di seguito il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, già pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14 dicembre 2007. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione proclamano solennemente quale Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il testo riportato in appresso:

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE  
EUROPEA

---

*OMISSIS*

---

Il testo del Comunicato del Ministero Affari Esteri, emesso in data 3 settembre 2008 e pubblicato nel s.o. n. 231 della successiva edizione della Gazzetta Ufficiale — serie

generale — n. 223 del 23 settembre 2008, contiene in allegato il testo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come richiamata dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, autorizzato alla ratifica con Legge del 2 agosto 2008 n. 130, in s.o. n. 188/L alla Gazzetta Ufficiale — serie generale — n. 185 dell'8 agosto 2008. Segnaliamo brevemente l'importanza di tale Comunicato e dell'allegata pubblicazione della Carta — adottata in ottemperanza agli ordini del giorno del Senato e della Camera dei deputati nelle sedute del 23 e 31 luglio 2008 in sede di approvazione del Trattato di Lisbona — per il suo evidente valore informativo, quale notizia *legis* per il pubblico degli operatori giuridici e dei destinatari secondo le procedure previste dall'ordinamento giuridico italiano. Trattasi di notizia *legis* che consente di conferire il massimo risalto alla Carta di Nizza, già incorporata nel Trattato costituzionale del 2004, mai ratificato e pertanto rimasto privo di giuridico rilievo e, in seguito, fatta oggetto di un mero richiamo giuridicamente vincolante da parte del Trattato di riforma, con conseguente acquisizione di vera e propria autonomia documentale.

In sede di prima annotazione, al di là degli innegabili

“passi in avanti” compiuti attraverso la modifica rispetto al *corpus* normativo già esistente, non sembra azzardato affermare che l’innovazione maggiormente significativa apportata a Lisbona concerne proprio il nuovo valore attribuito al catalogo dei diritti fondamentali, dato il continuo richiamo operato alla disciplina di tali diritti (vedi Preambolo e artt. 1,2,8,10). Attraverso quest’ultimo, infatti, lo *jus* europeo si riferisce immediatamente ad ogni singola persona identificata, al contempo, come *cives* europeo e come *cives* della singola realtà nazionale a cui appartiene, divenendo così il nucleo essenziale della cittadinanza comunitaria. Ecco che la Carta ed i diritti in essa enunciati divengono l’indefettibile comune denominatore fra tradizioni giuridiche costituzionali proprie dei singoli Stati membri e sensibilità diverse, costituendo la premessa di una “cittadinanza europea” e la manifestazione tangibile dell’esistenza di un *idem sentire* chiamato a mettere in luce il carattere profondo di un’Unione non soltanto e non prevalentemente interstatuale.

Sempre in sede di prima annotazione sia consentito rinviare ai lavori parlamentari nelle sedute indicate nel

testo del Comunicato (Senato, 23 luglio 2008 — Disegno di legge n. 759 — Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007; Camera dei deputati, 31 luglio 2008 - Disegno di legge n. 759 — Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007). Già la rilevanza del Trattato di riforma è stata evidenziata dai primi commentatori del Trattato medesimo, i quali hanno segnalato che alla mancanza di un Trattato costituzionale europeo, capace di coagulare intorno ad un unico centro un sistema di valori eticamente incorporati in principi ispiratori dei singoli diritti, supplisce la Carta di Nizza con la sua giuridica obbligatorietà, come espressione più sofisticata — e fino ad adesso sperimentale — di un vero e proprio costituzionalismo sovranazionale, stante il suo innegabile contributo all'innalzamento del rango dei diritti fondamentali dell'Unione ed alla collegata

“costituzionalizzazione” dello stesso ordinamento giuridico (si veda, al riguardo, saggio a cura di Cartabia M., in “Le nuove Istituzioni europee - Commento al Trattato di Lisbona”, a cura di Bassanini F. e Tiberi G., Il Mulino, 2008, pp. 89 — 107). Dette considerazioni danno contezza dell’assoluta importanza del Comunicato di cui in oggetto e dell’allegata pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del documento di Nizza e dei diritti ivi enunciati, ossia di quei diritti che, toccando le fondamenta stesse del sistema, rendono lo spazio comune dell’Unione spazio effettivo di libertà, sicurezza e giustizia, cioè di diritti “costituzionalmente” garantiti.



## **IL CODICE CIVILE ALLA PROVA DEL DIRITTO EUROPEO**

Sommario: 1. *Una codicistica euro-nazionale in via di formazione* - 2. *Le fonti del diritto privato europeo* - 3. *I “diritti” tra persone e mercato* - 4. *La disciplina dei contratti dei consumatori* - 5. *Le responsabilità “a regime” di mercato* - 6. *I servizi per il mercato* - 7. *La disciplina del mercato finanziario* - 8. *I codici euro-nazionali come alternativa al codice europeo.*

1. Nel dibattito sulle prospettive della codicistica nell'età

della “decodificazione” e della “destatualizzazione” del diritto, risulta significativa l’ormai esasperata contrapposizione tra le tendenze del cosiddetto “nichilismo giuridico” e quelle, viceversa, definite ricodificatorie e finalizzate alla “costruzione” di Codici adeguati alle esigenze della contemporaneità<sup>61</sup>. Appare, in tal senso, altamente significativo il ruolo svolto dalla recente manualistica, ormai fuoriuscita dai limiti e dai confini più tradizionali posto che essa si mostra in grado di creare «un nuovo modo di pensare al diritto privato del terzo millennio»<sup>62</sup>, che tenga in debito conto l’imponente azione svolta dalle Istituzioni comunitarie. In effetti, è proprio in tale letteratura recente che il moderno giurista (non solo privatista, ma anche pubblicista) può trovare immense risorse e, soprattutto, le basi necessarie su cui consolidare la propria formazione scientifica per poter assolvere, nel migliore dei modi, un difficile compito, che si arricchisce di nuovo contenuto e di nuove responsabilità.

Complesse evoluzioni coinvolgono, allo stato attuale, in ambito sia nazionale che sovranazionale, la disciplina privatistica. Innanzitutto, come sopra accennato, in un’epoca di rapida e profonda trasformazione dei sistemi

giuridici interni e del sistema giuridico comunitario, è dato assistere a due fenomeni che procedono parallelamente: in particolare, al fenomeno della perdita di centralità dei Codici civili nazionali, dovuto agli ormai avanzati processi di decodificazione attestati dal sopravvenire di un numero crescente di legislazioni speciali, si affiancano altrettanto rilevanti processi di destatalizzazione delle discipline privatistiche nazionali, specie in ragione di un sempre più corposo diritto transnazionale e comunitario. In virtù di quest'ultimo fenomeno, il diritto privato dei singoli Paesi membri tende sempre di più ad essere anche «diritto privato europeo», in un costante e continuo processo di osmosi che non può non sollecitare una compiuta e meditata riflessione da parte del giurista. Si assiste, infatti, ad un rapido cambiamento dei modelli giuridici esistenti, dovuto soprattutto all'imponente azione dell'Unione europea, posto che le regole comunitarie introdotte nei singoli Stati aderenti incidono inevitabilmente sui modelli già presenti in questi Stati e, altrettanto inevitabilmente, li modificano e li alterano, garantendo un adattamento continuo e costante dell'ordinamento giuridico nazionale a quello euro-comunitario.

Da ciò la perdita, negli ordinamenti interni, della sostanziale unità e linearità del diritto privato, a cui però fa da contrappeso una maggiore armonizzazione degli assetti normativi dei Paesi membri singolarmente considerati. Nello specifico, è interessante notare come lo sviluppo di normative privatistiche di origine comunitaria venga a costituire una delle manifestazioni più emblematiche del salto di qualità che i processi di integrazione hanno assunto a seguito dei Trattati unionistici di Maastricht, Amsterdam e Nizza. Il processo *in fieri* di integrazione comunitaria, insomma, si arricchisce ulteriormente grazie all'emersione di nuclei di nuove discipline uniformi, destinate a regolare nello stesso modo, pur all'interno di spazi territoriali diversi, istituti e rapporti che hanno sinora trovato differente formazione nei Codici civili e nella legislazione speciale, talvolta alluvionale, di ciascun Paese e segna, per tale via, l'affermazione di uno *ius commune* rinforzato e garantito.

2. Nell'ottica della civilistica italiana più sensibile e avvertita del settore, dunque, assume rilievo crescente

l'obiettivo (perseguito dal processo di integrazione comunitaria) di creare uno *ius commune* che prenda forma «intorno a valori condivisi ed a metodi giuridici generalmente riconosciuti, come pure attorno a principi comuni e massime guida e che sia formato da giudici, legislatori e docenti che agiscano in cooperazione gli uni con gli altri»<sup>63</sup>. Con riguardo particolare alla formazione “complessa” di detto *ius commune*, occorre soprattutto specificare come il processo di edificazione del diritto privato europeo debba la sua origine ed il suo costante consolidamento a fonti (o fattori normativi) di varia natura. Innanzitutto, come si evince dalla citata affermazione, occorre riconoscere un ruolo di tutto rilievo alla componente dottrinale, alla quale va ascritto il tentativo volto all'individuazione dei principi comuni in materia civilistica, settore per settore, ai singoli ordinamenti, al loro aggiornamento alla luce del diritto comunitario e, infine, alla loro organizzazione a mò di *restatement*, od addirittura a mò di codice modello, che le parti private potrebbero adottare nella loro libertà contrattuale e che potrebbe essere assunto a guida dai legislatori nazionali. D'altro canto, la strada testè indicata è già stata seguita da

parte del legislatore tedesco che, nelle più recenti innovazioni allo storico BGB, introdotte come conseguenza dell'impatto comunitario, si è ispirato ai principi elaborati nel testo della Commissione O. Lando - H. Beale<sup>64</sup>.

Accanto alla fonte dottrinale si pone, poi, la fonte giurisprudenziale, che gioca un ruolo decisivo grazie alle pronunce delle Corti comunitarie, finalizzate non solo a cementare il diritto euro-comunitario, ma anche ad edificare un diritto privato europeo che sia tale nel significato più pregnante del termine. A tale proposito, ai fini cioè della edificazione di uno *ius commune* rinforzato e garantito, importanza peculiare assume altresì la componente giurisprudenziale nazionale, anche perché, come è noto, i giudici nazionali sono soliti fare largo uso delle fonti di matrice comunitaria. In sinergia con le menzionate fonti opera, infine, la componente legislativa, la quale, soprattutto nel passato più recente, si è affidata essenzialmente alle direttive comunitarie, in grado di veicolare, negli ordinamenti interni, regole volte ad uniformare la disciplina privatistica vigente, soprattutto in vista di una maggiore e più incisiva tutela dei soggetti privati.

Alla luce di quanto finora detto, si comprende come allo stato attuale non sia più possibile tracciare un netto confine tra diritto privato comunitario e diritti privati nazionali, posto che questi ultimi, in virtù dell'attuazione degli obblighi di matrice comunitaria, finiscono con l'inglobare il primo, dando vita ad una totale compenetrazione tra i singoli ordinamenti interni e l'ordinamento sovranazionale<sup>65</sup>, con la naturale conseguenza che i diritti nazionali si presentano ormai come il risultato di un insieme complesso, formato, oltre che dalle norme nazionali emanate secondo la normale prassi costituzionale, dalle disposizioni contenute nei Trattati istitutivi e nei Regolamenti, dalla giurisprudenza nazionale ed, infine, dalle decisioni della Corte di giustizia, siano esse di condanna per inadempimento od anche emanate a seguito di mero rinvio pregiudiziale.

3. Avendo riguardo all'*ordo juris* tradizionale dei Codici civili, secondo le varie categorie di riferimento, la manualistica più recente in materia parte, pertanto, dal ruolo centrale assegnato alla persona umana come

protagonista della sfera giuridica privata, anche in virtù dei diritti fondamentali ad essa espressamente riconosciuti. In tale ottica, il diritto privato europeo, inteso come *corpus* di regole in cui si riconoscono le diverse esperienze dei Paesi appartenenti all'Unione, viene ad integrare il diritto pubblico europeo, così come raffigurato non solo nei principi costituzionali comuni e nei principi dei Trattati istitutivi e modificativi, ma anche nella Carta dei diritti fondamentali, successivamente incorporata nel Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa<sup>66</sup>. In particolare, la Carta di Nizza concorre attivamente a ridefinire non soltanto i rapporti sussistenti tra i soggetti privati e le Istituzioni, ma altresì quelli esistenti tra gli stessi soggetti privati in uno spazio giuridico che supera ormai gli angusti confini nazionali. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai diritti riconosciuti dal summenzionato documento ed inerenti alla proprietà, alla libertà contrattuale, alla libertà di concorrenza ed alla libertà di intraprendere attività economiche. In tal senso, alla luce dei diritti fondamentali espressamente riconosciuti, sembra riformulata anche la natura stessa dei diritti soggettivi, che vanno inquadrati in un contesto che ha bisogno, di volta in



volta, di essere specificato, stante la protezione di dette posizioni giuridiche soggettive da parte di nuovi organi e per mezzo di nuovi strumenti.

Una menzione a parte merita, poi, il problema relativo all' "azionabilità" dei diritti previsti nella Carta dell'Unione europea, e quindi inerente all'effettiva forza di tali diritti nello spazio europeo. Al riguardo, è possibile notare come la tutela effettiva dei diritti enunciati nella Carta è attualmente, avvenuto il completo e definitivo riconoscimento della sua giuridicità, garantita a livello giurisdizionale ad opera della Corte di giustizia di Lussemburgo ed altresì ad opera degli stessi giudici nazionali, con ciò dimostrandosi come il documento firmato a Nizza risulti già pienamente vigente nelle soluzioni ermeneutiche.

4. Nel minuzioso studio della realtà giusprivatistica, reso ancora più complesso dall'analisi dell'onda, ad un tempo riformatrice ed uniformatrice, della fonte sovranazionale, occorre anche dedicarsi, al di là della disamina delle linee generali, a tutte quelle tematiche in cui si va articolando

questa esperienza di diritto uniforme, la cui conoscenza diventa imprescindibile per la stessa comprensione del diritto privato vigente e per la sua effettiva giustiziabilità. Si rileva preliminarmente come il rinnovato pluralismo delle fonti in ambito privatistico, che viene ad incidere con particolare forza sulla disciplina dei contratti<sup>67</sup>, *rectius*, dei contratti stipulati tra operatori professionali e consumatori, costituisca soltanto la punta di un *iceberg* nella misura in cui si pone come l'effetto più evidente di un radicale processo di trasformazione di diversi settori, che mette in crisi la tradizionale costruzione codicistica dei rapporti *inter privatos*.

Invero, la necessità di creare un mercato unico interno coincidente con l'intero territorio dell'Unione, in luogo di un più ridotto mercato comune nell'ambito del quale fossero semplicemente facilitati gli scambi tra i Paesi membri, ha comportato come passaggio obbligato, la graduale rivisitazione delle singole normative nazionali al fine di renderle uniformi<sup>68</sup>. Solo un complesso di regole uniformi, d'altro canto, può consentire l'instaurazione di un mercato interno che rappresenti una sorta di zoccolo duro

del diritto di tutte quelle transazioni che coinvolgono quotidianamente chiunque agisca per perseguire finalità di tipo extraimprenditoriale od extraprofessionale e, per converso, qualsiasi persona fisica o ente personificato che agisca nell'ambito della propria attività imprenditoriale o *professional*.

Sempre seguendo un siffatto percorso logico, dunque, si acclara una realtà fatta di regole uniformi in grado di assicurare una soddisfacente allocazione delle risorse attraverso interventi riequilibratori e misure dirette ad eliminare ogni ostacolo esistente per un effettivo esercizio della libertà di contrattazione anche in ambito sovranazionale. In una simile ottica si spiega anche quella che, *prima facie*, può apparire un'anomalia del diritto di matrice comunitaria, consistente nel privilegio accordato solo ad alcune aree della tradizionale materia privatistica, il quale dà luogo ad una sorta di doppia velocità nell'evoluzione di un diritto privato comunitario, stante la non proporzionalità dello sviluppo della disciplina di alcuni settori fatti oggetto di un intervento serrato, quali quello dei soggetti, dei beni, delle obbligazioni e dei contratti, allo sviluppo

di altri settori, quali quello del diritto di famiglia e del diritto successorio<sup>69</sup>.

Di fondamentale importanza è sottolineare, poi, come il nucleo di regole uniformi che si sta creando in materia di contratti del consumatore, oltre ad essere finalizzato alla realizzazione di un mercato unico interno, miri anche e soprattutto ad apprestare forme di tutela più incisive per quello che gli stessi Autori riconoscono essere il contraente «in posizione per così dire “debole”» rispetto alla controparte, in un’ottica che tende a privilegiare i diritti della persona rispetto ai diritti strumentali allo sviluppo economico (diritti “di” mercato o “sul” mercato o “nel” mercato). Al riguardo, è possibile fare menzione, a titolo puramente esemplificativo, tra le tante emanate, della direttiva comunitaria<sup>70</sup>, di recente recepita dal legislatore italiano, ed afferente la vendita di prodotti finanziari a distanza. Si tratta, nello specifico, di un provvedimento in cui non si disciplina il contratto in sé considerato, bensì il comportamento dei contraenti, nella fase anteriore alla conclusione ed in quella ad essa posteriore. Detto provvedimento si incentra, perciò, sulle informazioni che necessariamente devono scambiarsi le

parti contraenti, in maniera tale da ridurre l'asimmetria informativa tra loro esistente. Quanto, poi, alla tutela effettiva prestata sul piano sostanziale, nell'eventualità della violazione delle indicate regole di correttezza (e, quindi, di *fair play* contrattuale), va evidenziato come il legislatore comunitario abbia introdotto, accanto al rimedio del recesso, anche l'ulteriore possibilità di declaratoria della nullità dello stipulato negozio giuridico, nel caso in cui, appunto, il professionista non abbia fornito alla controparte contraente tutte le informazioni essenziali sulla natura e sui contenuti del servizio finanziario promosso a distanza. È ragionevole pensare, ovviamente, che una simile soluzione adottata dal legislatore comunitario costituirà lo spunto per un'approfondita riflessione del giurista italiano, da sempre ancorato al disposto di cui agli artt. 1337 e 1338 del Codice civile<sup>71</sup>.

5. Tra l'altro, l'armonizzazione dei diversi settori della disciplina privatistica ha interessato anche, ed in maniera piuttosto incisiva, il sistema della responsabilità civile nel diritto privato europeo. Tra i numerosi esempi che

potrebbero enumerarsi, basti pensare ad alcuni principali settori in cui si è fatto maggiormente sentire l'intervento comunitario in materia, quali quelli relativi alla responsabilità del produttore di beni di consumo<sup>72</sup>, alla responsabilità dell'organizzatore di viaggi "tutto compreso"<sup>73</sup>, od anche alla responsabilità per danno ambientale<sup>74</sup>. In effetti, è di palmare evidenza come la normativa comunitaria in tema di responsabilità civile si riveli, oltre che come normativa di carattere settoriale e di accentuata specialità, anche come normativa "di *status*" , posto che essa prende in considerazione soggetti di volta in volta caratterizzati da *status* diversi, tra i quali quello di consumatore risulta essere attualmente quello preminente, al fine di apprestare una migliorata e più efficace tutela giuridica.

Alla luce delle precedenti considerazioni, appare dunque evidente l'obiettivo perseguito dalle Istituzioni euro-comunitarie, che non è tanto la riformulazione *in toto* della disciplina generale degli istituti di diritto privato, quanto piuttosto l'adozione di misure relative al ravvicinamento ed all'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri che abbiano ad oggetto l'instaurazione e l'efficiente

funzionamento del mercato interno. Da quanto fin qui chiarito emerge, quindi, in maniera estremamente nitida, come «i diversi modelli imperanti nei singoli ordinamenti nazionali» esprimano ormai, sotto la spinta dell'onda uniformatrice ed armonizzatrice del diritto euro-comunitario, una evidente “tendenza alla convergenza”<sup>75</sup>. Ciò considerato risulta, in effetti, molto proficua una ricerca che allo stato attuale, anche attraverso lo strumento della comparazione tra i sistemi giuridici dei diversi Paesi, si concentri sulla evoluzione in chiave europea degli aspetti maggiormente rilevanti della responsabilità civile, quali, in particolare, quelli riguardanti il cosiddetto nesso eziologico tra evento e danno, il danno risarcibile, l'elemento soggettivo e, rispettivamente, l'imputazione oggettiva dell'illecito, nonché la distinzione tra danni *stricto sensu* patrimoniali e danni personali.

6. La definizione di servizio risulta essere di particolare ampiezza e di altrettanto particolare complessità, ricomprendendo «ogni prestazione, di tipo materiale od anche immateriale, effettuata a titolo professionale o

nell'ambito dell'utenza pubblica, a titolo oneroso o gratuito, che non abbia per oggetto diretto ed esclusivo la fabbricazione di beni mobili, il trasferimento o la cessione di diritti reali o intellettuali e sia realizzata a beneficio di un consumatore»<sup>76</sup>. Con riguardo allo specifico settore dei servizi nel mercato interno, appare interessante notare come di recente sia stata adottata in ambito europeo una direttiva<sup>77</sup> relativa ai detti servizi, esclusi, per espressa statuizione dell'atto normativo, i servizi sociali e quelli sanitari. Il testo del predetto atto, in particolare, chiarisce che la direttiva di cui in oggetto non pregiudica in alcun modo la legislazione del lavoro e neppure la normativa in materia di sicurezza sociale dei singoli Stati membri, che questi ultimi sono tenuti ad applicare nel pieno rispetto del diritto comunitario.

Come già accennato in precedenza, il testo della direttiva non risulta applicabile ai servizi sociali, ai servizi sanitari, nonché ai servizi finanziari, mentre, al contrario, riguarda un'ampia gamma di attività tra le quali rientrano i servizi prestati alle imprese (*i. e.*, servizi di consulenza manageriale e gestionale, servizi di certificazione e di collaudo, servizi di pubblicità e servizi connessi alle



assunzioni), i servizi prestati sia alle imprese che ai consumatori (tra cui i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi relativi alle organizzazioni di fiere, noleggio di auto, agenzie di viaggio) ed, infine, i servizi prestati ai soli consumatori (nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi ed i parchi di divertimento). Per quanto attiene, nello specifico, alla libera prestazione di servizi, si chiarisce che il testo dell'atto normativo comunitario in esame è inteso a garantire che i destinatari ed anche i fornitori del servizio possano, rispettivamente, ricevere e fornire servizi in tutto lo spazio europeo, evidenziandosi così in quale misura possano eventualmente essere imposti limiti (o, *recte*, requisiti) da parte degli Stati membri in cui il servizio viene fornito. In relazione a quest'ultimo punto, ovviamente, si specifica anche che tali requisiti, eventualmente imposti, debbano soddisfare i criteri di non discriminazione, necessità e proporzionalità ed essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

Quanto, invece, alla cooperazione amministrativa, si sono convenute regole relative alla cooperazione tra i Paesi

membri, chiamati a prestarsi assistenza reciproca e ad adoperarsi per instaurare forme di collaborazioni efficaci, onde garantire il controllo dei prestatori e dei servizi dagli stessi forniti. Una menzione a parte merita, infine, la previsione di un'apposita clausola di revisione della direttiva n. 2006/123, volta a consentire eventuali proposte intese a modificarne il testo al fine di completare il mercato interno dei servizi, nonché finalizzata a consentire, all'occorrenza, ulteriori misure per le materie espressamente escluse dal campo di applicazione della direttiva medesima.

7. Nel quadro dell'ampia categoria dei contratti dei consumatori, particolare rilievo assumono i contratti negoziati tra consumatori ed operatori professionali ed aventi ad oggetto prodotti di natura finanziaria. Infatti, come già accennato in precedenza e come ampiamente chiarito, parlando della categoria dei contratti dei consumatori, in cui assumono rilevanza le particolari caratteristiche dei soggetti che li pongono in essere, il "consumatore" è definito come quel soggetto destinatario e,

quindi, beneficiario non solo di beni, ma anche di servizi di tipo finanziario. Orbene, al riguardo, occorre sottolineare come numerose misure di tutela del consumatore nel settore dei servizi finanziari abbiano già fatto, da tempo, il loro ingresso nell'ampio panorama di protezione offerto dalla normativa comunitaria. Si tratta, ovviamente, di una protezione offerta al contraente più debole, a colui cioè che si trova in posizione di sudditanza psicologica e, comunque, di conclamata inferiorità<sup>78</sup> rispetto alla controparte, vale a dire a colui che presta il servizio (di tipo finanziario)<sup>79</sup>.

Alla luce di quanto sin qui chiarito, emerge come l'intero ordinamento della *financial economy* configuri con sempre maggiore evidenza il nuovo diritto privato alla scala sovranazionale, posto che sempre più copiosa è la normativa comunitaria che opera al punto della necessaria interazione con le norme nazionali di costituzione economica. Tutto ciò, in effetti, è funzionale ai processi di progressiva globalizzazione dell'economia finanziaria, posto che anche l'impiego a tutto campo degli strumenti offerti dalle nuove tecnologie digitali sconvolge in ogni sua parte l'ordine dei mercati finanziari, che sono mercati sempre più lontani da qualsiasi fattore materiale e da

qualsiasi vincolo di appartenenza nazionale e che si configurano, per ciò stesso, come mercati transnazionali, essendo crescenti il flusso ed il volume degli scambi che ignorano del tutto i confini geografici di territorio. Proprio per i motivi appena esposti, le complesse normative che si rendono indispensabili per la regolamentazione dei mercati finanziari sono pensabili soltanto alla soglia sovranazionale: ciò, in particolare, è di palmare evidenza laddove si pensi semplicemente in quale misura l'insieme dei flussi monetari dell'economia finanziaria di un qualsiasi Paese sia ormai un aggregato multiforme, nel quale è sempre più consistente la complessa trama dei suoi rapporti con l'estero. In altri termini, flussi monetari di rilevante entità lasciano il territorio nazionale per diventare investimento estero, così come soggetti residenti al di là del territorio nazionale originano a loro volta un flusso di segno contrario. Grazie all'armonizzazione operata dal legislatore comunitario, insomma, si rende possibile ad ogni singola impresa di operare nell'intero contesto europeo, così come si consente agli investitori di allocare il proprio risparmio dovunque nello spazio sovranazionale,

con le necessarie ed indefettibili garanzie di protezione normativa.

8. Dalle considerazioni che precedono si evince agevolmente come, allo stato attuale, ogni singolo operatore giuridico si trovi a dover operare in un ordinamento nazionale necessariamente rinnovato, *recte* consolidato alla luce del più recente diritto euro-comunitario. L'assunto da cui si muove è, quindi, quello di una completa e totale integrazione tra fonti interne e fonti esterne, discendente non solo dal primato del diritto comunitario, che si svolge sul piano tecnico degli effetti, ma anche dal profondo riconoscimento dell'insieme dei valori assunti ad obiettivo dell'Unione europea. Di qui un ulteriore ed interessante spunto di riflessione sulla natura peculiare dell'ordinamento giuridico euro-nazionale, comprensivo delle due facce di una stessa medaglia e segno di un'ormai avvenuta trasformazione dello Stato contemporaneo in ambedue i versanti sopra indicati.

Tale situazione, che si configura come il risultato di un lungo processo di integrazione, ha generato, dunque, un

particolare sistema politico-istituzionale e, soprattutto, ha realizzato una compiuta “ri-articolazione” dell’ordinamento comunitario nell’ambito degli ordinamenti nazionali, determinando la nascita di un vero e proprio «diritto comunitario interno» o, se si preferisce, di un «diritto parallelo» che si pone in un rapporto di diretta e reciproca connessione con i singoli sistemi normativi degli spazi giuridici nazionali<sup>80</sup>. Ed è, in effetti, proprio dalla continua e costante armonizzazione delle disposizioni normative nazionali a quelle euro-comunitarie che discende una delle accezioni più accreditate ed attuali del diritto privato europeo, inteso appunto come il complesso di regole di derivazione comunitaria puntualmente recepite e richiamate da regole di diritto interno, in un rapporto di armonica, diretta e reciproca connessione<sup>81</sup>. Le norme comunitarie, dunque, proprio grazie all’osservanza ed alla puntuale e corretta attuazione da parte dei Paesi membri, vengono a comporre un *corpus* unitario con le norme nazionali, il quale, almeno per il momento, costituisce di sicuro una valida ed efficace alternativa alla pure auspicabile realizzazione di un vero e proprio «Codice di diritto privato europeo», e cioè di un codice modello in

grado di attestare (ove ancora ce ne fosse bisogno) l'esistenza di una "cultura giuridica comune" solida e ben radicata nel sentimento di coloro che appartengono allo spazio dell'Europa unita<sup>82</sup>.

Resta ovviamente al di fuori dell'indagine l'analisi del significato da attribuire allo storico *nomen juris* identificato con il termine «Codice». Codice di diritto privato o Codice di diritto amministrativo, Codice generale o Codice particolare, Testo Unico o Legislazione di principio? Sono tutti questi interrogativi ancora del tutto aperti all'indagine del giurista contemporaneo e, suscettibili di riflessioni ed approfondimenti nuovi ed ulteriori.

**LE NOZIONI DI *DEFICIT*, *SUPER-DEFICIT* E *ANTI-DEFICIT* NELLA “DEMOCRAZIA SEGMENTATA” DELL’UNIONE EUROPEA**

Sommario: 1. *A proposito di una nuova nozione di diritto euro - comunitario: il super - deficit democratico.* — 2. *Nozione combinata di deficit — anti-deficit democratico nel dibattito sui recenti sviluppi del diritto dell’Unione europea.* —3. *Gradualità e progressività democratica nel sistema dei Trattati istitutivi e modificativi di Unione.* —4. *Proiezione dei principi dello Stato costituzionale, democratico e sociale come standards di democrazia: cd. Spiegel theorie.* — 5. *Composizione tendenzialmente non democratica del Parlamento europeo.* —6. *Tipologia delle*



misure anti-deficit: a) *conferral limitato*; b) *sussidiarietà*; c) *revisione esplicita ed implicita*; d) *misure acceleratorie e flessibili*. — 7. *Oggetto del controllo anti-deficit sulle procedure legislative di unanimità — maggioranza, sulle norme passerella e sulle clausole di flessibilità*. —8. *Violazione dei diritti di partecipazione degli organi costituzionali alla vita dell'Unione*. — 9. *Sfera della identità costituzionale come regola "sussidiaria" di democrazia europea e competenza riservata*. — 10. *Osservazioni conclusive con riferimento alla cd. Mangold Urteil del 6/7/2010*.

1. In un sistema ordinamentale ormai fortemente consolidato da un'esperienza di oltre mezzo secolo, l'affermazione del principio di progressività ha caratterizzato in modo unanime dottrina e giurisprudenza dedicate agli sviluppi dell'integrazione europea.

Quasi a smentire tale tendenza, una nota recente decisione del *Bundesverfassungsgericht* ha segnalato come il medesimo principio possa subire una fase di stallo o addirittura di regressione, riferita nel caso di specie ad

alcune norme del Trattato di Lisbona (modificativo ed integrativo del diritto dell'Unione e della Comunità europea), suscettibili di aggravare il più volte denunciato *deficit* democratico ordinamentale<sup>83</sup> dell'Unione e da fronteggiare con adeguate contromisure<sup>84</sup> ai vari livelli nei quali una risposta normativa è possibile. La tesi sulla natura deficitaria in senso democratico del Trattato di Lisbona, almeno parzialmente accolta nel giudicato della Corte, è risultata infatti mirata nell'assunto centrale che lo stesso, a dispetto delle sue proclamate intenzioni di Preambolo, abbia costituito un aggravamento del precedente *deficit* democratico o, altrimenti detto, abbia accresciuto e non ridotto le carenze proprie della natura essenziale dell'Unione (nella stesura in inglese del par. 101 della sentenza, si legge che *in European Union, democratic deficit is not reduced but aggravated by the Treaty of Lisbon*). Ne è derivato un singolare *iter* logico-argomentativo oggetto del presente capitolo, in virtù del quale il *fil-rouge* del ragionamento comune alle parti ricorrenti alla Corte sta nell'aver profilato lo sviluppo degli *standards* democratici nel lungo percorso del sistema dei Trattati di Unione fino al recente ed ora contestato episodio

di abbassamento dei livelli precedenti già raggiunti. Il *proprium* finale del *decisum* sta nell'affermazione di un vero e proprio *super-deficit* ancora riparabile ed eliminabile all'interno dell'ordinamento costituzionale tedesco (ma lo stesso vale anche per gli altri 26 Stati membri) a titolo compensativo o di riequilibrio democratico ad uso interno<sup>85</sup>. Ciò mediante una singolare ed innovativa tipologia di nuove misure di *anti-deficit*, modulate su un interessante campionario messo a disposizione dal diritto statale della democrazia europea che vanno dalla tradizionale disapplicazione alla ben più stringente esclusione preventiva di ogni considerazione del diritto dell'Unione nelle circoscritte materie coperte dalla cd. identità costituzionale tedesca.

2. Nella storia della democrazia europea non erano mancati fondamentali contributi provenienti dalle Alte Corti sia di livello comunitario che nazionale. Un vero e proprio dibattito sulla democrazia e sui suoi livelli *standards* caratterizzanti l'identità europea si era manifestato all'inizio degli anni novanta in coincidenza con

la nascita del cd. sistema dei Trattati di Unione. Proprio nel mondo giuridico tedesco un parziale spiraglio sulla questione democratica era notoriamente provenuto dalle sentenze Maastricht (cd. Maastricht *Urteil*). Con il recente episodio giurisprudenziale si inaugura una prospettiva molto più ampia ed aperta ad un ventaglio critico di problematiche e di soluzioni. Non è infatti difficile immaginare che la recente sentenza sul Trattato di Lisbona farà da *pendant* con la prima e sarà capace di orientare un'interessante discussione anche all'interno di altri ordinamenti costituzionali di Stati membri dell'Unione. Ragion per cui è da considerare di assoluto e preminente interesse il cd. *Lissabon-Urteil*.

Il 30 giugno del 2009, come già anticipato, la Corte costituzionale tedesca ha dunque emesso un'ormai ben nota sentenza<sup>86</sup> in un caso destinato a divenire una *cause celebre* su ben quattro ricorsi contro il Trattato di Lisbona, affermando l'assenza di profili di incostituzionalità nella legge di ratifica ed in quella di revisione costituzionale degli artt. 23, 45 e 93 GG, ma sottolineando la necessità di modifica delle leggi cd. di accompagnamento, preventive al

deposito della ratifica (poi avvenuta effettivamente in data 25.09.09), relative alla garantita partecipazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* alle politiche comunitarie, secondo le indicazioni dello stesso Tribunale costituzionale. Più precisamente, l'alto consesso di *Karlsruhe*, pur dichiarando sostanzialmente conciliabile il *reform-Treaty* con i principi fondamentali della *Grundgesetz*, ha tuttavia richiamato il Parlamento tedesco, quasi ad individuare dei "contro-limiti interni" ai ritenuti non più tollerabili limiti di democraticità del diritto dell'Unione europea, ai fini della revisione degli atti adottati per la ratifica del Trattato, relativamente a quelle norme in essi atti contenute che appunto concernono i diritti ed i poteri delle due Camere tedesche nell'ambito degli affari europei<sup>87</sup>. Sarà oggetto d'analisi del presente studio, pertanto, la disamina di come si siano mossi ricorrenti e giudici in questo doppio profilo interno-esterno, peraltro non ignoto ai più tradizionali profili del dualismo secondo la tradizione propria dell'internazionalismo giuridico di lingua tedesca.

Si esamineranno, pertanto, tutte le premesse logico-giuridiche anche ai fini dei giudizi di ammissibilità dei ricorsi presentati e, in particolare, quella secondo cui, nell'attuale fase di integrazione, gli organi dello spazio sovranazionale non raggiungono il livello di legittimazione democratica necessario per sostituire i due rami del Parlamento tedesco nell'esercizio di funzioni sovrane (oggetto delle norme menzionate nei ricorsi presentati come richiamate nei predetti ricorsi dalla Corte ai parr. 101 ss. della sentenza), nonché quelli locali dei *Länder*. Si tratta, secondo le doglianze dei ricorrenti, di norme<sup>88</sup> che mirano a rendere maggiormente definibili i confini tra sovranità nazionale e poteri sovranazionali, ora affidando alle Istituzioni europee la facoltà di adottare decisioni che modificano in tutto o in parte norme del Trattato di Lisbona senza il concorso degli Stati, ora accordando alle stesse la facoltà di ampliare la sfera di competenza dell'Unione svolgendo un ruolo preminente, che di fatto marginalizza l'apporto degli Stati membri<sup>89</sup>. Modifiche, quelle di cui si sta parlando, che possono consistere in una ben precisa tipologia articolata intorno ai seguenti punti, come la sostituzione della procedura legislativa ordinaria a

quella speciale e, per quanto attiene alle deliberazioni del Consiglio, la sostituzione della maggioranza qualificata all'unanimità, con la conseguenza possibile che uno Stato aderente venga vincolato da una delibera alla quale non ha partecipato un proprio rappresentante.

Orbene, emerge una tendenza già definita dualistica di forte rivalutazione del ruolo della statualità, intesa in chiave di sussidiarietà positiva rispetto alle lacune del superiore sistema unionistico europeo, definito icasticamente come uno spazio giuridico complesso destinato ad essere lo specchio dei singoli spazi giuridici nazionali (cd. *Spiegel theorie*)<sup>90</sup>. Si ricolloca, così, su un nuovo “spazio-base” la capacità del sistema europeo *tout court* considerato di rappresentare adeguatamente i propri cittadini e di garantire i propri valori. Si afferma, per tale via, un più sofisticato sistema di apertura verso l'integrazione europea, ma soprattutto il riconoscimento di un nocciolo duro di *Verfassungsidetitaat*<sup>91</sup> a cui lo Stato tedesco (ma lo stesso discorso vale anche per gli altri Stati membri) non è disposto a rinunciare. Muovendosi nei binari di nettezza intellettuale e di coscienza, non può dunque non

riconoscersi una forte fragilità di spazio istituzionale e politico europeo sul versante del cd. *deficit* di democrazia, a fronte di un'avanzata realizzazione di uno spazio economico comune, e ciò a voler dimostrare le differenze esistenti tra i livelli di integrazione economica, politica ed istituzionale.

Ad essere ancora una volta centrale è la questione della “vita democratica dell’Unione”, nei suoi aspetti della legittimazione democratica degli assetti istituzionali, inquadrata nella dialettica tra il principio della democrazia rappresentativa e quello della democrazia partecipativa ed orientata agli auspicati sviluppi della parlamentarizzazione dello spazio unionistico sovranazionale. Il predetto tema richiama, in effetti, un interrogativo risalente che ruota intorno al punto se sia possibile, ed entro quali limiti, trasferire modelli di democrazia elaborati nel corso dell’evoluzione costituzionale degli ordinamenti statali su di un piano più ampio che trascende i confini nazionali.

L’ “innesto” della democrazia sociale sul tronco di un assetto federalistico o pseudo tale di matrice sovrastatale, implicante il tema dei rapporti tra democrazia e legittimazione della sovranità, si impone, come peraltro



dimostrato dalla più volte citata sentenza, in maniera sempre più incisiva come il profilo centrale dell'analisi delle trasformazioni della statualità, soprattutto in conseguenza dell'allargamento della base sociale su cui si impianta il potere sovrano e della globalizzazione crescente di compiti precedentemente affidati al monopolio esclusivo dello Stato-nazione.

Lo sviluppo di organizzazioni sovranazionali<sup>92</sup>, con caratteri non riducibili all'archetipo degli ordinamenti nazionali, ha dunque condotto al problema della loro legittimazione democratica. Conseguente è stata la crisi della coincidenza tra spazio territoriale, ambito della sovranità e dimensione della comunità politica. Una legittimazione democratica, questa, carente nelle Istituzioni europee e, di conseguenza, foriera di un *deficit* di democrazia che risulta non già "ridotto", bensì "aggravato" dalle disposizioni esaminate del Trattato di Lisbona, sì da "trasformarsi" in una sorta di *super - deficit* democratico<sup>93</sup>. Secondo la già menzionata *Spiegel-theorie*, lo *standard* democratico euro-nazionale, in quanto di natura complessa o *multilevel* è tale che quello europeo superiore o generale deve risultare necessariamente compreso e mai riduttivo di

quello nazionale. Ne conseguono tre possibilità in virtù delle quali o il primo non rispecchia i requisiti del secondo (cd. *deficit* democratico), o esso recupera in termini di democrazia rispetto al secondo mediante le norme di un Trattato di revisione (cd. norme *anti-deficit*) o esso, infine ed all'opposto, risulta peggiorativo rispetto al secondo, in virtù di nuove clausole non migliorative o comunque modificative *in peius* rispetto ai precedenti Trattati (cd. *Super - deficit*)<sup>94</sup>.

3. Occorre esaminare, adesso, la singolare convivenza di un movimento ultradecennale di elaborazione di *standards* democratici nell'ottica dualistica di *deficit-anti - deficit* attraverso l'analisi dei Trattati di Unione, nonché le modalità di inserimento nella dialettica già definita di un terzo sofisticato concetto costituito dall'ulteriore "filiera" del *super-deficit*, come *species* aggravata del *genus*.

Come già avuto occasione di notare, infatti, la menzionata sentenza non contiene solo una riflessione sul Trattato, ma più in generale sul processo cinquantennale di integrazione europea (cd. *Treaty-System* ai parr. 1-77) e sui suoi limiti, in un momento in cui il progressivo avanzare, di

revisione in revisione e di sentenza in sentenza, dell'integrazione nello spazio sovranazionale impone di fissare dei "paletti" funzionali ad impedire l'irreversibile trasformazione dell'attuale *deficit* in un vero e proprio *super-deficit* democratico. Uno *standard* democratico euro-nazionale, questo, realizzabile in tutte le varie forme di governo misto co-parlamentare ma non realizzato e non risolto dall'accrescimento del ruolo del solo Parlamento europeo previsto a Lisbona, neppure in combinazione con taluni istituti pure espressamente previsti, quali quelli di partecipazione e consultazione, e con il ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali. Ne consegue la necessità di preservare la funzione delle Camere o delle Assemblee rappresentative nazionali nella rappresentazione della sovranità e dell'integrità territoriale degli Stati aderenti, nonché dell'identità nazionale dei relativi popoli, nell'ambito di un sistema complesso di *checks and balances* che non solo condiziona il ruolo complessivo nella forma di governo europea<sup>95</sup>, ma soprattutto introduce non trascurabili elementi volti ad un "ri-equilibrio" dell'attuale situazione di *deficit*, in qualche misura "colmabile" solo attraverso la democraticità "mediata" della democrazia

parlamentare degli Stati membri. La *Unmittelbarleitslehre*, cioè la democrazia mediata degli Stati, diventa così l'irrinunciabile complemento della legittimazione diretta del Parlamento europeo e, più in generale, anche della carente legittimazione delle altre istanze unionistiche. Il tutto finalizzato a delineare la fisionomia di un sistema parlamentare nazional-comunitario<sup>96</sup> come fulcro e come metodo di decisione di lavoro della democrazia parlamentare in Europa e come immagine speculare degli assetti istituzionali nazionali (cd. *Integrations Spiegel - theorie*).

Ciò che si rende necessario è, dunque, una “ristrutturazione” od un “ri-basamento” dei poteri, che sia in grado di conferire coerenza strutturale all'intero sistema europeo, chiamato ad “interfacciarsi” con i singoli ordinamenti statali. Una necessità, questa, che è un pò l'eredità del *Maastricht Urteil*<sup>97</sup>, con cui la Corte di *Karlsruhe* aveva espresso più sommari dubbi sul rispetto del principio democratico da parte del Trattato istitutivo dell'Unione e sulla stessa rappresentatività del Parlamento europeo. Già la menzionata sentenza palesava, infatti, tutte le preoccupazioni esistenti circa un *deficit* democratico

strutturale presente nella appena istituita Unione, il quale richiedeva necessariamente di essere riequilibrato attraverso il parallelo rafforzamento della responsabilità parlamentare nazionale. Un *deficit* di democrazia, questo, non risolto neppure con i Trattati successivi di Amsterdam e di Nizza (parr. 10 e 11) emendativi del Trattato di Maastricht (par. 9) e riproposto, in forma problematica, pure nella Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione (par. 12) e nel testo della mai ratificata "Costituzione europea" (par. 29), a seguito della quale si è infatti aperta una vera e propria pausa di riflessione (nella traduzione ufficiale della sentenza della Corte, al par n. 29, si parla testualmente di *phase of reflection*) che ha imposto di interrogarsi a fondo sulle basi di legittimità dell'Unione europea, intese quali "titoli di giustificazione" dell'azione comunitaria, nonché sulle finalità politiche del processo di integrazione<sup>98</sup>.

La verifica dell'insieme delle ragioni che, nel processo ultradecennale di integrazione, hanno legittimato l'esercizio dei poteri della Comunità da parte di coloro su cui i medesimi poteri sono stati esercitati, ha condotto così all'individuazione di tre titoli di giustificazione dell'azione

comunitaria, consistenti in una precisa tipologia articolata come di seguito. Innanzitutto, viene in rilievo la cd. legittimità processuale o negoziale, che si configura come la più naturale ed ovvia per un'organizzazione postnazionale nata da un accordo tra Stati aderenti, i quali avrebbero (almeno nei primi anni del processo integrazionista) verosimilmente avuto potere decisionale attraverso il Consiglio dei ministri, ed alla quale si è sempre affiancata la legittimità cd. funzionale<sup>99</sup>, attraverso cui si sono assicurati vantaggi collettivi all'intera Comunità, mediante l'ottenimento di risultati ritenuti desiderabili a vario titolo, grazie all'opera di un'esperta burocrazia composta dai cd. tecnocrati. “Grande assente” è rimasta, dunque, la più volte citata legittimazione democratica, da sempre deficitaria nello spazio sovrastatale e tuttora tale nonostante l'ultimo Trattato approvato. Il binomio *deficit* — *anti-deficit* rischia, pertanto, se non opportunamente affrontato e “compensato” con adeguati strumenti di effettiva partecipazione statale in grado di “mediare” la democrazia e di immetterla nel processo politico europeo, di degenerare nel vertice triadico del *deficit*, *anti-deficit*, *super-deficit*. Neppure il

*Subsidiaritätsprinzip* (o *principle of subsidiarity*, secondo la stesura in lingua inglese del par. n. 9 della sentenza del *Bverfg*) pare essere riuscito, finora, a rendere maggiormente saldo il legame tra parlamentarismo e democrazia. In tale ottica non pare pertanto riuscito a rafforzare il legame tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Legame, questo, che deve basarsi sulla consapevolezza che le risorse della democrazia nell'ambito dell'Unione europea risultano riposte in un assetto cd. *multilevel*, derivante dall'integrazione di livelli costituzionali differenti e nel raccordo ottimale degli stessi. Un assetto, perciò, di tipo sussidiario, del quale vengono enfatizzate le potenzialità costitutive in ordine alla creazione di una democrazia destinata, come si vedrà più diffusamente nel prosieguo dell'indagine, a svilupparsi non soltanto sul terreno funzionale alla parlamentarizzazione *stricto sensu*, ma anche su quello dei rapporti tra Unione europea, Stati membri e livelli del decentramento territoriale dei *Länder* (cd. *immediately-non immediately level*).

4. Da tempo la pubblicistica si era occupata del superamento della crisi di democrazia mediante il rilancio nello spazio pubblico europeo di un potere costituzionale di governo in ambito sovranazionale che richiede, alla luce di quanto sin qui puntualizzato, il rispetto dei principi fondamentali dello Stato costituzionale, democratico e sociale, i quali postulano, in tale ottica, di essere trasposti o “proiettati” dal livello nazionale a quello immediatamente superiore come *standards* di democrazia riferibili a forme di organizzazione anche più complesse, federali e nazionali. La superiorità, cui dà vita l’esercizio del potere di governo, consente all’unità politica dello Stato di esistere e di essere rappresentata e la suddetta reale capacità di rappresentanza si “irradia” all’esterno, nei rapporti, nelle relazioni di vita internazionale, dove l’individualità dello Stato è data dall’organo che ha la titolarità del potere di governo.

In relazione a quest’ultimo punto, va pure chiarito come la teoria della centralità del Parlamento nazionale rappresenti, con ogni probabilità, la forma maggiormente evidente della tendenza dello spostamento del potere politico di governo dall’esecutivo alla rappresentanza parlamentare. Pur tuttavia, la centralizzazione europea



operata dai Governi nazionali ha avuto innegabilmente l'effetto di sottrarre al controllo dei Parlamenti una serie di oggetti di vitale importanza per l'evoluzione istituzionale degli Stati membri. Ciò ha comportato, come si deduce anche dalla pronuncia del *Bundesverfassungsgericht*, un "allontanamento" dai Parlamenti prima, foriero a sua volta di un distanziamento dall'opinione pubblica poi. Di qui la necessità di un "recupero" del ruolo peculiare ed indefettibile delle Assemblee rappresentative interne, le uniche in grado di creare una "corrispondenza" tra l'ordine o l'assetto istituzionale europeo e quello proprio del principio democratico prescritto e rispettato nell'ambito dei livelli nazionali<sup>100</sup>.

Al par. 266 della pronuncia si afferma infatti espressamente che il cd. *Europa-Artikel* richiede a *democratic elaboration which is commensurate to the status and the actions of the Union*<sup>101</sup>. Il modello di "Stato costituzionale", come forma di stato che, in sequenza naturale con lo "Stato di diritto" e lo "Stato sociale", viene ad emergere nell'ambito delle esperienze costituzionali europee del secondo dopoguerra, abbisogna pertanto di una sua proiezione nello spazio sovrastatale, accompagnato

ovviamente dalla contestuale “irradiazione” dei principi fondamentali che ne sono alla base. E così è richiesta, innanzitutto, la trasposizione dal livello interno a quello esterno di quel principio democratico nella sua accezione più propria, senza il quale la legittimazione democratica dell’Unione europea è destinata a rimanere un bene scarso o limitato (*ein Knappes Gut*). Un principio democratico che non va solo inteso nel suo significato minimale o più restrittivo, di “democrazia come metodo” o di mero “metodo istituzionale”, finalizzato a definire i rapporti tra le Istituzioni e gli organi europei e, quindi, per tale via, destinato a tradursi semplicemente nel “metodo del processo politico di integrazione europea”. All’accezione minimale, testé chiarita, se ne deve affiancare una maggiormente lata, che coinvolge lo stretto collegamento che, nella storia del costituzionalismo europeo e nella cultura europea e nazionale, è da sempre individuato tra il principio in oggetto, il principio della rappresentanza ed il principio della responsabilità politica. Un collegamento indefettibile, questo, che conduce giocoforza a ritenere non possibile la concezione di una democrazia che sia tale nel significato più pregnante del termine, qualora essa non

risultati sorretta, come accade in ambito europeo, tanto dalla rappresentanza (il riferimento è ovviamente alla modalità di composizione del Parlamento europeo), quanto dalla responsabilità politica (ancora una volta il riferimento è al Parlamento europeo, ove difetta il potere parlamentare di esercitare un controllo effettivo sul potere esecutivo dell'Unione).

Se la democrazia europea è tutta qui, orbene non può negarsi la necessità, per essa, di recuperare sostegni in grado di irrobustirla efficacemente di fronte ai suoi *deficit* maggiori o minori, intesi come violazioni attuali o possibili da controbilanciare mediante misure di *anti-deficit* di estrazione essenzialmente interna (cd. *additional remedies*). Primo fra tutti, come si è cercato sin qui di mettere in luce, anche sulla scorta della recente nota sentenza del *Bundesverfassungsgericht*, il sostegno rappresentato dal ruolo degli Stati-Nazione, la cui democrazia può ed anzi deve porsi a fondamento indiretto della democrazia europea. Accanto al menzionato *additional remedy*, un ulteriore sostegno alla democrazia europea dovrebbe essere rappresentato dal ruolo delle “logiche discorsive e persuasive” sull'esempio delle democrazie nazionali.

Anche quest'ulteriore *additional remedy*, infatti, sarebbe utile ad integrare la vitalità della democrazia europea in base al principio secondo cui la ragione argomentativa dovrebbe essere parte integrante del *demos*. È giocoforza, però, che l'esplicarsi della virtualità della logica dell'argomentazione postula, come condizione necessaria alla sua possibilità, l'esistenza di una opinione pubblica europea. Elemento, quest'ultimo, che, nella prospettiva di una democrazia sorretta dal principio o dalla necessità della discussione e dell'argomentazione, abbisogna innegabilmente di essere opportunamente rinforzato, e ciò nell'ottica dell'effettiva partecipazione del popolo (*Volk*) alla gestione del potere<sup>102</sup>.

5. Si è già provveduto a sottolineare come il “prototipo” od il “modello peculiare” del *deficit* di democrazia europea risieda nelle modalità elettorali di composizione dell'organo parlamentare. Alla questione pregiudiziale sul se l'Assemblea di Strasburgo riesca a riflettere in maniera corretta la volontà del *demos* europeo occorre, pertanto, fornire risposta negativa. Questo perché i criteri di

rappresentanza adottati si mostrano discutibili discostandosi dal principio, tipico delle sole esperienze costituzionali nazionali, dell' "una testa, un voto", assicurandosi così ai Paesi di minore consistenza demografica un numero di seggi proporzionalmente maggiore rispetto agli altri (interessante è, al riguardo, la giustapposizione tra i parr. 279 e 291 della pronuncia del *Bverfg*. Nel par. n. 279, in particolare, viene dato risalto al principio testè menzionato del *one man, one vote*, affermandosi che *the democratic fundamental rule of the equalities of success — one man, one vote — only applies within a people, not in a supranational body of representation, which remains a representation of the peoples linked to each other by the Treaties, even the citizenship of the Union is particularly emphasised now*. Diversamente, e parallelamente, al par. 291 si sottolinea il principio squisitamente internazionale del *one state, one vote*, sostenendosi che *admittedly, the European Union takes up again the classical principle under international law of the equality of the states — one State, one vote — by this approach of the Treaty of Lisbon*).

In effetti, vale la pena di sottolineare come fin dagli

albori della costruzione europea si sia cercato di dare spazio agli Stati meno popolosi, onde consentire ai medesimi di partecipare adeguatamente all'Istituzione di Strasburgo. Tuttavia, il sempre crescente e, pare, difficilmente "arginabile" *deficit* democratico impone di non procrastinare un'attenta e profonda riflessione sui menzionati aspetti tecnici e, più in generale, sulle questioni di natura istituzionale divenute ormai non più eludibili. Occorre, in particolare, un'azione mirata a correggere le "deformazioni" della rappresentanza che risultano tutt'altro che trascurabili.

Già si è sottolineato come la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* rilevi provocatoriamente come la rappresentanza di un cittadino maltese superi di circa dodici volte quella di un cittadino tedesco. Una situazione, quella appena descritta, preoccupante ove solo si rifletta sulla *iper* rappresentanza dei Paesi più piccoli a discapito di quelli con maggiore consistenza demografica. Appurato che la composizione del Parlamento europeo non rispecchia, né tantomeno allo stato attuale potrebbe rispecchiare, a causa del menzionato vizio "genetico" o "costituzionale" dell'organo, in maniera precisa la *voluntas* dei cittadini

europei, occorre pure interrogarsi su di un'altra questione di non transeunte importanza e relativa alla validità o meno della cd. *contaminatio* introdotta nelle Istituzioni legiferanti dell'Unione. In forza di quest'ultima, in effetti, viene "mescolata" la rappresentanza degli Stati a quella dei cittadini, e tale duplice rappresentanza viene fatta valere nei due consessi e del Consiglio dei ministri che, in realtà, rappresenta una camera *sui generis*, e del Parlamento. È innegabile come tale stato di cose faccia emergere tutto il disagio del giurista, nel momento in cui si tratta di garantire all'intero *demos* europeo il rispetto di quei principi basilari che sono a fondamento delle Istituzioni democratiche propriamente dette. Senza voler contare, ancora, l'embrionale sviluppo del circuito fiduciario tra Parlamento e Commissione, la marginalizzazione dello stesso organo parlamentare nell'attività di predisposizione normativa, nonché la natura degli interessi rappresentati in Parlamento (la maggior parte delle volte comprensibili non mediante logiche di appartenenza politica, assai rarefatte nella dimensione sovranazionale, bensì attraverso il riferimento ad interessi nazionali), la situazione che si delinea mette in luce l'esigenza, non più procrastinabile, di

operare riforme ragionate in tale ambito<sup>103</sup>.

Fino a quando, poi, l'organo parlamentare non sarà davvero, proprio perché rappresentativo in maniera corretta dei popoli d'Europa, il fulcro della politica unionistica ed il "punto archimedeo" degli equilibri tra le varie istanze europee e nazionali, non vi sarà neppure la necessità di una opposizione organicamente garantita, in contrapposizione dicotomica ad una maggioranza ed in riferimento ad un progetto di indirizzo politico da realizzare compiutamente. Il terreno fortemente magmatico, per le ragioni suesposte, su cui risultano fondate le istanze europee e, in modo peculiare, l'Assemblea di Strasburgo, rappresenta senza dubbio una delle spie maggiormente significative della incompletezza perdurante del disegno "costituzionale" europeo. Disegno o, se si preferisce, questione che risulta essere centrale nell'organizzazione dello spazio sovrastatale e nella stessa tutela della soggettività politica dell'Unione europea<sup>104</sup>.

La esaminata carenza degli elementi basilari delle Costituzioni democratiche nazionali quali, a titolo esemplificativo, la legittimazione, il controllo, la



trasparenza del potere sovrano, la partecipazione popolare, si spingono, pertanto, fino al punto da lasciare intravedere un “abisso” tra i detentori ed i destinatari dei poteri di matrice sovranazionale. Di qui, ovviamente, anche elementi di criticità del sistema politico e del tessuto sociale, quali quelli riconducibili ai già richiamati ed ulteriori limiti del processo di europeizzazione dell’opinione pubblica europea, nonché della successiva e conseguente formazione di una reale volontà politica. Unica via di uscita possibile, l’auspicato e finora non realizzato sviluppo di una democrazia vicina ai cittadini ed ai loro organi rappresentativi a livello nazionale, non solo come prefigurazione di una rinnovata dimensione della democrazia europea, ma essenzialmente come fattore di compensazione del *deficit* democratico delle dinamiche istituzionali e di ri-bilanciamento tra il principio finora troppo esaltato di sovranità nazionale e quello viceversa reinsediato di democrazia euro-nazionale che recupera il suo spazio.

6. Una vera e propria tipologia, ovvero un *numerus*

*clausus* delle misure *anti-deficit*, comprensiva del *conferral* limitato, della sussidiarietà, della revisione esplicita ed implicita e delle misure acceleratorie e flessibili, da spiegare ed illustrare nel prosieguo del presente lavoro (parr. 7-11), era ascrivibile agli stessi Autori del Trattato di Lisbona, in vista dell'ormai noto obiettivo riequilibratorio o di ribilanciamento dello spazio pubblico europeo<sup>105</sup>. La verifica dei risultati raggiunti ha portato ad un'esatta messa a punto della tipologia adottata in sede unionistica, analizzata ed analizzabile circa i risultati di effettività realmente prodotti o producibili. Nello spazio di classificazione operato nella nota sentenza, le misure di *anti-deficit* vengono ricondotte ad una vera e propria tripartizione di grandi principi (*Grunden* o *Grundbegriffe*), propri della gestione del *conferral*, del principio di sussidiarietà e delle varie procedure di revisione. Ponendosi "a metà strada" tra il *deficit* democratico ed il *super-deficit* democratico, esse devono risultare idonee a colmare il primo, evitandone, nel contempo, la "degenerazione" in *super-deficit*. La democratizzazione nello spazio UE non può, pertanto, prescindere dall'adozione di misure che, se da un lato, appaiono in grado di porre rimedio al "vuoto"

democratico, dall'altro risultano logicamente prodromiche ad una "nuova" legittimazione dell'Unione. Una "rilegittimazione" a livello europeo, atta a ricoprire procedure e meccanismi decisionali ed a scongiurare il pericolo che la democrazia venga ridotta ad un "rituale" marginale; d'altro canto, urge adesso più che mai, anche in vista delle prospettive di allargamento futuro, laddove l'allargamento è chiamato a rappresentare una politica efficace non solo di pacificazione e di modernizzazione economica e sociale, ma anche di diffusione di un modello effettivamente democratico<sup>106</sup>.

Innanzitutto, nell'ottica del sistema di misure indicate come idonee a colmare il *vacuum*, alias *deficit* di legittimazione democratica, rientra il rispetto del *conferral* a gestione limitata, da intendersi come criterio dei poteri di attribuzione conferiti dagli Stati membri dell'Unione. Unitamente a quest'ultimo, l'obbligo da parte dell'UE di rispettare le identità costituzionali nazionali dimostra, secondo la posizione del *Bundesverfassungsgericht*, che l'Unione è fondata sulle Costituzioni degli Stati membri (par. 234). Un'identità nazionale, costituzionale, quella di

cui si è testé detto, che si pone, per tale via, come regola “sussidiaria” o secondaria di democrazia europea, sul cui contenuto essenziale ed inviolabile la Corte tedesca si riserva il controllo. Sono insomma le Costituzioni e le costruzioni nazionali a dover condizionare la “Costituzione” e la costruzione europea e non il contrario. Ciò, ovviamente, si inquadra perfettamente nell’esigenza, già evidenziata, di una “trasposizione” dei modelli nazionali in quello di matrice sovranazionale. Il trasferimento di poteri sovrani all’Unione deve avvenire, dunque, nell’osservanza di alcuni limiti e condizioni essenziali che prevedono in primo luogo il rispetto dell’identità costituzionale degli Stati membri (di cui si dirà in seguito), e deve risultare specifico e fondato sul principio di attribuzione<sup>107</sup>.

Il predetto *deficit* democratico, che affetta ogni ambito europeo ed Istituzioni e meccanismi decisionali, è suscettibile di essere controbilanciato da ulteriori misure atte a colmarlo. Innanzitutto viene in evidenza il ben noto principio di sussidiarietà, chiaramente ispirato dalla medesima logica che si pone alla base dell’appena menzionato principio di attribuzione. Entrambi i detti

principi vengono, infatti, storicamente e ciclicamente evocati soprattutto quando si avverte la necessità di porre un argine a tendenze unionistico — comunitarie percepite come espansive e, pertanto, potenzialmente lesive delle singole sovranità nazionali, titolari anche esse di un proprio “titolo all’espansione”. Il principio di sussidiarietà, più volte enunciato nella sentenza del *BverfG* (si veda, tra i tanti, il par. 251) si configura invero come misura compensativa del vuoto democratico in grado di mettere chiaramente in luce che le risorse della democrazia dell’Unione devono essere riposte in un assetto cd. *multilevel*, risultato dell’integrazione di livelli di governo differenti e di diversa ampiezza. Al di là del *conferral* limitato, del ricorso alla sussidiarietà e dell’adozione di misure acceleratorie e flessibili, la complessa tipologia delle misure *anti-deficit* è anche riconducibile ad un processo di revisione tuttora in corso e ad una finalità precipua dello stesso. Il sistema europeo è innegabilmente un sistema evolutivo, un incessante e continuo divenire di fasi.

Un “processo” insomma, la cui disamina diviene carattere tipizzante dell’esperienza costituzionale —

nazionale europea (cd. *National - review*). Orbene, se da un lato la pronuncia del *Bverfg* potrebbe apparire, *prima facie* e soprattutto per alcune statuizioni in essa contenute (si pensi alla possibilità di esercitare il cd. diritto di recesso — parr. 264 e 329), idonea a bloccare il metodo dell'integrazione progressiva e gradualista, dall'altro lato e con una più attenta riflessione, non pare azzardato affermare che proprio pronunce di siffatto genere, lungi dall'essere meramente demolitorie, si pongono, in un'ottica "costruttiva" quale nuovo tassello di un'integrazione in continuo divenire. Se per revisione, infatti, non si intende solo quella "esplicita" posta in essere dai vari Trattati istitutivi e modificativi di Comunità e di Unione, la tesi qui avanzata può trovare sostegno e conforto. Niente osta, infatti, a considerare come una tipologia di revisione implicita quella compiuta dalla stessa Corte di *Karlsruhe* in ordine all'individuazione, nella pronuncia giurisprudenziale, di tutte le possibili misure ad uso interno volte a controbilanciare il *deficit* democratico; revisione che introduce il "fenomeno" dell' "esecutorietà" e, quindi, dell'applicazione necessaria del diritto costituzionale interno chiamato (conducendo, per tale via, ad una

“rilettura” costituzionalmente orientata del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale) a supplire alle carenze di quello sovranazionale e che è ovviamente speculare alla necessità della già analizzata trasposizione dei modelli interni in ambito europeo<sup>108</sup>.

Consequenziale è, pertanto, il riconoscimento dell'esistenza di misure *anti-deficit* nate dal logico ragionamento di una giurisprudenza “creativa” di nuovi criteri interpretativi, quale quella tedesca. Criteri interpretativi, questi, che, trasferiti dall'ambito giurisprudenziale a quello applicativo della prassi istituzionale, appaiono pienamente idonei a colmare ogni eventuale lacuna dell'impianto normativo e strutturale comunitario, fino all'estremo limite negativo della sovranità “delusa” disponibile all'atto supremo di esercizio consistente nel recesso dall'Unione.

7. L'affermata incompatibilità del Trattato di Lisbona con il sistema nazionale di garanzia (ai fini del ripiano dei *deficit* democratici più comuni) delle prerogative parlamentari nel quadro dell'Unione europea emerge

chiaramente in numerose statuizioni della sentenza n. 182 del 2009. Innanzitutto, l'alta Corte di *Karlsruhe* si schiera contro l'utilizzo dei cd. "articoli ponte" (cd. clausola ponte generale), in base ai quali i Ministri dei Governi nazionali che siedono nel Consiglio dei ministri dell'Unione possono "alterare" la legislazione unionistico — comunitaria, determinando il passaggio dall'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata. Nei paragrafi 413 e 414<sup>109</sup> della sentenza si afferma, infatti, che tali previsioni integrano procedimenti per i quali si chiede una specifica approvazione parlamentare nazionale. Specifica approvazione nazionale, questa, che non può essere sostituita dalla disposizione di cui al n. 7, cpv. terzo, dell'art. 48 del Trattato sull'Unione europea, così come emendato dal Trattato di Lisbona, il quale conferisce ai Parlamenti nazionali il solo diritto di far conoscere la propria opposizione entro il termine indicato. L'apporto degli Stati membri viene così marginalizzato. Così come viene marginalizzato il ruolo e la concreta attività degli stessi, "sostituiti" da una sorta di procedura di silenzio — assenso, sostitutiva dell'approvazione esplicita e preventiva.



In altri termini, l'adozione della procedura semplificata o l'adozione della procedura definita della passerella, di cui al già richiamato art. 48, n. 7, TUE, richiedono, secondo l'alto consesso di *Karlsruhe*, un atto di approvazione ad opera del *Bundestag* e, se del caso, anche del *Bundesrat*. Trattandosi, infatti, di procedure che consentono di far transitare talune materie dall'unanimità alla maggioranza qualificata e dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria, appare necessaria la pronuncia da parte di ciascun Parlamento nazionale.

La detta misura compensativa, relativa alle passerelle dall'unanimità alla maggioranza qualificata e a quelle da una procedura legislativa speciale ad una ordinaria (nel cui quadro il Consiglio delibera, di regola, a maggioranza qualificata), mira pur sempre a far sì che i Parlamenti nazionali possano logicamente esprimersi per colmare il vuoto della mancata espressione della volontà popolare attraverso il Parlamento europeo. Anche a tali casi, dunque, la sola "circolazione" dei modelli nazionali in ambito europeo e, in particolare, il rispetto dell'identità specifica nazionale appare l'unico strumento in grado

di determinare un processo di osmosi fra gli ordinamenti statali e l'ordinamento europeo.

Uno strumento in grado, pertanto, di evitare il pericolo di possibili antinomie fra sistemi chiamati a cooperare nell'ambito di uno stesso spazio geo-normativo. Ed è ovvio che la “chiave di volta” del menzionato processo osmotico sia ancora una volta (e come chiaramente messo in luce dalla pronuncia giurisdizionale in discussione) rappresentata da un dialogo tra i vari attori del processo integrazionista, essenzialmente e precipuamente centrato sull'evoluzione del ruolo dei Parlamenti statali, depositari delle singole identità costituzionali nazionali.

Critiche, come accennato, da parte del consesso dei giudici costituzionali tedeschi, hanno riguardato anche le cd. “passerelle” previste nel Trattato di Lisbona<sup>110</sup>. Clausole speciali passerella o — se si preferisce — clausole di passerelle settoriali sono, infatti, incluse in numerose disposizioni tanto del Trattato sull'Unione europea (cd. TUE), quanto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cd. TFUE). Clausola passerella o clausola ponte speciale è, ad esempio, quella individuata all' art. 81, n. 3, TFUE. Anche in questo caso, come previsto per la cd.

procedura ponte generale, si concede ai Parlamenti nazionali solo il diritto di rifiuto nell'ambito della già menzionata procedura di silenzio — assenso. Da quest'ultima procedura addirittura si prescinde nell'ipotesi delle ulteriori clausole ponte speciali espressamente indicate nel par. 416 della sentenza<sup>111</sup>, le quali non contemplano neppure un diritto di rifiuto per i Parlamenti nazionali. Similmente a quanto sancito dalla Corte per l'articolo ponte generale, essa, anche in tale caso, condiziona la predetta modalità di estensione sostanziale delle competenze dell'Unione europea ad un intervento legislativo preventivo e non già successivo ed eventuale.

Ulteriore tipologia di clausole “colpita” dalla pronuncia in esame è quella relativa alle cd. clausole di flessibilità. Clausole, queste, definibili di applicazione generalizzata, atteso che le medesime risultano finalizzate a consentire all'Unione europea di assumere provvedimenti per il raggiungimento di uno degli obiettivi previsti pure in assenza di una specifica base giuridica che abbia fornito i poteri all'uopo necessari. Il rischio che ravvisa l'Alta Corte nella previsione e nell'utilizzo di dette clausole è quello che, per loro tramite, si crei una sorta di competenza sulle

competenze per l'UE, vale a dire la competenza di dotarsi di nuove competenze.

Ulteriore pericolo, secondo il Tribunale federale tedesco, è che per il tramite delle stesse clausole possano pure recarsi modifiche sostanziali ai Trattati vigenti senza il necessario coinvolgimento dei “gruppi rappresentativi” nazionali secondo la definizione in precedenza avanzata di *Spiegel theorie* (parr. 328 e 417, secondo cui *As regards the ban on transferring blanket empowerments or on transferring Kompetenz — Kompetenz, the provision meets with constitutional objections because the newly worded provision makes possible to substantially amend Treaty foundations of the European Union without the mandatory participation of legislative bodies beyond the Member States' executive powers — see on the delimitation of competences: Laeken Declaration on the Future of the European Union of 15 December 2001, Bulletin EU 12-2001, I.27 Annex —. The duty to inform the national parliaments set out in Article 352.2 TFEU does not alter this; for the Commission need only draw the national Parliaments' attention to a corresponding lawmaking proposal. With a view to the undetermined nature of future*

*cases of application of the flexibility clause, its use constitutionally requires ratification by the German Bundestag and the Bundesrat on the basis of Article 23.1 sentences 2 and 3 of the Basic Law. The German representative in the Council may not declare the formal approval of a corresponding lawmaking proposal of the Commission on behalf of the Federal Republic of Germany as long as these constitutionally required preconditions are not fulfilled... (3) To the extent that the flexibility clause under Article 352 TFEU is intended to be used, this requires a respective law within the meaning of Article 23.1 sentence 2 of the Basic Law).* Cosicché onde scongiurare i pericoli che un indiscriminato utilizzo delle clausole in discussione, di cui all'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>112</sup>, potrebbero comportare, la sentenza tedesca statuisce l'impossibilità di assumere una decisione sulla base dell'art. 352 del TFUE senza la preventiva approvazione di una legge di ratifica da parte del *Bundestag* e del *Bundesrat*. Per tale via, dunque, viene di fatto eretto un ostacolo (annoverabile, ovviamente, tra i cd. *additional remedies*) procedurale del tutto analogo a quelli contemplati nel diritto internazionale per la

modifica di trattati.

In conclusione, il merito della *judicial review* dei Giudici di *Karlsruhe* è consistito nell'aver sottolineato quali rischi da scongiurare l'indeterminatezza possibile delle competenze di Unione e di Comunità, derivando le medesime da una classificazione estremamente elastica della lista delle competenze suddivise in competenze espresse, competenze implicite e competenze sussidiarie. E' innegabile, infatti, che la clausola (definita non a caso di flessibilità) di cui in oggetto, consentendo l'assunzione di poteri d'azione non esplicitamente conferiti, possa assumere potenzialità espansive di rilievo. Di qui la necessarietà, secondo la pronuncia della Corte, di *un'actio finium regundorum* che limiti potenzialità dinamiche del sistema unionistico — comunitario. Un' "azione", quella di cui s'è testè detto, destinata a trovare il proprio fondamento in un atteggiamento "controespansivo" del Parlamento tedesco, funzionale ad un'utilizzazione "equilibrata" della clausola in esame. Non basta, dunque, secondo l'alto consesso di *Karlsruhe*, la statuizione concernente la previsione, ex art. 352 del TFUE, che la Commissione europea richiami l'attenzione dei Parlamenti nazionali sulle

proposte fondate su questo articolo. È necessaria, infatti, una legge *ad hoc* del *Bundestag* e del *Bundesrat*, capace di “costringere”, ove ecessario, l’azione unionistico — comunitaria a ritrarsi, in presenza di “confini” mobili di competenza, *rectius*, di “frontiere” materiali mobili dell’ordinamento dell’Unione.

8. Se è vero che *l’anti-deficit* garantito dalla parlamentarizzazione rappresenta il passaggio decisivo ai fini di una compiuta democratizzazione del processo di integrazione europea<sup>113</sup>, non è mancata nello stesso testo della sentenza l’ulteriore sottolineata necessità di affiancarle altri aspetti comunque afferenti la questione della legittimazione democratica. Si pensi soltanto al già accennato tema dell’integrazione della democrazia politica attraverso la democrazia sociale ed economica e, quindi, alla tematica dei cd. diritti sociali, intesi come fattore indispensabile ai fini di un effettivo sviluppo della democrazia in ambito sovranazionale. Ma si pensi, soprattutto, al tema peculiare del collegamento tra democrazia ed autonomie territoriali di Stati regionali o

enti di Stati federali (cd. *Lander*). Collegamento, quello appena evidenziato, che è innanzitutto condizione necessaria per la compiuta attuazione del principio di sussidiarietà come strumento privilegiato di democrazia<sup>114</sup>. Quanto più il processo politico europeo avrà come protagonisti i cittadini dell'UE (non solo i popoli degli Stati membri), tanto più risulterà ovviamente necessario introdurre meccanismi di partecipazione e protezione di identità "minoritarie". Non è in dubbio, d'altro canto, che nella prospettiva di una democrazia effettiva e delle potenzialità dell'interpretazione cd. discendente del menzionato principio di sussidiarietà, il principio democratico possieda un'enorme forza di "irradiazione" verso le collettività locali minori.

Nello stesso "valore" della democrazia è pure implicita la nozione di pluralismo istituzionale, entro una cornice più vasta di un'Europa in cui le decisioni devono essere prese il più vicino possibile alle collettività. Le risorse della democrazia nello spazio europeo sono, infatti, riposte in un assetto *multilevel*, risultato dell'integrazione di livelli costituzionali differenti e dal raccordo fra livelli di governo



di differente ampiezza. Un *multilevel constitutionalism* destinato ad interessare non solo i rapporti tra Unione europea e Stati membri, ma anche quelli intercorrenti tra Unione europea, Stati membri e livelli del decentramento territoriale<sup>115</sup>. Nonostante i necessari distinguo relativi ai rapporti di diritto costituzionale interno<sup>116</sup> ne deriva la configurabilità del sistema europeo, del piano statale e di quello regionale e locale come un ordinamento complesso in cui la posizione delle Regioni in Europa sembra “costruirsi” come terzo livello istituzionale.

La previsione della partecipazione attiva delle autonomie territoriali alla vita dell’Unione contribuisce, pertanto, a riempire di contenuto il fondamentale principio della democrazia partecipativa, costitutivo di un impegno gravante sulle Istituzioni sovranazionali di favorire il dialogo tra le varie articolazioni del tessuto pluralistico della società. Una democrazia pluralista, dunque, che a sua volta si specifica e si “segmenta” nelle varie forme di democrazia rappresentativa, partecipativa, associativa, diretta (par. 6, ove si legge ... *The functioning of the European Union shall be founded on representative*

*democracy ... complemented by elements of participative, associative and direct democracy)*<sup>117</sup>.

9. Siamo finalmente pervenuti, nella logica serrata della sentenza n. 182 del 2009, alla individuazione della sfera del cd. *Super-deficit* democratico, limitata e circoscritta al “santuario” di tutela dell’identità costituzionale tedesca. Seppure l’ordinamento europeo attuale si proclami come garante di una sfera propria diretta o indiretta, mediata o riflessa, di legittimità democratica, risultano certamente possibili, sulla base delle conderazioni sin qui svolte, ancor più gravi margini di miglioramento necessari in ordine al *super-vacuum* democratico; margini, questi, riconducibili ad una legittimità “rinforzata” ai sistemi nazionali chiamati ad operare *ad excludendum* rispetto a quello comunitario - unionistico, ed incentrata essenzialmente sull’adozione e sull’utilizzo di una *pars destruens* repulsiva delle contrarie norme dell’Unione (par. 234).

Sono, a ben riflettere, proprio queste norme di salvaguardia assoluta della identità costituzionale nazionale

a porsi, in forza della nozione suindicata di legittimità “rinforzata”, come inderogabile regola “sussidiaria” di democrazia europea. Ciascuna di tali identità costituzionali va considerata non già come un’entità naturale, bensì come una “costruzione sociale” frutto di lunghi processi di decisioni politiche e, in primo luogo, di politica educativa e culturale, finalizzati alla costruzione della identità del cittadino tedesco e della opinione pubblica propria del popolo tedesco. Ed inoltre, ognuna di esse, pur conservando il carattere della propria unicità, finisce col fondersi con le altre, nell’ambito di un “meccanismo” di reciproco avvicinamento ed armonizzazione. Di qui la configurabilità di un’identità collettiva europea, unitaria ed allo stesso tempo molteplice, capace di conferire una “nuova” legittimità democratica ad un organismo sovranazionale, qual è l’Unione europea, carente di una legittimazione propria in molti dei suoi meccanismi decisionali e dei suoi ambiti di operatività.

Una “nuova” legittimità democratica che, come già avuto modo di specificare<sup>118</sup>, trae la propria linfa non soltanto ed unicamente dall’adozione di specifiche misure *anti - deficit* quali stigmatizzate nella pronuncia della Corte

costituzionale tedesca, ma soprattutto anche dall'endiadi rappresentata a) dall'applicazione necessaria della norma costituzionale interna e b) dalla non presa in considerazione di quella europea. Una applicazione ed una contestuale disapplicazione produttive c) di una "controesecuzione" della norma nazionale rispetto alla regola di matrice sovranazionale.

Una "nuova" legittimità democratica destinata ad estrinsecarsi nell'ambito di uno spazio afferente una sfera di "competenza riservata" degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati membri, intesa come "fetta" di attribuzioni riservate ai medesimi e come tale non suscettibile di erosione da parte di qualsivoglia *conferral* in favore dell'Unione (cd. misure *anti-conferral*). Il che equivale pure a sostenere una "ri-lettura"<sup>119</sup> del principio del primato del diritto comunitario, in base al quale la norma europea prevale sulle norme interne dei singoli ordinamenti nazionali, fatto salvo il rispetto dei principi fondamentali. Una "ri-lettura", a voler essere più precisi, costituzionalmente orientata e volta al rispetto, da parte del diritto comunitario, dell'intera "architettura" costituzionale dei Paesi aderenti, destinata a riflettersi (cd. *Spiegel*

*theorie*) in ambito europeo. Solo seguendo una siffatta “strada”, indicata nei vari capi di cui si compone la pronuncia dei giudici di *Karlsruhe*, sarà verosimilmente possibile supplire al *deficit* di legittimità democratica propria dell’Unione, chiamata, questa volta, a “recepire” i modelli dei *constitutional frameworks* nazionali<sup>120</sup>.

10. A “chiudere”, almeno per il momento, la “filiera” aperta con la *Maastricht Urteil* e proseguita con la pure esaminata *Lissabon Urteil*, è di poi intervenuta la cd. *Mangold Urteil*<sup>121</sup>, emblematica, ancora una volta, delle già richiamate relazioni inter – giurisprudenziali. Relazioni, queste, che ovviamente si riverberano pure sugli organi non giurisdizionali nazionali e, in particolare, sui Parlamenti statali, chiamati ad osservare le linee – guida relative agli sviluppi del processo integrazionista europeo. Nella da ultimo menzionata pronuncia del *BverfG*, in particolare, acquista preminente rilievo lo strumento del cd. “rinvio pregiudiziale” (già peraltro richiamato dalla precedente *Lissabon Urteil*) come forma di dialogo tra le Corti non funzionale a se stessa ma, viceversa, orientata a condurre,

ove necessario, a veri e propri *ultra – vires reviews*, ovvero a controlli delle Alte giurisdizioni interne finalizzati a valutare eventuali “sconfinamenti” di competenza ad opera delle Istituzioni unionistico – comunitarie. Nello specifico, si afferma che la Corte Costituzionale tedesca deve tenere in debito conto le decisioni della Corte di Giustizia e che, prima di constatare il compimento di un atto *ultra - vires*, deve darsi alla stessa Corte di Giustizia, nel quadro del procedimento di rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE, l’opportunità di interpretare i Trattati<sup>122</sup>, nonché di pronunciarsi sulla validità e l’interpretazione degli atti giuridici dubbi. Sicché, fino a quando la Corte di Giustizia non avrà avuto l’opportunità di pronunciarsi sulle questioni di diritto dell’Unione, la Corte Costituzionale tedesca non potrà procedere all’accertamento della applicabilità o meno del diritto dell’Unione nello Stato Federale tedesco (par. n. 60 della sentenza in esame).

E tutto ciò, ancora una volta, a chiara dimostrazione di come la vicenda complessiva concernente il cd. *reform – Treaty* (e pertanto comprensiva, oltre che dei procedimenti di ratifica e di esecuzione, anche delle successive pronunce

giurisdizionali nazionali ad esso Trattato di riforma inerenti) abbia profondamente inciso sugli “assetti” delle Istituzioni unionistico – comunitarie e sulle relazioni intercorrenti tra le medesime al duplice livello sopra o ultra – nazionale e quello propriamente nazionale o locale, nell’ambito di quel cd. “primo triennio costituzionale”, iniziato con la firma del Trattato in oggetto ( 13 dicembre 2007) e culminato con l’entrata in vigore del medesimo (1° dicembre 2009)<sup>123</sup>.

#### **NOTE BIBLIOGRAFICHE**

<sup>1</sup>Nella ormai consolidata bibliografia sul Trattato di Lisbona e fra i commenti allo stesso, cfr., da ultimo, LENZ-BORCHADT, *E.U. Verträge - Kommentar Nach dem Vertrag von Lissabon*, Köln - Wien, 2010, V ed., pp. 12 et seq.

<sup>2</sup> E' opportuno premettere che la tematica relativa alle identità nazionali ed europea trova la sua origine nel sistema dei Trattati comunitari ed unionistici, recepiti, con riguardo alla recente fase della revisione (2004 - 2009), nell'ambito dell'ultimo Trattato di revisione dell'U.E, sul cd. "processo costituzionale o costituente" europeo. Un processo, questo, avente una natura tutta peculiare, risultando (seppure in assenza di una "Costituzione" formale) incentrato su di un "potere costituente" concretizzato e concretizzabile non già in un unico "atto", bensì in un "processo" *in fieri*, caratterizzante la cd. "fase costituente europea". Con specifico riguardo al sistema giuridico italiano la cd. identità nazionale (costituzionale) trova il suo significato peculiare su un doppio versante: da un lato su quello delle norme costituzionali europee classiche (europeismo costituzionale cd. *stricto sensu* ex artt. 11 e 117 Cost.) e, dall'altro, sul secondo rappresentato dal combinato disposto della lettura degli artt. 11 e 117 Cost. con le altre norme costituzionali di principio (europeismo costituzionale cd. *lato sensu* ex artt. 1, 5 e 10 Cost.). Nella ampia bibliografia concernente le identità nazionali e quella europea, si vedano, tra le altre, MARUSHIAKOVA, *Dynamics of National Identity and Transnational Identities in the Process of European Integration*, Cambridge, 2008, CHECKEL - KATZENSTEIN, *European Identity*, Cambridge, 2009, nonché, in una prospettiva di esame "congiunto" delle tipologie di identità

menzionate, SPOHN- ICHIJO, *Entangled Identities: National and European Identity*, Ashgate, 2005.

<sup>3</sup> Sulla base della disposizione testé citata, "Secondo il principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati ...".

<sup>4</sup> Appare interessante riportare parte del testo della disposizione menzionata e, soprattutto, del suo *incipit*, a tenore del quale " L'Unione 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 membri in una società caratterizzata dal pluralismo ...". Innegabile è, pertanto, la presenza - accanto alle Costituzioni nazionali di ciascuno degli Stati membri dell'Unione - di valori e principi costituzionali "comuni" che richiamano in gran parte "elementi" costituzionali propri degli Stati aderenti e che, per tale via, vengono attratti nella cd. "omogeneità europea", foriera a sua volta di una compiuta corrispondenza tra le strutture ed i valori costituzionali degli Stati membri dell'Europa e tra le strutture ed i valori di questi e dell'entità sovranazionale a cui i medesimi danno vita. I menzionati valori e principi costituzionali "comuni", oltre ad assicurare il mantenimento di una necessaria affinità tra le menzionate strutture ed i menzionati valori costituzionali dei Paesi aderenti, certamente assolvono la primaria funzione volta a plasmare l'identità costituzionale europea, così come forgiata dal diritto internazionale generale e pattizio (europeismo costituzionale cd. *stricto sensu*). Un'identità costituzionale, questa di cui si è testé detto, a cui occorre affiancare l'ulteriore elemento rappresentato dall'identità nazionale, così come forgiata dal diritto costituzionale interno di ciascuno Stato membro, qualificante della sovranità interna e della legittimazione democratica in una prospettiva chiaramente garantistica della democrazia in ambito europeo (europeismo costituzionale cd. *lato sensu*). Per una esaustiva disamina sulla nozione di omogeneità, quale elemento imprescindibile ai fini della costruzione del processo di integrazione europea, cfr. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri - Il decentramento politico - istituzionale nel processo di integrazione*, Giappichelli, 2008, pp. 26 et seq., nonché bibliografia ivi citata.

<sup>5</sup> Parzialmente diversa è la tesi di chi sostiene che la prospettiva è differente se si guarda ai lavori preparatori del previgente Trattato U.E., essendo pure stato rilevato che il disposto di cui all'art. 6, comma 3, T.U.E., non si riferisce solo al limite delle competenze dell'Unione europea, ma che implicasse pure il concetto (introdotto di poi nel Trattato di Lisbona) di struttura costituzionale interna e, quindi, di identità nazionale come identità costituzionale.

<sup>6</sup> Viene così in rilievo una sorta di nozione unitaria "costituzionale - internazionale", fatta di valori e principi comuni e riconducibile ai grandi concetti sistematici di "individui" e "solidarietà" e di *demos* e *foedus*, quali connotazioni indefettibili ed ineliminabili delle plurime identità nazionali così come strettamente connesse all'identità europea. Si veda, sul punto, ed in ordine ai concetti sistematici menzionati, VON BOGDANDY - VILLALON - HUBER, *Handbuch lus Publicum Europaeum*, CF Muller, 2007, I vol., pp. 91 et seq.

<sup>7</sup> Si veda, sul punto, l'esemplare testo di CASTORINA, *Diritto Costituzionale comune e Diritto Costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in *Profili attuali e prospettive di Diritto Costituzionale europeo*, Torino, 2007, pp. 23 et seq.. Sulla prospettiva relativa alla "decostituzionalizzazione" dell'U.E., si veda l'interessante teoria di PANEBIANCO, *L'Unione europea decostituzionalizzata*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 33/09, pp. 26- 34.

<sup>8</sup> Per una disamina compiuta della nozione esplicitata, si veda ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea: i principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, CEDAM, 2007, pp. 1 - 389. In base al presupposto indispensabile di una "opinione pubblica europea" per l'esistenza di un popolo europeo, la situazione attuale è descritta - come ben evidenziato da ANZON DEMMING nel suo studio intitolato *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella sentenza Lissabon del Tribunale costituzionale federale tedesco*- da DI FABIO nell'ambito di un'intervista rilasciata alla rivista *Politische Studien* 397, 2004, 14, e pubblicata con il titolo *Der Verfassungsvertrag und die laengerfristigen*



*Perspektiven des verfassten Europa*, "per cui in Europa tale opinione si troverebbe in una situazione di interconnessione (*Vernetzung*) ma non ancora di amalgama (*Verschmelzung*)".

<sup>9</sup> Sul concetto di "politica identitaria" o di "politica dell'identità", si veda la recente opera di HOWARTH - TORSING, *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Palgrave, 2010, pp. 1 - 224. Di poi, sull'importanza assunta e sul fondamentale ruolo "giocato" dalla nozione di identità (nazionale, europea ed euro - costituzionale), si veda MC LAREN - LAUREN, *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*, Palgrave, 2005, pp. 1 - 224. Ancora, e sempre sul versante della copiosa bibliografia in lingua inglese sull'identità come fattore legittimante l'integrazione europea, si rinvia a CERUTTI - LUCARELLI, *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Palgrave, 2008, pp. 1- 256.

<sup>10</sup> Sul significato attribuito da autorevole dottrina tedesca all'aggettivo *latente*, si veda la recente opera di GRIMM *Souveranitat- Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs*, BUP, 2009, pp 69-77. Come evidente, la tesi sostenuta nel presente testo si discosta da quella dell'illustre A. predetto, maggiormente focalizzata sugli aspetti di sovranità meramente interni.

<sup>11</sup> Sul triplice significato che si può assegnare al termine Costituzione come "atto", "processo", "sistema", *alias* come norma, decisione e prassi di integrazione europea, vedi di recente, a livello manualistico, PANEBIANCO, *Diritto Internazionale Pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, II ed., pp. 29 - 48 e pp. 463 - 495. In tal senso il testo utilizza l'espressione "euro-costituzionale", data per acquisita la necessità di una "Costituzione europea" in senso formale ma insieme condividendo la tesi dei sostenitori del *constitutional process* come sostitutivo o alternativo alla prima. Pertanto, l'espressione *latente*, utilizzata sopra, va intesa nel senso di un preciso riferimento a procedure e ad atti giuridici del tutto trasparenti. Per una più ampia ricostruzione delle tradizioni dottrinali dell'internazionalismo di lingua italiana, nella variante "istituzionistico-realistica", nonché in quella "normativistico-ordinamentale", si veda il recente manuale di SINAGRA - BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>12</sup> Cfr., sul punto, UERPMANN, *Internationales Verfassungsrecht*, in *Juristenzeitung*, 56, 2001, pp 565 - 573.

<sup>13</sup> Vale la pena di riportare alcune parti significative, per quel che in tale sede rileva, della disposizione menzionata nel testo, di cui all'art. 8A, a tenore del quale "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa ...Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione".

<sup>14</sup> L'art. 10A T.U.E, sancisce, infatti che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà ... L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma".

<sup>15</sup> Sul principio fondamentale della coerenza, ai fini di una sua approfondita disamina, si rinvia allo studio monografico ampio ed articolato di MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, lovene, 2009, pp.223 - 385.

<sup>16</sup> Nella stesura inglese della sentenza del Tribunale Costituzionale Tedesco, si legge testualmente che "The constitutional mandate to realise a united Europe ... means in particular for the German constitutional bodies that it is not left to their political discretion whether or not they participate in European integration. The Basic Law wants European integration and an International peaceful order. Therefore not only the principle of openness towards international law, but also the principle of openness towards European law ... applies".

<sup>17</sup> L'espressione utilizzata nel testo è di PERNICE – MAYER, sostenitori di una sovranità e di una Costituzione "integrata" dell'Europa.

<sup>18</sup> In tal senso si esprime autorevole dottrina, secondo cui, quale che sia il grado di condizionamento del diritto internazionale sulla forma di Stato, in linea di principio spetta a quest'ultimo determinare la propria organizzazione materiale definendo le competenze dei propri organi. Per un approfondimento sul tema riguardante la disciplina costituzionale italiana relativa alla gestione del potere estero ed al ruolo degli organi centrali, cfr., da ultimo, SALERNO, *Diritto Internazionale - Principi e Norme*, Padova, Cedam, 2008, p. 77 et seq..

<sup>19</sup> La funzione di rappresentanza unitaria riconosciuta anche dal diritto internazionale al Capo dello Stato (*ius representationis omnimoda*) è ben esplicitata da SALERNO, *Diritto Internazionale - Principi e Norme*, cit. supra, nota 18, p. 79. Inoltre, per l'importanza del ruolo assunto dal Capo dello Stato come *testimonial* privilegiato delle procedure internazionali e, segnatamente, in materia di rappresentanza dello Stato nelle fasi di negoziazione e, soprattutto, di conclusione dei Trattati, cfr. *infra*, par. 2.

<sup>20</sup> Com'è noto, la legge di autorizzazione alla ratifica n. 130 del 2 agosto 2008, con allegato il Trattato, è stata pubblicata in *Guri*, n. 185 dell'8 agosto 2008, *suppl. ord.*

<sup>21</sup> Peraltro già pubblicata in *Gu-Ue* n. L 329 del 14 dicembre 2007, con l'aggiunta di «spiegazioni interpretative».

<sup>22</sup> Come indici di tale *consensus* generalizzato, vale la pena di produrre alcune dichiarazioni dei *leader* del sistema costituzionale italiano, rappresentativi della *opinio iuris* nella specie della politica unionistico-comunitaria italiana presente nel nostro Paese, esternabile all'interno ed all'esterno dell'ordinamento. In particolare, per il Presidente della Camera, On. G. Fini, il voto all'unanimità è stato «espressione di una bella pagina dell'antica tradizione parlamentare del nostro Stato, che è co-fondatore dell'Unione europea». La soddisfazione per il voto unanime, peraltro, è stata espressa anche dal "titolare" della Farnesina, On. F. Frattini, che ha parlato di "esempio che l'Italia dà al resto d'Europa" e condivisa pienamente dal Presidente della Repubblica, il quale non ha esitato a definire l'approvazione unanime della legge di ratifica del Trattato di Lisbona «titolo d'onore per il Parlamento italiano e fattore di rinnovato prestigio per il ruolo europeo del nostro Paese». E' in tale clima di unanimità politico-costituzionale che si giustifica l'avvenuta approvazione della fondamentale mozione G110 concernente un distinto ordine di pubblicazione avente ad oggetto il testo collegato, ma non allegato, della sopra menzionata Carta. Quanto al ruolo degli *opinion leader* come fattori rilevanti nella formazione della prassi nazionale in materia di politica estera e relazioni europee, cfr. PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico* Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, pp. 42-43.

<sup>23</sup> La manovra finanziaria 2009, già anticipata con i d.l. n. 93 e n. 112 del 2008 (rispettivamente in *Guri* n. 124 del 28 maggio 2008 e n. 147 del 25 giugno 2008, *suppl. ord.*), è stata approvata con l. 22 dicembre 2008, n. 203, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», in *Guri* n. 303 del 30 dicembre 2008. *suppl. ord.*

<sup>24</sup> Nell'ampia bibliografia sul tema si veda per tutti BRIASCO - CAPUANO - GIANNITI (a cura di), *Trattato di Lisbona: commento e testo a fronte*, 12° Quaderno europeo ed internazionale del Servizio Affari Internazionali del Senato, Roma, Senato della Repubblica, 2008, pp. 7-10, nonché Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 759, *iter* presso il Senato della Repubblica, pp. 7 – 8. Sia consentito, altresì, sottolineare l'importante ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nell'elaborazione non già di un mini-testo, bensì di un testo gratificante ed assorbente rispetto al "Trattato Costituzionale" di Roma del 2004; non è possibile, infatti, sottacere le rilevanti funzioni del Capo dello Stato che, pur non disponendo di un potere decisorio analogo a quello degli altri organi costituzionali centrali, è comunque titolare di una potestà "persuasiva e monitoria", di cui è ad esempio espressione la messaggistica per la manifestazione delle sue

opinioni anche nell'ambito delle relazioni internazionali e sovranazionali del Paese e di una generale competenza a rappresentare l'unità nazionale, come voce interna ed esterna dello Stato e del suo ordinamento giuridico. Per la "messa a fuoco" di tale potere presidenziale e della figura del Presidente della Repubblica come *testimonial* privilegiato delle procedure internazionali e motore di impulso nella formazione di una opinione pubblica qualificata, si rinvia alle riflessioni di M. PANEBIANCO sui due volumi della Presidenza della Repubblica italiana, contenenti i discorsi di C. A. Ciampi, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, Napoli, 2007, pp. 643-645.

<sup>25</sup> Ai fini di un approfondito esame concernente il c.d. *deficit* democratico dell'UE, si segnala il volume di VEROLA, *L'Europa legittima: principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, pp. 147- 221. Cfr. anche, in ordine alla medesima tematica, RUSSO, *Le norme "anti-deficit" democratico nell'Unione Europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 599- 629.

<sup>26</sup> Relativamente alla personalità giuridica internazionale dell'Unione, cfr. GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 30 ss., che aderisce al filone dottrinale di Arangio Ruiz e Quadri, secondo cui la personalità giuridica, anche per le organizzazioni internazionali, deriva dal diritto internazionale generale, in seguito all'acquisto di una posizione di relativa indipendenza che garantisca la conduzione di rapporti paritari con altri soggetti, di guisa che l'eventuale disposizione pattizia non può rivestire che il valore di un inizio della personalità, ricostruibile solo grazie ad altri elementi da cui risulti la partecipazione alla vita di relazione internazionale.

<sup>27</sup> Sia consentito un cenno al fenomeno della c.d. «globalizzazione», da intendersi come «Costituzione nascente della società mondiale» (o *world law*), quale spazio giuridico comune senza frontiere sempre più de-statalizzato e de-nazionalizzato intorno ad un ordine sovranazionale e sovranazionale beneficiario di una *deregulation* di poteri preesistenti. L'espressione riportata tra virgolette è di RUSSO, *Lo Costituzione europea tra revisione e continuità normativa*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Napoli, 2005 pp. 55 – 75, nota 5. D'altro canto, l'esigenza di consolidare nuovi assetti ed equilibri di poteri all'interno dello spazio giuridico ormai globalizzato è innegabilmente connessa al mutato scenario internazionale ed alla stretta interconnessione della rete organizzativa - istituzionalizzata e non del sistema degli Stati - Nazione non più unici detentori della sfera giuridica pubblica.

<sup>28</sup> Si veda, in proposito, il saggio di MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in BASSANINI – TIBERI (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee - Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino 2008, p. 431.

<sup>29</sup> Il riferimento è ai due diversi livelli di integrazione e, precisamente, al metodo comunitario, proprio del primo pilastro, ed a quello c.d. intergovernativo, ispirato alla logica della cooperazione intergovernativa e proprio del secondo e del terzo pilastro.

<sup>30</sup> Per quanto attiene l'ordinamento giuridico italiano, va sottolineato come la l. n. 11/2005 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, in *Guri* n. 37 del 15 febbraio 2005, si collochi proprio in tale direzione, già prevedendo l'istituto della riserva parlamentare ed i meccanismi tecnici che possano facilitare la detta partecipazione.

<sup>31</sup> In *Guri* n. 223 del 23 settembre 2008.

<sup>32</sup> Per completezza espositiva, si ricorda che le Commissioni menzionate nel testo riguardano, nell'ordine, i seguenti settori: Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione; Giustizia; Affari Esteri, Emigrazione; Difesa; Programmazione economica, Bilancio; Finanze e Tesoro; Istruzione Pubblica, Beni Culturali, Ricerca Scientifica, Spettacolo e Sport; Lavori Pubblici, Comunicazioni; Agricoltura e Produzione Agroalimentare; Industria, Commercio, Turismo;

Lavoro, Previdenza Sociale; Igiene e Sanità; Territorio Ambiente, Beni Ambientali; Politiche dell'Unione europea.

<sup>33</sup> L'Asem, acronimo di *Asia-Europe Meeting*, mira appunto ad essere un "canale di comunicazione" tra i due continenti ed a rafforzare l'interazione ed il mutuo sostegno tra gli stessi attraverso un dialogo continuo e costruttivo. Tra i c.d. *Millennium Development Goals* (MDGs), e cioè le finalità del Terzo Millennio individuate nel corso del *Meeting*, vale la pena di menzionare, accanto alla protezione dell'ambiente ed alla risoluzione della crisi finanziaria, altri *basket* inerenti lo sviluppo sostenibile, quali la coesione e la giustizia sociale, l'energia ed i c.d. «sistemi di rete» come acqua e telecomunicazioni; tutti argomenti, questi, che, come affermato nell'ambito delle conclusioni dell'incontro Asia-Europa. richiedono «soluzioni vincenti» - *Towards a Win - Win Solution*.

<sup>34</sup> Sul contributo della società civile alla *governance* o "buon governo" cfr., fra tutti, CAPELLI, *La partecipazione della società civile alla costruzione dell'unione politica dell'Europa*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Napoli, 2001, pp. 651 et seq.

<sup>35</sup> Sulla scia delle pregresse considerazioni occorre, pertanto, dissentire da chi ritiene che il *referendum* quale strumento di democrazia diretta abbia una carica democratica superiore ai Parlamenti regolarmente eletti, a meno che non si voglia mettere in discussione il principio della democrazia rappresentativa, definibile, anche sulla scorta del pensiero autorevolmente espresso dal costituzionalista T. MARTINES, (cfr. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano Giuffrè, 2000, p. 192) come quell'istituto giuridico finalizzato ad ammettere il popolo nel governo dello Stato in maniera indiretta, ovvero attraverso i suoi rappresentanti designati dal corpo elettorale.

<sup>36</sup> Quanto al menzionato "costituzionalismo" sovranazionale, secondo autorevole dottrina, il primo degli effetti politico-istituzionali prodotto dalla scrittura della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sarebbe stato proprio l'avvio del processo di costituzionalizzazione (o di ri-costituzionalizzazione) dell'Unione europea. Cfr., in proposito, CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in BASSANINI - TIBERI, ( a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 63 ss. Ancora, sempre seguendo lo stesso filone, non va sottaciuto come la *notion européenne commune d'ordre publique des droits de l'homme* (RINOLDI, in DRAETTA - SANTINI, a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità - Problemi e prospettive dopo il fallimento della «Costituzione»*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 205), avente ad oggetto proprio le libertà fondamentali, sia nozione tipica dell'ordine di una comunità che sta nel tempo costituendosi (o ri-costituendosi) sulla base di valori fondanti, fondamentali e, quindi, costituzionali che di fatto hanno già provveduto a dare vita ad una "Costituzione materiale", espressione della peculiare accezione del principio dello Stato di diritto (*Rechtsstaat*) affermatasi nell'integrazione europea.

<sup>37</sup> Cass., S.U., 4 gennaio 1965, n. 2.

<sup>38</sup> Cfr. *Introduzione*, in BIFULCO - CARTABIA - CELOTTO (a cura di). *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001.

<sup>39</sup> Commissione Affari Esteri e Comunitari.

<sup>40</sup> La ri-proclamazione della Carta di Nizza, proclamata nel 2000, rimanda immediatamente ad un'idea e ad una tecnica di reiterazione, volta a dare maggiore e più incisivo risalto ed impatto alla stessa Carta. E' interessante notare pure, in tale sede, come l'istituto della «proclamazione» sia istituto profondamente diverso da quello della c.d. «promulgazione», ossia l'atto del Capo dello Stato che attesta l'avvenuta approvazione di una legge da parte del Parlamento, ne dispone l'inserimento nella Raccolta ufficiale e fa obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare. Viceversa, la proclamazione è atto che fa stato esclusivamente in ambito sovranazionale, dimostrando così l'uso di categorie giuridiche diverse ed innovative, ben lontane dal consueto

armamentario del diritto interno e che pare destinata agli atti di c.d. *soft law* internazionale, vale a dire *not-enforceable* e *not-legally binding*, come appunto le Dichiarazioni in materia di diritti di libertà.

<sup>41</sup> Nella prospettazione dei principi fondamentali dell'Unione, ci si riferisce, nello specifico, al testo novellato degli artt. 2, n. 3, comma 1, e 10A, n. 2, lett. e) ed h), TUE. La prima disposizione menzionata sancisce che "L'Unione instaura un mercato interno. 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, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico". Quanto, invece, all'art. 10A, n. 2, lett. e) ed h), si afferma che "L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali" (lett. e), nonché (al fine) "di promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale" (lett.h).

<sup>42</sup> Per la prima bibliografia dedicata al Trattato di Lisbona, si vedano, BRIASCO - CAPUANO - GIANNITI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona: commento e testo a fronte*, 12° Quaderno europeo ed internazionale del Servizio Affari Internazionali del Senato, 2008, BASSANINI - TIBERI (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee: commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008 e DRAETTA - SANTINI (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità: problemi e prospettive dopo il fallimento della «Costituzione»*, Milano, 2008, in part. pp. 57-100. Tutte le opere menzionate, invero, forniscono un indispensabile contributo nella logica del primo commento e dell'analisi del primo impatto del *reform - Treaty* sull'ordinamento costituzionale italiano.

<sup>43</sup> Si segnala, in proposito, PANEBIANCO - DI STASI, *L'Euro-G8: la nuova Unione europea nel Gruppo degli Otto*, Torino, 2006, dove si evidenzia la peculiarità del termine in sigla Euro-G8, da riferirsi ad una prospettiva altamente politica che non può prescindere dalla cd. "globalizzazione" del mondo contemporaneo. D'altro canto, l'esigenza di consolidare nuovi assetti ed equilibri di poteri all'interno dello spazio giuridico ormai globalizzato è innegabilmente connessa al mutato scenario internazionale ed alla stretta interconnessione della rete organizzativa - istituzionalizzata e non - del sistema degli Stati-Nazione, non più unici detentori della sfera giuridica pubblica.

<sup>44</sup> A riprova della "compartecipazione" e dell' "operatività congiunta" dell'UE-G8, l'iniziativa assunta dal Ministro F. Frattini e relativa all'intenzione di informare la compagine dei Ventisette sulle priorità della Presidenza italiana del G8, affinché lo stesso potesse avere "la forza ed il sostegno ed anche, in qualche modo, il viatico politico di tutti e ventisette i Paesi europei". L'iniziativa è stata ufficializzata nel corso della "Dichiarazione del 3 Dicembre 2008" (cfr., al riguardo, Camera dei Deputati, documento denominato "Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva", p.9).

<sup>45</sup> La riflessione sulla dimensione sovrastatale dell'integrazione, intesa come procedimento dell'integrare norme, soggetti e strutture e come il risultato di tale procedimento, implica una puntuale analisi sulla fortissima connessione che attenta dottrina ha rilevato fra "coesione", definibile come obiettivo politico, ed integrazione in senso stretto, definita con riferimento all'architettura istituzionale dell'Unione. Cfr., per tutti, LEONARDI, *Cohesion policy in the European Union. The building of Europe*, Palgrave, 2005, pp. 8 ss. La definita nozione di integrazione, spia di una tensione solidarista di natura economica e territoriale, sia *inter* che *extra* Unione, si presenta - pertanto - come comprensiva, in quanto più ampia, del concetto di coesione, laddove pure quest'ultimo richiama l'idea di un "processo di convergenza non solo tra le economie, ma anche e soprattutto tra le condizioni di funzionamento della società e di benessere dei cittadini" (la definizione riportata tra virgolette è di CAMPIGLIO- TIMPANO, *La dimensione economica della coesione sociale: lavoro, famiglia e welfare State*, in QUADRO CURZIO, a cura di, *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, 2001, pp. 395-430) e dove la natura di tale processo di convergenza rivela lo *shift* in senso sociale dell'integrazione comunitaria. Orbene,

va da sé che l'integrazione - così come definita - postuli la necessità di un modello non già uniforme, ma differenziato, in grado di assestarsi sulla contemporanea presenza di impostazioni nazionali diverse, che possono, in tal modo, convergere tra di loro e convivere per un tempo anche lungo; un modello europeo, insomma, che si presenti come *"flexible, adaptable, multitiered, multiagent and open"*. Si veda, in proposito, AMITIS - BERGHMAN - HEMERIJCH - SAKELLAROPOULOS - STERGION - STEVENS, *Connecting welfare diversity within the European Social Model*, International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, Atene, 21-22 Maggio 2003, p.125.

<sup>46</sup> Per più puntuali riflessioni sulla evoluzione dei sistemi politici contemporanei, foriera dell'adozione di soluzioni globali a questioni globali, cfr. HIX, *The Study of the European Union II: the new governance agenda and its rival*, *JEPP*, 5,1, 1998, pp. 38-65 e CASTELLS, *The Information Age: Economy, Society and Culture* (3 vol.), Milano, 2004.

<sup>47</sup> Evidente è la distinzione tra l'espressione *government*, intesa come l'assetto istituzionale dell'attività di governo, come produzione ed implementazione delle politiche pubbliche che danno vita a dinamiche piramidali e gerarchiche fondate sul principio di autorità e l'espressione *governance*, intesa come processo con il quale vengono collettivamente risolti i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale. Sulle differenze, cfr. HIX, op. cit., pp. 38-65 e JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European integration*, *JCMS*, 39, 2, 2001, pp. 245-264.

<sup>48</sup> L'art. 2 TUE, riprodotto nella sua interezza, sancisce che: "1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. 2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. 3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. 4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. 5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. 6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati". Quanto all'art. 10A TUE, parimenti riprodotto, esso afferma che: "1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite. 2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace,

prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale. 3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2". A titolo di ulteriore riferimento, si riporta anche il testo dell'u.c. dell'art. 10A TUE, a tenore del quale: "L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine".

<sup>49</sup> Com'è noto, la legge di autorizzazione alla ratifica n. 130 del 2 agosto 2008, con allegato il Trattato, è stata pubblicata nella G.U. n. 15 dell'8 agosto 2008, Suppl. Ordinario n. 188/L.

<sup>50</sup> Emblematiche, in tal senso, sul rapporto interno - esterno di una Unione europea consapevole di una sua *full immersion* in un ordinamento globalizzato le due disposizioni sopra citate che, rispettivamente, in ambito interno l'una ed in ambito esterno l'altra, pongono l'accento sulla pari importanza e necessità di una integrazione interna dal punto di vista economico e commerciale e di una integrazione esterna orientati ad una migliore e più solida integrazione del gruppo regionale nell'ambito dell'economia globale, in vista del perseguimento di una *global governance* contraddistinta dall'apertura del gruppo europeo verso Paesi *extra-* europei e dell'intensificazione del dialogo con la società civile. Come già avuto modo di rilevare, infatti, se i principi ordinatori dell'art. 2 TUE sono un' "economia sociale di mercato fortemente competitiva" ed una "crescita economica equilibrata", nell'art. 10A TUE i principi cardine sono rispettivamente "l'integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali" (lett. e), nonché la promozione di "un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata ed il buon governo mondiale" (lett. h). Per la lettura delle disposizioni menzionate, giustapposte alle precedenti versioni non ancora novellate, si veda, per tutti, BRIASCO - CAPUANO - GIANNITI (a cura di), op. cit., pp. 81-82, 110-112.

<sup>51</sup> Cfr., in proposito, PANEBIANCO – RISI, *Il nuovo diritto dell'Unione europea, diritti umani, politica estera, sicurezza comune*, Napoli, 1999. p. 107.

<sup>52</sup> Si veda, in materia di promozione dei diritti umani e di democratizzazione nei Paesi terzi, la Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo dell'8 Maggio 2001 - *Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e nella democratizzazione dei Paesi terzi*, COM (2001) 252 def.

<sup>53</sup> Cfr., al riguardo, art. 10A, n. 1, TUE novellato, nella parte in cui si afferma che "L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma".

<sup>54</sup> Le dette iniziative nazionali di sviluppo delle politiche economiche e monetarie dell'Unione e di "anticipazione" del Trattato di Lisbona, ambedue viste come "fronte normativo" anti - crisi sono risultate, pertanto, suscettibili di essere coordinate nel Piano anti-crisi approvato dall'UE nel Dicembre 2008.

<sup>55</sup> Conseguentemente a quanto detto nel testo, la manovra finanziaria 2009, già anticipata con i D.L. 93 e 112 del 2008, è stata approvata con L. 22 dicembre 2008, n. 203, contenente “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”.

<sup>56</sup> Nel senso di un rinforzo della legittimazione e della *security* del sistema unionistico “interno - esterno”, si veda PARSI, *La vera sfida dell'Europa: da consumatore a produttore di sicurezza*, in TELÒ (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, 2008.

<sup>57</sup> Per l'incrocio all'interno *del foreign power* dell'Unione degli interventi normativi finalizzati simultaneamente alla *security* e alla *emergency*, si veda il documento di revisione dell' “European Security Strategy” - Ess - che si presenta come documento estremamente innovativo, non solo nel metodo, in quanto il testo viene presentato sostanzialmente già in forma compiuta, senza passare *ab origine* attraverso gli usuali negoziati intergovernativi, ma anche nei contenuti, in quanto per la prima volta l'Unione si dota di una visione strategica autonoma a guida della propria azione internazionale e che può, a ben ragione, ritenersi complementare alla Strategia di Sicurezza Nazionale americana (cd. Nss).

<sup>58</sup> Fondamentale resta il recente rapporto di un gruppo di Alti Specialisti incaricato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul tema (cd. rapporto Sachs): sul punto, vedi UNITED NATIONS, in Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, *La Presidenza italiana del G8 e le prospettive della governance mondiale*, n. 46, Roma, 2009, p. 128.

<sup>59</sup> Partiti dall'idea che il G8 sia nato come un' “euro-proiezione” nei primi decenni delle sue origini e del suo sviluppo ed una volta presupposto l'assunto, va infine constatato come esso attualmente rappresenti anche una proiezione globale dell'aspetto complessivo dell'ordine internazionale. Con tale espressione intendiamo riferirci ai “prolungamenti” della politica di relazioni esterne dell'UE già avvenuti nelle più varie direzioni. Emerge, innanzitutto, l'esigenza di un allargamento euro — mediterraneo. A fronte si sono largamente sviluppati gli altri cd. poli del sud, originariamente non rappresentati nel G8, come quello sud-americano, dell'Asia orientale e meridionale e soprattutto dell'Africa meridionale e del Medio-Oriente arabo-islamico. Restano, ovviamente, problemi di miglioramento interno della rappresentatività dell'UE. Ciò in considerazione del suo avvenuto allargamento a Stati centro-orientali europei. Stati, questi, mossi dall'ambizione di una loro rappresentatività visibile in sede globale. Soprattutto, però, restano le cogestioni interregionali dell'UE con le Istituzioni rappresentative di altri mercati regionali, come il NAFTA e il MER.CO.SUR e come per l'area asiatica dimostra l'esperienza ASEM.

<sup>60</sup> Si veda, in proposito, e per maggiori approfondimenti. RISTO E.J. PENTTILA, *The role of the G8 in International Peace and Security*, IISS, 2003, pp. 5-16. Per alcune interessanti bibliografie sistematiche sul tema del G8 si rinvia al recente volume pubblicato dal Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. op. cit., pp. 50-53, pp. 76-78. pp. 122-129.

<sup>61</sup> Si segnalano, al riguardo, IRTI (a cura di), *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004 ed il volume, sempre a cura dello stesso Autore, *L'età della decodificazione: l'età della decodificazione vent'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 1999.

<sup>62</sup> ALPA, *Il diritto privato europeo: significato e confini del sintagma*, Rassegna Astrid n. 18 del 2005 n.25; si veda anche ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo*, Milano, Giuffrè, 2005.

<sup>63</sup> ZIMMERMANN, *Diritto romano, diritto contemporaneo, diritto europeo: la tradizione civilistica oggi*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, p. 707-708.



<sup>64</sup> ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo, cit. supra*. In particolare, i lavori della Commissione Lando - Beale, supportati dalla Commissione europea, hanno dato vita ai c.d. *Principles of European Contract Law*, produttivi di una codificazione non autoritativa delle regole generali in materia di contratto. Detti principi, dunque, non sono destinati ad avere un impatto immediato sulle legislazioni interne, ma a proporsi come legge applicabile su scelta delle parti di un contratto transnazionale, come criterio regolatore per giudici ed arbitri e come modello per l'unificazione (o, se si preferisce, l'uniformazione) del diritto privato europeo. Cfr. CASTRONOVO (a cura di), *I principi di diritto europeo dei contratti*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>65</sup> Sia consentito il rinvio alla recensione dell'A., all'opera a cura di PANEBIANCO, *Codice delle leggi comunitarie*, Raccolta legislativa di diritto comunitario interno con indice generale cinquantennale e allegato Cd-Rom 1957-2007, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, in *Rivista di Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Napoli, 2007, p. 205.

<sup>66</sup> Trattato costituzionale europeo di Roma del 29 ottobre 2004. Cfr., al riguardo, CIDE (a cura di), *Una Costituzione per la nuova Europa*, con premessa di M. Panebianco, Milano, Giuffrè, 2003, p. 18.

<sup>67</sup> Si segnala, in proposito, come la Commissione europea, a partire già dal 2001, abbia avviato, utilizzando lo strumento delle «Comunicazioni», un dialogo con gli operatori del diritto e con la dottrina circa le modalità di revisione dell'*acquis communautaire*, con attenzione particolare al diritto dei contratti.

<sup>68</sup> Si veda, al riguardo, ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo, cit. supra*, nota 3, p. 163, in cui si afferma: «il superamento delle barriere degli ordinamenti nazionali in materia contrattuale risulta essere funzionale alla realizzazione del mercato interno. In altre parole, il differente trattamento dei rapporti giuridici di diritto privato nei diversi Paesi è considerato come un costo, un ostacolo, una complicazione, che si oppongono o rendono più difficile la realizzazione del mercato interno, cioè del libero scambio di merci, servizi, capitali, lavoro, all'interno dell'Unione. Si pone, quindi, una stretta correlazione tra attività economiche e forme giuridiche, e l'armonizzazione delle regole giuridiche attinenti il diritto patrimoniale è effettuata in funzione per così dire ancillare rispetto alle esigenze economiche».

<sup>69</sup> Si veda, in materia di diritto successorio, la recente l. n. 55 del 14 febbraio 2006, recante «Modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia», in *Guri* n. 50 del 1° marzo 2006.

<sup>70</sup> Direttiva n. 2002/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 (modificativa della direttiva n. 90/619/Cee e delle direttive n. 97/07/Ce e 98/27/Ce), in *Guce* n. L 271 del 9 ottobre 2002, p. 16.

<sup>71</sup> Cfr. ALPA, *Diritto privato europeo, cit. supra*, pp. 2-3. Concludendo il complesso e vasto discorso sulla disciplina afferente i contratti dei consumatori, non pare superfluo notare come gli interventi normativi in materia di *consumer protection*, nei quali è centrale il dualismo consumatore-operatore professionale, abbia in qualche modo suscitato, con ogni probabilità, stupore nello studioso del diritto privato, poiché nella centralità attribuita al detto dualismo è stato possibile intravedere il segnale di un ritorno al passato, all'epoca cioè in cui anche in Italia esistevano due diversi regimi giuridici: l'uno per i rapporti tra i privati, disciplinati dal codice civile, e l'altro, per i rapporti tra commercianti e privati o tra commercianti (cosiddetta *lex mercatoria*), disciplinati dal codice di commercio. Un sistema, quest'ultimo, che sembrava definitivamente superato dalla codificazione unitaria del 1942, la quale, come noto, fagocitò il codice di commercio, che continua a resistere invece in altri Paesi europei, decisi a mantenere l'originaria duplicità codicistica di stampo napoleonico. Sulla nozione di *lex mercatoria* si veda

anche DESIDERIO, *Concetti di soft law e di lex mercatoria nel diritto del commercio internazionale*, in [studiolex@tin.it](mailto:studiolex@tin.it).

<sup>72</sup> Direttiva n. 85/374/Cee del Consiglio del 25 luglio 1985, in *Guce* n. L 210 del 7 agosto 1985, p. 29 ss., modificata dalla direttiva n. 1999/34/Ce, in *Guce* n. L 141 del 4 giugno 1999, pp. 20 ss.

<sup>73</sup> Direttiva n. 90/314/Cee del Consiglio del 13 giugno 1990, in *Guce* n. L 158 del 23 giugno 1990, pp. 59 ss.

<sup>74</sup> Si pensi alla direttiva n. 92/43/Cee del Consiglio del 21 maggio 1992, che ha per obiettivo la protezione, la conservazione ed il miglioramento della biodiversità, intesa come l'insieme degli *habitat* naturali, della flora e della fauna selvatiche presenti in un determinato spazio territoriale, in *Guce* n. L 206 del 22 luglio 1992, pp. 7 ss.

<sup>75</sup> ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo*, cit. *supra*, , p. 525.

<sup>76</sup> ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo*, cit. *supra*, , p. 626 (nota3).

<sup>77</sup> Direttiva n. 2006/123/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, in *Gu-Ue* n. L 376 del 27 dicembre 2006, pp. 36 ss..

<sup>78</sup> Sia dal punto di vista della competenza tecnica, sia dal punto di vista delle informazioni acquisibili, sia dal punto di vista del controllo e sia, infine, dal punto di vista del potere contrattuale.

<sup>79</sup> Si pensi alle imprese che svolgono la loro attività nei mercati finanziari, cioè le banche, le assicurazioni, le società finanziarie, le imprese di investimento, di intermediazione mobiliare od anche gli operatori di fondi pensionistici.

<sup>80</sup> A proposito della nozione di «diritto parallelo», si veda la premessa introduttiva in PANEBIANCO (a cura di), *Codice delle leggi comunitarie*, cit. *supra*, pp. 1-3.

<sup>81</sup> Sulle possibili accezioni di diritto privato europeo si veda ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo*, cit. *supra*, pp. 133-140.

<sup>82</sup> Cfr. PANEBIANCO (a cura di), *Codice delle leggi comunitarie*, cit. *supra*, nota 7, p. 467. Tra i codici di settore a origine comunitaria, meritano di essere segnalati: Codice in materia di dati personali (dlgvo n. 196 del 30 giugno 2003); Codice delle comunicazioni elettroniche (dlgvo n. 259 del 10 agosto 2003); Codice dell'amministrazione digitale (dlgvo o. 159 del 7 marzo 2006, n. 159); Codice del consumo (dlgvo n. 206 del 6 settembre 2005); Codice dell'ambiente (dlgvo n. 152 del 3 aprile 2006, n. 152; dlgvo n. 284 dell'8 novembre 2006); Codice dei contratti pubblici (dlgvo n. 163 del 12 aprile 2006; dlgvo n. 6 del 26 gennaio 2007).

<sup>83</sup> Per l'ampia letteratura giuridica formatasi sulle nozioni correlate di *deficit* e *anti-deficit* democratico nel diritto dell'Unione europea ai rinvia alla recente dottrina italiana occupatasi del tema prima della sentenza del *BVerfG* del 30.06.2009, n. 182. L'approfondimento più completo dei problemi teorici relativi al *deficit* democratico (e la rassegna sugli aspetti problematici dello stesso) trovasi anche nella dottrina tedesca e, in particolare, in KAUFMANN, *Europaishe Integration und Demokratieprinzip*, Baden Baden, 1997 e in SCHMIDT, *Demokratiethorien*, II Ed., Opladen, 2000, pp. 424 ss. Per una introduzione all'euro-politica della Repubblica Federale tedesca in sede di elaborazione del Trattato di Lisbona, si veda il par. 30 della sentenza. La nozione di *super-deficit* introdotta nel presente lavoro trova il suo duplice fondamento nei ricorsi

delle parti (par. 101), ma soprattutto nella parte centrale di motivazione della sentenza come massima violazione del diritto costituzionale circoscritta alla lesione della identità costituzionale. Sulla più generale problematica concernente l'introduzione del "principio democratico" come componente del diritto internazionale attuale, ancor prima dei Trattati unionistici — comunitari, è copiosa la letteratura giuridica. Si sottolinea come trattasi di un regime e, cioè, di un complesso di norme internazionali di diversa origine e provenienza, di cui sono stati promotori e garanti soprattutto gli Stati di tradizione liberale dopo i grandi eventi del 1989. Sul tema per tutti vedi SIMMONS (a cura di), *International Law*, SAGE, 2008, pp. 85-201.

<sup>84</sup> Il presente capitolo risulta ovviamente limitato agli aspetti sostanziali della normativa sul *deficit* e le relative misure *anti-deficit*, senza estendersi all'esame delle procedure giudiziarie appositamente previste nelle riforme costituzionali introdotte nell'anno 2008 al testo della *Grundgesetz*, nonché al testo della Costituzione francese del 1958 come emendata il 26 gennaio 2009 (par. 403). Il tema è di grande interesse per il legislatore italiano, avendo introdotto la cd. *subsidiarity action*, intesa come diritto speciale o diritto riservato del Parlamento nazionale, dei Gruppi parlamentari e della stessa minoranza parlamentare organizzata nell'esercizio dei suoi poteri di controllo sulla procedura legislativa dell'Unione. È da immaginare, pertanto, che il problema potrebbe essere sollevato dinanzi alla Corte costituzionale italiana in seguito al ricorso per violazione del principio di sussidiarietà come introdotto dagli artt. 118 e 120 (Legge cost. n. 3 del 2001).

<sup>85</sup> Come specificazione del concetto di *deficit* democratico, un recente contributo proviene dalla politica sociale e di sicurezza sociale, che consente di parlare di *social deficit* (par. 398) e che è da leggersi in combinato disposto con la disciplina *market-oriented*, intesa, unitamente al *social deficit*, come *democratic primary area*. Sullo stato democratico — sociale e sul cd. *sozialstaatsprinzip*, principio fondamentale della Costituzione tedesca, inteso come "fattore di coesione e di vera e propria formazione della cittadinanza nazionale", si vedano PANEBIANCO, *Neo — integrazione per un'Europa senza "Santuario" costituzionale*, *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale* e, tra i contributi recenti del Convegno Astrid, e SALVI, *Democrazia e stato sociale: dalla Germania buone notizie per l'Europa* (l'A. sostiene che l'identità costituzionale si configuri come sintesi dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico nazionale e che tra i detti principi rivesta un ruolo preminente il principio dello stato sociale. La traduzione del termine identità costituzionale in una somma di principi normativi riflette una nozione ordinamentale, laddove il testo della sentenza sembra maggiormente collegato ad una visione personalistica e soggettivistica di "Status identitario" come "nucleo centrale" del regime della GG). Tra i numerosi contributi del convegno Astrid, relativi al post *Lissabon — Urteil*, si vedano anche GUARINO, *Per una Costituente europea — Riflessioni sulla costruzione europea dopo la sentenza tedesca sul Trattato di Lisbona*, e TOSATO, *L'integrazione europea è arrivata al capolinea? A proposito del recente "Lissabon Urteil"*. Cfr., inoltre, l'interessante lettura della sentenza data da CASSESE nel suo scritto *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/09, pp. 1103-1113.

<sup>86</sup> Sentenza *Bundesverfassungsgericht — BverfG*, 2 BvE 2/08 del 30.06.2009, n. 182 sulla ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Germania.

<sup>87</sup> La sentenza più volte menzionata — non pare azzardato affermarlo — contiene, alla luce di quanto appena detto, non solo una riflessione sul Trattato di riforma, ma più in generale sul processo di integrazione europea e sui suoi limiti, finendo con il rappresentare una fiera rivendicazione di sovranità costituzionale. Sentenza autodefinitasi, nei paragrafi 2 e 3, come destinata a risolvere una *Organstreit*, *alias* un conflitto di poteri tra organi costituzionali — nazionali — europei.

<sup>88</sup> Cfr., in proposito, gli articoli 48.6, 48.7 del TUE e gli articoli 87.3, 89, 113, 311 e 352 del TFUE, così come riformulati dal Trattato di Lisbona.

<sup>89</sup> Sempre nell'ottica di una visione nazionale europea della vita parlamentare è previsto che le modifiche apportate eventualmente dagli organi unionistici si intendano approvate se entro il

tempo di sei mesi dalla loro comunicazione il singolo Parlamento nazionale non trasmetta una formale opposizione, sostituendosi pertanto allo strumento della ratifica secondo le rispettive procedure costituzionali una sorta di “procedura di silenzio-assenso”.

<sup>90</sup> Cfr., in proposito, il par. n. 251 della sentenza nella stesura in inglese ed il riferimento in esso contenuto al *BverfG*, 89, 155 <185> ed all’opera di TRENZ, *Europa in den Medien, Die europäische Iniegration Im Spiegel nationaler Öffentlichkeit*, 2005. Non ci addentriamo nella definizione degli aspetti ordinamentali della *Spiegel theorie*, suscettibile di essere interpretata in chiave dualistica come “incorporazione” di contenuti costituzionali presenti in ciascuno degli Stati membri (“cd. recezione materiale”), ma altresì come “presupposizione” di identità costituzionali salvaguardate nel loro nucleo essenziale a livello europeo. Omettiamo l’altra possibile interpretazione della *Spiegel theorie* in chiave monistica, intesa come proiezione unilaterale (*Einseitig*) dalla base interna a quella superiore europea in evidente rapporto di sussidiarietà dal basso verso l’alto. Per un inquadramento più ampio delle problematiche concernenti il classico rapporto di coordinamento tra diritto internazionale e diritto interno, cfr. nella manualistica italiana SALERNO, *Diritto internazionale*, Cedam, 2008 e PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico* Editoriale Scientifica, 2009.

<sup>91</sup> Di *unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetz* (ovvero di un *inviolable core content of constitutional identity*) si parla espressamente al par. n. 9 della massima estrapolata dal testo della sentenza della Corte.

<sup>92</sup> Nella più autorevole dottrina formatasi sullo spazio giuridico pubblico — costituzionale europeo si ritrova la terminologia utilizzata da HABERMAS, in *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999, pp. 105 ss., con la quale le organizzazioni sovranazionali vengono definite come “postnazionali”.

<sup>93</sup> Cfr., in proposito, par. n. 101 *BverfG*, 2 *BVE* 2/08 del 30.06.2009.

<sup>94</sup> Si veda *infra*, par. successivo.

<sup>95</sup> Sulle trasformazioni della forma di governo europea, si veda l’interessante contributo di MANGIAMELI, *Lo forma di governo europea*, in *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di GUZZETTA, Padova, 2003, pp. 67 ss.

<sup>96</sup> La formula utilizzata nel testo di “parlamento nazional-comunitario” è di LIPPOLIS, *Il parlamento nazional-comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, pp. 319 ss.. Ovviamente, nell’ottica della sentenza, l’espressione utilizzata dall’A. qui menzionato va più ampiamente ridefinita in un’ottica di sistema parlamentare nazional-comunitario.

<sup>97</sup> Sentenza *Maastricht Urteil* dell’ottobre 1993, che ai pone come antecedente logico e cronologico, in una linea di ideale continuità, rispetto alla recente sentenza del *BverfG*, definibile in tal senso del *Lisbona Urteil*.

<sup>98</sup> Per una interessante disamina sui principi e sui processi di legittimazione nella costruzione europea, si veda VEROLA, *L’Europa legittima*, Firenze, 2006, nonché la recensione della scrivente in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, Napoli, fase. 3/07, pp. 647-649.

<sup>99</sup> Per una disamina critica del ed. paradigma funzionalista ai rinvia a SCHARPF, *Governare l’Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell’Unione europea*, Bologna, 1999.

<sup>100</sup> La parte della sentenza del *BVerfG* in esame, successiva al par. 206, ed identificata dalla lettera c, accorpa in sé un insieme omogeneo di statuizioni incentrate essenzialmente sul principio e sulle regole del “gioco” democratico chiamato, nell’era della globalizzazione e della

internazionalizzazione, ad essere alla base non solo di una democrazia rappresentativa, ma anche di una democrazia partecipativa e dei “contenuti di valore”.

<sup>101</sup> Si vedano, ad es., i parr. 266, 271 e 277, incentrati sul *democratic principle*, sul *democratic core concept* e sulla nozione di *democratic system*. Per mera chiarezza, si fa altresì presente che la sentenza n. 182/09 risulta chiaramente suddivisa in tre parti, contrassegnate rispettivamente dalla lettera A (parr. 1-166), dalla lettera B (parr. 167-206) e dalla menzionata lettera C (parr. 207-421). Cfr., in proposito, le riflessioni di HOBE, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveranität und Interdependenz*, Munch-Kunig, 1999, p. 153 ed anche quelle di ROBEN, *AuBenverfassungsrecht*, Munch-Kunig, 2007, p. 321, ove si pone l'accento sul concetto di *strukturelle Kompatibilität (Kongruenz und Homogenität)*.

<sup>102</sup> Per interessanti ed ulteriori spunti sulla legittimità democratica in Europa e sul concetto richiamato di responsabilità politica, si vedano NENWAL e WHEATLEY, *The EU and democracy — Lawful legitimate intervention in the domestic affairs of the state?*, in ARNULL e WINCOTT (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002. La sentenza sviluppa la nozione della particolare responsabilità dello Stato nel campo degli affari europei e nella gestione del meccanismo cd. di *conferral*, non riducibile a un puro e semplice meccanismo di trasferimento dei poteri dall'interno all'esterno, bensì in un intreccio di procedure partecipative capaci di mettere alla prova la sensibilità dei Parlamenti nazionali e di tradurre in decisione politica la volontà popolare. Ovviamente, la sentenza si limita a procedure tipiche di *additional remedies* ormai divenute classiche, e ad altre volutamente atipiche, lasciando la possibilità al Parlamento tedesco di inaugurare, nell'ambito della propria discrezionalità, ben altre nuove *chances* di allargamento e di rafforzamento.

<sup>103</sup> Benché siano ormai trascorsi molti anni e dall'adozione del cd. “atto del 1976”, con il quale si aprì la strada all'elezione popolare diretta, e da quella dell'Atto unico (Lussemburgo, 17.02.1986 — L'Aja, 28.02.1986), fiero del mutamento dell'originaria denominazione di “Assemblea” in “Parlamento europeo”, pare essere ancora ben lontani dal completare il cammino per fare dell'organo rappresentativo del popolo europeo il centro della dinamica delle Istituzioni unioniste che secondo la Corte di Karlsruhe.

<sup>104</sup> Sulla nozione di *multilevel constitutionalism*, cfr. MORLOK., *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verfassungstheorie*, in *Düsseldorfer rechtswissenschaftliche Schriften*, I, Baden Baden, 1999, pp. 113 ss.; sul dibattito relativo alla costituzionalizzazione dell'Unione europea, si vedano HABERLE, *Europäische Verfassungslehre*, II, Baden Baden, 2004 e TSATSOS, *Die europäische Grundordnung*, Baden Baden, 2001. Ovviamente, la critica serrata della Corte di Karlsruhe ai *deficit* democratici e ai *super-deficit* delle Istituzioni europee non persegue una finalità contestativa o demolitoria delle stesse. Al contrario, nella logica gradualistica del *multilevel* tende a valorizzare tutti gli aspetti della identità costituzionale nazionale come idonei a rappresentare l'*Hintergrund* di sfondo o di sostegno dell'intera architettura europea. In tal modo, la Corte ha svolto una raffinata attività di *policy-making*, senza interferire nelle competenze proprie del *Bundestag*, ma operando da stimolo e sostegno per esaltare la *self-determination* nazionale attraverso le sue espressioni parlamentari.

<sup>105</sup> Si veda, di recente, il contributo di ADAM, *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Università degli Studi di Messina, Atti del Convegno del 26-27 giugno 2009.

<sup>106</sup> Cfr., in proposito, il contributo di ORSELLO, *Le sfide esistenziali del processo di unificazione europea*, in *Bulletin européen*, fasc. 2/07, pp. 1-5.

<sup>107</sup> Di non trascurabile spessore è, al riguardo, anche la disposizione stigmatizzata nel par. 233 della pronuncia, laddove si afferma l'impossibilità per le Istituzioni tedesche di trasferire poteri sovrani alle Istituzioni europee, tali da consentire a queste ultime di stabilire autonomamente altre competenze, ovvero la competenza finale — cd. — *Kompetenz — Kompetenz*. *The Basic Law does not grant the German state bodies powers to transfer sovereign powers in such a way that their exercise can independently establish other competences for the European Union. It prohibits the transfer of competence to decide on its own competence.*

<sup>108</sup> Il diritto cd. anticipatorio fa sì che prima della formale procedura di revisione si possa far ricorso ad altre modalità “flessibili” nell’interpretazione e nell’integrazione del Trattato (si veda, in proposito, il par. 142, ove si legge che... *The provisions anticipate the respective Treaty amendments*).

<sup>109</sup> Si riportano, qui di seguito, nella traduzione ufficiale, i paragrafi menzionati. 413 (2) *In the area of application of the general bridging procedure pursuant to Article 48.7 TEU Lisbon and the special bridging clauses, the legislature may not by the Extending Act waive its necessary and mandatory approval of an initiative of the European Council or of the Council for passing over from unanimity to qualified majority voting as regards the adoption of decision in the Council and for passing over from a special legislative procedure to the ordinary legislative procedure; it may also not give its approval “in reserve”, i.e. in abstract anticipation. With the approval of a primary-law amendment of the Treaties in the area of application of the general bridging clause and the special bridging clauses, Bundestag and Bundesrat determine the extent of the commitments which are based on an international agreement and bear political responsibility for this vis-à-vis the citizen (see BverfGE 104, 151 <209>; 118, 244 <260>; 121, 135 <157>). In this context, legal and political responsibility of Parliament is, even in the case of European integration, not restricted to a single act of approval but extend to its further execution. Silence on the part of the Bundestag and the Bundesrat is therefore not sufficient for exercising this responsibility.* 414. (a) *To the extent that the general bridging procedure pursuant to Article 48.7(3) TEU Lisbon and the special bridging clause pursuant to Article 81.3(3) TFEU grant the national parliaments a right to make known their opposition, this is not a sufficient equivalent to the requirement of ratification. It is therefore necessary that the representative of the German government in the European Council or in the Council may only approve the draft Resolution if empowered to do so by the German Bundestag and the Bundesrat within a period yet to be determined, which takes the purpose of Article 48.7(3) Lisbon as an orientation, by a law within the meaning of Article 23.1 sentence 2 of the Basic Law.*

<sup>110</sup> Per un approfondimento sulle disposizioni del Trattato di Lisbona censurate dalla Corte costituzionale tedesca, si vedano i contributi di PERISSICH, *Germania: Svolta gollista sul Trattato di Lisbona?* in *Rue de la Loi*, 02/08/09 e DICKMANN, *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale Costituzionale federale tedesco*, in *Federalismi.it*, n.14/09.

<sup>111</sup> Nel par. 416 della pronuncia si legge infatti che *On the basis of the other special bridging clauses in Article 31.3 TEU Lisbon, Article 153.2(4), Article 192.2(2), Article 312.2 (2) and Article 333.1 and 333.2 TFEU, which do not provide for a right of making known their opposition for the national parliaments, lawmaking in the European Union can only be in a manner that is binding on the Federal Republic of Germany by the German Bundestag and, to the extent that this is required by the provisions on legislation, the Bundesrat, have approved the respective draft Decision within a period yet to be determined, which takes the purpose of Article 48.7(3) TEU Lisbon as an orientation: here, the silence of the Bundestag or the Bundesrat may not be construed as approval.*

<sup>112</sup> Articolo, questo menzionato nel testo, corrispondente alla disposizione di cui all’art. 308 TCE sui cd. poteri impliciti, quale “correttivo” al principio sulle competenze cd. enumerate.

<sup>113</sup> Nell’ottica di possibili correttivi all’ancora insufficiente *standard* di democrazia garantita, si vedano gli scritti di SINAGRA raccolti nell’opera *Diritto e giustizia. Ragione e sentimento* (1985-2004), Aracne, 2004 (su cui recensione di VALVO, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, fasc. 4/2004, pp. 886-887).

<sup>114</sup> Nell’ampia manualistica, italiana e non, incentrata sulla nozione di principio di sussidiarietà, si veda anche, tra gli altri, VAN KERSBERGEN — VERBEEK, *The Politics of Subsidiarity in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, n. 32, 1994 e D’AGNOLO, *La sussidiarietà nell’Unione europea*, Cedam, Padova, 1998.

<sup>115</sup> Cfr., in materia di *multilevel constitutionalism*, l'opera di PERNUE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution — making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, pp. 703 ss.

<sup>116</sup> Quanto al diritto costituzionale interno, appare interessante sottolineare come l'indirizzo giurisprudenziale della Corte federale tedesca si inserisca in un duplice filone dottrinale puntualmente centrato nei paragrafi centrali della pronuncia. Il primo filone concerne il cd. diritto costituzionale esterno (*Ausserefassungsrecht*) come specie della più ampia categoria del diritto pubblico esterno o del diritto statale esterno ben noto alla tradizione internazionalistica tedesca. Viceversa, il secondo filone concerne il cd. *ius publicum europaeum* studiato in un'ottica comparata tra Paesi interni ed estemi all'Unione europea, allo scopo di verificarne la compatibilità ovvero la congruenza strutturale con il diritto costituzionale interno (parr. 269-271).

<sup>117</sup> Una “teoria della segmentazione” viene enunciata nella sentenza non solo al par. 36, con riferimento ai vari aspetti dell'unitario concetto di democrazia, ma anche al par. 35, con peculiare riferimento ai diversi “fondamenti” della tutela dei diritti umani, individuati nella Carta di Nizza del 2000, nei principi generali del diritto dell'Unione e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>118</sup> Si veda *supra*, par. 6.

<sup>119</sup> Ispirata al *judge made law* della Corte costituzionale tedesca.

<sup>120</sup> Come si è cercato di puntualizzare più volte, nonostante le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, l'Unione europea non raggiunge ancora una forma in grado di esprimere il livello di legittimazione proprio di uno Stato democratico di diritto. La forza innovativa della sentenza del BVerfG risiede, dunque, nell'aver tentato di supplire al *vacuum* democratico sovranazionale attraverso un “mutamento di rotta” fatto di preparazione di una “nuova” e diversa legittimità, basata essenzialmente sul regime della “circolazione” dei modelli nazionali in ambito europeo e, dunque, sulla “esportazione” dei modelli di democrazia nazionale nello spazio sovranazionale. Per un'approfondita disamina dei controversi rapporti tra l'integrazione in ambito sovrastatale ed il regime democratico, cfr. STEIN, *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, in SIMMONS (a cura di), op. cit., vol. II, p. 153 ss.

<sup>121</sup> Il 6 luglio 2010 il Bundesverfassungsgericht ha dichiarato infondato un ricorso diretto di costituzionalità, ultima puntata della complessa vicenda Mangold, che aveva negli anni scorsi impegnato diversi giudici nazionali tedeschi ed era giunta quindi alla Corte di Giustizia, la quale si era pronunciata con una discussa sentenza (causa C-144/04, 22 novembre 2005).

<sup>122</sup> I Trattati di Unione divengono per tale via ed a loro volta vere e proprie norme interposte tra l'atto su cui operare il controllo dell'*ultra – vires* e la pronuncia giurisdizionale interna.

<sup>123</sup> Come già esplicitato nel par. di riferimento, infatti, ai fini di una più esaustiva e completa indagine in ordine alle vicende complessive caratterizzanti il Trattato di Lisbona, oggetto della presente trattazione, si è rivelato necessario non fermarsi ai pur fondamentali procedimenti di ratifica ed esecuzione del medesimo, attese le altrettanto fondamentali ripercussioni provocate dall'entrata in vigore del nuovo Trattato UE negli ambiti propriamente nazionali e, nello specifico, sugli orientamenti giurisdizionali delle Alte Corti “domestiche”.

## BIBLIOGRAFIA FINALE

ADAM, *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Università degli Studi di Messina, Atti del Convegno del 26-27 giugno 2009

ALPA, *Il diritto privato europeo: significato e confini del sintagma*, Rassegna Astrid n. 18 del 2005 n.25

ALPA - ANDENAS, *Fondamenti del diritto privato europeo*, Milano, Giuffrè, 2005.

AMITIS - BERGHMAN - HEMERIJCH - SAKELLAROPOULOS - STERGION - STEVENS, *Connecting welfare diversity within the European Social Model*, International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, Atene, 21-22 Maggio 2003

ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea: i principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, CEDAM, 2007

ANZON DEMMING *Principio democratico e controllo di costituzionalità sull'integrazione europea nella sentenza Lissabon del Tribunale costituzionale federale tedesco*

BIFULCO - CARTABIA - CELOTTO (a cura di). *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001



- BRIASCO - CAPUANO - GIANNITI (a cura di), *Trattato di Lisbona: commento e testo a fronte*, 12° Quaderno europeo ed internazionale del Servizio Affari Internazionali del Senato, Roma, Senato della Repubblica, 2008
- CAMPIGLIO- TIMPANO, *La dimensione economica della coesione sociale: lavoro, famiglia e welfare State*, in QUADRO CURZIO (a cura di) *Profili della Costituzione economica europea*, Bologna, 2001
- CAPELLI, *La partecipazione della società civile alla costruzione dell'unione politica dell'Europa*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Napoli, 2001
- CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in BASSANINI - TIBERI, ( a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, Il Mulino, 2004
- CASSESE nel suo scritto *Trattato di Lisbona: la Germania frena*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/09, pp. 1103-1113
- CASTELLS, *The Information Age: Economy, Society and Culture* (3 vol.), Milano, 2004
- CASTORINA, *Diritto Costituzionale comune e Diritto Costituzionale europeo: il problema dell'identità dell'Unione*, in *Profili attuali e prospettive di Diritto Costituzionale europeo*, Torino, 2007
- CASTRONOVO (a cura di), *I principi di diritto europeo dei contratti*, Milano, Giuffrè, 2001
- CERUTTI - LUCARELLI, *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Palgrave, 2008
- CHECKEL - KATZENSTEIN, *European Identity*, Cambridge, 2009
- D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1998
- DICKMANN *Integrazione europea e democrazia parlamentare secondo il Tribunale Costituzionale federale tedesco*, in *Federalismi.it*, n.14/09
- DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri - Il decentramento politico - istituzionale nel processo di integrazione*, Giappichelli, 2008
- DRAETTA - SANTINI (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità: problemi e prospettive dopo il fallimento della «Costituzione»*, Milano, 2008
- GIANELLI, *Unione europea e diritto internazionale consuetudinario*, Torino, Giappichelli, 2004
- GRIMM *Souveranitat- Herkunft und Zukunft eines Schlussetbegriffs*, BUP, 2009
- HABERLE, *Europoische Verfassungslehre*, II, Baden Baden, 2004
- HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999
- HIX, *The Study of the European Union II: the new governance agenda and its rival*, *JEPP*, 5,1, 1998
- HOBE, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveranitat und Interdependenz*, Munch-Kunig, 1999
- HOWARTH - TORSING, *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Palgrave, 2010

IRTI (a cura di), *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004

IRTI, *L'età della decodificazione: l'età della decodificazione vent'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 1999

JACHTENFUCHS, *The Governance Approach to European integration*, *JCMS*, 39, 2, 2001

KAUFMANN, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, Baden Baden, 1997 e in  
SCHMIDT, *Demokratietheorien*, II Ed., Opladen, 2000

LEONARDI, *Cohesion policy in the European Union. The building of Europe*, Palgrave, 2005

LENZ-BORCHADT, *E.U. Verträge - Kommentar Nach dem Vertrag von Lissabon*, Köln - Wien, 2010, V ed.

MANGIAMELI, *Lo forma di governo europea*, in *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di GUZZETTA, Padova, 2003

MANZELLA, *Un Trattato necessitato*, in BASSANINI – TIBERI (a cura di), *Le nuove Istituzioni europee - Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino 2008

MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano Giuffrè, 2000

MARUSHIAKOVA, *Dynamics of National Identity and Transnational Identities in the Process of European Integration*, Cambridge, 2008

MC LAREN - LAUREN, *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*, Palgrave, 2005

MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, lovene, 2009

MORLOK., *Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verfassungstheorie*, in *Düsseldorfer rechtswissenschaftliche Schriften*, I, Baden Baden, 1999

NENWAL e WHEATLEY, *The EU and democracy — Lawful legitimate intervention in the domestic affairs of the state?*, in ARNULL e WINCOTT (eds.), *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002

ORSELLO, *Le sfide esistenziali del processo di unificazione europea*, in *Bulletin européen*, fasc. 2/07

PANEBIANCO, *Diritto Internazionale Pubblico*, Editoriale Scientifica, 2009, II ed.

PANEBIANCO, *L'Unione europea decostituzionalizzata*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, n. 33/09

PANEBIANCO, *Codice delle leggi comunitarie*, Raccolta legislativa di diritto comunitario interno con indice generale cinquantennale e allegato Cd-Rom 1957-2007, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007

- PANEBIANCO - DI STASI, *L'Euro-G8: la nuova Unione europea nel Gruppo degli Otto*, Torino, 2006
- PANEBIANCO – RISI, *Il nuovo diritto dell'Unione europea, diritti umani, politica estera, sicurezza comune*, Napoli, 1999
- PARSI, *La vera sfida dell'Europa: da consumatore a produttore di sicurezza*, in TELÒ (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, 2008
- PERISSICH, *Germania: Svolta gollista sul Trattato di Lisbona?* in *Rue de la Loi*, 02/08/09
- PERNUE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution — making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999
- RISTO E.J. PENTTILA, *The role of the G8 in International Peace and Security*, IISS, 2003
- ROBEN, *Außenverfassungsrecht*, Munch-Kunig, 2007
- RUSSO, *Le norme “anti-deficit” democratico nell’ Unione Europea*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2007
- RUSSO, *Lo Costituzione europea tra revisione e continuità normativa*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, Napoli, 2005
- SALERNO, *Diritto Internazionale - Principi e Norme*, Padova, Cedam, 2008
- SCHARPF, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione europea*, Bologna, 1999
- SIMMONS (a cura di), *International Law*, SAGE, 2008
- SINAGRA, *Diritto e giustizia. Ragione e sentimento (1985-2004)*, Aracne, 2004
- SINAGRA – BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 2009
- SPOHN- ICHIJO, *Entangled Identities: National and European Identity*, Ashgate, 2005.
- STEIN, *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, in SIMMONS (a cura di), *International Law*, vol. II
- TSATSOS, *Die europäische Grundordnung*, Baden Baden, 2001
- UERPMANN, *Internationales Verfassungsrecht*, in *Juristenzeitung*, 56, 2001
- VAN KERSBERGEN — VERBEEK, *The Politics of Subsidiarity in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, n. 32, 1994
- VEROLA, *L'Europa legittima: principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006
- VON BOGDANDY - VILLALON - HUBER, *Handbuch des Publicum Europaeum*, CF Muller, 2007, I vol.

ZIMMERMANN, *Diritto romano, diritto contemporaneo, diritto europeo: la tradizione civilistica oggi*, in *Riv. dir. civ.*, 2001