

IANUS

Diritto e Finanza



Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 15-16 - giugno-dicembre 2017

LA DIFESA DELL'IDENTITÀ COSTITUZIONALE
ALL'INTERNO DEL PERIMETRO
ISTITUZIONALE EUROPEO:
LE OPPOSIZIONI EUROSCETTICHE E
NAZIONALISTE NEL PARLAMENTO EUROPEO

Lucrezia Di Stefano

LA DIFESA DELL'IDENTITÀ COSTITUZIONALE ALL'INTERNO DEL PERIMETRO ISTITUZIONALE EUROPEO: LE OPPOSIZIONI EUROSCETTICHE E NAZIONALISTE NEL PARLAMENTO EUROPEO

Lucrezia Di Stefano

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Teramo

A distanza di sessant'anni dalla stipula del Trattato di Roma, sembra esser giunti ad un punto di scontro non più facilmente edulcorabile tra la rivendicazione delle identità costituzionali degli Stati membri e il processo di integrazione europea.

La c.d. teoria dei contro limiti trova oggi copiosa applicazione non solo in ambito giudiziario ma anche in chiave politica. Gli stessi cittadini, con strumenti di democrazia diretta ed altresì attraverso forme di rappresentanza indiretta, manifestano una necessità urgente di difendere la propria identità nazional-costituzionale, esprimendo un sentimento di euroscetticismo e antieuropeismo mai così diffuso, anche all'interno del Parlamento europeo. In esso, infatti, si registra la consolidata presenza di gruppi "antisistema", la cui affinità politica consiste nell'intenzione di contrastare e sostenere l'uscita dall'UE, in nome della riaffermazione delle prerogative identitarie costituzionali-nazionali, asseritamente usurpate da Bruxelles.

La presenza di detta opposizione manifesta la necessità di stabilire una sede, anche e soprattutto europea, dove la difesa dell'identità costituzionale possa avere adeguata affermazione, senza dover necessariamente attendere una pronuncia giudiziale o ripiegare nella mera propaganda politica.

After sixty years from the Treaty of Rome, it seems there is a point of no return between the claim of the constitutional identity of the member States and the process of the european integration.

Nowadays the theory of the "contro limiti", has a key role not only in a particular season of the judges' activisme but also in the politic sphere. In fact citizens, through some typical instruments of the direct and, on the other hand, trough the national and european parliamentary elections, demonstrate a feeling of euroskepticalism and anti-europeanism never so diffused also in the european istitutions, above all in the European Parliament Inside it, there is an enhanced presence of the nationalist and euroskeptical groups, whose political affinities is the will to combat and to exit of the EU in name of the defense of national prerogatives, stolen by Bruxelles, according to the same principles of the "contro limiti" theory.

The enforcement of this parliamentary opposition shows the necessity to find a place, above all an european level, where it is possible to affirm and to protect the own costitutitional and national identity, without the need to wait a pronunciation of a national judge or to refold in the political grandstanding, with a serious risk to encourage the xenophobic attitude.

Sommario:

1. Dal sogno federalista europeo ad un'integrazione troppo stretta: l'euroscetticismo
2. L'assetto istituzionale europeo e il prevalere della logica governativa
3. L'affinità politica, anche euroscettica, nel Parlamento europeo
4. Ragioni e paradossi dell'euroscetticismo nel Parlamento europeo
 - 4.1. Esempi di istituti "anti opposizione" nel Regolamento interno del Parlamento europeo
5. Conclusioni. Sulla necessità di positivizzare e razionalizzare la disciplina delle opposizioni politico-parlamentari europee.

1. Dal sogno federalista europeo ad un'integrazione troppo stretta: l'euroscetticismo

Come noto, le fondamenta del processo di integrazione europea sono state gettate all'indomani delle due guerre mondiali, benché le prime e rilevanti concezioni siano storicamente antecedenti¹. Nel corso del tempo si sono succedute, infatti, varie idee e proposte in merito alla possibile ed auspicata integrazione dei belligeranti Stati europei. Pietra miliare del suddetto processo integrativo è stato il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) del 1950; da allora, l'integrazione europea è divenuta progressivamente sempre più stretta grazie alla cessione parziale della sovranità da parte degli Stati membri, cessione prevista direttamente in Costituzione (art. 88 Cost. francese), dedotta dalla stessa in via pretoria da parte delle Corti costituzionali (Corte cost. italiana, *ex multis* sentt. nn. 183/1973, 170/1984) ovvero ammessa all'esito della celebrazione di un apposito referendum consultivo (come avvenne nel Regno Unito, nel 1975).

Per mezzo della parziale assunzione delle prerogative sovrane nazionali, il processo di integrazione europea non ha semplicemente costituito un'organizzazione internazionale, per quanto *sui generis*, ma, piuttosto, ha dato vita ad un ordinamento giuridico nuovo e del tutto originale², che si è imposto come ordinamento sovranazionale e gerarchicamente superiore rispetto ai singoli ordinamenti nazionali – pur non configurandosi (ancora) un assetto tipicamente federale –, i cui soggetti sono tanto gli Stati membri quanto i cittadini degli stessi.

Nonostante detto processo di integrazione sia ormai giunto ad una fase piuttosto avanzata e complessa, a distanza di sessant'anni dalla stipula del Trattato di Roma oggi si assiste probabilmente alla fase più buia della storia

¹ Nel 1924 Coudenhove-Kalergi fondò l'associazione «Unione paneuropea» per sensibilizzare le élites dell'epoca sulla necessità di unificare gli Stati europei. La sua influenza si colse nella successiva scelta del ministro francese Briand, nel 1930, di presentare un Memorandum alla Società delle Nazioni per proporre la costituzione di una unione confederale di Stati europei. Successive, invece, furono le proposte federaliste del «Manifesto di Ventotene per un'Europa libera e unita» di Spinelli, Rossi e Colomi (1941) e del «Movimento federalista europeo» di Monnet (1943). Cfr. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2016, p.1-3.

² Sin dalle prime pronunce la Corte di Giustizia ha affermato che i Trattati avessero dato vita ad un nuovo ordinamento giuridico (cfr. sent. *Costa c. ENEL*, C-6/64), che esige e legittima non soltanto la contemporanea entrata in vigore della sua legislazione, ma anche la sua prevalenza rispetto a quella nazionale.

dell'Unione europea, di cui la *Brexit* è solo una, pur essendo la più eclatante, manifestazione. Sembra esser giunti ad un punto di scontro non più facilmente edulcorabile, facilitato soprattutto dalla pressione della crisi economico-finanziaria e dalle ondate migratorie cui quotidianamente assistiamo: quello tra la rivendicazione delle singole identità costituzionali degli Stati membri e l'incalzante processo di integrazione europea.

La c.d. teoria dei contro limiti³, per la prima volta affermata dalla Corte costituzionale italiana (sent. n. 183/1973) e subito condivisa anche dalla Corte costituzionale tedesca (sent. del *Bundesverfassungsgericht* del 1974, più nota come *Solange I*)⁴, non soltanto è stata mutuata da altre corti costituzionali, ma riveste oggi un ruolo fondamentale in una stagione di particolare attivismo giurisprudenziale negli Stati membri, dove sempre più spesso giudici, costituzionali e non, invocano la suddetta teoria a difesa di principi identitari costituzionali, ritenuti non compromissibili dinanzi al pervasivo diritto dell'Unione europea (*ex multis* sent. n.187/2013 del Tribunale costituzionale portoghese, sent. del *Bundesverfassungsgericht* del 2016 sul caso OMT, sent. n. 24/2017 della Corte costituzionale italiana di rinvio pregiudiziale sul caso Taricco).

Detta teoria, però, trova applicazione non solo in ambito giudiziario ma la si osserva anche in chiave politica. Anche gli stessi cittadini, infatti, con strumenti di democrazia diretta – il referendum britannico del 2016 che ha determinato il «*leave*» del Regno Unito – ed altresì attraverso forme di rappresentanza indiretta – l'elezione dei parlamentari nazionali ed europei – manifestano una necessità urgente di difendere la propria identità nazionale e

³ Per contro-limiti si intende l'insieme dei principi, valori fondamentali e caratteri essenziali dell'ordinamento statale che, secondo la Corte costituzionale, non possono essere sacrificati o violati da alcun diritto, neanche da quello europeo. La Corte, sul punto, afferma che «in base all'art. 11 Cost. sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate e deve quindi escludersi che siffatte limitazioni (...) possano comunque comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o i diritti inalienabili della persona umana» (sent. 183/1973).

⁴ La Corte costituzionale tedesca, nella sopra citata sentenza *Solange I* del 1974, affermò che sino a quando «il processo di integrazione della Comunità non abbia raggiunto uno stadio sufficientemente avanzato perché il diritto comunitario comporti egualmente un vigente catalogo di diritti fondamentali, deliberato da un Parlamento e corrispondente al catalogo dei diritti fondamentali consacrati dalla Legge Fondamentale, (...) il rinvio al Tribunale Costituzionale Federale da parte di un organo giurisdizionale della Repubblica federale di Germania, (...) è ammissibile e si ritiene necessario, quando tale organo giurisdizionale ritenga la norma comunitaria di cui si tratta (...) inapplicabile per il fatto di essere in contrasto con uno dei diritti fondamentali consacrati nella Legge Fondamentale».

costituzionale, esprimendo un sentimento di euroscetticismo ed antieuropeismo mai così diffuso, anche e sorprendentemente all'interno dello stesso perimetro istituzionale europeo; in special modo, nel Parlamento europeo (PE).

2. L'assetto istituzionale europeo e il prevalere della logica governativa

Nell'atipica configurazione dell'assetto istituzionale, tale da non poter essere definito come una forma classica di Stato e di governo⁵, diversi sono i principi fondamentali che regolano la formazione e il funzionamento delle istituzioni governative europee⁶: il Consiglio e il Consiglio europeo rispondono ad una vocazione intergovernativo-consociativa e rappresentano gli Stati membri e i loro governi; la Commissione risponde ad una logica sovranazionale e osserva un approccio tecnocratico, mentre il Parlamento europeo si fonda sul principio democratico, essendo rappresentante dei cittadini dell'Unione europea, cui è garantita una rappresentanza «in modo degressivamente proporzionale» ed è eletto direttamente dagli stessi cittadini europei «a suffragio universale diretto, libero e segreto»⁷ (art. 14 TUE).

⁵ IBRIDO, *Oltre le forme di governo. Appunti in tema di "assetti di organizzazione costituzionale" dell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, sposa la tesi della irriducibilità, dell'ordinamento istituzionale europeo, ad un modello tipico di forma di governo e allo stesso principio sistemico della separazione rigida dei poteri ed introduce invece il concetto di "assetto di organizzazione costituzionale", del tutto *sui generis*.

⁶ RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, 2013, 307-308, ritiene che così com'è attualmente disegnata l'architettura istituzionale europea, al Parlamento europeo è affidato un ruolo marginale, nonostante "l'innegabile ampliamento dei poteri prodottosi a partire dal Trattato di Maastricht", in quanto la mancanza di una forma di governo parlamentare, dell'esercizio di una tipica funzione di indirizzo politico e le principali questioni politiche dibattute nel perimetro europeo ostano a dotare il Parlamento europeo delle prerogative, nonché dello stesso politico, che potenzialmente ha un Parlamento nazionale, rispetto, soprattutto, al potere esecutivo, potere, quest'ultimo che altrettanto non può essere compiutamente attribuito ad una un'unica istituzione "esecutiva". Dello stesso tenore anche ROZEMBERG, *L'opposition parlementaire*, in ROZEMBERG, THIERS (a cura di), *La documentation française*, 2013, 181 ss. e 190, sostiene come la debolezza del Parlamento europeo nel quadro istituzionale e la blanda separazione dei poteri all'interno dello stesso sono una causa della volontà dei gruppi politici più grandi di contenere i gruppi minoritari, "diluendoli" nella maggioranza attraverso la ricerca di un compromesso politico ovvero attraverso la formazione di una grande coalizione che rende inermi le voci ostili, soprattutto se espresse da gruppi euroscettici, contrari a questo *modus operandi*.

⁷ Il Parlamento europeo, istituito già con la CECA e considerata quale assemblea consultiva comune alle tre comunità, assunse l'attuale denominazione dall'Atto unico europeo

I Ministri che siedono nel Consiglio e i Capi di Stato o di Governo che formano il Consiglio europeo sono gioco forza espressione della maggioranza politica di turno di ciascuno Stato; lo stesso dicasi per l'individuazione del candidato nazionale alla Commissione, anch'esso proposto dal Governo in carica, sebbene, una volta costituita nella sua interezza, questa istituzione è chiamata a rispondere ad una vocazione sovranazionale, al pari del Parlamento europeo.

Le opposizioni politiche nazionali, dunque, non per forza aprioristicamente opposizioni euroscettiche, non hanno voce nella designazione dei membri delle suddette istituzioni, che appaiono per lo più espressione della maggioranza politica dei singoli Stati; inoltre, per la loro stessa configurazione, il Consiglio e il Consiglio europeo, quali istituzioni intergovernative, non sarebbero probabilmente le sedi idonee per ammettere una stabile presenza delle forze di opposizione, presenti negli Stati membri, a livello europeo.

Ad oggi, dunque, soltanto nel Parlamento europeo avrebbe ragionevole collocazione una più ampia e stabile organizzazione della/e opposizione/i politiche europee, le quali, nell'ambito parlamentare, risponderebbero in modo coerente alla diretta rappresentazione democratica della volontà dei cittadini. Ciò, tuttavia, non avviene in modo per così dire fisiologico e le uniche opposizioni che si professano come tali all'interno del Parlamento europeo sono opposizioni euroscettiche o poste a difesa dell'identità nazionale.

3. L'affinità politica, anche euroscettica, nel Parlamento europeo

Benché quello europeo sia un Parlamento *sui generis* rispetto alle Assemblee legislative tradizionali, esso è la sede in cui i partiti politici nazionali sono chiamati a contribuire, a livello dell'Unione, alla formazione di «una coscienza europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (art. 10 TUE e art. 12 Carta di Nizza).

del 1986 e non è sempre stata una istituzione eletta a suffragio universale. Fino al 1979 i membri del Parlamento europeo erano designati attraverso un'elezione di secondo in grado, in quando i parlamentari nazionali sceglievano tra essi stessi coloro che contestualmente assumevano la carica di parlamentari europei, chiamati, dall'art. 138 del Trattato CEE, «delegati dei parlamenti nazionali». Soltanto con l'adozione della decisione 76/787/CECA, CE, Euratom del 1976, il Consiglio approvò il progetto di elezione diretta di primo grado dei membri del PE da parte dei cittadini degli Stati membri quali cittadini europei, le cui prime elezioni si svolsero nel 1979.

In attuazione della suddetta rappresentanza e della finalità ultima attribuita al Parlamento europeo, l'art. 32 del suo Regolamento interno stabilisce che requisito indefettibile per la formazione di un gruppo politico sia quello di un'organizzazione di deputati, accomunati dalle medesime «affinità politiche». Detta affinità è meramente affermata dai deputati che intendono costituire o entrare a far parte di un gruppo politico europeo e, solo nell'ipotesi in cui la sua sussistenza venga negata dagli stessi deputati interessati, il Parlamento europeo interviene nell'accertare la sua effettiva esistenza. Ad ogni modo, considerando la natura politico-soggettiva del suddetto requisito, al fine di evitare che detta affinità possa esplicarsi solo in termini di identità nazionale e per concorrere quanto più possibile alla formazione di una volontà politica *lato sensu* europea, l'art. 32 Reg. Int., al par. 2, prevede due condizioni ulteriori per la formazione di un gruppo politico – già stabilite dall'art. 3 del Reg. CE n. 2004/203 per la costituzione di un partito politico a livello europeo –, che concretizzino l'osservanza del suddetto requisito formale: che il gruppo sia composto da deputati eletti in almeno un quarto degli Stati membri e che vi sia il numero minimo di venticinque deputati⁸.

L'intento di questo quadro normativo è quello di rispecchiare il carattere sovranazionale dell'istituzione parlamentare nel suo insieme e superare la tendenza alla formazione di gruppi di mera identificazione e affinità su base nazionale.

Al di là della veste spiccatamente europea ed europeista dei gruppi nel PE cui aspira l'ordinamento europeo, sin dalla celebrazione delle prime elezioni a suffragio universale nel 1979 – e ancor prima – nel Parlamento europeo si è registrata la presenza di alcuni gruppi composti anche da deputati dichiaratamente anti-europeisti e/o che esprimevano una spiccata ideologia di difesa della Nazione. Ad ogni nuova elezione il numero e la consistenza di gruppi simili si sono consolidati e rafforzati, fino all'odierna VIII legislatura,

⁸ L'art. 32, co. 3 del Reg. int. disciplina l'ipotesi in cui il numero minimo di venticinque deputati per la costituzione di un gruppo politico dovesse venire a mancare: in tal caso il Presidente può autorizzare il gruppo politico “ad esistere fino alla successiva seduta costitutiva del Parlamento a condizione che” i membri del gruppo rappresentino almeno un quinto degli Stati membri e che il gruppo esista da più di un anno. La *ratio* delle previsioni contenute nell'art. 32 Reg. Int. è stata altresì esplicitata nella sent. 2 ottobre 2001, cause T-222/99, T-327/99 e T-329/99 dal Tribunale di primo grado dell'Unione europea, relativamente all'impugnazione da parte di alcuni parlamentari europei del rifiuto di riconoscere la costituzione del gruppo misto “Gruppo tecnico di deputati indipendenti (TDI)”. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a CORBETT - JACOBS - NEVILLE, *The European Parliament*, New York, 2016, 9th edition, 84 ss.

dove, oltre alla presenza di due gruppi dichiaratamente euroscettici ed antieuropeisti (EFDD e ENF), vi sono anche frange considerevoli di posizioni eurocritiche all'interno di gruppi tendenzialmente favorevoli all'integrazione europea (GUE/NGL, Gruppo verde)⁹, oltre che in alcuni membri non iscritti.

4. Ragioni e paradossi dell'euroscetticismo nel Parlamento europeo

Il fenomeno dell'euroscetticismo, dunque, si è sempre manifestato nel panorama politico europeo ma è cresciuto in maniera direttamente proporzionale allo sviluppo dell'integrazione europea e delle nuove attribuzioni previste nei Trattati, nonché ad ogni allargamento dell'UE¹⁰.

Gli studiosi hanno per molto tempo considerato detti gruppi come una «minoranza debole con opportunità davvero limitate all'interno del sistema

⁹ Nel corso della II legislatura (1984-1989) vi furono il «Gruppo delle destre europee», di estrema difesa dell'identità nazionale, e il «Gruppo Arcobaleno», con membri dichiaratamente euroscettici. Durante la IV legislatura (1994-1999) si formarono il Gruppo conservatore nazionale dell'«Alleanza democratica europea», quello dell'«Alleanza radicale europea» e il Gruppo degli euroscettici chiamato «degli indipendenti per un'Europa delle Nazioni». Nel corso della V legislatura (1999-2004) si sono riconfermati il gruppo «Unione per un'Europa delle Nazioni» e il gruppo «per una Europa delle democrazie e delle diversità». Nel corso della VI legislatura (2004-2009) si riorganizzò il gruppo «Unione per un'Europa delle Nazioni» mentre si sono formati il gruppo «Indipendenza e democrazia» e, seppur per un solo anno (2007), il gruppo «Identità, tradizione, sovranità». Nel corso della VII legislatura (2009-2014) vi fu il gruppo «Europa della libertà e della democrazia» mentre nell'attuale VIII legislatura (2014-in corso) si registrano il gruppo «dei conservatori e dei riformisti europei», che esprimono posizioni più critiche rispetto al passato, pur non mettendo in discussione l'esistenza dell'UE ma proponendone un importante ridimensionamento; il gruppo «Europa della libertà e della democrazia» (EFDD), costituito principalmente dai deputati inglesi, che insieme a Nigel Farage hanno guidato la campagna referendaria del «leave» del Regno Unito dall'Unione europea, e dai deputati italiani del Movimento 5 stelle, e il gruppo «Europa delle Nazioni e della libertà» (ENF), costituito dai deputati italiani della Lega Nord, da quelli francesi del Front National, dai deputati polacchi euroscettici e da altri deputati provenienti da sette Stati membri. Gruppi all'interno dei quali si sono rafforzate tendenze euroscettiche più forti rispetto al passato sono quelli del «gruppo Verde/Alleanza libera europea» e il «gruppo confederale della Sinistra unitaria/Sinistra nordica». (Fonte: www.europarl.europa.eu e CORBETT - JACOBS - NEVILLE, *The European Parliament*, op. cit., p.79 ss.).

¹⁰ PETITHOMME, *Les effets des référendums européens sur les dynamiques de compétition des partis d'opposition: une perspective comparée*, in *Revue internationale de politique comparée*, 18, 2, 2011, 80-81; VASILOPOULOU, *European Integration and the Radical right: three patterns of opposition*, in *Government and opposition*, 46, 2, 2011, 223-227.

istituzionale europeo»¹¹. Tuttavia, specie nella legislatura in corso, la loro apparente debolezza è venuta decisamente meno: non solo per il consenso elettorale e la maggior eco registrati nell'opinione pubblica ma anche perché i deputati dichiaratamente euroscettici provengono ormai da molti Paesi membri – anche da quelli di più recente adesione (vedasi i deputati polacchi, rumeni, lituani) – e sono all'incirca 20% dei membri del PE¹². A ciò si aggiunga, inoltre, che per la prima volta si è celebrato un referendum per l'uscita dall'Unione europea e che il Regno Unito, in conseguenza dell'esito positivo raggiunto, ha dato inizio all'iter previsto all'art. 50 TUE.

Pertanto, una minoranza dei cittadini europei manifesta sempre più un certo scetticismo nei confronti del processo di integrazione europea ed esprime un sentimento di antieuropeismo, manifestato in termini di difesa della propria identità, nazionale e costituzionale. Paradossalmente, dunque, il Parlamento europeo, nel quale non si riconosce l'esistenza di un'opposizione parlamentare tradizionalmente intesa¹³, registra tuttavia la stabile e rafforzata presenza di gruppi parlamentari “antisistema” o euroscettici, la cui «affinità politica» consiste nella volontà di contrastare e mettere in discussione l'esistenza stessa dell'Unione europea, in nome della difesa e della riaffermazione delle prerogative sovrane e identitarie dello Stato di appartenenza, asseritamente “usurpate” da Bruxelles, secondo gli stessi principi ispiratori dei contro limiti.

Alla luce di quanto detto, si rappresentano alcune considerazioni.

In primo luogo, si ritiene che se certamente si apprezza che le suddette istanze di difesa dell'identità nazionale siano espresse, da parte dei cittadini, per mezzo dell'esercizio del diritto di voto e che dunque abbiano sede legittima all'interno del quadro istituzionale – e non soltanto al suo esterno, come potenziale forza sovversiva – è vero anche, tuttavia, che si registra un primo paradosso: quello di deputati eletti al Parlamento europeo rappresentanti ideologie antieuropeiste, che, nei casi estremi, si fanno portatori della finalità ultima di mettere in discussione il sistema dell'UE e/o di incoraggiare l'uscita del proprio Paese. Tale paradosso, che potrebbe definirsi in termini di dubbia “costituzionalità”, è tuttavia possibile poiché in

¹¹ BRACK, *Euro-scepticism at the supranational level: the case of the 'untidy right'*, in *the European Parliament*, in *Journal of Common Market Studies*, 51, 1, 2013, 85.

¹² Sui 751 membri del Parlamento europeo, 38 costituiscono il gruppo ENF, 46 l'EFDD, 16 deputati non sono iscritti ad alcun gruppo, 50 appartengono ai verdi e 52 al GUE. Fonte: www.europarl.europa.eu

¹³ Cfr. sul punto SAITTA *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007, 1-2.

nessuna normativa europea – dai Trattati e dal diritto derivato allo stesso Regolamento interno – è previsto un divieto di costituzione di partiti o gruppi parlamentari europei antisistema, al pari, di contro, della XII disp. trans. fin. della Costituzione italiana e dell'art. 21 della Legge Fondamentale tedesca.

In secondo luogo, la presenza di gruppi politici euroscettici è comprensibile anche alla luce del metodo del compromesso che da sempre connota l'operato del PE, in virtù del suo originario debole peso decisionale all'interno del contesto istituzionale. I gruppi parlamentari europei hanno finora esercitato le proprie prerogative attraverso un modello tipicamente consociativo, apparendo più come la sommatoria di singoli partiti nazionali, o l'espressione delle federazioni transnazionali, e non come vere e proprie famiglie di culture politiche europee¹⁴, accomunati, dunque, da una logica prevalentemente strumentale nella organizzazione dei gruppi¹⁵.

Tale modello è stato considerato politicamente idoneo nelle prime legislature e coerente al ruolo inizialmente attribuito al Parlamento europeo; oggi, di contro, detto modello funzionale, che ha conosciuto la sua massima stagione nella scorsa prima metà dell'attuale legislatura (la c.d. grande coalizione), non appare più del tutto idoneo al miglior espletamento della funzione rappresentativa. Tendenzialmente, infatti, accade che i gruppi parlamentari più grandi – il PPE e i S&D – coalizzandosi tra di loro e/o attraverso l'appoggio degli altri gruppi numerosi (soprattutto dell'ALDE), riescano di fatto ad escludere un qualsiasi apporto da parte degli altri gruppi: essi detengono il dominio dell'attività legislativa, cercando di raggiungere la maggioranza necessaria senza i voti dei gruppi più piccoli – specie se

¹⁴ Come sostiene anche BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Torino, 2002, 7 ss., nonostante l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, i canali di rappresentanza dei cittadini europei non hanno sede nei gruppi parlamentari ma nei partiti nazionali che li compongono, mancando una cultura partitica europea. Ciò è confermato dal fatto che le propagande elettorali europee sono svolte dai partiti nazionali che si presentano quali portavoce a Bruxelles di istanze o programmi politici di stretta ricaduta interna, con ciò confermando la percezione che quelle europee siano elezioni di secondo ordine per gli Stati membri.

¹⁵ BRESSANELLI, *National parties and group membership in the European Parliament: ideology or pragmatism?*, in *Journal of European Public Policy*, 2012, 751, afferma che la maggior parte dei partiti nazionali, una volta che i propri deputati sono eletti al Parlamento europeo, «are conditioned in their transnational affiliation by the pragmatic incentives and the office spoils that group affiliation grants».

antieuropeisti, spesso di fatto marginalizzati¹⁶ –, rendendo irrealistica qualunque tipo di dialettica¹⁷.

L'inidoneità di tale *modus operandi* e *decidendi* è testimoniata oggi anche dalla rafforzata presenza dei suddetti gruppi, i quali riflettono un sentimento diffuso, nella cittadinanza europea, di assistere ad un modello decisionale poco democratico e trasparente¹⁸, che oltretutto produce effetti normativi ben tangibili nella realtà socio-economica del singolo cittadino.

4.1. Esempi di istituti “anti opposizione” nel Regolamento interno del Parlamento europeo

A conferma di quanto detto e guardando al funzionamento dell'assemblea europea, si richiama l'art. 49 Reg. Int., il quale stabilisce che la commissione parlamentare cui è stata deferita una proposta legislativa designa un relatore della proposta, secondo prassi parlamentari (c.d. *gentlemen agreements*). Il deputato titolare del report ricopre un ruolo politicamente di rilievo in quanto prepara la discussione introduttiva sull'oggetto della proposta, presenta il testo base, predispose gli emendamenti, relaziona nell'assemblea e segue gli sviluppi della proposta fino alla conclusione dell'iter. Il ruolo strategico del *rapporteur* fa sì che costui venga individuato mediante metodi che tengano

¹⁶ NEUNREITHER, *Governance without opposition: the case of the European Union*, in *Government and opposition*, 33, 4, 1998, 429, sostiene che, se da una parte il sistema negoziale che connota la governance europea dà luogo a quello che viene definito l'*acquis communautaire*, dall'altra parte, però, «as far as political opposition is concerned, this absence of generally agreed goals and principles leads, as compared to national states, to a propensity to raise objections in principle against the system as such, its existence, its scope for action, its undemocratic character, and so on».

¹⁷ BENDJABALLAH, *Des assemblées sans l'opposition? Perspectives comparées sur le Parlement européen et le Congrès américain* in *L'opposition parlementaire*, op. cit., 189, conformemente ritiene che, in riferimento al Parlamento europeo, i gruppi minoritari che non «se «diluer» dans de large coalitions de vote» (p.175) sono considerati come gruppi di contestazione: «la fréquence des compromis pluri-partisan ne doit pas occulter le fait que la manière dont ces derniers se construisent génère en elle-même des formes d'exclusion et d'opposition entre et de la part des élus. Certains, notamment issus des formations eurosceptiques, se définissent même par leur rejet de l'ordre politique européen et du compromis».

¹⁸ NEUNREITHER, *Governance without opposition: the case of the European Union*, op. cit., 437, ritiene che «the lack of transparency concerning the preparation of a decision, its timing, its scope, the consultations with outside interests, the numerous expert preparatory committees, direct lobbying, and many other factors contribute to the image of an opaque machine closed to rational arguments and public dialogue».

conto proporzionalmente della grandezza dei gruppi (solitamente è il metodo D'Hondt). In questo modo, di contro, i gruppi più piccoli riescono difficilmente ad essere *rapporteurs* più volte nel corso della legislatura¹⁹, specie dei reports politicamente più rilevanti e non risulta essere molto incisiva l'attività che può svolgere il relatore ombra *ex art. 205-bis Reg. Int.*

Per tale ragione, ai gruppi euroscettici non resta altro che fare ricorso ad alcuni strumenti tipici parlamentari – come le interrogazioni, il richiamo al regolamento, le interpellanze, la proposta di risoluzione, la richiesta di discussione su tematiche di attualità – per non vedere del tutto eluso l'esercizio del loro mandato, pur essendo fortemente ridotti gli spazi d'intervento dallo stesso Regolamento del PE. Non a caso il Regolamento, nel corso degli anni, ha sempre di più configurato l'attività parlamentare nell'ottica della maggiore funzionalità e del raggiungimento del consenso, penalizzando, di contro, i gruppi più piccoli.

Si richiama, a tal proposito, un esempio emblematico tratto dalla recente versione del Regolamento Interno, approvata nel dicembre 2016. Il combinato disposto degli art. 170 e 174 Reg. Int. prevede una sorta di “canguro del compromesso” nella ricevibilità e nella votazione degli emendamenti: scaduto il termine per la loro presentazione, con l'accordo del Presidente possono essere proposti emendamenti di compromesso che sono «*presentati dai gruppi politici che rappresentano una maggioranza in Parlamento, dai presidenti o dai relatori delle commissioni interessate o dagli autori di altri emendamenti*» e che «*comportano il ritiro di altri emendamenti sullo stesso punto*». Non solo questi emendamenti, frutto di un accordo raggiunto tra i gruppi più grandi, possono essere presentati anche dopo la chiusura del termine di presentazione, ma sono altresì votati prioritariamente rispetto agli altri, sul presupposto dell'accordo del Presidente del PE, che si raggiunge allor quando egli abbia ottenuto «*il consenso del Parlamento, chiedendo a tal fine se vi sono obiezioni nei confronti della votazione di un emendamento di compromesso. Nel caso in cui vi siano obiezioni, il Parlamento decide a maggioranza dei voti espressi*».

Ad ogni modo, per quanto minoritari, la presenza di gruppi simili produce pur sempre delle conseguenze anche nei lavori parlamentari, sebbene il Regolamento interno tenda a disincentivare comportamenti ostruzionistici *ex art. 164-bis* e il sentimento antieuropeista venga

¹⁹ CORBETT - JACOBS - NEVILLE, *The European Parliament*, op. cit., 158-159.

manifestato in modi diversi dai deputati che si professano tali²⁰. Inoltre, è necessario rappresentare che dette opposizioni danno ampio spazio alla propria propaganda anche e soprattutto sui rispettivi territori nazionali, mediante una costante sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

5. Conclusioni. Sulla necessità di positivizzare e razionalizzare la disciplina delle opposizioni politico-parlamentari europee

Benché alcuni autori ritengano che con il Trattato di Lisbona sia in corso una “parlamentarizzazione” della forma di governo europea²¹, non basta più affermare che nell'Unione europea non esista un'opposizione parlamentare tradizionalmente intesa. Dalla teorizzazione di Dahl²² fino al più recente report della Commissione di Venezia²³ si riconosce infatti la necessità che l'opposizione politica, e in special modo quella parlamentare, sia istituzionalizzata anche nel quadro europeo, al fine di evitare che l'unica opposizione presente sia, per l'appunto, quella contraria al sistema

²⁰ BRACK, *Euro-scepticism at the supranational level*, op. cit., 92 ss., distingue gli euroscettici tra assenti, oratori pubblici, pragmatici. I primi sono gli euroscettici estremi, in quanto, rifiutando *ex se* l'integrazione europea, ritengono del tutto privo di interesse partecipare all'attività parlamentare e si spendono per di più sul proprio territorio nazionale. Gli oratori pubblici sono invece quei deputati che professano il loro scetticismo dispensando informazioni negative sull'operato dell'UE. I pragmatici sono maggiormente presenti nei lavori parlamentari e concepiscono l'opposizione in termini costruttivi, dando rilievo alla difesa degli interessi nazionali e cercando soluzioni condivisibili in sede di voto. Molto efficace anche la ripartizione effettuata da VASILOPOULOU, *European Integration and the Radical right, three patterns of opposition*, op. cit., p.226 ss. che, all'interno della categoria dei partiti di estrema destra euroscettici, distingue tra: “*rejecting euro-scepticists*”, che riconoscono il substrato storico-culturale comune agli Stati europei ma rifiutano la cooperazione tra Nazioni, difendendo la piena sovranità nazionale; i “*conditional euro-scepticists*”, che riconoscono la necessità di cooperazione tra gli Stati ma rifiutano di compromettere ulteriormente la sovranità nazionale, e i “*compromising euro-scepticists*”, i quali affermano la necessità che ci sia un grado di integrazione tra gli Stati europei, soprattutto per la prosperità economica delle singole Nazioni; tuttavia, essi sostengono la necessità di rinegoziare i Trattati, poiché si è eccessivamente sacrificata la promozione degli interessi e della sovranità nazionale.

²¹ A favore CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 13 ss. *contra* RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, op. cit., 308.

²² Cfr. DAHL (a cura di), *Political opposition*, in *Western democracies*, London, 1966.

²³ COMMISSIONE EUROPEA PER LA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO IL DIRITTO, *Report on the role of opposition in a democratic parliament*, 15-16 ottobre 2010, par.23.

istituzionale stesso²⁴; opposizione che, per giunta, ben più facilmente trova eco al di fuori delle istituzioni²⁵, mediante l'utilizzo (spesso distorto) dei mezzi di comunicazione.

Tuttavia, si rischia di cadere in un *misunderstanding* nel ritenere aprioristicamente che i suddetti sentimenti siano espressione di difesa dell'identità costituzionale. Come autorevole dottrina ha sostenuto²⁶, l'antieuropeismo cui assistiamo dentro e fuori dal Parlamento europeo manifesta necessariamente una relazione, problematica potremmo aggiungere, con i principi del costituzionalismo: gli euroscettici, infatti, si professano difensori dell'identità costituzionale che si esplica nella difesa della nazionalità, potendo immaginare che essi ritengano, così, implicitamente violato l' art. 4, par. 2 TUE, nella parte in cui proclama che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, «*insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale*», nonché «*le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale*».

Sembrirebbe, dunque, che gli euroscettici riconoscano al potere costituente un ruolo di assoluta primazia quale fonte dal quale promana il potere del popolo sovrano e il cui esercizio, specie mediante la produzione legislativa, mira a proteggere quella stessa identità nazionale di cui si ergono difensori in sede europea. Detta primazia, tuttavia, viene sovente piegata a favore dell'asserita “volontà del popolo sovrano”²⁷, che si traduce

²⁴ Ancora NEUNREITHER, op. cit., 439, ritiene da ultimo che «the absence of a structured opposition renders the system very fragile: even minor, issue-orientated grievances turn themselves against the system itself. Policy-orientated opposition is transformed into systemic opposition, a very dangerous phenomenon».

²⁵ BRACK, *Euroscepticism at the supranational level*, op. cit., 102, sostiene che «because of this lack of opportunities for dissenting voices cannot organize opposition in the EU, we are then almost forced to organize opposition to the EU. While european citizens are increasingly willing to express dissatisfaction with the EU, the EP as an elected institution has failed to build effective links between the people and the EU. The presence of Eurosceptic MEPs could then help enhance these links by allowing this dissatisfaction to be expressed and engaged with inside the EP and, hence, by making an opposition in the EU possible».

²⁶ CORRIAS, *Populism in a constitutional key: constituent power, popular sovereignty and constitutional identity*, in *European Constitutional Law Review*, 12. 1, 2016, 8.

²⁷ CORRIAS, *Populism in a constitutional key*, ult. op. cit., afferma che «the populist will always value ‘the will of the people’ above constitutional rules and procedures and will actively search for ways to overcome or avoid these. In short, the populist reading of constituent power displays a strong preference of the rule of men over the rule of law and, as a consequence, a general distrust of law and procedures».

sostanzialmente in termini di superiorità della volontà politica della Nazione, non soltanto rispetto al sistema dell'Unione europea, ma anche allo stesso potere costituente interno. Dunque, secondo gli euroscettici, quegli stessi principi che sintetizzano l'identità costituzionale di uno Stato sarebbero, in realtà, cedevoli dinanzi alla mitologica superiorità della sovranità popolare.

Alla luce del pericolo obiettivo che si correrebbe nell'adattare una concezione politicizzata di identità nazional-costituzionale all'interno del funzionamento delle istituzioni europee, si ritiene in conclusione necessario, oltre che urgente, il superamento del consociativismo che connota i lavori parlamentari che, nella sua accezione negativa, non fa che alimentare quel sentimento di antieuropeismo sopra descritto e quanto mai diffuso oggi.

Sembra altresì non più procrastinabile, da ultimo, un intervento normativo a livello dei Trattati e del diritto derivato per disciplinare e razionalizzare le prerogative delle minoranze nel PE, all'interno di un rinnovato quadro istituzionale europeo²⁸, sì da evitare che dette istanze euroscettiche possano sfociare in atteggiamenti e azioni *extra ordinem*, oltre che *extra* istituzioni, e vengano, piuttosto, manifestate a pieno titolo nell'ambito dei diritti politici delle minoranze, quali diritti risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri *ex art. 6 TUE*, insiti nell'identità costituzionale e nazionale di *tutti* gli Stati europei che si professano democratici.

²⁸ Coerentemente, SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo*, op. cit., 8, osserva che «emerge l'impressione che il disegno del Parlamento europeo è di sicuro pluralismo politico ma non contempla una funzione costituzionale dell'opposizione. Ciò all'evidenza (...) per l'assenza della funzione di opposizione». «Il mancato riconoscimento di un ruolo garantito per l'opposizione parlamentare, forse addirittura, la mancata visione di una contrapposizione dicotomica tra maggioranza e opposizione, quali schieramenti parlamentari stabili in riferimento ad un progetto di indirizzo politico in corso di realizzazione, è una delle spie più significative della incompletezza del disegno costituzionale europeo».