

Percorsi costituzionali
Quadrimestrale di diritti e libertà

1.2010 Attualità delle libertà costituzionali

A cura di Claudio Chiola e Roberto Nania

Roberto Nania
Per un bilancio sulla libertà individuale nell'esperienza costituzionale italiana

Giovanni Maria Flick
"Pari dignità sociale" e diritti umani. Prospettive per una Costituzione del ventunesimo secolo

Claudio Chiola
Appunti sul c.d. diritto all'oblio e la tutela dei dati personali

Antonio Baldassarre
Il diritto di *privacy* e la comunicazione elettronica

Franco Pizzetti
La tutela della riservatezza nella società contemporanea

Vincenzo Zeno Zencovich
Perché occorre rifondare il significato della libertà di manifestazione del pensiero

Luca Mezzetti
Freedom of religion, islamic headscarf and public order

Ida Nicotra
Ambiente, sicurezza, generazioni future: i nuovi diritti, oggi

Paolo Mezzanotte
Il tortuoso percorso del giusto procedimento come garanzia costituzionale dei diritti

Paola Bilancia
Le diverse tutele dei diritti umani: verso una concordanza tra le differenti forme di garanzie

Andrea Buratti
Cittadinanza e «vita democratica» nello spazio pubblico europeo

Michele Belletti
La questione della tutela del *nucleo essenziale* dei diritti nel nuovo assetto autonomistico

Alessandro Sterpa
Diritti e forma di regione

Giulia Pili
Segreto di Stato e libertà della persona

Mads Andenas
Juge national et interprétation évolutive de la Convention européenne des droits de l'homme

Anna Gamper
A "Bill of Rights" for Austria: Still Unfinished Business

Juan Carlos Gavara De Cara
Los derechos fundamentales en el sistema constitucional español. Tendencias recientes de protección

Peter Leyland
The Jewish Free School Case and the Admissions Policy of Faith Schools in the United Kingdom

Christian Starck
Auslegung und Sicherung der Grundrechte in Deutschland

Copertina di Ettore Festa, HaunagDesign. Nell'illustrazione un dettaglio di un'installazione di Alexander Calder (1988-1976)

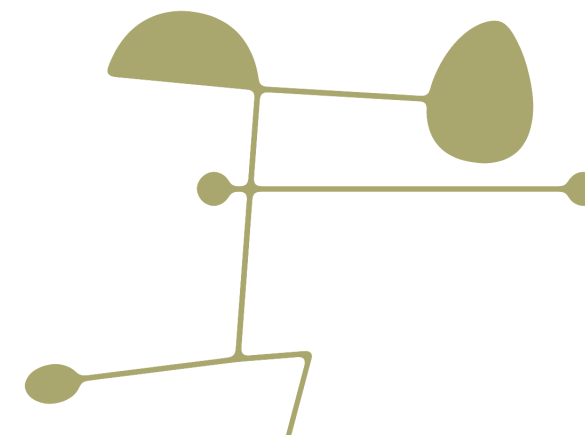
Percorsi costituzionali

1.2010 Attualità delle libertà costituzionali

Rubbettino

1.2010 Attualità delle libertà costituzionali

A cura di Claudio Chiola e Roberto Nania

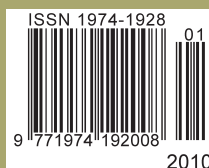


Percorsi costituzionali
Quadrimestrale di diritti e libertà

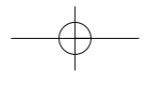
Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in abbonamento postale
D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, CNIS/CEPA-SUD/CZ/174/2008 VALIDA DAL 13/06/2008
In caso di mancato recapito inviare al CMP Lamezia Terme per la Restituzione al mittente previo pagamento resi.

Rubbettino

fMC
fondazione Magna Carta



€ 16,00

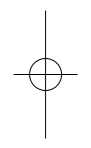
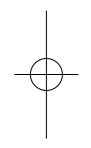


*Slama Yahar
per Eni*

internazionalità
è una parola che parla
di popoli che si incontrano

lavoriamo in più di 70 paesi, per portarvi energia

eni
eni.com



ARMANDO TESTA

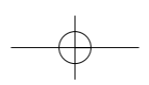
Aspettiamo visite.

Rubettino

Raccontarvi che non abbiamo nulla da nascondere è semplice. Dimostrarvelo è un'altra cosa. Ecco perché vi aspettiamo sul nostro sito: perché abbiamo reso accessibili a tutti le informazioni su quello che facciamo, sui contenuti dei nostri prodotti e sul loro consumo responsabile. Così, entrare nel nostro mondo è semplice come un click.

www.batitalia.com

**BRITISH AMERICAN
TOBACCO**
ITALIA



Percorsi costituzionali

Quadrimestrale di diritti e libertà

Comitato di direzione

Giuseppe de Vergottini (*direttore*),
Tommaso Edoardo Frosini (*coordinatore*),
Paolo Armaroli, Mario Bertolissi, Beniamino Caravita di Toritto,
Ginevra Cerrina Feroni, Achille Chiappetti,
Claudio Chiola, Fabio Cintioli, Mario Comba, Giovanni Cordini, Guido Guidi,
Giampaolo Ladu, Vincenzo Lippolis, Giorgio Lombardi,
Manlio Mazziotti di Celso, Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli,
Roberto Nania, Ida Nicotra, Raffaele Perna, Giovanni Pitruzzella,
Giulio Maria Salerno, Nicolò Zanon

Rubbettino

Direzione e segreteria

c/o Fondazione "Magna Carta"
via dei Lucchesi n. 26 - 00186 Roma
tel. 064880102 - fax 0648907202
mail: redazione@percorsicostituzionali.it
Sito web: www.percorsicostituzionali.it

Amministrazione

Rubbettino Editore,
viale Rosario Rubbettino 10
88049 Soveria Mannelli
tel.: 0968 6664275; fax 0968 662055
e-mail: periodici@rubbettino.it

ANDREA BURATTI

Cittadinanza e «vita democratica» nello spazio pubblico europeo

Premessa

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con gli avanzamenti intervenuti sulle forme del processo politico e sulla qualità della vita democratica, confermano come l'identità costituzionale europea venga progressivamente definendosi nel senso di una «comunità di diritti»¹, superando così gli stalli concettuali e le resistenze culturali emerse nel dibattito sulla costituzione europea nel decennio passato².

In questa prospettiva, tanto la formalizzazione di un ordinamento comune dei diritti in Europa, già ampiamente sviluppato in sede prevalentemente pretoria, ma ora accolto in un atto dotato della medesima forza giuridica dei Trattati, quanto la ridefinizione degli assetti della forma di governo europea e delle procedure di produzione del diritto derivato, nel senso di un maggiore coinvolgimento del Parlamento nei processi decisionali europei, muovono verso un progressivo rafforzamento del principio democratico nella «forma di stato» europea.

Parallelamente a questi percorsi di rafforzamento dell'integrazione, rispondenti ad esigenze particolarmente avvertite e lungamente dibattute in sede politica e dottrinale, il Trattato ha proceduto anche all'accrescimento dei diritti di partecipazione politica dei cittadini dell'Unione, configurando canali e strumenti di dialogo pluralistico tra la società civile e le istituzioni. Benché si tratti di un indirizzo ancora soltanto abbozzato e largamente insoddisfacente nella sua effettività, esso traccia una mappa che proietta nel futuro scenari ricchi di implicazioni.

Al principio democratico il nuovo TUE dedica un apposito Titolo, il secondo. Si tratta di norme che debbono essere lette congiuntamente al Titolo V della Carta dei diritti fondamentali nonché ad alcune disposizioni del TFUE, che senz'altro avrebbero meritato altra collocazione ed un maggior coordinamento³: il difetto di integrazione tra queste disposizioni, tutte contenute in atti caratterizzati dalla medesima forza formale, è particolarmente censurabile specie se confrontato con l'obiettivo di semplificazione e chiarezza che si era inteso perseguire con la riformulazione dei Trattati, ma testimonia altresì la stratificazione dei diversi momenti di formalizzazione di questi diritti ed istituti, e l'imaturità che a tutt'oggi caratterizza lo sviluppo reale di una vita democratica europea.

1. Il Titolo II TUE si apre con la norma sulla cittadinanza dell'Unione, che spetta a tutti i cittadini di uno Stato membro e che si aggiunge, senza sostituirla, alla cittadinanza nazionale (art. 9 TUE).

Il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione si pone, nella storia dell'integrazione europea, all'incrocio tra la progressiva estensione del principio di non discriminazione ed il tentativo di edificazione di una «vita democratica» in ambito europeo: due percorsi che si sono svolti parallelamente⁴.

All'origine, con il Trattato di Maastricht – ma in un processo di reciproca influenza con la giurisprudenza europea – il canone della cittadinanza attrae nel proprio cono di legittimazione diritti di più antica formalizzazione nel corpo dei Trattati, quali il diritto di circolazione e soggiorno negli Stati membri, consentendone un progressivo allontanamento dalla matrice economicistica che ne aveva connotato la genesi e valorizzandone la dimensione di protezione dell'autodeterminazione rispetto alle opzioni di vita dell'individuo e del suo nucleo familiare⁵. Se nella giurisprudenza della Corte del Lussemburgo la cittadinanza europea è stata richiamata in operazioni di estensione del divieto di discriminazione a libertà fondamentali da tutelare in tutti gli Stati dell'Unione, sgretolando la funzione intimamente escludente della cittadinanza nazionale⁶ ed estendendo a cittadini comunitari anche il diritto a prestazioni sociali dovute nei confronti dei cittadini degli Stati⁷, nei Trattati, a partire da Maastricht, essa è prevista nel tentativo di pervenire alla definizione di un'immagine del cittadino europeo non circoscritta alle sue relazioni economiche, anche in funzione di legittimazione politica del potere esercitato dalle istituzioni⁸.

Attraverso uno schema tipico della dialettica tra affermazione giurisprudenziale e formalizzazione normativa del catalogo dei diritti, risulta così codificato uno *status*, all'interno del quale vanno rapidamente acquisendo un rilievo centrale i diritti politici e gli istituti di partecipazione, strumentali alla edi-

ficazione della «vita democratica» e della cittadinanza dell'Unione. Tutti questi diritti – che erano previsti pure dal Trattato costituzionale – sono peraltro contemplati anche dalla Carta dei diritti fondamentali, con formulazioni in gran parte coincidenti a quelle contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione. Si tratta del diritto di circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri⁹; del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni europee e degli enti locali¹⁰; del diritto di tutela diplomatica in uno stato terzo da parte delle rappresentanze diplomatiche di uno stato membro¹¹; del diritto di petizione al Parlamento europeo e di ricorso al Mediatore europeo¹²; del diritto ad una buona amministrazione ed all'accesso ai documenti delle istituzioni¹³.

Un'elencazione che, tuttavia, presa di per sé, semplifica ed impoverisce le direttrici di sviluppo della cittadinanza europea: se analizzata nella prospettiva più ampia del processo di integrazione, la cittadinanza europea si configura, piuttosto, quale meccanismo di apertura ai cittadini europei di «spazi»: territoriali, lavorativi, di tutela giurisdizionale, istituzionali, rappresentativi e partecipativi, di discussione pubblica. Le distanze con la tradizionale accezione ed il ruolo storico svolto dai diritti di cittadinanza nell'esperienza dello stato-nazione non potrebbe essere più netta: la declinazione europea della cittadinanza esercita una pressione innovativa sul nesso tra cittadinanza ed appartenenza alla comunità politica, proprio dei percorsi di definizione dello *status* della cittadinanza nazionale, conferendo, conformemente alla vocazione universalista della Carta¹⁴, rilievo preminente alla libertà individuale di circolazione e di fissazione della propria residenza negli Stati membri¹⁵. Si tratta – è ben vero – di un bagaglio di diritti più povero e meno rassicurante di quello che ha connotato la cittadinanza nazionale nell'esperienza del Novecento: si pensi a come il legame tra cittadinanza e principio di uguaglianza, che aveva rappresentato il nucleo della edificazione della cittadinanza nazionale nel costituzionalismo novecentesco, vada relativizzandosi e slitti nella formula lessicale della «uguale attenzione» nei confronti di tutti i cittadini da parte delle istituzioni dell'Unione. Ma va tenuto conto che la cittadinanza europea opera in uno spazio densamente occupato dalle competenze e dalle legislazioni degli Stati nazionali – cui non a caso non pretende di sostituirsi –, da considerare piuttosto come «un modello aperto a politiche della cittadinanza ... ed un percorso possibile di integrazione sociale e culturale»¹⁶, che andrà valutato anche rispetto al versante, che lo costituisce e lo completa, della cittadinanza sociale, nella progressiva emersione di elementi di un «modello sociale europeo»¹⁷.

2. I successivi artt. 10 ed 11 TUE offrono un'immagine innovativa del modello di democrazia europea. Le formule ivi contenute, specialmente

quella che afferma la «diretta rappresentatività dei cittadini dell'Unione nel Parlamento europeo», sono state fatte oggetto di numerose critiche, il cui fondamento è evidente a chiunque riconosca il peso politico che il Parlamento europeo ha rivestito fino ad oggi, nonché la sua «distanza» dal corpo elettorale. E tuttavia, nella struttura di questi articoli bisogna leggere anzitutto un'opzione verso la ridefinizione del modello di democrazia rappresentativa come sviluppatosi nell'esperienza del costituzionalismo otto-novecentesco: vi si prospetta, infatti, una pluralizzazione delle sedi della rappresentanza politica (Parlamento europeo, Parlamenti nazionali, Governi, e stupisce semmai la mancata menzione del Comitato delle Regioni), nessuna delle quali titolata a rivendicare un monopolio di legittimazione politica, bensì chiamate a cooperare tra loro in un panorama di procedimenti a geometria variabile¹⁸.

In questo contesto di ridefinizione in senso pluralistico delle forme della democrazia rappresentativa, trova posto anche un nuovo strumento di democrazia diretta, già previsto nel Trattato costituzionale¹⁹: la petizione popolare finalizzata all'adozione di un atto di iniziativa della Commissione, avanzata da almeno un milione di cittadini (art. 11, co. 4, TUE), che si aggiunge alla petizione generica al Parlamento europeo di cui all'art. 227 TFUE. L'art. 24 TFUE rinvia ad un apposito regolamento la definizione delle modalità procedurali attraverso cui debba essere presentata l'iniziativa popolare²⁰. Ai fini della emanazione di questo regolamento, la Commissione, con un apposito Libro verde²¹, ha avviato una consultazione pubblica i cui contenuti, assai vivaci, sono in parte confluiti nella proposta di regolamento presentata al Parlamento ed attualmente sottoposta al suo esame²²: in particolare, l'art. 6, co. 4, del testo proposto dalla Commissione prevede la possibilità di procedere alla raccolta delle sottoscrizioni dei cittadini anche mediante adesioni *online* garantite, e vincola la Commissione ad assumere un avviso sull'iniziativa popolare entro quattro mesi dalla sua presentazione (art. 11, co. 4).

Il modello di democrazia in ambito europeo non si esaurisce nelle forme della democrazia rappresentativa e nella previsione di una forma embrionale di democrazia diretta. Dalla scomposizione delle sedi della rappresentanza discende un cospicuo movimento verso la «trasparenza» e la «prossimità», nuovi paradigmi del politico che aggiornano quello, caro all'esperienza del costituzionalismo novecentesco, della partecipazione. Il principio di trasparenza, in particolare, tende ad estendersi dalla sola area dell'accesso ai documenti amministrativi per acquisire un valore più generale di pubblicità e di comunicazione tra istituzioni e società civile²³, in linea con un processo di elevazione della stessa a principio generale dell'azione dei pubblici poteri, in corso anche negli stati nazionali.

Tentando di seguire gli svolgimenti della trasparenza a cavallo dei due Trattati, si muove dall'art. 15 TFUE, che afferma: «Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile», da cui peraltro discende il principio di pubblicità delle sedute anche del Consiglio nell'ambito dei procedimenti legislativi; e si passa al TUE, in cui l'enfasi è conferita alle «decisioni prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini» (art. 10, co. 3, TUE); alla «conoscenza ed allo scambio pubblico delle opinioni dei cittadini e delle associazioni rappresentative» (art. 11, co. 1, TUE), tra le quali sono esplicitamente menzionati i partiti politici, che «formano la coscienza europea» (art. 10, co. 4, TUE); al «dialogo aperto, trasparente e regolare che le istituzioni mantengono con le associazioni rappresentative e la società civile» (art. 11, co. 2, TUE); alle «ampie consultazioni delle parti interessate» (art. 11, co. 3, TUE).

Se da un lato, dunque, i Trattati riformati rafforzano gli strumenti di partecipazione del Parlamento europeo alle deliberazioni dell'Unione e la sua capacità di controllo politico sulla Commissione, e procedono verso la definizione di uno statuto dei partiti politici europei nel tentativo di configurare una dialettica politica più strutturata²⁴, dall'altro essi tentano di ancorare la legittimazione delle istituzioni europee e del diritto da queste prodotto alla emersione di una sfera pubblica comunicativa che sappia interloquire senza filtri con istituzioni “porose” alle istanze provenienti dalla società civile. Si è cercato così di elevare a metodo tipico dell'azione delle istituzioni europee quel coordinamento con la società civile che era stato già sperimentato, in merito alla politica sociale, sulla base dell'*open method of coordination*²⁵, recepito dalla Commissione nel Libro bianco sulla *Governance* del luglio del 2001, e poi applicato più diffusamente dalle due Convenzioni²⁶, tentando, sì, di razionalizzare e legittimare il fenomeno del *lobbying* in ambiente comunitario, ma anche di sanare il *deficit* democratico delle istituzioni europee e la loro asserita “distanza” dai cittadini attraverso strategie alternative alla riproduzione delle forme tipiche della rappresentanza e della partecipazione politica come verificatesi nelle esperienze del Novecento, in grado di convogliare il dissenso e le prospettive critiche emergenti nella società civile in una rete comunicativa pensata come «nuovo spazio pubblico post-statale» di produzione democratica²⁷.

Con riferimento a queste modalità di interrelazione tra istituzioni ed organizzazioni sociali, è stato affermato che «lo sviluppo del fenomeno partecipativo nel contesto istituzionale europeo nella realtà finisce a volte per evidenziare tendenze involutive di stampo tecnico-burocratico, più che di reale partecipazione democratica»²⁸, e che esso si riduca, in realtà, ad «opaca

mistura di *governance*, *comitologia* e concertazione sociale»²⁹. Sono critiche fondate, che prendono le mosse dalla considerazione dello stato attuale dell'arte. E tuttavia, le innovazioni introdotte in questo settore rappresentano altrettanti mutamenti di paradigma cui è affidata l'ambizione della edificazione di una «vita democratica» in ambito europeo e meritano di essere valutati per gli scenari che proiettano sul futuro e le strategie di integrazione politica che lasciano presupporre. Anche le proclamazioni della partecipazione democratica e del ruolo dei partiti politici nelle Costituzioni del Novecento, d'altronde, si sono attestate su di un livello di astrattezza e di enfaticità, rispondendo alle visioni di democrazia perseguite nelle Assemblee costituenti e ad una realtà sociale talora ancora da plasmare; mentre è stata l'esperienza costituzionale che ha conferito loro concretezza e vitalità in determinate stagioni, così come, in altre, ha fatto registrare recessioni di qualità democratica e di partecipazione politica. E d'altronde, i modelli partecipativi codificati nelle norme sulla cittadinanza europea rispondono a processi di sviluppo delle forme della democrazia partecipativa che vanno diffondendosi a tutti i livelli in diverse esperienze costituzionali³⁰.

Una lettura in chiave unitaria delle norme sulla cittadinanza e sul principio democratico permette dunque di evidenziare la comune strategia, accolta nei Trattati, di pluralizzazione dei canali di legittimazione delle istituzioni: i processi di legittimazione incentrati sulla diffusione di diritti di cittadinanza e partecipazione non pretendono di sostituirsi alle risorse proprie delle più radicate tradizioni democratiche nazionali, ma vi si sovrappongono, instaurando modelli concorrenziali e disponibili di diversi processi rappresentativi³¹.

3. In questo contesto fortemente innovativo di ridislocazione dei processi dialettici tra cittadini, istituzioni nazionali ed Unione, si inquadra anche la definizione del ruolo dei Parlamenti nazionali, che «contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione» (art. 12 TFUE) attraverso procedure e strumenti previsti in diverse disposizioni del TFUE. Tra questi, uno strumento che potrà assumere un significativo ruolo nel rafforzamento dell'influenza dei Parlamenti nazionali e, parallelamente, nella strutturazione di una sfera pubblica comunicativa europea, è rappresentato dal meccanismo di vigilanza sul rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, introdotto dai Trattati e disciplinato nel dettaglio dai Protocolli sui Parlamenti nazionali e sull'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Come è noto, la previsione della sussidiarietà comunitaria, introdotta col Trattato di Maastricht, significò la ricerca di un canale di legittimazione dell'Unione alternativo tanto alla razionalità tecnica, propria dell'approccio

funzionalista e rispondente ad una stagione superata del processo di integrazione, quanto alle risorse della parlamentarizzazione, il cui avanzamento era da più parti osteggiato. Ma rappresentò anche la ricerca di un contenimento dell'ampliamento delle competenze dell'Unione, secondo canali alternativi a quelli propri delle esperienze degli stati composti, come si evinceva anche dagli auspici formulati dal BVG nella sentenza *Maastricht*³².

Il Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sui principi di sussidiarietà e proporzionalità, muovendo dalla presa d'atto dell'incapacità del principio di sussidiarietà di contenere l'espansione delle competenze comunitarie, aveva previsto una serie di criteri che avrebbero dovuto consentirne la giustiziabilità, in particolare mediante l'ampliamento del sindacato di proporzionalità della CGCE sugli atti comunitari³³. Si intendeva, con ciò, seguire la rotta tracciata dal legislatore di revisione tedesco nel 1994, il quale aveva riformulato l'art. 72, co. 2, GG ed, in parallelo, le competenze del BVG, proprio per spingere il Tribunale costituzionale a superare la tradizionale dottrina dell'apprezzamento politico del principio di sussidiarietà. I risultati non furono soddisfacenti, registrandosi una reticenza da parte degli organi giurisdizionali europei ad attivare un tale scrutinio in sede di *judicial review*, salvo l'apertura ad un sindacato sull'«errore manifesto»³⁴, tanto più perché ciò avrebbe comportato l'assunzione da parte del giudice comunitario di un ruolo di ostacolo all'espansione delle competenze comunitarie, che la Corte del Lussemburgo non si è mai assunta volentieri.

Pertanto, a partire dai lavori della Convenzione Giscard, si è intrapresa la via, alternativa, della strutturazione di procedimenti preordinati alla garanzia della corretta applicazione del principio di sussidiarietà: già il primo Protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità aveva avviato un tentativo di procedimentalizzazione, tutto interno alle istituzioni comunitarie; nella Convenzione, invece, la presenza dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali ai lavori di redazione del Trattato costituzionale determinò l'opzione per il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nei procedimenti di garanzia del principio di sussidiarietà, il cui uso distorto, d'altronde, lede principalmente le competenze degli organi legislativi. Ma indicazioni in questo senso erano provenute anche dal Comitato delle Regioni, benché il procedimento che ha infine preso forma non preveda un ruolo delle Assemblee legislative regionali, imputando ai soli Parlamenti nazionali di farsi carico della tutela delle loro competenze.

E d'altronde, anche la recente esperienza italiana maturata nei giudizi sul Titolo V dimostra che le prestazioni del principio di sussidiarietà si situano piuttosto nella creazione di strumenti di partecipazione e collaborazione istituzionale che nella definizione di tecniche di giudizio che consen-

tano penetrazioni del giudice delle leggi nelle scelte del legislatore, pur secondo *test* raffinatissimi.

Il procedimento modellato dal Trattato e dai Protocolli prevede una segnalazione di infrazione del principio di sussidiarietà nell'ambito del procedimento legislativo. Il Protocollo sui Parlamenti nazionali prevede in particolare un obbligo di notifica degli atti di iniziativa legislativa ai Parlamenti nazionali ed impone un lasso di tempo di otto settimane tra questa notifica e l'avvio dell'esame da parte dell'organo competente. Ai sensi del Protocollo sull'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nel corso delle 8 settimane che intercorrono tra la notifica dell'atto di iniziativa legislativa e l'avvio dell'esame, i Parlamenti nazionali possono far pervenire una segnalazione di infrazione del principio di sussidiarietà. L'efficacia di questa segnalazione nel procedimento varia in ragione del numero di Parlamenti che abbiano condiviso tale segnalazione: in tutti i casi, se ne tiene conto, ma se la segnalazione proviene da almeno 1/3 dei Parlamenti nazionali, scatta un obbligo di riesame dell'iniziativa, e la necessità di motivare l'eventuale riproposizione dell'atto in merito alla sussistenza dei presupposti in punto di sussidiarietà.

Già dal 2005, peraltro, nonostante lo stallo del Trattato costituzionale, ha preso corpo, su iniziativa della Commissione, una procedura di carattere informale volta ad istituire un dialogo tra Commissione e Parlamenti nazionali, di fatto affine a quella prevista nei Protocolli; una prassi che ha comportato l'arricchimento delle motivazioni degli atti di iniziativa della Commissione, nella possibilità di anticipare il confronto con le potenziali obiezioni che sarebbero altrimenti emerse in una fase più avanzata del procedimento di adozione dell'atto stesso³⁵.

Si tratta di un procedimento la cui funzionalità non è oggi interamente predicibile: esso potrà andare incontro a difficoltà tanto nella macchinosità degli ingranaggi istituzionali che attiva, così come nella carenza di effettiva portata garantista, senza contare il «sovraccarico istituzionale» che comporta sui procedimenti europei³⁶. Ciò nonostante, la partecipazione dei Parlamenti nazionali a tutela del principio di sussidiarietà costituisce senz'altro una delle maggiori novità introdotte dal Trattato.

Reclamata da molto tempo, la partecipazione dei Parlamenti nazionali alle procedure deliberative europee si iscrive al crocevia di diversi indirizzi di riforma delle istituzioni europee: da un lato, persegue senz'altro l'obiettivo, già più volte auspicato, di garantire un maggior controllo delle autorità nazionali sull'assunzione delle decisioni dell'Unione, in particolare vigilando sul rispetto del principio di attribuzione proprio a partire da quegli organi che più direttamente risentono del trasferimento in ambito europeo

di competenze precedentemente esercitate a livello nazionale; dall'altro risponde alla ricerca di percorsi di legittimazione del diritto prodotto dall'Unione e di superamento del *deficit* democratico secondo canali alternativi a quelli, più noti, consistenti nella parlamentarizzazione degli assetti istituzionali.

Sono, forse, queste le implicazioni più interessanti dello strumento istituzionale elaborato dal Trattato costituzionale e poi ripreso a Lisbona: è stato esattamente osservato come il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, pur comportando un aggravio alle procedure decisionali europee, abbia risposto all'esigenza di ampliamento della sfera di legittimazione del diritto dell'Unione, permettendo di acquisire un «consenso preventivo» ed un coinvolgimento nella produzione normativa dell'Unione, da cui ci si attende un più ampio tasso di democratizzazione³⁷. In questa prospettiva, l'art. 12 TUE, di nuovo conio rispetto al Trattato costituzionale, con la sua rassegna delle funzioni che i Parlamenti nazionali svolgono nell'ambito dell'attività dell'Unione, rende testimonianza di una ricerca di legittimazione democratica che l'Unione va perseguendo attraverso le risorse della procedimentalizzazione e del dialogo tra arene rappresentative³⁸.

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel procedimento di adozione degli atti normativi dell'Unione, con un ruolo di sorveglianza circa il rispetto del principio di sussidiarietà, impedirà una critica “a posteriori” da parte delle forze politiche nazionali sulle decisioni raggiunte in sede europea, resa fino ad oggi possibile dalla postulata “estraneità” dei luoghi decisionali dell'Unione; imporrà dunque una loro maggiore condivisione a livello nazionale, ed una responsabilizzazione dei soggetti politici nazionali rispetto al diritto prodotto dall'Unione; e soprattutto consentirà di attrarre nella sfera pubblica politica nazionale le questioni dibattute nei procedimenti decisionali a livello europeo, che saranno sottoposte ad analisi e discussione nel momento della loro maturazione, come sino ad ora è avvenuto solo in casi rarissimi (si pensi alla direttiva *Bolkenstein*).

Si è trattato, insomma, di una scelta intelligente e pragmatica volta al contenimento del *deficit* democratico, costruita esaltando le risorse del «procedimento comunicativo» nella strutturazione di una sfera pubblica europea non autonoma ed isolata, od antagonista, rispetto a quella politica nazionale, ma integrata con essa. È infatti predicibile che le forze politiche nazionali useranno dello strumento del *warning* non tanto in chiave di stretta protezione del principio di sussidiarietà, ma come veicolo per esercitare poteri di veto nel merito dei singoli provvedimenti, anche in carenza di presupposti giuridici effettivi. Sembra con ciò perseguirsi un doppio canale di legittimazione: al fianco dello sviluppo degli strumenti di democrazia rappresentati-

va e di democrazia partecipativa, si attiva una strategia alternativa di legittimazione democratica dell'Unione, più rassicurante per gli stati nazionali e le identità, parziali ma radicate, che in essi si dispiegano, che conferisce ai soggetti politici organizzati all'interno degli stati membri significativi poteri di veto i quali, proprio nella loro attivazione, finiranno per fornire prestazioni sì di blocco o ostruzione del processo decisionale³⁹, ma allo stesso tempo di sviluppo ed ampliamento dello spazio comunicativo europeo⁴⁰.

Si collocano qui, a ben vedere, le risorse del processo di costituzionalizzazione dell'Unione, nella capacità di definizione di «luoghi pubblici comunicativi» che impongano lo spazio europeo come nuova dimensione di scenari politici ed arene democratiche⁴¹.

Abstract

This essay illustrates the novelties introduced by the Treaty of Lisbon with regard to European citizenship. The latter comprises, first of all, a number of rights that have been affirmed over time characterised by the aim of providing a wider range of options to EU citizens. Following the Constitutional Treaty, however, citizenship has been enriched by instruments of participation and representation that affect the traditional sphere of political rights and allow for a porous dialogue between civil society and European institutions. This is done on the basis of a model that is still under development and that has the arduous task of overcoming the democratic deficit. In this perspective, particular importance is given to the procedures with which Parliaments relate to one another and, especially, the pre-alert mechanism in the case of violation of the principle of subsidiarity, which will allow for more profound political debate with regard to matters decided at European level.

Il saggio illustra le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona sulla conformazione giuridica della cittadinanza europea. Essa risulta composta, in primo luogo, da un bagaglio di diritti che sono venuti stratificandosi nel tempo, accomunati da un intento di apertura e diffusione delle opzioni di vita dei cittadini comunitari. Ma si viene arricchendo, specie dopo le innovazioni introdotte a partire dal Trattato costituzionale, di strumenti partecipativi e di rappresentanza che incidono sulla sfera tradizionale dei diritti politici e che consentono un dialogo poroso tra società civile e istituzioni europee, secondo un modello ancora in divenire cui viene affidato l'impegnativo compito di superare il *deficit* democratico. Un'importanza particolare viene conferita, in questa prospettiva, alle procedure di raccordo tra i Parlamenti, e specialmente al nuovo meccanismo di allarme sulla violazione del principio di sussidiarietà, che potrà consentire un arricchimento del confronto politico sui temi oggetto di deliberazione europea.

Note

¹ P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Roma, 2010.

² Posizioni sviluppate sulla scia di D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in P.P. PORTINAIO-J. LUTHER-G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, pp. 339 e ss. Un quadro teorico in A. Anzon, *La costituzione europea come problema*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, pp. 629 e ss. e S. DELLA VALLE, *Una Costituzione senza popolo?*, Milano, 2002, nonché, ora, in A. D'Atena, *Una Costituzione senza Costituzione per l'Europa*, in *Dir. soc.*, 2/2009, pp. 191 e ss.

³ V. COSTANTINESCO, *La cittadinanza dell'Unione: una "vera" cittadinanza?*, in L.S. Rosi (a cura di), *Il progetto d Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 225; M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 107.

⁴ Sulle vicende che hanno portato all'inserimento nel corpo dei Trattati delle norme sulla cittadinanza, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, pp. 9 e ss., M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, VII, Roma, 1995, pp. 1 e ss.

⁵ A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione*, Milano, 2010, p. 441.

⁶ S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 1999, La Costituzione europea*, Padova, 2000, spec. pp. 450 e ss., nonché, di recente, F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Milano, 2007, p. 186.

⁷ A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 444.

⁸ F. CERRONE, *La cittadinanza europea e la Carta dei diritti*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, 2003, p. 83.

⁹ Art. 21 TFUE, art. 45 CDFUE.

¹⁰ Art. 22 TFUE, artt. 39 e 40 CDFUE.

¹¹ Art. 23 TFUE, art. 46 CDFUE.

¹² Art. 24 TFUE, artt. 43 e 44 CDFUE.

¹³ Art. 15 TFUE, artt. 41 e 42 CDFUE.

Si vedano ora i commenti contenuti nel volume *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Casi e materiali*, a cura di G. BISOGNI-G. BRONZINI-V. PICCONE, Taranto, 2009.

¹⁴ F. CERRONE, *La cittadinanza europea fra costituzione ed immaginario sociale*, in *Riv. cr. dir. priv.*, p. 482.

¹⁵ G. BASCHERINI, *Europa, cittadinanza, immigrazione*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, p. 769; M. CARTABIA, *Cittadinanza*, cit., p. 7. Si veda pure, in questo senso, la recentissima sent. C. Cost. n. 227 del 2010, in cui la cittadinanza europea è richiamata per estendere a cittadini europei regolarmente residenti garanzie riconosciute ai soli cittadini italiani.

¹⁶ J. Luther, *La cittadinanza europea: un nuovo modello di integrazione sociale e culturale?*, in Id., *Europa costituenda*, Torino, 2007, p. 210. E d'altronde, a partire dal 2004, si dà vita ad un «programma d'azione per la creazione di una cittadinanza europea», cui fanno capo una serie di interventi promozionali volti a consolidare un abbozzo di sfera pubblica europea (J. LUTHER, *La cittadinanza europea*, cit., pp. 205 e ss.).

¹⁷ Così E. BALIBAR, *Noi cittadini d'Europa*, (2001), Roma, 2004, pp. 203-6.

¹⁸ P. RIDOLA, *Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della «democrazia federalistica»*, in *Dai parlamenti*

in *Europa ai Parlamenti d'Europa*, a cura di R. ORRÙ, L.G. SCIANNELLA, A. CIAMMARICONI, Napoli, 2008, p. 133, parla di una «legittimazione concorrente del Parlamento europeo e del circuito che collega gli esecutivi presenti nelle istituzioni dell'Unione con i rispettivi Parlamenti».

¹⁹ Definito «embrionale» da C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risorse del Trattato di Lisbona*, in *Rass. Parl.*, 4/2008, p. 931.

²⁰ Cfr. D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2009, spec. pp. 596 e ss.

²¹ COM(2009) 622.

²² COM(2010) 119 finale.

²³ C. PINELLI, *Il deficit democratico*, cit., pp. 928-9.

²⁴ Uno statuto che, attualmente, è ancora in larga parte assente, benché il Regolamento n. 2004 del 4 novembre 2003 abbia ora introdotto una disciplina del finanziamento dei partiti politici europei, promuovendo fenomeni di regolamentazione interna e trasparenza contabile. Sul punto, V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in ID., *Partiti, maggioranza opposizione*, Napoli 2007, pp. 27 e ss.

²⁵ G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., p. 111, nonché G. MARTINICO, *L'impatto del metodo aperto di coordinamento sulla «forma di Unione»*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2009, pp. 625 e ss.

²⁶ C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, Bologna, 2002, pp. 211 e ss.; E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA-M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, pp. 51-2.

²⁷ G. ALLEGRI, *Nuovi movimenti sociali e la deconstruzione della "new governance": frammenti di teorie costituzionali postmoderne nel rompicapo europeo*, in *European Journal of Legal Studies*, 1/2008, pp. 4-5, in eJls.eu.

²⁸ E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, cit., p. 63. Il fenomeno è ben noto agli studiosi delle istituzioni europee (si veda, almeno, T.R. BURNS-S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, pp. 419 e ss.).

²⁹ G. ALLEGRI, *Le autonomie territoriali e la democrazia partecipativa*, in F. PETRANGELI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa?*, Roma, 2004, p. 106.

³⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive" (Firenze, 2-3 aprile 2009), ora in *astrid-online.it*;

³¹ Così P. RIDOLA, *Brevi note*, cit., p. 135.

³² Cfr. BVerfGE, 89, 155 (trad. it. a cura di A. Anzon e J. Lüther in *Giur. cost.*, 1994, pp. 677 e ss.).

³³ A. MOSCARINI, *Il principio di sussidiarietà*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, pp. 193-4; G. SCACCIA, *Il principio di proporzionalità*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, II, cit., pp. 225 e ss.

³⁴ A. MOSCARINI, *Il principio di sussidiarietà*, cit., p. 192.

³⁵ L. GIANNITI-R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., pp. 165 e ss. Sulle difficoltà riscontrate da questa procedura nei primi anni di attuazione, C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1/2010, pp. 9 e ss.

³⁶ Su cui, A. MANZELLA, *Un trattato necessitato*, in F. BASSANINI-G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, cit., pp. 431 e ss.

³⁷ C. PINELLI, *Il deficit democratico*, cit., p. 927.

³⁸ L. GIANNITI-R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei Parlamenti*, cit., p. 162.

³⁹ A. MANZELLA, *Un trattato necessitato*, cit., pp. 443-5. *Contra* L. GIANNITI, *Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea*, in *astrid-online.it*, p. 5.

⁴⁰ Sulle «virtualità oppositive» insite nella diffusione di poteri di veto nel processo di integrazione europea, F. CERRONE, *La cittadinanza europea*, cit., pp. 495-6.

⁴¹ Secondo la prospettiva tracciata da J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Milano, 2000, pp. 87-89.

Rubbettino