Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio

Scritti in onore di
PAOLA BILANCIA

a cura di

Anna Papa **Federico Gustavo Pizzetti** **Filippo Scuto**
Gloria Marchetti **Giovanni Cavaggion**

Editoriale Scientifica

IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO

Scritti in onore di Paola Bilancia

a cura di

ANNA PAPA - FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI - FILIPPO SCUTO
GLORIA MARCHETTI - GIOVANNI CAVAGGION

Editoriale Scientifica
Napoli

Il presente Volume raccoglie gli Scritti in onore di Paola Bilancia, pubblicati sulla rivista Federalismi.it nel 2022 in un numero speciale col medesimo titolo dell'edizione odierna. I contributi qui presenti sono quindi riproposti nella loro forma originaria, senza modifiche o aggiornamenti.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-235-0741-4

INDICE

Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia. Presentazione dell'iniziativa XI
ANNA PAPA, FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI, FILIPPO SCUTO, GLORIA MARCHETTI, GIOVANNI CAVAGGION

Diritti sociali senza diritti politici nel costituzionalismo multilevel 1
ADRIANA APOSTOLI

Controllo di costituzionalità e relazioni tra ordinamenti 27
FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

Reviviscenze autoritarie e riforme costituzionali nell'esperienza comparata… 75
VINCENZO BALDINI

Note sui principi di indipendenza e imparzialità della magistratura in un ordinamento democratico-costituzionale multilivello 97
RENATO BALDUZZI

La razionalizzazione del sistema finanziario multilivello funzionale alla tutela dei diritti sociali ragionando sull'attuazione del "federalismo fiscale" 129
MICHELE BELLETTI

I fragili confini del territorio: a proposito dell'efficacia extraterritoriale dei diritti 151
RAFFAELE BIFULCO - CHIARA GENTILE

L'intervento pubblico di promozione dell'arte contemporanea: scenari di sostenibilità culturale 177
CAMILLA BUZZACCHI

Del dialogo e del conflitto tra giurisdizioni in Europa. I giudici onorari tra Corte costituzionale e Corte di giustizia 195
ROBERTA CALVANO

Secession, Withdrawal, and the Experience of the European Union 229
BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente? 243
LUISA CASSETTI

Valori fondanti e "concezione europea" dello stato di diritto: la necessità di leale cooperazione nelle questioni identitarie dell'Unione 261
EMILIO CASTORINA

Nuove tecnologie e tutela del diritto della salute: potenzialità e limiti dell'uso della Blockchain 273
ELISABETTA CATELANI

Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria 293
GIOVANNI CAVAGGION

La cittadinanza "sociale" europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perdute e prospettive di rilancio 333
ADRIANA CIANCIO

Il rispetto della vita privata nella protezione speciale: tra giurisprudenza delle corti sovranazionali e riforme legislative interne 359
CECILIA CORSI

La giustizia costituzionale italiana si vaccina contro l'infezione da Covid-19 391
PASQUALE COSTANZO - LARA TRUCCO

Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un'eterna incompiuta 413
SALVATORE CURRERI

Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato 455
ANTONIO D'ATENA

Federalismo e nazione: la questione costituzionale in Carlo Cattaneo 477
CLAUDIO DE FIORES

Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza? 503
GIOVANNA DE MINICO

Il "vero effetto Marx": primi appunti su costituzionalismi, mutamento economico e metodo scientifico 535
GIAMPIERO DI PLINIO

Le Città Metropolitane in Italia 553
GIUSEPPE FRANCO FERRARI

Risarcire senza richiesta. La Corte di Strasburgo alle prese con il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato 585
DAVIDE GALLIANI

L'ambiente digitale: una sfida per il Diritto costituzionale 597
ARMANDO LAMBERTI

Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità 637
GIOVANNI LUCHENA

Clausole "europee" implicite ed esplicite nella Costituzione italiana 667
NICOLA LUPO

I muscoli di Sisifo: la disciplina dell'intervento dei terzi nel processo costituzionale incidentale 691
RAFFAELE MANFRELLOTTI

La tutela "multilivello" dei diritti dei Caregiver *familiari anche nella prospettiva di rimuovere le asimmetrie di genere* 725
GLORIA MARCHETTI

L'Unione europea di fronte alla pandemia Covid 19 757
ALBERTO MARTINELLI

Delle possibili conseguenze di circolari ministeriali «gravemente errate»: ancora di fonti del diritto in epoca Covid. Due decreti legge e tre circolari ministeriali in un mese, per prevedere un quid facile facile: *ovvero come gettare nella confusione, con una riga di testo di una «non fonte», tutti i conservatori italiani* 785
LUDOVICO MAZZAROLLI

Le concessioni balneari ad uso turistico-ricreativo tra libera concorrenza e tutela sociale della collettività 807
PAOLA MAZZINA

Premesse ad uno studio sulle energy communities: *tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale* 835
ROBERTO MICCÙ - MICHELA BERNARDI

Per la repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa 903
ANDREA MORRONE

Alcune criticità della tutela giurisdizionale multilevel 959
ANNA MARIA NICO

La Multilevel *"Governance" delle comunicazioni elettroniche venti anni dopo il* Framework 2002 971
MARCO OROFINO

Risorse proprie dell'Unione europea e fiscalità europea 1005
ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo" 1019
ANNA PAPA

La gestione dell'immigrazione in Europa 1041
ANDREA PATRONI GRIFFI

Latenza di idee. un'analisi 'a posteriori' della prima opera pubblicata di hans kelsen: die staatslehre des Dante Alighieri (1905) 1051
MARIO PATRONO

Il sistema cinese di tutela e sicurezza dei dati e il quadro europeo nello scenario della competizione mondiale in un mondo ormai tripolare occorre una regolazione globale: dal washington consensus al cornwell consensus 1069
FRANCO PIZZETTI

Il percorso verso l'introduzione in Italia dell'istituto dell'"aiuto medico alla morte volontaria" fra via referendaria e via parlamentare 1089
FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI

L'Università italiana nel contesto del governo multilivello europeo: a che punto siamo? Il caso dell'attività didattica e della sua valutazione 1127
ANNAMARIA POGGI

Judges, Privacy and Data Protection from a Multilevel Protection Perspective 1145
ORESTE POLLICINO

Il regionalismo differenziato, un istituto della repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema 1179
GUIDO RIVOSECCHI

La communicabilite des droits constitutionnels 1219
DOMINIQUE ROUSSEAU

L'uso a fisarmonica del limite della discrezionalità del legislatore nei giudizi di costituzionalità e le sue implicazioni al piano dei rapporti istituzionali ed interordinamentali 1227
ANTONIO RUGGERI

Il giudice costituzionale: custode della Costituzione o dei diritti e degli equilibri istituzionali? 1249
MARCO RUOTOLO

Un sistema multilivello alle origini del diritto ambientale 1275
LEONARDO SALVEMINI

L'intervento pubblico nell'economia tra costituzione economica e Next Generation EU 1297
FILIPPO SCUTO

Pandemia e diritto al lavoro: disallineamenti dalla Costituzione 1331
SANDRO STAIANO

Ancora sull'esposizione del crocifisso nei locali scolastici 1349
FILIPPO VARI

Elenco degli Autori 1367

DIRITTI SOCIALI SENZA DIRITTI POLITICI NEL COSTITUZIONALISMO *MULTILEVEL*

Adriana Apostoli

SOMMARIO: 1. Stato dell'arte dei diritti sociali in Europa. – 2. Dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti, con qualche freno. – 3. L'incerta emersione dei diritti politici nel costituzionalismo multilivello.

1. *Stato dell'arte dei diritti sociali in Europa*

Il costituzionalismo democratico-sociale cercando di attuare, al termine del Secondo conflitto mondiale, un compromesso fra le richieste manifestate dalle nuove realtà politiche e la necessità, propria dello stato di diritto, di garantire la libertà dei privati, tratteggia com'è noto un rapporto fra cittadino e autorità sovrana che realizza una profonda cesura con l'esperienza dello Stato liberale.

Il processo di metamorfosi degli ordinamenti statali, conclusosi nell'Europa occidentale nella seconda metà del XX Secolo con l'avvento delle democrazie pluralistico-sociali, sfocia nel riconoscimento e nella promozione dei diritti sociali basandosi su una vocazione costituzionale inedita dello Stato (come apparato e come comunità). Tale vocazione individua il filo conduttore dei principi fondamentali del costituzionalismo contemporaneo, tanto è vero che la discussione sui "nuovi" diritti rappresenta un elemento irrinunciabile per individuare le linee di sviluppo e la caratterizzazione della nuova forma di Stato.

Appare dunque scontato che la mancata promozione o persino il depotenziamento dei diritti in questione rischia di minare alle fondamenta la struttura della democrazia sociale, posto che i diritti sociali e i doveri di solidarietà inverano, nel loro complesso, l'essenza del nuovo rapporto fra poteri e cittadino, rivelandosi pertanto coessenziali alla sopravvivenza dello stesso sistema costituzionale, sorto proprio allo scopo di realizzare tale nuovo rapporto.

Peraltro, se a livello nazionale «i diritti sociali sono concepiti come il presupposto e l'obiettivo dei pubblici poteri» e dunque la tutela co-

stituzionale «è rivolta immediatamente ai diritti mentre l'interesse sociale viene raggiunto indirettamente, grazie al soddisfacimento dei primi», a livello europeo gli interessi sociali sono «presentati in forma di obiettivi» e sono direttamente tutelati dalle previsioni contenute nel Trattato, mentre «i diritti restano sullo sfondo» e la possibilità della relativa soddisfazione è legata «alla necessità di realizzazione degli obiettivi» stessi[1].

Con questo differente approccio, il sistema delle tutele costituzionali multilivello[2], aggredendo il monopolio statale della tutela dei diritti, complica notevolmente l'individuazione del "giudice naturale" e altera i criteri di bilanciamento tra beni costituzionali confliggenti; all'operatore giuridico non resta che porsi l'interrogativo della (possibile) «tenuta complessiva di un sistema a più livelli che, rispetto al versante delle istituzioni e delle politiche, presenta una più immediata ricaduta sui cittadini ed un tipo di integrazione differente», affidato più agli attori giurisdizionali che a quelli politici[3]. A ciò si aggiunga, sul fronte politico, quella sorta di *displacement* di compiti istituzionali connessi all'attuazione del dettato costituzionale che ha di fatto prodotto l'implosione dell'anima sociale dell'Europa, dal momento che l'azione sovranazionale di tutela dei diritti sociali si pone in posizione recessiva rispetto alla «necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151 § 2 TFUE).

[1] M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2000, p. 379.

[2] Sull'integrazione multilivello e sul relativo impatto nella tutela dei diritti basti qui rinviare a P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, Milano, 2004; P. Bilancia, F.G. Pizzetti (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004; P. Bilancia, *Aspetti e problemi della tutela multilivello dei diritti*, in F. Fernández Segado (eds.), *Dignidad de la persona, derechos fundametales, justicia constitucional*, Dickinson-constitucional, Madrid, 2008, pp. 435-450; Id., *Cooperazione e convergenza in un sistema di* multilevel governance, in P. Bilancia, L. Ammannati (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 3-15.

[2] M. Dogliani, *Indirizzo politico. Regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, p. 247.

[3] G. Repetto, *I rapporti tra le Corti europee e le prospettive dell'adesione dell'Unione europea alla Cedu,* in S.P. Panunzio (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, p. 289.

Anche dopo la "copertura costituzionale" fornita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) – adottata a Nizza nel 2000 e riconosciuta come equivalente ai Trattati quanto a valore giuridico a seguito del Trattato di Lisbona nel 2007 – perdurano le difficoltà del quadro istituzionale sovranazionale nel fare proprie quelle istanze, certamente fragili anche rispetto alle tutele apprestate dagli ordinamenti nazionali, che comunemente associamo al concetto di uguaglianza sostanziale e di solidarietà e dunque a molti dei classici diritti sociali. Se anche si volesse ammettere che questi ultimi non sono null'altro che «ninnoli vistosi» che il potere politico ed economico fa balenare davanti agli occhi dei cittadini, «resterebbe pur sempre aperta la possibilità dell'eterogenesi dei fini, delle conseguenze inintenzionali degli atti intenzionali» perché i diritti fondamentali – in quanto espressione di una norma giuridica – sono «destinati ad "oggettivizzarsi" nell'interpretazione giuridica». Quando infatti vengono utilizzati quali parametri di interpretazione e strumenti essenziali per operare il ragionamento giuridico, i diritti conquistano autonomia rispetto alle intenzioni dei relativi autori e finiscono con il «viv[ere] di vita propria»[4].

Nondimeno, senza il fondamentale contributo delle istituzioni politiche, la tutela dei diritti sociali tende ad affievolirsi in un concetto astratto. Si tratta di un noto problema di effettività delle garanzie costituzionali dello stato sociale che in ambito eurounitario assume dimensioni notevoli.

È infatti pacifico che, in un contesto sempre più globalizzato, non è più possibile pensare di risolvere le problematiche sociali, cioè quelle che richiedono un intervento maggiore da parte dei pubblici poteri[5], in

[4] G. Pino, *Crisi dell'età dei diritti?*, in *Etica & Politica*, n. XV, 2013, p. 89.

[5] Cfr. P. Calamandrei, *Lo stato siamo noi*, Chiarelettere, Milano, 2016, pp. 51-52 precisa che fra i diritti di libertà civile e i «nuovi diritti di libertà sociale» sussiste «una differenza che sotto l'aspetto economico è essenziale» perché «se la soddisfazione dei primi *non costa nulla allo Stato*, lo stesso non si può dire per i secondi, la soddisfazione dei quali è per lo Stato, prima che una questione politica, *una questione finanziaria*». Non solo, i diritti sociali «possono assumere un significato positivo solo in quanto facciano parte di tutto un sistema di rapporti economici, che attui una loro disciplina unitaria, e quindi consenta larghi poteri di intervento del potere centrale nella gestione produttiva» (C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946, p. 61).

una dimensione esclusivamente interna. Ma, d'altro canto, i diritti sociali necessitano più di altri della «*interpositio* del legislatore» per poter discutere «della loro consistenza»[6]. Sicché, oltre alla loro formale sanzione nella Carta, è necessario che essi siano resi *effettivi* attraverso il diritto derivato dell'Unione, motivo per il quale se le istituzioni eurounitarie investite del potere legislativo non intervengono, essi risultano compromessi, non tanto dal punto di vista della loro esistenza giuridica, quanto piuttosto sotto il profilo della «*modalità di garanzia*»[7].

Com'è noto, il processo di integrazione europea si è affermato nel Secondo dopoguerra con finalità economiche, sia pure sottese da una visione politica e dal grande tema della pacificazione dell'Europa. Inizialmente la questione dei diritti ha potuto essere presa in considerazione soltanto in un'ottica parziale e strumentale, rispetto all'obiettivo del mercato comune, soprattutto nella direzione di rimuovere le disparità di trattamento che potessero ostacolarne il corretto funzionamento[8]. Al fine di colmare una lacuna normativa che rischiava di rallentare il cammino comunitario, la Corte di Giustizia, con la nota sentenza Stauder[9], ha individuato la categoria dei principi generali del diritto comunitario, cui ha fatto seguito il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni[10] e, infine, il richiamo ai diritti sanciti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)[11], ma è solo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e, più ancora, con il suo inserimento nell'Olimpo del diritto comunitario primario ad opera del Trattato di Lisbona, che si è

[6] V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2002, p. 107.

[7] C. Colapietro, *I diritti sociali oltre lo Stato. Il caso dell'assistenza sanitaria transfrontaliera*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, p. 47.

[8] V. *ex multis*, M. Luciani, *op. cit.*, p. 367 ss.; A. D'Aloia, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Jovene, Napoli, 2002, p. 852 ss.; S. Gambino, *Diritti e cittadinanza (sociale) nelle costituzioni nazionali e nell'Unione*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2013, p. 27 ss.

[9] Corte di Giustizia, sentenza 12 novembre 1969, C-29/69.

[10] Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, C-11/70.

[11] Corte di Giustizia, sentenza 28 ottobre 1975, C-36/75.

verificata una svolta decisiva nella tutela dei diritti fondamentali. Un catalogo dalla portata ricognitiva, come pure si è scritto[12], che proclama principi e valori già riconosciuti dalla richiamata opera pretoria della Corte di Giustizia, ma che ha nondimeno avuto una ricaduta di non poco momento sugli assetti fondamentali dell'ordinamento multilivello[13].

L'obiettivo di Nizza 2000, che era notoriamente quello di garantire il passaggio da un'unione prevalentemente economica a un'unione (anche) sociale, è stato in gran parte mancato non soltanto per i ritardi e le omissioni del legislatore europeo chiamato a promuovere i diritti sociali (o anche solo a difenderli)[14], ma anche perché, più a monte, nello stesso impianto della CDFUE si riscontra una rilevante differenza di metodo e di merito fra la dichiarazione dei diritti civili e quella dei diritti sociali[15], quasi a voler significare che questi ultimi non sono veri e propri diritti fondamentali[16]. Innovativa e originale per molti altri

[12] C. De Fiores, *Diritti e giurisdizione nell'Unione europea*, in *Dem. dir.*, nn. 3-4, 2011, p. 251 sostiene che la CDFUE non sia caratterizzata né da «finalità costitutive sul piano ordinamentale», né da «pretese costituenti». M. Luciani, *op. cit.*, p. 385 denuncia che nella decisione relativa all'adozione di una Carta dei diritti fondamentali per l'Ue dichiarare che i diritti sociali «potranno entrare nella Carta solo alle condizioni indicate significa in buona misura tenerli fuori dalla porta».

[13] V. A. Torres Pérez, *The Federalizing Force of the EU Charter of Fundamental Rights*, in Int'l J. Const. L., n. 4, 2017, p. 1080 ss.; D. Sarmiento, *Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*, in *Common Mkt. L. Rev.*, n. 5, 2013, p. 1267 ss.

[14] Appare oggi difficile sostenere che l'Europa dei diritti si è rafforzata a seguito dell'introduzione della Carta di Nizza, benché le sia stato attribuito lo stesso valore giuridico dei Trattati. Cfr. G. Azzariti, *Verso la democrazia attraverso i diritti*, in *Pol. dir.*, nn. 1-2, 2013, pp. 5-7.

[15] Cfr. G. Ferrara, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: un atto giuridicamente non identificabile*, ora in Id., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, ES, Napoli, 2020, p. 489 ss.; G. Azzariti, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel "processo costituente europeo"*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, nn. 1-2, 2000, pp. 9-46.

[16] Al contrario, «oltre ad essere irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili», per il costituzionalismo contemporaneo i diritti sociali assurgono «al rango di diritti inviolabili» (P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 504). È quindi una categoria che si allontana dalle altre solo per la tradizione storica, posto che i diritti sociali «condividono lo statuto

aspetti, la Carta finisce per apparire obsoleta rispetto al sistema di tutela dei diritti previsto nelle Costituzioni degli Stati membri[17], non tanto per la natura dei diritti che proclama, quanto piuttosto per l'assenza – salvo il richiamo al valore-principio della dignità umana – di un "nucleo duro" di principi fondamentali che segnino la rotta dell'azione europea[18].

L'entrata in vigore della Carta di Nizza non ha prodotto sostanziali modifiche nella scarsa sensibilità della *governance* politica sovranazionale verso il tema dei diritti sociali, forse anche perché le è difettata quella spinta "rivoluzionaria" che è propria di un vero documento costituzionale; anzi, essa ha fatto il suo ingresso in scena quasi di soppiatto (cioè con un'efficacia giuridica molto limitata) nonostante l'ambizione di incidere in una situazione – purtroppo ancora in essere – di crisi profonda dei valori sociali dell'Unione, contraddistinguendosi per la debolezza degli strumenti normativi atti a garantirne la realizzazione[19]. Nel contesto giuridico sovranazionale, infatti, i diritti sociali in-

tipico dei diritti fondamentali, tanto sotto il profilo dell'efficacia, quanto sotto quello del valore giuridico» (A. Baldassarre, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989, p. 32).

[17] Cfr. R. Alonso Garcia, *Le clausole orizzontali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 1, 2002, p. 4 ss.; M. Cartabia, *Convergenze e divergenze nell'interpretazione delle clausole finali della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 4 ss. ove afferma che i diritti sanciti dalla Carta si pongono in linea di continuità con quelli affermati nelle Carte nazionali e ciò è sintomo di «una eredità costituzionale condivisa che spiega perché la lista dei diritti inclusi nella Carta ripeta in larga misura quelli enumerati nelle costituzioni nazionali dei paesi europei».

[18] L'impressione, a livello sovranazionale, è che i diritti fondamentali siano tutti egualmente fondamentali. Così anche G. Azzariti, *Il futuro dei diritti fondamentali nell'era della globalizzazione*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2003, p. 327 ss.; S. Gambino, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in *DPCE*, Fascicolo speciale, maggio 2019, pp. 275-276.

[19] M. Della Morte, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Göteborg*, in *Consulta OnLine*, Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, p. 4 ha affermato che la CDFUE è «un documento rappresentativo del "nuovo millennio"» perché si traduce «in diritti e principi, incapaci, senza supporto politico e risorse di bilancio, di convertirsi in istanze di rovesciamento dei paradigmi tradizionali, in *primis* economici». Dello stesso avviso I. Ciolli, *I paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in

dossano la veste «di diritti "strumentali" agli obiettivi economici»[20], senza assicurare livelli minimi di tutela adeguati[21]; stenta quindi ad affermarsi, in materia di tutela e promozione di tali diritti, uno spazio geografico, culturale, politico e perciò anche giuridico comune [22] (probabilmente) anche a causa dello sgretolamento della necessaria complementarità sincronica tra azione delle istituzioni europee (deputate soprattutto a occuparsi del mercato comune) e azione degli Stati membri (cui sarebbe demandata la gestione del *welfare*)[23].

Dopo oltre vent'anni dall'approvazione della Carta dei diritti fondamentali, sembra doversi ammettere che il sistema europeo di garanzia e tutela dei diritti – compresi quelli sociali – non è all'altezza dei principi fondanti l'ordinamento "costituzionale" statuale, né è supportato da un assetto politico-sociale in grado di esprimere omogeneità di

Rivista AIC, n. 1 del 2012, p. 5, nt. 20 che parla di una «*diminutio* della tutela» dei diritti; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013 lamenta l'incapacità della Corte costituzionale di far valere i controlimiti nei confronti delle politiche di *austerity* dell'Ue; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2014, pp. 79-81 denuncia come il discorso sui diritti in un'Europa contrassegnata da crisi cicliche possa diventare «un *flatus vocis*»; M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, II, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 1673-1743 segnala la perdita di «dignità nazionale» e di «libertà politica» dinanzi alle decisioni «imposte» dalle istituzioni sovranazionali.

[20] S. Gambino, *I diritti fondamentali*, cit., p. 289; U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della "Carta dei diritti fondamentali")*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 267 ss.

[21] V. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018, p. 5 ss., ove afferma che le politiche finanziarie successive alla crisi economica hanno «generato una spirale che ha portato all'involuzione dei livelli di tutela dei diritti sociali».

[22] Dovrebbe tuttavia essere il contrario, posto che il tema della tutela dei diritti fondamentali al di fuori dei confini nazionali «percorre da tempo, come un fiume carsico», la storia dei diritti fondamentali. Cfr. G. Azzariti, *Verso la democrazia*, cit., p. 4 ss.; C. Pinelli, *Cittadinanza europea* (voce), in *Enc. dir.*, Annali I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 196.

[23] Cfr. P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 4 ss.

valori, principi e regole tra gli ordinamenti nazionali – che dunque restano autonomi – e capacità di azione politica delle istituzioni sovranazionali. Benché la CDFUE abbia cercato di "costituzionalizzare" i diritti fondamentali derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni e dai pronunciamenti della Corte di Giustizia, resta quella sorta di «peccato originale»[24] che rende impossibile all'Ue uscire da una logica prevalentemente finanziaria, probabilmente anche a causa del fatto che nella loro formulazione ricercatamente compromissoria i diritti fondamentali dell'Unione risultano spesso ancora lontani dai livelli di protezione assicurati negli ordinamenti nazionali.

«Sia che si preferisca valorizzare la metà "piena" del bicchiere (relativa alle previsioni sociali contenute nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali) o, viceversa, denunciarne la metà "vuota" (relativa agli aspetti mercantilistici e di rigore finanziario nell'ordinamento europeo), rimane fermo il dato di fatto (quindi di diritto e, *in primis*, di rilievo costituzionale) della via "secondaria" e "riflessa" con la quale la dimensione sociale ha trovato ingresso in Europa in rapporto alla "originaria" e "predominante" impronta economicistica»[25]. Al contrario, il processo di integrazione sovranazionale gode di un livello di effettività avanzato con riguardo all'aspetto economico-finanziario, tanto che Paola Bilancia ha sostenuto che «se non si può parlare ancora di una "Costituzione europea", l'ambito economico è forse quello in cui la trama normativa […] assume connotati che possono essere definiti "quasi-costituzionali"»[26].

All'origine del problema vi è lo scollamento, a livello sovranazionale, tra diritti sociali e diritti politici e, conseguentemente, tra l'affermazione giuridica astratta dei diritti sociali e la responsabilità politica per la loro (in)attuazione da parte delle istituzioni sovranazionali.

L'idea che la CDFUE sia riuscita a donare all'Unione europea un *corpus* completo di diritti, inclusivo, accanto ai tradizionali diritti civili, di quelli politici e sociali, non tiene nella dovuta considerazione il fatto

[24] U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina, 2002.

[25] N. Maccabiani, *Verso una nuova "sensibilità sociale" nell'Unione economico-monetaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, p. 24.

[26] P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *federalismi.it*, n. 5 del 2019, p. 17.

che la catalogazione, ad opera della Carta, di queste differenti tipologie di diritti avviene in forma tendenzialmente neutra, stabilendosi per tutte le "famiglie" di diritti le stesse modalità di intervento da parte di poteri costituiti. Nella formulazione sovranazionale dei diritti sociali manca un elemento essenziale, ossia la complementarità con i diritti di partecipazione politica che, perlomeno per il nostro costituzionalismo repubblicano, si lega al principio di uguaglianza sostanziale[27].

L'effettiva partecipazione dei cittadini europei (e non solo) alla vita politica, economica e sociale dell'Unione presuppone la rimozione degli ostacoli che la impediscono. Al riguardo, proprio l'art. 20 CDFUE, di apertura del Capo III dedicato all'Uguaglianza, è sintomatico di un grave arretramento in materia di eguaglianza (rivelato anche dalla cesura, sul piano sistematico, con la disciplina della solidarietà contenuta nel Capo IV) perché fa riferimento solo a quella formale, non compiendo quel passo in avanti che ha permesso al costituzionalismo del Secondo dopoguerra di definirsi, all'unisono, democratico e sociale. Negli ordinamenti contemporanei il principio di eguaglianza ha ad oggetto, fra l'altro, l'adozione da parte dei pubblici poteri «di quei correttivi alle situazioni di sperequazione nelle posizioni sociali» che «impediscono o rendono estremamente difficile» il godimento dei diritti in concreto – compresi quelli politici – per gran parte della popolazione[28]. Questa vocazione interventista, si potrebbe dire, manca all'organizzazione giuridica europea, che piuttosto si limita a definire la parità di trattamento davanti alla legge (art. 20) e il divieto di discriminazioni (art. 21).

[27] Sulla lettura dei principi contenuti nella c.d. costituzione economica in combinato con i principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà e apertura al diritto sovranazionale v. A. Valastro, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. Caretti, M.C. Grisolia, *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 457 ss.; P. Bilancia, *The Social Market Economy Model Between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, nn. 1-2-3, 2013, p. 97 ss.; Id., *L'effettività della Costituzione*, cit., spec. p. 15 ss.; A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, ESI, Napoli, 2016.

[28] C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, ERI, Roma, 1971, p. 46.

Se, da un lato, il sistema europeo è giunto ad assicurare effettività a diritti poco garantiti dagli ordinamenti nazionali (si pensi al diritto antidiscriminatorio), dall'altro lato, non è possibile negare come la stessa produzione normativa sovranazionale si sia posta in posizione oppositiva rispetto a diritti *già* ampiamente tutelati dai singoli ordinamenti. Tale circostanza ha contribuito a rendere ancora più evidenti i limiti strutturali di un'Europa molto attenta alla dimensione economica e molto meno sensibile a quella politico-sociale.

La fragilità dell'Europa sociale è stata ribadita con l'approvazione del Pilastro europeo dei diritti sociali che contrappone le politiche economiche neoliberali e l'intensificazione del progetto di "costituzionalizzazione" dei diritti fondamentali. La circostanza che il Pilastro sia stato adottato mediante misure di *soft law* è indicativa del fatto che esso non si propone di intervenire «sui diritti e i principi già contenuti in disposizioni vincolanti del diritto dell'Unione», ma piuttosto intende «riun[ire] diritti e principi fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse» al fine di «renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli»[29].

Affinché sia possibile sostenere i costi dei diritti sociali e, in generale, delle politiche pubbliche, accanto all'implementazione dei diritti di partecipazione politica, potrebbe ad esempio essere di grande utilità integrare la struttura finanziaria europea con un'adeguata fiscalità sovranazionale[30] grazie alla quale poter lavorare proattivamente all'eguaglianza sostanziale. Solo con slanci di questo genere sarebbe possibile innescare un processo volto alla costruzione di una comunità politica e sociale non soltanto pienamente appagata nei bisogni essenziali della vita ma, come in un circolo virtuoso, resa anche capace di vigilare più attivamente sull'attuazione degli indirizzi politico-economici da parte delle istituzioni rappresentative. Invero, il principio di eguaglianza nell'ordinamento europeo – così come del resto è stato a livello nazio-

[29] Comunicazione della Commissione, *Avvio di una consultazione sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2016), 8 marzo 2016, p. 6.

[30] Cfr. P. Bilancia, *La dimensione europea*, cit., p. 14 ss. V. anche E. Raffiotta, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bononia Univeristy Press, Bologna, 2013; A. Morrone, *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015.

nale – potrà «avere un futuro solo se sarà in grado di proporsi come principio politico a valenza generale»[31], ovvero se avrà la forza di produrre i propri effetti come canone ordinatore dei rapporti fra i cittadini europei, fra i popoli e gli Stati dell'Unione, nonché fra le istituzioni dell'ordinamento multilivello.

2. *Dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti, con qualche freno*

Se l'Europa, in virtù della Carta di Nizza, è certamente anche l'Europa delle libertà, diversi fattori inducono alla cautela circa la possibilità di considerare la «politicizzazione dell'Europa» come un «dato ormai definitivamente assunto»[32]. Per affrontare la questione dei diritti in un contesto extra-statale non è sufficiente «compilare un elenco, magari il più largo possibile», e «consegnarlo a una qualche dichiarazione», piuttosto è essenziale valutare quali sono «gli strumenti da mettere nelle mani dei cittadini»[33], le «"forze materiali" che sostengono questi diritti», ovvero individuare di «quali "strumenti"» dispone il popolo «*per rendere effettivi*» gli stessi diritti[34].

In ambito europeo tale indagine risente del fatto che il rapporto tra governanti e governati difetta di validi strumenti di raccordo, portando a una sorta di distorsione degli elementi classici della cittadinanza, della rappresentanza democratica, della rappresentatività delle istituzioni e degli strumenti di partecipazione e di concreto intervento dei cittadini al fine di far valere i propri bisogni.

Benché gli attori politico-istituzionali sovranazionali abbiano ormai piena consapevolezza del fatto che l'affermazione dei soli principi economici non è sufficiente a legittimare l'ampio potere esercitato da quell'ente *sui generis* che è l'Unione europea, e benché abbiano altresì compreso che per godere di un effettivo consenso democratico è ne-

[31] G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 64.

[32] B. Caravita, *I valori europei all'epoca del Coronavirus*, in *federalismi.it*, 17 giugno 2020, p. 432.

[33] S. Rodotà, *Repertorio di fine secolo,* Bari, 1992, p. 68.

[34] G. Azzariti, *Verso la democrazia*, cit., p. 8.

cessario implementare il già solido assetto economico-finanziario con un insieme di diritti e dei relativi meccanismi di tutela, il programma sociale europeo stenta comunque a decollare[35]. Dinanzi alle crisi economiche e sociali che l'Europa è chiamata ad affrontare, l'Unione continua a porsi come espressione sovranazionale del paradigma neoliberale e come sistema economico prevalentemente influenzato dal valore della "finanza"[36], quando, viceversa, dovrebbe ri-partire dalle ragioni profonde delle sue origini, cioè dal fatto che è nata proprio dalla tardiva consapevolezza dei limiti del libero mercato, palesatosi inidoneo a garantire un'Europa governata dalla pace e dalla dignità sociale.

Nell'analisi del diritto costituzionale europeo l'attenzione è attratta da quel che manca – veri diritti sociali e politici – più che da quel che

[35] Probabilmente perché mancano gli «strumenti di effettività» in questo campo, come sostiene A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018, p. 37. Mentre J. Luther, *Il futuro dei diritti sociali dopo il "*social summit*" di Göteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018, p. 51 sottolinea che una delle cause principali che impedisce ai diritti sociali di dispiegare i propri effetti è da individuare nella crisi che investe «soprattutto i poteri intermediari dello stato costituzionale pluralista», quindi i partiti politici. E. Longo, *Il volto umano dell'Unione europea: passato e futuro dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2020, p. 656 sostiene che i parametri di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita hanno intensificato «la contraddizione tra politiche sociali ed esigenze economiche», dimostrando che «la garanzia dei diritti sociali non ha rappresentato […] un aspetto centrale all'interno del quadro delle politiche europee». Peraltro, il fatto che alla CDFUE sia stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati, ha condotto alla sostanziale equiparazione dei diritti sociali alle esigenze di mercato, circostanza che com'è noto spesso ha comportato – pure a livello interno – la maggior tutela delle seconde anche a pregiudizio dei primi. Quando l'Unione europea è stata investita dalla crisi economica del 2008 si è scelto di prestare maggior attenzione al mercato interno ai sensi dell'art. 3 § 3 TUE che sponsorizza uno «sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi», a detrimento del programma di implementare «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», sempre indicato dall'art. 3 § 3 TUE. Cfr. R. Dickmann, *L'articolo 3 del Trattato sull'Unione e la politica economica europea*, in *federalismi.it*, n. 11, 2013, p. 3 ss.; L. Mariantoni, *Eguaglianza delle persone, diseguaglianze nei diritti ed egualità del bilanciamento. Il (multi)livello di tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, pp. 66-70.

[36] Cfr. A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consulta OnLine*, Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, p. 13 ss.

c'è (diritti di libertà). Non è tuttavia alla loro assenza che devono essere imputati i *deficit* dell'Unione ma, più a monte, alla presenza di un sistema istituzionale al quale sono estranei – in termini di effettività – i concetti di Stato, sovranità, popolo e cittadinanza. Il vizio della Carta consiste nel riportare le conquiste già ottenute con il Trattato che istituisce la Comunità europea senza implementarle con la costruzione di un'autentica (e *accountable*) sovranità decisionale[37].

Com'è noto, i diritti di partecipazione politica sono essenziali per l'affermazione dei diritti sociali; infatti, è solo chiedendo allo Stato un intervento concreto nella vita dei cittadini – anche rimuovendo quegli ostacoli di ordine economico che impediscono di partecipare fattivamente all'organizzazione politica – che l'istituzione prende coscienza di quanto necessario per organizzare le finanze pubbliche[38].

Se si pone l'accento sul presupposto che la democrazia, nei contemporanei ordinamenti costituzionali, si basa sull'eguaglianza, allora ne consegue che, affinché tale postulato possa essere validamente sostenuto, è necessario porre l'intera collettività nella condizione di poter partecipare al governo della cosa pubblica (*res publica*). Il programma d'integrazione politica presupposto dal costituzionalismo democratico-sociale è, infatti, fortemente condizionato dalla necessità di prevedere strumenti in grado di riequilibrare condizioni personali di svantaggio, ossia azioni e interventi alimentati da un adeguato dispendio di risorse

[37] J.H.H. Weiler, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 51 ss. denuncia che se si è allargato la spazio decisionale e normativo europeo, lo stesso non si è verificato nel campo della «sovranità decisionale» da parte delle istituzioni europee. Analogamente, J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione*, cit., p. 103 sostiene che in ambito sovranazionale c'è un forte contrasto «fra la stretta integrazione economica (orizzontale) e la blanda integrazione politica (verticale)».

[38] I diritti sociali, manifestazione prima del vincolo di solidarietà, nascono non come situazioni giuridiche attive, ma come doveri di pubblico soccorso, che devono essere adempiuti dai poteri costituiti chiamati a farvi fronte avvalendosi principalmente del dovere tributario che incombe sugli individui. Non a caso H. Arendt, *The Human Condition*, Doubleday&Co., New York, 1959, pp. 7-9 ha parlato della politica nel senso di "natalità" e cioè come strumento che permette ai cittadini – liberi e uguali – di dar voce ai propri bisogni e di denunciare le mancanze dell'organizzazione pubblica.

economiche pubbliche a sua volta imposto da un (foss'anche implicito) imperativo costituzionale.

Posto che nell'ordinamento sovranazionale non è dato riscontrare nulla di assimilabile al principio di eguaglianza in senso sostanziale, così come è difficile affermare l'incisività dei diritti sociali del cittadino europeo, allora non resta che fare un passo indietro e valutare, con uno sguardo più ampio e distaccato, la solidità delle fondamenta della casa comune europea.

Com'è noto, tra le fondamenta del costituzionalismo europeo sono da annoverare senza dubbio i diritti di partecipazione politica, in relazione ai quali un decisivo progresso – almeno sotto l'aspetto del riconoscimento formale – è stato fatto grazie al tenore degli articoli 8 e 8A del Trattato di Lisbona[39], che hanno sublimato i principi della cittadinanza europea, della rappresentanza e della partecipazione democratiche, nonché il ruolo chiave dei partiti politici europei. Eppure, nonostante la solennità della loro proclamazione, si tratta di valori costituzionali che si esprimono con un grado di effettività piuttosto basso, posto che la cittadinanza europea è «ridotta a "*satellite*" di quella nazionale»; il Parlamento europeo, pur non potendosi definire un «mero ornamento del sistema», svolge una funzione di controllo politico ancora debole sotto molti aspetti (e specialmente in relazione ai rapporti con l'Esecutivo sovranazionale, cioè con la Commissione) e non riflette un adeguato grado di rappresentatività democratica dei cittadini europei, anche a causa della volatilità dei partiti politici europei; oppure,

[39] L'articolo 8 recita «L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Mentre l'articolo 8A sancisce che «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

rovesciando la prospettiva, il sistema dei partiti politici europei è stato «vanificato dall'assenza» dei diritti politici[40].

Sull'esercizio dei diritti politici influisce soprattutto l'istituto della cittadinanza, cui la Carta di Nizza dedica l'intero Capo V senza tuttavia svilupparne le due anime costitutive, ossia l'appartenenza[41] e – più ancora – la partecipazione[42]. Fino a quando i cittadini europei non avranno la possibilità di esprimersi politicamente nella "casa comune" europea e finché la dignità delle due cittadinanze (nazionale e sovranazionale) non sarà parificata, difficilmente potranno prodursi gli effetti dell'integrazione politica e sociale[43].

La cittadinanza europea, affermatasi già con il Trattato che istituisce la Comunità europea (artt. 17-22) con l'obiettivo «di rinvigorire il

[40] Così C. De Fiores, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2008. In tema di cittadinanza, v. almeno V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 49 ss.; M. Cartabia, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Agg. IV, Treccani, Roma, 1995, p. 1 ss.; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2000, pp. 39-58; C. Pinelli, *op. cit.*, p. 181 ss.; per il Parlamento E. Böckenförde, *Dove sta andando l'Europa?*, in G. Peterossi, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 194 ss.; per i partiti politici D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996; P. Petrangeli, *I partiti politici europei nel cantiere delle riforme costituzionali dell'Unione*, in P. Bilancia (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 139 ss.; G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1, 2017, *passim*.

[41] Storicamente, la cittadinanza come appartenenza postula che «si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura» (G. Azzariti, *Contro il revisionismo*, cit., p. 107). Nel tempo presente, invece, tale anima è considerata «ormai una provocazione» perché «non è nulla di più che uno *status*» (P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 19).

[42] Mentre la cittadinanza come partecipazione ha una natura strettamente politica perché è nella comunità politicamente e socialmente attiva (la *politeia*) che la persona manifesta le proprie esigenze e attiva i rappresentanti, quindi le istituzioni, affinché si realizzi quell'eguaglianza sostanziale che consente a tutti il godimento dei diritti sociali.

[43] Così l'Ue si appalesa come «un passo indietro» rispetto sia «agli ideali di una democrazia funzionante in modo esemplare», sia «alla realtà» – comunque deficitaria – «degli stati membri», D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, cit., p. 359.

tessuto democratico dell'ordinamento europeo», debole *ab origine* e aggravato dalle difficoltà economiche, ha deluso non solo per la «pochezza dei suoi contenuti»[44], ma anche perché ha privato la cittadinanza nazionale del relativo valore costituzionale[45], riducendo al contempo quella europea a "cittadinanza di secondo grado"[46] o a "satellite" di quella originaria, data per presupposta.

Se lo scopo della proclamazione della cittadinanza europea era quello di superare il *deficit* di legittimazione politica dell'Unione, allora può ben dirsi che l'obiettivo non è stato raggiunto, trattandosi di una cittadinanza "senza anima", derivata da quella nazionale e foriera di scarni diritti. E poiché l'istituto della cittadinanza è strettamente legato alla garanzia dei diritti sociali, ne consegue l'ineffettività di questi ultimi che, senza un'adeguata spinta politica "dal basso", non possono certo confidare nell'impegno spontaneo delle istituzioni eurounitarie, intrappolate a loro volta nei limiti strutturali di un'Europa ancora troppo attenta alle ragioni del mercato e dell'equilibrio finanziario[47].

Come in un circolo vizioso, l'ineffettività dei diritti sociali causata dall'ineffettività dei diritti politici (e quindi dal deficitario controllo democratico dell'azione legislativa sovranazionale) alimenta il «debole ed incerto senso di appartenenza dei cittadini»[48] all'organizzazione giuridica unionale.

Al contrario, affinché la democrazia possa funzionare, non è possibile prescindere dall'affermarsi di «lealismo e solidarismo civico»; non è cioè sufficiente proclamare la cittadinanza perché è necessaria «l'identificazione con una qualche comunità politica concreta di ap-

[44] R. Bifulco, M. Cartabia, A Celotto, *Introduzione*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A Celotto, *L'Europa dei diritti*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 31.

[45] Ossia quell'insieme di «valori che un ordinamento politico pone a proprio fondamento di legittimazione e che si affermano come limiti dei poti costituiti. Chiunque partecipi di questo progetto è cittadino, senza distinzione» di sorta (G. Azzariti, *Contro il revisionismo*, cit., p. 114).

[46] O, più duramente, «una cittadinanza "vuota"», *ivi*, p. 123. Mentre C. Pinelli, *op. cit.*, p. 183 la definisce «complemento della cittadinanza nazionale».

[47] Cfr. C. Pinelli, *op. cit.*, p. 185-186.

[48] S. Cotellessa, *Mutuo riconoscimento e credibilità delle politiche: il ruolo della reputazione nell'impianto comunitario europeo*, in V.E. Parisi (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 240.

partenenza»[49]. Quest'ultima, credo possa trovare spazio solo se si afferma come proiezione del principio solidarista attraverso il quale i cittadini europei si impegnano a costruire un comune destino politico che non si limiti a indicare nell'arena sovranazionale la sede ove far confluire le istanze identitarie nazionali[50].

La cittadinanza europea dovrebbe pertanto essere intesa come la "cura della democrazia"[51] perché attraverso tale istituto i cittadini dei popoli europei potrebbero sentire l'*appartenenza* alla "casa comune" sovranazionale e lavorare per il relativo bene godendo, in ultima istanza, degli effetti dell'integrazione politica e sociale.

Invece, fino a quando i cittadini europei continueranno ad essere definiti per derivazione e cioè come appartenenti «ai popoli europei» e non saranno intesi come membri di una sola «comunità di diritti e di doveri», finché al dato della cittadinanza europea non saranno corrisposti diritti che consentono una partecipazione politica effettiva, il processo costituzionale europeo non potrà definirsi che incompiuto[52].

3. *L'incerta emersione dei diritti politici nel costituzionalismo multilivello*

Il costituzionalismo democratico-sociale si contraddistingue per uno stretto legame tra principio di eguaglianza e diritti inviolabili, sia perché l'uguaglianza formale è condizione per l'uniformazione del regime dei diritti di libertà individuali a favore di tutti i soggetti dell'ordinamento, sia perché l'uguaglianza sostanziale coinvolge direttamente i pubblici poteri, imponendo loro di prendere atto della incidenza che le concrete situazioni sociali ed economiche hanno sulla possibilità del pieno sviluppo delle persone e quindi di adottare misure

[49] G.E Rusconi, *Ripensare la Nazione. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 69.

[50] Cfr. F. Bilancia, *L'*Etica della Cura *come teoria politica: per una ri-fondazione dell'idea di cittadinanza europea nella dimensione sociale*, in C. Faraco, M.P. Paternò (a cura di), *Cura e cittadinanza. Storia, filosofia, diritto*, ES, Napoli, 2021, p. 106.

[51] *Ivi*, pp. 94-95.

[52] In questo senso anche E. Grosso, *I cittadini europei e i diritti di partecipazione della Carta di Nizza: un'occasione perduta?*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2003, pp. 64-65.

volte a porle nelle condizioni di poter godere dei diritti sanciti dalla carta fondamentale, realizzando pienamente se stesse e le proprie aspirazioni.

Affinché si possano concretizzare i diritti sociali è tuttavia essenziale la mediazione garantita dall'esercizio dei diritti politici, posto che soltanto attraverso una partecipazione effettiva all'organizzazione politica l'individuo e le formazioni sociali in cui è incluso hanno modo di interagire con i pubblici poteri. Intervenendo direttamente o incaricando il rappresentante, il cittadino ha la possibilità di dare il proprio contributo – foss'anche quantitativamente minuscolo, ma nondimeno essenziale – a orientare la macchina istituzionale al fine di soddisfare le proprie esigenze, talora connesse proprio alla rimozione di quegli ostacoli che lo rendono meno partecipe della vita della Repubblica.

Una delle condizioni che consente di dichiarare l'effettività dei diritti politici è la circostanza che, mediante il voto, il cittadino è incluso nella composizione del supremo organo politico costituzionale, cioè il corpo elettorale, cui spetta, come "minimo", la scelta di formare l'organo costituzionale immediatamente ad esso subordinato, il Parlamento, contraddistinto dal carattere della rappresentatività e del compito di garantire, tramite l'esercizio della funzione legislativa, l'effettività di tutti i diritti e dei diritti di tutti (e quindi, limitatamente a certi aspetti, anche di chi cittadino non è)[53].

Questa macchina, nello Stato dei partiti, necessità di un forte Parlamento, basato su forti partiti politici, a loro volta vitalizzati da forti diritti politici.

Il processo di integrazione sovranazionale ancor'oggi si contraddistingue per un "tiro alla fune" fra elementi di unità-condivisione (circolazione delle merci e delle persone) e di disaggregazione-conflitto (tutela dei diritti, soprattutto sociali, e costruzione dell'unità politica sovranazionale) che impedisce ai diritti politici, e di conseguenza ai diritti sociali, di dispiegare i propri effetti.

Il fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue abbia affermato l'esistenza dei diritti politici senza preoccuparsi degli elementi imprescindibili per l'effettività di tali diritti, come la configurazione di un

[53] V. almeno G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AIC, *Annuario 1999. La Costituzione europea*, Cedam, Padova, 2000, p. 480 ss.

popolo europeo, di uno Stato (o quantomeno di un *commonwealth*) federale, di una sovranità ripartita e di un indirizzo politico sovranazionale[54], nonché senza specificare quali sono le differenze di funzionamento e di effettività degli stessi principi fra l'organizzazione nazionale e quella sovranazionale, svuota di senso la relativa proclamazione[55] e, d'altro canto, dimostra come la CDFUE non costituisca affatto «un punto d'arrivo, bensì un impegnativo punto di partenza»[56].

I riferimenti ai diritti politici nella Carta di Nizza si rinvengono nel suo Preambolo[57] e nell'art. 12[58]. Si tratta di enunciazioni che, come si accennava, appaiono insufficienti[59] soprattutto a causa dell'assenza dell'intermediazione dei partiti politici europei, cioè di quel «ponte di passaggio fra la società politicamente colorata e l'apparato autorita-

[54] Si tratta sostanzialmente di un federalismo senza Stato federale. *Ex multis*, P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, il Mulino, Bologna, 2007; 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*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 417 ss.; R. Ibrido, N. Lupo, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 9 ss.

[55] V. E. Grosso, *op. cit.*, p. 55 ss. A. Morrone, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 98 parla di un carattere «ibrido e infecondo del processo europeo» perché manca una solida relazione fra Stati ed istituzioni sovranazionali e soprattutto perché mancano i partiti politici, cui sarebbe assegnato il compito di fare da raccordo nel processo di integrazione politica e sociale sovranazionale.

[56] S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 31.

[57] «[…] l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto».

[58] «Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico […]. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

[59] Di quest'avviso v. almeno E. Grosso, *op. cit.*, p. 58 ss.; S. Illari, *Sulla nozione di forma di governo e l'ordinamento dell'Unione europea. Aspetti problematici del difficile cammino verso un nuovo ordine politico*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Jovene, Napoli, 2010, pp. 1562-1564; A. Ciancio, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *op. cit.*, p. 331 ss.; S. Bonfiglio, G. Maestri, *I partiti e la democrazia. Dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, il Mulino, Bologna, 2021 p. 109.

rio»[60] che deve necessariamente essere presente anche a livello sovranazionale. In Europa sono infatti mancati proprio i partiti politici, ossia «gli strumenti che hanno maggiormente caratterizzato lo sviluppo delle democrazie nel XX secolo», posto che le famiglie partitiche europee si presentano come «associazioni di partiti politici nazionali» (ovvero come «associazioni di associazioni» e non di singoli cittadini)[61].

Come è noto, il paradosso della costruzione giuridica sovranazionale consiste nel fatto che il suffragio è espresso da persone (cioè i cittadini europei) che si recano alle urne per conferire l'indispensabile forza rappresentativa a un'istituzione europea (ossia il Parlamento), che nondimeno non riesce a esprimerla per il fatto che il circuito della rappresentatività democratica risulta sostanzialmente deviato dall'intermediazione "localistica" dei partiti politici nazionali, i quali tendenzialmente sfruttano la campagna elettorale sovranazionale per confrontarsi (*rectius*, scontrarsi) su questioni di portata interna più che sui temi di respiro europeo[62]. Questa interferenza crea un cortocircuito

[60] Come ha sostenuto C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1967, p. 718 il partito politico è un «ponte di passaggio fra la società politicamente colorata e l'apparato autoritario». C. Mortati, *La persona*, cit., p. 32 ricorda che la distanza «fra l'infinitamente piccolo, il cittadino» e l'apparato istituzionale, «troppo più grande», accanto all'esigenza di affermare «un più giusto assetto sociale con la vittoria sugli ostacoli, ad esso provenienti dalle forze economicamente predominanti interessate a mantenere le situazioni acquisite di privilegio», tanto forti da frustrare «le finalità assegnate agli istituti democratici», sono espressione dell'importanza di quei gruppi intermedi – i partiti politici – idonei a mettere in relazione il cittadino con le istituzioni. V. *ex multis*, A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016; Id., *Alla ricerca della forma di governo*, cit., p. 330 ss.; S. Bonfiglio, G. Maestri, *op. cit.*, pp. 107-112.

[61] G. Grasso, *op. cit.*, p. 9.

[62] O. Porchia, *Partiti politici europei* (voce), in *Enc. dir.*, Annali VII, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 801-802 ricorda che essi hanno «un ruolo secondario» e faticano a «condurre una effettiva politica di carattere transnazionale» perché «i partiti nazionali continuano a rivestire un ruolo centrale nell'organizzazione politica europea». Questi ultimi, infatti, condizionano «la funzione degli europartiti nelle "cariche pubbliche"» perché si occupano della «selezione dei candidati» per le elezioni parlamentari, nonché di proporre i nomi dei Presidenti della Commissione e del Consiglio Ue. In tema v. anche A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 settembre 2015, p. 9, v. anche Id., *I partiti europei e*

che mina il fondamento democratico dell'azione delle istituzioni politiche sovranazionali e, al contempo, svuota di significato l'espressione di voto del cittadino europeo, indebolendone i diritti politici[63]. Spinti nell'arena europea dai partiti nazionali, sono poi gli stessi eletti ad arrancare nel compito di farsi portavoce, in seno all'istituzione europea, di istanze, esigenze e questioni che interessano quel contesto giuridico, economico e sociale. Anch'essi sono infatti espressione dei partiti nazionali, e quindi spesso propensi a sfruttare la tribuna europea per condurre battaglie di sapore nazionalistico (o alimentare polemiche di carattere domestico). Il che tradisce fatalmente la vocazione transnazionale della rappresentatività del Parlamento europeo, immaginato come un luogo in cui gli eletti si legano sulla base delle affinità ideologiche e non della provenienza territoriale (una vocazione peraltro messa a dura prova anche dalle non infrequenti contrapposizioni tra eterogenee rappresentanze parlamentari di "fazioni" di Stati membri).

Non va meglio nel caso della rappresentatività democratica derivata (o diretta, a seconda dei casi) dei vertici politici degli Esecutivi nazionali e degli organi ministeriali che fanno parte delle istituzioni "intergovernative", poiché la scarsa *accountability* delle scelte adottate – spesso consensualmente – nelle sedi istituzionali sovranazionali permette di coprire con il manto della granitica volontà eurounitaria decisioni impopolari, come sono appunto quelle che incidono negativamente sul godimento dei diritti sociali, che premier e ministri non potrebbero agevolmente assumere in ambito domestico senza subirne un grave danno di immagine politica e quindi di consenso elettorale.

Dunque, è solo sul Parlamento europeo che potrebbe farsi carico di assicurare un adeguato livello di protezione, se non di promozione, dei diritti sociali affermati (anche) dal diritto primario dell'Unione. Ma, per l'appunto, l'istituzione rappresentativa dei cittadini europei è afflitta dai gravi problemi di rappresentatività cui si è più sopra accennato. Si tratta di problemi che hanno aperto la strada alle critiche, ta-

il processo di democratizzazione dell'Unione, in E. Castorina (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritti costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 95 ss.

[63] Anche se, rovesciando la prospettiva come fa S. Illari, *op. cit.*, p. 1564, «La questione dei partiti rende evidente la mancanza di un corpo sociale attivo, definito necessario, per la costruzione di un ordinamento derivato dal basso».

lora eccessive, verso l'estensione al livello sovranazionale dei classici e rassicuranti schemi della democrazia rappresentativa, di cui si propone, se non il sostanziale superamento in favore di forme di partecipazione democratica (che si presumono) più confacenti all'originalità del contesto eurocentrico, quantomeno un forte correttivo basato su strumenti di democrazia propriamente partecipativa e/o diretta (si pensi, ad esempio, alla proposta di elezione diretta del Presidente della Commissione, nell'ottica di un presidenzialismo o semipresidenzialismo eurounitario) oppure un riordino strutturale della forma di governo dell'Unione[64].

Eppure, senza il fondamentale contributo di veri partiti politici europei, la democrazia costituzionale e parlamentare eurounitaria è destinata a restare incompiuta, dotata di un apparato istituzionale che

[64] A. Cerri, *Per un europeismo maturo*, in *Riv. it. per le scienze giuridiche*, n. 8, 2017, p. 185 propone di superare il *deficit* di rappresentatività dell'Ue attraverso l'istituzione di una Camera bassa «che rispecchi in una proporzione non regressiva l'intero popolo europeo». Di diverso avviso S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2018, pp. 91-99, ritiene che la legittimazione rappresentativa delle istituzioni europee non può essere analizzata con un paragone rispetto ai sistemi rappresentativi nazionali sia perché alcuni organi sono eletti dai cittadini, mentre altri trovano la propria legittimazione per derivazione dai poteri statali, sia perché è una democrazia *in progress*. Anche l'A., tuttavia, auspica l'affermarsi di partiti politici di stampo europeo dimodoché sia possibile affermare maggioranze diverse rispetto a quelle delle singole Nazioni, permettendo così il consolidamento di «una opinione pubblica autenticamente europea, che contribuirebbe ad alleggerire la pressione esercitata dalle singole nazioni». Circa la crisi della rappresentanza, T.E Frosini, *La rappresentanza politica nella forma di Governo*, in *Riv. it. per le scienze giuridiche*, n. 10, 2019, p. 680, ricorda che è «crisi e non fine» e che perciò è opportuno «ripensare la rappresentanza politica, per ridarle pieno valore e dignità costituzionale» o cambiando la forma di governo (Id., *La dimensione europea della forma di Stato e di governo*, in *federalismi.it*, n. 5, 2012, pp. 5-6 propone di adottare a livello europeo la forma di governo direttoriale) o implementando strumenti nuovi (v. N. Urbinati, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Feltrinelli, Milano, 2018, *passim*). L'impressione, infatti, è che l'Ue costituisca un *nuovo* luogo di rappresentanza e di politica che si pretende funzioni con mezzi *vecchi* che stanno arrancando anche negli Stati-nazione, contraddistinti da almeno mezzo Secolo di ininterrotto utilizzo.

rassomiglia non a un'unione politica ma allo scheletro di un'unione politica[65].

L'assenza di «*standards* minimi di garanzia dei diritti politici»[66] implica in prima battuta la loro scarsa effettività e successivamente, a motivo della stretta *liaison* che lega i diritti politici ai diritti sociali, anche la scarsa effettività di questi ultimi[67]. Se è vero, infatti, che la difficoltà espressiva dei diritti sociali origina dalle maglie sempre più strette delle politiche finanziarie, è vero altresì che i principi dell'economia hanno potuto valicare i limiti imposti dalla democrazia sociale solo perché mancano elementi idonei a garantire ai diritti politici una reale espressione[68].

Tuttavia, ritengo che non tutti i mali dell'Unione europea debbano essere imputati alle istituzioni sovranazionali perché ho l'impressione che le criticità che si riscontrano in quella sede siano il risultato – certamente amplificato – delle difficoltà che da qualche tempo patiscono i singoli Stati-Nazione. Com'è noto, infatti, le democrazie occidentali sono accomunate dalla c.d. crisi della rappresentanza, ma se a livello interno la situazione di crisi è in qualche modo gestibile per le ridotte dimensioni dello Stato rispetto a una unione di Stati; per la profonda conoscenza che hanno gli attori politici delle dinamiche partitiche, politiche ed istituzionali; per la possibilità di attivare – pur in modo di-

[65] Cfr. A. Manzella, *Verso un governo parlamentare euro-nazionale?*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 5 ss.; D. Grimm, *La forza dell'Ue sta in un'accorta autolimitazione*, in *Nomos*, n. 2, 2014, *passim*.

[66] E. Grosso, *op. cit.*, p. 57.

[67] Si esprime in questo senso anche P. Bilancia, *La dimensione europea*, cit., p. 6. Cfr. inoltre A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale*, cit., p. 1 ss.

[68] Com'è stato sostenuto da S. Dellavalle, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come «potere costituente»*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 260, «per un verso la carenza nella tutela dei diritti di cittadinanza [*rectius*, dei diritti politici], oltre a essere grave in sé, inficia indirettamente anche l'affermazione dei diritti umani, minandone una delle colonne portanti, ovvero la democraticità e autonomia delle decisioni che interessano la collettività. In secondo luogo, se il potere non emana esplicitamente dall'insieme dei cittadini soggetti all'ordinamento costituito c'è da chiedersi dove poggi la legittimazione non solo della Carta [...] ma anche di ogni sviluppo costituzionale europeo, così come dei poteri autonomi comunitari che già operano in Europa».

verso da Stato a Stato – i "contropoteri" (penso al controllo di costituzionalità delle leggi). A livello sovranazionale questa crisi è intensificata oltre che dalle dimensioni dell'arena decisionale, dal fatto che nelle istituzioni europee confluiscono le difficoltà dei singoli Stati e lì si assommano.

Tale situazione alimenta lo «scollamento» fra cittadini ed istituzioni sovranazionali[69], aggravato da procedure decisionali contraddistinte da un consensualismo «esasperato» che finisce con il «paralizza[re] un'iniziativa politica davvero efficace»[70]. In quest'ultimo elemento risiede il c.d. *deficit* sociale europeo[71], che non è da confondere con il c.d. *deficit* democratico, relativo alla forma di governo, perché è un *deficit* di rappresentanza causato dall'«assenza di uno spazio di partecipazione politica» per i cittadini europei[72].

Più che in formulazioni astratte o sperimentali della democrazia, è in un sistema partitico legato alla realtà sociale dei cittadini dell'Unione e ai relativi problemi – purtroppo non inediti nella storia dell'Europa – che può trovare identità sovranazionale un *demos* europeo in grado di manifestare un'opinione legata a una forte rivendicazione sociale e di promuovere così un dibattito pubblico che superi i

[69] In questo senso R. Ibrido, N. Lupo, *«Forma di governo» e «indirizzo politico»*, cit., p. 15 ss. sostengono che non c'è *deficit* democratico, quanto piuttosto scollamento fra istituzioni sovranazionali e forme di controllo dell'indirizzo politico degli Stati membri. Cfr. anche D. Grimm, *La forza dell'Ue*, cit. pp. 3-4.

[70] A. Cerri, *op cit.*, p. 167.

[71] J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 51-52, ritiene che sussisterà il *deficit* democratico almeno fino a quando gli imperativi economici non regrediranno e consentiranno il «coordina[mento] [del]le politiche democratiche» attraverso la comunitarizzazione delle persone (fisiche e giuridiche), la divisione dei poteri e la manifestazione del valore di solidarietà interstatale. C. De Fiores, *Il fallimento*, cit., invece ritiene che «per fondare democraticamente l'Europa» sarebbe necessario «liberarsi dal "mito del deficit democratico". E non perché […] di democrazia l'Europa ne ha oggi fin troppa» quanto piuttosto perché «ne ha troppo poca. E parlare di deficit in un siffatto contesto rischia di rivelarsi riduttivo».

[72] A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 166.

confini dei singoli Stati-nazione mobilitando le istituzioni politiche eurounitarie a garantire i diritti sociali[73].

Per troppo tempo, in ambito europeo, si è pensato che la via giudiziaria fosse di per sé sufficiente ad assicurare l'effettività dei diritti, dimenticandosi che l'unico strumento per realizzare pienamente gli obiettivi delineati dai principi costituzionali è la politica. Mancando la rappresentanza politica, l'ordinamento giuridico non è in grado di ampliare i propri orizzonti a tal punto da recepire le istanze e i bisogni dei singoli[74].

La ripresa del processo costituzionale sovranazionale presuppone che si riduca la «netta divaricazione tra il momento normativo, solidissimo, e il momento politico, assai più fragile»[75], così da sanare quel «*deficit* genetico» che sta alla base dei diritti sociali in Europa e che «risente dell'incertezza del modello organizzativo e funzionale del potere»[76]. Presuppone, in definitiva, un'organizzazione effettivamente politica e rappresentativa, che operi attraverso un sistema di partiti politici e di parti sociali[77].

[73] Cfr. D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, cit., p. 356 ss.; A. Morrone, *Crisi economica e diritti*, cit., p. 95 ss.; C. De Fiores, *Il dibattito giuridico sulla costruzione dell'identità politica dell'Ue*, in P. Marsocci (a cura di), *La rappresentanza politica nell'Unione europea alla prova dell'euroscetticismo*, ES, Napoli, 2015, pp. 1-11.

[74] Com'è noto, i diritti «diventano deboli perché la politica li abbandona. E così la politica perde se stessa, perché in tempi difficili, e tali sono quelli che viviamo, la sua salvezza è pure nel suo farsi convintamente politica dei diritti» così S. Rodotà, *Il diritto*, cit. p. 104.

[75] M. Cartabia, *La scrittura di una Costituzione europea e i poteri dei giudici*, 6 aprile 2004, in *Astrid online*.

[76] A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, 2009, p. 299 ss. Così anche C. De Fiores, *Il fallimento della Costituzione europea*, cit.

[77] V., tra gli altri, G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 138 ss.; A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euronazionale*, cit.; M. Dani, A.J. Menédez, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE Online*, n. 1, 2020, pp. 322-326.

L'Unione europea potrà così diventare per tutti una dimora accogliente. Altrimenti è destinata a restare un palazzo di cristallo che i cittadini potranno osservare soltanto dall'esterno.