

Rivista N°: 1/2015  
DATA PUBBLICAZIONE: 06/02/2015

AUTORE: Renato Ibrido\*

## OLTRE LE “FORME DI GOVERNO”. APPUNTI IN TEMA DI “ASSETTI DI ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE” DELL’UNIONE EUROPEA\*\*

*1. L’annosa querelle della applicabilità delle categorie costituzionalistiche nello studio del processo di integrazione europea. – 2. L’irriducibilità dell’assetto istituzionale della U.E. al modello della “forma di governo parlamentare” e, a maggior ragione, a quello di “separation of power system”. – 3. Il concetto di “forma di governo” come caso paradigmatico di “path dependency” ed il prisma degli “assetti di organizzazione costituzionale”. – 4. Ragionamento per paradigmi, comparazione e grado di formalizzazione delle regole di organizzazione costituzionale. – 5. La compenetrazione osmotica fra gli assetti di organizzazione costituzionale della U.E. e quelli degli stati membri. – 6. La U.E. come paradigma delle dinamiche di parlamentarizzazione dei contesti post-nazionali: un sistema parlamentare euro-nazionale a configurazione complessa?. – 7. L’Unione europea come assetto di organizzazione costituzionale fondato sull’elemento collaborativo. – 8. “Multilivel constitutionalism” e “constitutional pluralism”: approcci alternativi o complementari? Il problema dei concetti nell’Unione europea*

### 1. L’annosa querelle della applicabilità delle categorie costituzionalistiche nello studio del processo di integrazione europea

L’interrogativo se i concetti e le categorie realizzatesi storicamente all’interno di modelli di unità statale sovrana possano fungere da chiavi di lettura del processo di integrazione europea costituisce un nodo aperto.

A ben riflettere, d’altronde, il tema della “convivenza forzata” fra logica internazionalistica e logica costituzionalistica ha radici antiche, incontrando un importante precedente nella vicenda dei c.d. “federalismi per aggregazione”. Basti pensare che già nel 1916 Rudolf

---

\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso l’Università degli Studi LUISS-Guido Carli.  
— [renatoibrido@gmail.com](mailto:renatoibrido@gmail.com)

\*\* Una versione sintetica del contributo, più stringata e senza note a piè di pagina, è stata presentata il 26 novembre 2014 presso l’Università ICADE di Madrid in occasione della II edizione della *call for paper* organizzata dal Seminario Italo-spagnolo di studi costituzionali (“*Desafios del constitucionalismo ante la integración Europea*”).

Smend, rilevando la somiglianza del preambolo della Costituzione del *Reich* guglielmimo del 1871 con quello di un trattato internazionale, ne lamentava l'inconferenza rispetto ai canoni stilistici di una costituzione statale<sup>1</sup>.

In ogni caso, volendo ricordare alla rinfusa, e senza pretesa di completezza, alcune delle principali incertezze in relazione alla riconducibilità all'Unione europea di schemi legati all'apparato dogmatico del diritto pubblico dello stato nazione possono segnalarsi i seguenti problemi. Innanzitutto ha destato perplessità la scelta del Tribunale costituzionale federale tedesco di ricorrere alla tradizionale dicotomia *Staatenverbund/Bundesstaat* al fine di descrivere la natura del legame fra stati membri e U.E.<sup>2</sup>. In effetti, come è stato ampiamente evidenziato dalla dottrina politologica, l'incrocio fra i fenomeni di *federalizing process* che hanno investito gli ordinamenti federali e le tendenze centrifughe sviluppatesi negli stati regionali renderebbe quanto meno inattuale la tradizionale dicotomia "costituzionalistica" fra stati unitari e stati composti (e dunque, a maggior ragione, del sottotipo dello stato federale)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> R. SMEND, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, in *Festgabe für Otto Mayer: zum siebzigsten geburtstag dargebracht von Freunden, Verehrern und Schülern*, 29. marz 1916, Tübingen, Mohr, 1916, 245 ss. cit. da S. MANGIAMELLI, *La forma di governo europea*, in G. GUZZETTA (cur.), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, 67 ss. e spec. 71.

<sup>2</sup> Riprendendo posizioni già sviluppate con la sentenza sul Trattato di *Maastricht*, il *Bundesverfassungsgericht*, con la *Lissabon-Urteil* ha negato che la U.E. possa qualificarsi come una federazione di stati (*Bundesstaat*), trattandosi piuttosto di uno *Staatenverbund*, vale a dire una associazione o una unione di stati, i quali rimangono peraltro pienamente sovrani e "signori dei Trattati" (*Herren der Verträge*). La decisione del 30 giugno 2009 ha suscitato, come prevedibile, vivaci contrapposizioni in dottrina: secondo P. HÄBERLE – F. BALAGUER CALLEJÓN, *La regresiva "Sentencia Lisboa" como "Maastricht-II" anquilosada*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 12, 2009, 397 ss. si tratterebbe di una sentenza "retrospettiva", ancorata ad una concezione obsoleta dello stato e della sovranità. Più sfumato è invece il giudizio di P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 199 ss. e spec. 207 ss. secondo il quale i profili cooperativi e le potenzialità di integrazione occupano un ruolo centrale nell'impianto della sentenza sul Trattato di Lisbona. In argomento, cfr. altresì C. PINELLI, *Forzature e silenzi del Tribunale Costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2009, 5153 ss.; G. FERRARA, *In difesa della sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona*, in *Diritti lavoro mercati*, 2009, 625 ss.; A. ANZON, *I tribunali costituzionali e l'integrazione europea: da Maastricht a Lisbona*, in *Diritto e società*, 1, 2010, 1 ss.; A. CANTARO, *Democracia e identidad constitucional después de la Lissabon Urteil. La integración protegida*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 13, 2010, 121 ss.

<sup>3</sup> Tra i comparatisti, la tesi è ripresa in particolare da P. CARROZZA, *I rapporti fra centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*<sup>1</sup>, Roma-Bari, Laterza, 2009, 763 ss., secondo il quale l'applicazione della formula del *federalizing process* all'Unione europea consente di aggirare la questione circa la sua natura di organizzazione sovranazionale di tipo pattizio oppure di confederazione o federazione di stati. Sui fenomeni di *federalizing process* d'obbligo è il riferimento a C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, London, Pall Mall, 1968. Sulla applicazione di tale categoria alla U.E., cfr. inoltre B. CARAVITA, *Trasformazioni del federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012, spec. 137 ss. Sulle caratteristiche morfologiche dello stato federale, nella copiosa letteratura, cfr. almeno G. LUCATELLO, *Stato federale*, in *Noviss. Dig. it.*, XVIII, 1971, 334 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*<sup>6</sup>, Torino, Giappichelli, 2013, spec. 3 ss. Per la sottolineatura di come il retaggio delle esperienze federali nel processo di integrazione vada molto al di là della migrazione meccanica di istituti tipici di esse, ma trovi fondamento in una comune matrice pluralistica, cfr. P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L'Unione europea verso una res publica federalista*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 417 ss., secondo il quale il processo di integrazione avrebbe abbracciato la prospettiva di una

In secondo luogo, è dubbio che ai Trattati, per ragioni che sono forse anche più profonde rispetto all'argomento della loro forma di accordi internazionali, possa essere riconosciuto lo *status* di "carta costituzionale", secondo l'interpretazione per alcuni aspetti accolta dalla Corte di giustizia<sup>4</sup>. Le recenti "rivincite" conseguite dalle forme di cooperazione regolate da norme di diritto internazionale<sup>5</sup>, quali ad esempio il *Fiscal Compact*, se non addirittura dal diritto societario inglese, come nel caso dello *European Financial Stability Facility*<sup>6</sup>, sembrerebbero anzi invitare ad una certa prudenza rispetto ad una agiografica assimilazione dei Trattati a dei documenti costituzionali in senso stretto<sup>7</sup>.

---

"*res publica* federalista" irriducibile entro lo schema dello stato federale. Per la dimostrazione della maggiore ampiezza del principio federativo rispetto alle esperienze dello stato federale, il quale ne avrebbe rappresentato soltanto una delle sue manifestazioni, cfr. D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987, tr. it.: *Idee e forme del federalismo* (1987), Milano, Edizioni di Comunità, 1995.

<sup>4</sup> Mi riferisco al parere 1/1991 del 14 dicembre 1991 sulla creazione dello spazio economico europeo, con il quale la Corte di giustizia ha chiarito che il Trattato C.E.E., benché adottato nelle forme di un accordo internazionale, deve essere considerato come la «carta costituzionale di una comunità di diritto». Si osservi che nello stesso anno in cui la Corte di giustizia adottava questa decisione, J. WEILER, *The Transformation of Europe*, in *Yale L.J.*, 8, 1991, 2403 ss. inaugurava la c.d. "*transformation thesis*", secondo la quale le Comunità avevano già intrapreso la strada di una trasformazione in un ordinamento costituzionale. Il gruppo dei sostenitori della *constitutionalization/transformation thesis* non costituisce un blocco omogeneo: come ha evidenziato E.M. BRAND, *Formalising European constitutionalism*, in K. INGLIS – A. OTT (cur.), *The constitution for Europe and an Enlarging Union: Unity in diversity?*, Groningen, Europa Law Publishing, 2005, 3 ss. e spec. 13-15, tale filone si suddivide fra coloro secondo i quali una formalizzazione della costituzione europea "*will do to much*" (Weiler) e quanti all'opposto ritengono che essa "*will do little*" (Ward). Sul problema dei processi di scrittura delle regole costituzionali della U.E., cfr. almeno C. PINELLI, *Il momento della scrittura: contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2002; A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Diritto e società*, 2, 2009, 191 ss.

<sup>5</sup> Sulle quali, cfr. C. FASONE, *Il Parlamento europeo nell'Unione asimmetrica*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014, 51 ss. e spec. 66 ss.

<sup>6</sup> Il Fondo europeo di stabilità finanziaria è una *société anonyme* con sede in Lussemburgo e regolata dal diritto inglese (art. 16, par. 1 dell'*E.F.S.F. Framework Agreement*), la quale è stata istituita a seguito di una decisione dell'Eurogruppo del 10 maggio 2010 con la finalità di realizzare le operazioni di "salvataggio" finanziario dei paesi insolventi all'interno dell'Eurozona. Si osservi che il testo dell'*Agreement* sottoscritto da diciassette stati membri nonché dalla medesima società lussemburghese non è disponibile in lingue diverse dall'inglese, in palese violazione del principio del plurilinguismo dell'Unione. Dal 1° luglio 2013, il Fondo non può più erogare ulteriori prestiti, rimanendo in attività esclusivamente per gli aiuti già accordati, mentre le nuove operazioni di supporto finanziario sono state affidate al Meccanismo europeo di stabilità (M.E.S.).

<sup>7</sup> Maggiore, semmai, è il "tono" costituzionale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale si occupa della materia "costituzionale" per eccellenza, ossia la protezione dei diritti. Evidenti, sotto questo profilo, sono infatti i punti di contatto fra la Carta di Nizza e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, definita dalla Corte EDU come «strumento costituzionale di un ordine pubblico europeo» (decisione *Loizidou c. Turchia* del 23 marzo 1995). Sulla natura materialmente costituzionale della CEDU, cfr. J. GARCÍA ROCA, *La interpretación constitucional de una declaración internacional, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y bases para una globalización de los derechos*, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 6, 2005, 37 ss.; ID., *El Preámbulo contexto hermenéutico del Convenio: un instrumento constitucional del orden público europeo*, in J. GARCÍA ROCA – P. SANTOLAYA (cur.), *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*<sup>2</sup>, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, 25 ss.; J. GARCÍA ROCA, *El diálogo entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los tribunales constitucionales en la construcción de un orden público europeo*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 2012, 183 ss.

Più in generale, non è chiaro se, nel confronto fra i concetti derivanti dal bagaglio di esperienza organizzativa degli stati membri (principio democratico, giustizia costituzionale, rappresentanza, indirizzo politico, separazione dei poteri, partiti politici, opposizione, funzione di controllo, *etc.*) e le corrispondenti e omonime categorie utilizzate per spiegare le dinamiche del processo di integrazione debba essere accentuato il profilo di identità o piuttosto quello di differenza.

Da un lato, la tendenza a proiettare meccanicamente determinati concetti fuori dal loro campo naturale di applicazione comporta il rischio di sottovalutare le specificità di scopo, di funzionamento e di architettura istituzionale dell'Unione europea<sup>8</sup>. Inoltre, in una realtà ancora in rapido mutamento appare quanto meno problematica la scelta di «irrigidire i risultati raggiunti, costruendo un edificio concettuale che si regga più sulla coerenza apparente di alcune enunciazioni che sulle fondamenta delle linee portanti dello sviluppo del processo di integrazione»<sup>9</sup>. Dinanzi alla inadeguatezza – storica prima che dogmatica – delle categorie della *Staatslehre*, appare dunque ingenuo pretendere di sottoporre il processo di integrazione ad un *test* condotto secondo le categorie interne del sistema Westfalia: le «grandi partiture» di questo «poderoso armamentario concettuale rischiano» infatti «di ridursi ad un letto di Procuste» qualora maneggiate «secondo criteri astratti e a-storici»<sup>10</sup>.

Dall'altro lato, peraltro, l'impiego di concetti derivati dall'archetipo della statualità sembra trovare giustificazione nell'influenza esercitata da alcune soluzioni già sperimentate nella cornice delle costituzioni del federalismo: il primato del diritto dell'Unione, il principio di leale collaborazione, i criteri di allocazione delle competenze fra U.E. e stati membri, *etc.* Di questo legame è possibile trovare traccia nel graduale processo di emancipazione dei Trattati da un lessico di matrice rigorosamente internazionalistica e nel corrispondente consolidamento nel diritto primario di alcuni concetti tipici della tradizione delle istituzioni costituzionali della statualità<sup>11</sup>.

Ma anche al di là delle singole categorie “costituzionalistiche” recepite dai Trattati, sembra che almeno due clausole “trasversali” abbiano posto l'accento sulla rilevanza giuridica per il diritto dell'Unione europea di un nucleo duro di concetti di diritto costituzionale. Mi riferisco, naturalmente, alla categoria delle tradizioni costituzionali comuni (art. 6, par. 2

---

<sup>8</sup> In questo senso, cfr. L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 1996, 1031, secondo il quale l'U.E. «non rientra in nessun modello concettuale precostituito, bensì delinea da sé i propri schemi, che vanno giudicati in vista della loro intrinseca efficienza e non già per la loro rispondenza ad alcun figurino giuridico o politologico».

<sup>9</sup> Lo rileva A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminazione e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea. Atti del XIV Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Perugia, 7-8-9 ottobre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, 73 ss. e spec. 78-79 e 112-113.

<sup>10</sup> Così P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e “integrazione” costituzionale in Europa*, cit., 203.

<sup>11</sup> Su questa tendenza, cfr., fra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Norme e idee*, Roma, Istituto della Enciclopedia Treccani, 2009, 319 ss.

T.U.E.<sup>12</sup>) e a quella di protezione delle “identità costituzionali” degli stati membri (art. 4, par. 2 T.U.E.<sup>13</sup>).

Alla luce di queste premesse, la scelta di subordinare l’impiego nel contesto U.E. di determinate categorie di derivazione statale alla preventiva verifica della sufficiente convergenza (o quanto meno della non eccessiva divergenza) delle opzioni organizzative accolte dall’Unione europea rispetto a quelle sperimentate dallo stato nazionale si espone all’obiezione di elevare lo stato a parametro di riferimento quasi esclusivo nella comprensione del processo di integrazione. Senonché, anche al netto di qualsiasi considerazione sulla specificità della parabola dell’Unione europea rispetto a quella degli stati nazionali, la lettura dei processi di integrazione attraverso il prisma della statualità conduce a cristallizzare ed irrigidire un apparato concettuale che da tempo ha dimostrato di non saper reggere il passo di trasformazioni “endogene” già in atto all’interno degli stati stessi per cause che prescindono dalle dinamiche europee.

Da queste considerazioni discende la premessa metodologica sulla quale si articola il presente contributo. Secondo la tesi che si intende sostenere, non necessariamente è l’assetto istituzionale della U.E. a dover essere ripensato sulla base delle “vecchie” categorie costituzionalistiche di origine statale, ma semmai è l’apparato concettuale degli stati membri ad incontrare nel processo di integrazione uno straordinario e decisivo fattore di attualizzazione. In fondo, non potrebbe essere diversamente dal momento che, come ha evidenziato Andrea Manzella, è lo stesso concetto di diritto costituzionale ad aver subito un mutamento a seguito dei processi di sovra-statualità. Mentre per gli esponenti dell’orlandismo il diritto costituzionale non costituiva altro che la «prima armatura» ed i «muri maestri» del diritto dello stato<sup>14</sup> – in altre parole, disciplina di situazioni giuridiche racchiuse in un medesimo ordine –

---

<sup>12</sup> Sulla categoria delle tradizioni costituzionali comuni, cfr. P. RIDOLA, *La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e le “tradizioni costituzionali comuni” degli stati membri*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 163 ss.; ID., *Diritti di cittadinanza, il pluralismo e il “tempo” dell’ordine costituzionale europeo. Le “tradizioni costituzionali comuni” e l’identità culturale europea in una prospettiva storica*, ivi, 51; F.J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Derechos fundamentales y “tradiciones constitucionales comunes” en la aplicación del Derecho Europeo*, in M. BARRANCO AVILÉS – Ó. CELADOR ANGÓN – F. VACAS FERNÁNDEZ (cur.), *Perspectivas actuales en la aplicación del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2014, 241 ss.; A. RUGGERI, “Tradizioni costituzionali comuni” e “controlimiti”, *tra teoria delle fonti e teoria dell’interpretazione*, in DPCE, 1, 2003, 102 ss.; L. COZZOLINO, *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza delle Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P. FALZEA – A. SPADARO – L. VENTURA (cur.), *La Corte costituzionale e le Corti d’Europa*, Torino, Giappichelli, 2003, 3 ss.

<sup>13</sup> Sull’art. 4, par. 2 T.U.E. quale fattore di “inclusione”, se non di assorbimento, del diritto costituzionale degli ordinamenti nazionali in un “diritto costituzionale comune”, cfr. A. SCHILLACI, *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, Jovene, 2012, spec. 339-340. In relazione a tale clausola parla di “europeizzazione” dei controlimiti A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. STAIANO (cur.), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2006, 827 ss. In argomento, cfr. inoltre S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel Trattato dell’Unione europea e nella Costituzione europea*, in ID. (cur.), *L’ordinamento europeo. I. I principi dell’Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, 1 ss. e spec. 8-9; F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell’europeizzazione dei controlimiti*, Torino, Giappichelli, 2012.

<sup>14</sup> Così S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*<sup>2</sup>, Milano, Giuffrè, 1947, 3 ss.

il nuovo diritto costituzionale si occupa invece di studiare anche fenomeni di «costituzione senza stato», o più precisamente di studiare le dinamiche processuali attraverso le quali si sviluppano le interconnessioni e le integrazioni interordinamentali<sup>15</sup>.

Se d'altronde si accede all'opinione secondo la quale è l'elaborazione delle categorie giuridiche ad essere strumentale rispetto alla ricostruzione della logica dei processi reali, e all'assunto heideggeriano in base al quale ogni scienza è tale nella misura in cui riesca a mettere continuamente in crisi gli strumenti concettuali che essa stessa ha elaborato<sup>16</sup>, è allora facile intuire, come in effetti già era stato rilevato nell'ambito del dibattito sulla storicità dei concetti giuridici<sup>17</sup>, che i significati da attribuire alle categorie impiegate dai giuristi non sono immutabili, ma al contrario vivono nella storia e non sono comprensibili al di fuori di essa<sup>18</sup>. A maggior ragione, in un frangente storico, quale quello attuale, nel quale gli ordinamenti costituzionali tendono a trascendere lo scenario degli stati come forme tipiche di organizzazione politica, la scelta di arroccarsi nella difesa di elaborazioni dogmatiche maturate in sistemi ordinati da canoni di gerarchia e di esclusività non può che dare corpo ad un senso di impotenza e disorientamento nel giurista che intenda misurarsi con i problemi posti dal processo di integrazione.

L'approccio metodologico proposto in questa sede consente altresì di sfuggire alle obiezioni mosse da alcuni autorevoli internazionalisti circa una presunta tendenza espansionistica o colonizzatrice della dottrina costituzionalistica, alla quale verrebbe così imputato il tentativo di voler fare *tabula rasa* degli approdi delle ricostruzioni svoltesi nella cornice del diritto delle organizzazioni internazionali<sup>19</sup>. In realtà, il processo di integrazione pone lo studioso "europeo", quale che sia il suo originario settore disciplinare, dinanzi alla sfida di ripensare, con sensibilità storica, e al di là di "orticelli" e steccati disciplinari, i grandi concetti che hanno accompagnato il consolidamento dello stato nazionale in Europa<sup>20</sup>. Non si tratta, dunque, di sostituire le categorie degli internazionalisti con quelle dei costituzionalisti, ma sem-

---

<sup>15</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, 35 ss. e spec. 46 ss.

<sup>16</sup> Cfr. M. HEIDEGGER, *Essere e tempo*, Milano, Longanesi, 2006, 23 ss.

<sup>17</sup> Sul quale, nella vasta letteratura, cfr. almeno il volume di N. IRTI (cur.), *La polemica sui concetti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2004, il quale raccoglie alcuni contributi di Jemolo, Pugliatti, Calogero e Cesarini Sforza; R. KOSELLECK, *Storia dei concetti e storia sociale*, in ID., *Futuro passato: per una semantica dei tempi storici*, Genova, Marietti, 91 ss., spec. 102 ss. Sulla distinzione fra la forma di pensiero del "concetto" e quella del "tipo", cfr. E. JÜNGER, *Typus, Name, Gestalt*, Stuttgart, Klett Cotta, 1963; F. VIOLA – G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*<sup>6</sup>, Roma-Bari, Laterza, 2009, 268 ss.

<sup>18</sup> Cfr. A. CERVATI, *A proposito del diritto costituzionale in una prospettiva storica e comparativa*, in ID., *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 1 ss. e spec. 2-3 secondo il quale l'approccio dinamico nella definizione delle categorie concettuali non intende negare l'importanza della logica giuridica e quella «della connessione reciproca tra le varie categorie giuridiche e tra i singoli istituti, ma non accetta neppure la prospettiva secondo cui la logica del diritto si svolgerebbe ad un livello di coerenza interna talmente rigorosa ed invincibile da porla al riparo da ogni critica dall'esterno dello stesso sistema».

<sup>19</sup> La difesa della lettura "internazionalista" delle categorie del diritto dell'Unione europea è sviluppata, fra gli altri, da B. CONFORTI, *La dottrina di diritto comunitario: questa sconosciuta*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2004, 1-4 e A. TIZZANO, *Postilla: i "neocoms" e la "scoperta" del diritto comunitario*, ivi, 4-6.

<sup>20</sup> In questo senso, cfr. P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 323 ss. e spec. 332-333.

mai di “giocare di squadra” per sottoporre a revisione critica le une e le altre, alla luce del “laboratorio Europa”.

## **2. L'irriducibilità dell'assetto istituzionale della U.E. al modello della “forma di governo parlamentare” e, a maggior ragione, a quello di “separation of power system”**

Nell'ambito della più ampia discussione sul trasferimento a livello U.E. degli schemi concettuali elaborati dalla dottrina del diritto pubblico dello stato nazione, la questione della configurabilità di una “forma di governo” dell'Unione europea occupa un posto senz'altro centrale. Sotto questo profilo, il confronto fra gli indirizzi “scettici” ed i fautori dell'applicabilità del concetto di “forma di governo” all'Unione europea si è giocato soprattutto su due terreni fondamentali.

In primo luogo, tale confronto ha chiamato in causa il problema della legittimazione democratica dell'Unione. Valorizzando le interdipendenze fra “forma di stato” e “forma di governo”, ed escludendo l'utilità di una comparazione fra “forme di governo” collocate al di fuori delle democrazie pluraliste<sup>21</sup>, alcuni autori hanno rintracciato nel carattere democratico dell'assetto istituzionale della U.E. un pre-requisito essenziale ai fini della configurabilità di una “forma di governo” europea<sup>22</sup>.

In secondo luogo, la discussione sulla natura dell'assetto istituzionale dell'Unione ha investito lo scivoloso tema della sovranità. Chi identifica nella U.E. un ordinamento costituzionale non statale distinto da quello degli stati membri ma comunque in grado di esercitare frammenti di poteri sovrani nell'ambito della propria sfera di competenza appare più aperto,

---

<sup>21</sup> Sulla interdipendenza fra “forme di stato” e “forme di governo” doveroso è il riferimento a C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, spec. 3. In argomento, cfr. altresì L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e di governo*, Torino, Giappichelli, 2010, 9.

<sup>22</sup> È questo, ad esempio, il percorso seguito da C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, 49 ss., la quale, peraltro, non sembra dubitare della natura democratica della U.E. Per un itinerario di lettura dei diversi paradigmi elaborati nell'ambito della discussione sulla legittimazione democratica della U.E., cfr. P. RIDOLA, *Il principio democratico tra stati nazionali e Unione europea*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 305 ss. e spec. 313; ID., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, ivi, 325 ss.; ID., *Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della “democrazia federalistica”*, ivi, 343 ss. Rileva un problema di “democratic disconnect” più che un deficit di democrazia P. LINDSETH, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, Oxford University Press, spec. 234. Per la tesi della configurabilità di una “forma di stato” dell'Unione europea, cfr. F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, Cedam, 2005. Sulla scia delle tesi formulate da C.J. BICKERTON, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, OUP, 2012, spec. 12 ss. e 53 ss. giunge ad ipotizzare l'emersione negli stati membri di una nuova “forma di stato”, «a metà tra lo stato-nazione e lo stato membro di uno stato federale, che si caratterizza per il fatto di aver deciso di condividere, tendenzialmente in modo permanente e a condizioni variabili a seconda dei casi, quote assai significative dei propri tradizionali poteri sovrani» N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 101 ss. e spec. 128-129.

in linea di principio, a ragionare nei termini di una “forma di governo europea”<sup>23</sup>. Coloro che invece, sulla scia della *Maastricht-Urteil*, muovono dalla premessa della permanenza in capo agli stati membri della titolarità della sovranità anche in relazione alle competenze “delegate” alla U.E. ritengono, invece, che soltanto per ellissi la categoria della “forma di governo” possa essere richiamata con riferimento all’Unione europea<sup>24</sup>. Invero, si tratta di una linea di contrapposizione che muove da un assioma tutt’altro che scontato, vale a dire la sinonimia fra “forma di governo” e tecniche di riparto di funzioni qualificate come “sovrane”.

Gli orientamenti di ricerca che ammettono la possibilità di utilizzare nella descrizione dell’assetto istituzionale dell’Unione europea i medesimi modelli già elaborati in relazione alle “forme di governo” o ai sistemi politici nazionali non costituiscono un blocco omogeneo. Mentre un primo indirizzo tende a valorizzare il profilo della responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento europeo, e dunque ad utilizzare schemi esplicativi sostanzialmente mutuati dalla tradizione della “forma di governo parlamentare”<sup>25</sup>, una parte della dottrina politologica è convinta che l’Unione, lungi dal configurare un modello di parlamentarismo federale, sarebbe approdata invece ad un “*separation of power system*” sulla falsariga di quello già sperimentato dalla democrazia composita statunitense. Secondo tale approccio, precisamente, l’Unione europea sarebbe guidata da un esecutivo “bicefalo” (Consiglio europeo e Commissione) e da un legislativo bicamerale (Parlamento e Consiglio)<sup>26</sup>.

Entrambe le impostazioni hanno prestato il fianco a diverse obiezioni. Secondo la tradizione, infatti, il modello *veritable* di “governo parlamentare” è quello fondato sul rapporto di fiducia fra parlamento e governo. Una condizione, quest’ultima, semplicemente irrealizzabile a livello europeo: sebbene la Commissione sia soggetta al voto di investitura del Parlamento, essa non esaurisce di certo il perimetro dell’esecutivo dell’Unione, ma ne rappresenta soltanto uno dei molteplici “luoghi” nei quali tale potere si frammenta e si disperde<sup>27</sup>. L’esecutivo “diffuso” della U.E. coinvolge invece ulteriori soggetti, in primo luogo il Consiglio europeo ed il suo Presidente, i quali risultano politicamente irresponsabili dinanzi al Parlamento<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Su questa posizione, cfr., ad esempio, A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea*, cit., 73 ss.

<sup>24</sup> In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, III, Aggiornamento, Annali, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss., spec. 540, secondo il quale la categoria della “forma di governo” non potrebbe essere utilizzata neppure con riferimento alle autonomie territoriali sub-statali. Posizione, peraltro, che contrasta con la lettera dell’art. 123, c. 1 Cost., disposizione che include «la forma di governo» della Regione fra i contenuti necessari degli Statuti regionali.

<sup>25</sup> Cfr. S. HIX, *What’s Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, Cambridge, Polity Press, 2008; P. MAGNETTE, *L’Union européenne: un regime semi-parlementaire*, in P. DELWIT – J.M. DE WAELE – P. MAGNETTE (cur.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999, 25 ss.

<sup>26</sup> Per questo indirizzo, cfr. S. FABBRINI, *Compound democracies: why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010; A. KREPPPEL, *Le implicazioni politiche delle riforme istituzionali: le relazioni tra esecutivo e legislativo nell’Unione europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2009, 383 ss.

<sup>27</sup> Cfr. P. MAGNETTE, *L’Unione européenne: un regime semi-parlementaire*, cit., spec. 28.

<sup>28</sup> La locuzione “*executive*” (talvolta sostituita con quella di “*cabinet*”) è utilizzata nel linguaggio giuridico e politologico corrente negli Stati Uniti e nel Regno Unito per indicare l’organo di governo. Il concetto di “*gover-*



Ancora più problematica appare la seconda proposta ricostruttiva. L'idea di un sistema europeo a separazione dei poteri, pur trovando conforto nell'assenza del potere di scioglimento del Parlamento, appare smentita dalla natura ibrida del Consiglio, istituzione immessa nel procedimento legislativo ma che al tempo stesso è chiamata ad esercitare anche alcune funzioni di carattere esecutivo. Addirittura, l'art. 291, par. 2 T.F.U.E. formalizza espressamente un apposito meccanismo di "auto-delega" di funzioni di esecuzione al Consiglio<sup>29</sup> il quale appare dunque assolutamente eccentrico rispetto alle competenze di un organo parlamentare.

In secondo luogo, l'assimilazione del Consiglio con una seconda camera sul modello del *Bundesrat* tedesco finisce per trascurare la circostanza che i meccanismi di funzionamento del Consiglio sono irriducibili rispetto a quelli di una Assemblea parlamentare. Fra l'altro, lo stesso *status* parlamentare della seconda camera nazionale che sarebbe stata oggetto di imitazione a livello europeo ha alimentato dubbi e incertezze in dottrina<sup>30</sup>. Ma anche ad ammettere, per assurdo, l'esistenza nella Unione europea di un bicameralismo federale, il Consiglio dovrebbe essere allora accostato al *Bundesrat* della Costituzione del *Reich* tedesco del 1871 – la quale riservava a questa camera una collocazione prioritaria fra gli organi federali – piuttosto che non al *Bundesrat* del *Grundgesetz* del 1949.

---

*ment*" assume invece contorni più vicini a quello di "forma di governo", sebbene da quest'ultima si distingue per il suo carattere descrittivo nonché per la sua applicabilità a qualsiasi ordinamento senza particolari distinzioni di carattere qualitativo. Diversamente, nelle costituzioni degli ordinamenti dell'Europa continentale il termine "governo" è impiegato in un duplice significato: inteso in senso negativo, il concetto di governo è determinato in via residuale rispetto agli altri due poteri che assieme al primo compongono la tradizionale tripartizione di Montesquieu; nella definizione positiva del concetto, invece, il lemma "governo" coincide con quel particolare organo chiamato a dirigere l'attività amministrativa dello stato. Le costituzioni europee continentali mostrano invece una certa refrattarietà ad impiegare l'espressione "esecutivo", in quanto è apparsa riduttiva la scelta di denominare questo organo sulla base del riferimento alle funzioni di esecuzione. Sul punto, cfr. G. BOGNETTI, *Governo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, IV, 1994, 405 ss.; R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, spec. 83 ss e 223 ss.

<sup>29</sup> Le incongruenze rispetto alla tesi della collocazione del Consiglio fra gli organi legislativi non si fermano qui. Basti pensare, ad esempio, che l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza cumula le funzioni di Vicepresidente della Commissione e di Presidente del Consiglio affari esteri; oppure che il Segretario generale del Consiglio assolve anche a compiti di supporto del Consiglio europeo. In ogni caso, su queste deroghe al principio di separazione dei poteri, cfr. R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, cit., spec. 104 ss.

<sup>30</sup> L'accostamento del Consiglio al modello *Bundesrat* (e più in generale a quello di una seconda camera federale) è valorizzato, tra gli altri, da R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, cit., 104 ss. e, ancora prima del Trattato di Lisbona, da S. FABBRINI, *Il sistema governativo dell'U.E.: una prospettiva comparata*, cit., spec. 49-50. *Contra* N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., spec. 114, il quale osserva che nessuna "seconda camera", almeno nella U.E., «risulta essere configurata come "a geometria variabile" e, al tempo stesso, priva di una dimensione assembleare, in cui tutti i suoi componenti siano chiamati a riunirsi e a deliberare. E che, nonostante le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, i lavori del Consiglio restano caratterizzati da un livello assai basso di trasparenza». Sull'incerto *status* parlamentare del *Bundesrat* tedesco, cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006, spec. 205 ss.; F. BECKER, *The Decision of the German Constitutional Court on the Immigration Act*, in *German Law Journal*, 2, 2003, 91 ss.; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997, 277 ss.; S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, 1, 2010, 167 ss.

Ma c'è di più. Quando si utilizzano in relazione alla U.E. i modelli di governo elaborati mutuati dall'esperienza organizzativa degli stati nazionali si rischia di sottovalutare il fatto che l'assetto istituzionale dell'Unione europea non costituisce un blocco omogeneo, ma che il livello di "parlamentarizzazione" o di "separazione dei poteri" si differenzia notevolmente a seconda dei diversi settori e materie nelle quali la U.E. è chiamata ad operare. Basti pensare ai campi della politica estera e monetaria, nei quali il tradizionale dualismo fra istanza inter-governativa e istanza democratico-rappresentativa sembrerebbe risolversi secondo soluzioni organizzative radicalmente agli antipodi rispetto a quelle accolte nelle materie soggette alla procedura legislativa ordinaria.

In sostanza, se si vuole evitare di incorrere nell'equivoco già segnalato dalla teoria dei mutamenti di paradigma di Thomas Kuhn<sup>31</sup>, dove le eccezioni che sfuggivano al modello esplicativo generale continuavano a moltiplicarsi fino a ribaltare il rapporto regola-eccezione, non è sufficiente parlare della U.E. nei termini di un "*hybrid model*", ma occorre assumere il prisma della "differenziazione" quale fondamentale criterio metodologico nella ricostruzione delle norme organizzative dell'Unione. In questo senso, se si considerano il numero e – soprattutto – il "peso specifico" delle deroghe alla procedura legislativa ordinaria, non è azzardato affermare che il Trattato di Lisbona, nella introduzione della nuova denominazione della procedura, sia incorso in una vera e propria "frode delle etichette"<sup>32</sup>.

### **3. Il concetto di "forma di governo" come caso paradigmatico di "path dependency" ed il prisma degli "assetti di organizzazione costituzionale"**

Alla luce della prospettiva metodologica indicata nel primo paragrafo – e dunque tentando di ripensare alcune tradizionali categorie del diritto pubblico alla luce del processo di integrazione (e non già di deformare la lettura di quest'ultimo attraverso il meccanico trasferimento di "etichette" costituzionalistiche) – cercherò in questa sede di evidenziare alcuni profili di inattualità del concetto di "forme di governo".

In un certo senso, tale categoria costituisce un caso esemplare di "*path dependency*", espressione impiegata dagli economisti per indicare la persistenza di determinati modelli concettuali malgrado la loro inefficienza, poiché i costi connessi all'elaborazione di un paradigma alternativo sono considerati ancora troppo elevati<sup>33</sup>. In effetti, il superamento di una nozione così saldamente radicata nella tradizione è stato probabilmente percepito dalla manualistica costituzionalistica italiana come un incauto fattore di disorientamento incompatibile

---

<sup>31</sup> Cfr. T.S. KUHN, *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1962, tr. it.: *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi, 1999.

<sup>32</sup> Sul passaggio dalla codecisione alla procedura legislativa ordinaria, cfr. G. VOSA, *Tra le pieghe del procedimento legislativo nel parlamento europeo. La codecisione nella revisione generale del regolamento fra procedura e negoziati*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2009, 510 ss.

<sup>33</sup> Prendo qui in prestito l'analoga immagine utilizzata da A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010, 22 per problematizzare l'impiego di alcune tradizionali categorie analitiche nello studio del concetto di sovranità.

con le esigenze di semplificazione concettuale con le quali è chiamata a convivere l'attività scientifica e didattica. «Non esiste corso di diritto costituzionale» – esordiva Leopoldo Elia in apertura della propria voce – «privo di un capitolo dedicato al tema delle forme di governo ed il suo svolgimento appare, anzi, tra le parti più pacifiche e meno controvertibili del testo»<sup>34</sup>. Non è un caso, insomma, che all'impostazione tradizionale siano rimasti fedeli anche quei manuali i cui autori avevano espresso in precedenza durissime critiche alle elaborazioni della teoria delle forme di governo<sup>35</sup>.

In ogni caso, in relazione all'inefficienza del concetto di “forma di governo” mi limito qui a richiamare due aspetti.

In primo luogo, occorre tenere conto che la locuzione “forma di governo”, benché particolarmente familiare alla dottrina costituzionalistica italiana, è tutto sommato storicamente recente e comunque applicata in una area geografica limitata. Ma anche a voler restringere il campo alla considerazione delle sole tradizioni culturali dei paesi dell'Unione europea, rimane il fatto che il tema della “forma di governo” è sostanzialmente sconosciuto ad alcune esperienze, come quella del Regno Unito<sup>36</sup>, mentre in altre – si pensi alla Spagna – è comunque oggetto di scarsa attenzione da parte dei costituzionalisti<sup>37</sup>. Già questo primo dato potrebbe suggerire di evitare approcci “provinciali” o “nazionalistici” rispetto a trasformazioni costituzionali che, investendo ventotto diverse realtà nazionali, richiedono un lessico scientifico maggiormente “inclusivo”.

In secondo luogo, l'impiego della espressione “forma” presuppone un elevato grado di compattezza fra il quadro delle norme organizzative formate secondo percorsi tipici di produzione normativa e le reali dinamiche dei rapporti fra gli organi costituzionali. Se dunque la

---

<sup>34</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss.

<sup>35</sup> Si confronti, ad esempio, l'impostazione adottata da uno dei manuali di diritto costituzionale con la maggiore diffusione nelle università italiane (R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*<sup>14</sup>, Torino, Giappichelli, 2013, 33 ss.) con la posizione espressa da uno dei suoi autori circa l'impossibilità di costruire una teoria delle “forme di governo” nonché in merito all'inutilità esplicativa delle tipizzazioni ad essa riconducibili (R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in S. ROGARI (cur.), *Rappresentanza e Governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press, 2006, 35 ss.).

<sup>36</sup> Lo sottolinea in particolare G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo. I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica*, XIV, Roma, Treccani, spec. 6-7, il quale si sofferma sulla diversa terminologia utilizzata in altre esperienze giuridiche. Nella manualistica, il punto è ripreso anche da G.F. FERRARI (cur.), *Introduction to Italian Public Law*, Milano, Giuffrè, 2008, 31. Ovviamente non traducibile con l'espressione “forma di governo sovranazionale” è la formula del “*supranational form of government*” elaborata da N. MACCORMICK, *The Legal Framework: Institutional Normative Order*, in Id., *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 7 ss. e spec. 17, tr. it.: *La struttura giuridica: l'ordine normativo istituzionale*, in Id., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo*, Bologna, il Mulino, 2003, 13 ss. la quale assume sfumature assai più vicine a quella di “forma di stato sovranazionale”.

<sup>37</sup> La diffidenza dei costituzionalisti spagnoli per la tematica delle “forme di governo” può essere considerata come uno degli “effetti collaterali” determinati dalla scissione del *derecho constitucional* dal *derecho político* avvenuta all'inizio degli anni Ottanta. Sul punto, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *L'esperienza costituzionale italiana negli itinerari argomentativi del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Rassegna Parlamentare*, 3, 2014, 721 ss.

teoria delle “forme di governo” muove dalla premessa della capacità dei tentativi di razionalizzazione di “modellare” la realtà, lo studio dell’esperienza organizzativa della U.E. sembra squadernare scenari molto più complessi, ponendo l’accento, fra l’altro, su una certa portata ricettiva e ricompositiva dei processi di scrittura del diritto primario dell’Unione. In ultima analisi, l’idea di “forma” appare incompatibile con il basso livello di cogenza delle regole concernenti gli assetti istituzionali e con lo speculare fenomeno dalla elevata capacità di un nucleo di regole di natura informale di imprimere effettiva prevedibilità al comportamento degli attori istituzionali europei<sup>38</sup>.

Basti pensare, solo per citare alcuni esempi, alla scelta delle istituzioni di non applicare, per così dire, “*nemine contradicente*”, l’art. 290, par. 2 T.F.U.E. nella parte in cui tale disposizione prescrive agli atti legislativi di delimitare espressamente la durata della delega<sup>39</sup>. Oppure si pensi alla procedura Barroso, la quale – a partire dal settembre 2006 – ha regolato la trasmissione delle proposte legislative e dei documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali sulla base di due lettere della Commissione<sup>40</sup>. Spunti significativi vengono altresì dall’Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione del 20 novembre 2010, il quale, fra l’altro, al punto 5, prevede una procedura finalizzata a rimuovere il singolo commissario che non goda più dell’appoggio del Parlamento. Procedura, quest’ultima, non integralmente riconducibile entro il perimetro dell’istituto della mozione di censura individuale ma neppure nell’alveo del potere di revoca attribuito al Presidente della Commissione<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Mi riferisco, in particolare – ma non solo – agli “accordi inter-istituzionali”, specie del più ampio *genus* degli atti atipici, degli atti, cioè, non previsti dall’art. 288 T.F.U.E. La natura ed il ruolo degli accordi inter-istituzionali nel sistema delle “fonti” del diritto dell’Unione europea è dibattuto. Le difficoltà di inquadramento di questi atti è accresciuta dal fatto che alcuni di essi, pur conservando natura atipica, trovano quanto meno un fondamento indiretto in alcune disposizioni dei Trattati, mentre altri sembrerebbero costituire espressione di diritto informale allo stato puro (ossia di regole adottate al di fuori dei canali tipici di produzione normativa). Diverse sono state dunque le chiavi di lettura utilizzate per descrivere gli accordi inter-istituzionali, fra le quali quelle di *gentlemen’s agreements*, convenzioni, regole di *soft law*. Discussa è anche la vincolatività e giustiziabilità degli “*interinstitutional agreements*” alla luce del principio di leale collaborazione nonché la loro valenza “interpretativa” rispetto agli atti tipici. In argomento, cfr. W. HUMMER, *From “Interinstitutional Agreements” to Interinstitutional Agencies/Offices?*, in *European Law Journal*, 1, 2007, 47 ss.; G. FIENGO, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del Trattato di Nizza*, in *DPCE*, 1, 2002, 13 ss.

<sup>39</sup> Sul punto, cfr. la tesi, ancora inedita, di G. VOSA, *Percorsi della delegazione legislativa nel diritto costituzionale europeo*, Dottorato di ricerca in Diritto pubblico – Università di Roma La Sapienza, 2014.

<sup>40</sup> Sulla “procedura Barroso”, in seguito ulteriormente precisata nell’ambito della procedura di “dialogo politico”, cfr. D. JANCIC, *The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, 2012, 78 ss.; D.A. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2010, spec. 2 ss.

<sup>41</sup> Come ha osservato A. MANZELLA, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 1 ss. e spec. 6-7, il fatto che il processo di evoluzione dell’assetto istituzionale dell’Unione si sia sviluppato a “Trattati invariati” non è una novità «per una Unione che si è andata integrando “*en masque*”». Semmai, la tendenza che è emersa nella fase più recente può essere rintracciata nella circostanza in base alla quale il principale motore dei mutamenti informali nell’Unione europea non è più, come in passato, la Corte di giustizia bensì gli stessi attori politico-istituzionali.

Questi esempi confermano che la prevedibilità dei comportamenti dei soggetti istituzionali risulta condizionata più da alcune regole organizzative prive di un aggancio in espresse meta-norme sulla produzione che non piuttosto dai “congegni di razionalizzazione” inseriti nei Trattati.

Tale passaggio è decisivo. Sin dalla riflessione filosofica di Platone, il concetto di “forma” ha assunto contorni assai più complessi rispetto a quelli conosciuti dal linguaggio comune<sup>42</sup>. Da questo punto di vista, deve senz’altro essere riconosciuto a Massimo Luciani il merito di aver messo in guardia da un uso a-tecnico o in senso debole del concetto di “forma di governo”. Lungi dall’apparire neutrale, il ricorso alla locuzione “forma” affonda le proprie radici nell’antica idea secondo la quale le regole oggetto dei processi di formalizzazione giuridica sono in grado di “modellare” (e quindi di indirizzare) la realtà.

Per altro verso, è difficile invece aderire alla conclusione “isolatrice” proposta dall’insigne autore, secondo la quale, se di “forma di governo” deve parlarsi, essa può abbracciare allora «solo il dato normativo e tenere lontani tutti gli altri»<sup>43</sup>. Occorre aggiungere che, nell’ottica di Luciani, il dato normativo ricomprende esclusivamente le regole giuridiche scritte formate nel rispetto delle procedure tipiche di produzione normativa e, tutt’al più, le consuetudini. Resterebbero invece escluse dall’area degli elementi che concorrono alla definizione dell’identità di una “forma di governo” le prassi, le convenzioni e il diritto costituzionale informale. A tale impostazione è agevole replicare che esperienze come quelle del Regno Unito o della III Repubblica francese, ma anche di esperienze caratterizzate da un maggiore coefficiente di formalizzazione, non risulterebbero comprensibili sulla base della fedele applicazione di siffatte direttive metodologiche. Più in generale, tale approccio non sembra sfuggire alla medesima obiezione già mossa da Vittorio Emanuele Orlando alla tendenze razionalizzatrici, vale a dire il pregiudizio di ritenere che «al di qua della norma razionalizzata è politica; al di là è diritto»<sup>44</sup>.

In questo contesto, l’esperienza organizzativa della U.E. costituisce una ulteriore conferma di quanto già osservato da Gareth Davies, ossia che i difetti pratici e le aporie dogmatiche segnalate dal diritto costituzionale europeo possono rappresentare un utile specchio di

---

<sup>42</sup> Sulla declinazione del concetto di “forma” nel pensiero di Platone, cfr. G. REALE – D. ANTISERI, *Storia della filosofia dalle origini a oggi*, I, Milano, Bompiani, 2008, 287.

<sup>43</sup> «Quando parliamo di forma di governo, pertanto, dobbiamo riferirci ad un insieme di regole formali che, in quanto specificamente giuridiche, sono distinte dalla materia che regolano, sulla quale – però – determino specifici effetti modellamento (...) Se può e deve ancora avere un senso la distinzione tra sistema politico e forma di governo, invece, la forma non può essere altro che ciò che le è consentito di essere: l’insieme delle condizioni di possibilità delle concrete strategie politiche che all’interno della cornice di quella forma si possono sviluppare (...) Così restituita la forma di governo al dominio – che già lessicalmente le è proprio anche per una risalente tradizione specificamente italiana – della forma, il compito di chi affronta questo oggetto di studio è verificare se vi siano elementi comuni tra i sistemi politici in ragione proprio della loro forma (e cioè, di alcune regole giuridico-formali)». (M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., spec. 556 e 566-567).

<sup>44</sup> V.E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Scritti giuridici vari* (1941-1952), Milano, Giuffrè, 1955, 27.

criticità che in realtà investono già alla base gli apparati concettuali degli stati nazionali<sup>45</sup>. Ebbene, proprio l'interfaccia della U.E. rende più facilmente visibili i profili di inefficienza della categoria della "forma di governo", sicché tale locuzione potrà tutt'al più essere conservata nel lessico scientifico come "anti-modello", ossia quale formula di sintesi per indicare l'oggetto di analisi di approcci che adottano la separazione fra diritto e realtà quale fondamentale criterio di comprensione giuridica degli "assetti di organizzazione costituzionale". Ciò non equivale, naturalmente, ad una "rottamazione" del fondamentale e imprescindibile contributo di Mortati, Elia e degli altri grandi Maestri che in passato hanno dedicato importanti studi al tema delle "forme di governo". Si tratta invece di "storicizzare" quel contributo e di evidenziare in che misura molti di questi studiosi non si siano occupati in realtà di "forme", ma, appunto, di "assetti di organizzazione costituzionale"<sup>46</sup>.

La formula appena enunciata si compone di due nuclei essenziali. Il primo, collegato al termine "assetto", intende esprimere la dinamicità e la concretezza delle soluzioni istituzionali chiamate ad organizzare il processo politico. Una dinamicità che non viene invece colta dalla locuzione "forma", la quale sembra pagare un tributo eccessivo ad una concezione "*law on the books*" anziché "*law in action*" del fenomeno giuridico. La scelta di impiegare l'espressione "assetti" in luogo di quella di "forme" muove dunque dalla constatazione che le società pluralistiche «non approdano necessariamente alla stabilizzazione dei rapporti di dominio» – il punto è emerso con particolare chiarezza nelle ricerche comparatistiche sulle "transizioni"<sup>47</sup> – ma piuttosto producono nel tempo «assetti convenzionali, equilibri, (...) concordanze pratiche»<sup>48</sup>.

Il secondo elemento della formula qui proposta è invece rappresentato dalla espressione "organizzazione costituzionale". In particolare, l'aggettivo "costituzionale" ha il pregio di rimarcare la distanza con il concetto di "*governance*". Beninteso: non si vuole negare che l'Unione europea sia oggi un banco di prova di processi decisionali multipolari di tipo orizzontale e informale, di "governazione"<sup>49</sup>, appunto<sup>50</sup>. Si vuole invece sottolineare che il *deficit* di

---

<sup>45</sup> Cfr. G.T. DAVIES, *A Time to Mourn – How I Learned to Stop Worrying and Quite Like the European Union*, 2008, <http://ssrn.com/abstract=1314696>.

<sup>46</sup> Basti pensare, ad esempio, alla straordinaria intuizione di L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss. – decisiva per scardinare una ricostruzione delle "forme di governo" appiattita sulla considerazione dei congegni regolativi predisposti da norme costituzionali scritte – secondo la quale le caratteristiche del circuito politico-partitico non individuerebbero la cornice fattuale all'interno della quale vive un ordinamento costituzionale, ma assumerebbero al contrario una immediata rilevanza giuridica.

<sup>47</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998; L. MEZZETTI, *Democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina e Asia*, Torino, Giappichelli, 2000.

<sup>48</sup> P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 29. Il concetto di *praktische Konkordanz* si ricollega ovviamente all'immagine elaborata da K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*<sup>20</sup>, Heidelberg, Müller, 1999, 4 ss.

<sup>49</sup> Utilizzo qui la traduzione di *governance* proposta da M. TELÒ, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004, IX, il quale, riprendendo il termine già utilizzato da Dante Alighieri, ritiene che la locuzione "governazione" sia particolarmente adatta ad esprimere «un concetto inclusivo degli aspetti formali e informali delle di-

legittimazione dei sistemi di *governance* non consente di elevare questi ultimi a criterio esclusivo o privilegiato di comprensione degli assetti organizzativi della U.E., in quanto essi si basano sul presupposto che l'individuo possa incidere sui processi di formazione delle decisioni pubbliche non tanto nella sua qualità di elettore e membro di una comunità politica, ma semmai in altre vesti, che a seconda dei casi potranno essere quella di utente, consumatore, lavoratore, *etc.*<sup>51</sup>. Il punto di forza del termine *governance*, ossia la sua duttilità nel raffigurare i più svariati fenomeni complessi socialmente rilevanti (società, enti, istituzioni, *etc.*<sup>52</sup>) ne costituisce dunque anche il limite, non consentendo di cogliere l'aspetto costitutivo delle esperienze organizzative del costituzionalismo: l'idea che non sia sufficiente limitare il potere, ma che sia necessario altresì costruirne e preservarne le basi di legittimazione<sup>53</sup>. Una angolatura di ricerca, quella del rapporto fra limitazione e legittimazione del potere, che invece appare assolutamente centrale per chi si proponga di "misurare" determinati assetti organizzativi secondo una prospettiva "costituzionalistica" e non già di mera efficienza decisionale.

#### **4. Ragionamento per paradigmi, comparazione e grado di formalizzazione delle regole di organizzazione costituzionale**

Problematizzato il concetto di "forma di governo", si tratta ora di verificare se, e in quale misura, sia possibile, sotto forma di "ragionamento per modelli", una comparazione fra

---

mensioni istituzionale e pratica della regolazione, con una particolare sottolineatura del declino dello stato e della minore importanza del governo».

<sup>50</sup> Anche perché il termine "*governance*" è utilizzato dalla rubrica del Trattato sul *Fiscal Compact*.

<sup>51</sup> Sul punto, cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *DPCE*, 2, 2005, 791 ss. e spec. 796.

<sup>52</sup> Sullo slittamento dal concetto di "governo" a quello di "*governance*", cfr. F. OST, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?*, in M. VOGLIOTTI (cur.), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2008, 32 ss. e spec. 42 ss., il quale individua nel "*government*" una istituzione e nella "*governance*" un processo. Secondo l'autore, tale mutamento di paradigma costituirebbe il riflesso della crisi irreversibile del modello weberiano di governo fondato sull'autorità e sulla gerarchia, al quale subentrerebbe così un processo policentrico e negoziato. In argomento, cfr. S. FABBRINI, *Il sistema governativo dell'U.E.: una prospettiva comparata*, in G. GUZZETTA (cur.), *Questioni costituzionali del governo europeo*, cit., 39 ss. e spec. 39-41; J. PIERRE (cur.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000; C. PINELLI, *The provisions on democratic principles in the E.U. Treaties. The decision-making process*, in M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (cur.), *Democracy and subsidiarity in the E.U. National parliaments, regional and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013, 31 ss.

<sup>53</sup> Problematizzando la ricostruzione proposta dalla prevalente ricostruzione storica, P. RIDOLA, *Profilo storico del costituzionalismo*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 3 ss. ha chiarito che l'obiettivo fondamentale del costituzionalismo non ha coinciso solamente con la definizione di apposite tecniche di limitazione del potere, ma ha altresì investito la ricerca di nuove basi di legittimazione sulle quali fondare gli assetti politici. Ne discende che "limitazione" e "legittimazione" risultano aspetti complementari piuttosto che contrapposti.

gli assetti di organizzazione costituzionale dell'Unione europea e quelli delle realtà statuali<sup>54</sup>. Tale problema impone una premessa di carattere metodologico.

L'attività tassonomico-classificatoria costituisce, come è noto, lo strumento privilegiato di analisi di alcuni rami del sapere scientifico. Penso ad esempio alla zoologia e alla botanica, dove il lavorare per gerarchie di inclusione costituisce un aspetto fondamentale e caratterizzante di queste scienze. Diverso è invece il caso della scienza costituzionalistica che opera con metodo comparativo, la quale «non può arrestarsi alla costruzione di schemi, famiglie, formanti», poiché la comparazione costituzionale «si alimenta della tensione dialettica fra l'uno e il diverso, si muove fra i due poli delle *Unterschiede* e delle *Gemeinsamkeiten*. E fra questi due poli si sviluppano processi di scambio e interdipendenze, i quali non si esauriscono in un puro esercizio classificatorio, perché attivano un "processo culturale" di *Rezeption* e di *Produktion*»<sup>55</sup>.

Come dunque ha evidenziato Alberto Marradi «è congegnale alla scienza affrontare ciascun problema con lo strumento adeguato, non usare lo stesso strumento per qualunque problema». Da questo punto di vista, «non ci sono strumenti scientifici o non scientifici di per sé, ed ogni gerarchia di strumenti in termini di dignità scientifica, indipendentemente dai problemi e dagli scopi è priva di senso»<sup>56</sup>.

Sebbene dunque non possa escludersi in assoluto l'esigenza di utilizzare tassonomie nell'ambito della comparazione costituzionale, l'impressione è che si tratti di uno strumento tutto sommato eccentrico rispetto alle finalità della comparazione. Quest'ultima è infatti imperniata sul "ragionamento per esperienze" e non su quello per "modelli", su percorsi di au-

---

<sup>54</sup> Che l'esperienza dell'Unione europea possa essere oggetto di confronto con ordinamenti statuali è oggetto di discussione nella dottrina comparatistica. In una posizione intermedia fra le opposte posizioni si colloca I. WARD, *The Limits of Comparativism: Lessons from UK-EC Integration*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2, 1995, 23 ss., il quale nega l'utilità di includere l'Unione europea fra i casi oggetto di studio a livello di macro-comparazione, mentre ne ammette l'efficacia in riferimento alla micro-comparazione. Senza entrare nel merito di tale *querelle*, mi limito ad osservare che l'impiego del metodo comparativo quale strumento di comprensione della U.E. trova copertura giuridica in vere e proprie meta-norme sulla interpretazione, le quali contribuiscono ad integrare i percorsi di riconoscimento del diritto vigente. In particolare, l'art. 6, par. 2 T.U.E. attribuisce ai diritti CEDU risultanti dalle "tradizioni costituzionali comuni" agli Stati membri lo *status* di principi generali del diritto dell'Unione europea. Tale categoria, ripresa anche dal Preambolo della Carta di Nizza, presuppone dunque l'esistenza di un criterio di giudizio della legittimità dell'azione delle istituzioni U.E. e degli Stati membri al quale risulterebbe consustanziale l'impiego in sede ermeneutica del metodo storico-comparativo. In secondo luogo, l'art. 4, par. 2 T.U.E. stabilisce 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». Al di là di queste specifiche disposizioni, rimane fortemente problematico, sul piano epistemologico prima ancora che metodologico, l'approccio di quella dottrina comparatistica la quale ritiene di poter imbrigliare la selezione dei casi studio secondo rigorosi criteri logici impermeabili alla dimensione della "esperienza giuridica" e alla comprensione degli itinerari storico-culturali dei processi di comunicazione fra esperienze costituzionali. Frutto di questo equivoco è, ad esempio, il noto lavoro di R. HIRSCHL, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2005, 125 ss.

<sup>55</sup> P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa. Tra passato e futuro: questioni di metodo comparativo nella costruzione di un diritto costituzionale europeo*, cit., 245-246.

<sup>56</sup> A. MARRADI, *Classificazioni, Tipologie, Tassonomie*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, II, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1993, 22 ss., spec. 30.



tocoscienza della propria identità ordinamentale guidati dal confronto con gli strati storico-culturali di “diritti alieni”, e non già dalla costruzione di astratte e geometriche figure dogmatiche.

In particolare, in relazione ai contenuti organizzativi delle costituzioni, l'utilizzo di gerarchie di inclusione conduce ad esiti paradossali: da un lato la tendenza tipica della teoria delle “forme di governo” ad incasellare esperienze diverse per storia, cultura e architettura istituzionale all'interno del medesimo “tipo” finisce per appiattare l'analisi comparatistica entro la prospettiva di una «*présomption de similarité*»<sup>57</sup> che trascura una delle acquisizioni più significative della filosofia epistemologica, vale a dire l'identificazione del fine del sapere scientifico con «la ricerca prioritaria e fondamentale della differenza»<sup>58</sup>. Dall'altro lato, l'accatastamento e catalogazione di ordinamenti stranieri all'interno di modelli diversi conduce a considerare ciascuna “classe” come sostanzialmente isolata e autoreferenziale. Gli assetti di organizzazione costituzionale si alimentano invece di continui contatti, contaminazioni, concordanze. In altre parole, da circuiti “comunicativi” e “migrazioni” le quali, in coerenza con la logica haeberliana del *Textstufenparadigma*, rifuggono peraltro da qualsiasi schema di natura omologante<sup>59</sup>.

Qualora, dunque, sia impossibile rendere visualizzabili insieme di problemi molto complessi attraverso strumenti diversi da quello tassonomico, il costituzionalista che opera con metodo comparativo dovrebbe quanto meno avere l'accortezza di lavorare attraverso un principio di falsificazione (anziché di verifica), perché l'elaborazione di un modello può essere soltanto un punto di partenza, e mai di arrivo, una ipotesi di ricerca, non già l'obiettivo finale della sua attività di studio<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> In senso critico, cfr. P. LEGRAND, *Droit comparé*<sup>1</sup>, Paris, Presses universitaires de France, 1999, 8 ss., e spec. 36 ss., secondo il quale il comparatista non è un semplice «*répétiteur*» di diritti stranieri ma uno studioso che si muove nella prospettiva di una «*confrontation radicale avec l'altérité en droit*».

<sup>58</sup> Così M. FOUCAULT, *Le parole e le cose: un'archeologia delle scienze umane* (1966), Milano, Rizzoli, 1982, spec. 74. Con particolare riferimento alla storia comparata europea, ma nell'ambito di conclusioni ricche di suggestioni anche per la comparazione costituzionale, insuperabili rimangono le pagine di M. BLOCH, *Per una storia comparata delle società europee* (1928), in Id., *Lavoro e tecnica nel Medioevo*, Bari, Laterza 1977, 31 ss., secondo il quale «il metodo comparativo ci restituisce, quasi attraverso uno *choc* mentale, quella sensazione della differenza che è la condizione indispensabile di ogni sana intelligenza del passato».

<sup>59</sup> Cfr. P. HAEBERLE, *Die Entwicklungsstufe des heutigen Verfassungsstaates*, in Id., *Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates*, Berlino, 1992, 105 ss., secondo il quale lo Stato costituzionale si sta sviluppando nel quadro di un globale processo di produzione e recezione, di interazione mondiale fra costituzioni, sicché i testi costituzionali vengono “scambiati”, sviluppati, migliorati e integrati nei rispettivi contesti nazionali. Una proposta teorica, quest'ultima, molto diversa dunque da quella suggerita dalla dottrina dei “*legal transplants*” (A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*<sup>1</sup>, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1974). Per una sottolineatura di come i processi di comunicazione fra esperienze costituzionali non si esauriscano nella recezione meccanica di testi e formanti, ma debbano essere studiati nella loro natura dinamica e dialettica, cfr. altresì S. CHOUDRY (cur.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge-New York, Cambridge UP, 2006, al quale si deve l'immagine delle “migrazioni costituzionali”.

<sup>60</sup> Sulla opposizione fra principio di falsificazione e principio di verifica, cfr. K.R. POPPER, *The Nature of Philosophical Problems and their Roots*, in *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, London, Routledge and Kegan Paul, 1963.

Se mi è consentita la provocazione, in relazione agli assetti di organizzazione costituzionale, l'unica classificazione utile è quella tesa a dimostrare la scarsa utilità scientifica in questo specifico campo dell'approccio tassonomico. Tale classificazione è quella che fa leva sul *fundamentum divisionis* del coefficiente di formalizzazione giuridica degli ordinamenti costituzionali. Sotto questo profilo è possibile distinguere fra tre classi di ordinamenti costituzionali: quelli a bassissimo, basso e medio grado di formalizzazione delle regole di organizzazione costituzionale. Inoltre, gli esempi di riferimento di ciascuna di queste classi possono essere individuati, rispettivamente, nelle esperienze del Regno Unito, dell'Italia e della Germania. Manca, come è evidente, la classe degli ordinamenti ad alto tasso di formalizzazione giuridica. Infatti, in nessun ordinamento costituzionale, almeno che io sappia, i tentativi di razionalizzazione e i processi di scrittura delle costituzioni sono riusciti a neutralizzare il ruolo del "politico" e le interferenze dell'organizzazione politica della società rispetto ai congegni regolativi predisposti dalle norme costituzionali. Se così stanno le cose, non si vede quale sarebbe l'utilità di fissare dogmaticamente la fisionomia di "forme" costituzionali, oppure di ingabbiare la dinamicità delle società pluralistiche attraverso la loro catalogazione secondo il metodo delle gerarchie di inclusione.

Al pari di altre scienze umane, anche la comparazione costituzionale si presta invece ad essere guidata dal "ragionamento per paradigmi". Come già aveva messo in luce Aristotele, «il paradigma non funziona come una parte rispetto al tutto, né come un tutto rispetto alla parte, ma come una parte rispetto alla parte, qualora entrambi siano sotto lo stesso, ma uno sia più conosciuto dell'altro»<sup>61</sup>. È merito di Giorgio Agamben, sulla scia degli studi di Thomas Kuhn, aver ripreso questa intuizione, chiarendo che il paradigma non è una forma di conoscenza induttiva o deduttiva, bensì analogica, la quale muove dalla singolarità alla singolarità, neutralizzando la coppia dicotomica generale/particolare. In altre parole, il "pensare per paradigmi" «implica un movimento che va dalla singolarità alla singolarità e che, senza uscire da questa, trasforma ogni singolo caso in esemplare di una regola generale che non è mai possibile formulare a priori»<sup>62</sup>. D'altronde – è stato osservato in pagine importanti – «nella ricerca del senso dei fenomeni culturali o delle "cose umane" (...) il metodo migliore non è quello di cercare l'elemento comune, perché (...) ciò appiattisce una nozione verso il basso e ne mortifica le possibilità e le ricchezze di manifestazione, in cui più chiaramente se ne mostra il senso. Il bello si coglie meglio nelle cose più belle e il buono nelle azioni più buone. Bisogna, pertanto, scegliere in via d'ipotesi i casi emblematici (...) per mettere a punto il senso principale del concetto che si vuole definire. I casi periferici, a loro volta (...) saranno chiariti proprio sulla base dei legami significativi che hanno con il caso principale (...) Se vi sono

---

<sup>61</sup> ARISTOTELE, *Analitica priora*, 69 a, 13-14.

<sup>62</sup> G. AGAMBEN, *Che cos'è un paradigma?*, in ID., *Signatura rerum. Sul metodo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, 11 ss. e spec. 24 e 32-34.

casi dubbi, è perché vi sono casi non dubbi ed è da questi che bisogna prendere le mosse per chiarire gli altri»<sup>63</sup>.

Ebbene, anche l'Unione europea, lungi dal poter essere catalogata in un determinato modello organizzativo, deve essere invece concepita nei termini di un "paradigma", un caso esemplare in grado di illuminare un panorama di esperienze molto più vasto. Da questo punto di vista, gli assetti di organizzazione costituzionale della U.E. costituiscono un punto di riferimento sotto almeno tre diversi profili: quale paradigma di esperienze caratterizzate dalla compenetrazione osmotica fra apparati organizzativi di ordinamenti diversi (cfr. *infra* par. 5); come caso esemplare dei contesti di parlamentarizzazione post-nazionale, così come confermato dall'emergere di un "sistema parlamentare euro-nazionale" a configurazione complessa (cfr. *infra* par. 6); quale esperienza paradigmatica, infine, degli assetti di organizzazione costituzionale fondati sul principio collaborativo (cfr. *infra* par. 7).

## **5. La compenetrazione osmotica fra gli assetti di organizzazione costituzionale della U.E. e quelli degli stati membri**

La complementarietà fra ordinamenti diversi non costituisce un fenomeno nuovo. Già attorno alla metà del Seicento, Samuel von Pufendorf aveva incominciato ad impiegare la nozione di "ordinamenti compositi" ("*res publica composita*"), volendosi riferire alle esperienze degli stati costituiti da una molteplicità di persone giuridiche<sup>64</sup>. Successivamente, nel n. 51 del *Federalist*, James Madison avrebbe coniato l'espressione "*compound republic*", formula alla quale appaiono chiaramente debitrice le teorie della "*compound democracy*" e della "costituzione composita"<sup>65</sup>. Peraltro, se, come è stato autorevolmente dimostrato da Giacinto della Cananea, il fenomeno degli ordinamenti compositi ha radici antiche<sup>66</sup>, nondimeno la U.E., a causa del peculiare livello di interdipendenza fra processi di costituzionalizzazione

---

<sup>63</sup> F. VIOLA – G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*<sup>6</sup>, cit., 458. Sulle virtualità del ragionamento per paradigmi nell'ambito della comparazione costituzionale, cfr. anche P. RIDOLA, *Diritti fondamentali e "integrazione" costituzionale in Europa*, cit., 246.

<sup>64</sup> Cfr. S. VON PUFENDORF, *On the Duty of Man and Citizen according to Natural Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, spec. 142.

<sup>65</sup> Cfr. S. FABBRINI, *Compound democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010; ID., *L'Unione europea come democrazia composita?*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 2004, 13 ss. Per una critica alla posizione di Fabbrini, cfr. B. GUASTAFERRO, *L'Unione europea e la sineddoche democratica. Riflessioni sull'Unione europea quale democrazia composita*, in *Il Filangieri. Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, 2007, 195 ss. Una variante della formula fabbriniana ricorrente fra i costituzionalisti è invece quella di "costituzione composita": di costituzione, cioè, «frutto di un'autolimitazione di ciascun ordinamento» (quello della U.E. e quello di ciascuno stato membro) «a vantaggio dell'altro, con un riconoscimento reciproco che avviene mediante clausole-valvola contenute nei trattati istitutivi e in ciascuna carta costituzionale, la cui ampiezza è rimessa alla interpretazione che di esse ne offrono i rispettivi giudici» (così N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'U.E.: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, spec. 1-2 sulla scia di L. F.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, spec. 6).

<sup>66</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

dell'Unione e dinamiche di europeizzazione delle costituzioni degli stati membri<sup>67</sup>, ne sembrerebbe costituire il prodotto più raffinato. Il paradigma, se si preferisce.

Di questo intreccio fra realtà costituzionali diverse ma complementari, il tema degli assetti di organizzazione costituzionale costituisce un punto di osservazione privilegiato.

Da un lato, le dinamiche organizzative “domestiche” condizionano concretamente il funzionamento dell'assetto istituzionale dell'Unione trasferendosi poi, per la circolarità dei processi europei di osmosi costituzionale, anche agli altri stati membri.

Basti pensare, ad esempio, al ruolo assunto in alcuni paesi dall'istituto referendario nell'ambito dell'*iter* di ratifica dei Trattati. Un percorso procedurale, quest'ultimo, il quale ha contribuito ad immettere nel circuito decisionale della U.E. un polo trasversale ai circuiti della mediazione politica<sup>68</sup>. Polo che, almeno per il momento, ha manifestato una minore vocazione “pro-integrazione” rispetto a quella segnalata invece dai Parlamenti nazionali e, soprattutto, dal Parlamento europeo.

Oppure si pensi alla diversa legittimazione dei componenti del Consiglio europeo, la quale naturalmente finisce per incidere sul “tasso di parlamentarizzazione” complessivo dell'Unione e, seguendo un andamento di tipo circolare, anche su quello degli stati membri. Così, mentre alcuni paesi, come ad esempio Francia e Cipro, sono rappresentati in seno a questo collegio da presidenti eletti a suffragio universale diretto e irresponsabili politicamente dinanzi al Parlamento, i *premier* presenti nel Consiglio europeo godono invece di una legittimazione di derivazione parlamentare<sup>69</sup>.

Talvolta, questa rete organizzativa di comunicazione interattiva si estende anche agli assetti di governo delle realtà regionali. Emblematica, per esempio, è la questione della partecipazione alle sedute del Consiglio di esponenti delle entità sub-statali, possibilità che è

---

<sup>67</sup> Il concetto di “europeizzazione” è stato definito come «quel processo di trasformazione delle istituzioni nazionali derivante, in modo più o meno esplicito o diretto, dal fatto che un certo stato membro è entrato a far parte (o ancor prima, intende far parte) delle Comunità europee e dell'Unione europea» (N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., 129). Sul concetto di europeizzazione, il quale è stato per lo più elaborato dalla scienza politica, cfr. C.M. RADAELLI – T. EXADAKTYLOS, *New Directions in the Europeanization Research*, in M. EGAN, N. NUGENT, W.E. PATTERSON (cur.), *Research Agendas in EU Studies. Stalking the Elephant*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2010, 189 ss.; S. FABBRINI, *L'europeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in Id. (cur.), *L'europeizzazione dell'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 3 ss.

<sup>68</sup> In dottrina si è discusso in merito alla natura “internazionalistica” oppure “costituzionalistica” della procedura di revisione dei Trattati. Benché la Corte di giustizia, propendendo per la seconda tesi, abbia escluso che gli stati membri possano eludere la procedura di revisione attraverso un comune accordo tra le parti contraenti, secondo quindi lo schema previsto dalla Convenzione di Vienna, la fase più acuta della crisi finanziaria ha segnalato invece il ritorno al metodo dell'accordo fra stati. In argomento, cfr. almeno B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei trattati*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 183 ss. Individua nel superamento della logica internazionalistica dell'unanimità nell'ambito della procedura di revisione una precondizione per il riconoscimento della natura “costituzionale” dei Trattati A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, cit., 191 ss.

<sup>69</sup> Cipro è l'unico ordinamento dell'Unione europea caratterizzato dalla concentrazione delle funzioni di capo dello stato e di capo di governo nella figura di un presidente eletto a suffragio universale diretto e non politicamente responsabile dinanzi il Parlamento.

tuttavia subordinata dall'attribuzione a livello nazionale dello *status* ministeriale ai rappresentanti delle comunità regionali. Un rango che in Italia, a differenza di quanto avviene in Germania, è riconosciuto solamente al Presidente della Regione siciliana e non anche agli altri Presidenti o assessori regionali<sup>70</sup>.

Dall'altro lato, sono le stesse dinamiche istituzionali dell'Unione europea ad aver messo in moto processi di trasformazione degli assetti di organizzazione costituzionale degli stati membri.

In particolare, la constatazione, a seguito del processo di integrazione, del rafforzamento degli esecutivi sui Parlamenti – nonché, nell'ambito della struttura interna dei governi, del principio monocratico rispetto a quello collegiale – è pacificamente condivisa sia dalla dottrina costituzionalistica sia da quella politologica<sup>71</sup>. A tale *trend* si accompagna poi il potenziamento del ruolo dei ministri delle finanze, i quali, specialmente in virtù delle funzioni svolte all'interno dell'ECOFIN e ora dell'Eurogruppo, di fatto, hanno finito per assumere una posizione intermedia fra quella riservata al capo del governo e quella spettante agli altri ministri.

Elementi di novità nelle dinamiche organizzative statuali sono stati poi determinati dall'*early warning mechanism* (E.W.M.)<sup>72</sup>. Non a caso, negli ordinamenti caratterizzati da un

---

<sup>70</sup> L'art. 16 T.U.E. prevede che il Consiglio sia composto da un rappresentante di ciascuno stato membro a livello ministeriale «abilitato ad impegnare il Governo di detto stato membro ad esercitare il diritto di voto». La formula in esame, la quale fu introdotta già nel Trattato di Maastricht al fine di consentire alla Germania di farsi rappresentare da esponenti dei Governi dei *Länder*, ha rappresentato una delle direttrici di superamento della tradizionale *Landesblindheit* ("cecità federale") delle Comunità europee. Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in ID., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, 253 ss. e spec. 260-261 e 263-264. L'attribuzione del rango ministeriale al Presidente della Giunta regionale siciliana trova fondamento nell'art. 21, c. 3 dello Statuto, ai sensi del quale il Presidente, «Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione».

<sup>71</sup> Ciò non toglie, naturalmente, che «*The phenomenon of executive dominance in the E.U. context should not be seen as particularly exceptional or sui generis in comparative terms. Rather it can be understood as part of a much wider phenomenon of the migration of executive power towards types of decision-making that eschew forms of electoral accountability and popular democratic control in a context where there is "less party on the ground"*» (D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1, 2014, spec. 3). In ogni caso, sulla tendenza al rafforzamento degli esecutivi e del principio monocratico a seguito del processo di integrazione, cfr. N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (cur.), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, Solaris, 2010, 257 ss.; A. MORAVCSIK, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Center for European Studies-Harvard University, Working Paper Series n. 52, spec. 52 ss.; V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University press, 2006, spec. 65 ss.; P. PÉREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'Esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. ROLLA (cur.), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, Giuffrè, 1991, 93 ss.; S. FABBRINI – A. DONÀ, *Europeanisation as Strengthening of Domestic Executive Power? The Italian Experience and the Case of the Legge Comunitaria*, in *Journal of European integration*, 25, 2003, 31 ss.

<sup>72</sup> Sull'*early warning mechanism*, più diffusamente, cfr. M. CARTABIA – N. LUPO – A. SIMONCINI (cur.), *Democracy and subsidiarity in the E.U. National parliaments, regional and civil society in the decision-making process*, cit.; P. KIVVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, London – New York, Routledge, 2012.

bicameralismo differenziato, l'attribuzione di un voto a ciascun ramo del parlamento ha introdotto un fattore di riequilibrio nei rapporti fra l'Assemblea inserita nel circuito fiduciario e la seconda camera<sup>73</sup>. Da ciò l'apparente paradosso discendente dall'E.W.M., secondo cui la *House of Lords* o il *Senado* spagnolo contano, in questa procedura, esattamente come la *House of Commons* o il *Congreso*.

Riconducibile alle clausole di europeizzazione degli assetti di organizzazione costituzionale degli stati membri è l'art. 10, par. 2 T.U.E., in base al quale gli esecutivi e i capi di stato e di governo, nel rappresentare i propri paesi in seno al Consiglio e al Consiglio europeo, sono «a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini». È appena il caso di osservare che la disposizione in esame introduce un primo filtro rispetto ad assetti di organizzazione costituzionale considerati non compatibili con il Trattato. Per esempio, resterebbe fuori dalle soluzioni conformi al T.U.E. l'opzione per il c.d. "governo direttoriale" di tipo svizzero, in quanto, in tale assetto, il raccordo fra esecutivo e legislativo si esaurisce con la elezione del primo da parte del secondo<sup>74</sup>. Ma, soprattutto, l'art. 10 sembrerebbe individuare un limite materiale indiretto alle procedure di revisione costituzionale degli stati membri, una sorta di "principio supremo euro-nazionale" che finisce per aprire una breccia nel modello di revisione costituzionale di tipo procedurale accolto, ad esempio, dalla Spagna<sup>75</sup>.

Altresì riconducibile alle clausole di europeizzazione è il catalogo dei poteri europei dei Parlamenti nazionali, il quale è prevalentemente concentrato all'interno dell'art. 12 T.U.E. nonché nei due primi Protocolli allegati al Trattato di Lisbona. Sebbene, come si vedrà, la *ratio* dei poteri europei dei Parlamenti nazionali sia stato oggetto di letture diverse in dottrina, non vi è dubbio che queste prerogative abbiano contribuito a compensare i Parlamenti, almeno parzialmente, di alcuni spazi decisionali ceduti agli esecutivi nazionali in funzione del processo di integrazione<sup>76</sup>. Ciò appare evidente anche in relazione ai "poteri informativi", i

---

<sup>73</sup> Sul rafforzamento delle seconde Camere determinato dall'E.W.M., cfr. P. KIVVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional theory and empirical reality*, cit., spec. 62 ss.

<sup>74</sup> In Svizzera, infatti, l'esecutivo, una volta eletto dal Parlamento, non può più essere rimosso nel corso dei quattro anni della legislatura. Sulla esperienza svizzera, cfr., *ex multis*, E.A. FERIOLI, *La Svizzera*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*<sup>1</sup>, Roma-Bari, Laterza, 2009, 298 ss. e spec. 312 ss.

<sup>75</sup> Sul legame fra il concetto di "lealtà costituzionale" e l'assenza di un catalogo di limiti materiali alla revisione costituzionale, cfr. L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, secondo il quale i sistemi basati sulla lealtà costituzionale sarebbero riconducibili a due diversi paradigmi: la "lealtà ai fini" di tipo tedesco e la "lealtà procedurale" di matrice spagnola. Alla seconda sarebbe consustanziale la possibilità di una revisione di qualsiasi norma costituzionale. Sulla mancanza di limiti materiali nell'ambito del procedimento di riforma e revisione costituzionale, cfr., *ex multis*, E. ARANDA ÁLVAREZ, *La "sustancialidad" del procedimiento para la reforma constitucional*, in *Teoría y realidad constitucional*, 29, 2012, 389 ss.

<sup>76</sup> Per una ricostruzione di tale dibattito e per una classificazione dei poteri europei dei Parlamenti nazionali, cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., 101 ss. In argomento, cfr. altresì M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento V, Torino, Utet, 2012, 485 ss. e spec. 523 ss. e 570 ss.; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, Milano, Giuffrè, 2013, 593 ss.

quali costituiscono una prima risposta a quel problema della “*informational asymmetry*” che la più attenta dottrina ha individuato come uno dei principali fattori alla base della “*executive dominance issue*”<sup>77</sup>.

## 6. La U.E. come paradigma delle dinamiche di parlamentarizzazione dei contesti post-nazionali: un sistema parlamentare euro-nazionale a configurazione complessa?

Muovendo dalla nozione di “sistema” proposta dalla teoria generale dei sistemi – ed in particolare dalla definizione di von Bertalanffy<sup>78</sup> – un recente indirizzo dottrinario ha suggerito di inquadrare le dinamiche parlamentari della U.E. entro la cornice di un “sistema parlamentare euro-nazionale”<sup>79</sup>. Tale sistema sarebbe composto da diversi elementi in interazione in grado di influenzarsi reciprocamente: taluni di diretta matrice parlamentare (il Parlamento europeo, le Assemblee nazionali e regionali, la cooperazione interparlamentare<sup>80</sup>, il “metodo convenzione”<sup>81</sup>); altri di origine governativa (gli esecutivi nazionali e l’esecutivo “frammentato” della U.E.), ma comunque rilevanti ai fini del “sistema” in quanto sottoposti al potere di indirizzo-controllo di organi di natura parlamentare.

Come dimostra in particolare l’esperienza delle conferenze interparlamentari, le dinamiche di questo “sistema” sembrano caratterizzarsi soprattutto per l’ampiezza delle attività informali che precedono o seguono l’adozione di decisioni formali nonché per un uso discreto dei poteri di persuasione. In sostanza, verrebbe in rilievo quella «categoria giuridica dell’influenza» la quale si presenta come “un qualcosa in più” rispetto al metodo della consultazione ed “un qualcosa in meno” rispetto a quello della codecisione<sup>82</sup>.

Questa ricostruzione del ruolo delle Assemblee rappresentative nell’Unione europea si propone di superare la lettura “federalista” che individua l’esistenza di un modello di rigida

---

<sup>77</sup> Cfr., tra gli altri, D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, cit., spec. 15.

<sup>78</sup> L. VON BERTALANFFY, *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, London – Allen Lane, Penguin, 1971.

<sup>79</sup> N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’U.E.: le diverse letture possibili*, cit.; A. MANZELLA, *Parlamento europei e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista A.I.C.*, 1, 2015; A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit.

<sup>80</sup> Sulla cooperazione interparlamentare, cfr. C. DECARO – N. LUPO (cur.), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009; M. DICOSOLA, *I Presidenti di Assemblea nella cooperazione interparlamentare in Europa*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOCCHI (cur.), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014, 331 ss.; A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 133 ss.

<sup>81</sup> Include il “metodo convenzione” nel concetto di parlamentarizzazione B. GUASTAFERRO, *La partecipazione dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo al procedimento di revisione dei trattati*, cit., spec. 191 e 199.

<sup>82</sup> Lo sottolineano D.A. CAPUANO – E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in A. MANZELLA – N. LUPO (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, cit., 227 ss. e spec. 258 in continuità con le posizioni già espresse da A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell’Unione europea. Lezioni Jean Monnet 2010-2012*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, spec. 143.

separazione fra Parlamenti<sup>83</sup> nell'ambito del quale le connessioni fra gli attori parlamentari europei tendono a svolgersi per lo più su un piano personale. Essa si contrappone tuttavia anche alla tesi secondo la quale l'*early warning mechanism* avrebbe dato origine ad una sorta di "virtual third chamber" (in aggiunta a Parlamento europeo e Consiglio), la quale eserciterebbe le funzioni di un'Assemblea legislativa pur senza la necessità di riunirsi nel medesimo spazio fisico<sup>84</sup>. Sia pure con alcune differenze non marginali, la teoria del "sistema parlamentare euro-nazionale" presenta una maggiore affinità con il filone del *multilevel parliamentary field*<sup>85</sup>, del quale, per alcuni aspetti, sembrerebbe costituire l'evoluzione.

Sia consentito aggiungere che il tornante di ricerca del "sistema parlamentare euro-nazionale" appare complementare con quello che individua nell'Unione europea un ordinamento a configurazione complessa<sup>86</sup>. In effetti, se si muove da una rassegna comparatistica dei significati che la nozione di complessità assume nelle varie scienze – la matematica, la sociologia, il diritto, la psicologia, la fisica, la filosofia – è forse possibile rintracciare nel "sistema parlamentare euro-nazionale" le stesse caratteristiche morfologiche che gli "scienziati" attribuiscono ai sistemi complessi: la non riducibilità (le relazioni fra le componenti del sistema non si esauriscono nella loro mera somma); la non reversibilità (e dunque l'impossibilità di ritornare allo *status quo*); la non predicibilità (nel senso che non è possibile prevederne l'evoluzione); la non determinabilità (in quanto il sistema complesso non segue leggi univoche e necessarie secondo una concezione basata sulla dialettica causa/effetto)<sup>87</sup>.

La lettura sistemica del ruolo dei Parlamenti in Europa, la quale oltrepassa l'idea di un mero "networks of legislators"<sup>88</sup>, sembra cogliere un secondo aspetto di paradigmaticità

---

<sup>83</sup> Cfr. R. MICCÙ, *Il "duplice volto" del deficit democratico nell'Unione europea*, postfazione a G. RESS, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli, Guida, 1999, 165 ss. e spec. 169, secondo il quale il Parlamento europeo e le Camere nazionali svolgono «funzioni autonome e non interscambiabili».

<sup>84</sup> Secondo I. COOPER, *A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 3, 2012, 441 ss. l'*early warning mechanism* avrebbe dato origine ad una sorta di "terza camera virtuale", la quale eserciterebbe le funzioni di un'Assemblea legislativa pur senza la necessità di riunirsi nel medesimo spazio fisico.

<sup>85</sup> La concezione del "campo parlamentare multilivello" è stata elaborata a partire dal contributo B. CRUM – J.E. FOSSUM, *The Multilevel Parliamentary Field: A framework for theorizing representative democracy in the E.U.*, in *European Political Science Review*, 1, 2009, 249 ss. recuperando la nozione sociologica di "campo" già formulata da P. BOURDIEU, *Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique*, in *Les Cahiers de Recherche du GRS*, 15, 1996. Una variante della formula proposta da Crum e Fossum è stata elaborata da A. HERRANZ-SURRALLÉS, *The EU's Multilevel Parliamentary (Battle)Field: Inter-parliamentary Cooperation and Conflict in Foreign and Security Policy*, in *West European Politics*, 5, 2014, 957 ss., la quale – con riferimento alla cooperazione interparlamentare in materia di politica estera e di sicurezza comune – ha parlato di un «*multilevel Parliamentary (Battle)Field*».

<sup>86</sup> Mi riferisco alla proposta teorica di G. MARTINICO, *The tangled complexity of the E.U. constitutional process: the frustrating knot of Europe*, London – New York, Routledge, 2013.

<sup>87</sup> Per una verifica della sussistenza di questi requisiti nell'ordinamento dell'Unione europea, cfr. G. MARTINICO, *L'Unione europea come ordinamento a configurazione complessa*, in A. CALBUCCI (cur.), *La complessità del diritto dalla demagogia della semplificazione alla pedagogia della complessità in campo giuridico*, Napoli, Guida, 2009, 117 ss. e spec. 128 ss.

<sup>88</sup> Secondo la formula invece utilizzata da A.M. SLAUGHTER, *A new world order*, Princeton – Oxford, Princeton University Press, 2004, 104 ss.



dell'esperienza organizzativa dell'Unione. Sebbene, infatti, la parlamentarizzazione di contesti post-nazionali<sup>89</sup> non sia estranea anche ad altre realtà regionali – penso, ad esempio, alla vicenda del Parlamento centro-americano o delle Commissioni parlamentari del Mercosur o della NAFTA – non vi è dubbio, che è nella U.E. dove queste dinamiche hanno incontrato i propri sviluppi più strutturati, individuando così il caso esemplare di parlamentarizzazione oltre i confini dello stato nazionale.

Rimangono peraltro sul tappeto diverse questioni aperte.

In primo luogo, si discute se il progressivo percorso di “*empowerment*” del Parlamento europeo abbia condotto questa istituzione ad essere «*one of the most powerful elected assemblies in the world*»<sup>90</sup> oppure se, al contrario, si tratti di una camera non ancora paragonabile ad un parlamento nazionale.

Per un verso, infatti, il Parlamento europeo è l'unica Assemblea elettiva in grado di bloccare la volontà unanime dei paesi membri di una organizzazione formata da stati. Una Assemblea, come è stato scritto, ancora «nel pieno della sua giovinezza»: mentre i Parlamenti nazionali arrancano con fatica «sotto il peso degli esecutivi, delle trasformazioni della società civile e dei processi di integrazione europea e di globalizzazione», il Parlamento europeo ha dimostrato non solo una maggiore capacità di reazione e anticipazione dei cambiamenti, ma anche di saper assicurare un canale di rappresentanza a quelle «vitali forze sociali»<sup>91</sup> che invece «non riescono ad esprimersi attraverso i Parlamenti nazionali»<sup>92</sup>.

Dall'altro lato, permangono zone di grave marginalità e debolezza del Parlamento europeo. Penso, ad esempio, alla quasi totale esclusione di questa istituzione dai circuiti decisionali in materia di politica estera, la quale sarebbe semplicemente inimmaginabile a livello nazionale. Penso, ancora, alle modalità di governo economico dell'Unione, le quali appaiono simili più «ad una gestione mediante autorità indipendenti» che non «ad un processo politico

---

<sup>89</sup> Riprendo qui l'idea di un sistema politico-costituzionale post-nazionale evocata da J. HABERMAS, *Die postnationale Konstellation, Politische Essays*, Frankfurt aM, Suhrkamp, 1998, tr. it.: *La costellazione post-nazionale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

<sup>90</sup> La tesi che identifica il Parlamento europeo con una delle Assemblee più forti del mondo è sviluppata da uno studio politologico di S. HIX – A. NOURY – G. ROLAND, *Democratic politics in the European Parliament*, New York, Cambridge University Press, 2007, spec. 3.

<sup>91</sup> Così C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, 329 ss. e spec. 355, i quali ripercorrono i principali punti di snodo del percorso di “*empowerment*” del Parlamento europeo: l'introduzione dell'elezione diretta dei suoi componenti, la modifica della denominazione, il potenziamento delle funzioni di indirizzo e controllo, la partecipazione all'*iter* di formazione della Commissione, l'ampliamento della procedura di co-decisione fino alla sua trasformazione in procedura legislativa ordinaria. Si consideri, inoltre, che il Parlamento europeo ha saputo guadagnarsi alcune competenze dalle quali sono generalmente escluse le Camere degli stati membri. Basti pensare alle *hearings* dei commissari designati, le quali appaiono chiaramente ispirate al vaglio esercitato dal Senato statunitense nell'ambito del procedimento di ratifica delle nomine presidenziali. Uno strumento che nella prassi è stato esercitato in maniera particolarmente pignola del Parlamento europeo e che in alcuni casi ha costretto il commissario designato a ritirare la propria candidatura.

<sup>92</sup> A. MANZELLA, *Lo stato “comunitario”*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2003, 273 ss. e spec. 285.

di decisione su basi democratiche»<sup>93</sup>. Una traiettoria che ha condotto Jean-Paul Fitoussi ad evocare la nota immagine del «dittatore benevolo»: il governo economico della U.E. si avvicinerrebbe, insomma, a un despota illuminato «al riparo dalle pressioni popolari, ma alla ricerca del bene comune» attraverso l'applicazione di una dottrina «superiore a tutte le altre in termini di efficienza economica»<sup>94</sup>.

In realtà, il nodo problematico andrebbe sciolto alla luce del già evocato prisma della differenziazione: il ruolo del Parlamento europeo varia in maniera molto significativa da materia a materia, sicché non è un paradosso affermare che questa istituzione sia, al tempo stesso, l'Assemblea rappresentativa più "forte" e più "debole" del mondo.

Una seconda questione aperta concerne i poteri europei riconosciuti alle Camere nazionali, e precisamente se tali poteri siano funzionali ad un loro esercizio in forma individuale oppure collettiva. Secondo un acuto indirizzo dottrinale, mentre l'azione individuale dei Parlamenti nazionali opererebbe solamente quale fonte indiretta di legittimazione democratica, incidendo a livello domestico secondo lo schema del paradigma "pluralista" proposto dalla *Maastricht-Urteil*<sup>95</sup>, l'azione collettiva garantirebbe invece un supplemento di legittimazione democratica già a livello europeo, vale a dire un *quantum* di legittimazione aggiuntivo non mediato dalle risorse di democraticità degli stati membri<sup>96</sup>.

Un ulteriore interrogativo riguarda invece i rapporti fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali: mentre in alcuni frangenti è prevalso un atteggiamento "cooperativo" fra queste istituzioni, così consolidando il raccordo e la complementarietà dei rispettivi ruoli, in altre fasi – a dir la verità assai più numerose – ciascuno di questi soggetti si è mosso in una prospettiva "competitiva". E ciò sulla base del pregiudizio secondo il quale una espansione del ruolo delle Camere nazionali corrisponderebbe ad un rafforzamento inversamente proporzionale del Parlamento europeo (e viceversa). Si spiega così la resistenza del Parlamento europeo all'introduzione di modelli organici di cooperazione fra i Parlamenti nazionali, fra

---

<sup>93</sup> Così P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 337.

<sup>94</sup> Così J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2002, spec. 7 e 44. Sul problema delle modalità di governo economico nell'Unione, nella ricca letteratura, cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi: uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; E. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia: studio sulle trasformazioni dello stato costituzionale in Europa*, Bologna, BUP, 2013, spec. 31 ss.

<sup>95</sup> Il paradigma pluralista – il quale si affianca alle altre due tradizionali declinazioni del principio democratico nella U.E. (il paradigma federalista e quello funzionalista) – rintraccia il fondamento indiretto della legittimazione democratica dell'Unione nelle risorse di carattere democratico-rappresentativo offerte dagli stati membri (cfr. P. RIDOLA, *Il principio democratico fra stati nazionali e Unione europea*, cit., spec. 317-318). Peraltro, nella sentenza sul Trattato di Maastricht questa linea di tendenza appare complementare con l'immagine dei "vasi comunicanti parlamentari", secondo la quale ogni affievolimento di potere dei Parlamenti nazionali determinato dal processo di integrazione deve essere compensato da un corrispondente aumento dei poteri del Parlamento europeo (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, cit., spec. 46 ss.).

<sup>96</sup> È questa la ricostruzione proposta da V. KNUTELSKÁ, *Cooperation among National Parliaments: An Effective Contribution to EU Legitimation?* in B. CRUM – J.E. FOSSUM (cur.), *Practices of Inter-parliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, Essex, ECPR Press, 2013, 35 ss.

l'altro accusati di agire in direzione eccessivamente filo-statalista, nonché il tentativo di questi ultimi di marginalizzare il Parlamento europeo nell'ambito delle conferenze esistenti<sup>97</sup>.

## **7. L'Unione europea come assetto di organizzazione costituzionale fondato sull'elemento collaborativo**

Infine, l'Unione europea può essere assunta a paradigma di assetti di organizzazione costituzionale che hanno riconosciuto una posizione centrale all'elemento collaborativo<sup>98</sup>.

Anche in numerose esperienze nazionali, ed in particolare nelle costituzioni statuali che hanno "codificato" il principio di leale collaborazione, l'elemento collaborativo costituisce uno dei parametri generali in grado di orientare l'intero sistema di allocazione delle funzioni e competenze. Peraltro – ed è qui che emerge tutta la valenza paradigmatica dell'esperienza organizzativa della U.E. – l'elemento collaborativo sembra esprimere a livello europeo qualcosa in più di un obbligo di cooperazione leale: in esso è racchiusa l'idea stessa di "governo" nell'Unione.

Da questo punto di vista, il principio collaborativo comporta innanzitutto che le regole della contrattazione istituzionale fissate dai Trattati ed integrate, interpretate e talvolta "riscritte" mediante il libero consenso delle istituzioni rimangano sottratte al gioco delle maggioranze politiche. Anzi, «il controllo reciproco tra le istituzioni fa sì che l'eventuale violazione delle regole sia, prima ancora che sanzionata sul piano giuridico (...) adoperata come arma di negoziazione da un'istituzione verso l'altra, col risultato che i criteri prestabiliti sono generalmente rispettati». Ne discende che «la violazione delle regole comuni costituirebbe un punto di netta debolezza nelle negoziazioni interistituzionali. La compresenza di più arene decisionali comporta che chi non accetta le regole da tutti condivise si mette "fuori" dal sistema, vedendo in partenza sacrificati gli interessi di cui è portatore»<sup>99</sup>.

È chiaro ed evidente che le regole organizzative formate nel rispetto delle procedure tipiche di produzione normativa, ed *in primis* le norme contenute nei Trattati, mantengono la loro prescrittività. E tuttavia è «la prescrizione a diventare diversa». Il motore di un sistema policentrico e pluralistico come quello dell'Unione, lungi dall'identificarsi con l'imposizione sanzionatoria, sfuma infatti nella determinazione dinamica e partecipativa delle regole secondo schemi post-autoritari i quali tendono ad anticipare, per quanto possibile, il momento

---

<sup>97</sup> Sulla diffidenza reciproca fra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali, cfr. N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, cit., spec. 113-114; A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, cit., spec. 135; C. FASONE – N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, cit., spec. 351.

<sup>98</sup> Sull'elemento collaborativo nell'Unione europea, cfr. M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in E.U. Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014. La centralità dell'elemento collaborativo nell'architettura costituzionale dell'Unione europea è stata di recente ribadita dal parere 2/13 del 18 dicembre 2014 con il quale la Corte di giustizia si è pronunciata sul progetto di adesione della U.E. al sistema CEDU (cfr. *infra* n. 125).

<sup>99</sup> G. VOSA, "Legiferare con intelligenza" fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione nel diritto parlamentare europeo, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3, 2011, spec. 39.

del conflitto – in particolare quello giurisdizionale – attraverso forme di coinvolgimento non predeterminate e secondo una impostazione nella quale l'atipicità tende a diventare la regola e la tipicità a sfumare nell'eccezione<sup>100</sup>.

In ultima analisi, in una esperienza come quella dell'Unione europea, nella quale le *chance* di integrazione sono innanzitutto affidate ad una rete di autovincoli reciproci di lealtà e "fair play", al principio di "sincerità" se si preferisce<sup>101</sup>, appare inappagante la scelta di inquadrare l'assetto di organizzazione costituzionale nell'ambito di un "modello" – quale che esso sia – in quanto le caratteristiche di tale assetto (grado di parlamentarizzazione, livello di separazione dei poteri, apertura ad eventuali elementi di carattere plebiscitario, etc.) rappresentano il prodotto di un continuo processo di autocomprensione condivisa.

Naturalmente, anche in una esperienza nella quale l'idea di "governo" è espressa dall'elemento collaborativo non mancano gli aspetti problematici. Almeno due grosse questioni fanno infatti da sfondo alla discussione relativa all'impianto organizzativo della U.E. Un primo problema è quello relativo alla c.d. "burocratizzazione" dell'Unione europea, vale a dire il trasferimento dei luoghi nei quali vengono assunte le decisioni in sedi negoziali esterne rispetto a quelle formalizzate nei Trattati e nel Regolamento interno del Parlamento europeo<sup>102</sup>. Il secondo problema, al primo strettamente collegato, può essere riassunto con l'immagine del "labirinto procedurale". In altre parole, la crescente complessità delle procedure nell'Unione europea, difficilmente decifrabili dal non addetto ai lavori, ha fatto balzare in primo piano la questione dell'estraniamento dell'opinione pubblica dai processi democratici dell'Unione.

È noto che il ruolo del procedimento nelle società democratiche sia stato oggetto di due fondamentali declinazioni. Per un verso, la teoria luhmanniana del procedimento quale strumento di riduzione delle complessità ha identificato le potenzialità "legittimanti" dei procedimenti con la loro capacità di incanalare la complessità sociale verso l'approdo unificante della deliberazione<sup>103</sup>. Per altro verso, la concezione habermasiana del procedimento come varco dell'"agire comunicativo" ha individuato nel principio del contraddittorio lo strumento che in contesti pluralistici consente alla "periferia" dello spazio pubblico di incidere sulle scelte del "centro" detentore delle competenze decisionali a livello istituzionale, legittimandole<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Cfr. F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., spec. 120-122, 230, 234, 242-244, il quale individua nell'Unione europea una "forma di stato prescrittivamente collaborativa".

<sup>101</sup> L'espressione "principio di sincerità" è stata coniata dal *Conseil constitutionnel* francese (cfr. in particolare la decisione n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005). Sul "principio di sincerità", cfr. M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 575 ss. e, volendo, R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014, spec. 7 e 10 ss.

<sup>102</sup> Cfr. A. HARDACRE, *How the EU institutions work and... how to work with the E.U. institutions*, London, John Harper, 2011.

<sup>103</sup> Cfr. N. LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren*<sup>2</sup>, Neuwied-Berlin, Luchterhand, 1975, 41, tr. it.: *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1995, 199 ss.

<sup>104</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1981, tr. it.: *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, il Mulino, 1986; Id., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des*

Ebbene, non sembra che la burocratizzazione e la crescente complessità delle procedure nell'Unione europea siano fine a se stesse. A modo loro, anche queste tendenze offrono una risposta al dilemma di fondo relativo al ruolo del procedimento nelle società democratiche, privilegiandone «la funzione “discorsiva” (...) a scapito di quella di riduzione delle complessità»<sup>105</sup>. Che ciò sia sufficiente per chiudere una volta per tutte il discorso sulla legittimazione democratica dell'Unione appare quanto meno dubbio. E ciò non tanto per alcune (condivisibili) critiche alla teoria della “democrazia discorsiva” di Habermas<sup>106</sup>. Quanto piuttosto perché in quella concezione la tenuta della presunzione di razionalità dei risultati raggiunti in modo conforme al procedimento è comunque indissolubilmente legata all'edificazione di un solido apparato di garanzie “non ottriate” di pubblicità e trasparenza dei processi decisionali.

Un progetto, quest'ultimo, il quale appare appena abbozzato in un ordinamento dove una larga parte del processo decisionale continua a svolgersi “a porte chiuse”. Non a caso, il Consiglio è stato identificato con l'organo caratterizzato da un maggior livello di segretezza tra tutti i collegi che esercitano funzioni legislative fra quelli collocati ad ovest di Pechino<sup>107</sup>. A ciò si aggiunga che è in atto una sistematica strategia di elusione del principio del plurilinguismo, la quale, in fondo, appare assolutamente coerente con l'obiettivo di costruire a livello europeo una “opinione pubblica” di addetti ai lavori socialmente selezionata<sup>108</sup>.

---

*Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1992, tr. it.: *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996.

<sup>105</sup> Lo sottolinea P. RIDOLA, *Il principio democratico fra Stati nazionali e Unione europea*, cit., 312, secondo il quale la complessità delle procedure nell'Unione europea ha condotto ad «esiti assai problematici sul terreno della minore trasparenza e della vischiosità dei processi decisionali» e che, tuttavia, proprio la varietà di questi procedimenti, moltiplicando le occasioni e le forme della dialettica fra gli attori istituzionali, e riflettendo una concezione habermasiana del procedimento, ha in parte consentito di potenziare il tasso di democraticità dell'Unione.

<sup>106</sup> Sulle quali, cfr. P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo “spazio pubblico” nelle democrazie pluralistiche*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 31 ss. e spec. 35 ss.

<sup>107</sup> L'arguta osservazione si deve a S. HIX, *What's Wrong with the Europe Union and How to Fix It*, cit. Sul problema della pubblicità e della trasparenza dei processi decisionali, cfr., tra gli altri, D. CURTIN, *Judging EU Secrecy*, in *Amsterdam Law School Research Paper No. 2012-103*; D. CURTIN – J. MENDES, *Transparency and Participation*, in *Revue Francaise d'Administration Publique*, 2011, 101 ss.; O. COSTA, *Peut-on délibérer à l'échelle supranationale? La délibération au Parlement européen entre pratique démocratique et méthode de décision*, paper presentato in occasione della *Journée d'études du groupe intercentres «Gouvernance et délibération»*, Sciences Po Bordeaux, 2010.

<sup>108</sup> Basti pensare che i *report* inviati alla Commissione ai paesi debitori nell'ambito dell'E.F.S.F. sono pubblicati solamente in lingua inglese, malgrado l'*Agreement* che ha dato vita al “fondo salva stati” preveda il coinvolgimento diretto delle istituzioni della U.E. È emblematico che, proprio nella patria della lingua inglese, l'*House of Commons*, nell'ambito della procedura di *early warning*, si sia rifiutata di valutare l'*impact assessment* in quanto documento non tradotto in tutte le lingue dell'Unione, così circoscrivendo l'oggetto del proprio sindacato all'*explanatory memorandum*.

## 8. “Multilvel constitutionalism” e “constitutional pluralism”: approcci alternativi o complementari? Il problema dei concetti nell’Unione europea

Come è noto, il dibattito sullo stato e le prospettive del processo di integrazione costituzionale in Europa ha visto emergere un ventaglio innovativo di opzioni ricostruttive (“*composite constitutional order*”<sup>109</sup>, “ordinamento giuridico integrato”<sup>110</sup>, “insieme di costituzioni parziali”<sup>111</sup>, “stato comunitario”<sup>112</sup>, “*sinpoliteia*”<sup>113</sup>, “*constitucionalismo en red*”<sup>114</sup>, etc.) le quali hanno dato espressione all’esigenza di attualizzare schemi dogmatici non più adeguati alla comprensione di una realtà in trasformazione.

Volendo semplificare un quadro di orientamenti di ricerca naturalmente molto più complesso, è possibile individuare due “famiglie” principali nella discussione sulle specificità del processo di integrazione europea.

Il primo ricomprende quegli autori i quali, seguendo approcci fra loro anche molto diversi, hanno applicato al contesto della U.E. il concetto di “*constitutional pluralism*” coniato da Neil MacCormick a partire da alcuni lavori degli anni Novanta<sup>115</sup>. Precisamente, secondo

---

<sup>109</sup> L. BESSELINK – J.H. REESTMAN, *The Fiscal Compact and the European Constitutions: “Europe Speaking German”*, in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, 1 ss. e spec. 7.

<sup>110</sup> L’espressione, già utilizzata da E. SCODITTI, *Articolare le Costituzioni. L’Europa come ordinamento giuridico integrato*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2004, 189 ss. è ripresa e sviluppata da F. PALERMO, *La forma di stato dell’Unione europea: per una teoria costituzionale dell’integrazione sovranazionale*, cit., spec. 13 e 217, il quale ha proposto le formule di “diritto costituzionale integrato dall’incompletezza” e “forma di stato integrata”. Nella dottrina spagnola, parla inoltre di “stati integrati” F. RUBIO LLORENTE, *Constitutionalism in the “Integrated” States of Europe*, Jean Monnet Working Papers, 5, 1998, www.jeanmonnetprogram.org.

<sup>111</sup> Recuperando e rielaborando il concetto di *Teilverfassung* familiare alla dogmatica tedesca, P. HÄBERLE, *Dallo stato nazionale all’Unione europea: evoluzioni dello stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, in *DPCE*, 2, 2002, 455 ss. ha individuato nell’ordinamento della U.E. e in quello degli stati membri delle “costituzioni parziali” le quali necessitano l’una dell’altra per completarsi. Naturalmente, tale proposta ricostruttiva va inquadrata nell’ambito della più generale teoria dello «stato costituzionale cooperativo» elaborata dall’autore (Id., *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein Ts., Athenaum, 1980, 287 ss).

<sup>112</sup> Attraverso tale formula A. MANZELLA, *Lo stato “comunitario”*, cit., spec. 279 e 281 ha inteso indicare la «coabitazione di due costituzioni. Un ordinamento costituzionale sovrastatale che si pone come quadro costituzionale comune rispetto alle plurime costituzioni nazionali». Diversamente dall’esperienza internazionalistica, tale fenomeno non conduce alla giustapposizione e sovrapposizione ordinamentale, bensì alla «integrazione e di compenetrazione di tipo costituzionale». La lettura delle singole costituzioni degli stati membri sarebbe infatti insufficiente alla comprensione della stessa «senza i riferimenti alle parti “comuni” dell’ordinamento costituzionale sovrastatale. E questo, a sua volta, sarebbe vuoto di sostanza giuridica senza le sue interconnessioni con gli ordinamenti degli stati membri».

<sup>113</sup> D.TH. TSATSOS, *The European symphony: towards a new democratic discourse*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

<sup>114</sup> Cfr. R. BUSTOS GIBERT, *La constitution red: un estudio sobre supraestatalidad y constitution*, Onati, IVAP, 2005.

<sup>115</sup> Le basi del concetto di “pluralismo costituzionale” furono gettate dall’autore già in un breve saggio dei primi anni Novanta (N. MACCORMICK, *The Sovereign State*, in *M.L. Rev.*, 1, 1993, 8 ss.), nel quale si sottolineò che «*the most appropriate analysis of the relations of legal system is pluralistic rather than monistic, and interactive rather than hierarchical*». Tali posizioni furono meglio esplicitate in un successivo articolo del 1995 (Id.,

tale autore, il “pluralismo costituzionale” coincide con una situazione di «pluralità di ordini normativi istituzionali, ciascuno dotato di una costituzione operante» i quali riconoscono «entro la propria sfera la legittimità di ogni altro ordine», sebbene nessuno di essi ammetta «la propria superiorità costituzionale»<sup>116</sup>. A seguito dell'intensificarsi dei tentativi di pervenire alla elaborazione di una costituzione europea unidocumentale (c.d. “*documentary constitutionalism*”), la formula del “*constitutional pluralism*” ha conseguito un crescente successo, sicché oggi possono essere enucleate almeno cinque ulteriori declinazioni del concetto, corrispondenti grosso modo alle posizioni di Weiler, Walker, Kumm, Maduro e Sabel<sup>117</sup>.

Sull'altro versante è possibile invece collocare gli studiosi che si riconoscono nella dottrina del “*multilevel constitutionalism*”. Questa espressione era stata elaborata nel 1998 da Ingolf Pernice per la difficoltà di rendere in inglese la formula di *Verfassungverbund* (“unione costituzionale”<sup>118</sup>), a sua volta proposta tre anni prima quale contro-concetto da opporre sia alla locuzione di *Staatenverbund* impiegata dalla *Maastrich-Urteil* sia a quella di *Verfassungverband*, la quale indicava, all'opposto, la prospettiva di un legame fra costituzioni di tipo federale e gerarchico<sup>119</sup>.

---

*The Maastricht Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 3, 1995, 259 ss.) e soprattutto nel volume *Questioning sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, cit. con il quale MacCormick ha paragonato l'Europa ad un “*commonwealth* costituzionale”. Inizialmente limitata al contesto europeo, in un secondo momento il concetto di pluralismo costituzionale è stato rielaborato su scala geografica più ampia da N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *Modern Law Review*, 3, 2002, 317 ss.

<sup>116</sup> N. MACCORMICK, *Juridical Pluralism and the Risk of Constitutional Conflict*, in ID., *Questioning Sovereignty*, cit., 97 ss. tr. it.: *Il pluralismo giuridico e il rischio del conflitto costituzionale*, in ID., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel “commonwealth” europeo*, cit. 195 ss. e spec. 209.

<sup>117</sup> Intervenendo nell'ambito del dibattito fra Habermas e Grimm relativo all'opportunità di adottare una costituzione europea, Pernice, all'indomani del Trattato di Amsterdam, ha inteso evidenziare l'irrelevanza della questione, dal momento che l'Unione aveva già una sua costituzione multilivello e composita. Invertendo il tradizionale rapporto tra costituzione e statualità, e dunque conferendo una rilevanza prioritaria alla prima e relegando la seconda allo *status* di “variabile” non necessaria, Pernice ha infatti declinato il rapporto fra i diversi “livelli” in termini di integrazione e complementarità, valorizzando in particolare una prospettiva processuale e dinamica del processo di integrazione costituzionale. Aprendosi a una prospettiva post-nazionale della costituzione, e dunque muovendo dalla premessa della natura non statuale ma comunque costituzionale dell'Unione europea, la dottrina del *multilevel constitutionalism* ha così individuato il fondamento della “costituzione europea” in un insieme stratificato ed interdipendente di piani costituzionali diversi, i quali sono stati tuttavia inquadrati nell'ambito di un sistema unitario e al tempo stesso plurale (cfr. I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution – Making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, 703 ss.).

<sup>118</sup> I. PERNICE, *Bestandsicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung*, in R. BIEBER – P. WIDMER (cur.), *L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area*, 1995, 225 ss. e spec. 261 ss.

<sup>119</sup> Si tratta, precisamente, dei paradigmi del “*socio-teleological constitutionalism*” (Weiler), dell’“*epistemic meta-constitutionalism*” (Walker), del “*cosmopolitan constitutionalism*” (Kumm), dell’“*harmonious discursive constitutionalism*” (Maduro) e del “*pragmatic constitutionalism*” (Sabel). Per una rassegna di queste posizioni, cfr. M. AVBELJ – J. KOMÁREK, *Introduction*, in ID. (cur.), *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*, Oxford – Portland, Hart, 2012, 1 ss. e spec. 4 ss. L'ultimo prodotto di questo genere letterario è il recente lavoro monografico di K. JAKLIC, *Constitutional Pluralism in the E.U.*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Sorprende, peraltro, che quest'ultima impostazione sia stata oggetto di alcune incomprendimenti che ne hanno sottolineato in particolare l'incompatibilità con le teorie del "*constitutional pluralism*". Penso, ad esempio, alla obiezione secondo la quale la locuzione "livello" conterrebbe una valenza di tipo gerarchico incompatibile con la prospettiva di un diritto costituzionale "integrato" o "composito"<sup>120</sup>. Penso, ancora, agli indirizzi che hanno auspicato il superamento della ricostruzione di Pernice in favore di una concezione sistemica e processuale dell'integrazione<sup>121</sup>. Penso, infine, agli orientamenti di ricerca che hanno addebitato alla dottrina del multilivello una volontà di legittimazione dello *status quo*<sup>122</sup>. Come invece è stato correttamente sottolineato, l'idea di una alternatività fra la dottrina del "pluralismo costituzionale" e quella del "multilivello" può essere accettata solo al prezzo di ridurre la prima ad un "caos costituzionale" e la seconda alla definizione di un ordinamento giuridico unitario fondato sul presupposto di una sovranità indivisa<sup>123</sup>. Non a caso, è lo stesso Pernice, una volta cambiata la lingua di lavoro, ad utilizzare l'espressione "*constitution composée*", così enfatizzando il carattere rigorosamente processuale e anti-gerarchico della propria ricostruzione<sup>124</sup>.

Permangono, è vero, alcune sfumature nell'impiego di queste formule<sup>125</sup>. Sfumature in parte giustificate dalle già citate difficoltà di ordine linguistico, ed in parte dalla non comple-

---

<sup>120</sup> È questa l'obiezione di F. PALERMO, *La forma di stato dell'Unione europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, cit., 6, il quale, nel suggerire la formula alternativa di "diritto costituzionale integrato" – formula, a dire la verità, già utilizzata in precedenza dallo stesso Pernice – ha sottolineato la natura multidimensionale e non già multilivello del processo di integrazione. Invero, per una sottolineatura di come l'immagine di distinti livelli non sia necessariamente collegata ad una idea di sovraordinazione, cfr. F.C. MAYER – M. WENDEL, *Multilevel Constitutionalism and Constitutional Pluralism*, in M. AVBELJ – J. KOMÁREK, *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*, cit., 127 ss. e spec. 130-131, secondo i quali «Levels may also be understood as platforms that may be at equal height in one case, at different heights in another, or even circling freely around each other».

<sup>121</sup> La critica è avanzata da S. CASSESE, *Globalizzazione del diritto*, in *XXI Secolo Enciclopedia Italiana*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2009, 7 ss., autore, come è noto, legato alla formula di "diritto globale".

<sup>122</sup> In questo senso, cfr. P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questioni democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, spec. 15 ss.

<sup>123</sup> Così F.C. MAYER – M. WENDEL, *Multilevel Constitutionalism and Constitutional Pluralism*, cit., spec. 140 e 150-151, i quali tuttavia sottolineano come, rispetto ai filoni del "*constitutional pluralism*", la teoria del "costituzionalismo multilivello" enfatizzi maggiormente le idee di «*coherence, mutual stabilisation and functional unity*».

<sup>124</sup> L'espressione "costituzione composita" è utilizzata in un lavoro a quattro mani in lingua francese (I. PERNICE – F.C. MAYER, *De la constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit europe*, 4, 2000, 623 ss., tr. it.: *La costituzione integrata dell'Europa*, 2003, [www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper0703.pdf](http://www.whi-berlin.eu/documents/whi-paper0703.pdf)). Si noti che il traduttore del *paper* di Pernice e Mayer ha utilizzato, nella versione italiana del titolo, l'espressione "costituzione integrata", pur conservando nel corpo del testo i riferimenti al concetto di "costituzione composita".

<sup>125</sup> Vi è da chiedersi, peraltro, quale di queste due formule – "costituzionalismo multilivello" o "pluralismo costituzionale" – sia in grado di esprimere in maniera più adeguata la prospettiva dei rapporti fra ordinamenti tracciata dal recente parere 2/13 del 18 dicembre 2014, con il quale la Corte di giustizia si è pronunciata negativamente sul progetto di adesione della U.E. alla CEDU. Sul punto, non sono sfuggiti ai primi commentatori della decisione i timori della Corte di giustizia in relazione al rischio di una evoluzione in senso gerarchico della tutela "multilivello" dei diritti. Come è stato scritto, la Corte del Lussemburgo sembrerebbe aver trasformato «in un'incompatibilità fra ordinamenti» quello che invece è semplicemente «uno scontro fra corti» (L.S. Rossi, *Il Pare- re 2/13 della CGUE sull'adesione dell'U.E. alla CEDU: scontro fra Corti?*, 22 dicembre 2014, <http://www.sidi-isil.org>).



ta coincidenza dei punti di osservazione prescelti, nel senso che ciascuno di questi lemmi privilegia un singolo elemento di analisi nella ricostruzione delle dinamiche di integrazione costituzionale. E tuttavia, l'elaborazione dei concetti del costituzionalismo europeo sembra richiedere una dialettica maggiormente inclusiva e meno "muscolare", sicché ciascuna di queste opzioni ricostruttive dovrebbe essere concepita nella logica del *trial and error*, come un susseguirsi di tentativi, errori, successi parziali ognuno dei quali è chiamato a muoversi a partire dai risultati acquisiti negli *step* precedenti<sup>126</sup>. Insomma, proprio come nella nave di Neurath, anche gli studiosi europei si trovano a ristrutturare la propria imbarcazione in mare aperto, senza poter ricominciare ogni volta da zero e dovendo quindi appoggiarsi in qualche modo alla vecchia struttura<sup>127</sup>.

In ogni caso, se di "*constitution composée*", multilivello o integrata deve parlarsi, questa non può comprendere solamente gli elementi tratti dagli ordinamenti costituzionali nazionali e dal diritto dell'Unione europea, ma deve altresì essere ricostruita alla luce dell'intarsio con la dimensione CEDU, e più precisamente con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di diritti fondamentali. Solo così è infatti possibile rompere l'isolamento fra il tema della "forma di governo" – *rectius*, degli "assetti di organizzazione costituzionale" – e quello dei diritti fondamentali. D'altronde, sembra difficile negare l'esistenza di un rapporto biunivoco fra queste due tematiche, come dimostra ad esempio la giurisprudenza della Corte EDU in materia elettorale<sup>128</sup> e di partiti politici<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Un atteggiamento che è colto in particolare da N. WALKER, *Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate*, in K. TUORI – S. SANKARI (cur.), *The many Constitutions of Europe*, Farnham – Burlington, Ashgate, 2010, 143ss., disponibile anche su [www.lse.ac.uk](http://www.lse.ac.uk) allorché, lungi dall'attribuire a Pernice una lettura gerarchica del processo di integrazione, propone di sostituire il concetto di "livello" con quello di "strato" ("*layer*").

<sup>127</sup> «Immaginiamo dei marinai che, in mare aperto, stiano modificando la loro goffa imbarcazione da una forma circolare a una più affusolata. Per trasformare lo scafo della loro nave essi fanno uso di travi alla deriva assieme a travi della vecchia struttura. Ma non possono mettere la nave in bacino per ricostruirla da capo. Durante il loro lavoro stanno sulla vecchia struttura e lottano contro violenti fortunali e onde tempestose. Questo è il destino degli scienziati» (O. NEURATH, *Anti-Spengler* (1921), Bari, Palomar, 1993).

<sup>128</sup> Nella interpretazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale CEDU («Diritto a libere elezioni»), la Corte di Strasburgo si è mossa in una duplice direzione: sagomando la disposizione in senso restrittivo, ossia riconoscendo l'esistenza di un ampio margine di apprezzamento in materia di legislazione elettorale e facendo ricorso, per legittimare talune scelte nazionali, al c.d. "argomento fondato sull'uso della storia" (cfr. A. BURATTI, *L'uso della storia nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, 3). Così, per esempio, la Corte EDU ha ritenuto compatibile con la Convenzione la soglia di sbarramento del 10% adottata dall'ordinamento turco (cfr. *Yumak and Sadak c. Turchia*, 8 luglio 2008); ed in senso estensivo, riservandosi di verificare che le scelte discrezionali dei legislatori statali non limitino i diritti posti dall'art. 3 «fino al punto di attentare alla loro stessa sostanza e di privarli della loro effettività» (cfr. *Grosaru c. Romania*, 2 marzo 2010, spec. §§ 44). In particolare, secondo la Corte, l'art. 3 non impone agli stati solamente l'obbligo di organizzare elezioni parlamentari, ma implica altresì alcuni diritti soggettivi, fra i quali quello di elettorato attivo e passivo (*ex multis*, cfr. *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 2 marzo 1987, §§ 46-51). Richiamando le raccomandazioni della Commissione di Venezia, la Corte EDU ha altresì individuato nella modifica della legislazione elettorale nel corso dell'anno precedente alle elezioni una figura sintomatica di possibili violazioni dell'art. 3 (cfr. *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 6 novembre 2012, §§ 64 ss.).

Mi fermo qui. Soltanto un'ultima osservazione si impone. In una intervista densa e ricca di significato, Giorgio Agamben ha paragonato il proprio modo di pensare il rapporto tra la vita ed i luoghi ad una topografia esistenziale: unendo, attraverso uno *scanner*, frammenti di diverse mappe, Agamben aveva composto una specie di grande città immaginaria nella quale un vicolo di Roma sboccava in una piazza di Parigi, un *boulevard* parigino finiva in una stradina di Berlino, e così via<sup>130</sup>. Questa immagine appare particolarmente adatta a fotografare il problema dei concetti nella U.E. Si pensi al controllo di proporzionalità: articolato inizialmente dalla Corte di giustizia sulla base delle acquisizioni della giurisprudenza tedesca, esso si è gradualmente avvicinato alla versione francese, e nella sua nuova declinazione "europea" è stato poi recepito nuovamente dal giudice tedesco<sup>131</sup>. Non si tratta quindi di trasformare il diritto costituzionale europeo in un *collage* dei "migliori concetti" elaborati nella cornice delle dogmatiche nazionali. Si tratta semmai di mettere in luce in che modo concetti nazionali talvolta irriducibili ad unità siano collocati nella "mappa" in posizioni fra loro collegate e comunicanti, sicché, per dirla con Gadamer, nel loro incontro ciascuna di queste tradizioni "si mette in causa"<sup>132</sup>. Se così è, la costruzione dei concetti nello spazio europeo sembra richiedere al giurista coscienza storica delle radici comuni, consapevolezza delle differenze, capacità di costruire panorami comparativi e, in ultima analisi, visione del futuro e una buona dose di immaginazione.

---

<sup>129</sup> In base all'interpretazione estensiva accolta dalla Corte di Strasburgo, l'art. 11, par. 1 CEDU costituisce il fondamento della libertà di associazione in partiti politici (cfr. in particolare il rapporto della Corte del 3 settembre 1996). Il *leading case* nell'ambito del filone giurisprudenziale in materia di partiti politici è probabilmente riconducibile alla sentenza *Refah Partisi (Welfare Party) and altri c. Turchia* del 13 febbraio 2003, con la quale la Grande Camera, appoggiandosi all'argomento fondato sull'uso della storia, ha ritenuto conforme all'art. 11 della Convenzione la misura dello scioglimento del *Refah* in ragione del suo programma politico "anti-sistema".

<sup>130</sup> Intervista a Giorgio Agamben, in *Alias*, supplemento de *Il manifesto*, 9-9-2006, 8 ss.

<sup>131</sup> Per indicazioni, cfr. D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità comunitario e il suo effetto di spill over negli ordinamenti nazionali*, in *Nuove autonomie*, 4/5, 2005, 541 ss.

<sup>132</sup> Cfr. H.G. GADAMER, *Verità e metodo* (1960), Milano, Bompiani, 1983, 425 ss.